



Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino

ELENA GRASSO

# MULTILINGUISMO E FUNZIONE PUBBLICA

DAL PRESTIGIO DEL MODELLO FRANCESE  
ALLA COSTRUZIONE DELL'IDENTITÀ EUROPEA



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

Edizioni  
Scientifiche  
Italiane





MEMORIE DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

13/2020



ELENA GRASSO

# Multilinguismo e funzione pubblica

Dal prestigio del modello francese  
alla costruzione dell'identità europea



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

Edizioni  
Scientifiche  
Italiane



Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino e con il contributo dell'Istituto Universitario di Studi Europei

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei revisori (double blind peer review). La valutazione è stata affidata a esperti del tema trattato, designati dal Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

I revisori hanno formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.

GRASSO, Elena

Multilinguismo e funzione pubblica

Dal prestigio del modello francese alla costruzione dell'identità europea

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 13/2020

Napoli-Torino: Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino

---

© 2020 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, via Chiatamone 7

[www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)

[info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

© 2020 Università degli Studi di Torino

10124 Torino, Via Verdi 8

[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)

[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

pp. VI+354; 24 cm

ISBN 978-88-495-4273-8

ISBN 9788875901585

Prima edizione: giugno 2020



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

## Sommario

<i>Introduzione</i>	1
---------------------	---

### CAPITOLO I

#### *La lingua nella costruzione delle identità europee*

1. Nazionalità, lingua e cittadinanza di fronte alla libera circolazione	9
2. Il formante linguistico nella costruzione degli Stati nazionali	33
3. Identità europea e identità nazionale in prospettiva linguistica	48
4. Lingua e diritti fondamentali: la dimensione collettiva di un diritto individuale	62
5. La cittadinanza <i>iure linguae</i>	70
6. Burocrazia rappresentativa e diversità linguistica	77

### CAPITOLO II

#### *Il modello francese*

1. L'originalità del monolinguisimo francese	87
2. <i>Fonctions publiques</i> e <i>fonctionnaires</i>	98
3. Libertà di circolazione e politiche linguistiche	112
4. Il <i>rayonnement</i> del modello francese e il ruolo della traduzione	131
5. L'impatto del modello francese sulla funzione pubblica europea	142

### CAPITOLO III

#### *Dalla recezione del modello francese all'impatto del diritto europeo. Un itinerario comparativo tra Italia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo*

1. Introduzione: oggetto e metodo	151
2. Il modello amministrativo francese nei Paesi a plurilinguismo differenziato: il caso italiano	157

3. <i>Segue</i> : una prospettiva comparata	165
4. Nazionalità, concorsi e requisiti linguistici	178
5. Lingua e confini	186
6. Diversità linguistica e accesso alla funzione pubblica	198
7. Sintesi comparativa	213

#### CAPITOLO IV

##### *Multilinguismo e funzione pubblica nell'Unione europea*

1. Il concetto di funzione pubblica europea	217
2. Il principio del buon funzionamento della pubblica amministrazione e la diversità linguistica	227
3. Multilinguismo, plurilinguismo, multiculturalismo	237
4. Il problema del multilinguismo nella forma di Stato dell'Unione europea	246
5. Il multilinguismo interno e la lenta erosione della parità linguistica	253
6. Il multilinguismo e la traduzione giuridica	259
7. Principio di non discriminazione e proporzionalità nei bandi di concorso europei	277

<i>Conclusioni</i>	289
--------------------	-----

<i>Bibliografia</i>	301
---------------------	-----

<i>Indice degli Autori</i>	343
----------------------------	-----

## Introduzione

Il multilinguismo ha rappresentato una costante delle vicende relative al processo di integrazione europea. Stabilito in occasione dell'istituzione della Comunità del Carbone e dell'Acciaio nel 1951, sovente messo in discussione nella prassi ma mai ufficialmente, ha suscitato l'interesse della dottrina soltanto in tempi recenti, e precisamente dopo l'allargamento del 2004 che, come noto, ha aumentato significativamente il numero degli Stati membri e ha messo a dura prova il lavoro delle Direzioni generali della traduzione in seno alle Istituzioni.

Similmente, il diritto comunitario e il diritto amministrativo erano in origine due materie irrelate, oltre che distinte. Pur consapevole che in molti aspetti il primo si fosse ispirato alle tradizioni amministrative di alcuni Stati, la dottrina ha sviluppato un'attenzione tardiva, poiché il dibattito degli studiosi inizialmente si è focalizzato sulla natura giuridica delle Istituzioni e solo successivamente sui procedimenti di attuazione delle norme e delle politiche attraverso quel vario articolato di organismi, procedure e prassi che costituisce l'oggetto di studio della scienza amministrativistica.

Il processo di fondazione degli *Stati Uniti d'Europa* vagheggiati da Churchill<sup>1</sup> e iniziato con la Dichiarazione Schuman è stato in gran parte influenzato dai *fonctionnaires* francesi che, riproducendo alcuni istituti a loro familiari, hanno profondamente orientato il diritto giurisprudenziale dell'allora Comunità<sup>2</sup>.

È ormai pacifico che il prestigio del modello francese ha dato origine non solo a processi di imitazione e ibridazione negli Stati na-

<sup>1</sup> L'espressione è stata coniata da Winston Churchill in occasione del discorso tenuto a Zurigo il 19 settembre 1946, come riporta A. GRILLI, *Realizzare il sogno europeo: la nascita della "burocrazia" comunitaria*, in *Historia et ius*, 2014, 6, p. 2.

<sup>2</sup> J. MONNET, *Mémoires*, Paris 1986.

zionali, ma anche al disegno iniziale dell'amministrazione comunitaria e, conseguentemente, ha influenzato l'evoluzione del suo diritto<sup>3</sup>.

Infatti, specie nella fase iniziale, l'embrione del sistema amministrativo europeo si è sviluppato attraverso le decisioni dei delegati dei Paesi contraenti e le regole di funzionamento elaborate per le neonate Istituzioni inevitabilmente hanno attinto a quelle di riferimento, contribuendo a ingenerare nei primi funzionari un sentimento di patriottismo istituzionale<sup>4</sup>. Dei sei Paesi fondatori inoltre, cinque sono stati variamente influenzati dal modello francese, che assieme a quello tedesco costituisce quindi l'inevitabile *umbra futurorum* delle scelte operate. Questa infrastruttura umana alla base dell'integrazione europea ha comportato l'incontro di culture giuridiche diverse e ha creato un sistema ibrido, in grado di generare a sua volta i suoi principi generali e le sue nozioni autonome<sup>5</sup>.

Nel contesto della costruzione dell'edificio comunitario, il linguaggio ha rivestito un'importanza cruciale in quanto, se è vero che il diritto è anche un fatto linguistico<sup>6</sup>, nell'elaborazione del diritto europeo il multilinguismo ha condizionato da subito gli atti dell'allora Comunità.

Il regime linguistico scelto dal trattato di Roma ha corroborato la parità degli Stati, in virtù dell'equivalenza linguistica: le lingue ufficiali dei Paesi contraenti prima e aderenti dopo sono infatti sia lingue ufficiali che lingue di lavoro dell'Unione e promuovono «una sola e invisibile giustizia»<sup>7</sup>.

La politica linguistica attuata, ammantata dalla neutralità soggettiva al multilinguismo, ha cercato di smorzare quel coacervo di ideologie e prese di posizione che sovente accompagna i discorsi sulla lingua, anche se è innegabile che quest'ultima costituisca un vero e proprio progetto di politica pubblica (*streben nach Machtanteil*)<sup>8</sup>.

Nonostante la ricercata parità degli Stati sottesa alle decisioni dei

<sup>3</sup> A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino 2004, p. 287 ss.

<sup>4</sup> L'espressione è di C. BLUMANN, *Le droit de la fonction publique*, in *Droit nationaux, droit communautaire: influences croisées, en hommage à Louis Dubouis*, Paris 2000, p. 131.

<sup>5</sup> D. GEORGAKAKIS, *Au service de l'Europe. Crises et transformations de la fonction publique européenne*, Paris 2019.

<sup>6</sup> Il diritto precede il linguaggio. A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, cit., p. 7 ss.

<sup>7</sup> F. GALGANO, *Le insidie del linguaggio giuridico. Saggio sulle metafore nel diritto*, Bologna 2010.

<sup>8</sup> MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1972.

Paesi fondatori, il modello che ha finito per costituire il calco della struttura giuridica della Comunità, per svariate ragioni, è stato in gran parte debitore della tradizione giuridica francese, che fin dalla sua affermazione ha fatto del monolinguisimo un elemento attorno al quale si è coagulata l'idea di nazione e il germe dello Stato assoluto.

Questo modello, inizialmente esportato in seguito alle conquiste napoleoniche, ha attecchito e influenzato molti Paesi, che prevalentemente sono caratterizzati dalla presenza di più di una lingua ufficiale. È il caso di Belgio, Svizzera e Lussemburgo, profondamente influenzati dal prototipo francese in ragione del suo prestigio, della sua coerenza, della sua intelligibilità, ma caratterizzati a loro volta da un multilinguismo diversamente declinato che ha influenzato l'assetto costituzionale di questi Stati.

È noto, infatti, che la gestione della pluralità linguistica si riflette sulla forma di Stato in ragione dell'articolazione del territorio, delle vicende storiche, della *civilisation* nel suo senso più esteso.

L'analisi effettuata in questa ricerca è incentrata sul rapporto tra il formante linguistico e l'accesso alla funzione pubblica, che costituisce uno degli indicatori più affidabili per misurare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica di un Paese, in quanto rappresenta un fattore di integrazione sofisticato.

Per fare parte della struttura burocratica di uno Stato membro fino agli anni Ottanta si richiedeva il possesso della cittadinanza, la padronanza di (almeno) una lingua ufficiale e la conoscenza approfondita dell'organizzazione in cui si voleva prestare servizio. Questi requisiti erano ritenuti necessari a ingenerare nel funzionario un senso di appartenenza idoneo a favorire il processo di identificazione del lavoratore pubblico con lo Stato presso cui prestava servizio.

Il principio di libera circolazione dei lavoratori di cui all'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo TFUE) ha progressivamente messo in crisi la riserva di cittadinanza che accompagnava i bandi dei concorsi pubblici nazionali, sulla base del fatto che la Corte di giustizia ha chiarito che devono essere riservati ai cittadini di un determinato Stato membro soltanto gli impieghi che comportino l'esercizio di prerogative di pubblica autorità.

Nel tempo, i giudici del Lussemburgo hanno lentamente ma inesorabilmente eroso la riserva di cittadinanza mantenuta con tenacia dagli Stati nazionali, cominciando da alcune categorie di lavoratori quali il personale sanitario, gli insegnanti, i lettori di lingua straniera. In questo modo, la Corte di giustizia ha contribuito a creare una nozione europea comune di pubblico impiego in cui si può rinve-

nire un nocciolo duro sufficiente a consentire al cittadino di essere reclutato nell'apparato amministrativo di un altro Stato membro. Ciò si è reso necessario anche in relazione alla competizione tra ordinamenti statali e infrastatali che, in un contesto di concorrenza sempre più globale, sono alla ricerca dei migliori funzionari presenti sul mercato del lavoro, indipendentemente dalla loro nazionalità. La selezione di costoro avviene il più delle volte attraverso il metodo concorsuale.

Il concorso pubblico si presenta come un tratto che accomuna i sistemi di *common law* e di *civil law* ed è necessario per accedere alla maggior parte delle posizioni esistenti nella *fonction publique européenne*. In questo contesto, i requisiti linguistici tornano alla ribalta in quanto possono costituire lo strumento per realizzare, a livello nazionale, una sorta di protezionismo linguistico legato alla volontà di riservare ai propri cittadini gli impieghi nella propria pubblica amministrazione. A livello europeo, l'esigenza di reclutare personale sulla base di una rappresentanza geografica più ampia possibile è messo in crisi dalla volontà, sempre più esplicita, di dare una veste giuridica alla prassi oramai consolidata di identificare nell'inglese, francese e tedesco un trilinguismo di fatto idoneo a far vacillare il principio della parità linguistica.

Per meglio delineare il *fil rouge* che lega il modello francese allo sviluppo della *fonction publique européenne* e il rapporto tra il multilinguismo e i requisiti di accesso al pubblico impiego nazionale e comunitario, si è scelto di studiare le nozioni di nazionalità, cittadinanza e burocrazia rappresentativa alla luce dell'evoluzione dei diritti linguistici, nella loro duplice accezione di diritto individuale e diritto collettivo.

In particolare, l'idea di nazione appare significativa in un'indagine sul multilinguismo in quanto il formante linguistico ne rappresenta un elemento costitutivo. Infatti, se tradizionalmente il concetto di nazione è stato definito come un gruppo di soggetti accomunati da una stessa lingua, una stessa etnia, una stessa religione, con specifico riferimento alla dimensione linguistica il processo di integrazione comunitario si esprime in una dinamica di relazione e competizione tra le diverse identità nazionali. Non è un caso che l'esito della trasformazione del concetto di lingua nazionale nel prisma dell'integrazione europea si compia con l'istituzione della cittadinanza europea decisa con il Trattato di Maastricht. Quest'ultima rappresenta infatti una secolarizzazione del concetto di nazione, che si esprime nella scelta politica di attribuire lo *status* di cittadinanza sul presupposto non di

uno stesso sentire linguistico ma di una compresenza di più idiomi, espressione dei diversi Stati membri dell'Unione europea.

Si tratta di concetti chiave che innervano, ancora prima della struttura di quest'opera, il tipo di indagine comparativa che si è posta in essere. In altri termini, nel momento in cui si sono confrontate esperienze diverse quanto a sviluppo diacronico e a caratteri fondamentali, l'atteggiarsi in concreto del rapporto dialettico tra cittadinanza e nazionalità, con le conseguenze in termini di accesso alla funzione pubblica e struttura dell'amministrazione, ha svolto il ruolo di prospettiva privilegiata da cui condurre l'analisi.

Posta questa cornice essenziale, il piano dell'opera si sviluppa in quattro tappe, ciascuna dedicata a un preciso nucleo concettuale.

Il primo capitolo contiene una ricognizione degli strumenti necessari a sviluppare l'analisi delle conseguenze del multilinguismo europeo nell'accesso alla funzione pubblica e affronta il rapporto tra nazionalità, lingua e cittadinanza, che sono concetti interdipendenti legati anche da una dimensione metagiuridica.

Se inizialmente l'affermazione degli Stati nazionali ha rinvenuto nel formante linguistico un mezzo per legittimare ed attuare la sua azione, il diritto alla lingua riveste un'importanza identitaria che inerisce all'appartenenza del singolo a un gruppo e si configura come elemento di differenziazione dagli altri gruppi. L'identità linguistica è sovente la manifestazione di un'entità culturale, che può essere maggioritaria o minoritaria e che trova diverse tutele o protezione a seconda della politica linguistica adottata. Per questa ragione, non verrà tralasciata l'analisi delle minoranze linguistiche e delle metodologie di integrazione delle stesse attraverso le soluzioni proposte dalle teorie della burocrazia rappresentativa. Il formante linguistico si configura così come elemento di una cittadinanza attiva, caratterizzata dalla partecipazione del soggetto alla vita politica e amministrativa dello Stato secondo il principio pluralistico, il principio di eguaglianza e quello di non discriminazione. La lingua, proprio in ragione della trasversalità delle sue implicazioni, permette l'integrazione dei gruppi alloglotti attraverso la predisposizione di meccanismi idonei a prevederne l'inclusione nel tessuto amministrativo dello Stato.

Nel secondo capitolo si ricostruirà la genesi del modello francese, imposto fin dagli albori della monarchia con la forza delle *ordonnances* e costruito mediante l'assorbimento linguistico sul *langage maternel françois*, che assume un ruolo fondante dell'identità nazionale francese, mentre la sua recezione in Italia, Belgio, Lussemburgo e Svizzera, se ha contribuito all'evoluzione dei diritti nazionali, non ha

impedito la frammentazione linguistica degli stessi. Si ripercorrerà pertanto l'evoluzione del modello francese mettendo in evidenza quel sottoinsieme del diritto amministrativo che costituisce la *fonction publique*, attraverso la lente del monolinguisimo. Si esaminerà quindi come questo modello si è sviluppato nel corso delle turbolente vicende storiche d'oltralpe e come si è diffuso sia, come detto, in ragione del suo prestigio, ma anche attraverso l'azione di una dottrina unitaria che si è prefissa di influenzare gli altri ordinamenti attraverso l'acclamazione della propria cultura giuridica: «la diffusione del modello francese non è, per il giurista francese, un semplice dato di fatto: per lui, essa è un valore»<sup>9</sup>. Questa percezione di sé permea il diritto privato e quello pubblico, in particolar modo riguardo all'organizzazione dello Stato.

Il terzo capitolo analizza la recezione del modello della *fonction publique* nei Paesi considerati e ne studia le reazioni a contatto con la diversità linguistica, foriera di tensioni tra le comunità del Belgio, tendenzialmente divisa tra un modello statutario e un modello privatizzato in Svizzera a seconda dell'area linguistica considerata, presoché statutaria in Lussemburgo.

La ricerca prende in considerazione la funzione del *Conseil d'État* e l'articolazione del principio di territorialità e di personalità, per poi vedere come in Belgio, Svizzera e Lussemburgo i requisiti linguistici configurino un separatismo amministrativo, incentivino le possibilità di carriera attraverso l'apprendimento di più lingue o rafforzino il plurilinguismo dei (propri) cittadini attraverso la previsione di un trilinguismo concorsuale che finisce per favorirli.

L'ultimo capitolo si sofferma infine sui diritti linguistici in rapporto al principio di buon andamento della pubblica amministrazione europea. I quattro principi sui quali si basa la *fonction publique* nel reclutamento dei suoi funzionari sono l'unicità dello statuto per tutti i funzionari delle Istituzioni, la loro indipendenza, il principio della carriera e il reclutamento attraverso la valutazione della migliore competenza tecnica comparativamente accertata.

Il principio di buona amministrazione implica anche il rispetto della parità linguistica, che costituisce un diritto suscettibile di restrizioni in presenza di un documentato interesse di servizio. Attraverso l'analisi delle sentenze della Corte di giustizia si cercherà, pertanto,

<sup>9</sup> R. SACCO, *La circolazione del modello giuridico francese*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, 4, pp. 522-523.

di elaborare una tassonomia della diversa intensità del diritto alla lingua, senza trascurare il problema dell'equivalenza dei documenti giuridici connesso alle difficoltà della traduzione e dell'interpretazione dei testi multilingue. Particolare attenzione verrà infine dedicata all'evoluzione della giurisprudenza europea in merito al rapporto tra l'ufficialità delle lingue e il loro effettivo utilizzo nei bandi di concorso comunitari.



## CAPITOLO I

# La lingua nella costruzione delle identità europee

SOMMARIO: 1. Nazionalità, lingua e cittadinanza di fronte alla libera circolazione. – 2. Il formante linguistico nella costruzione degli Stati nazionali. – 3. Identità europea e identità nazionale in prospettiva linguistica. – 4. Lingua e diritti fondamentali: la dimensione collettiva di un diritto individuale. – 5. La cittadinanza *iure linguae*. – 6. Burocrazia rappresentativa e diversità linguistica.

### 1. Nazionalità, lingua e cittadinanza di fronte alla libera circolazione

Il funzionamento delle istituzioni di una società poggia su di un sostrato culturale comune che si concretizza nell'uso di un idioma veicolare, festività condivise e convenzioni che accomunano il corpo sociale<sup>1</sup>.

Le scelte dello Stato, nel garantire un'azione amministrativa efficace, sono determinate da decisioni politiche che finiscono per avere

<sup>1</sup> La cultura può essere considerata come «l'insieme degli aspetti spirituali, materiali, intellettuali ed emozionali unici nel loro genere che contraddistinguono una società o un gruppo sociale. Essa non comprende solo l'arte e la letteratura, ma anche i modi di vita, i diritti fondamentali degli esseri umani, i sistemi di valori, le tradizioni e le credenze». *Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles*, Mexico City, 26 luglio-6 agosto 1982. Sul ruolo della cultura nel costituzionalismo contemporaneo, stante l'indeterminatezza del concetto si veda P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano 2006. Sull'idea della lingua comune come fondamento di una buona opinione pubblica si veda J.S. MILL, *Consideration on Representative Government*, New York 1862, p. 310. In quest'opera l'Autore, uno dei padri più autorevoli del liberalismo occidentale, invoca per l'Europa una politica linguistica assimilatrice, capace di portare alle minoranze i vantaggi dell'essere annoverati nella maggioranza. Friedrich Engels, filosofo ed economista di ben diversa impostazione, per altre ragioni aderisce alla stessa teoria assimilazionista. F. ENGELS, *La lutte des Magyars*, in *La nouvelle Gazette Rhénane*, 13 janvier 1849, 194, accessibile al sito [www.marxists.org](http://www.marxists.org).

un impatto diverso sui gruppi che compongono la popolazione. Questo è particolarmente evidente per ciò che concerne la materia linguistica che, soprattutto negli Stati multinazionali, diventa teatro di scelte legislative talora aspramente contestate che ne prescrivono, vietano o consentono l'uso nei tribunali, nelle scuole, nei servizi pubblici in generale<sup>2</sup>.

Quasi tutte le società moderne si sono dovute confrontare con la presenza di gruppi minoritari che a varie riprese e con diversa intensità hanno rivendicato il diritto a vedere rispettata la propria identità<sup>3</sup>.

In Europa, questo è avvenuto nonostante un quadro di valori giuridici omogenei e di un substrato culturale intriso di cristianità e illuminismo<sup>4</sup>. Con l'intensificarsi delle migrazioni del terzo millennio,

<sup>2</sup> La Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, adottata all'unanimità dall'Assemblea Generale dell'ONU (Risoluzione 47/135, 18 dicembre 1992) annovera esplicitamente fra le persone meritevoli di protezione anche quelle appartenenti alle minoranze nazionali, oltre che a quelle etniche, religiose e linguistiche già individuate dall'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Tale Patto, approvato dall'Assemblea Generale dell'Onu il 16 dicembre 1966, indica come obiettivo della tutela il diritto a una vita culturale propria, alla professione e alla pratica della propria religione e all'uso della propria lingua «in comune con gli altri membri del proprio gruppo». Se è vero che spesso una minoranza nazionale è anche legata da credo, etnia e lingua comuni, l'aggettivo nazionale indica la presenza di minoranze storiche e tendenzialmente stanziali, sovente createsi tra la formazione dello Stato-nazione dopo la firma del trattato di Westfalia e la fine della seconda guerra mondiale. In questo senso, le minoranze nazionali possono beneficiare di una tutela rafforzata rispetto alle altre, specialmente se sono concentrate in una specifica regione dello Stato che le ospita. Cfr., in chiave europea, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 1 febbraio 1995. La Svizzera costituisce un classico esempio di Stato multinazionale, poiché ivi coabitano diverse realtà storiche, più o meno istituzionali, che occupano ciascuna un territorio relativamente ben definito e dotato di una propria lingua e una propria cultura. Cfr. W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995, tr. it. *La cittadinanza multiculturale*, Bologna 1999.

<sup>3</sup> Cfr. *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris 20 octobre 2005. W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., p. 313 ss.

<sup>4</sup> I pellegrinaggi a Gerusalemme, Santiago de Compostela e Roma favorirono il sincretismo di popoli europei assai diversi, quali latini, germani, celti, anglosassoni e slavi, per cui si può affermare che l'identità europea si sia aggregata nel solco della cristianità. Anche il laicissimo Goethe affermò che «la coscienza dell'Europa è nata pellegrinando», cit. in GIOVANNI PAOLO II, *Europa, Ritrova Te Stessa*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 1983, I, p. 111 ss.

soprattutto arabo-musulmana, la gestione della diversità ha sovente assunto i caratteri dell'emergenza dovuta alle difficoltà di convivere con elementi culturali di altre civiltà<sup>5</sup>. Quale che sia la causa della presenza di un gruppo minoritario su di un territorio, appare evidente che, in generale, le comunità politiche comprendano ormai diverse comunità culturali<sup>6</sup>. L'attribuzione dei diritti ai gruppi minoritari passa quasi sempre attraverso il riconoscimento di questi ultimi, che ne costituisce il presupposto<sup>7</sup>.

L'ente che esercita la sovranità deve pertanto trovare il giusto equilibrio tra la difesa delle minoranze dai processi di omologazione, pur necessari all'esercizio dell'attività di governo, e la promozione del loro sviluppo.

La realizzazione di questo obiettivo transita per il riconoscimento delle formazioni sociali a cui l'individuo appartiene e all'interno delle quali sviluppa la sua personalità<sup>8</sup>, oltre che, naturalmente, per la difesa dei singoli<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> O. ROY, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*, New York 2004.

<sup>6</sup> M.S. WILLIAMS, *La giustizia e i gruppi: modello "politico" e modello "giuridico"*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, p. 76.

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. le teorie di Charles Taylor e Jurgen Habermas in J. HABERMAS, C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano 1998. Sul punto, vedi anche il contributo di Will Kymlicka, messo a confronto con i precedenti autori da Martin Rhonheimer, che individua due punti comuni a queste tre teorie: il primo, che il puro proceduralismo senza una comprensione condivisa dei valori di base non è sufficiente, e il secondo, per cui l'autocomprensione della cittadinanza in una democrazia costituzionale liberale non è compatibile con tutte le tradizioni culturali. M. RHONHEIMER, *Cittadinanza multiculturale nella democrazia liberale: le proposte di C. Taylor, J. Habermas e W. Kymlicka*, in *Acta Philosophica*, 2006, I, pp. 29-52.

<sup>8</sup> Cfr. l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo CEDU) che vieta ogni discriminazione fondata sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, che dispone che coloro che appartengono a minoranze etniche, religiose o linguistiche non potranno essere privati del diritto di avere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, «la loro propria vita culturale, di praticare o professare la loro propria religione e di impiegare la loro propria lingua» e la Risoluzione 47/135 sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche, approvata il 18 dicembre 1992 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

<sup>9</sup> Il valore fondamentale dell'individuo in quanto parte di una collettività è espressa dal personalismo comunitario di matrice cattolica sviluppato da Emmanuel Mounier in E. MOUNIER, *Qu'est-ce que le personalisme?*, Paris 1946. Sulla tradizione catto-

Nella fase storica di costruzione e consolidamento dello Stato-nazione e fino alla fine della prima guerra mondiale il filo conduttore del costituzionalismo è stato il principio di nazionalità, che poggiava le sue basi su un'identità collettiva generale, mentre dalla seconda metà del Novecento la tendenza si inverte e viene accordata tutela anche a situazioni di identità culturale minoritaria<sup>10</sup>.

L'ordinamento giuridico, attraverso le norme che riconoscono i rapporti sociali, determina la disciplina della cittadinanza, che viene così a configurarsi come terzo polo tra la capacità giuridica del soggetto e la sua necessaria appartenenza alla comunità statale<sup>11</sup>.

In senso moderno, la cittadinanza va intesa come «partecipazione e piena appartenenza ad una comunità»<sup>12</sup>, e passa da essere precondizione delle libertà costituzionali a loro naturale e consequenziale sviluppo<sup>13</sup>.

Storicamente la nozione di cittadinanza indicava il rapporto di partecipazione dei Greci alla vita della *polis*, per poi diventare nella seconda parte dell'Età moderna un mezzo di differenziazione nei rapporti Stato-individuo, andando così a determinare i membri delle nazioni<sup>14</sup>.

Nel Novecento la comunità politica smette di aderire perfetta-

lica del solidarismo in Italia, v. S. ROSSI, *Fraternità e mutualismo: forme nuove di un legame antico*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 815 ss. Sono esempi citati da E. MOSTACCI, *Commerce power e federalizing process. Il governo dell'economia nell'evoluzione dei federalismi di common law*, Milano 2018.

<sup>10</sup> G. JÁUREGUI BERECIARTU, *Derechos individuales versus derechos colectivos*, Madrid 2001, p. 47 ss.

<sup>11</sup> Cfr. G. BISCOTTINI, voce *Cittadinanza, diritto vigente*, in *Enc. dir.*, Milano 1968, VII, p. 140, «la condizione giuridica di un gruppo di persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti e obblighi fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l'obbligo di effettuare determinate prestazioni». Cfr. anche A. FALZEA, *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, 1960, p. 12; G. ALPA, *Status e capacità*, Bari 1993; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova 1997; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975.

<sup>12</sup> T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Bari 2002.

<sup>13</sup> Per un'analisi più dettagliata della nozione di cittadinanza, affrontata da una prospettiva linguistica e comparata, si rimanda al paragrafo 5 del presente capitolo e alla monografia di G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, Milano 2017; G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova 2011.

<sup>14</sup> Lo *status* di cittadino è connesso al tema dell'esclusione: i cittadini beneficiano di alcuni diritti di cui gli stranieri non godono. Cfr. P. COSTA, *Civitas, Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, 1999-2002; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova 1997, p. 229 ss.

mente a quella culturale<sup>15</sup>, poiché ne comprende al suo interno diverse<sup>16</sup>: essa si sostanzia in valori e norme giuridiche proprie di un ordinamento sovrano, che vigono su di un dato territorio assicurando alla collettività la necessaria coesione della compagine sociale dalla quale scaturisce l'unità politica in grado di assicurare il riconoscimento e la valorizzazione di finalità comuni.

Le comunità culturali infatti si aggregano attorno a elementi condivisi in un determinato momento storico, quali storia, lingua, costumi e tradizioni comuni<sup>17</sup>. La comunità culturale non è infatti dissimile dalla definizione di nazione: «un ente sociale preesistente e trascendente rispetto allo stato e al suo ordinamento e persino prescindente dalla sua esistenza e dalla sua formazione»<sup>18</sup>.

Tra i tratti che connotano una nazione troviamo l'unità etnico-sociale che si traduce nell'utilizzo di una o più lingue ufficiali, spesso affiancate da lingue minoritarie parlate nelle zone di confine o storicamente influenzate da fenomeni migratori.

In ogni caso, il fattore linguistico si configura come tratto caratterizzante sia dell'identità individuale che di quella collettiva:

For the group as a whole, its language is a collective accomplishment. An individual member's use of the language is at once a participation in

<sup>15</sup> Nell'Europa orientale, «la tutela dell'identità nazionale tende a trasformarsi in diritto all'etnia o all'identità etnica di cui la protezione della lingua costituisce un corollario. È il caso delle costituzioni della Polonia (art. 27), della Bulgaria, (artt. 3 e 36), della Slovacchia (art. 6), della Slovenia (artt. 11 e 62), della Bielorussia (artt. 17 e 50), della Russia (art. 26.2), dell'Ucraina (art. 10), della Lituania (art. 14), dell'Estonia (artt. 51.1 e 52.1). Ugualmente tutelato è il diritto alla lingua delle minoranze in Polonia (art. 35.1), Bulgaria (art. 36.2), Macedonia (art. 7.3), Slovacchia (artt. 12.3 e 34), Bosnia (art. 6.2-3), Croazia (artt. 12.2 e 15), Slovenia (artt. 12 e 64 e 65, con riferimento alle comunità di zingari), Montenegro (art. 9), Serbia (art. 8.2), Albania (art. 20), Romania (art. 6), Moldova (art. 13.2), Ucraina (artt. 10 e 11), Lettonia (art. 41), Lituania (artt. 37 e 45), Estonia (art. 50)». Sono ricerche effettuate da G.F. FERRARI, *Le libertà, profili comparatistici*, Torino 2011, p. 273.

<sup>16</sup> M.S. WILLIAMS, *La giustizia e i gruppi*, cit., p. 76.

<sup>17</sup> La tradizione è il veicolo di manifestazione, assieme al linguaggio, del patrimonio culturale immateriale che viene trasmesso di generazione in generazione, costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia che realizza un senso di identità e di continuità. Cfr. UNESCO, *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003*, art. 2, c. 1 e c. 2 lett. a). Sul tema, A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. Studio di diritto comparato*, Milano 2018; G.F. FERRARI, *Le libertà*, cit., p. 267.

<sup>18</sup> P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino 1991, p. 154.

this accomplishment and an expression of belonging to the community that has produced it. Because this participation has intrinsic value, members of a language community identify with that language<sup>19</sup>.

Il legame tra gruppo e Stato, attraverso lo strumento della lingua, è ben messo in evidenza da Dominique Schnapper:

la culture commune, entretenue par l'action de l'état, n'est pas seulement le produit des exigences techniques de la société industrielle, c'est aussi le moyen d'entretenir la société politique. La langue est un marqueur ethnique, mais c'est aussi l'instrument essentiel par lequel s'instaure et se maintient la vie démocratique<sup>20</sup>.

L'identità linguistica è dunque la manifestazione più evidente dell'identità culturale: si tratta di «un sistema di rappresentazione, il modo di concepire l'universo, ricordarlo e di esteriorizzarlo attraverso il comportamento più profondo dell'essere umano»<sup>21</sup>.

Le scelte compiute dagli Stati in questa materia, sovente difficile da gestire in contesti multilingue, hanno una forte valenza politica<sup>22</sup>. Tradizionalmente infatti, il modello monolingue incarnato dallo Stato-nazione mira al raggiungimento dell'uniformità linguistica attraverso l'organizzazione dell'amministrazione in una sola lingua ufficiale o il discredito verso la pluralità linguistica che tende a sfociare nella discriminazione<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> D.G. RÉAUME, *Official language rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference*, in W. KYMLICKA, W. NORMAN (eds), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford 2000, p. 266 ss.

<sup>20</sup> D. SCHNAPPER, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nations*, Paris 1994, pp. 140-141.

<sup>21</sup> Cfr. W.F. MAKEY, *The Status and Function of Languages and Language Varieties*, Berlin 1989, p. 47.

<sup>22</sup> Si veda a questo proposito il discorso del Primo Ministro lettone Vladis Dombrovsky che ha incitato i cittadini lettoni a votare contro il russo come seconda lingua ufficiale nel referendum del 2012 in nome della fedeltà all'identità lettone e ai suoi valori costituzionali, accessibile al link [www.mk.gov.lv](http://www.mk.gov.lv); G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU, *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Santarcangelo di Romagna 2013; A. ORTOLANI, *Lingue e politica linguistica nell'Unione Europea*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2002, pp. 127-168. Spesso la scelta delle lingue ufficiali viene utilizzata come "indicatore" per individuare gruppi etnici e nazionali. S. BARBOUR, *Nationalism, Language, Europe*, in S. BARBOUR, C. CARMICHAEL (eds), *Language and Nationalism in Europe*, Oxford 2002, p. 9 ss.

<sup>23</sup> M. BELL, *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford 2002, p.

I gruppi alloglotti rappresentano infatti una minoranza meramente esistenziale in riferimento alla maggioranza dei cittadini di uno Stato e questa situazione perdura fintantoché quest'ultimo non accordi loro uno *status* particolare che ne determina la protezione<sup>24</sup>.

Minoranza linguistica e nazione sono concetti ontologicamente omogenei, comunità intermedie<sup>25</sup>, poiché entrambi ineriscono a gruppi sociali caratterizzati dal sentimento di appartenenza ad una collettività, anche immaginata<sup>26</sup>, che si individua per motivi storici, geografici, culturali, linguistici o religiosi<sup>27</sup>.

Mentre la formazione degli Stati assoluti ha visto sbocciare e affermarsi un gruppo maggioritario che coincide con la nazione, la minoranza esiste in quanto entità debole. L'origine della tutela delle minoranze ha riguardato in primo luogo i gruppi confessionali di religione diversa da quella dei sovrani, che a partire dal XVI secolo per motivi di ordine pubblico cominciarono a riconoscere ai loro sudditi, in determinate circostanze, il diritto di professare la loro religione in deroga al principio *cuius regio, eius religio*<sup>28</sup>.

L'attuazione di un trattamento differenziato nei confronti di un

127, cita il caso di una donna del Surinam non assunta a causa del non perfetto accento olandese.

<sup>24</sup> R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, p. 298 ss. Sul ruolo delle minoranze nel determinare l'impatto della lingua sull'assetto dello Stato si rimanda al paragrafo seguente.

<sup>25</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze linguistiche: nozione giuridica e prospettive di tutela*, in S. GIANNINI, S. SCAGLIONE, *Lingue e diritti umani*, Roma 2011, p. 145.

<sup>26</sup> Per Anderson una nazione è una «comunità politica immaginata, e immaginata come intrinsecamente insieme limitata e sovrana. È immaginata in quanto gli abitanti della più piccola nazione non conosceranno mai la maggior parte dei loro compatrioti, né li incontreranno, né ne sentiranno mai parlare, eppure nella mente di ognuno vive l'immagine del loro essere comunità». B. ANDERSON, *Imagined Communities*, London-New York 1991, tr. it. *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Roma-Bari 2018, p. 39 ss.

<sup>27</sup> G. LOMBARDI, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (Profili storici e costituzionali)*, Torino 1979.

<sup>28</sup> Le persecuzioni religiose, che avevano insanguinato l'Europa prima e dopo l'affissione delle 95 tesi di Lutero, videro una parziale attenuazione a partire dal 25 settembre 1555, quando con la Pace di Augusta Carlo V concesse ai principi tedeschi di scegliere quale religione professare, imponendo tuttavia che questa fosse la stessa per i loro sudditi: i sudditi che praticavano un credo diverso da quello del loro sovrano dovevano pertanto partire ma avrebbero beneficiato di un *beneficium emigrationis*, sovente condizionato al pagamento di un tributo, al fine di formare territori caratterizzati da una certa omogeneità religiosa.

gruppo di cittadini più esiguo rispetto alla totalità dei sudditi, a motivo di una scelta confessionale, rappresenta le «prime forme di tutela internazionale delle minoranze»<sup>29</sup> e lascia traccia nelle costituzioni venute alla luce dopo il secondo conflitto mondiale<sup>30</sup>. Con l'affermazione del principio della laicità dello Stato, perlomeno negli Stati europei, il trattamento derogatorio ha iniziato a riguardare le minoranze nazionali, linguistiche, politiche ed economiche<sup>31</sup>.

Nel XX secolo la necessità della coesistenza di gruppi diversi ha portato all'affermazione del principio pluralistico e all'idea di sostituire la tutela giuridica delle minoranze<sup>32</sup> con una maggiore attuazione individuale dei diritti di libertà<sup>33</sup>. Relativamente ai diritti linguistici, l'emersione del principio di non-discriminazione è la conseguenza più evidente di questo fenomeno, acuito sia dalla presa di coscienza del diritto all'autodeterminazione dei singoli<sup>34</sup>, sia dall'immigrazione<sup>35</sup>, che inietta nel tessuto sociale dello Stato questioni identi-

<sup>29</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993, p. 166 ss.

<sup>30</sup> Per la verità, la Costituzione italiana non contempla le minoranze religiose, ma nei dibattiti del costituente questo tema è ben presente. A. GUZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Milano 2001, p. 12 ss.

<sup>31</sup> L'allusione è per le ideologie a carattere totalitario del Novecento (marxismo, fascismo) che comportarono il compattarsi attorno ad una "fede" politica di legami di gruppo fondati su una comune militanza. Si tratta di un'unione creata attraverso una esplicita manifestazione di volontà che si è concretizzata in istituti giuridici quali l'asilo politico. Altre minoranze sono quelle individuabili in ragione di una forte disparità economica. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., pp. 173-175.

<sup>32</sup> A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 2, p. 304 ss.: «nonostante tutto, quello di "cittadinanza" continua ad essere un concetto essenziale: non solo perché ad esso si riferiscono direttamente o indirettamente gli ordinamenti costituzionali degli stati, non solo perché è sempre presente all'interno degli stati e nella comunità internazionale una lotta per il diritto alla cittadinanza, ma soprattutto perché il concetto di cittadinanza, specie dopo le rivoluzioni borghesi del XVII e XVIII secolo, "appartiene alla sfera politica", in quanto il «cittadino nella democrazia è un citoyen, non un uomo privato o un bourgeois».

<sup>33</sup> L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza, Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1994, p. 263 ss.

<sup>34</sup> C. CASONATO, *Introduzione al biodiritto*, 3ª ed., Torino 2012. D. FERRARI, *Status Giuridico e Orientamento Sexuale. La condizione giuridica dell'omosessualità dalla sanzione, alla liberazione, alla dignità*, Pavia 2015.

<sup>35</sup> «Per quanto riguarda i migranti e le minoranze etniche, le misure nazionali nel campo dell'occupazione e dell'inclusione sociale continuano a porre l'accento sulla necessità dei migranti e delle minoranze etniche di adattarsi, soprattutto attraverso misure di integrazione come i corsi di lingua. Sebbene tali iniziative siano importanti, dovrebbero essere accompagnate da misure che affrontano le prassi, i com-

tarie diverse rispetto alla ormai superata omogeneità culturale dei cittadini<sup>36</sup>.

Il *formante linguistico* si configura allora come elemento della cittadinanza, intesa in senso *legale* quando ci si riferisce al concetto statico di qualità personale del soggetto che identifica un rapporto tra quest'ultimo e lo Stato, e in senso *costituzionale* quando coincide con il dinamico esercizio pieno ed effettivo dei diritti e delle libertà democratiche espresse nella Costituzione<sup>37</sup>. In quest'ultima accezione, «cittadino non è tanto chi è definito tale da una legge dello Stato, ma chi di fatto partecipa attivamente alla vita economica, sociale e politica della comunità in cui vive»<sup>38</sup>.

La società attuale è scarsamente omogenea e risente di varie forme

portamenti e gli atteggiamenti potenzialmente discriminatori della maggioranza della popolazione, che impediscono agli individui di accedere ad un lavoro, un servizio o un corso di formazione indipendentemente dalle qualifiche, dall'esperienza o dalla conoscenza linguistica. Si potrebbero incoraggiare gli Stati membri a fare un maggior uso del Fondo sociale europeo per combattere la discriminazione e attuare misure di integrazione più tradizionali come l'offerta di formazione. Al posto di prendere provvedimenti specifici molti Stati membri cercano di rivolgersi ai gruppi più vulnerabili mediante iniziative generali, ponendo l'accento sul miglioramento delle qualifiche lavorative, sull'accesso agli alloggi e sull'istruzione. Solo pochi paesi definiscono obiettivi chiari e specifici per i gruppi svantaggiati. La mancanza di dati affidabili e comparabili rappresenta un chiaro ostacolo allo sviluppo e al monitoraggio di politiche nazionali ed europee efficaci in questo campo». Libro Verde *Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata*, COM(2004)379 definitivo.

<sup>36</sup> E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, Oxford 2015.

<sup>37</sup> La terminologia adottata è debitrice della teoria dei formanti di Rodolfo Sacco. Vedi R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*, in *Am. J. Comp. L.*, vol. 39, I, Winter, 1991, p. 24: «For example, an antiquated or unreasonable statute may have been replaced by a more suitable interpretation developed by judges or by professors. Thus even the jurist who seeks a single legal rule, indeed who proceeds from the axiom that there can be only one rule in force, recognizes implicitly that living law contains many different elements such as statutory rules, the formulations of scholars, and the decisions of judges-elements that he keeps separate in his own thinking. In this essay, we will call them, borrowing from phonetics, the «legal formants». Comparison recognizes that the «legal formants» within a system are not always uniform and therefore contradiction is possible. The principle of non-contradiction, the fetish of municipal lawyers, loses all value in an historical perspective, and the comparative perspective is historical par excellence». Compito del comparatista è distinguere i diversi formanti dell'ordinamento dissociandoli e misurando le distanze intercorrenti tra un formante e l'altro. A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino 2004, p. 7.

<sup>38</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 514 ss.

di pluralismo giuridico, che si riflettono nell'emersione di una cittadinanza culturale in grado di aggregare ai diritti legati alla cittadinanza anche i diritti differenziati degli appartenenti ai distinti gruppi identitari linguistici, nazionali, religiosi e/o filosofici<sup>39</sup>.

L'identità nazionale è perciò contingente e relazionale<sup>40</sup> e coesiste con una complessità multiculturale che comporta la continua ricerca di nuove sintesi di riconoscimento e di soddisfacimento di istanze identitarie<sup>41</sup>.

Non è infatti un caso che la portata giuridica dell'identità nazionale sia emersa nuovamente in un contesto relazionale quale l'ordinamento sovranazionale europeo, nel cui ambito gli Stati membri «sperimentano lo *status* di componente di un'unità articolata e composta e dunque una condizione – *sui generis* – spazialmente infraordinamentale (rispetto all'UE) e culturalmente minoritaria sotto il profilo della cultura nazionale»<sup>42</sup>.

L'identità nazionale è racchiusa anche nei valori fondamentali della società espressi in Costituzione: i diritti fondamentali degli individui, ivi sanciti e protetti, definiscono un'identità collettiva condivisa che è più rassicurante e va oltre le identità etniche<sup>43</sup>.

La tutela e la promozione dell'autonomia riconoscibile in capo alle situazioni connotate dalla diversità postulano sia un atteggiamento sociale coeso che una specifica architettura delle norme costituzionali e

<sup>39</sup> R. TONIATTI, *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige / Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova 2012, pp. 5-29.

<sup>40</sup> P. SAHLINS, *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley 1989.

<sup>41</sup> M.C. BARUFFI, *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova 2010.

<sup>42</sup> «Il pluralismo culturale può qui intendersi come un insieme di beni destinatari di protezione giuridica ovvero idonei a caratterizzare di sé situazioni individuali e collettive meritevoli di tutela secondo la *western legal tradition*: la libertà di coscienza, di pensiero e di espressione, la libertà religiosa, la libertà linguistica, la libertà di vocazione professionale, la libertà di unione familiare, la libertà sessuale, la libertà terapeutica». Cfr. R. TONIATTI, *Pluralismo e autodeterminazione delle identità*, cit., p. 5 ss. Sui processi cognitivi e decisionali si rimanda a R. CATERINA, *Un approccio cognitivo alla diversità culturale*, in R. CATERINA (a cura di), *I fondamenti cognitivi del diritto*, Milano 2008, pp. 205-219.

<sup>43</sup> Cfr. J.H.H. WEILER, *Fédéralisme et constitutionnalisme: le Sonderweg de l'Europe*, in R. DEHOUSSE (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris 2002, p. 151 ss.

dei Trattati: il primo requisito riguarda la creazione di un substrato culturale idoneo a favorire il rispetto del pluralismo e la valorizzazione delle differenze, il secondo consiste invece nella previsione di specifiche tecniche di riconoscimento della rappresentanza delle diverse nazionalità. A livello costituzionale possiamo annoverare la riserva negli organi costituzionali di posti a favore di rappresentanti dei territori<sup>44</sup>.

La tassonomia dei diritti fondamentali dell'Unione europea identifica nel principio di eguaglianza un principio fondamentale<sup>45</sup> e generale<sup>46</sup> del diritto comunitario, di cui il divieto di discriminazione è considerato un'espressione specifica: si ha uguaglianza in assenza di discriminazioni e ci sono discriminazioni se si verifica una violazione dell'uguaglianza<sup>47</sup>.

L'embrione della cittadinanza europea si è sviluppata nel grembo di una categoria economica specifica, quella del lavoratore comunitario, che attraverso la libertà di circolazione e il principio di non discriminazione<sup>48</sup> polarizzava un insieme di diritti transnazionali fun-

<sup>44</sup> Cfr. E. CECCHERINI, *La partecipazione politica delle minoranze etnico-linguistiche nei Parlamenti. Nuove sfide per un problema antico*, in L. DE GRAZIA, L. LORELLO, G. VERDE (a cura di), *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Sant'Arcangelo di Romagna 2018, p. 45 ss.

<sup>45</sup> G. TESAURO, *Eguaglianza e principio di legalità*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, p. 1 ss.

<sup>46</sup> Corte giust., 12 maggio 2011, c. 391/09, *Malgožata Runevi-Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*, par. 43.

<sup>47</sup> X. BLOY, *L'ambiguïté du concept de non-discrimination*, in F. SUDRE, H. SURREL (dir.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 2008, p. 51 ss. L'utilizzo del plurale non è casuale. Mentre l'uguaglianza è un concetto che ammette differenziazioni, in ragione della sua sostanziale realizzazione, la non discriminazione non tollera attuazioni diverse. Cfr. D. BORRILLO (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris 2003; Corte giust., 8 ottobre 1980, c. 810/79, *Peter Überschär c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, par. 16: «il principio generale di uguaglianza, di cui il divieto di discriminazione a motivo della cittadinanza è solo un'espressione specifica, è uno dei principi fondamentali del diritto comunitario. Questo principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata».

<sup>48</sup> Una disposizione specifica della cittadinanza europea è contenuta all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La direttiva disciplina e specifica il contenuto dell'art. 21 TFUE, estendendo ai familiari dei cittadini i diritti di circolazione, anche se «non aventi la cittadinanza di uno Stato membro». Cfr. Corte giust., 7 luglio 1992, c. 370/90, *The Queen c. Immigration Appeal Tribunal e Su-*

zionali allo sviluppo del mercato. In questo senso, la libertà di circolazione si configurava più come «un regime di mobilità di un fattore di produzione» che come una vera e propria libertà<sup>49</sup>. Le barriere linguistiche sono ben presto individuate dalla Corte di giustizia come un ostacolo alla circolazione dei lavoratori:

la facoltà di usare la propria lingua in un procedimento dinanzi ai giudici dello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni che valgono per i lavoratori cittadini di detto Stato, contribuisce in notevole misura all'integrazione del lavoratore migrante e della sua famiglia nella società del Paese ospitante e quindi al raggiungimento dello scopo della libera circolazione dei lavoratori<sup>50</sup>.

Non è un caso che la giurisprudenza antidiscriminatoria sia nata nel campo lavoristico: il divieto di discriminazione in base alla nazionalità è espressamente previsto all'art. 18 del TFUE proprio in riferimento al lavoratore europeo e ha determinato la specificazione del divieto di trattamenti diversi «per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro» (art. 45, par. 2, TFUE)<sup>51</sup>.

Diretta discendente del connubio fra la libertà di circolazione e i diritti politici fruibili nello Stato ospite, la cittadinanza europea dal trattato di Maastricht in poi costituisce uno *status* di cui la cittadinanza nazionale è il presupposto, annovera elementi identitari e di appartenenza<sup>52</sup>, ma arretra in alcune situazioni, dove l'esigenza di pre-

*rinder Singh*; Corte giust., 11 luglio 2002, c. 60/00, *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*; Corte giust., 25 luglio 2002, c. 459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX) c. Stato belga*; Corte giust., 14 aprile 2005, c. 175/03, *Commissione c. Spagna*; Corte giust., 27 aprile 2006, c. 441/02, *Commissione c. Germania*; Corte giust., 11 dicembre 2007, c. 291/05, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie c. R. N. G. Eind*.

<sup>49</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino 2014, p. 410.

<sup>50</sup> Corte giust., 11 luglio 1985, c. 137/84, *Pubblico ministero c. Robert Heinrich Maria Mutsch*.

<sup>51</sup> D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro*, Napoli 2005, p. 394 ss.; E.M. MASTINU, *Diritto e processo nella lotta contro le discriminazioni di genere*, Padova 2010.

<sup>52</sup> Identitari perché il senso di identità collettiva tra i membri di un gruppo consiste nella percezione di dovere rispettare reciproci obblighi. Cfr. C. CALHOUN, *The democratic Integration of Europe-Interest, Identity and the Public Sphere*, in M. BEZIN, M. SCHAIN (eds), *Europe Without Borders-Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*, Baltimore 2004. Di appartenenza perché storicamente la nozione di cittadinanza indicava il rapporto di partecipazione dei Greci

servare alcuni aspetti della gestione di uno Stato membro è appannaggio unicamente dei cittadini di quello Stato<sup>53</sup>.

L'emersione della cittadinanza europea ha pertanto favorito la chiusura della forbice fra cittadinanza e nazionalità<sup>54</sup>, complice il fatto che molti diritti enunciati nei Trattati ed elaborati dalla Corte di giustizia siano in realtà funzionali alla libertà di circolazione<sup>55</sup>.

Dal 1992 sfuma infatti la differenza tra cittadini economicamente attivi e non, e la libertà di circolazione viene accordata anche a quelli non attivi<sup>56</sup>.

In realtà, sebbene permangano alcune differenze tra queste due categorie di cittadini<sup>57</sup>, l'interpretazione uniformante della Corte di giustizia ha inciso sulle discipline nazionali: ha fatto prevalere la cittadinanza comunitaria nonostante le norme contrarie di uno Stato membro<sup>58</sup>, ha dilatato la nozione di lavoratore, annoverando anche quelli non più attivi o non ancora occupati e ha esteso il diritto di circolazione a tutti i cittadini, configurando così un diritto individuale, la cui fruizione è diretta e generalizzata<sup>59</sup>.

alla vita della *polis*, per poi diventare nell'Ottocento un mezzo per differenziare nei rapporti individuo-Stato, i membri delle nazioni. Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 229 ss.

<sup>53</sup> R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 662; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur. it.*, vol. VI, Roma 1995; B. NASCIBENE, *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *Riv. int. dir. Uomo*, 1995, p. 246 ss.

<sup>54</sup> Cfr. art. 17 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (in prosieguo, Trattato CE), ora art. 20.

<sup>55</sup> Cfr. F. EVANS, *Nationality law and European Integration*, in *Eur. L. Rev.*, 1990, p. 190 ss; E. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, London 1993; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 287.

<sup>56</sup> Cfr. art. 8 del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Sul punto, E. FERRARI, *L'uguale libertà del cittadino europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 931.

<sup>57</sup> Cfr. art. 7 par. 1, lett. b della direttiva 2004/38/CE.

<sup>58</sup> Si veda il caso *Micheletti*, in cui la Corte di giustizia ha risolto la domanda di rinvio pregiudiziale proposta da un tribunale spagnolo nel senso che «le disposizioni di diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento ostano a che uno Stato membro neghi ad un cittadino di un altro Stato membro, che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, il diritto di avvalersi di detta libertà per il solo motivo che la legislazione dello Stato ospitante lo considera come cittadino dello Stato terzo». Corte giust., 7 luglio 1992, c. 369/1990, *Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, par. 15.

<sup>59</sup> B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico con-*

La libertà di circolazione connota infatti lo *status* di cittadino europeo. Libertà di circolazione e cittadinanza sembrano forgiare l'una i contorni dell'altra: dalla libertà di circolazione si passa alla cittadinanza di mercato per poi approdare alla definizione di cittadinanza come *status* fondamentale<sup>60</sup>. La risultante di questo processo è stata una progressiva estensione del principio di circolazione inteso in senso di diritto generale, non subordinato cioè all'appartenenza a singole categorie<sup>61</sup>, elevato a principio fondante dei diritti soggettivi del cittadino europeo<sup>62</sup>.

L'interazione tra Unione europea e Stati nazionali non comporta soltanto il fatto che, secondo i Trattati, sia la cittadinanza nazionale di uno Stato membro a costituire il presupposto per essere cittadino dell'Unione<sup>63</sup>, ma anche il fatto che la relazione tra essi non può che essere colta nella sua dimensione concreta, dinamica e potenziale, tipica di un sistema complesso e multilivello qual è quello europeo.

I cittadini considerano la cittadinanza europea come un qualcosa

corso, Napoli 2012; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995.

<sup>60</sup> T. KOSTAKOPOULOU, *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional change*, in *Mod. L. Rev.*, 2005, 68, p. 233. In particolare, si vedano le sentenze Corte giust., 7 settembre 2004, c. 456/02, *Michel Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles* (CPAS); Corte giust., 17 settembre 2002, c. 413/99, *Baumbast and R c. Secretary of State for Home Department*.

<sup>61</sup> F. STRUMIA, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa, Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante, da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Napoli 2013.

<sup>62</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi*, Bruxelles, 13.7.2010, COM(2010)373 def., 2.

<sup>63</sup> «L'Unione è uno spazio di valori comuni condivisi. Tali valori sono incompatibili con i crimini dei regimi totalitari. La memoria dei crimini contro l'umanità va condivisa da tutti in una prospettiva di riconciliazione. L'Unione è chiamata a spianare la strada in tal senso, nel rispetto delle modalità proprie a ciascuno Stato. Questi valori sono alla base della cittadinanza europea e il loro rispetto è un criterio essenziale per aderire all'Unione. La cittadinanza europea, che si somma a quella nazionale e la completa, conferisce ai cittadini dell'Unione diritti e obblighi specifici che devono esprimersi in modo concreto e efficace». Cfr. art. 20 TFUE. Si noti tuttavia che il paragrafo aggiunto all'art. 8 par. 1 TUE dal Trattato di Amsterdam nel 1997 fa emergere la tensione tra l'ideale europeo e il conservatorismo degli Stati membri: «1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

di residuale rispetto a quelle nazionali<sup>64</sup>, e iniziano a percepirla la specificità quando cessano di essere “statici” e diventano “dinamici”, ad esempio svolgendo un’attività lavorativa in un altro Stato membro<sup>65</sup>.

In questo contesto, la diversità linguistica incide potentemente sul lavoro transfrontaliero, sia privato che pubblico.

Rispetto alla libera circolazione dei lavoratori sancita dall’art. 45 TFUE, il diritto dell’Unione si lega al nome dei cittadini che, ricorrendo alla Corte di giustizia, hanno portato al riconoscimento dei relativi diritti<sup>66</sup>.

In particolare i diritti dei lavoratori, che fanno leva sul principio di uguaglianza, si concretizzano nell’effettività del diritto a rispondere a offerte di lavoro, a spostarsi, a insediarsi in un altro Stato membro, facendo entrare in contatto lingue e culture diverse<sup>67</sup>.

Da un lato quindi la cittadinanza europea sembra stemperare il rilievo della nazionalità statale in virtù delle forze centrifughe della globalizzazione e centripete dei regionalismi, dall’altro contribuisce a raf-

<sup>64</sup> M. COTTA, P. ISERNIA, *L’Unione Europea e le sfide della cittadinanza sovranazionale*, in P. BELLUCCI, N. CONTI (a cura di), *Gli italiani e l’Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media*, Roma 2012, p. 29.

<sup>65</sup> Il fatto che l’Unione europea ancori la libertà di movimento allo status di cittadino mette in relazione la dimensione territoriale insita nel concetto di cittadinanza con quella di appartenenza ad una comunità stabilmente insediata entro confini certi e su cui viene esercitata la sovranità. Ciò avviene anche negli ordinamenti nazionali a struttura federale o regionale che, pur essendo caratterizzati da un decentramento amministrativo più o meno forte, non ostano all’integrazione della popolazione nazionale.

<sup>66</sup> J. SHAW, *A view of the Citizenship Classic: Martinez Sala and Subsequent Cases on Citizenship of the Union*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, p. 356 ss.

<sup>67</sup> S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di uguaglianza*, Napoli 2011, p. 121 ss.; L. STIZIA, *Pari dignità e discriminazione*, Napoli 2011; M. BARBERA, *Il principio di uguaglianza nel sistema europeo “multilivello”*, in E. PACIOTTI (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa*, Roma 2011, p. 63 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Il principio di eguaglianza nell’Unione Europea*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009, p. 255 ss.; P. CARETTI, *Uguaglianza e diritto comunitario*, in M. CARTABIA, T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell’uguaglianza. Atti del VI convegno della facoltà di giurisprudenza, 15-16 maggio 2008*, Milano 2009, p. 209 ss.; A. ILIPOULOU, *Le principe d’égalité et de non discrimination*, in J. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit Administratif européen*, Bruxelles 2007, pp. 434-458.

forzare il multiculturalismo delle società moderne, attuato attraverso la valorizzazione del retaggio comune delle diversità nazionali e regionali degli Stati membri<sup>68</sup>. Si assiste così al rafforzamento della nozione di residenza, che arricchisce di contenuti la «cittadinanza amministrativa»<sup>69</sup>.

In questo senso, la garanzia dell'esercizio dei diritti da parte delle minoranze ha rappresentato un'importante evoluzione del valore della persona e della sua libertà, creando un nuovo criterio di specificazione dei diritti<sup>70</sup>.

Relativamente al lavoro nel settore privato, è noto che le barriere linguistiche costituiscano una limitazione alla fruizione della libertà di circolazione: secondo i sondaggi di un Eurobarometro del 2006, il 36% dei cittadini annoverava le barriere linguistiche fra i principali ostacoli che impedivano loro di esercitare il diritto di studiare, lavorare o stabilirsi dopo la pensione in un altro Stato membro. L'Eurobarometro del 2012 mostra come, in generale, vi sia una più diffusa percezione della barriera linguistica e si sia creato uno iato importante tra le nuove e le vecchie generazioni<sup>71</sup>, mentre in base a dati

<sup>68</sup> Cfr. art. 167 TFUE che protegge le differenze nazionali: «l'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri, nel pieno rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando al contempo il retaggio culturale comune».

<sup>69</sup> R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 201 ss.

<sup>70</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990; G. ROLLA, *La prospettiva dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*, in *Quad. cost.*, 1997, 3, p. 417 ss.

<sup>71</sup> «When polling attitudes towards languages of younger people, particularly those aged 15-24 when compared with those aged 55+, the differences are: On communicating online (44% vs. 13% respectively); on reading magazine and newspaper articles (41% vs. 20%) and on following news on television or radio (41% vs. 20%); on using foreign languages on the internet (50% vs. 19% respectively); on studying languages (41% vs. 4%); on continuing to learn a new language in the last 2 years (45% vs. 5% respectively) and starting to learn a new language in the last 2 years (18% vs. 3%); on preferring watching foreign films and programmes with subtitles, rather than watching dubbed versions (55% vs. 35%); on thinking translation plays an important role in their everyday life (54% vs. 35% respectively); on the main advantages to learning a new language as the ability to study in another country (54% vs. 39% respectively) or having better prospects of working abroad at a later stage (29% vs. 6% respectively) and better career prospects/promotion (29% vs. 6%); on barriers to learn, they think it is too expensive (30% vs. 17% respectively)». Cfr. Special Eurobarometer 386, *Europeans and their language*, accessibile al link [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Eurostat, alla fine del 2017 il 3,8% dei cittadini dell'UE (17 milioni di persone più 1,4 milioni di pendolari) soggiornava o lavorava in uno Stato membro diverso da quello di cui aveva la cittadinanza, con un incremento dell'1,3% rispetto al 2007.

Relativamente al settore pubblico, il regolamento (CEE) n. 1612/1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, poi sostituito dal regolamento (UE) n. 492/2011, ha specificato i diritti che scaturiscono dall'art. 45 TFUE.

In particolare, il paragrafo 1 dispone che «ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali di detto Stato», mentre il secondo paragrafo dello stesso articolo sancisce che «egli gode in particolare, sul territorio di un altro Stato membro, della stessa precedenza riservata ai cittadini di detto Stato, per l'accesso agli impieghi disponibili».

Il secondo paragrafo dell'articolo 45 TFUE mette in evidenza che la libera circolazione dei lavoratori «implica l'abolizione di ogni discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per ciò che riguarda il lavoro, la remunerazione e tutte le altre condizioni di lavoro». Questa affermazione non è tuttavia assoluta. Si possono infatti evidenziare due deroghe. La prima è prevista al paragrafo 3 dell'articolo 45 TFUE ed è relativa alle questioni di ordine pubblico. La seconda, che è la più rilevante ai fini del presente lavoro, è contenuta nel quarto paragrafo dell'articolo 45 TFUE: «le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione»<sup>72</sup>.

La nozione di pubblico impiego ha registrato diverse definizioni negli Stati membri, alcune restrittive altre più ampie.

La ricerca di uniformità ha pertanto sollevato varie questioni che hanno portato alla creazione di un filone di pronunce del giudice europeo, caratterizzate dal denominatore comune che uno Stato mem-

<sup>72</sup> L'origine obbligatoria della funzione pubblica è ben messa in rilievo dalla storica dottrina francese: il funzionario è «l'agent des gouvernants, qui participe à l'accomplissement d'un service rentrant dans la mission obligatoire de l'état». Cfr. L. DUGUIT, *Études de droit publique, II, L'État, les gouvernants, et ses agents*, Paris 1903, p. 413. Per una rivisitazione in chiave moderna del pensiero di questo autore cfr. J.M. BLANQUER, M. MILET, *L'invention de l'État. Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Paris 2015.

bro non potesse in ogni caso esercitare una limitazione generale dei cittadini europei nell'accedere al pubblico impiego nazionale<sup>73</sup>.

La Corte ha pertanto avuto modo di ricorrere ad un approccio funzionale (o sostanziale), opposto all'approccio istituzionale (o soggettivo) preferito dagli Stati membri<sup>74</sup>, che si è concretizzato nell'analisi delle mansioni esercitate in concreto per decidere se rientrassero o meno nell'esercizio dei pubblici poteri<sup>75</sup>. L'accento va posto sulla effettiva natura, le responsabilità ricoperte e le funzioni realmente esercitate, mentre la deroga è ammessa solo per le «attività che, considerate di per sé, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri»<sup>76</sup>, i quali in ogni caso devono essere svolti in modo abituale<sup>77</sup>.

Dagli anni Novanta la Corte di giustizia ha infatti stabilito che

<sup>73</sup> Corte giust., 12 febbraio 1974, c. 152/73, *Sotgiu c. Deutsche Bundespost* Corte giust., 17 dicembre 1980, c. 149/79, *Commissione c. Regno del Belgio*; Corte giust., 3 giugno 1986, c. 307/84, *Commissione c. Repubblica francese*; Corte giust., 16 giugno 1986, c. 225/85, *Commissione c. Repubblica italiana*; si veda la Comunicazione della Commissione del 5 gennaio 1988, *Libre circulation des travailleurs et accès aux emplois dans l'administration publique des États membres. Action de la Commission en matière de l'article 39, paragraphe 4, du traité*, in GUCE C 72, 18 marzo 1988, p. 2; Corte giust., 2 luglio 1996, c. 473/93, *Commissione c. Lussemburgo*, par. 36; Corte giust., 2 luglio 1996, c. 173/1994, *Commissione c. Belgio*, par. 19.

<sup>74</sup> Corte giust., 17 dicembre 1980, c. 149/79, *Commissione c. Regno del Belgio*.

<sup>75</sup> Corte giust., 2 luglio 1996, c. 473/93, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*, par. 46-47.

<sup>76</sup> Corte giust., 30 settembre 2003, c. 405/01, *Colegio de Oficiales Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española c. Administración del Estado*, par. 44 e 50; Corte giust., 11 marzo 2008, c. 89/07, *Commissione c. Francia*, par. 15; Corte giust., 10 settembre 2014, c. 270/13, *Haralambidis c. Casilli e Autorità portuale di Brindisi e al.* In particolare si vedano le conclusioni A. G. 5 giugno 2014, c. 270/13 *Haralambidis*, par. 54-62, che al par. 57 evidenzia sei elementi da tenere in considerazione: i) la prossimità o la connessione delle attività esercitate riguardo ai suddetti poteri di *imperium* o *potestas*; ii) se il posto comporti il trattamento di questioni che attingono alla tutela di interessi essenziali di sicurezza degli Stati membri; iii) il livello di responsabilità che l'esercizio di questi poteri comporta, in termini di superiorità di grado, o di funzioni direttive o ispettive; iv) se questi poteri, nella società moderna, siano considerati, in ragione della loro stessa natura o tipicamente come esercitati dallo Stato; v) gli effetti di vasta portata o, al contrario, limitati che le attività che il posto comporta possono avere su altri individui; e vi) se gli atti o le misure adottate dal titolare del posto producano conseguenze giuridiche immediate e dirette nei confronti di altri individui o se essi abbiano una natura meramente ausiliaria o preparatoria.

<sup>77</sup> Corte giust., 31 maggio 2001, c. 283/99, *Commissione c. Italia*.

«gli impieghi nella pubblica amministrazione, che ai sensi del n. 4 dell'art. 48 esulano dalla sfera di applicazione dei nn. 1-3 dello stesso articolo, sono tutti quelli che implicavano una partecipazione diretta o indiretta all'esercizio del pubblico potere ed alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato o delle altre comunità pubbliche e che presuppongono da parte dei titolari dell'impiego, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. Gli impieghi così esclusi sono quelli che, tenuto conto dei compiti e delle responsabilità che comportano, possono presentare le caratteristiche delle attività specifiche dell'amministrazione nei settori summenzionati»<sup>78</sup>.

In questo contesto si pone la questione dell'accesso al pubblico impiego di un cittadino europeo presso la pubblica amministrazione di un altro Stato membro<sup>79</sup>.

La funzione pubblica nazionale è senza dubbio il settore del sistema politico-amministrativo più marcato dalla tradizione e dalla storia nazionale di ogni Stato: il fatto che l'art. 6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* abbia riservato i posti pubblici al cittadino non intendeva escludere gli stranieri ma garantirne un equo accesso che non lo subordinasse ai privilegi dell'*Ancien Régime*. I nazionalismi ottocenteschi enfatizzarono poi il legame di appartenenza tra la comunità e lo Stato, stabilendo il necessario requisito della nazionalità per potere accedere alle pubbliche amministrazioni<sup>80</sup>.

Sovente infatti gli Stati membri si sono premurati di escludere la funzione pubblica nazionale dal campo di applicazione della libera circolazione delle persone, come attesta la lettera del paragrafo 4 dell'articolo 45 TFUE e come è confermato dall'art. 8 del regolamento 1612/1968<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Sentenza Corte giust., 27 novembre 1991, c. 4/91, *Annegret Bleis c. Ministère de l'Éducation nationale*.

<sup>79</sup> Il discorso verrà sviluppato in chiave comparata nel capitolo III, al quale si rinvia.

<sup>80</sup> S. CASSESE, *Stato-nazione e funzione pubblica*, in *Gior. dir. amm.*, 1988, I, p. 90.

<sup>81</sup> Nel 2016, il regolamento (UE) n. 492/2011 è stato emendato dal regolamento (UE) 2016/589 sui servizi europei per l'impiego (EURES). Pertanto, le norme relative allo scambio di informazioni sui posti vacanti, sulle domande di lavoro e sui CV in tutta l'UE ora rientrano nell'ambito della nuova normativa. La direttiva 2014/54/UE è volta a facilitare un'applicazione e un'attuazione uniforme del diritto conferito dall'articolo 45 del TFUE e dagli articoli 1-10 del regolamento 492/2011/UE che ha codificato il regolamento 1612/1968.

Tale esclusione riguarda sia l'esercizio dei pubblici poteri, sia i motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (cfr. art. 45, par. 3 TFUE)<sup>82</sup>.

L'Unione europea non possiede competenze in materia di funzione pubblica nazionale, ma da più di trent'anni è possibile rilevare una crescente volontà di ridurre al massimo la portata di questa eccezione, al fine di assicurare una libera circolazione dei lavoratori su tutto il territorio dell'Unione e di garantire il buon funzionamento del mercato unico<sup>83</sup>.

Questa duplicità di fini, unita al principio di buon andamento dell'amministrazione, ha contribuito al delinarsi della nozione autonoma di pubblica amministrazione<sup>84</sup>, che supera il riconoscimento formale

<sup>82</sup> Sono gli ambiti in cui si sostanzierebbe il vincolo solidaristico che lega Stato e cittadini con il doppio filo dei diritti e dei doveri; cfr. Corte giust., 17 dicembre 1980, c. 149/79, *Commissione Europea c. Regno del Belgio*, par. 10. L'esercizio dei pubblici poteri è da intendersi in senso cumulativo con la tutela di interessi generali, e ha progressivamente eroso le prerogative degli stati membri, riducendo il loro margine di manovra. Sul punto, si veda M.I. PRAVITA, *The Access of EU Citizens to the public service: a comparative analysis*, in *Review of European studies*, 2010, 2, p. 19; Cfr. M. POCHARD, *Les implications de la libre circulation: plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique*, in *Actual. jur. dr. Adm.*, 2003, p. 1906, (dossier su «Le droit de la fonction publique au risque du droit communautaire»). *Conseiller d'État e rapporteur général della Section du rapport et des études*, Marcel Pochard è stato il redattore del *Rapport public 2003 del Conseil d'État*.

<sup>83</sup> R. CARANTA, *La libertà di circolazione dei lavoratori nel settore pubblico*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 1, p. 21; F. BATTAGLIA, *I differenti orientamenti giurisprudenziali in materia di accesso al pubblico impiego fra atteggiamenti di chiusura e approcci più attenti al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2017, 19, pp. 1-27. In senso analogo, v. S. CASSESE, *Stato-nazione e funzione pubblica*, in *Gior. dir. amm.* 1997, I, p. 88; B. WILKINSON, *Towards European Citizenship?*, in *Eur. Pub. L.*, 1995, 3, p. 430; M.P. CHITI, *I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 796 ss; B. LENZ, *The Public Service in Article 48(4) EEC with Special Reference to the Law in England and in the Federal Republic of Germany*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1989, p. 81 ss. In giurisprudenza, v. Corte giust., 7 settembre 2004, c. 456/02, *Michel Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, cit.; Corte giust., 3 luglio 1986, c. 66/85, *Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg*.

<sup>84</sup> È noto il carattere funzionale della nozione di pubblica amministrazione europea, che si modula sulle diverse discipline; v. D. PALAZZO, *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, p. 753; P. GOTTI, *La problematica "nozione finanziaria" di Pubblica Amministrazione, l'elenco Istat e la regola della spending review*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 177 ss.; M.P. CHITI, *La Pubblica Amministrazione*, in *Id.* (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2013, p. 171 ss.; B. SPAMPINATO, *La nozione di pubblica ammini-*

e nazionale di un soggetto come pubblico o privato, oppure il concetto di esercizio dei pubblici poteri, che sono intesi in modo diverso negli Stati membri<sup>85</sup>.

L'Unione europea disciplina ormai sempre più nel dettaglio il diritto del lavoro, pubblico o privato<sup>86</sup>, sia attraverso il riconoscimento di diplomi e qualifiche professionali sia attraverso l'attuazione del principio

*strazione nell'ordinamento nazionale e in quello dell'Unione Europea*, in *Gior. dir. amm.*, 2011, p. 909 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 765; E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino 2004, p. 171; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano 2003, p. 171 ss.; Id., *Soggetti privati «enti pubblici»*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 801 ss.; J.A.M. MOLINA, *Le distinte nozioni comunitarie della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 561 ss.; S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1996, 10, p. 922 ss.; A. MASSERA, *Il ruolo della amministrazione alla luce dell'Atto unico europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 786 ss.; in particolare, per il settore dei contratti pubblici, v. R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino 2012, p. 245 ss.; A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa 2011, p. 59 ss. Anche il diritto interno riconosce l'esistenza di una nozione di pubblica amministrazione europea: v. Cons. Stato, 1° giugno 2016, n. 2326: «Nel nostro ordinamento, anche in ragione dell'influenza del diritto europeo, non esiste una definizione unitaria ed omogenea di ente pubblico. La valorizzazione del profilo funzionale relativo alle finalità perseguite porta a individuare diverse nozioni di pubblica amministrazione in ragione degli ambiti generali e settoriali di disciplina che vengono in rilievo e, per ciascuna pubblica amministrazione, una possibile articolazione della natura, pubblica o privata, in ragione della specifica disciplina applicabile». Nello stesso senso v. Cons. Stato, 28 giugno 2016, n. 13.

<sup>85</sup> S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, cit., p. 921, «la nozione comunitaria si sottrae alle qualificazioni che dipendono dalle vicende storiche (si pensi all'espansione ed alla contrazione dell'intervento pubblico) e dalle scelte dei legislatori nazionali (che conferiscono a soggetti pubblici poteri di tipo privatistico e ad enti privati poteri derogatori al diritto privato, o che attribuiscono ad un ente natura pubblicistica, ad un altro privatistica, indipendentemente dalla natura materiale dell'attività svolta). Giurisprudenza consolidata sottrae la nozione di pubblica amministrazione alla totale discrezionalità degli stati membri: la nozione di « pubblica amministrazione » ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE deve ricevere un'interpretazione e un'applicazione uniformi nell'intera Unione e non può pertanto essere rimessa alla totale discrezionalità degli Stati membri». Cfr., *ex multis*, Corte giust., 10 settembre 2014, c. 270/13, *Haralambidis*, cit., par. 43. Sull'esclusione tutta italiana della dirigenza dalla libera circolazione dei lavoratori pubblici cfr. B. GAGLIARDI, *Principio del pubblico concorso e professionalità dei pubblici funzionari*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2009, p. 2810.

<sup>86</sup> E. ALES, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Commentario sul diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino 2010, p. 131. ss;

di libera circolazione dei servizi<sup>87</sup>. Di qui la necessità di analizzare, in prospettiva necessariamente comparata<sup>88</sup>, il modo in cui le pubbliche amministrazioni nazionali abbiano reagito alla diversità linguistica, disciplinata non solo dal diritto europeo ma anche dagli Stati membri.

Sebbene la dimensione istituzionale della gestione della diversità abbia costituito un importante campo di indagine, il ruolo della pubblica amministrazione nel governare la materia linguistica negli Stati plurilingue è particolarmente interessante: in effetti, il rapporto dei cittadini con lo Stato e i suoi enti territoriali si concretizza nell'interazione tra costoro e i funzionari a contatto con il pubblico, quelli che gli analisti anglosassoni chiamano *street-level bureaucrats*<sup>89</sup>.

La scarsa presenza, se non l'assenza di membri di minoranze nazionali nel tessuto burocratico statale e l'incapacità dei membri della maggioranza di interagire con la minoranza, può contribuire a minare la legittimità dello Stato.

D'altra parte, l'esclusione o la sottorappresentanza delle minoranze nazionali nella pubblica amministrazione può essere un'importante fonte di conflitto o malcontento per la popolazione, nella misura in cui i servizi pubblici non siano attuati in modo efficiente in ragione dell'impossibilità di assicurare l'impiego di personale alloglotto.

La predisposizione di un canale d'accesso dedicato è particolarmente ricercato anche in relazione alla stabilità economica e ai benefici sociali che generalmente accompagnano il pubblico impiego<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Cfr. direttiva 89/48/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni; direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE.

<sup>88</sup> È noto che ciascuno Stato ha una diversa attitudine nel giudicare l'intensità dei pubblici poteri necessari allo svolgimento di una data mansione: cfr. ordinanza del Tribunale di Firenze, 27 maggio 2017, che ha sospeso la procedura concorsuale, indetta con d.m. 18 novembre 2016, per l'assunzione di 800 posti di assistente giudiziario nei ruoli del personale del Ministero della Giustizia, sulla base del fatto che il profilo professionale di assistente giudiziario rappresenta un'attività ausiliaria, preparatoria all'esercizio di pubblici poteri.

<sup>89</sup> Cfr. D.J. KINGSLEY, *Representative Bureaucracy*, Antioch 1944; M. LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980; A. GAGNON, L. TURGEON, O.D. CHAMPLAIN, *La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2006, 2, 118, p. 291 ss.

<sup>90</sup> Sull'influenza dei funzionari pubblici nell'attuazione dei programmi di governo cfr. M.J. ESMAN, *Public Administration and Conflict Management in Plural Societies: the Case for Representative Bureaucracy*, in *Public Administration and Development*,

La lingua, a torto o a ragione sempre più associata all'idea di identità<sup>91</sup>, diventa un laboratorio di studio che trascende la distinzione pubblico-privato per ancorarsi nel campo, trasversale, dei diritti fondamentali<sup>92</sup>.

Il contenuto del diritto alla lingua viene di fatto definito attraverso la dimensione linguistica di svariati diritti quali, ad esempio, il diritto a un giusto processo<sup>93</sup>, il divieto di discriminazione, la dignità umana<sup>94</sup> e la certezza del diritto<sup>95</sup>. Quelli appena citati sono aspetti che non possono essere trascurati da una buona amministrazione, che deve necessariamente prevedere meccanismi idonei, seppure differenti, a ri-

1999, 4, 19, p. 353 ss.; J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino ed esperienze comparate*, Padova 2014. Sul rapporto tra pubblica amministrazione e minoranze si veda A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967; E. PALICI DI SUNI, *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998, p. 161 ss.

<sup>91</sup> R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di un "nuovo modello di riparto delle competenze" legislative tra Stato e Regioni*, in *Regioni*, 2009, 5, p. 1121 ss.

<sup>92</sup> La fondamentalità è un concetto chiave della dottrina costituzionalistica di gran parte dei Paesi della *Western Legal Tradition*. Da un punto di vista di teoria generale, tra i molti contributi sul tema, v. P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico comparativa*, Torino 2006; G.F. FERRARI, *Le libertà*, cit., p. 331; P. HÄBERLE, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, Heidelberg 1983, tr. it. *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma 1993; R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna 2012.

<sup>93</sup> Cfr. art. 6, par. 3 (a) CEDU.

<sup>94</sup> X. ARZOZ, *Language Rights as Legal Norms*, in *Eur. Publ. L.*, 2009, 15, pp. 541-574.

<sup>95</sup> Corte giust., 11 dicembre 2007, c. 161/06, *Skoma Luxcsro c. Celní editelství Olomouc*, 2007, opinione dell'Avvocato generale Kokott, par. 36; Corte EDU, 24 marzo 1988, *Olsson c. Sweden*, n. 10465/83, par. 61; sulla chiarezza e comprensibilità delle norme si vedano anche le sentenze Corte EDU, 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Greece*, Serie A no 260-A, p. 22, par. 51-53; Corte EDU, n. 37119/97, *N.F. c. Italy*, 2001; Corte EDU, 28 marzo 1990, *Groppera Radio AG and Others c. Switzerland*, Serie A n°173, p. 26, par. 68; Corte EDU, 25 agosto 1993, *Chorherr c. Austria*, serie A, n. 266-B, pp. 35-36, par. 25.

J. WAKEFIELD, *The Right to Good Administration*, London 2007, p. 82: «underpinning the language right is the legal necessity that those affected by the law should be able to apprise themselves of its provisions. Legal certainty is not served if decisions are not notified to the individual concerned in a language not intelligible to that person».

spettare i diritti linguistici a seconda delle necessità del singolo e del gruppo sociale, riconosciuto o meno, a cui questo appartiene<sup>96</sup>.

Negli Stati multinazionali la letteratura sulla burocrazia rappresentativa è di solito limitata alla questione dei costi e dei benefici del multilinguismo e delle misure idonee a garantire un'equa rappresentazione dei gruppi linguistici presenti su un dato territorio o agli aspetti normativi su cui si basano tali misure<sup>97</sup>.

Diversi sono i modelli di rappresentazione della diversità linguistica attuati nei Paesi presi in considerazione in questo lavoro.

In alcuni casi, ed è quello che riguarda il modello francese che verrà sviluppato nel secondo capitolo, il monolinguisimo non concede spazio alle lingue minoritarie, «patrimonio linguistico» della *République* ma escluse dalla pubblica amministrazione in nome della ricercata omogeneità culturale<sup>98</sup>.

Come si vedrà in seguito, questo è frutto della struttura unitaria e assimilatrice di una comunità politica che tradizionalmente non concede spazio alle minoranze etnoculturali<sup>99</sup>, mentre è pacifico che, in seguito all'oggettivo aumento della componente multiculturale dello Stato, «il pluralismo culturale viene oggi a determinare un assetto fondamentale che può ritenersi, pertanto, costituire l'antitesi dello Stato-nazione, dello Stato monoclasse, dello Stato monolingue»<sup>100</sup>.

L'analisi sarà pertanto condotta attraverso una prospettiva comparata e multilivello, che tenga in considerazione l'influenza del diritto comunitario su realtà profondamente diverse fra loro per forma di governo e articolazione del decentramento amministrativo<sup>101</sup>, ma ugualmente tributarie, per storia e tradizione, del modello francese, quali quelle di Italia, Francia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo.

<sup>96</sup> La questione verrà affrontata nel capitolo IV.

<sup>97</sup> K. KERNAGHAN, D. SIEGEL, *Public Administration in Canada*, 3e édition, Toronto 1995, p. 569 ss.

<sup>98</sup> M. LABELLE, J. COUTURE, F. REMIGGI, *La communauté politique en question. Regards croisés sur l'immigration, la citoyenneté, la diversité et le pouvoir*, Montréal 2011.

<sup>99</sup> J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, Paris 2014.

<sup>100</sup> R. TONIATTI, *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti*, cit., p. 12.

<sup>101</sup> Si allude qui all'accesso privilegiato al pubblico impiego in Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano. P. CARROZZA, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici nella Provincia di Bolzano*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 1983, 5, p. 1137 ss.; I. TELCHINI, *Problemi in ordine all'uso della lingua in Alto Adige nei rapporti tra privati e pubblici poteri*, in *Jus*, 1999, 1, p. 515 ss.

## 2. Il formante linguistico nella costruzione degli Stati nazionali

Il termine nazione viene utilizzato per la prima volta in epoca romana per indicare le popolazioni straniere che non parlavano latino. Fin dall'antichità l'elemento linguistico si è manifestato infatti come uno dei principali fattori di differenziazione tra i popoli<sup>102</sup>.

Nel Medioevo la lingua diventa sinonimo di nazione, poiché quest'ultima nozione viene messa in crisi dalle tendenze universalistiche del cristianesimo e dalle forze centripete del feudalesimo: in questo periodo le *nationes* erano strutture associative in cui si riunivano gli *scholares*, studenti universitari che si aggregavano per scopi mutualistici e di formazione di un'identità collettiva. Il criterio linguistico era pertanto la principale causa di affiliazione fra i componenti di queste società<sup>103</sup>. Nonostante il latino continuasse a costituire la lingua comune degli affari, della politica e della Chiesa, le frammentazioni vernacolari hanno iniziato a radicarsi nei vari territori e a riflettersi nei luoghi che catalizzavano l'incontro di persone di origine diverse: dapprima le università, poi le *nationes* mercantili e quelle conciliari<sup>104</sup>. Priva della volontà e/o della consapevolezza di costituire una unità politica o culturale indipendente, la nazione viene tendenzialmente equiparata all'identità linguistica.

Con la nascita degli Stati assoluti, il formante linguistico è diventato estremamente importante perché attorno ad esso si è coagulata la moderna idea di nazione<sup>105</sup>.

La lingua costituisce un attributo essenziale dell'identità nazionale, perché ha concorso a determinare una specificità che ha legittimato l'istituzione statale: «le rôle de la langue acquiert une valeur essentielle au fur et à mesure que le critère religieux et le critère lié à la forme du régime constitutionnel cesseront d'être pertinents, c'est à dire avec l'apparition du terme nation»<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> A. CAMPI, *Nazione*, Bologna 2004.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 64 ss.

<sup>104</sup> H. SCHULZE, *Aquile e leoni. Stato e Nazione in Europa*, Roma-Bari 1994, p. 124 ss. Sui meccanismi di voto nelle sedute conciliari si veda A. CAMPI, *Nazione*, cit., p. 67 ss.

<sup>105</sup> La nazione è definita «un ente sociale preesistente e trascendente rispetto allo Stato ed al suo ordinamento e persino prescindente dalla sua esistenza e dalla sua formazione». Cfr. P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., p. 154. Il termine «nazionalità» compare nel XVII secolo nelle lingue spagnole e inglesi per poi entrare nell'uso francese intorno al 1770. Cfr. S. CASSESE, *Stato e nazione e funzione pubblica*, cit., p. 89 ss.

<sup>106</sup> H. GUILLOREL, G. KOUBI, *Introduction à l'ouvrage Langues et Droits, Lan-*

Dalla fine del Medioevo alcune monarchie trasformano l'apparato dello Stato signorile in apparato della «signoria dello Stato»: questo passaggio presuppone l'affermazione di un'autorità regia e il rafforzamento delle istituzioni centrali<sup>107</sup>. Al re-giudice, cui in origine spettava il compito di mantenere l'ordine e la pace sociale, si sostituisce il concetto di re-sovrano, che deve amministrare il suo regno.

L'idea di nazione, priva di una appropriata configurazione giuridica in sede scientifica, è legata ad una dimensione territoriale e linguistica; Machiavelli nel terzo capitolo del *Principe* asserisce che:

«questi stati, quali acquistandoli si aggiungono ad uno stato antiquo di quello che acquista, o e' sono della medesima provincia e della medesima lingua, o non sono. Quando e' sieno, è facilità grande a tenerli, massime quando non sieno usi a vivere liberi, [...] come si è visto che ha fatto la Borgogna, la Brettagna, la Guascona e la Normandia, che tanto tempo sono state con Francia; e benché vi sia qualche disformità di lingua, nondimeno e' costumi sono simili e possono fra loro facilmente comportare è [...] Ma, quando si acquista stati in una provincia disforme di lingua, di costumi e di ordini, qui sono le difficoltà»<sup>108</sup>.

Per Machiavelli tuttavia il concetto di nazione è approfondito e si aggruma attorno ad una unità organizzata. A partire dalla seconda metà del XVII secolo si viene delineando nell'Europa continentale l'idea che lo Stato sia una persona giuridica separata da quella del Re, di cui quest'ultimo deve determinare i bisogni e realizzare gli interessi esercitando la sovranità<sup>109</sup>.

Il termine Stato s'identifica con il principio astratto della sovranità e si traduce nel «governo di un popolo che vive sotto la dominazione di un principe o in una repubblica e identifica anche il paese

*gues du droit, droit des langues*, in H. GUILLOREL, G. KOUBI (dir.), *Actes du Colloque international organisé à l'Université Paris 10-Nanterre, Octobre 1998*, Bruxelles 1999, p. 10.

<sup>107</sup> In Inghilterra, nel 1362 il re Edoardo III pronuncia simbolicamente per la prima volta il discorso di apertura del parlamento in inglese, mentre nel 1420 Enrico V sarà il primo sovrano a utilizzare il suo potere per imporre l'inglese come lingua dello stato nei documenti ufficiali al posto del francese; Cfr. H. WALTER, *Honni soit qui mal y pense - L'Incrovable histoire d'amour entre le français et l'anglais*, Paris 2001.

<sup>108</sup> N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, Roma 1532, cap. III. Sul significato di provincia in Machiavelli, cfr. F. ERCOLE, *La politica del Machiavelli*, Roma 1926, p. 111.

<sup>109</sup> W.F. CHURCH, *The Decline of the French Jurists as Political Theorists, 1660-1789*, in *French Historical Studies*, 1967, 1, p. 1 ss.

stesso»<sup>110</sup>. La lingua si mette al servizio dello Stato, in seguito all'identificazione Stato-nazione, perché deve garantire la comunicazione orizzontale e verticale in seno alla nazione, senza fare distinzione sociale tra i suoi membri, consentendo di esprimere ogni idea della realtà<sup>111</sup>.

Il monolinguisimo dello Stato-nazione poggia sia sull'esigenza di ridurre la diversità, esaltando l'omogeneità linguistica, sia sul tentativo di acuire il conflitto tra i diversi gruppi linguistici, incoraggiando comportamenti contrari al pluralismo.

Dove manchi tuttavia una volontà politica omologatrice, non è escluso che la lingua possa diventare il motore di una spinta culturale idonea a forgiare il concetto di nazione<sup>112</sup>.

Il pensiero illuminista sviluppa le tesi contrattualiste nel senso della funzionalizzazione del potere sovrano al benessere della popolazione<sup>113</sup>.

La finalità del potere assoluto sta nella ricerca del *bonheur public*<sup>114</sup>, che vede il Re a servizio dello Stato. Così, pur non delineandosi ancora una netta separazione tra i concetti di governo e amministrazione, l'idea di nazione, pur sempre più utilizzata come sinonimo di Stato, tende a coincidere con quella di popolo<sup>115</sup>.

<sup>110</sup> «Gouvernement d'un peuple vivant sous la nomination d'un prince ou en république et se prend aussi pour le pays même qui est sous une telle nomination», *Dictionnaire de l'Académie françoise*, première éd, Paris 1694. Fino al XVII secolo in Francia lo Stato era designato con il termine latino *respublica* o *république*. Sull'evoluzione del termine *État* cfr. J.P. BRANCOURT, *Des estats à l'État, évolution d'un mot*, in *Archives Phil. dr.*, 1976, 21, p. 39 ss.

<sup>111</sup> A.M. THIESSE, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna 2001, p. 66.

<sup>112</sup> Si riporta la distinzione tra nazione *ethnos* e nazione *demos*: un esempio di frammentazione politica superata dalla consapevolezza di costituire una nazione culturalmente omogenea è il caso della Germania, che con le traduzioni dei testi sacri ad opera di Lutero, prima, e, poi, con le opere di Herder si è vista destinataria di una lingua comune. Cfr. H. KOHN, *L'idea del nazionalismo nel suo sviluppo storico*, Firenze 1956, p. 405 ss.

<sup>113</sup> M. ROUSTAN, *Les philosophes et la société française au XVIII siècle*, Paris 1906, p. 77 ss. Celebre la frase di Voltaire «tout pour le peuple, rien par le peuple», con cui si contrappone alle tesi democratiche sostenute da Rousseau.

<sup>114</sup> Cfr. D. DIDEROT, LE RONDE D'ALEMBERT J.-B., *Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des Sciences, des Arts et des Métiers*, 1751-1772, vedi termini *Autorité* e *État*.

<sup>115</sup> Attraverso le *Remontrances* alcuni *Parlements* nell'*Ancien Régime* iniziarono a contestare alcuni editti regi "in nome della nazione", alludendo a un corpo, quello del popolo, diverso da quello dello Stato, personificato dal Re. Sul *droit de remontrance* si rimanda al contributo di M. ANTOINE, *Les remontrances des Cours Supé-*

L'equivalenza Stato-nazione caratterizza anche il Romanticismo, che arricchisce di nuovi elementi il concetto di nazione, postulando la necessità di una nozione connotata da individualità storiche, non solo cioè etniche e linguistiche, ma anche di tradizione e di pensiero: si pensi all'unità «d'arme, di lingua, d'altare» vagheggiata da Alessandro Manzoni<sup>116</sup>.

L'idea di nazione sottenderebbe così individualità spirituali, prima che politiche<sup>117</sup>.

Il tratto comune delle ideologie nazionaliste inerisce al controllo dello Stato, che i nazionalisti ritengono debba essere tenuto nelle mani di un dato gruppo culturale fra i membri del quale vi sono «primordial attachments»<sup>118</sup>.

Il carattere delle nazioni sarebbe stato influenzato dalle specificità geografiche territoriali o dalla tradizione, e il suo diritto a determinarsi fa leva sull'ideale di libertà, che rappresenta il passato e la tradizione, intesa come insieme di costumi da difendere dalle minacce esterne. La conoscenza di questi costumi significa conoscere il proprio carattere, l'*histoire de la civilisation* o *Kulturgeschichtes*.

I filosofi liberali del XIX secolo elaboravano le loro nuove idee politiche in riferimento ad uno Stato-nazione e non a ordinamenti politici multinazionali<sup>119</sup>.

La lingua è un fattore di coesione anche per John Stuart Mill:

free institutions are next to impossible in a country made up of different nationalities, because among a people without fellow-feeling, especially if they read and speak different languages, the united public opinion necessary to the working of representative government cannot exist<sup>120</sup>.

*rieures sous le règne de Louis XIV (1673-1715)*, in *Bibliothèque De l'École Des Chartes*, 1993, 1, vol. 151, p. 87 ss. Per quanto riguarda il termine *administration*, questo fu impiegato dalle Corti a partire dal 1756; cfr. R. MOUSNIER, *Les Institutions de la France sous la Monarchie absolue*, Paris 1974.

<sup>116</sup> «Una d'arme, di lingua, d'altare, di memorie, di sangue e di cor». A. MANZONI, *Marzo 1821*, in A. MANZONI, *Opere*, a cura di R. Bacchelli Ricciardi, Milano-Napoli 1973.

<sup>117</sup> F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari 2010, p. 25.

<sup>118</sup> C. GEERTZ, *The integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States*, in C. GEERTZ (ed.), *Old Societies and New States*, London 1963; N.W. BARBER, *Citizenship, Nationalism and the European Union*, in *Eur. L. Rev.*, 2002, 27, p. 241 ss.

<sup>119</sup> Y. TAMIR, *Liberal Nationalism*, Princeton 1993.

<sup>120</sup> J.S. MILL, *Consideration on Representative Government*, in J. GRAY (ed.), *On Liberty and Other Essays*, Oxford 1991, p. 428. L'autore vedeva nell'assorbimento

Dall'elaborazione di questa nozione Mill ha dedotto quella di minoranza, che costituisce una costola della nazione perché ne eguaglia le caratteristiche pur costituendo una eccezione in rapporto alla presunta unità culturale e linguistica della nazione stessa.

Per Mancini la nazione si sostanziava in «una società naturale di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua, conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale»<sup>121</sup>. Questo studioso considerava infatti la nazione, non lo Stato, il soggetto «naturale e necessario» che rappresenta «l'unità elementare, la monade razionale della scienza», nella costruzione dei diritti internazionali.

La nazione tuttavia è un concetto che assume i connotati del giuridico quando si fa Stato, quando cioè consegue la sua autonomia. Il principio di nazionalità, poi superato<sup>122</sup>, del Mancini, favorì tuttavia il riconoscimento delle minoranze etniche, religiose e linguistiche, che vennero considerate e protette proprio in virtù di quegli accordi internazionali di cui erano tuttavia destinatari gli Stati<sup>123</sup>.

Fra gli elementi costitutivi delle specificità delle nazioni, e sovente delle minoranze, vi è pertanto la lingua: per Johann Hamann è il fondamento della nazione<sup>124</sup>, per Herder «una maniera di pensare» cui «ci lega un accordo dei nostri organi più fini e delle attitudini più

della minoranza nella maggioranza un fattore di sviluppo. I filosofi liberali contemporanei, tuttavia, non condividono più l'impostazione assimilatrice di Mill: si veda A. MASON, *Community, Solidarity and Belonging. Levels of Community and their Normative Significance*, Cambridge 1991, p. 428 ss. Anche lo Stato-nazione preso in esame da J. RAWLS, *The law of people*, Harvard 1999, fu, per ammissione dell'autore, preso in esame in quanto «fairly simple model», non per escludere dall'analisi gli Stati multinazionali.

<sup>121</sup> P.S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento al diritto delle genti. Prolusione*, Torino 1851.

<sup>122</sup> “Superato” nel senso che è stato progressivamente svuotato di significato politico oltre che giuridico, complice l'avvento degli organismi sopranazionali e l'evoluzione di diritti di altra natura.

<sup>123</sup> G. TESAURO, *Una riflessione oggi sul principio di nazionalità in Pasquale Stanislao Mancini*, in S. MARCHISIO (a cura di), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli 2014, p. 1560; E. JAYME (a cura di), *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino 2000, p. 12; F. TREGGIARI, *Diritto nazionale e diritto della nazionalità: Pasquale Stanislao Mancini*, in G. BARDIALI (a cura di), *Raccolta di scritti in memoria di Agostino Curti Gialdino*, Napoli 1990, p. 280.

<sup>124</sup> J.G. HAMANN, *Des Ritters von Rosencreuz letzte Willensmeynung uber den gottlichen und menschlichen Ursprung der Sprache Aus einer Caricaturbilderurschrift eilfertig ubersetzt vom Handlanger des Hierophanten*, Königsberg 1770.

delicate, e ad essa dobbiamo restar fedeli», che prescinde dal vincolo politico che ha dato origine agli Stati-nazione<sup>125</sup>.

Alla base di questa visione vi era l'idea della stretta relazione tra lingua e nazione, che per i romantici tedeschi era la pietra angolare della costruzione dell'architettura dello Stato-nazione<sup>126</sup>.

L'elemento volontaristico del popolo nella costruzione dello Stato (nazionale)<sup>127</sup> costituisce una caratteristica dei pensatori dell'Ottocento<sup>128</sup> e si esplica nel radicamento territoriale della nazione culturale<sup>129</sup>.

In questo processo la lingua riveste una posizione importante, sia perché è considerata un elemento oggettivo di definizione nazionale<sup>130</sup>

<sup>125</sup> J.G. HERDER, *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit*, Riga 1774. Per questo Autore la nazione è prima di tutto una comunità linguistica e culturale.

<sup>126</sup> A. DAUZAT, *Europe linguistique, Les éléments constitutifs d'une nation. Les groupes de langues: évolution et luttes. La situation linguistique des différents états: le problème des minorités avec seize cartes linguistiques*, Paris 1953, p. 14.

<sup>127</sup> È la *volonté générale* in Rousseau, cioè la piena coscienza, in un popolo, di quel che vuole.

<sup>128</sup> L. SALVATORELLI, *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870*, Torino 1941, p. 44. Nell'Ottocento l'aspirazione allo Stato-nazione acquisisce slancio quasi religioso, e al concetto di nazione si affianca quello di patria. Il ricordo nostalgico delle origini evolve nell'anelito dell'avvenire. Cfr. Mazzini: «una nazionalità comprende un pensiero comune, un diritto comune, un fine comune: questi ne sono gli elementi essenziali [...] Dove gli uomini non riconoscono un principio comune, accettandolo in tutte le sue conseguenze, dove non è identità di intento per tutti, non esiste Nazione, ma folla ed aggregazione fortuita, che una prima crisi basta a risolvere». G. MAZZINI, *Nazionalità. Alcune idee sopra una Costituzione nazionale. Generalità*, in ID., *Scritti editi ed inediti di Giuseppe Mazzini*, XII, Roma 1883, pp. 125-126. Cfr. P.S. MANCINI, *Della Nazionalità come fondamento al diritto delle genti. Prolusione*, cit.: «ma la doppia serie fin qui discorsa di condizioni naturali e storiche, la comunanza stessa di territorio, di origine e di lingua ad un tempo, né pur bastano ancora a costituire compiutamente una Nazionalità come noi la intendiamo. Questi elementi sono come inerte materia capace di vivere, ma in cui non fu spirato ancora il soffio della vita. Or questo spirito vitale, questo divino compimento dell'essere di una Nazione, questo principio della sua visibile esistenza, in che consiste? Esso è la *coscienza della Nazionalità*, il sentimento che ella acquista di sé medesima e che la rende capace di costituirsi al di dentro e di manifestarsi al di fuori».

<sup>129</sup> F. CHABOD, *Il pensiero europeo della Destra di fronte alla guerra franco-prussiana*, in *La Comunità internazionale*, 1946, I, p. 3 ss. Sulla nazionalizzazione, per contrasto, cfr. J.S. HUXLEY, A.C. HADDON, *Noi Europei, un'indagine sul problema razziale*, Cambridge 1935, ed. italiana, Milano 2002, p. 15.

<sup>130</sup> Dal 700 si sviluppa la diffusione del romanzo e del giornale. Il primo genere letterario rappresentava la realtà attuale e condivisa di allora mentre il secondo, la cui lettura costituiva un rito che aggregava e in cui si riconosceva la comunità, fa-

sia perché l'analisi filologica dei testi e le discipline linguistiche in generale hanno inaugurato un metodo "scientifico" e storico di identificazione e studio della nazione<sup>131</sup>, anche se, come fa notare Patrick Glenn, «la lingua è una base molto fragile per la costruzione di una nazione», stante la connotazione multiculturale delle odierne società<sup>132</sup>.

Da un punto di vista metodologico, si assiste all'affermazione della filologia in quanto ha come oggetto di studio l'analisi e l'interpretazione di testi storici<sup>133</sup>. La questione linguistica si pone cioè in termini di organizzazione di un'egemonia culturale: la frammentazione in origine minacciava la realizzazione della comunità nazionale<sup>134</sup> e l'affermazione di gruppi etnici diversi necessitava di un nome per distinguersi ed esistere<sup>135</sup>. D'altro canto, è noto che «la politica linguistica è una categoria della politica culturale»<sup>136</sup>.

La massiccia produzione editoriale in lingua volgare è fruita da un numero sempre maggiore di cittadini che così facendo costruisce la propria identità nazionale. La lingua diventa così un requisito identitario in un'Europa divisa in una pluralità di Stati più o meno grandi che si sono formati dopo il crollo degli imperi asburgico, ottomano e zarista<sup>137</sup>.

voriva l'emersione di una coscienza comune. Cfr. B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, cit., p. 43.

<sup>131</sup> Cfr. F. ZANTEDESCHI, *Lingua e Nazione in Europa*, in *Passato e presente*, Milano 2010, p. 155 ss.

<sup>132</sup> H.P. GLENN, *The Cosmopolitan State*, Oxford 2013, p. 89. Sulle conseguenze del nazionalismo e dell'etnocentrismo su cui si sono fondati i moderni Stati nazione cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino 1995, p. 130.

<sup>133</sup> R.S. LEVENTHAL, *The Emergence of Philological Discourse in the German States, 1770-1810*, in *Isis*, 1986, 2, 77, p. 243 ss. Da un lato la filologia è innalzata a rango di scienza generale della cultura, dall'altro comporta l'accrescimento dell'importanza dei professori e dell'autonomia degli studi universitari.

<sup>134</sup> J. STEINBERG, *The historian and the Questione della lingua*, in P. BURKE, R. PORTER (eds), *The social History of Language*, Cambridge 1987, p. 198 ss.

<sup>135</sup> P. SÉRIOT, *Faut-il que les langues aient un nom? Le cas du macédonien*, in A. TABOURET-KELLER (dir.), *Le nom des langues. L'enjeu de la nomination des langues*, Louvain 1997, p. 167 ss.

<sup>136</sup> M. AINIS, *Politica e legislazione linguistica nell'Italia repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 1-2, p. 190, che cita N. BOBBIO, *Politica e cultura*, Torino 1955, p. 37. Per politica linguistica intendiamo qui «l'insieme delle norme e degli atti, specialmente dello Stato e di enti pubblici, capaci di incidere sull'uso, la diffusione [...] e l'insegnamento scolastico delle lingue esistenti in un Paese». Cfr. T. DE MAURO, *Nuove parole italiane nell'uso*, Torino 2007.

<sup>137</sup> E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, Roma 1985. Sull'autodeterminazione e la materia linguistica, cfr. Corte suprema del Canada, parere 20 agosto 1998, *Ren-*

Nel Novecento è poi germogliata l'idea che le identità nazionali non dipendano dall'esistenza di una oggettiva differenziazione linguistica o culturale, ma dalle diverse esperienze soggettive. Carl Schmitt identificava nella lingua un fattore di formazione di unità politica, ma ammetteva che da solo non fosse determinante. Per l'Autore decisivi sono la comunità di vita storica, la volontà consapevole di far parte di questa comunità, i grandi avvenimenti e gli obiettivi. «Le rivoluzioni giuste e le guerre vittoriose possono superare le contrapposizioni linguistiche e fondare il sentimento dell'omogeneità nazionale, anche se non si parla la stessa lingua [...] perché uno Stato nazionalmente omogeneo appare [...] come qualcosa di normale; uno Stato a cui manca questa omogeneità, ha qualcosa di anormale, che minaccia la pace...»<sup>138</sup>.

L'esperienza delle rivoluzioni sudamericane tra il Cinquecento e il Seicento testimonia l'insufficienza del fattore linguistico a essere un collante nazionale: l'insofferenza dei creoli per le limitazioni di carriera imposte dalla madrepatria rispetto ai funzionari spagnoli e per le ingiustizie economiche cui di fatto erano sottoposti finirono per produrre un sentimento nazionale che li accomunava in quanto nati e cresciuti nel continente sudamericano<sup>139</sup>.

La seconda metà del XIX secolo segna un ritorno dell'interesse per lo studio dei nazionalismi, anche linguistici: in questo senso, le lingue sono delle costruzioni in parte artificiali, «più il frutto di una costruzione ideologica di intellettuali nazionalisti, dei quali Herder si può considerare il profeta, che non quello degli ordinari utilizzatori di una lingua»<sup>140</sup>.

Se l'unità idiomatica ha potuto accompagnare la costruzione giuridica della nazione, l'integrazione delle disposizioni linguistiche in seno ai principi fondamentali degli Stati, fissati nei primi articoli di alcune delle costituzioni europee, si articola in modo diverso a se-

*voi relatif à la sécession du Québec.* P. PASSAGLIA, *La Corte suprema del Canada definisce le regole mediante cui procedere alla secessione*, in *Il Foro it.*, 1999, IV, p. 271 ss.

<sup>138</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano 1984. Per una rilettura del pensiero di Carl Schmitt in relazione alla deterritorializzazione della politica occidentale e nella sua collocazione nell'alveo del nichilismo europeo si veda C. SBAILÒ, *Schmitt o Leopardi: quale politica nell'età della deterritorializzazione*, in *Politica del diritto*, 2002, 2, pp. 111-135.

<sup>139</sup> B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, cit., p. 70 ss.

<sup>140</sup> E.J. HOBSBAWM, *Nazioni e nazionalismi dal 1780*, Torino 1991, p. 67.

conda dei rapporti che intercorrono tra lo Stato e la pluralità linguistica<sup>141</sup>.

In ambito internazionale, il riferimento è costituito dallo studio realizzato, su mandato dell'ONU, dal gruppo di lavoro coordinato da Francesco Capotorti, per cui una minoranza è «una comunità insediata nel territorio di uno Stato in modo compatto o sparso, numericamente inferiore alla restante popolazione, i cui membri si differenziano dagli altri cittadini dello Stato stesso per caratteristiche etniche, linguistiche o religiose e manifestano, anche in maniera implicita, un sentimento di solidarietà allo scopo di mantenere la loro cultura, la loro lingua o la loro religione»<sup>142</sup>.

Il pluralismo culturale garantito dal costituzionalismo contemporaneo tutela l'individuo in quanto soggetto che possiede e scelga di manifestare un'identità e riconosce i diritti quale conseguenza di questa scelta. In questo senso, possiamo concordare con autorevole dottrina dicendo che, in fondo,

le minoranze in quanto tali non esistono. Esistono, piuttosto, gruppi sociali dotati ciascuno di una propria identità, piccoli e grandi, numerosi e non. Tutti i gruppi possono essere ritenuti, in astratto, rappresentare in modo paritario nient'altro che le diversità naturali e culturali del genere umano e, in quanto tali, costituiscono una testimonianza della sua ricchezza e della sua complessità. Un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, *sulla base di un elemento di riferimento comune e unitario*, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo, viene a costituire la maggioranza<sup>143</sup>.

Questo pluralismo culturale viene oggi a determinare un assetto fondamentale che, se non è antitesi dello Stato-nazione<sup>144</sup>, perlomeno consente di teorizzare l'integrazione di diversi gruppi nazionali tra-

<sup>141</sup> Molteplici sono i modi con cui lo Stato può regolare la coesistenza di due o più lingue sul suo territorio: può agire nel senso di conferire l'ufficialità a una, due o più lingue contemporaneamente, sia a livello centrale che periferico (anche nel caso di stati federali), può prevedere determinati *status* di lingue nazionali con lo scopo di promuoverne l'utilizzo. Le diverse articolazioni di queste politiche linguistiche determinano situazioni di bilinguismo o separatismo linguistico, di promozione, protezione o assimilazione.

<sup>142</sup> F. CAPOTORTI, *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York 1979.

<sup>143</sup> R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette*, cit., p. 283.

<sup>144</sup> S. GAMBINO, *Unità d'Italia e identità nazionale. L'esperienza italiana fra storia e attualità costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, p. 847 ss.

mite forme di autogoverno, garanzie di rappresentanza politica e attribuzione di diritti linguistici<sup>145</sup>.

Lo status linguistico di una comunità è pertanto emanazione del potere politico: l'ufficialità di un idioma ne rende possibile l'affermazione e la cristallizzazione e contemporaneamente relega i dialetti<sup>146</sup> nel ruolo di idiomi subalterni e privi di una loro identità in mancanza di una lingua nazionale<sup>147</sup>.

La lingua nazionale scelta e adottata diventa quindi ufficiale: si tratta di quella lingua che «ha beneficiato di un processo di normalizzazione e di codificazione che soli le permettono la fissità e la continuità nel tempo»<sup>148</sup>.

In questo senso, le politiche linguistiche hanno bisogno di un supporto giuridico per essere attuate, devono avere per così dire forza di legge<sup>149</sup>.

La politica linguistica degli Stati non è mai neutrale:

la neutralità statale è virtualmente impossibile, dato che tutti gli Stati debbono funzionare in almeno una lingua, quindi, l'inclusione o l'esclusione di una o più lingue dal regime della ufficialità o della coufficialità rappresenta anche visibilmente una scelta di natura politica ed ideologica niente affatto neutrale: le lingue minoritarie esistono innegabilmente di fatto, ma per esistere di diritto è necessario una esplicita scelta statale<sup>150</sup>.

Parlare di una lingua nazionale significa

<sup>145</sup> W. KYMLICKA, *Cittadinanza multiculturale*, cit.; ID., *Politics in the Vernacular*, Oxford 2001, p. 205.

<sup>146</sup> I dialetti sono costituiti da quegli idiomi non ufficiali utilizzati da un gruppo ristretto di persone e su di un'estensione territoriale limitata: non vengono utilizzati negli uffici pubblici, a scuola, nell'amministrazione della giustizia.

<sup>147</sup> Cfr. C. DIONISOTTI, *Per una storia della lingua italiana*, in *Romance Philology*, 1962, 1, 16, p. 89 ss. In questa prospettiva, i dialetti non sarebbero ontologicamente diversi dalla lingua ufficiale, costituendo una varietà linguistica socialmente tenuta in minore considerazione, anche se spesso questa gerarchizzazione è basata su elementi oggettivi (dal punto di vista dell'estensione geografica e/o del numero dei parlanti) e su un apprezzamento ideologico (status, valutazione quantitativa e/o qualitativa delle produzioni culturali). Cfr. C. LAGARDE, *Identité, langue et nation*, Canet en Roussillon 2008, p. 15 ss.

<sup>148</sup> P. BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris 2001, p. 69 ss.

<sup>149</sup> L.J. CALVET, *Les politiques linguistiques*, Paris 1996, p. 55.

<sup>150</sup> S. MANCINI, *La Francia, tra neutralità militante e tutela dell'omogeneità culturale*, in D. AMIRANTE, V. PEPE (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino 2011, p. 100.

accettare tacitamente la definizione della lingua ufficiale di un'unità politica: questa lingua è quella che, nei limiti territoriali di questa unità, si impone a tutti i cittadini come la sola legittima, e ciò tanto più imperativamente quanto la circostanza è ufficiale [...]. Prodotta da autori con autorità per scrivere, fissata e codificata dai grammatici e dai professori, incaricati anche d'inculcarne la padronanza, la lingua è un codice, nel senso di cifra che permette di stabilire delle equivalenze tra dei suoni e dei significati, ma anche nel senso di sistema di norme regolante le pratiche linguistiche<sup>151</sup>.

Particolarmente interessante è il rapporto che lega lingua e politica negli Stati dove le lingue coesistono senza beneficiare di uno statuto sociale equivalente: la lingua percepita socialmente superiore all'altra è quella delle *élites* economiche, politiche e culturali, che sovente risiedono nelle zone a tasso di urbanizzazione più elevato.

Coloro che parlano l'idioma dominante fanno in modo che tale lingua domini i settori della vita sociale e dell'insegnamento, in modo che possa standardizzarsi e accelerare il processo di modernizzazione.

Non a caso, la maggior parte della giurisprudenza «linguistica» riguarda l'insegnamento<sup>152</sup>. Più il processo di standardizzazione è debole e più l'uso dei dialetti predomina, mentre il declino di una civiltà è sovente accompagnata dallo sgretolarsi della sintassi e dalla corrosione dei vocaboli<sup>153</sup>.

In questa descrizione non stentiamo a riconoscere la parabola della lingua latina, così inscindibilmente legata alla nascita delle lingue romanze<sup>154</sup> e all'affermazione e allo sviluppo dello *ius commune*.

<sup>151</sup> P. BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, cit., p. 70.

<sup>152</sup> In generale, i casi portati dinanzi alla Corte EDU che riguardano questioni linguistiche concernono il campo della scolarità. Ad esempio, nel caso Corte EDU 23 luglio 1968 «*relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*» c. *Belgique*, un gruppo di genitori aveva affermato che la legislazione nazionale in materia di istruzione era discriminatoria. Per le comunità di lingua francese e olandese del Belgio, la legge nazionale prevedeva che l'educazione impartita o le sovvenzioni statali dovevano essere concesse in francese o in olandese, a seconda che l'istituzione scolastica si trovasse nella regione francese o olandese. I genitori dei bambini francesi che vivevano nella regione di lingua olandese hanno sostenuto che, a causa della normativa in vigore, sarebbe stato impossibile o, quantomeno, molto più difficile ottenere che i loro figli ricevessero un'istruzione in lingua francese.

<sup>153</sup> Si veda il Placito di Capua del marzo 960, che costituisce una delle prime testimonianze del volgare italiano pervenuto a noi in occasione della testimonianza resa innanzi al giudice Arechisi.

<sup>154</sup> Le lingue romanze sono notoriamente nate sulle macerie dell'Impero romano, attraverso un processo di standardizzazione che le ha rese prima volgari e poi lin-

Nonostante il latino possa essere ritenuto la lingua della vita ufficiale paneuropea e il denominatore comune di molte lingue continentali, Francia, Italia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo, pur nella loro vicinanza geografica, corrispondono a diverse esperienze linguistiche che affondano le loro radici in esperienze giuridiche differenti.

In particolare, mentre in Italia la lingua ufficiale fu plasmata dalla letteratura, in Francia fu imposta con la forza delle *ordonnances* e contribuì a formare il modello francese, che venne esportato con alterne vicende in Belgio, Lussemburgo e Svizzera<sup>155</sup>.

La particolarità di questo modello consiste nell'essere caratterizzato da una centralizzazione tipica degli Stati unitari che tende a comportare la negazione delle minoranze<sup>156</sup>.

Nel modello dello Stato-nazione, la maggior parte della popolazione fa parte di uno stesso gruppo nazionale, tendenzialmente omogeneo<sup>157</sup>: la tendenza all'assimilazione delle differenze può mettere a repentaglio il rispetto dei diritti umani e delle minoranze.

L'esportazione del modello francese<sup>158</sup> avviene lasciando traccia nei territori occupati di un idioma che sopravviverà alla sua crisi, ma che si frammenterà in diverse forme di Stato, che si rapportano in modo diverso con le minoranze: all'interno dello Stato federale o del cosiddetto Stato regionale, la concessione di diritti alle minoranze culturali, etniche o religiose sembra adattarsi più facilmente all'imperativo comune dell'omogeneità del popolo della nazione, finendo per generare una sorta di equivalenza fra la forma di Stato federale e la protezione delle minoranze.

gue nazionali. Cfr. H. GUILLOREL, G. KOUBI, *Langues et droits: langues du droit, droit des langues*, cit., p. 10.

<sup>155</sup> R. SACCO, *La circolazione del modello giuridico francese*, cit., p. 520: «La grande stagione del modello francese inizia quando quest'ultimo vien visto come il veicolo di valori universali vittoriosi. I diritti dell'uomo, le libertà pubbliche, l'uguaglianza, la soppressione dei diritti feudali offrono ai modelli francesi – rivoluzionari e napoleonici – il terreno adatto per battersi vittoriosamente contro il diritto tradizionale. Il Belgio e i Paesi Bassi, l'Italia, la Polonia, una parte della Svizzera e della Germania – e, per certi aspetti, la Spagna – appartengono a questa prima area di diffusione delle costituzioni, del diritto amministrativo e dei cinque codici prodotti dalla Rivoluzione e dall'Impero».

<sup>156</sup> Per questa ragione il concetto di minoranza nasce e si afferma nel contesto del diritto internazionale. Da ultimo si veda il lavoro di D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo. Genesis, sviluppo e circolazione*, Bologna 2019.

<sup>157</sup> Y. LACOSTE (dir.), *Dictionnaire de Géopolitique*, Paris 1996, p. 589.

<sup>158</sup> Il tema verrà affrontato nel capitolo II.

In Belgio, la frattura linguistica tra valloni, neerlandesi e germanofoni ha innescato una frattura politica mentre in Svizzera la coabitazione pattizia tra cantoni, anch'essi a loro volta linguisticamente frastagliati, non ha mai costituito una particolare criticità. In Lussemburgo invece, complice anche la ristretta estensione del territorio, la scelta è stata quella di mantenere l'identità attraverso l'adozione di un multilinguismo diffuso.

In Italia la standardizzazione linguistica fu per così dire il prodotto di poeti e scrittori, come Dante, Petrarca, Boccaccio e, in epoca più recente, Alfieri, Manzoni e Leopardi. L'importanza del formante linguistico si deve accompagnare a una volontà e a un fine comuni: l'idea di nazione attecchisce in Italia durante il Risorgimento<sup>159</sup>, differenziandosi quindi dalla situazione germanica, dove l'elemento volontaristico continuava a non rinvenirsi<sup>160</sup>.

Fra sensibilità letteraria e sensibilità giuridica vi era una certa osmosi: successivamente alla recezione del *code* napoleonico, nel 1820 Ferdinando Arrivabene<sup>161</sup> si augurava che la lingua forense venisse epurata dalle forme dialettali, allo stesso modo in cui Maurizio Moschini, autore nel 1832 di un *Saggio sulla lingua legale*, vagheggiava una *polita lingua a tota Italia comune*, da raggiungere «attraverso lo studio del Vocabolario della Crusca, la lettura attenta degli scrittori italiani, meglio se di cose giuridiche, l'assimilazione e l'imitazione dei giuristi antichi».

Nel 1911 Vittorio Scialoja, fondando un circolo di studi giuridici, si preoccupava della gente «che crede che un libro sia tanto più scientifico quanto si allontana dal vocabolario italiano»<sup>162</sup>, relegando implicitamente il linguaggio giuridico eccessivamente oscuro alla stregua di un dialetto<sup>163</sup>. Negli anni Venti, l'italiano diventa l'unica lingua da

<sup>159</sup> Cfr. G. MAZZINI, *Nazionalità. Alcune idee sopra una Costituzione nazionale*, cit., p. 84: «una nazionalità [...] comprende un pensiero comune, un diritto comune, un fine comune: questi ne sono gli elementi essenziali [...] Dove non è identità d'intento per tutti, non esiste Nazione, ma folla e aggregazione fortuita, che una prima crisi basta a risolvere».

<sup>160</sup> Cfr. H. KOHN, *L'idea del nazionalismo*, cit., p. 405 ss.

<sup>161</sup> F. ARRIVABENE, *Della lingua forense. Dissertazione*, Bergamo 1829.

<sup>162</sup> V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Riv. dir. comm.*, 1911, I, p. 942.

<sup>163</sup> Cfr. S. CASSESE, *Il linguaggio della burocrazia*, in *Il linguaggio della divulgazione*, Milano 1983, pp. 42-48. L'Autore mette in luce il ruolo dell'apparato amministrativo nel raggiungere l'uniformità linguistica.

utilizzarsi per la didattica nelle scuole del Regno d'Italia, così come lingua di lavoro negli uffici pubblici<sup>164</sup>.

In Francia invece l'elemento volontaristico ha la prevalenza nell'individuare la nazione, che si identificava nel terzo stato per Sieyès<sup>165</sup> e con i cittadini per Renan<sup>166</sup>.

La lingua fu artificialmente codificata dal potere regio per tessere la rete dell'apparato amministrativo necessario al suo stesso mantenimento, per poi essere difesa dai *patois* e imposta agli apparati statali<sup>167</sup>.

L'affermazione del francese è legata in un primo momento alle *ordonnances* propedeutiche alla creazione dello Stato, successivamente alla volontà di rendere comprensibile su tutto il territorio il messaggio della Rivoluzione, e, infine, all'affermazione di un modello amministrativo compatto ed accentrato.

Questo modello ha finito per imporsi dapprima in seguito alle conquiste napoleoniche, successivamente a causa del suo intrinseco prestigio. Così, ritiratesi le truppe napoleoniche, il modello francese instaurato nei territori occupati ha finito per attecchire, ovunque con le sue specificità e differenziandosi in maniera più o meno evidente da quello originario<sup>168</sup>: le identità dei territori occupati sono pertanto stati influenzati dal modello giuridico d'oltralpe, ora aderendovi ora distaccandovi, ma recando in ogni caso le tracce di questa influenza<sup>169</sup>.

<sup>164</sup> Cfr. r.d. 1° ottobre 1923, n. 2185, meglio noto come Riforma Gentile; r.d. 11 gennaio 1923, n. 9, sull'obbligo della conoscenza della lingua italiana per l'abilitazione alla funzione di segretario comunale e r.d. 18 febbraio 1923, n. 440, che estende tale disposizione a tutti gli impiegati pubblici.

<sup>165</sup> J.E. SIEYÈS, *Che cos'è il Terzo stato?*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Joseph-Emmanuel Sieyès. Opere e testimonianze politiche*, Tomo I, Milano 1993, p. 252 ss., per il quale «[La nazione] è un corpo di associati che vivono col vincolo di una legge comune e sono rappresentati dallo stesso legislativo».

<sup>166</sup> E. RENAN, *Che cos'è una nazione?*, in S. LANARO (a cura di), *Ernest Renan. Che cos'è una nazione? e altri saggi*, Roma 1993, p. 19: «Una nazione è un'anima, un principio spirituale. Due cose, che in realtà sono una cosa sola, costituiscono quest'anima e questo principio spirituale. Una è nel passato, l'altra nel presente. Una è il comune possesso di una ricca eredità di ricordi; l'altra è il consenso attuale, il desiderio di vivere insieme, la volontà di continuare a far valere l'eredità ricevuta indivisa». Entrambi gli autori sono citati da G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit.

<sup>167</sup> A. PRINCIPATO, *Breve storia della lingua francese*, Roma 2000, p. 160 ss.

<sup>168</sup> Per un approfondimento del modello francese si rinvia al capitolo II.

<sup>169</sup> Il monolinguisimo francese non accorda alcun potere alle collettività locali, che ad esempio in tema di modifica di confini interni negli ordinamenti regionali non vengono consultate se non in modo eventuale, mentre in Belgio sono i gruppi linguistici in seno alle Assemblee rappresentative ad avere il potere di revisione, mentre in Spagna sono le comunità autonome.

In Belgio la lingua è stata foriera di tensioni: dal 2000 assistiamo a un aumento e a un irrigidimento dei conflitti comunitari tra francofoni e fiamminghi<sup>170</sup>. Si tratta della conseguenza di quarant'anni di riforme che hanno portato le due comunità a maturare un'indipendenza che ne ha acuito l'isolamento. La regione di Bruxelles capitale, formalmente bilingue ma sita nelle Fiandre, ne è l'espressione più visibile.

In Svizzera la politica linguistica non è mai sfociata in situazioni conflittuali, poiché fino a tempi recenti la materia linguistica era di appannaggio cantonale<sup>171</sup>. La diversità culturale e il plurilinguismo caratterizzano la tradizione svizzera. La Confederazione è composta di ventisei Cantoni di cui tre sono bilingue e uno trilingue<sup>172</sup>. La materia linguistica è disciplinata a livello centrale, dove tedesco, francese italiano e romancio costituiscono sì lingue ufficiali, ma riflettono le lingue ufficiali dei Cantoni<sup>173</sup>.

In Lussemburgo, fin dal 1839, si è adottato un trilinguismo forte, che non ha comportato tensioni sociali. L'opzione del trilinguismo adottata dalla società lussemburghese corrisponde agli interessi economici del Paese e dei suoi abitanti. Questo approccio, per restare produttivo, dovrebbe adattarsi ai rapidi sviluppi in corso sia in Lussemburgo che in Europa.

Esigenze di competenze linguistiche per la mobilità individuale e per gli scambi sono diventate ampiamente diversificate e la conoscenza di lingue diverse dalle tre lingue ufficiali rappresentano beni innegabili per il Paese, che beneficia di un continuo ricambio di immigrati.

<sup>170</sup> Si pensi al caso deciso dalla *Equal Treatment Commission* che arrivò a parificare discriminazione razziale e discriminazione linguistica nel caso di una donna non assunta per via del suo accento. Caso citato da M. BELL, *Anti-Discrimination Law*, cit., p. 127.

<sup>171</sup> G.F. FERRARI, «Civil law» e «common law»: aspetti pubblicistici, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2019, pp. 775-803.

<sup>172</sup> I cantoni sono Argovia, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, Berna, Basilea Campagna, Basilea, Friburgo, Ginevra, Glarona, Grigioni, Giura, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo, Obvaldo, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Svitto, Turgovia, Ticino, Uri, Vaud, Vallese.

<sup>173</sup> Per una panoramica dell'assetto politico-istituzionale della Confederazione elvetica si veda S. GEROTTO, *Svizzera*, Bologna 2011.

### 3. *Identità europea e identità nazionale in prospettiva linguistica*

Il tema dell'identità nasce vago e intrinsecamente transdisciplinare, poiché lambisce la psicologia, la sociologia e l'antropologia, prima ancora del diritto<sup>174</sup>. L'identità può essere personale, quando inerisce al singolo, o collettiva, quando riguarda i tratti che accomunano un gruppo e ne determinano il sentimento di appartenenza. Il tema identitario è generalmente meno sviluppato di quello che riguarda le questioni discriminatorie nella trattazione dei diritti linguistici<sup>175</sup>.

La questione dell'identità è spesso associata a quella di nazione e di sovranità<sup>176</sup>, ma è tuttavia inscindibile dalla dimensione linguistica, che svolge «un indiscutibile ruolo di aggregazione e identificazione sociale» e contribuisce «a individuare e conservare l'identità di una comunità umana, sia che questa coincida con la popolazione di uno Stato ovvero con una formazione sociale minoritaria che trova nella coesione linguistica dei propri aderenti il fondamento – o uno dei fondamenti – per la condivisione di un distinto corredo di valori storici, tradizionali, culturali», ovvero «di un determinato patrimonio culturale, inteso come insieme di elementi materiali e immateriali da proteggere e tramandare alle generazioni future in quanto significativo della peculiarità di un popolo ovvero di comunità particolari»<sup>177</sup>.

Il ruolo della lingua nella costruzione dell'identità nazionale si afferma con maggiore forza nella seconda metà del XIX secolo, quando si radicalizza l'idea di nazione degenerando nel nazionalismo<sup>178</sup>: talvolta diviene l'unico criterio per definire una nazione, talaltra assume un'importanza vitale nel differenziarsi dalle altre nazioni<sup>179</sup>.

<sup>174</sup> C. LÉVI-STRAUSS, *L'identité*, Paris 1977.

<sup>175</sup> C. PETTERUTI, *La questione linguistica negli Stati Uniti tra spinte centrifughe e multilinguismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, p. 948.

<sup>176</sup> La questione dell'identità sembra essere un'idea sbiadita e successiva rispetto a quella della sovranità: «l'identité est un rêve d'une absurdité pathétique. On rêve d'être soi-même quand on n'a rien de mieux à faire. On rêve de soi et de la reconnaissance de soi quand on a perdu toute singularité. Aujourd'hui nous ne nous battons plus pour la souveraineté ou pour la gloire, nous nous battons pour l'identité. La souveraineté était une maîtrise, l'identité n'est qu'une référence. La souveraineté était aventureuse, l'identité est liée à la sécurité. L'identité est cette obsession d'appropriation de l'être libéré, mais libéré sous vide, et qui ne sait plus ce qu'il est». J. BAUDRILLARD, *L'échange impossible*, Paris 1999, p. 72.

<sup>177</sup> Cfr. V. PIERGIGLI, *La valorizzazione delle identità minoritarie e della diversità culturale nelle Costituzioni africane vigenti*, in *federalismi.it*, 2013, Focus Africa.

<sup>178</sup> A. CAMPI, *Nazione*, cit., p. 92.

<sup>179</sup> E.J. HOBSBAWM, *Nazioni e nazionalismi dal 1780*, cit., p. 120. Sul naziona-

In generale, la lingua viene considerata un elemento oggettivo, assieme a cultura e religione, che unitamente a quello soggettivo volontaristico, costituisce l'identità nazionale<sup>180</sup>: essendo tuttavia il collante della comunicazione interpersonale è il mezzo per la formazione della volontà degli individui e funge da ponte tra l'uno e l'altro<sup>181</sup>.

La diversità linguistica in seno a una entità politica pone il problema della coabitazione di gruppi diversi su uno stesso territorio<sup>182</sup>.

La funzione della lingua inerisce sia al singolo che al gruppo: al singolo, poiché ne costituisce il sistema referenziale che rende possibile la concettualizzazione<sup>183</sup>, e al gruppo, perché il possesso dello strumento linguistico ne determina l'appartenenza<sup>184</sup>.

Le regole della convivenza sociale impongono, anche in materia linguistica, che l'interesse generale prevalga su quello individuale o dei gruppi<sup>185</sup>. In questo contesto, è compito dello Stato stabilire e perseguire il bene comune.

L'identità nasce come una questione di diritto interno che fissa nella costituzione di uno Stato la forma di governo, i valori nazionali e i diritti fondamentali.

La nozione di identità costituzionale è pertanto legata all'eredità storica, all'ordine politico e sociale, ai valori permanenti che costituiscono il collante del popolo<sup>186</sup>.

lismo linguistico, G. KLEIN, *La politica linguistica del fascismo*, Bologna 1986, p. 113 ss.

<sup>180</sup> A. CAMPI, *Nazione*, cit., p. 4.

<sup>181</sup> V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano 1977, p. 802.

<sup>182</sup> La gestione di questa diversità rappresenta senza alcun dubbio una delle sfide politiche maggiori delle società attuali. Cfr. E. J. RUIZ VIEYTEZ, *Lenguas y Constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2005, 72, p. 231.

<sup>183</sup> Fra le funzioni principali del linguaggio ricordiamo quella di sviluppo della personalità, mediante la quale a un soggetto è consentito di denominare e risolvere i problemi, quella cognitiva e quella legata all'agire sociale. Cfr. G. LÜDI, *Quale integrazione per i parlanti delle lingue di immigrazione?*, in S. GIANNINI, S. SCAGLIONE (a cura di), *Lingue e diritti umani*, Urbino 2011, p. 81 ss.; M. L. JOHNSON, *Agir sur la langue et tre par la langue: les enjeux de la politique linguistique canadienne*, in A. BOUDREAU, L. DUBOIS, J. MAURIS, G. McCONNEL (dir.), *Colloque international sur l'écologie des langues*, Paris 2003, p. 185 ss.

<sup>184</sup> R. BIJELJAC, R. BRETON, *Du langage aux langues*, Paris 1997, p. 38 ss.; C. HAGÈGE, *Halte à la mort des langues*, Paris 2000, p. 15 ss.

<sup>185</sup> D. SCHNAPPER, *La communauté des citoyens*, cit., pp. 140-141.

<sup>186</sup> Cfr. A. DUFOUR, *La théorie des sources du Droit dans l'Ecole du Droit historique*, in *Archives phil. dr.*, 1982, 27, p. 85 ss.

Vi sono tre principali modelli di identità linguistiche costituzionali: il primo poggia sull'interesse generale o bene comune che deve prevalere su quelli del singolo. È il caso dei valori repubblicani in Francia, che sono rinvenibili negli art. 1, 2 e 89 della Costituzione francese<sup>187</sup>.

Il secondo connota i contesti separatisti, come quello Catalano o Belga<sup>188</sup>, mentre il terzo si colloca a livello comunitario, ha fatto capolino con il trattato di Maastricht, ma solo dalla ratifica del Trattato di Lisbona in poi si è ritagliata uno spazio crescente nei giudizi della Corte di giustizia divenendo effettivamente *law in action*<sup>189</sup>. Il perché di questa attenzione tardiva nei confronti delle identità nazionali va ravvisata nel fatto che probabilmente i giudici del Lussemburgo hanno preferito garantire la progressione dell'integrazione europea attraverso il riconoscimento dei diritti individuali piuttosto che attraverso il riferimento alle identità nazionali così come espresse nelle costituzioni degli Stati membri, mentre la dottrina si è tradizionalmente concentrata sul principio di sussidiarietà<sup>190</sup>.

<sup>187</sup> E. PICARD, *Préface*, in C. VIMBERT, *La tradition républicaine en droit public français*, Paris 1992, p. 13: «s'ils prenaient un peu conscience de ce qu'est la République et de ce qu'est la tradition, ceux qui l'invoquent en toute bonne foi républicaine n'associeraient sans doute pas aussi légèrement les deux mots: la République s'est proclamée à l'encontre de la tradition; et pas seulement de la tradition particulière qu'a renversée la Révolution, celle de l'Ancien Régime, mais de la tradition en général en tant que source de légitimité et de pouvoir, en tant que fondement du droit et des institutions [...] A tous égards, la République s'affirme comme l'antithèse même de toute tradition, quelle qu'elle soit».

<sup>188</sup> La lingua come fattore identitario è sempre più il cavallo di troia delle spinte separatistiche che affliggono svariati paesi europei. Si veda la sentenza della Corte costituzionale spagnola che nel 2006 frustrò i desideri della Catalogna di essere riconosciuta come una nazione separata. *Tribunal Constitucional Español, Sentencia 31/2010*, 28 giugno 2010.

<sup>189</sup> L'obbligo di rispettare le identità nazionali è sorto con il Trattato di Maastricht nel 1992, TUE F(1), ma è solo post Lisbona che la Corte di giustizia ha iniziato a fare stabilmente riferimento alle identità nazionali. Per la prima volta con le sentenze: Corte giust., 22 dicembre 2010, c. 208/2009, *Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, par. 92; Corte giust., 12 maggio 2011, c. 391/2009, *Malgożata Runevi - Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*, par. 86; Corte giust., 24 maggio 2011, c. 51/2008, *Commissione Europea c. Granducato del Lussemburgo*, par. 124; Corte giust., 1 marzo 2012, c. 393/2010, *Dermod Patrick O'Brien c. Ministry of Justice*, par. 49; Corte giust., 16 aprile 2013, c. 202/2011, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*, par. 26.

<sup>190</sup> Cfr. N.W. BARBER, *The limited Modesty of Subsidiarity*, in *European Law Journal*, 2005, 11, p. 308.

Nel caso *Ilonka Sayn-Wittgenstein*<sup>191</sup> i giudici hanno riconosciuto che il principio di libera circolazione di cui all'art. 21 TFUE non poteva superare il limite dell'ordine pubblico di uno Stato membro, vale a dire che il diritto di circolazione doveva cedere il passo a interessi superiori qualora le misure adottate fossero proporzionate all'obiettivo legittimamente perseguito, in questo caso il rispetto della forma di Stato repubblicana<sup>192</sup>.

A norma dell'art. 4, par. 2 del Trattato sull'Unione europea (in prosieguo TUE), l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, nella quale è inclusa anche la forma dello Stato. Le disposizioni costituzionali sono pertanto oggetto di un'analisi particolarmente prudente della Corte di giustizia<sup>193</sup>.

In particolare, non vi è un orientamento preciso per quanto concerne il modo in cui la Corte interpreta e applica l'art. 4 par. 2 TUE. Le disposizioni costituzionali degli Stati membri hanno un peso diverso a seconda del loro contesto di applicazione: mentre la Corte permette di ricorrere alla clausola di identità nel caso di disposizioni costituzionali che intralciano le libertà fondamentali, così non avviene quando le disposizioni costituzionali nazionali alla base del ricorso sono relative alla struttura federale di uno Stato<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> Sentenza Corte giust., 22 dicembre 2010, c. 208/2009, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*.

<sup>192</sup> L'art. 21 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che le autorità di uno Stato membro possano, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, rifiutare di riconoscere, in tutti i suoi elementi, il cognome di un cittadino di tale Stato, quale determinato in un altro Stato membro. In questo caso, il principio di libera circolazione cede di fronte a quello dell'identità nazionale.

<sup>193</sup> Cfr. Corte giust., 28 novembre 1989, c. 379/1987, *Anita Groener c. Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee*; Corte giust., 14 ottobre 2004, c. 36/2002, *Omega Spielballen- und Automatenaufstellungs-GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, par. 30. Cfr. L.F.M. BESSELINK, *National and constitutional identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, 2010, 3, 6, p. 36 ss.

<sup>194</sup> Cfr. Corte giust., 1° aprile 2008, c. 212/2006, *Governo della Comunità francese e Governo Vallone c. Governo Fiammingo*, par. 58, «...da costante giurisprudenza della Corte risulta che un'autorità di uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno, ivi comprese quelle che derivano dall'organizzazione costituzionale dello Stato stesso, per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario». (Si vedano, in particolare, le sentenze Corte giust., 10 giugno 2004, c. 87/2002, *Commissione Europea c. Repubblica Italiana*, par. 38; Corte giust., 26 ottobre 2006, c. 102/06, *Commissione Europea c. Austria*, par. 9.

In mancanza di criteri oggettivi, il margine di manovra della Corte aumenta sensibilmente facendo leva sul test di proporzionalità<sup>195</sup>.

Il caso *Groener*, pur deciso nel 1989, riflette la radicata sensibilità della Corte nel giudicare sulla compatibilità o meno delle politiche linguistiche irlandesi con il principio di circolazione dell'Unione europea alla luce delle disposizioni nazionali, pur senza che fosse ancora entrato in vigore l'obbligo giuridico di tenere in considerazione le identità nazionali degli Stati membri<sup>196</sup>.

La fattispecie riguardava la signora Anita Groener, che aveva fatto richiesta di assunzione per un posto a tempo pieno di professore di belle arti presso il *College of Marketing* di Dublino. Il *Minister for Education* irlandese le rifiutò la nomina in quanto l'aspirante docente non era in possesso del *Ceard-Teastas Gaeilge*, l'attestato di conoscenza della lingua irlandese necessario per potere ricoprire quel posto a meno che non vi fosse nessun altro candidato pienamente qualificato. La *High Court* di Dublino ha investito della questione la Corte di giustizia, che risolse il caso nel senso che, in virtù della politica linguistica espressa dalla Costituzione irlandese<sup>197</sup>, il requisito linguistico richiesto all'aspirante professoressa fu ritenuto compatibile con il diritto comunitario perché si inseriva in un contesto di promozione della lingua nazionale effettuato in maniera proporzionale e non discriminatorio<sup>198</sup>.

La diversità linguistica connota l'identità nazionale ed è stata og-

<sup>195</sup> Cfr. G. DE BÚRCA, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, in *Yearbook of European Law*, 1993, 13, p. 126 ss.

<sup>196</sup> Obbligo giuridico entrato in vigore nel 1992, con il TUE, versione consolidata del 1997 [1997] OJ C340/1, art. 6(3).

<sup>197</sup> Cfr. art. 8 del *Bunreacht na hÉireann* (Costituzione dell'Irlanda): «1) La lingua irlandese, in quanto lingua nazionale, è la prima lingua ufficiale. 2) La lingua inglese è riconosciuta come seconda lingua ufficiale. 3) Tuttavia la legge può prescrivere l'uso esclusivo dell'una o dell'altra di dette lingue ad uno o più fini ufficiali, qualunque essi siano, in tutto il territorio statale od in una sua parte qualsiasi».

<sup>198</sup> Cfr. Corte giust., 28 novembre 1989, c. 379-87, *Anita Groener c. Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee*, par. 18, «come risulta dagli atti stessi, anche se la lingua irlandese non è parlata da tutto il popolo irlandese, la politica seguita dai governi nazionali da molti anni ha mirato non solo a sostenere ma altresì a valorizzare l'uso di questa lingua come mezzo d'espressione dell'identità e della cultura nazionali. È per questa ragione che i corsi d'irlandese sono obbligatori per gli studenti dell'istruzione elementare e facoltativi per quelli dell'istruzione secondaria. L'obbligo imposto ai professori delle scuole pubbliche d'istruzione professionale di possedere una certa conoscenza della lingua irlandese si inserisce fra i provvedimenti adottati dal governo irlandese, nel quadro di questa politica».

getto di una ponderata riflessione da parte dell'Avvocato generale Poiares Maduro nella causa *Spagna v. Eurojust*<sup>199</sup>, nelle cui conclusioni, depositate il 16 dicembre 2004, ha espresso la convinzione che:

in un'Unione concepita come spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che mira a creare una società caratterizzata dal pluralismo, il rispetto della diversità linguistica riveste un'importanza ancora più fondamentale. Questo risulta dal rispetto che l'Unione deve, ai sensi dell'art. 6, n. 3, TUE, all'identità nazionale degli Stati membri. Il principio del rispetto della diversità linguistica, del resto, è stato espressamente sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>200</sup> e dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Tale principio è una specifica espressione della pluralità costitutiva dell'Unione europea<sup>201</sup>.

Il rapporto tra identità nazionali e identità costituzionali è chiarito invece dalle conclusioni presentate dallo stesso Avvocato generale nel caso *Michaniki*<sup>202</sup>, in cui viene esplicitato il fatto che le identità costituzionali possano configurarsi come un sottoinsieme delle identità nazionali:

È ben vero che il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri costituisce un obbligo per l'Unione europea e che siffatto obbligo le è stato imposto sin dall'inizio. Esso infatti rientra nell'essenza stessa del progetto europeo avviato nei primi anni '50, che consiste nel progredire sulla via dell'integrazione pur conservando l'individualità politica degli Stati. Ne è prova il fatto che questo principio è stato enunciato per la prima volta esplicitamente in occasione di una revisione dei trattati, quando è apparso necessario ai costituenti farne richiamo per consentire i progressi sulla via dell'integrazione prevista. Infatti, l'art. F, n. 1, del trattato di Maastricht, divenuto art. 4, par. 2, del trattato sull'Unione europea, dispone: «l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri». L'identità nazionale comprende chiaramente l'identità costituzionale dello

<sup>199</sup> Cfr. Corte giust., 15 marzo 2005, c. 160/2003, *Regno di Spagna c. Eurojust*.

<sup>200</sup> Cfr. art. 21, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

<sup>201</sup> Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 16 dicembre 2004 nel procedimento c. 160/2003, *Regno di Spagna c. Eurojust*, cit.

<sup>202</sup> Cfr. Corte giust., 16 dicembre 2008, c. 213/2007, *Michaniki AE c. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis e Ypourgos Epikrateias*.

Stato membro<sup>203</sup>. Se ve ne fosse bisogno, ciò è confermato dalla spiegazione degli elementi dell'identità nazionale contenuti nell'art. I-5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e dall'art. 4, par. 2 TUE, nella stesura del trattato di Lisbona. Infatti, dal contenuto identico di questi due testi risulta che l'Unione rispetta l'«identità nazionale [degli Stati membri] insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale<sup>204</sup>.

Le giustificazioni politiche dell'intervento linguistico dello Stato nei Paesi occidentali plurilingui si articola su tre assi principali: la necessità di favorire l'integrazione sociale attraverso una lingua comune riconosciuta come ufficiale o nazionale, il rispetto dei diritti linguistici delle persone appartenenti a una minoranza e la difesa di idiomi minacciati dall'assimilazione. Le politiche linguistiche sono determinate anche dal peso demografico dei gruppi, dalla concentrazione o dispersione geografica e dal loro peso economico, finanche dalla storia e dalla tradizione di tolleranza del gruppo maggioritario.

Il tema dei diritti linguistici si afferma pertanto in molte costituzioni nazionali<sup>205</sup>: sovente riflette una concessione alle richieste delle minoranze nazionali presenti su di una porzione del territorio, a volte invece la politica linguistica attuata da uno Stato costituisce un principio fondamentale in grado di essere opposto al diritto dell'Unione.

Il primo caso è testimoniato dal gran numero di costituzioni in cui si trovano disposizioni finalizzate ad accordare a gruppi alloglotti alcune forme di autonomia e a garantire loro, a diversa intensità, l'attribuzione di diritti linguistici<sup>206</sup>.

<sup>203</sup> Per quanto riguarda la Francia, cfr. *décision du Conseil Constitutionnel* n. 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *considérant* 19: «la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti». Per l'Italia, Corte cost., 13 aprile 1989, n. 232; Corte cost., 5 giugno 1984, n. 170; per la Germania, cfr. sentenza 29 maggio 1954, BVerfGE 37, *Solange I*, p. 271 ss., a cui seguì la sentenza del 22 ottobre 1986, BVerfGE 73, *Solange II*, p. 339 ss. In queste due sentenze si assunse che l'identità costituzionale tedesca era legata ai diritti fondamentali garantiti in quanto parte essenziale della Costituzione.

<sup>204</sup> Conclusioni A.G., 8 ottobre 2008, c. 213/07, par. 31.

<sup>205</sup> La lingua è generalmente elencata dalle Costituzioni contemporanee come un criterio di non discriminazione, eccezion fatta per Spagna e Canada: G. POGGESCHI, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padova 2002, p. 88 ss.

<sup>206</sup> Cfr. *Canadian Constitution Act* 1867 e *Constitution Act* 1982, artt. 16-23; Costituzione dell'Ungheria, preambolo e articoli 29 e 30; Costituzione italiana, artt. 6

Anche il diritto internazionale riconosce e tutela il valore dell'identità dei gruppi minoritari, che individua mediante un criterio di comunanza di religione, lingua, tradizioni ed eredità culturale<sup>207</sup>. Nonostante sia tutt'ora dibattuto se i gruppi minoritari presenti sul territorio nazionale risultino legittimati ad aspirare all'autodeterminazione, con un meccanismo non dissimile da quello delle colonie<sup>208</sup>, appare evidente come la clausola di identità, che è finalizzata a garantire agli Stati membri la loro individualità, possa assimilare gli stessi Stati membri ai gruppi minoritari meritevoli di tutela nei confronti dell'Unione europea considerata alla stregua di un gruppo maggioritario.

La differenza fra le due situazioni, che pur presentano evidenti affinità, sta nel caso che l'Unione europea tratta gli Stati membri come entità titolari di uguali diritti, mentre gli Stati nazionali declinano le concessioni ai gruppi minoritari sulla base di un atteggiamento di benevolo riconoscimento, promozione o tutela<sup>209</sup>.

e 116-132; Costituzione polacca, artt. 27 e 35; Costituzione slovacca, preambolo e artt. 33-34; Costituzione slovena, artt. 5, 11, 61, 62, 64 e 143; Costituzione spagnola, artt. 2-4, 137, 143-158, e le disposizioni transitorie. Cfr. V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano 2001, p. 136 ss. Nel caso italiano l'art. 6 non riconosce un diritto individuale del singolo ma un principio di tutela della comunità linguistica.

<sup>207</sup> Cfr. Convenzione quadro del consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, Strasburgo, 1° febbraio 1995, e ratificata dall'Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 302 (entrata in vigore il 1° marzo 1998), art. 5(1): «Le Parti si impegnano a promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché di preservare gli elementi essenziali della loro identità, cioè la loro religione, la loro lingua, le loro tradizioni ed il loro patrimonio culturale. (2) Senza pregiudizio delle misure prese nel quadro della loro politica generale d'integrazione, le Parti si astengono da ogni politica o pratica tendente ad una assimilazione contro la loro volontà delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali e proteggono queste persone contro ogni azione diretta ad una tale assimilazione». Cfr. G. PENTASSUGLIA, *Minorities in International Law*, Strasbourg-Flensburg 2002, p. 15 ss.

<sup>208</sup> Cfr. P. THORNBERRY, *Self-Determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments*, in *Int. Comp. L. Q.*, 1989, 38, p. 867. L'Autore propende per una risposta negativa, sulla base dell'assunto che legittimare la ricerca dell'indipendenza possa comportare una secessione. Diverso è il caso delle minoranze indigene, titolari di specifici diritti come previsto dalla dichiarazione *UN Declaration on the Rights of Indigenous People*, General Assembly Resolution 61/295 del 13 Settembre 2007, art. 4. Cfr. anche W. KYMLICKA, *The Internationalization of Minority Rights*, in S. CHOUDHRY, *Constitutional Design for Divided Societies. Integration or Accommodation?*, Oxford 2008, p. 111 ss.

<sup>209</sup> «The EU Treaty's identity clause, by contrast, is essentially based on the as-

Il secondo caso inerisce invece alla situazione per cui la materia linguistica si configura come un aspetto caratterizzante l'identità nazionale<sup>210</sup>.

Questa possibilità riguarda sia i casi di multilinguismo che quelli di monolinguisimo<sup>211</sup>. Ad esempio, nella società dell'Unione europea, connotata da un forte pluralismo che mira a realizzare l'integrazione senza far venire meno l'autonomia politica degli Stati, il regime del multilinguismo costituisce un tratto caratterizzante dell'Unione e costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>212</sup>.

Il primato del diritto comunitario su quello nazionale in nome dell'idea di creare «*an ever closed union among the peoples of Europe*»<sup>213</sup> incontra come limite il rispetto dei principi supremi desumibili dalle tradizioni giuridiche degli Stati membri<sup>214</sup>.

Per quanto riguarda gli Stati analizzati nel presente lavoro, l'identità costituzionale transita sui binari delle scelte linguistiche: mentre Svizzera, Belgio e Lussemburgo vedono le loro politiche articolarsi secondo i modelli del separatismo linguistico o della tolleranza diffusa<sup>215</sup>, in Francia è il monolinguisimo a caratterizzare l'identità na-

sumption that all national groups, i.e. Member States, are equal. Indeed, any divide along majority/minority or dominant/non dominant lines is wholly absent from the identity clause. Since Lisbon Treaty, this assumption of equality is spelled out in the opening phrase of Article 4(2) TEU, which precedes the actual identity clause: The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties». Cfr. E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, cit., p. 84 ss.

<sup>210</sup> Si vedano i capitoli 2, 3 e 4 di questo lavoro.

<sup>211</sup> C.J.W. BAAIJ, *Legal integration and language diversity. Rethinking Translation in EU Lawmaking*, Oxford 2018.

<sup>212</sup> Si veda il regolamento 15 aprile 1958, n. 1, che stabilisce il regime linguistico della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in GUUE 6 ottobre 1958, n. 017.

<sup>213</sup> TUE, Preambolo; TFUE, Preambolo; Carta europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Preambolo.

<sup>214</sup> Corte giust., 13 febbraio 1979, c. 44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, par. 15: «i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza; nel garantire la tutela di tali diritti, essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati». Per una ricognizione dei principi cfr. D.U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M.P. CHITTI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2018, pp. 91-140.

<sup>215</sup> La pluralità linguistica si manifesta negli stati federali con dei regimi di co-ufficialità: è il caso in Spagna delle Comunità autonome della Catalogna, della Galizia, delle Isole Baleari, della Navarra, dei Paesi Baschi e di Valencia. Il bilinguismo istituzionale è ugualmente riconosciuto in Belgio nella regione di Bruxelles-Capitale;

zionale<sup>216</sup>. Il riconoscimento dell'ufficialità di una lingua è un atto politico connotato da una forte carica simbolica: attribuendo a una lingua lo statuto di lingua ufficiale lo Stato la riconosce esplicitamente come un elemento costitutivo dell'identità della comunità che lo costituisce. L'attribuzione di questa ufficialità può rinvenirsi in un testo costituzionale, in una legge, ma può anche essere implicita o derivare dalla consuetudine e da decisioni giudiziarie. In ogni caso, la scelta di rendere ufficiale una lingua fra tutte quelle parlate in un dato territorio significa imporla ai cittadini nella vita pubblica.

In un contesto di monolinguisimo ufficiale come quello francese, in cui cioè la lingua ufficiale si impone nella sfera pubblica, la politica linguistica rivela il volontarismo statale: «le droit de la langue française est [...] directement engendré par la politique»<sup>217</sup>.

Lo Stato deve scegliere la lingua con cui comunicare con i suoi cittadini ed è legato ad essa da un rapporto di necessità giuridica. Questo legame funzionale coincide con il legame simbolico per cui lo Stato è identificato con la sua lingua nazionale.

Il francese è la lingua ufficiale ed è impiegato nella sfera pubblica, mentre le lingue regionali appartengono al patrimonio della Francia e hanno rilevanza nella sfera privata e nelle libertà fondamentali connesse quali ad esempio la libertà di espressione<sup>218</sup>. A questo propo-

in Lussemburgo, invece, l'articolazione linguistica non poggia, anche per ragioni di estensione territoriale, su regioni o province bilingui. L'articolo 29 della Costituzione del Lussemburgo stabilisce che l'uso delle lingue in ambito amministrativo e giudiziario sia regolato dalla legge. La legge sull'uso delle lingue ha disposto che il lussemburghese sia la lingua nazionale e lingua ufficiale insieme al francese e al tedesco. Le tre lingue possono essere usate nelle amministrazioni e nei tribunali, mentre la lingua della legislazione è solo il francese. In Svizzera, invece, vige il principio della territorialità delle lingue: cfr. art. 4, 18 e 70 della Costituzione svizzera. Infine, la Costituzione belga del 17 febbraio 1994 dedica i primi quattro articoli alla definizione dello Stato, *de ses composantes et de son territoire*, in seno ai quali il criterio linguistico ha un'importanza fondamentale, poiché il territorio viene diviso in tre comunità e quattro regioni linguistiche. Il plurilinguismo di Svizzera e Belgio costituisce in modo diverso un elemento costitutivo dello Stato.

<sup>216</sup> Il monolinguisimo si basa sul principio «una lingua, uno Stato». Cfr. art. 6 della Costituzione italiana, che sancisce la protezione delle minoranze linguistiche, dove vige un monolinguisimo debole.

<sup>217</sup> J.M. PONTIER, *Droit de la langue française*, Paris 1997, p. 5.

<sup>218</sup> Cfr. art. 2 della Costituzione francese del 4 ottobre 1958: «La langue de la République est le français...»; art. 75-1: «Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France». Cfr. C. LAVIALLE, *Du nominalisme juridique. Le nouvel ar-*

sito il *Conseil Constitutionnel* ha deciso nel 2011 che «cet article n'instituait pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et que sa méconnaissance ne pouvait donc être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité»<sup>219</sup>.

La tutela dell'identità linguistica degli Stati membri, sia monolingue che multilingue, è un principio fondamentale che fa parte delle tradizioni giuridiche degli Stati nazionali e sovente è sancito nella loro identità costituzionale. Spesso infatti la Corte di giustizia ne ha riconosciuto la supremazia, poiché costituisce uno scopo legittimo, rispettato dall'ordinamento comunitario<sup>220</sup>.

A partire dagli anni Settanta i giudici del Lussemburgo hanno elaborato per via giurisprudenziale i principi del primato del diritto comunitario sui diritti nazionali. La loro prerogativa relativa alla facoltà di giudicare su questa materia incontra il limite del rispetto dei principi desumibili dalle tradizioni giuridiche comuni agli Stati membri: per la Corte suprema tedesca essi costituiscono «l'identità costituzionale tedesca»<sup>221</sup>, per la Corte costituzionale italiana si tratta invece dei «principi fondamentali del nostro ordinamento»<sup>222</sup>.

*ticle 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Rev. franç. dr. adm.*, 2008, p. 1110 ss.; C. LE BRIS, *Les langues régionales dans la Constitution*, in *Rev. dr. publ.*, 2009, 3, p. 787 ss.; L. MALO, *Les langues régionales dans la Constitution française: à nouvelle donne, nouvelle réponse?*, in *Rev. franç. droit const.*, 2011, 85, p. 69; J.-M. PONTIER, *Langues régionales: la porte ouverte*, in *Actual. jur. dr. adm.*, 2008, p. 2193; M. VERPEAUX, *La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales*, in *Les Petites Affiches*, 2008, 254, p. 123.

<sup>219</sup> *Conseil constitutionnel, décision n. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, Mme Cécile L. et autres Langues régionales*. Cfr. J.-E. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel et les langues régionales*, in *Les Petites Affiches*, 2011, 175, p. 15, e M. VERPEAUX, *Langues régionales et QPC: l'impossible dialogue*, in *Actual. jur. dr. adm.*, 2011, 34, p. 1963 ss.

<sup>220</sup> Nel contesto di una causa in cui lo Stato membro l'ha invocata per giustificare l'esclusione dei cittadini di altri Stati membri dall'accesso alle funzioni dell'insegnamento pubblico (v. Corte giust., 2 luglio 1996, c. 473/93, *Commissione Europea c. Granducato del Lussemburgo*, par. 35).

<sup>221</sup> Talvolta questi principi coincidono, nel caso dei diritti di libertà, talaltra gli Stati membri si differenziano: è il caso dei diritti sociali. Cfr. a questo proposito sentenza 30 giugno 2009, 2 *BvE* 2/08. «Nel definire i principi supremi, immodificabili dal diritto comunitario come dallo stesso procedimento di revisione costituzionale, la sentenza include il principio dello stato sociale: nella determinazione dei caratteri fondamentali delle "condizioni sociali di vita" dei cittadini tedeschi, il diritto comunitario non può prevalere su quello nazionale». Cfr. C. SALVI, *Democrazia e stato sociale, dalla Germania buone notizie per l'Europa*, in *Europa e Diritto privato*, 2009, 4, p. 1009 ss.

<sup>222</sup> Corte cost., 15 dicembre 1988, n. 1146; Corte cost., 19 marzo 2001, n. 73 p.to

Fra questi aspetti, le scelte linguistiche, quando attuate a livello costituzionale, assurgono a principi fondamentali o a elementi di identità costituzionale volutamente sanciti nelle Carte.

Sovente alla base di una dichiarazione di ufficialità di una lingua, sussistono varie motivazioni: la scelta del legislatore di proteggere un idioma da altri concorrenti, la rivendicazione di un'autonomia da parte di un gruppo etnico, l'organizzazione di un ordinamento politico<sup>223</sup>.

La diversità nazionale, culturale e linguistica dell'Unione è sancita da molte disposizioni normative avallate da numerose sentenze e opi-

3.1. «L'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e quindi, innanzitutto, i limiti derivanti dalla Costituzione. Ciò vale perfino nei casi in cui la Costituzione stessa offre all'adattamento al diritto internazionale uno specifico fondamento, idoneo a conferire alle norme introdotte nell'ordinamento italiano un particolare valore giuridico. I "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale" e i "diritti inalienabili della persona" costituiscono infatti limite all'ingresso tanto delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano "si conforma" secondo l'art. 10, primo comma, della Costituzione (sentenza 12 giugno 1979, n. 48); quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 della Costituzione o derivanti da tali organizzazioni (sentenze nn. 183 del 1973; 176 del 1981; 170 del 1984; 232 del 1989 e 168 del 1991). E anche le norme bilaterali con le quali lo Stato e la Chiesa cattolica regolano i loro rapporti, secondo l'art. 7, secondo comma, della Costituzione, incontrano, quali ostacoli al loro ingresso nell'ordinamento italiano, i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato» (sentenze nn. 30 e 31 del 1971; 12 e 195 del 1972; 175 del 1973; 16 del 1978; 16 e 18 del 1982). Le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono invece nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione (sentenze nn. 32 del 1999; 288 del 1997; 323 del 1989). Quando tale esecuzione è disposta con legge, il limite costituzionale vale nella sua interezza, alla stessa stregua di quanto accade con riguardo a ogni altra legge. Sotponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità alla Costituzione di quest'ultimo (ad esempio, sentenze nn. 183 del 1994; 446 del 1990; 20 del 1966) e addivenire eventualmente alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge di esecuzione, qualora essa immetta, e nella parte in cui immette, nell'ordinamento norme incompatibili con la Costituzione (sentenze nn. 128 del 1987; 210 del 1986)».

<sup>223</sup> È il caso del francese che, come si vedrà nel capitolo II, attraverso la sua costituzionalizzazione cercherà di arginare l'avanzata dell'inglese e di arginare le istanze delle lingue minoritarie. Dell'India, dove «dietro la battaglia per gli Stati o le province linguistiche stanno aspirazioni basate non tanto sulla lingua quanto su rivalità di casta e di comunità». Cfr. R.D. KING, *Nehru and the Language Politics of India*, Oxford-New Delhi 1997, p. 70 ss.; W. KYMLICKA, A. PATTEN (a cura di), *Language Rights and Political Theory*, Oxford 2003.

nioni degli Avvocati generali e da sempre costituisce un tema di interesse per la dottrina<sup>224</sup>.

La realizzazione degli interessi sottesi a questa clausola è duplice: da un lato infatti troviamo la libertà individuale, la giustizia distributiva e la democrazia deliberativa, che costituiscono valori attuati in gruppi nazionali autonomi, cioè a livello degli Stati membri più che dell'Unione europea. Dall'altro vi sono i valori il cui riconoscimento e attuazione da parte dell'Unione sancisce il rispetto dell'eguaglianza, la tutela della libertà e la vitalità di una comunità politica unita<sup>225</sup>.

Spesso infatti il rispetto delle identità nazionali si confonde con quello del pluralismo e della diversità; la Carta dei diritti fondamentali nel preambolo si riferisce indifferentemente a principi fra loro diversi:

l'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento.

<sup>224</sup> Il motto dell'Unione Europea è «unita nella diversità». Cfr. art. 3 par. 3 TUE; artt. 152, 165 par. 1, 167 par. 1 e 4, 191 par. 2; 207 par. 4 TFUE; *EU Charter of Fundamental Rights, Preamble* e art. 22; decisione del Consiglio 2001/48/CE del 22 dicembre 2000, che adotta «a multiannual Community programme to stimulate the development and use of European digital content on the global networks and to promote linguistic diversity in the information society», [2001] OJ L14/32; decisione del Consiglio 2006/515/CE del 18 maggio 2006 «on the conclusion of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression», [2006] OJ L 201/15; Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri che si incontrano nel Consiglio, sulla promozione delle diversità culturali e sul dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione e degli Stati Membri, [2008] G.U. C 320/10. Cfr. X. ARZOZ, *The protection of Linguistic Diversity through Article 22 of the Charter of Fundamental Rights*, in X. ARZOZ (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam 2008, p. 145 ss. Pur avendo aderito al principio del multilinguismo, anche l'Unione Europea fatica a mantenere l'equipollenza fra le sue lingue ufficiali. Cfr. B. DE WITTE, *Surviving in Babel? Language Rights and European Integration*, in Y. DINSTEIN, M. TABORY (eds), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht 1992, p. 277 ss.; N.N. SHUIBHNE, *EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights*, Den Haag 2002.

<sup>225</sup> Cfr. E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, cit., p. 112.

Da parte sua, anche la Corte di giustizia segue questo filone:

...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, par. 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<sup>226</sup>.

Il diritto linguistico si può pertanto configurare come un ponte tra l'identità nazionale e il pluralismo<sup>227</sup>.

Sovente il rispetto della diversità può coincidere con il rispetto dell'identità degli Stati membri<sup>228</sup>, anche se è possibile tracciare una differenza tra l'identità linguistica costituzionale di uno Stato membro e il pluralismo dell'Unione che deriva dal principio del multilinguismo.

Le conclusioni dell'Avvocato generale Niilo Jääskinen sono a questo proposito emblematiche:

...l'identità nazionale, che le istituzioni dell'Unione sono tenute a rispettare in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, include gli aspetti linguistici dell'ordinamento costituzionale di uno Stato membro, che definiscono in particolare la lingua ufficiale o le diverse lingue ufficiali dello Stato nonché, eventualmente, le suddivisioni territoriali nelle quali esse vengono utilizzate. Così, il concetto di "identità nazionale" riguarda le scelte fatte in relazione alle lingue utilizzate a livello nazionale o regionale, mentre il concetto di "diversità linguistica" attiene al multilinguismo esistente a livello dell'Unione. Ne deriva, a mio avviso, che quest'ultima nozione non rientra tra le considerazioni opponibili alle persone fisiche o giuridiche dell'Unione. Sarebbe inoltre paradossale utilizzare tale fondamento per consentire agli Stati membri di obbligare i sin-

<sup>226</sup> Corte giust., 12 maggio 2011, c. 391/09, *Malgožata Runevi-Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*; vedi anche Corte giust., 13 dicembre 2007, c. 250/06, *United Pan-Europe Communication Belgium SA and Others*, par. 40.

<sup>227</sup> In realtà, il pluralismo costituisce una caratteristica propria della società, in quanto composta da associazioni di individui che riconoscono cogenti regole di comportamento condivise. M. EPPINGER, *Governing in the Vernacular: Eugen Ehrlich and late Habsburg Ethnography*, in M. HERTOUGH (ed.), *Living Law-Reconsidering Eugene Ehrlich*, Oxford-Portland 2009, p. 39.

<sup>228</sup> Cfr. conclusioni A.G. 16 dicembre 2004, c. 160/2003, *Regno di Spagna c. Eurojust*, cit., par. 24 e 35.

goli ad utilizzare nelle loro comunicazioni una lingua diversa da quella di loro libera scelta<sup>229</sup>.

Vi sarebbero pertanto due diversi livelli linguistici: uno più prossimo a un dato gruppo, in cui l'idioma trasmette un'eredità culturale individuale e collettiva, e uno che comprende svariati Stati nazionali facenti parte di un ordine politico sovranazionale.

In questo secondo contesto i cittadini mostrerebbero meno interesse verso la multiculturalità, restando più attaccati alla loro cultura d'origine.

I costi relativi al mantenimento del multilinguismo in seno a una comunità politica unica possono comportare la parziale compromissione dell'amministrazione della giustizia e del dibattito politico, che ne risulterebbero facilmente menomati<sup>230</sup>. La diversità linguistica nazionale può anche produrre ostacoli relativi alla circolazione dei beni e delle persone, oltre che tensioni sociali e politiche<sup>231</sup>.

#### 4. *Lingua e diritti fondamentali: la dimensione collettiva di un diritto individuale*

Il diritto delle lingue comprende sia i diritti linguistici, che costituiscono i diritti riconosciuti in capo ai singoli (diritti individuali) o ai gruppi (diritti collettivi), sia il diritto delle lingue in sé, ad esempio nel caso delle lingue minacciate di estinzione. Nella nostra analisi, ci concentriamo sulla prima tassonomia. Come abbiamo visto, i diritti linguistici fungono da ponte tra la tutela della diversità e il rispetto dell'identità nel quadro dell'Unione europea, essendo la pluralità linguistica un elemento a vario titolo comune a tutti gli Stati membri.

La lingua nazionale, minoritaria o maggioritaria, costituisce sia un diritto fondamentale del singolo, sia il mezzo che svolge la funzione sociale di creare appartenenza o esclusione rispetto ad una comunità<sup>232</sup>.

<sup>229</sup> A. G. 12 luglio 2012, Corte giust., c. 202/2011, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*.

<sup>230</sup> Cfr. D. HEYD, *Cultural Diversity and Biodiversity: A Tempting Analogy*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2010, 13, p. 159 ss.; W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., p. 121 ss. P. VAN PARIJS, *Linguistic Justice for Europe and for the World*, Oxford 2011, p. 188 ss.; H. DE SCHUTTER, *The linguistic Territoriality Principle. A Critique*, in *Journal of Applied Philosophy*, 2008, 25, p. 105.

<sup>231</sup> Cfr. sul punto, le conclusioni di E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, cit.

<sup>232</sup> Cfr. G. IANACCARO, V. DELL'AQUILA, *La pianificazione linguistica. Lingue, società e istituzioni*, Roma 2004, p. 105.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Onu del 1948<sup>233</sup> e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950<sup>234</sup> sancirono la prevalenza dei diritti universali sui diritti specifici delle minoranze.

Il 29 giugno 1992, la Conferenza dei ministri del Consiglio d'Europa ha trovato una formalizzazione ufficiale nella Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che all'art. 1 definisce una «lingua minoritaria o regionale» come «diversa da quella/e ufficiale/i di uno Stato e dai suoi/loro dialetti e tradizionalmente usata in un dato territorio di uno Stato da cittadini dello stesso che formano un gruppo numericamente inferiore rispetto al resto della popolazione»<sup>235</sup>.

<sup>233</sup> Cfr. art. 2 of UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*): «Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status».

<sup>234</sup> Cfr. art. 14 della CEDU: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione». Disposizione assai vicina all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che dispone: «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». L'articolo 6, paragrafo 3, della CEDU garantisce espressamente alcuni diritti nei procedimenti penali, come il diritto di tutti coloro che sono accusati di un reato di essere informati di ciò che viene loro denunciato in una lingua che comprendono e di essere assistiti da un interprete se non capisce o non parla la lingua usata in udienza. Sui casi linguistici della Corte di Strasburgo cfr. J. RINGELHMEIN, *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 2006, p. 277 ss. Se la lingua è riconosciuta dalla CEDU come costituente, di per sé, una categoria protetta, non lo è dalle direttive dell'Unione europea sulla non discriminazione. La Corte di giustizia si è inoltre pronunciata a favore della protezione della lingua attraverso il concetto di nazionalità, nel quadro della legislazione relativa alla libera circolazione delle persone. Cfr. a questo proposito Corte giust., 28 novembre 1989, c. 379/87, *Groener c. Minister for Education and the Dublin Vocational Educational Committee*. In Belgio è stato fatto prevalere il principio di territorialità sul diritto linguistico del singolo. Cfr. Corte EDU, 23 luglio 1968, *Affaire «relative a certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» c. Belgique*.

<sup>235</sup> Cfr. Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages*, ETS n. 148, CoE, 1992, [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int).

La nozione di lingue minoritarie (regionali, meno diffuse, meno usate, o minorizzate)<sup>236</sup> è strettamente legata al concetto di minoranza, che è tale proprio perché si trova in una condizione non dominante ed è suscettibile di essere oggetto di discriminazione<sup>237</sup>.

In Italia, all'esito della legge 15 dicembre 1999, n. 482<sup>238</sup>, di attuazione dell'art. 6 della Costituzione, le minoranze linguistiche si configurano come

comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa "lingua", diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere» e si individuano in rapporto alla nozione di Repubblica «nel senso di istituzione complessiva, orientata, nella pluralità e nella molteplicità delle sue componenti, ad esprimere e tutelare elementi identitari, oltre che interessi, considerati storicamente comuni o, almeno, prevalentemente condivisi all'interno della vasta e composita comunità "nazionale"<sup>239</sup>.

La territorializzazione necessaria alla nascita dello Stato-nazione e al suo supposto monolinguisimo è oggi messa in crisi non più solo dalla presenza di minoranze linguistiche<sup>240</sup>, ma anche dalla mobilità geografica, dalla formazione di nuove nazioni e di entità sopranazionali: il criterio per garantire alla collettività i diritti linguistici è diventato nel tempo non più lo Stato, ma la comunità linguistica<sup>241</sup>.

<sup>236</sup> Cfr. R. CROSETTI, *Lingua e Politica*, Roma 1976, p. 8.

<sup>237</sup> Cfr. T.W. SIMON, *Ethnic Identity and Minority Protection, Designation, Discrimination and Brutalization*, Plymouth 2012, p. 69 ss.

<sup>238</sup> Legge 15 dicembre 1999, n. 482, «norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche» (e del relativo regolamento approvato con d.P.R. 2 maggio 2001 n. 345).

<sup>239</sup> Cfr. Corte cost., 13 maggio 2010, n. 170. Cfr. G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione svolta in occasione dell'incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 al Palazzo della Consulta, accessibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>240</sup> Il catalogo dei diritti linguistici evidenziato dalla sentenza Corte cost., 18 maggio 2009, n. 159, è ancorato al principio di territorialità e disciplina determinati usi pubblici degli idiomi minoritari nelle aree di insediamento.

<sup>241</sup> Cfr. la Convenzione n. 107 sulle popolazioni indigene e tribali (ILO, 1957), che fin dal preambolo riconosce l'aspirazione dei beneficiari al mantenimento della propria lingua; la Convenzione contro la discriminazione nell'educazione (UNESCO, 1960) e la Dichiarazione universale sui diritti linguistici, proclamata a Barcellona nel 1996, accessibile al link [www.linguistic-declaration.org](http://www.linguistic-declaration.org). L'art. 1.5 della Dichiarazione distingue tra la «comunità linguistica», caratterizzata da un insediamento temporalmente stabile, e il «gruppo linguistico», cioè una «collettività umana che

Gli interessi comuni che soggiacciono ad una minoranza, anche priva di un'organizzazione giuridico formale, sono interessi collettivi o diffusi e si concretizzano nella predisposizione di misure idonee a garantire la possibilità di trovare lavoro senza emigrare, nell'uso della lingua minoritaria nei rapporti con gli uffici pubblici, nella riserva di posti riservati in seno alla pubblica amministrazione o nell'adozione di un criterio di proporzionalità per ripartire sistematicamente i posti fra i diversi gruppi<sup>242</sup>.

Queste misure cozzano contro i diritti di circolazione, e sono state giudicate spesso non proporzionate allo scopo perseguito.

A livello europeo, è possibile individuare tre fasi fondamentali nella tutela delle minoranze linguistiche.

Un primo momento corrisponde al periodo che va dal 1945 agli anni Sessanta ed è caratterizzato dal radicamento del principio di non discriminazione, che tuttavia viene considerato una questione interna tra gli Stati.

Una dimensione comune, pur sempre trattata con un approccio internazionalistico, inizia a percepirsi nel secondo periodo, compreso tra il 1961 e il 1979<sup>243</sup>.

La terza fase è contraddistinta invece dal cambiamento di percezione della minoranza da problema a potenzialità, favorito anche dalla progressiva europeizzazione della questione<sup>244</sup>.

condivida una stessa lingua e che si trovi installata nello spazio territoriale di un'altra comunità linguistica, pur senza storicità equivalente».

<sup>242</sup> Sull'intervento statale nella promozione dei diritti linguistici cfr. A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli 2005, p. 446 ss., che ha messo a punto i concetti di «neutralità inattiva o interventista».

<sup>243</sup> Cfr. *Council of Europe (Parliamentary Assembly of the Council of Europe), Recommendation 285 (1961), Strasbourg, CoE, 1962; Council of Europe (Parliamentary Assembly of the Council of Europe), Recommendation 814 (1977), Strasbourg, CoE, 1977 e Council of Europe (Parliamentary Assembly of the Council of Europe), Order N° 364 (1977), Strasbourg, CoE, 1977.*

<sup>244</sup> Cfr. risoluzione del Parlamento europeo su una Carta delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche, in GUCE, NC 287, 9 novembre 1981; risoluzione del Parlamento europeo sulle misure a favore delle lingue minoritarie e delle rispettive culture, in GUCE, NC 68 103, 14 marzo 1983; risoluzione del Parlamento europeo sulle lingue regionali europee e meno diffuse, PE 313, 202/1, 13 dicembre 2001; risoluzione del Parlamento europeo del 24 febbraio 2009 sul multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune (2008/2225/INI); risoluzione del Parlamento europeo sulle lingue europee a rischio estinzione e la diversità linguistica nell'Unione europea, 11 settembre 2013 (2007/20013/INI); *Coun-*

La discriminazione linguistica affonda le sue radici nell'antica Grecia, ove il genere umano era diviso in chi parlava greco e chi non lo parlava.

L'articolo 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce che «tutte le persone [...] hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a un'uguale protezione da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve garantire a tutti una protezione uguale ed efficace contro la discriminazione su qualsiasi base, sia essa la razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, la ricchezza, la nascita o altro», per cui lo Stato che impedisce l'utilizzo di una lingua minoritaria può essere accusato di discriminazione<sup>245</sup>, anche a prescindere dall'eventuale riconoscimento della lingua di cui si tratta come idioma minoritario<sup>246</sup>.

Nella seconda metà del Novecento si afferma in misura sempre più marcata il cosiddetto processo di ripartecolarizzazione dei diritti fondamentali: vengono proclamati i diritti di categorie di individui

*cil of Europe, European Charter for Regional or Minority languages*, Starsburgo, 5 novembre 1992.

<sup>245</sup> Cfr. parere della commissione ONU per i diritti umani nel caso *Diergaardt et. Al. v. Namibia*, [comunicazione n. 760/1997, U.N. Doc. CCPR/C/69/D/760/1997(2000)]. I ricorrenti appartenevano a un gruppo minoritario di origine europea che, dopo aver goduto di una certa autonomia politica, è ritornato sotto al controllo dello Stato namibiano. La lingua usata da questa comunità era l'afrikaans. I ricorrenti si lamentavano del loro obbligo di usare l'inglese, piuttosto che la loro lingua madre, durante i procedimenti giudiziari e hanno anche denunciato la condotta della pubblica amministrazione namibiana, che consisteva nel rifiutare di rispondere in afrikaans a tutte le comunicazioni scritte o orali dei ricorrenti anche se erano in grado di esprimersi in quella lingua. La Commissione ONU per i diritti umani ha ritenuto che non vi fosse stata violazione del diritto a un processo equo, poiché i ricorrenti non potevano dimostrare che il solo uso della lingua inglese li avesse pregiudicati. Questa posizione suggerisce quindi che il diritto di essere assistito da un interprete durante un processo non si estende al caso in cui la lingua utilizzata non è semplicemente la lingua madre della presunta vittima. Affinché questo diritto sia riconosciuto, la vittima non deve comprendere o parlare sufficientemente la lingua utilizzata in udienza. Il comitato per i diritti umani ha inoltre riscontrato che la posizione ufficiale dello Stato che vieta la comunicazione in una lingua diversa dalla lingua ufficiale (inglese) costituisce una violazione del diritto di tutti all'uguaglianza davanti alla legge. Sebbene uno Stato abbia il potere di scegliere il proprio Comitato per i diritti umani, deve comunque consentire ai propri funzionari di rispondere in altre lingue quando hanno le competenze per farlo.

<sup>246</sup> Cfr. Corte EDU (Grand Chamber), 10 maggio 2001, *Cipro c. Turchia*, (2002) 35 EHRR, 30, par. 251.

che possono conseguire una condizione di benessere e di eguaglianza sostanziale solo attraverso o per mezzo dello Stato<sup>247</sup>.

Negli anni Novanta, sono state approvate la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, che sancisce l'obbligo positivo degli Stati firmatari di adottare misure appropriate per favorire le lingue minoritarie, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>248</sup>.

Per rappresentare l'evoluzione dei diritti connessi alla materia linguistica riportiamo la tassonomia elaborata da Giovanni Poggeschi: i diritti linguistici di prima specie sono quelli che discendono dall'applicazione dei diritti fondamentali dell'individuo e che si basano soprattutto sul principio di non discriminazione per motivo della lingua; i diritti linguistici di seconda specie sono quelli attribuiti alle minoranze, e che si basano sul concetto di eguaglianza sostanziale; i diritti linguistici di terza specie sono quelli che vengono estesi agli stranieri e ai loro discendenti. Gli ordinamenti che contemplano questi diritti sono in realtà pochi<sup>249</sup>.

Dalla prospettiva delle singole situazioni giuridiche protette, dai diritti in esame derivano in primo luogo un divieto di discriminazione, in secondo luogo il rispetto per la vita privata e familiare e infine un diritto alla libertà di espressione e alla libertà di associazione anche sulla base del comune idioma linguistico.

Slegati da una dimensione territoriale e collettiva, questi diritti pongono l'accento sull'autonomia e sull'uguaglianza del singolo e appaiono specificamente finalizzati al pieno sviluppo dell'autonomia personale<sup>250</sup>.

In questa prospettiva, i diritti linguistici costituiscono un ponte tra gli ambiti pubblicistici e privatistici perché garantiscono il diritto di esprimersi in qualsiasi lingua tanto all'interno dello spazio pubblico

<sup>247</sup> Si tratta della terza fase di sviluppo dei diritti dell'uomo. Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit.

<sup>248</sup> Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Serie dei Trattati Europei n. 157, Strasburgo, 1° febbraio 1995, firmata dall'Italia in data 03/11/1997 e ratificata in data 01/03/1998, che impegna gli Stati a promuovere la lingua delle minoranze.

<sup>249</sup> G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma 2010.

<sup>250</sup> «The moral foundation of human rights is human dignity, and their purpose is personal autonomy and development». Cfr. X. ARZOZ, *Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights*, in *EU Constitutional Law Review*, 2010, 6, pp. 102-122.

e nei rapporti con l'amministrazione quanto all'interno della sfera privata<sup>251</sup>: in questo senso è paradigmatico il caso del giusto processo, che garantisce a qualsiasi imputato il diritto di ricevere un equo trattamento o il diritto a essere assistito da un interprete qualora non comprenda o non parli la lingua della corte dove è celebrato il processo<sup>252</sup>.

Se e quando il singolo si aggrega in una collettività, allora può pretendere l'attuazione di diritti positivi, che generalmente riguardano l'istruzione e la fruizione di servizi pubblici nella lingua materna<sup>253</sup>.

Questi interessi si configurano come interessi collettivi o diffusi e sono individuati da norme espressamente destinate a proteggerli. Generalmente, questa tutela è accordata alle minoranze linguistiche site in un dato territorio, giacché l'organizzazione di servizi, quali ad esempio l'istruzione, postula la territorializzazione di un idioma su di una porzione circoscritta di territorio.

<sup>251</sup> Cfr. art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, cit., (ICCPR). Cfr. Anche il parere dello *Human Rights Committee* sul caso *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, *Communications Nos. 359/1989 and 385/1989*, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993), e specialmente il paragrafo 11.4: «Any restriction of the freedom of expression must cumulatively meet the following conditions: it must be provided for by law, it must address one of the aims enumerated in paragraph 3(a) and (b) of article 19, and must be necessary to achieve the legitimate purpose. While the restrictions on outdoor advertising are indeed provided for by law, the issue to be addressed is whether they are necessary for the respect of the rights of others. The rights of others could only be the rights of the francophone minority within Canada under article 27. This is the right to use their own language, which is not jeopardized by the freedom of others to advertise in other than the French language. Nor does the Committee have reason to believe that public order would be jeopardized by commercial advertising outdoors in a language other than French. The Committee notes that the State party does not seek to defend Bill 178 on these grounds. Any constraints under paragraphs 3(a) and 3(b) of article 19 would in any event have to be shown to be necessary. The Committee believes that it is not necessary, in order to protect the vulnerable position in Canada of the francophone group, to prohibit commercial advertising in English. This protection may be achieved in other ways that do not preclude the freedom of expression, in a language of their choice, of those engaged in such fields as trade. For example, the law could have required that advertising be in both French and English. A State may choose one or more official languages, but it may not exclude, outside the spheres of public life, the freedom to express oneself in a language of one's choice. The Committee accordingly concludes that there has been a violation of article 19, paragraph 2».

<sup>252</sup> Cfr. art. 14(3)(f) ICCPR.

<sup>253</sup> Fra questi si possono annoverare il diritto all'utilizzo della lingua minoritaria nei rapporti con i pubblici uffici e al reclutamento di funzionari alloglotti.

Nonostante la tendenza a volere espandere i diritti linguistici a favore di comunità e gruppi di persone, sulla scia indicata dalla Dichiarazione di Barcellona, che si prefigge di fare sintesi tra il principio di personalità della lingua con la dimensione territoriale, i diritti linguistici sono ad oggi saldamente legati a quelli delle minoranze, anche se talora il bene giuridico tutelato è quello della cultura invece che quello della persona<sup>254</sup>.

Perciò, «quando i diritti di prima specie sono molto forti e sviluppati, tendono facilmente ad evolvere verso diritti di seconda specie»<sup>255</sup>; diventerà allora essenziale bilanciare la tutela linguistica con il principio di eguaglianza.

I diritti di seconda specie sono infatti quelli che riguardano le minoranze storiche o nazionali dotate di autonomia tale da arrivare ad avere come ufficiale la lingua della minoranza, almeno in un determinato territorio: è il caso del Québec, della Catalogna e dell'Alto Adige/Südtirol.

Generalmente, i diritti linguistici di seconda specie, proprio perché riguardano le minoranze storiche o nazionali e necessitano del riconoscimento di autonomie, sono attuati a livello federale, mentre a livello statale tendono ad essere garantiti quelli di prima specie.

Il caso del Belgio è esemplare, perché riflette la situazione in cui i diritti di seconda specie hanno come interlocutori minoranze tendenzialmente impermeabili fra loro e sono tutelati in modo più forte rispetto a quelli di prima specie, portando verso il rischio di una secessione.

I diritti di terza specie postulano una tolleranza diffusa che evolve nel multiculturalismo: viene così sancito a livello costituzionale il riconoscimento dei diritti di prima specie non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri e ai loro discendenti, che vengono così aiutati nell'apprendimento della lingua ufficiale. La valorizzazione delle culture presenti su un dato territorio transita per la compenetrazione e l'integrazione reciproca. Emblematici a questo proposito sono i casi indiani e canadesi, in cui il multilinguismo costituisce un elemento del-

<sup>254</sup> Cfr. Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, STE n. 148, firmata dall'Italia il 27 giugno 2000 ma mai ratificata. Sono le lingue e non le minoranze ad essere protette. Cfr. P. THORNBERRY, M.A. MARTÍN ESTÉBANEZ, *Minority Rights in Europe. A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, p. 137 ss.

<sup>255</sup> Cfr. G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, cit., p. 33.

l'identità nazionale e il ruolo della lingua, assieme alla questione religiosa, è uno dei collanti dell'«integrazione attraverso i diritti»<sup>256</sup>.

A fronte dei diritti linguistici troviamo i corrispondenti doveri<sup>257</sup>, che si concretizzano nella previsione di specifici requisiti richiesti agli stranieri che aspirano all'ottenimento della cittadinanza<sup>258</sup>.

## 5. La cittadinanza *iure linguae*

Il rifiuto di accordare la cittadinanza a un gruppo suscettibile di essere qualificato come minoranza che risiede nel territorio dello Stato può costituire uno strumento di discriminazione. Non tutte le minoranze vengono a questo proposito considerate uguali: un conto sono le minoranze storiche, un conto le minoranze costituite da popolazioni immigrate, così come diverso è l'atteggiamento degli Stati verso la diversità religiosa, tendenzialmente riconosciuta, o la diversità etnico-linguistica, declinata in modo differente a seconda che la si tuteli attraverso concessioni di autonomia su base territoriale o di un particolare *status*<sup>259</sup>.

La cittadinanza si può configurare come rapporto tra lo Stato e le persone fisiche o, più precisamente, come uno *status* da cui scaturiscono diritti e doveri<sup>260</sup>. Al contempo, essa può anche inquadarsi

<sup>256</sup> T. GROPPI, *Il multiculturalismo come strumento della costruzione dell'identità nazionale: l'esperienza del Canada*, in D. AMIRANTE, V. PEPE (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino 2001, pp. 17-30; P.Y. CHICOT, *L'autochtonie sur les territoires du Canada et de la France: analyse juridique comparée du droit des minorités culturelles*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2011, I, vol. 63, pp. 109-128. Per una ricognizione in chiave comparata della disciplina linguistica anche nelle tradizioni giuridiche non occidentali si veda il contributo di D. AMIRANTE, *La questione linguistica nello Stato multiculturale: profili comparativi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, p. 917 ss.

<sup>257</sup> Ad esempio, si riporta il dovere degli spagnoli di conoscere il castigliano, così come previsto dall'art. 3 della Costituzione.

<sup>258</sup> Convenzione internazionale per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie (ONU, 1990); cfr. anche Dichiarazione sui diritti umani degli individui non aventi la cittadinanza dello Stato nel quale vivono (ONU, 1985). Fra i doveri linguistici degli stranieri vi è la conoscenza dell'idioma del Paese di adozione.

<sup>259</sup> Cfr. G. CIANFEROTTI, *Il concetto di status nella scienza giuridica del Novecento*, Milano 2013, p. 295 ss.

<sup>260</sup> La prima tesi, sostenuta ad esempio da E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova 1992, p. 46: «la cittadinanza, costituisce un rapporto giuridico di sta-

– e storicamente è stata a lungo inquadrata – come un legame con chi esercita l'autorità, lo Stato, e con la comunità politica di cui il cittadino è parte necessaria e cui deve attivamente partecipare<sup>261</sup>.

La ricomposizione di questi due aspetti della cittadinanza è evidenziata anche dal lessico giuridico<sup>262</sup>. Con l'emersione del concetto di nazione, la cittadinanza diventa necessaria per distinguere i mem-

bile appartenenza delle persone fisiche ad un ordinamento statale», viene contestata da C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. giur.*, VII, Roma 1988, p. 2, il quale evidenzia come «la cittadinanza incide sia sui rapporti di diritto pubblico, sia su quelli di diritto privato. Essa pertanto determina una relazione, non solamente tra il soggetto e lo Stato, ma anche tra singoli individui». La seconda tesi, che ha avuto più successo in dottrina (A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma 1984, p. 202; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1986, p. 169; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1989, p. 41), è affetta tuttavia da una forma di indeterminazione che non permette di sposarla del tutto: vedi R. LUZZATTO, *Stati giuridici e diritti assoluti nel diritto internazionale privato*, Milano 1965, p. 76: «indubbiamente [la cittadinanza] partecipa del carattere di presupposto di una serie di diritti ed obblighi, che è proprio degli status privatistici nel senso indicato, e risulta al pari di questi dall'assunzione nella sfera giuridica di una realtà sociale. Ma l'insieme dei diritti, obblighi, poteri e così via non è determinabile a priori come svolgimento del contenuto di essa. La condizione di cittadino risulta così indefinibile dal punto di vista del suo contenuto». La ricostruzione è debitrice del lavoro di G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit.

<sup>261</sup> R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova 1993, p. 113; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 18. Di cittadinanza come legame verticale e orizzontale parla F. DE CASTRO Y BRAVO, *La nationalité, la double nationalité et la supranationalité*, in *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1961, p. 543: «Malgré l'immense variété des nuances il sera toujours possible de relever deux tendances principales qui semblent être attirées par deux pôles contraires – l'une qu'on pourrait appeler "verticale" et qui consiste en la dépendance de chaque individu à l'égard du souverain ou de l'État souverain, – l'autre qu'on pourrait dire "horizontale" et dans laquelle on considère surtout les relations entre personnes, l'appartenance active et passive de chaque personne à son groupe national organisé comme État».

<sup>262</sup> «La cittadinanza come appartenenza allo Stato viene resa con termini etimologicamente simili al nostro "nazionalità": così abbiamo il francese *nationalité*, l'inglese *nationality*, lo spagnolo *nacionalidad*; in tedesco il termine utilizzato è *staatsangehörigkeit*. Per riferirsi alla cittadinanza come partecipazione o come appartenenza alla comunità politica si utilizza invece *citoyenneté* in francese, *citizenship* in inglese, *ciudadanía* in spagnolo, *staatsbürgerschaft* in tedesco. Se, da un lato, la mancanza di una simile distinzione nella lingua italiana può generare confusione circa il tema trattato, dall'altro essa testimonia l'indissolubilità delle due dimensioni, verticale e orizzontale, che, pur nate in contesti e momenti storici differenti, si sono tra loro legate proprio con l'emergere dell'idea di nazione». Cfr. G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit., p. 43 ss.

bri delle nazioni e qualificarne l'appartenenza<sup>263</sup>. Si complica il rapporto tra etnia e nazione: mentre il sentimento di appartenenza nazionale può comprendere l'appartenenza etnica, quest'ultima non è sufficiente da sola a spiegare l'appartenenza nazionale<sup>264</sup>.

Si fa parte del popolo se si è cittadini, e si è cittadini per *ius sanguinis*, *ius soli* o per modalità di acquisto della cittadinanza per via derivata<sup>265</sup>. La combinazione dei primi due criteri e il loro diverso peso variano da Stato a Stato perché rappresentano diverse volontà politiche: ad esempio, se prevale il criterio dello *ius sanguinis*, la volontà politica potrebbe essere quella di mantenere un legame con i cittadini emigrati. Diversamente, qualora sia predominante il criterio dello *ius soli*, la volontà politica sarà quella di integrare i nuovi arrivati.

Il legame fra cittadinanza e lingua è antico, perché «ce qui est incontestable pour la société dans sa globalité (une langue est associée à la formation sociale nommée «état-nation») se retrouve chez l'individu, en ce sens que loyauté linguistique et citoyenneté ou appartenance nationale sont maintenant associées»<sup>266</sup>.

L'Avvocato generale Juliane Kokott ha individuato un legame indissolubile fra lingua materna e cittadinanza<sup>267</sup>, anche se quest'ultima risente della volontà del legislatore nel favorire o meno l'integrazione degli stranieri o di una minoranza<sup>268</sup>.

In generale, l'integrazione dello straniero postula l'adesione a un modello pluralista o assimilazionista, che presuppone il riconoscimento di una cultura dominante. I requisiti linguistici sono sovente previsti per i processi di naturalizzazione, cioè per l'accesso dello straniero alla ristretta comunità dei cittadini, mentre sono contestati per quanto riguarda l'ottenimento del permesso di soggiorno, in particolare per ciò che concerne la disciplina dei ricongiungimenti familiari<sup>269</sup>.

<sup>263</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 235. M. GNES, *Al servizio della nazione. L'accesso degli stranieri agli impieghi pubblici*, Milano 2019, p. 26 ss.

<sup>264</sup> B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, cit.

<sup>265</sup> M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia?*, in M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli 2014, p. 14.

<sup>266</sup> D. BAGGIONI, *Langues et nations en Europe*, Paris 1997.

<sup>267</sup> Cfr. Conclusioni A.G. Juliane Kokott 21 giugno 2012 c. 566/10 P. La Corte Suprema del Canada ha invece riconosciuto che lingua madre e lingua d'uso possono differire: *Nancy Forget c. Quebec* (1988), 2 S.C.R. 100.

<sup>268</sup> G. LÜDI, *Quale integrazione per i parlanti delle lingue di immigrazione?*, cit., p. 100.

<sup>269</sup> Cfr. Corte giust., 9 luglio 2015, c. 153/2014, *Minister van Buitenlandse Zake c. K.A.*, con nota di M. GNES, *I requisiti linguistici e l'integrazione degli stranieri ex-*

Con il criterio dello *ius sanguinis*, il formante linguistico identifica una cultura e contribuisce a mantenere l'omogeneità culturale. Con il criterio dello *ius soli*, il principale elemento di coesione è la volontà politica di allargare la partecipazione a una comunità.

Per integrazione si intende un risultato sociale collettivo conseguente alla cittadinanza che «allude a un processo di superamento o di attenuazione delle differenze (sociali, economiche culturali) che impediscono all'una o all'altra classe di soggetti di essere e di sentirsi parte integrante di una determinata comunità politica»<sup>270</sup>: questa comunità politica è la stessa che deve mettere in atto meccanismi idonei a produrre integrazione, attuati dalle autorità del Paese ospitante.

Fra i criteri derivati, che consentono cioè di ottenere la cittadinanza in un momento successivo, possiamo annoverare la naturalizzazione e l'opzione, entrambi accomunati dall'elemento volontaristico<sup>271</sup>.

Tutti e due i modi di acquisizione della cittadinanza a titolo derivativo si confrontano con il formante linguistico, che si concretizza nella previsione di test linguistici idonei a provare ora l'avvenuta integrazione, ora la volontà di integrazione. È pertanto possibile individuare quattro modelli in cui il formante linguistico può fare la differenza in relazione al rapporto tra integrazione e cittadinanza<sup>272</sup>.

Un primo modello, detto selettivo, è quello in cui le norme sulla cittadinanza sono utilizzate per la costruzione di un'identità nazionale e la lingua diviene strumento di esclusione. Nei Paesi che adottano questo modello, l'acquisto della cittadinanza è subordinato al superamento di un esame che comprovi la conoscenza della lingua nazionale, e in alcuni casi anche i principi dell'architettura costituzionale e perfino nozioni di storia e cultura del Paese. La *ratio* dell'esame non è tanto quella di provvedere alla conoscenza della lingua

*tracomunitari*, in *Gior. dir. amm.*, 2016, 2, p. 221 ss. Nella sentenza citata la Corte ha ritenuto la normativa linguistica olandese eccessivamente difficile da osservare nel caso di un ricongiungimento familiare.

<sup>270</sup> P. COSTA, *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento ad oggi*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Torino 2013, p. 18; V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, 2013, 22, p. 3.

<sup>271</sup> Vi sono anche il matrimonio, l'adozione, la *iuris communicatio*, ma sono meno interessanti dal punto di vista linguistico. Cfr. C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, cit., p. 3; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza*, Milano 1996; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova 1998, p. 270 ss.

<sup>272</sup> G. MILANI, *Cittadini jure linguae*. cit.

al fine di una migliore integrazione, quanto confermare la centralità dell'elemento etnico-linguistico nella costruzione (o ricostruzione) dell'identità nazionale. Prova ne è che il test linguistico è obbligatorio in caso di naturalizzazione dello straniero, ma non per i casi in cui il richiedente appartenga all'etnia nazionale o abbia fornito particolari prestazioni allo Stato come il servizio nelle Forze Armate<sup>273</sup>. L'esame consiste nella maggior parte dei casi in una prova scritta da effettuarsi presso l'amministrazione dello Stato o presso centri di formazione autorizzati. In alcuni casi, come Grecia e Romania, il candidato deve sostenere un colloquio che accerti oltre alle competenze linguistiche il livello di integrazione sociale, culturale e politica del richiedente. Alcuni Paesi tra cui Croazia, Ungheria e Lettonia richiedono per il superamento della prova scritta nozioni di storia e cultura nazionale oltre alla conoscenza della lingua, mentre in Lituania ed Estonia sono richieste anche nozioni di diritto costituzionale. Molti dei Paesi che adottano questo modello hanno vissuto vicende nazionali travagliate, segnate da dominazioni o sfere di influenza che hanno nel recente passato sopito, se non esplicitamente osteggiato, l'affermarsi di una chiara identità nazionale<sup>274</sup>. Da qui il doppio binario del modello selettivo, che da una parte rende difficile l'acquisto della cittadinanza per gli immigrati e dall'altra prevede procedure facilitate per gli individui che appartengono al gruppo etnico dominante.

Vi è poi un secondo modello, detto assimilativo, in cui l'attestazione della conoscenza linguistica costituisce il presupposto per dichiarare avvenuto con successo un percorso integrativo. La cittadinanza è comunque subordinata al superamento di una prova linguistica, ma a differenza del modello appena esaminato, in questo caso l'aspetto etnico cede il passo a favore della valutazione di un percorso di integrazione, che consenta l'assimilazione nella comunità nazionale dello straniero meritevole. Nessuna esenzione della prova linguistica, in questo caso, è accordata agli individui che appartengono ad una determinata etnia. I Paesi che adottano questo modello sono stati interessati da ingenti flussi migratori negli ultimi decenni e hanno avuto modo di costruire percorsi sociali e culturali di integrazione. È

<sup>273</sup> In Grecia, ad esempio, nessuno dei requisiti di integrazione, tra cui quello della conoscenza della lingua, è richiesto ai cittadini stranieri di origine greca. Disposizioni simili sono in vigore in Bulgaria e Croazia. In Ungheria e Romania la conoscenza della lingua non è richiesta a coloro che abbiano perduto la cittadinanza a seguito del mutamento dei confini nel corso del XX secolo.

<sup>274</sup> M.M. HOWARD, *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge 2009, p. 175.

il caso di Francia, Germania, Danimarca, Finlandia, Repubblica Ceca e Slovacchia. Se si eccettua il caso della Finlandia, in tutti questi Paesi è richiesta oltre alla padronanza della lingua la conoscenza di elementi di storia, cultura e principi costituzionali.

In Francia, la certificazione della padronanza della lingua attraverso il superamento di una prova scritta o il possesso di un diploma di formazione si accompagna ad un colloquio per valutare la conoscenza della storia e delle Istituzioni del Paese. La *Cour Administrative d'Appel de Nantes* ha recentemente dichiarato irricevibile una domanda di naturalizzazione sulla base di una insufficiente conoscenza della lingua francese<sup>275</sup>. Questa decisione è stata seguita da un recente inasprimento delle conoscenze linguistiche richieste per l'ottenimento della nazionalità francese<sup>276</sup>. Nella Repubblica Ceca si prevede una prova scritta finalizzata a valutare la conoscenza della lingua, che comprende domande sulla Costituzione, storia, geografia e cultura generale. In Slovacchia si aggiunge anche la comprensione di un testo attraverso il riassunto di un articolo di almeno cinquecento parole in non più di trenta minuti, mentre in Germania e Danimarca le nozioni storico culturali e di funzionamento delle Istituzioni sono comprese nella prova scritta che presuppone la conoscenza della lingua.

L'Austria prevede il superamento di un test di cittadinanza che valuta la conoscenza anche delle istituzioni del Land in cui si risiede. Il modello assimilativo è in sostanza caratterizzato dalla restrizione dell'accesso alla cittadinanza attraverso un sistema che premia l'immigrato che abbia completato un percorso di integrazione.

Un terzo modello è quello multiculturale, in cui la verifica della conoscenza linguistica serve per attestare l'inizio di un processo che porterà l'individuo a fare parte della società di accoglienza<sup>277</sup>. Rispetto al modello assimilativo, che considera la cittadinanza come un premio dell'integrazione, qui la cittadinanza diviene il presupposto del percorso di integrazione che è iniziato e non concluso. Alla base vi

<sup>275</sup> CAA de Nantes, Arrêt 14/11/2017, 16NT01713. La ricorrente, una donna marocchina, non ha dimostrato una sufficiente padronanza del mezzo linguistico per potere mostrare una sufficiente «assimilation à la communauté française».

<sup>276</sup> Décret n° 2019-1507 du 30 décembre 2019 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

<sup>277</sup> L. PEGORARO, *Il diritto pubblico comparato tra scienza e metodo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, 3ª ed., Torino 2009, p. 7.

è l'idea che la cittadinanza favorisca un percorso integrativo più rapido e più efficace, evitando le marginalità culturali e sociali che spesso si associano allo *status* di straniero. La conoscenza della lingua, in questo caso, è prova della volontà di cominciare il percorso di integrazione. I Paesi che hanno adottato questo modello sono caratterizzati da normative liberali, elevati livelli di autonomia sub-statale e talvolta costituiscono ordinamenti plurilinguistici.

Il Belgio non prevede alcun test di cittadinanza, ma richiede la dimostrazione della conoscenza linguistica attraverso un diploma rilasciato da istituti scolastici e centri di formazione, e dell'integrazione attraverso la prova di aver lavorato in Belgio 468 giorni negli ultimi cinque anni o di aver pagato le tasse da lavoro autonomo per almeno sei semestri.

In Lussemburgo è richiesta la conoscenza del lussemburghese oltre ad una lingua a scelta tra francese e tedesco, da dimostrarsi attraverso una prova scritta e un colloquio. È inoltre necessaria la partecipazione ad almeno tre corsi di educazione civica organizzati dallo Stato.

Nel Regno Unito la conoscenza della lingua è dimostrata dalla certificazione di istituti scolastici, universitari o di formazione. È inoltre richiesto il superamento del *life in UK test*, una prova scritta a risposta multipla su cultura generale e sul funzionamento delle Istituzioni anglosassoni. Un analogo sistema di certificazione della conoscenza linguistica e di superamento di un test di cultura generale è in vigore in Spagna. Nei Paesi Bassi è richiesto il superamento di un test di integrazione che si compone di una prova telematica che valuta la conoscenza della lingua, del funzionamento delle istituzioni e delle regole sociali, e di un colloquio. Il Portogallo prevede invece la sola dimostrazione della conoscenza della lingua attraverso la certificazione di istituti scolastici o centri di formazione. In tutti questi ordinamenti, lo scopo della prova linguistica è quello di dimostrare che il richiedente la cittadinanza abbia un'effettiva intenzione di integrarsi. Le norme che regolano la cittadinanza, in questo caso, favoriscono l'integrazione degli stranieri nella comunità nazionale da intendersi come vera e propria società multiculturale.

Vi è, infine, un quarto modello residuale che comprende tutti i Paesi in cui l'ottenimento della cittadinanza è slegata da fattori linguistici, tra cui è possibile annoverare l'Italia.

Nell'Unione europea sono solo cinque gli ordinamenti che non prevedono test linguistici per l'acquisto della cittadinanza: oltre all'Italia, possiamo annoverare Cipro, Irlanda, Malta e la Svezia. Non si può parlare tuttavia di un vero modello, giacché alla mancata pre-

visione dell'esame di lingua corrispondono per la Svezia norme tra le più inclusive d'Europa circa le condizioni per acquisire la cittadinanza, mentre per i restanti quattro ordinamenti, Italia compresa, le norme sono particolarmente restrittive se non altamente discrezionali, come nel caso di Malta e Cipro.

#### 6. *Burocrazia rappresentativa e diversità linguistica*

Sebbene la dimensione istituzionale della gestione della diversità sia un interessante campo di indagine, il ruolo della pubblica amministrazione e, per conseguenza, del reclutamento dei funzionari che ne fanno parte, sono sovente stati trascurati specialmente per quanto riguarda il caso degli Stati multinazionali e delle minoranze presenti al loro interno. Generalmente, le ricerche si sono limitate a vedere i costi della rappresentazione delle minoranze nell'apparato statale.

I primi lavori in materia di burocrazia rappresentativa sono debitori degli studi di J. Donald Kingsley, che nell'analizzare la composizione sociale dei funzionari britannici evidenziò come la pubblica amministrazione ostacolasse l'accesso delle donne al pubblico impiego e come il corpo dei funzionari più importanti provenisse dalle classi sociali più alte. Kingsley mise in rapporto la mancanza di emancipazione sociale della società attraverso il lavoro pubblico con l'asservimento politico, sostenendo che la democraticità di un apparato burocratico si misura sulla rappresentanza dei gruppi sociali per i quali l'amministrazione deve prestare servizio<sup>278</sup>.

Naturalmente, le politiche di accesso riservato a un dato gruppo sociale non devono pregiudicare l'efficacia dell'azione amministrativa, perché lo scopo di ottenere una migliore rappresentanza sociale non vada a scapito del principio di buon andamento<sup>279</sup>. Parimenti, l'effettività delle misure previste si misura sulla rappresentanza attiva, cioè sul livello di discrezionalità della funzione esercitata, in grado cioè di incidere sull'interesse delle minoranza o comunque sulla percezione della minoranza stessa<sup>280</sup>.

<sup>278</sup> D.J. KINGSLEY, *Representative Bureaucracy*, cit., p. 305.

<sup>279</sup> S. GROENEVELD, S. VAN DE WALLE, *Une théorie contingente en matière de bureaucratie représentative: pouvoir, égalité des chances et diversité*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010, 2, 76, p. 257 ss.

<sup>280</sup> K.J. MEIER, *Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis*, in *The American Political Science Review*, 1975, 2, 69, p. 528; K.J. MEIER, D.P. HAWES, *Le lien entre représentativité passive et active de l'administration*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2006, 2, 118, p. 268 ss.

Un altro problema consiste negli effetti perversi che funzionari particolarmente coinvolti nella rappresentazione di una determinata categoria possono apportare a discapito dell'interesse generale, che resta il fine cui deve essere ispirata ogni azione amministrativa<sup>281</sup>.

Inizialmente la burocrazia rappresentativa è stata associata ad una dimensione territoriale, come soluzione per contenere le spinte separatiste avvicinando lo Stato ai suoi amministrati<sup>282</sup>. Tre sono stati a questo proposito i principali filoni di indagine individuati dalla dottrina<sup>283</sup>. Un primo asse di ricerca si è concentrato su concetto di rappresentanza burocratica, per cui un apparato amministrativo può dirsi rappresentativo quando i gruppi socio-culturali vengono rappresentati nel tessuto burocratico in maniera proporzionale al loro peso demografico<sup>284</sup> oppure quando l'identità dei funzionari, la natura delle loro relazioni interpersonali e il livello di accettazione sociale delle politiche che regolano la diversità concorrono a definire la nozione di rappresentatività stessa<sup>285</sup>. Quando si parla di rappresentanza burocratica generalmente si considera l'insieme dei cittadini, che appartengono cioè a una medesima comunità nazionale<sup>286</sup>, anche se sempre più spesso si tende a prendere come riferimento il crite-

<sup>281</sup> H.H. LIM, *Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and active Representation*, in *Publ. Adm. Rev.*, 2006, 2, 66, p. 193 ss.

<sup>282</sup> D.J. SAVOIE, *La bureaucratie représentative: une perspective régionale*, in *Revue canadienne de science politique*, 1987, 4, 20, p. 785 ss. Per l'Autore, «la théorie de la bureaucratie représentative part du principe que les différents facteurs qui découpent la société sur des bases démographiques, géographiques, ethniques et autres devraient être proportionnellement représentés dans la fonction publique afin que les fonctionnaires soient sensibles aux différents intérêts à considérer dans l'élaboration et l'implantation des politiques publiques»; S. GROENEVELD, S. VAN DE WALLE, *Une théorie contingente en matière de bureaucratie représentative*, cit., p. 257 ss.

<sup>283</sup> L. TURGEON, A.G. GAGNON, *The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual States: A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland*, in *Regional and Federal Studies*, 2013, 23, 4, pp. 407-425; J. DORIS, *Refléter la diversité dans la fonction publique: regards croisés en France, au Canada et en Belgique. Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université d'Ottawa dans le cadre du programme de maîtrise en administration publique*, Université d'Ottawa 2018.

<sup>284</sup> P. LÆGREID, L.R. WISE, *Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness*, in J.C.N. RAAD-SCHELDERS, T.A.J. TOONEN, F.M. VAN DER MEER (eds), *The Civil Service in the 21st Century*, London 2007.

<sup>285</sup> V. SONI, *A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector*, in *Publ. Adm. Rev.*, 2000, 5, 60, p. 395 ss.

<sup>286</sup> R.M. KELLY, *An Inclusive Democratic Polity Representative Bureaucracies and the New Public Management*, in *Publ. Adm. Rev.*, 1998, 3, 58, p. 201 ss.

rio di popolazione residente, proprio per favorire il processo di integrazione<sup>287</sup>.

La rappresentanza burocratica è un concetto sociale a trama larga, i cui criteri cambiano a seconda dello Stato e a seconda degli interessi che ci si propone di difendere: possono essere presi in considerazione il criterio del genere, quello etnico-linguistico, quello culturale. Una burocrazia è attivamente rappresentativa se non si limita a riflettere una composizione sociale, ma aspira a promuovere gli interessi di una categoria di persone<sup>288</sup>.

Un secondo asse di ricerca è costituito dalle implicazioni democratiche della burocrazia rappresentativa. In particolare, è stato Jeremy Bentham a interessarsi ai funzionari di Stato, che occupano un posto di rilievo nella teoria del buon governo<sup>289</sup>.

Questa teoria è stata affrontata per parte della dottrina in termini di rappresentatività e buona amministrazione<sup>290</sup>, per altri in termini di legittimazione statale<sup>291</sup>. In ogni caso, se i pubblici poteri sono esercitati da funzionari con cui gli amministrati possono identificarsi perché provengono dalla medesima minoranza, l'azione amministrativa ne risulterebbe idealmente rafforzata e legittimata<sup>292</sup>.

Il terzo asse analizza infine il tema della burocrazia rappresentativa in prospettiva comparata, alla luce di vari elementi fra cui possiamo elencare l'origine e lo sviluppo della costruzione politico-amministrativa degli Stati considerati, delle loro caratteristiche culturali e della presenza o meno di minoranze che sovente comportano l'attuazione di una burocrazia rappresentativa territorialmente connotata<sup>293</sup>.

<sup>287</sup> F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino 2006.

<sup>288</sup> K.J. MEIER, D.P. HAWES, *Le lien entre représentativité passive et active de l'administration*, cit., p. 265 ss.

<sup>289</sup> J. BENTHAM, *Introduction to the principles of Moral and Legislation*, London 1789.

<sup>290</sup> G. CALVÉS, *Refléter la diversité de la population française: naissance et développement d'un objectif flou*, in *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, 1, 183, p. 177 ss.

<sup>291</sup> K. KERNAGHAN, *Representative bureaucracy: the Canadian Perspective*, in *Canadian Public Administration*, 1978, 4, 21, p. 489 ss. Per questo autore l'azione amministrativa è tanto più efficace quanto coincide con i valori della società. È per questo che i funzionari devono essere una sorta di specchio della comunità, in quanto i valori che informano la loro azione sono influenzati dall'ambiente sociale cui appartengono.

<sup>292</sup> M. BOZZO-REY, *Démocratie représentative et bureaucratie démocratique: Mill et Bentham*, in *Revue internationale de philosophie*, 2015, 2, 272, p. 237 ss.

<sup>293</sup> B.G. PETERS, E. SCHRÖTER, P. VON MARAVIC, *Delivering public services in*

L'angolo di osservazione che prenderemo in considerazione sarà proprio quello di analizzare il concetto di burocrazia rappresentativa in una prospettiva comparata che descriva l'assetto di uno Stato alla luce del formante linguistico<sup>294</sup>.

Di particolare interesse a questo proposito sono gli Stati multinazionali, che possono essere visti come Stati in cui diversi gruppi coesistono facendo parte di un'unica nazione. Sovente l'organizzazione territoriale ha preso la forma di una federazione, come è il caso del Canada, del Belgio e della Svizzera, mentre in altre circostanze si è optato per il regime di un regionalismo forte, come è il caso dell'Italia o della Spagna<sup>295</sup>.

All'interno di uno stesso tipo di sistema giuridico sono tuttavia presenti ulteriori differenze, come attestano i sistemi federali del Canada, del Belgio e della Svizzera: in Canada vi è un multiculturalismo liberale che frena la rappresentanza a livello federale<sup>296</sup>, in Belgio il consociativismo limita la rappresentanza delle minoranze alle comunità nazionali, mentre in Svizzera la sintesi dei diritti linguistici in seno all'amministrazione è assicurata dal bilanciamento tra il principio di territorialità e quello di personalità<sup>297</sup>.

Gli Stati multinazionali sono anche Stati multiculturali o poliet-

*multi-ethnic societies: The challenge of representativeness*, in B.G. PETERS, E. SCHRÖTER, P. VON MARAVIC (eds), *The Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy and Performance*, Northampton 2015, p. 1 ss.; K.J. MEIER, T. MORTON, *Representative Bureaucracy in a Cross-National Context: Politics of Representative Bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance*, Cheltenham 2015, p. 94 ss.

<sup>294</sup> D. KÜBLER, E. KOBELT, S. ANDREY, *Vers une bureaucratie représentative. La promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada*, in *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 2011, 4, 44, p. 903 ss.; A.G. GAGNON, L. TURGEON, O. DE CHAMPLAIN, *La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux*, cit., p. 291 ss.

<sup>295</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2011, p. 30 ss.; E. CHITI, R. GUALDO (a cura di), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. L'unione tra multilinguismo e monolinguisimo*, Milano 2008.

<sup>296</sup> P. SAVIDAN, *Multiculturalisme libéral et monoculturalisme pluriel*, in *Raisons Politiques*, 2009, 3, 35, p. 11 ss.

<sup>297</sup> Le nozioni prese in considerazione sono quelle del *principe de la territorialité* e del *principe de la personnalité*. Nonostante siano state proposte diverse traduzioni, si è scelto di tradurre il secondo principio con l'espressione di principio di personalità della lingua. K.D. MCRAE, *Towards language equality: four democracies compared*, in *International Journal of the Sociology of Language*, 2007, 1, 187/188, p. 13 ss.

nici, cioè servono da rifugio per le minoranze etniche, formatesi a seguito di successive ondate di immigrazione. La diversità di un Paese come il Canada è il frutto non solo della presenza della minoranza nazionale in Quebec, ma anche delle comunità di immigrati, siano esse portoghesi, haitiane, cinesi, algerine, giamaicane o indiane, e delle popolazioni native.

Vi è, tuttavia, una differenza significativa tra polietnia e multinazionalità. Secondo Alain Dieckhoff, «il primo termine si riferisce alla diversità interna delle società dovuta allo sviluppo della migrazione internazionale», mentre «il secondo termine si riferisce alla coesistenza all'interno dello stesso Stato, di diverse comunità storiche, proprie culture, unite dalla conquista o dal consenso più o meno volontario»<sup>298</sup>. Anche William Kymlicka è allineato a questa visione, solo che l'autore ritiene le minoranze nazionali dotate di un *quid pluris* rispetto ai gruppi creatisi per via dell'immigrazione che si concretizza in una «*culture sociétale*», cioè un patrimonio ancestrale che mira a organizzare il gruppo attorno a valori condivisi, sia nella sfera pubblica che in quella privata.

Queste culture tendono a concentrarsi su un dato territorio e a fondarsi su di una comunità linguistica<sup>299</sup>. La concentrazione di una minoranza nazionale su un territorio e il possesso di un comprovato potere di mobilitazione che la distingue da una minoranza etnica può portarla a mettere a repentaglio l'integrità dello Stato o il funzionamento delle istituzioni centrali, attraverso un atteggiamento secessionista, di rifiuto della partecipazione alla vita pubblica, finanche mediante il ricorso alla violenza<sup>300</sup>.

Nella tipologia degli Stati multinazionali elaborati da Stein Rokkan e Derek Urwin, sono tratteggiati quattro modelli di Stati territoriali: unitario, unionista, federalista meccanico e federalista organico<sup>301</sup>.

La Francia costituisce un tipico esempio di Stato unitario (repubblicano), dove un'identità prevalente è costruita attorno a un potere centrale unico: l'identità civica si sostituisce a quella etnica e l'ugua-

<sup>298</sup> A. DIECKHOFF, *La nation dans tous ses États: les identités nationales en mouvement*, Paris 2000, p. 182 ss.

<sup>299</sup> W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., p. 9.

<sup>300</sup> È il caso della Turchia, dove la lingua curda è stata bandita dagli spazi pubblici, per cui si integra nella funzione pubblica solo chi padroneggia il turco, essendo proibito l'utilizzo del curdo nei rapporti con lo Stato. Cfr. art. 70 Costituzione e legge del 1926; art. 81 lingua sui partiti politici.

<sup>301</sup> S. ROKKAN, D. URWIN, *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, London 1983.

glianza viene perseguita attraverso il confinamento della rilevanza giuridica della diversità unicamente nella sfera privata.

Lo Stato unionista è invece policentrico e riconosce dei poteri alle zone caratterizzate dalla presenza di minoranze storiche: è ad esempio il caso del Regno Unito pre-*Devolution act*, in cui la gestione del potere politico ed economico consentiva di definire l'Unione, lasciando spazio nei settori religiosi, giuridici e nazionali al mantenimento delle specificità locali (es. Scozia, Inghilterra, Galles, Irlanda del Nord).

Lo Stato federalista meccanico concede invece ampi spazi di autonomia a livello periferico ma non a livello centrale, in cui la diversità è gestita in modo da attingere ad un multiculturalismo che stemperi le diversità: è il caso del Canada, che persegue una politica di uguaglianza tesa a centellinare le concessioni alla provincia del Quebec al fine di non alimentarne il riconoscimento delle diversità in seguito alle istanze delle minoranze nazionali.

Infine vi è lo Stato federalista organico, che cerca di riflettere la diversità anche nelle strutture centrali mediante il riconoscimento e l'istituzionalizzazione di forme di appartenenza comunitarie: è il caso della Nigeria, in cui le cariche politiche vengono accordate in funzione dell'appartenenza a una data comunità<sup>302</sup>.

In quasi tutti questi casi la diversità linguistica riveste un ruolo particolare, perché le scelte di politica linguistica denotano l'aderenza o meno a uno dei modelli testé descritti<sup>303</sup>: in Canada il riconoscimento del bilinguismo ha comportato la ricerca delle pari opportunità linguistiche in seno all'amministrazione, tacciate talora di offuscare il principio meritocratico<sup>304</sup>.

In Nigeria il funzionario è percepito come un *trait d'union* tra il suo gruppo etnico e l'amministrazione centrale: il principio del merito cede in virtù della rappresentazione, con profonde ricadute sul piano del buon andamento amministrativo. Negli Stati unitari la scelta della gestione della diversità è stata pertanto quella di creare delle strutture burocratiche locali con cui la minoranza potesse interfac-

<sup>302</sup> M. KEATING, *So many nations, so few states: territory and nationalism in the global era*, in A. GAGNON, J. TULLY (eds), *Multinational Democracies*, Cambridge 2001, p. 39 ss.; Y. BANGURA, *Ethnic Inequalities in The Public Sector: A Comparative Analysis*, in *Development and Change*, 2006, 2, 37, p. 299 ss.

<sup>303</sup> K. LAWFORD, *Locating Invisible Policies Health Canada's Evacuation Policy as a Case Study*, in *Critical Studies in Gender, Culture, and Social Justice*, 2016, 2, 2, p. 147 ss.

<sup>304</sup> D. KÜBLER, E. KOBELT, S. ANDREY, *Vers une bureaucratie représentative*, cit., p. 903 ss.

ciarsi nel quadro di una struttura unitaria, oppure di prevedere delle quote da iniettare nel tessuto pubblico.

In Europa, a partire dal 1950, emerge un nuovo modo di costruire lo Stato unitario, orientato al decentramento politico e all'attribuzione di forme di autonomia alle comunità territoriali: queste esperienze di regionalismo maturo accomunano ad esempio Italia e Spagna, mentre il regionalismo per dissociazione caratterizza il Belgio<sup>305</sup>.

Il regionalismo risponde infatti alle esigenze di uno Stato unitario di adeguarsi alle istanze dei suoi territori, per cui lo Stato nazionale garantisce la sua sopravvivenza facendo sintesi tra la salvaguardia dell'unità e il rispetto delle differenze (Spagna e Italia)<sup>306</sup>.

In Belgio invece la diversità linguistica è stata dapprima stipata nel recinto del glorioso passato comune, mentre in tempi più moderni ha modellato i confini di comunità e regioni definendo una composizione mista dell'apparato amministrativo<sup>307</sup>.

Storicamente, la forma di Stato federale è stata il mezzo giuridico ritenuto più efficace per garantire l'unificazione di vari territori senza privarli di un margine di autonomia: generalmente lo Stato federale nasce sulle macerie di ordinamenti precedenti (imperi, colonie) su cui si innestano nuove entità statali, per aggregazione o per disaggregazione<sup>308</sup>. La Svizzera costituisce un diverso tipo di federalismo, che prescinde dalla caduta degli Imperi coloniali e affonda le sue radici in un patto tra cantoni confermato da un referendum costituente<sup>309</sup>.

Negli Stati federali multilingui il regime linguistico deve essere quello del multilinguismo federale per avere una reale burocrazia rappresentativa<sup>310</sup>.

Svariate sono state le metodologie di avvicinamento delle regioni

<sup>305</sup> Generalmente il decentramento territoriale si ha sia in Stati repubblicani (Italia, Francia) che nei regimi monarchici (Spagna, Regno Unito e Belgio), mentre il federalismo è legato alla forma di Stato repubblicana.

<sup>306</sup> G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, maggio, fascicolo speciale, p. 657 ss.

<sup>307</sup> F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga*, cit.

<sup>308</sup> G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, cit.; D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano 1995; J. PINDER, *Tre fasi nella storia del federalismo britannico*, in D. PREDA, C. ROGNONI VERCELLI (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, Bologna 2005, p. 375 ss.

<sup>309</sup> B. KNAPP, *L'ordinamento federale svizzero*, Torino 1994; L. PAPA, *Storia della Svizzera. Dall'antichità ad oggi: il mito del federalismo*, Milano 1999.

<sup>310</sup> Cfr. D. KUBLEN, E. KOBELT, S. AUDREY, *Vers une bureaucratie représentative*, cit., p. 903.

alle federazioni: si pensi al Belgio, definito in costituzione come Stato federale ma composto da tre comunità e da tre regioni, individuate sulla base dei confini linguistici e, in Italia, alle esperienze del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, sancite da statuti approvati da leggi costituzionali dove il bilinguismo connota il regime linguistico di province e comuni<sup>311</sup>.

Su questi modelli si posiziona l'Unione europea, che ha dato vita ad un sistema integrato multilivello<sup>312</sup>, in cui le lingue ufficiali coincidono con le lingue di lavoro<sup>313</sup>: «le assunzioni debbono assicurare all'istituzione la collaborazione di funzionari dotati delle più alte qualità di competenza, efficienza e integrità, assunti su una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri dell'Unione. Nessun impiego deve essere riservato ai cittadini di un determinato Stato membro», come specificato dall'art. 27, par. 1 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea<sup>314</sup>.

Il riflesso linguistico costituisce in questo senso la cifra delle scelte del decisore pubblico perché è ad un tempo ragione e conseguenza della gestione della diversità: diverse sono state le opzioni messe in campo nei vari Paesi.

La democrazia rappresentativa può prevedere diverse forme, a seconda del modo di intendere l'attuazione del multilinguismo. Una prima soluzione richiede la previsione di un multilinguismo istituzionale negli organi centrali, anche se è un'opzione costosa e di dif-

<sup>311</sup> Sia concesso il rinvio a E.A. GRASSO, *I confini mobili del principio di territorialità in Svizzera e Belgio*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano 2013, p. 94 ss.

<sup>312</sup> «In definitiva, si può ritenere che gli ordinamenti unitari decentrati – sia federali che regionali – si stanno dotando di una “vertebrazione” istituzionale a più livelli nel tentativo di coniugare integrazione e autonomia, esigenze unitarie e valorizzazione delle discipline locali: una tendenza che è accentuata dalla partecipazione all'Unione europea che si pone al vertice di un sistema politico giuridico regolato dal principio di primazia, nel senso che le possibili antinomie tra la normativa nazionale e quella comunitaria sono risolte utilizzando il primato del diritto comunitario su quello interno». Cfr. G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, cit.

<sup>313</sup> Cfr. regolamento del Consiglio 1/58.

<sup>314</sup> Cfr. regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEE), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, in G.U. 45 del 14.6.1962, p. 1385. Cfr. Corte giust., 30 giugno 1983, c. 85/82, *Bernhard Schlob c. Consiglio delle Comunità europee*; Corte giust., 4 marzo 1964, c. 15/63, *Claude Lassalle c. Parlamento europeo*, che aveva sancito l'impossibilità di trincerarsi dietro un immotivato requisito linguistico.

ficile attuazione, e comporta un ritorno sensibile in termini di giustizia sociale e stabilità politica: è il caso dell'Unione europea, del Canada, del Belgio e di alcune situazioni di regionalismo forte presenti in Italia (si veda lo status costituzionale della regione Trentino Alto/Adige/Südtirol). Una seconda soluzione prevede l'attuazione di un sistema composto da quote provenienti dalle minoranze locali e provoca una politicizzazione dei contrasti, complicando il funzionamento dell'apparato amministrativo<sup>315</sup> che risente della presenza di funzionari in competizione tra loro: è il caso della Nigeria. Una terza soluzione consiste nella scelta dell'esclusione delle minoranze linguistiche, e ha come conseguenza quella di innescare contrasti etnici innaffiandoli con l'acqua avvelenata della discriminazione: è il caso della Turchia con la minoranza curda.

Questi modelli si intrecciano con le particolarità dell'assetto giuridico dello Stato considerato e risentono della politica linguistica adottata. Nei capitoli seguenti, analizzeremo come il modello amministrativo unitario reagisce al formante linguistico.

L'accesso al pubblico impiego è generalmente basato sulla dimostrazione di una competitività raggiunta: infatti «service in the bureaucracy is a career for professionals, who are salaried and have tenured status, subject to discipline or removal only on specified grounds following specified procedures», ma spesso deve fare i conti con le esigenze di servizio che possono determinare un cambiamento nel regime linguistico<sup>316</sup>.

Nel prosieguo, questo lavoro si focalizzerà sulle interazioni tra il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, la rappresentanza linguistica e il principio di libera circolazione, e si concentrerà sulle interazioni tra il modello europeo e le declinazioni di quello francese in Italia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo<sup>317</sup>.

<sup>315</sup> A.G. GAGNON, L. TURGEON, O. DE CHAMPLAIN, *La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux*, cit., p. 291 ss.

<sup>316</sup> F. HEADY, *Public administration. A comparative perspective*, third edition, New York-Basel 1984, p. 77.

<sup>317</sup> «...the comparative aspects of public administration have largely been ignored; and as long as the study of public administration is not comparative, claims for "a science of public administration" sounds rather hollow. Conceivably there might be a science of American public administration and a science of British public administration and a science of French public administration; but can there be a "science of public administration" in the sense of a body of generalized principles independent of their peculiar national setting?», R.A. DAHL, *The Science of Public Administration: Three Problems*, in *Publ. Adm. Rev.*, 1947, I, 7, p. 8.



## CAPITOLO II

# Il modello francese

SOMMARIO: 1. L'originalità del monolinguisimo francese. – 2. *Fonctions publiques e fonctionnaires*. – 3. Libertà di circolazione e politiche linguistiche. – 4. Il *rayonnement* del modello francese e il ruolo della traduzione. – 5. L'impatto del modello francese sulla funzione pubblica europea.

### 1. *L'originalità del monolinguisimo francese*

Come in Italia, anche in Francia la questione linguistica si risolse con un naturale e progressivo passaggio dal latino ai dialetti locali.

Nel V secolo Clodoveo promulga la *Lex Salica*, che convive a lungo con il diritto romano grazie anche all'apporto del diritto canonico<sup>1</sup>. Tra l'VIII e il IX secolo il galloromanzo (*Roman*) sviluppa caratteristiche dialettali distinte al nord (*francinae*) e al sud (*provinciales*)<sup>2</sup>.

Durante il XII secolo si afferma l'idioma parlato nelle corti settentrionali, il *francien*<sup>3</sup>, di cui si ha traccia nei Giuramenti di Stra-

<sup>1</sup> A. FRANÇOIS, *Histoire de la langue française*, Genève 1959; C. HAGÈGE, *Le français, histoire d'un combat*, Paris 1996; la tradizione latina dei gallo-romani si fonde con quella romano-barbarica espressa dalla *Lex romana Wisogothorum* del 506 e della *Lex romana Burgundionum* del 517. La Francia sud-occidentale sarà così contraddistinta da un progressivo passaggio al diritto romano volgare, che terminerà nel X secolo con la discesa dei Franchi, quando nella zona dell'Aquitania si rafforza la presenza delle tradizioni germaniche che sopravvivono grazie al principio della personalità del diritto; A. CARPI, *Il francese giuridico*, in B. POZZO, M. TIMOTEO (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, Milano 2008, p. 83; A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti ed il pensiero giuridico*, Milano 1982, 1, p. 391.

<sup>2</sup> Sin dall'epoca romana la Francia è stata influenzata dal latino. Questo fenomeno si è particolarmente radicato in Provenza, dove si afferma la lingua d'oc mentre nel nord si afferma la lingua d'oïl.

<sup>3</sup> Anche la Chiesa decise di tenere i sermoni nelle lingue locali per farsi capire

sburgo nel 842 d.C.<sup>4</sup>. Questo dialetto spicca tra gli altri parlati in Francia affermandosi come *recte gallicana*<sup>5</sup>, «corretto francese», a causa delle evoluzioni lessicali, fonetiche e grammaticali sviluppate a contatto con la lingua germanica ed evolverà fino a diventare l'odierno francese<sup>6</sup>.

Nel 1281, un'*ordonnance royale* consente di creare degli uffici di scrittura giuridica e laica in cui il personale è in contatto con la Corte e gli uffici parigini<sup>7</sup>. La finalità di questa *ordonnance* era quella di eliminare le tracce dialettali dai documenti ufficiali, senza ricorrere alla giurisdizione ecclesiastica<sup>8</sup>.

Il XIII secolo costituisce la fase dell'affermazione del volgare di derivazione d'*oil* che si impone come lingua privilegiata della cancelleria reale, mentre i documenti vengono trascritti sia nelle varietà dialettali che in *ancien français*, e spesso questi idiomi sono compresenti

dal popolo. Il *Roman* si configura allora come «stadio intermedio fra il latino e il francese moderno» B. POZZO, *Lingua e diritto in Francia ai tempi di Francesco I*, in M.C. FOI (a cura di), *Diritto e lingue a confronto: paradigmi, processi, tradizioni*, Trieste 2016, pp. 18-26.

<sup>4</sup> I Giuramenti di Strasburgo costituiscono il primo documento in lingua volgare e hanno per oggetto i reciproci patti di fedeltà stretti dai fratelli Carlo il Calvo e Ludovico il Germanico contro il loro comune fratello Lotario. Al fine di far comprendere ai propri eserciti la natura dell'accordo, che avrebbe comportato la disobbedienza dei soldati verso il loro re se questi avesse infranto il giuramento prestato all'alleato, i due sovrani si scambiarono i giuramenti ciascuno nella lingua parlata dall'esercito dell'altro: Ludovico in volgare francese, Carlo in volgare germanico. Le truppe dei due sovrani prestarono reciprocamente giuramento nelle rispettive lingue volgari. Si tratta del primo documento ufficiale non redatto in latino. B. CERQUIGLINI, *La naissance du Français*, Paris 1993, p. 74.

<sup>5</sup> A. FRANÇOIS, *Histoire de la langue française*, cit., p. 23 ss. Sul punto, vedi anche M. DELBOUILLE, *La notion de "bon usage" en ancien français*, in *Cahiers de l'Association Internationale des Etudes Françaises*, 1962, 14, p. 10 ss.

<sup>6</sup> A. Blanc, *La langue du roi est le français*, Paris 2010, p. 61. Molte sono le ragioni di questa affermazione: intanto Parigi era un crocevia di traffici commerciali e i mercanti dovevano comprendersi attraverso un linguaggio comune. Secondariamente, con l'ascesa al trono di Ugo Capeto nel 987, per la prima volta si ha un Re che non parla nessun dialetto germanico. Il francese lega pertanto il suo prestigio a quello della monarchia e si diffonderà come lingua letteraria e amministrativa.

<sup>7</sup> *Ordonnance de Philippe le Hardi 1281*, che mette fine alla giurisdizione itinerante dei *bailli*.

<sup>8</sup> C. MARCHELLO-NIZIA, *La langue française au XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles*, Paris 2005. Con l'*ordonnance* di Saint Louis del 1260, il re poteva avocare a sé le controversie in caso di diniego di giustizia, oppure, sul modello ecclesiastico, giudicare in appello. Inoltre, in taluni casi, poteva giudicare direttamente la controversia. Ciò erose notevolmente il potere dei signori locali.

nello stesso testo. In seguito alla frantumazione della monarchia carolingia, si assiste allo sviluppo del particolarismo giuridico, che è connotato dallo sviluppo di diverse *coutumes*, norme consuetudinarie locali sviluppatesi oralmente a nord e su base scritta a sud<sup>9</sup>.

In Italia, in epoca coeva, la prima persona a “ragionar” davvero di queste varianti d’oltralpe fu Dante Alighieri, che nel suo *De Vulgari Eloquentia*, composto nel 1303, considerava le lingue d’oc e d’oil come appartenenti ad uno stesso gruppo, mentre distingueva con esattezza in Italia quattordici forme di dialetti<sup>10</sup>.

Alla fine del XIII secolo, il *francien* ha oramai raggiunto un’utilizzazione maggiore rispetto al latino nella Francia settentrionale: in molti atti giuridici, quali gli atti notarili e quelli redatti nei tribunali, oppure nei documenti che contengono la redazione delle *coutumes*, viene usato il francese<sup>11</sup>. A sud le cancellerie e le corti continueranno a usare il latino, mentre l’occitano non riuscirà a fargli concorrenza come lingua scritta ufficiale<sup>12</sup>.

È tuttavia nel XVI secolo, con Francesco I, che le tracce dialettali scemano sensibilmente e questo periodo coincide con la formazione dell’embrione della nazione<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> J. GILISSEN, *La Coutume*, Turnhout 1982, p. 20. Il diritto scritto si contraddistingueva per una concezione comparativamente più autoritaria e unitaria della famiglia, più individualistica e più assorbente della proprietà, più libertaria in quanto a potere dispositivo dei beni attraverso le forme del contratto e del testamento. G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna 1976, p. 73 ss.

<sup>10</sup> «*Nam alii oc, alii oil, alii si affirmando locuntur*», D. ALIGHIERI, *De vulgari eloquentia*, 1305, I, VIII, 6. Nel XXXIII canto dell’inferno, al verso 80, Dante indica l’Italia come «Il bel paese là dove ‘l si suona», detta così per il suo volgare come la Francia del nord, dove si parlava la lingua d’oil, e quella meridionale, dove si parlava quella d’oc.

<sup>11</sup> Sul ruolo del notaio negli ordinamenti stranieri si veda A. FUSARO, *La collocazione del notaio negli ordinamenti stranieri*, in AA.Vv., *Notai e Costituzione. Atti del Convegno di Assonotai - Campania - Napoli*, 12 dicembre 2008, Milano 2009, pp. 81-97; ID., A. FUSARO, *Lo straniero, l’incontro con il diritto italiano e il ruolo delle professioni legali*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, n. 3, pp. 145-158.

<sup>12</sup> Vero è che a partire dal XIV secolo si moltiplicarono i documenti commerciali, i libri contabili, le corrispondenze amministrative municipali redatti nella lingua vernacolare occitana. Nonostante l’affermazione dell’occitano, il latino resistette come lingua ufficiale ben oltre l’XVI secolo. M. HÉBERT, *Latin et vernaculaire: quelle langues écrit-on en Provence à la fin du Moyen-Âge ?* in *Provence Historique*, 1997, 188, pp. 281-299.

<sup>13</sup> B. GUENÉE, *État et nation en France au Moyen Âge*, in *Revue Historique*, 1967, 481, p. 17 ss.; ID., *Tribunaux et gens de justice dans le bailliage de Senlis à la fin du Moyen Âge (vers 1380-vers 1550)*, Paris 1963.

Con l'approssimarsi della fine della Guerra dei cent'anni viene sancita la supremazia del Re, che fonda nuovi *Parlements* a Tolosa (1443), Bordeaux (1451), Grenoble (1453) e Aix-en-Provence (1501).

Nel XV secolo Carlo VII procederà alla redazione delle *coutumes*. Il francese parlato nell'*Île de France* viene irradiato nelle province e si consolida per tutto il XVI e XVII secolo, quando il processo di stabilizzazione in seno all'apparato burocratico potrà ritenersi concluso<sup>14</sup>.

Nel sud della Francia il francese ha infatti continuato a lungo ad avere uno statuto di lingua straniera e come tale erano necessari degli interpreti bilingui per comprenderla:

c'est un anachronisme d'attribuer à la monarchie du Moyen Âge une exigence d'unification qui nous paraît, à nous modernes, toute naturelle. Un souverain s'accommodait fort bien du pluralisme linguistique parmi ses sujets: c'était la conséquence inévitable des annexions, aliénations, dépossessions, reprises et pariages qui, en ces temps, modifient sans cesse le statut politique de populations<sup>15</sup>.

È infatti nel XV-XVI secolo che si apre una nuova era linguistico-amministrativa, basata su delle riforme finalizzate ad ottimizzare il governo del Paese<sup>16</sup>: l'*Ordonnance* di *Montils-lès-Tours*, con cui nel 1454 Carlo VII dispone la messa per iscritto di tutti i diritti consuetudinari locali del regno<sup>17</sup> e successivamente quella di *Viller-Cotterêts*, con la quale il 15 agosto 1539 Francesco I stabilisce che la lingua del suo regno sarà il *langage maternel françois*<sup>18</sup>.

Alcuni studiosi hanno interpretato *maternel e françois* in modo da intenderli separatamente<sup>19</sup>, per altri questa locuzione stava ad indicare la lingua dell'amministrazione centrale<sup>20</sup>. Di fatto le *ordonnances*, fi-

<sup>14</sup> P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998.

<sup>15</sup> F. BRUNOT, *Histoire de la langue française des origines à 1900*, Paris 1933, I, p. 370.

<sup>16</sup> *Ordonnance Montilz-les-Tours* (1454).

<sup>17</sup> Si veda l'art. 125 dell'*ordonnance*, con cui Carlo VII «...ordiniamo, stabiliamo e dichiariamo, che i costumi e gli stili di tutti i Paesi del Nostro Regno siano redatti e messi per iscritto...».

<sup>18</sup> Cfr. artt. 110 e 111 di questa *ordonnance*, che prevede che il francese, a differenza di tutte le altre lingue vernacolari, sia la lingua delle procedure delle diverse giurisdizioni.

<sup>19</sup> P. FIORELLI, *Pour l'interprétation de l'ordonnance de Villers-Cotterêts*, in *Le Français moderne*, 1950, t. 18, p. 277 ss.

<sup>20</sup> A. BRUN, *En langage maternel François*, in *Le Français moderne*, 1951, t. 18, p. 81 ss. Cfr. anche ID., *Parlers régionaux, France dialectale et unité française*, Paris 1946.

nalizzate ad attuare le riforme amministrative della monarchia, andavano nella direzione di erodere l'utilizzo del latino<sup>21</sup>.

I funzionari regi comunicavano tra loro in francese, mentre utilizzavano i *patois* per comunicare con i loro vassalli. Nel 1549 Joachim du Bellay elegge *la langue d'œil* a lingua elegante e degna della letteratura nazionale<sup>22</sup>.

E tuttavia solo nel XVII secolo che la parola *État* acquista un nuovo significato, corrispondente al principio astratto della sovranità<sup>23</sup> e significa «gouvernement d'un peuple vivant sous la nomination d'un prince ou en république et se prend aussi pour le pays même qui est sous une telle nomination»<sup>24</sup>.

In quest'universo giuridico dominato dal concetto di unità della sovranità la distinzione tra governo e amministrazione non è ancora netta e i termini vengono utilizzati come sinonimi<sup>25</sup>. Lo stesso lemma «diritto amministrativo» nasce dopo l'emersione dell'attività organizzata e diretta a soddisfare alcuni bisogni materiali o immateriali dei

<sup>21</sup> Fra le molte, le *ordonnances* di Carlo VIII del 28 dicembre 1490 (*l'ordonnance* di Moulins), con cui si raccomanda all'art. 101 l'uso *du langage français ou maternel*; le *ordonnances* di Louis XII, con le quali si rendeva necessario utilizzare il *vulgaire et langage du pays* per redigere gli atti di giustizia, e, soprattutto, quelle di Francesco I (*l'ordonnance sur la reformation de la justice en Provence* del 1535 e *l'ordonnance* del 15 agosto 1539 di Villers-Cotterêts, con cui viene decretata la nascita del *langage maternel françois*, nella sua duplice accezione di qualsiasi lingua materna di Francia o *langue du Roi*, molto vicino all'idea della lingua volgare di Dante. F.P. MADONIA, *Le lingue di Francia*, Roma 2005).

<sup>22</sup> B. POZZO, *Lingua e diritto in Francia ai tempi di Francesco I*, cit., p. 26; P. COHEN, *L'imaginaire d'une langue nationale. L'État, les langues et l'invention du mythe de l'ordonnance de Villers-Cotterêts à l'époque moderne en France*, in *Histoire Épistémologie Langage*, 25, 1, 2003, pp. 19-69.

<sup>23</sup> L'opera fondamentale della costruzione teorica del nuovo assetto ordinamentale che si andrà diffondendo in Europa nel Seicento è costituita dai Sei Libri dello Stato dati alle stampe da Jean Bodin nel 1576. J. BODIN, *Six livres de la République*, Paris 1576.

<sup>24</sup> *Dictionnaire de l'Académie française*, 1<sup>a</sup> ed., Paris 1694. Precedentemente, la parola «*estats*» designa fino al XVI secolo «*les situations concrètes dans lesquelles se trouve placé un être humaine par son sexe, son âge, son métier, sa position sociale et même son état de santé*». A. JOUANNA, *Recherche sur la notion d'honneur au XVIème siècle*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1968, 15, 4, p. 600.

<sup>25</sup> P. RICHELET, *Dictionnaire français contenant généralement tous les mots*, Genève 1680: «*Administrer: mot qui descend du latin administrare et qui veut dire gouverner*», A. FURETIÈRE, *Essai d'un dictionnaire universel*, Paris 1684: «*Administration: Gouvernement des affaires. Les Rois fainéants se reposaient de l'administration de leur État sur leur Ministres*».

governati. La necessità per lo Stato di procurarsi le risorse necessarie ad attuare i servizi giudicati essenziali prescinde dall'adesione del singolo e si sostanzia nel potere di imporre i suoi provvedimenti.

Questo meccanismo è insito in qualsiasi forma di Stato, per quanto primitivo, e non implica necessariamente l'esistenza di un diritto che ne regolamenti l'azione<sup>26</sup>.

L'esercizio dei poteri superiori a quelli del singolo costituisce pertanto il nucleo primordiale del diritto amministrativo, anche se la consapevolezza di questa nuova categoria è ancora acerba nel Seicento e nel Settecento.

Nel XVI e XVII secolo l'*administration royale* è fondata sul sistema degli *intendants*, funzionari regi dislocati nelle province con compiti amministrativi e finanziari, che assicurano il coordinamento tra il centro e le periferie<sup>27</sup>.

Nel Seicento il contesto sociale permane frammentato e il rafforzamento delle istituzioni centrali è rallentato dalle formazioni sociali intermedie, presso le quali non sussiste distinzione fra pubblico e privato: in questo quadro amministrare significa soprattutto eseguire una funzione, cioè governare gli affari, i beni di una persona o di una comunità<sup>28</sup>. L'importanza della lingua è strategica per esercitare l'autorità: con l'*ordonnance* di Villers-Cotterêts del 15 agosto 1539 il *langage maternel français* diventa strumento dell'affermazione e della costruzione dello Stato, perché rappresenta un vettore formale per iniziare a uniformare il diritto sul territorio su cui esercita la sovranità<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> «Nessuno Stato, per quanto primitivo e semplice sia il suo ordinamento, può mancare di una funzione amministrativa e di organi ad essa delegati». Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1954, vol I, p. 38. L'atto amministrativo, in quanto fondato sulla superiorità di chi lo emette, costituisce infatti una manifestazione essenziale dell'autorità più elementare di quello della legge (connotata dai requisiti dell'astrazione e della generalizzazione) e della sentenza (caratterizzata dal valore dichiarativo).

<sup>27</sup> Tra i compiti svolti dagli *intendants* è possibile annoverare il mantenimento dell'ordine pubblico, la realizzazione di opere pubbliche, l'imposizione fiscale e la giurisdizione. A metà del Seicento, è proclamata l'impossibilità per il giudice ordinario di pronunciarsi su questioni amministrative, se sono regolate da un sistema dotato di regole proprie in funzione delle prerogative pubbliche.

<sup>28</sup> Cfr. G. CHEVRIER, *Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du ius privatum et ius publicum dans les œuvres des anciens juristes français*, in *Archives phil. dr.*, 1952, pp. 4-77.

<sup>29</sup> È con l'*ordonnance de Villers-Cotterêts* che viene imposto l'uso esclusivo della lingua francese negli atti di procedura e in tutti gli atti pubblici in generale. Cfr. S. SOLEIL, *L'ordonnance de Villers-Cotterêts, cadre juridique de la politique linguisti-*

Dal XVII secolo il francese si impone come lingua esclusiva di utilizzo anche nelle province, e gli editti che seguirono riprodussero il contenuto dell'*ordonnance* di Villers-Cotterêts, che prescriveva l'uso del francese nell'ambito legislativo e nel settore giudiziario<sup>30</sup>.

Nel corso dell'affermazione dello Stato-nazione, l'emersione di una nuova società basata su una volontà politica unita favorisce l'uniformazione linguistica, preludio di un ordine giuridico unitario<sup>31</sup>.

A partire dal regno di Luigi XIV, il Re cerca di imporre l'idea dello Stato come di una persona giuridica a sé stante che unisce i membri della comunità ma che è separata dalla persona del sovrano<sup>32</sup>. Il monarca, che riunisce in sé la volontà dei singoli, diventa il solo detentore della sovranità e la sua principale funzione consisterà nel determinare i bisogni dello Stato secondo le esigenze dell'interesse pubblico.

La creazione dell'*Académie Française* nel 1635 sancisce invece la volontà di codificare il francese, di promuoverlo e di esportarlo. Il francese letterario e giuridico impiegato a corte dall'amministrazione e in ambiti culturali, non è ancora una lingua nazionale perché stentava ad imporsi tra la popolazione, nelle scienze e nelle relazioni internazionali: i primi trattati scritti in francese sono risalenti al 1713-1714<sup>33</sup> ma l'uso del francese resta una manifestazione di supremazia statale più che il segno di unità nazionale. La frattura tra lingua uf-

*que des rois de France*, in A.-M. LE POURHIET (dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Paris 2004, pp. 19-34.

<sup>30</sup> Cfr. editto del dicembre 1684 riguardante le Fiandre marittime; editto del 30 gennaio 1685 relativo all'Alsazia; editto di febbraio 1700 per il Roussillon; *ordonnance* di giugno 1768 per la Corsica.

<sup>31</sup> N. ROULAND, *Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique*, in *Rev. franç. dr. comp.*, 1998, 35, p. 557. «L'insistance de la tradition française sur la notion d'égalité civique, son refus de reconnaître une existence juridique aux minorités, son attachement à l'unicité du peuple français lui donnent des caractères singuliers parmi les autres pays occidentaux», in Id., *La tradition juridique française et la diversité culturelle*, in *Droit et Société*, 1994, 27, p. 387.

<sup>32</sup> L'idea dello Stato come persona composta da una pluralità di individui si afferma nella filosofia politica del Seicento anche al di fuori del contesto francese. Ne è testimonianza evidente la copertina del *Leviatano* di Thomas Hobbs nell'edizione originale del 1651. Sul punto vedi C. SCHMITT, *Scritti su Thomas Hobbs*, Milano 1986.

<sup>33</sup> Trattati di Utrecht e Rastadt. Il trattato di Rastadt, firmato nel 1714 da Luigi XIV e Carlo VI d'Asburgo, è il primo a non essere redatto in latino e consacra il francese come lingua diplomatica d'Europa, come si dimostra nel 1736 con la firma della Convenzione di Vienna e nel 1748 la firma del trattato di Aix la Chapelle.

ficiale e lingua parlata comincerà a ricomporsi solo dopo la Rivoluzione<sup>34</sup>, soprattutto ad opera di Napoleone<sup>35</sup>.

Alla vigilia del 1789 la nozione di amministrazione è ancora vaga: la parola *administration* designa infatti sia il servizio pubblico sia colui che mette in atto le decisioni del potere politico e solo nella seconda metà del XIX secolo acquista il senso attuale, benché fosse largamente utilizzata nel linguaggio parlato<sup>36</sup>.

In realtà, le regole di funzionamento dell'amministrazione iniziano a svilupparsi a partire dal XVII secolo, quando si fa più marcata la separazione tra funzione amministrativa e funzione giudiziaria<sup>37</sup>.

La nascita del diritto amministrativo può tuttavia collocarsi solo all'inizio XIX secolo, quando con la Rivoluzione e il primo impero vengono abbattute le istituzioni politiche e amministrative dell'*Ancien Régime*, si sviluppa il suo insegnamento e inizia ad attirare l'attenzione della dottrina<sup>38</sup>.

L'espressione *droit administratif* emerge infatti dopo la caduta dell'*Ancien Régime*, si diffonde nel periodo napoleonico, fa capolino in

<sup>34</sup> Cfr. la *Convention* adotta il 20 luglio 1794 una legge che prevede che «tout fonctionnaire ou officier public, tout agent du gouvernement qui, à compter du jour de la publication de la présente loi, dressera, écrira ou souscrira, dans l'exercice de ses fonctions, des procès-verbaux, jugements, contrats ou autres actes généralement conçus en idiomes ou langues autres que la française, sera traduit devant le tribunal de police correctionnelle de sa résidence, condamné à six mois d'emprisonnement, et destitué».

<sup>35</sup> G. PROCACCI, *Nazionalismi e questione della lingua*, in *Studi Storici*, 2007, 3, p. 589 ss.

<sup>36</sup> M. BOULET-SAUTEL, *Police et administration en France à la fin de l'Ancien Régime. Observations terminologiques*, in *Histoire comparée de l'administration Acte du XIV<sup>e</sup> Colloque historique franco-allemand, Beihefte der Francia*, vol. 9, Ostfildern 1980, p. 47 ss. Nei testi antichi con questa espressione ci si riferiva indifferentemente all'esercizio di una funzione, dell'attività di governo o di un ufficio. Cfr. G. LE BRAS, *L'évolution du droit publique. Etudes offertes à Achille Mestre*, Paris 1956, p. 395 ss.

<sup>37</sup> Cfr., in questo senso, l'Editto di Saint-Germain-en-Laye del 1641 che si configura come un divieto ai parlamentari di intromettersi nella direzione degli affari pubblici. K. WEIDENFELD, *Histoire du Droit administratif, du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris 2010.

<sup>38</sup> La tesi della continuità delle istituzioni è smentita dall'esistenza del pluralismo dei poteri a fondamento corporativo territoriale che non fa emergere un potere centrale superiore a quello delle istituzioni intermedie. L. BLANCO, *Note sulla più recente storiografia in tema di «Stato moderno»*, in *Storia, amministrazione e costituzione*, 1994, 2, p. 258 ss; G.J. GUGLIELMI, *Vu par ses pères fondateurs, le droit administratif*, in AA.VV., *Le droit administratif en mutation*, Paris 1993, pp. 41-49.

Italia nel primo Ottocento ed è recepita nel linguaggio giuridico anglosassone nel Novecento<sup>39</sup>.

In seguito al primo impero, in cui si consolida il potere del console e dei suoi funzionari, si avverte il bisogno di costruire un'architettura di garanzie individuali e collettive che sorreggano la legalità dell'azione amministrativa, per la prima volta centralizzata in seguito alla crisi dell'*Ancien Régime* e del pluralismo giuridico dell'epoca.

Con l'istituzione della giustizia amministrativa, le regole relative al funzionamento dello Stato devono essere conoscibili al cittadino e non più dirette solo al funzionario. La conoscibilità del diritto dello Stato, che coincide con il passaggio dallo Stato assoluto a quello liberale, è tuttavia frenato dalla disomogeneità culturale della popolazione.

Il passaggio da suddito a cittadino, in epoca post-rivoluzionaria, al di là dell'elemento nominalistico, non aveva prodotto cambiamenti significativi. In particolare, come mostrano i rapporti *Barrère* e dell'Abate Grégoire, che identificavano nei vernacoli i residui del sistema feudale dell'*Ancien Régime*<sup>40</sup>, cioè un freno alla propagazione delle

<sup>39</sup> Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2006, p. 5 ss. Sulle ragioni della tardiva affermazione di questa disciplina e sulla costruzione della sua identità cfr. M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi Saresi*, 1940, 18, ripubblicato in *Quaderni fiorentini*, 2, 1973, p. 179 ss.; ID., *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano 1964, p. 855 ss.; ID., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986, p. 25 ss. Da un'altra prospettiva, più attenta ai contenuti della materia che all'evoluzione della categoria in sé, si segnala il lavoro di J.L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris 1985.

<sup>40</sup> La Rivoluzione cercò di diffondere i suoi ideali traducendo i decreti nei dialetti, operazione che veicolava il pericolo di un federalismo linguistico (la legge Merlin del 20 luglio 1794, che prevedeva sei mesi di prigione per il funzionario che nell'esercizio delle sue funzioni scriveva verbali, giudizi o contratti in idioma diverso da quello francese, fu poi sospesa il 2 settembre dello stesso anno), da scongiurare attraverso l'insegnamento elementare nazionale del francese, che il rapporto di Condorcet del 20 aprile 1792 considerava unico e indispensabile strumento di un'educazione democratica e repubblicana in grado di superare le varietà diastatiche della lingua. J.P. SERMAIN, *La part du diable. La rhétorique et ses enjeux pendant la Révolution française*, in *Il Confronto Letterario*, 1989, 6, n. 11, p. 95 ss. In seguito, Bertrand Barère de Vieuzac, membro del comitato di salute pubblica fondato dalla *Convention Nationale* nell'aprile 1793, redige un rapporto nel quale afferma la necessità che tutti i cittadini francesi parlino la stessa lingua. «Nous enseignerons le français aux populations qui parlent le bas breton, l'allemand, l'italien ou le basque, afin de les mettre en état de comprendre les lois républicaines et de les rattacher à la cause de la Révolution». In una situazione del genere «L'éducation publique ne peut s'y

idee rivoluzionarie, ci si prefiggeva di sradicare i *patois* e di rendere universale l'uso della lingua francese<sup>41</sup>.

Le trasformazioni dello Stato portano a declinare l'attenzione alla lingua in un modo sostanzialmente analogo: la Rivoluzione ha in sostanza imposto il principio di legalità all'amministrazione gerarchica e centralizzata che Napoleone ha ripreso dalla monarchia assoluta<sup>42</sup>: il francese diviene la lingua della Repubblica ma è anche la manifestazione dell'identità della Francia, infatti «le processus d'homogénéisation de la multiplicité des ordres juridiques internes va de pair avec le processus d'unification des pratiques linguistiques»<sup>43</sup>.

L'estensione dell'utilizzo del francese è andata di pari passo con il rafforzamento della sovranità dello Stato<sup>44</sup> e si è tradotta nell'anelito rivoluzionario di francesizzare la società. Questa spinta all'uniformità linguistica si può tutt'oggi ritrovare nelle politiche linguistiche d'oltrape in cui è ravvisabile quell'elemento prettamente volontaristico che costituisce la base della politica in favore della francofonia<sup>45</sup>: la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 ha sancito il valore del for-

établir, la régénération nationale y est impossible. C'est un fédéralisme indestructible que celui qui est fondé sur le défaut de communication des pensées». L'istruzione veniva impartita ad ambo i sessi ed era di stampo laico, finalizzata alla conoscenza universale della *langue française* e della Dichiarazione dei diritti dell'uomo. Si segnala anche il *décret des 8-10 pluviôse an II*, del 27-29 gennaio 1794, «qui ordonne l'établissement d'instituteurs de langue française». Successivamente, il 4 giugno 1794 (*le 18 prairial an II*) l'Abate Grégoire presenta alla *Convention nationale* un rapporto sulla necessità e i mezzi di sradicare i dialetti e di universalizzare la lingua francese. Cfr. *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française*: «...on peut uniformiser le langage d'une grande nation [...]. Cette entreprise qui ne fut pleinement exécutée chez aucun peuple est digne du peuple français, qui centralise toutes les branches de l'organisation sociale et qui doit tre jaloux de consacrer au plus tôt, dans une République une et indivisible, l'usage unique et invariable de la langue de la liberté».

<sup>41</sup> M. DE CERTEAU, D. JULIA, J. REVEL, *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois: l'enquête de Grégoire*, Paris 2002, p. 13 ss.

<sup>42</sup> Cfr. J. RIVERO, *Vers un droit commun européen: Nouvelles perspectives en droit administratif*, in CAPPELLETTI M. (dir.), *Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'Europe*, Bruxelles 1978.

<sup>43</sup> Cfr. H. GUILLOREL, G. KOUBI, *Introduction à l'ouvrage Langues et Droits, Langues du droit, droit des langues*, cit., p. 11.

<sup>44</sup> N. ROULAND, *Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique*, cit., p. 517.

<sup>45</sup> Con il termine «francofonia» si intende l'insieme dei paesi e delle persone accomunate dalla lingua francese, ma si intendono anche tutti i territori, le aree linguistiche e le persone che utilizzano il francese come prima lingua, come lingua am-

mante linguistico: «la République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage»<sup>46</sup>.

L'apoteosi del francese è legata a quella dell'impero napoleonico che di fatto ha convertito i sistemi giuridici dei territori occupati alle istituzioni francesi. All'indomani della Restaurazione sancita dal Congresso di Vienna del 1815 e fino alla guerra franco-prussiana del 1871 l'influenza francese nell'Europa continentale resta elevata, per iniziare il suo tramonto dopo la sconfitta di Sedan<sup>47</sup>.

Il declino del francese come lingua indiscussa della diplomazia segue quello politico-militare<sup>48</sup>: durante la Conferenza di Parigi del 1919, viene concesso all'inglese lo stato di lingua ufficiale insieme al francese<sup>49</sup>.

La progressiva affermazione dell'inglese come *lingua franca*<sup>50</sup> so-

ministrativa o come lingua di cultura. L'*Organisation internationale de la francophonie*, nata negli anni '70, consta di 53 Stati in cinque continenti. La *Charte de la francophonie*, firmata ad Antananarivo il 23 novembre 2005, ne valorizza i valori condivisi.

<sup>46</sup> Cfr. art. 87 della costituzione francese, così come modificato dalla *loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V République*.

<sup>47</sup> L'art. 120 dell'Atto finale del Congresso di Vienna recita: «La langue française ayant été exclusivement employée dans toutes les copies du present Traité, il est reconnu par les Puissances qui ont concouru à cet acte, que l'emploi de cette langue ne tirera point à conséquence pour l'avenir; de sorte que chaque Puissance se réserve d'adopter, dans les négociations et conventions futures, la langue dont elle s'est servie jusqu'ici dans ses relations diplomatiques, sans que le Traité ne puisse être cité comme exemple contraire aux usagers établis». J.W. BOREJSZA, *La svolta degli anni 1870-1871 nella storia europea*, in *Studi Storici*, 1973, 3, p. 614 ss. Cento anni dopo, il deputato Lauriol presentava un rapporto parlamentare in cui si ammetteva il pericolo linguistico che correva il francese: «in un mondo nel quale gli Stati Uniti d'America sono la nazione più potente sul piano economico e sovente la più avanzata sul piano scientifico, va da sé che l'inglese-soprattutto nella sua variante americana-possiede una prodigiosa forza di impatto». Cfr. *Rapport supplémentaire n. 1694 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. Pierre Bas relative à la défense de la langue française fait par M. Lauriol à l'Assemblée nationale*, 3 giugno 1975, p. 4.

<sup>48</sup> J.B. SCOTT, *Le Français langue diplomatique moderne*, Paris 1924.

<sup>49</sup> «The French language is recognized as the official language for the deliberations and the acts of the Congress». *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, The Paris Peace Conference*, 1919, vol. I, Washington 1942, p. 346; G. GOUGHENHEIM, *Les mots français dans l'histoire et dans la vie*, Paris 2000.

<sup>50</sup> Fino alla pace di Westfalia la lingua franca dell'Europa era il latino, con cui

vente diversa da quella parlata in Gran Bretagna<sup>51</sup> ha avuto come conseguenza la cristallizzazione del francese in seno ai confini della Francia, dove costituisce un baluardo culturale: per questa ragione la dimensione linguistica è stata associata all'identità nazionale, anche se, come è stato evidenziato, il monolinguisimo militante non ha sedato le rivendicazioni delle minoranze linguistiche esistenti, come attesta il caso della Corsica<sup>52</sup>.

Cessato l'imperialismo legato all'idioma d'oltralpe, l'ideale linguistico resta saldamente legato ai valori del suo periodo d'oro: in questo contesto analizzeremo come l'*esprit* della Francia si sia trasfuso in Italia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo dando luogo, anche in funzione del ruolo del formante linguistico negli Stati considerati, a soluzioni di gestione della diversità linguistica originali e differenziate<sup>53</sup>.

## 2. *Fonctions publiques e fonctionnaires*

Se, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, l'affermazione del francese è stata propedeutica al consolidamento della monarchia, vera e propria artefice dell'unità e della grandezza politica della Francia, l'amministrazione in quanto organizzazione a servizio dello Stato

vennero readatti i trattati di pace firmati sia a Münster che a Osanabrück. «For many centuries Latin was the only written language of Western Europe; as the language of the empire, the Church and the Law, it survived the Middle Ages and remained the principal diplomatic language until the beginning of the eighteenth century», J. HARDY, *The interpretation of plurilingual Treaties by International Courts and Tribunals*, in *British Y.B. Int. L.*, 1961, 37, p. 74. Per una recente ricognizione sul tema, H.E.S. MATTILA, *Comparative Legal Linguistics: Language of Law, Latin and Modern Lingua Francas*, London-New York 2016.

<sup>51</sup> Si rimanda alle considerazioni di B. Pozzo, *The Impact of Multilingualism on the Harmonization of European Public Law*, in *Eur. Rev. Priv. L.*, 2012, 5/6, p. 1181 ss.; L. CHENG, K. KUI SIN, A. WAGNER, *The Ashgate Handbook of Legal Translation*, Abingdon on Thames 2014; T. GALLAS, *Drafting multilingue: missione impossibile?* in E. IORIATTI FERRARI (a cura di), *La traduzione del diritto comunitario ed europeo: riflessioni metodologiche. Atti del Convegno (Trento, 10-11 marzo 2006)*, Trento 2007, p. 27 ss. Sui problemi degli anglicismi o dei falsi amici si rimanda all'opera di S. FERRERI, *Falsi amici e trappole linguistiche. Termini contrattuali anglofoni e difficoltà di traduzione*, Torino 2010.

<sup>52</sup> V. PEPE, *Lingua e diritto in Francia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, p. 967 ss.

<sup>53</sup> L'espressione gestione della diversità, a proposito di pubblica amministrazione e azioni positive, è stata creata da Thomas Roosevelt: T. ROOSEVELT, *From affirmative action to affirming diversity*, in *Harvard Business Review*, 1990, 2, 68, p. 107 ss.

fino al XV secolo non esisteva ancora e si manifestava a livello embrionale sotto le spoglie della nozione di *police*, cura della collettività<sup>54</sup>.

Questo termine appare per la prima volta nelle ordinanze reali del XV secolo, ma è solo nel XVII secolo che la *police* è intesa come un potere di natura regolamentare, che serve ad assicurare la prosperità e che ciascuno esegua i compiti previsti<sup>55</sup>.

Il termine *fonctionnaire* sembra invece essere apparso per la prima volta nel 1770 proprio per designare gli agenti dello Stato che sorvegliano le attività di una città o, più in generale, del regno<sup>56</sup>. In questo senso la nozione di *police* era molto simile a quella odierna di azione amministrativa, poiché aveva come oggetto tutto ciò che è essenziale alla realizzazione del bene comune<sup>57</sup>.

Il nucleo del modello francese affonda pertanto le sue origini in quella «*partie du droit public qui est la plus nécessaire*»<sup>58</sup>.

Il diritto amministrativo francese non ha visto l'avvento di una codificazione ma è frutto di una costante elaborazione giurisprudenziale di principi generali<sup>59</sup>. L'insegnamento del diritto francese, isti-

<sup>54</sup> Storicamente, il termine polizia indica non già la funzione di mantenimento dell'ordine pubblico, ma più in generale il concetto di cura della collettività (come testimoniato da espressioni quali lo Stato di polizia nella classificazione diacronica delle forme di Stato) e rimane utilizzato oggi soprattutto nel contesto statunitense. Qui, l'espressione *police power* – derivata dalla tradizione giuridica britannica – continua ad indicare il potere proprio degli stati federati di provvedere al *General welfare* della propria collettività. Cfr. R.A. BROWN, *Due Process, Police Power, and the Supreme Court*, in *Harvard L. Rev.*, 1927, 40, p. 943 ss.

<sup>55</sup> N. DE LA MARE, *Traité de Police*, Amsterdam 1729, p. 1 ss.; C. LE BRET, *Traité de la Souveraineté du Roy*, Paris 1632. Cfr. anche E. PICARD, *La notion de police administrative*, Paris 1984, p. 57, che individua nella Rivoluzione il momento in cui la *Police* diventa sussidiaria alle attività dello stato e dell'Amministrazione.

<sup>56</sup> Cfr. l'*instruction* citata da Turgot sull'accattonaggio in J.-R. TURGOT, *Oeuvres*, Paris 1919, t. III, p. 252.

<sup>57</sup> *Bien commun, bien de la chose publique, bien de la chose et utilité publique*, oppure semplicemente *bien public* o *publique* corrispondono alla nozione romana di *utilitas publica*, nozione che era stata spesso invocata nei testi ufficiali. È a partire da questa nozione che Graziano ha definito la legge giusta nel suo *decretum*: la legge giusta è quella legge che è stata promulgata per l'utilità comune dei cittadini, e non per un interesse privato.

<sup>58</sup> C. FLEURY, *Droit public de la France*, Paris 1769, t. I, p. 134; Cfr. A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, ed. critica a cura di V. Gerratana, Torino 1975, p. 1256 ss.: «La tradizione culturale francese presenta i concetti sotto forma di azione politica, in cui speculazione e pratica si sviluppano in un solo nodo storico comprensivo».

<sup>59</sup> Cfr. D. OLIVIER, *La codification administrative*, Paris 1958; J. VANDERLINDEN, *Le concept de code en Europe occidentale du XIIIème au XIXème siècle. Es-*

tuito nelle università a partire dal 1679, non prevedeva infatti il diritto pubblico, eccezione fatta per l'Università di Strasburgo<sup>60</sup>.

Lo Stato monarchico dell'epoca non era organizzato in maniera coerente e gerarchica, bensì poggiava sulla dicotomia tra uffici e commissioni. I primi erano creati dal Re, che vendeva le funzioni pubbliche in cambio di denaro, le seconde erano costituite dai commissari, incaricati di rappresentare il potere reale e di fare eseguire le sue decisioni nelle province.

Gli *offices* derivano dal sistema di amministrazione feudale, cioè dal ruolo dei preposti (*prévôts royaux*), che incarnavano gli agenti incaricati di sfruttare i possedimenti della Corona in nome del Re<sup>61</sup>. I preposti erano controllati dai balivi, ispettori di nomina regia (*baillis*) in carica per un periodo di tempo limitato e comunque revocabili che svolgevano la funzione di controllare e limitare gli abusi dei *prévôts*.

Col tempo gli incarichi degli *offices* dilatarono la loro durata e divennero vitalizi. Al Re spettava quindi il compito di creare gli *offices* che venivano successivamente venduti a chi aveva i mezzi per comprarli.

L'*office* aveva pertanto una vita propria rispetto a chi ne ricopriva la carica e anche se era diventato di fatto un bene patrimoniale il Re ne restava formalmente l'unico proprietario<sup>62</sup>. Ciononostante, a mano a mano che si sviluppa la venalità degli *offices*, la monarchia di fatto si lega sempre più a chi ricopre questi ruoli. Nel XV secolo i *Parlements* sono favorevoli alla concessione degli uffici "a vita", che acquistano così una chiara connotazione patrimoniale. L'*office* può essere venduto a una terza persona previo consenso del Re, che resta

*sai de définition*, Bruxelles 1967; R. SEVE, *Système et code*, in *Archives phil. dr.*, 1986, 31, p. 81 ss.

<sup>60</sup> Il corso era quello di *droit naturel et public*, tenuto da Daniel Schoepflin. Gli inconvenienti di questa situazione sono denunciati da Voltaire, Rousseau e Diderot, che elaborerà per Caterina II di Russia il progetto di una Facoltà di Giurisprudenza ideale e di una Scuola di Politica in grado di insegnare le basi dell'arte di amministrare. In Francia, la prima cattedra di diritto pubblico è stata istituita a Besançon nel 1745 e nel 1773 al Collège de France. Cfr. J. L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, cit., p. 169 ss.

<sup>61</sup> Sulla distinzione tra la *prévôté à la ferme* e la *prévôté en garde*, cfr. P. C. TIMBAL, A. CASTALDO, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris 1979, p. 278. A partire dalla fine del XV secolo, il re opera una scelta nell'ambito della rosa di tre nomi proposta dai vari *Parlements*, anche se in alcune realtà era possibile eleggerli direttamente. Di fatto, l'intervento del re restava necessario.

<sup>62</sup> R. MOUSNIER, *Les Institutions de la France sous la Monarchie absolue*, cit., p. 37.

tuttavia l'unico legittimato ad attribuire quelli diventati vacanti o ad assegnare nuovi incarichi<sup>63</sup>. A partire dal 1604 l'ufficio è divenuto a tutti gli effetti un oggetto di scambio, un elemento del patrimonio privato delle persone<sup>64</sup>. La macchina amministrativa era tuttavia strutturata in modo non idoneo a soddisfare i bisogni quotidiani della popolazione e acquistava progressivamente una marcata autonomia rispetto ai fini determinati dal Re.

Per ovviare a questa deriva, il sovrano decise di istituire una rete di commissari al fine di garantire anche nelle province l'esatta esecuzione delle sue decisioni. Fra i principali compiti delegati dal sovrano possiamo ricordare quelli di rappresentare il Re nelle assemblee dei tre Stati, di mettere per iscritto la *coutume*, di soprintendere all'esecuzione di certi editti nel settore finanziario e di reprimere gli abusi dei suoi agenti nelle province. A livello tecnico il commissario, secondo la teoria del mandato, riceveva una lettera di commissione da parte del Re contenente l'elenco preciso e minuzioso delle funzioni che gli venivano devolute. La lettera era pubblicata nel luogo dove il commissario doveva svolgere la sua azione in modo da darne adeguata pubblicità e legittimarne l'operato. La commissione si risolveva con la morte del commissario o del re, con il raggiungimento della missione conferita o attraverso la sua esplicita revoca. Dal 1635 anche i commissari sono divenuti un corpo permanente<sup>65</sup>.

Questo corpo, noto con il nome di *intendants*, entrò presto in conflitto con quello dei funzionari regi che ricoprivano gli *offices*<sup>66</sup>. Con il tempo i commissari rafforzarono il loro potere e questo generò un corpo sociale difficilmente gestibile perfino da parte del Re.

Funzionari e commissari, pur antagonisti nella pratica, provenivano tuttavia dalla stessa classe sociale, quella della *noblesse de robe*, casta contraddistinta da una solida cultura che si incarna nella figura

<sup>63</sup> Cfr. *ordonnance 21 octobre 1467* con la quale Luigi XI promette di non attribuire un ufficio che in caso di «mort, ou par résignation faite de bon gré et consentement du résignant, ou par forfaiture préalablement jugée et déclarée judiciairement».

<sup>64</sup> *Déclaration royale sur le droit annuel ou paulette* del 12 dicembre 1604, che permette ai funzionari regi di essere dispensati dalla clausola dei quaranta giorni. La venalità delle cariche pubbliche era già criticata nel XVI secolo: «...il y ait rien en notre usage plus contraire à la raison que le commerce et la vénalité des offices qui préfère l'argent à la vertu en la chose du monde, où la vertu est plus à rechercher et l'argent plus à rejeter». Cfr. C. LOYSEAU, *Du droit des Offices*, Paris 1608.

<sup>65</sup> Editto di Louis XIII *sur la création des intendants*, 1635.

<sup>66</sup> L'esatta denominazione era *Intendant de justice, police et finances*, e la parola comparve intorno al 1620.

dell'*agent public*. Con le riforme di Enrico IV e del suo ministro Sully i funzionari regi detentori di una carica potevano lasciarla in eredità pagando annualmente al Re un sessantesimo della somma che ne aveva costituito il corrispettivo per l'acquisto<sup>67</sup>.

Minacciati nella loro autonomia i funzionari che svolgevano le funzioni previste dall'*office* insorsero e nel 1648 ottennero la soppressione di quasi tutti gli *intendants*, che vennero tuttavia ripristinati poco tempo dopo.

La rivalità tra le due categorie poggiava sul fatto che i funzionari rappresentavano gli interessi dei notabili locali mentre i secondi l'assolutismo regio, e questo conflitto trova eco nella riforma della giustizia attuata da Maupeou nel 1771, quando nasce l'idea di *fonction publique* in senso moderno<sup>68</sup>.

Già prima dello scoppio della Rivoluzione viene teorizzato che la monarchia, pur ritenuta la forma di governo più connaturata al popolo francese, debba essere ripensata e riorganizzata in modo da regolamentare l'esercizio del potere, abolire i privilegi, permettere l'accesso di chiunque alle funzioni pubbliche, riformare la giustizia e il sistema fiscale<sup>69</sup>.

Sotto l'*Ancien Régime* si erano infatti sviluppate delle regole specifiche relative all'amministrazione, anche se l'autonomia di queste regole non è mai stata formalmente dichiarata: il pregio di questo insieme di norme fu tuttavia quello di cercare un punto di equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e il rispetto dei diritti degli amministrati, contribuendo a creare le condizioni per la nascita di un pensiero amministrativo originale<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> *Loi Paulette*, 1604.

<sup>68</sup> Cfr. editti del 23 febbraio 1771, con cui Maupeou istituì tribunali giudiziari sottraendo il corrispondente potere ai Parlamenti, per poi abolire la venalità delle cariche, stabilire la gratuità della giustizia e semplificare la procedura giudiziaria.

<sup>69</sup> Cfr. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Genève 1748, Livre V chapitre XI, «*De l'excellence du gouvernement monarchique*»; C. KAFTANI, *La formation du concept de fonction publique en France*, Paris 1998, p. 43 ss. Qui l'autrice mette a confronto i termini *Administration* e *Gouvernement*, così come ripreso dal dizionario di Trévoux nell'edizione del 1771. «L'administration a des objets d'une plus grande conséquence, tels que la justice ou les finances d'un état. Elle suppose une prééminence d'emploi qui donne du pouvoir et du crédit; et une sorte de liberté dans le département dont on est chargé. Le Gouvernement résulte de l'autorité et la dépendance, il indique une supériorité de place sur des inférieurs et un rapport particulier à la politique».

<sup>70</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de la pensée administrative française*, in *Traité de science administrative*, Paris 1966, p. 5 ss.

Con la Rivoluzione viene deciso il principio della responsabilità del funzionario. L'art. 15 della *déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 sancisce che «la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration», stabilendo espressamente la sottomissione dell'amministrazione alla *règle de droit*.

L'impeto della Rivoluzione ha rimodulato le prerogative dell'amministrazione ma non ha cancellato il patrimonio burocratico e le modalità di funzionamento sviluppatesi durante la monarchia, anche se prima del XIX secolo, quando si afferma lo Stato nazionale di diritto, l'accentramento e il monopolio del potere coesisteranno con il pluralismo connaturato al tessuto corporativo<sup>71</sup>. La scienza amministrativa si sviluppa nel XIX secolo, con la creazione del *Conseil d'État* ad opera di Napoleone (1799) e l'istituzione delle prime cattedre universitarie di diritto amministrativo.

Celato dietro l'apologia del modello amministrativo francese vi era il tentativo dei giuristi di nascondere il rapporto di forza con cui Napoleone si era imposto in Europa e aveva annesso i regni satelliti rendendoli partecipi delle sue Istituzioni<sup>72</sup>.

Il periodo compreso tra la Rivoluzione e il 1870 è profondamente segnato dal modello di *fonctions publiques* elaborate dai magistrati di epoca romana, secondo cui attraverso l'esercizio di un'autorità legittima si perviene alla realizzazione del bene pubblico<sup>73</sup>. In questo contesto il *fonctionnaire public* è un agente pronto a svolgere tutti quei compiti che i suoi concittadini gli hanno conferito nell'interesse della nazione, ed agisce nel rispetto del principio di uguaglianza davanti alla legge<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> L. BLANCO, *Note sulla più recente storiografia in tema di «Stato moderno»*, cit.

<sup>72</sup> J. RIVERO, *Le phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif*, in GANSHOF VAN DER MEERSCH W., *Miscellanea*, Bruxelles 1972, t. III, p. 620. Ripubblicato in *Pages de doctrine*, Paris 1980, t. II, p. 460.

<sup>73</sup> Il *décret-loi du 19 septembre 1870* apre la via a un nuovo concetto di funzionario, abolendo l'irresponsabilità del *fonctionnaire public* nell'esercizio delle sue funzioni.

<sup>74</sup> L'impeto rivoluzionario non impedisce di veicolare la continuità con le organizzazioni dell'*ancien régime*. La *loi*, fonte primaria dell'ordinamento giuridico, generale ed astratta, necessita del *règlement* per essere attuata e l'esecutivo torna ad essere il perno dell'azione politica nel direttorio, esercitando la sua azione attraverso un apparato amministrativo centralizzato e composto da *fonctionnaires* fedeli al governo rivoluzionario. M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna 2019, p. 43.

Il diritto amministrativo francese si coagula così attorno a due elementi essenziali: la struttura delle istituzioni amministrative e l'insieme delle regole che reggono i rapporti dell'amministrazione con i suoi agenti e con gli amministrati<sup>75</sup>.

La lingua sostiene l'idea di potere assoluto: «on ne devrait jamais oublier que la langue, en raison de l'infinie capacité générative, mais aussi originaire, au sens de Kant, que lui confère son pouvoir de produire à l'existence en produisant la représentation collectivement reconnue, et ainsi réalisée, de l'existence, est sans doute le support par excellence du rêve de pouvoir absolu»<sup>76</sup>.

L'*agent public* diventa così il garante della *volonté générale*, anche se nella pratica lo strapotere degli uffici centrali e periferici inizia a essere messo in discussione.

Il termine burocrazia viene creato in questo periodo e sta a indicare, in un'accezione negativa, una forma di amministrazione abusiva e particolarmente complessa<sup>77</sup>.

La nascita del termine *fonctionnaire* è invece coevo allo scoppio della rivoluzione francese: la legge non disciplinerà che impieghi pubblici o funzioni pubbliche, che non possono in nessun caso divenire proprietà di colui che le esercita<sup>78</sup>; l'esercizio delle funzioni pubbliche è un dovere, «une dette que le gouvernement paye envers la société»<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> J. RIVERO, *Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif*, cit., p. 620.

<sup>76</sup> P. BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, cit., p. 66.

<sup>77</sup> Per la verità la burocrazia costituisce il risultato del processo di formazione dello Stato. Questo termine venne creato dall'economista Vincent de Gournay nel XVIII secolo per indicare il «governo dei funzionari», dovuto alla loro crescente influenza unita all'inefficienza amministrativa della loro azione.

<sup>78</sup> Cfr. *Constitution de l'An I, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, art. 30: «Les fonctions publiques sont essentiellement temporaires; elles ne peuvent être considérées comme des distinctions ni comme de récompenses, mais comme des devoirs». Cfr. anche Décret des 27-29 nov. 1789 che dispone che «L'Assemblée nationale, considérant que toute fonction publique est un devoir, que tous les agents de l'administration, salariés par la nation, doivent à la chose publique leurs travaux et leurs soins [...] a décrété ce qui suit...».

<sup>79</sup> V. *Dictionnaire de la constitution et du gouvernement français*, 1795, voce *devoir*. L'art. 6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto 1789 dispone che «Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents». Cfr. S. RIALS, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris 1988.

L'affermazione del termine *fonctionnaire public* avviene invece a partire dal 1791, sostituendo quello di *officier* che verrà riservato all'esercito<sup>80</sup>.

La Rivoluzione segna uno spartiacque linguistico che marca profondamente il modello francese: il conflitto è portato avanti da volontari, concittadini, insorti che si abitueranno a parlare un linguaggio comune che diverrà un forte elemento di coesione di cui sia i cittadini che gli uomini politici dell'epoca riconoscevano il valore e volevano pertanto imporre come un elemento della *nationalité* in via di formazione.

Parlare francese era diventato una forma di patriottismo<sup>81</sup> e le misure finalizzate a sostenerlo costituirono la seconda politica linguistica<sup>82</sup>. L'importanza del funzionario è legata al dato linguistico: come l'egemonia culturale francese transita sui binari della lingua, veicolata dai *philosophes* presso i sovrani europei<sup>83</sup>, così la realizzazione dell'apparato amministrativo si costruisce sul documento scritto redatto dai funzionari<sup>84</sup>.

Grazie alla Rivoluzione si verificò la proclamazione solenne dei diritti dei cittadini in quanto soggetti alla sola legge e chiamati a partecipare al processo della sua emanazione; al contrario, nel *Premier Empire*, in linea con alcune tendenze e tradizioni dell'*Ancien Régime*, prevalse la preoccupazione di mantenere l'autorità dell'amministrazione.

Il bilanciamento tra questi due poli confliggenti venne trovato nell'affermazione della giurisprudenza del *Conseil d'État*<sup>85</sup>, che elabora un diritto autonomo che non si limita a disciplinare l'atto unilaterale emanato dalla pubblica amministrazione e in grado di incidere sulla situazione del privato, ma investe anche l'ambito dei contratti e della responsabilità. Mentre in Inghilterra la garanzia dell'eguaglianza era compito dei giudici ordinari, che dovevano applicare *l'ordinary law*

<sup>80</sup> M. FREY, *Les transformations du vocabulaire français à l'époque de la Révolution*, Paris 1925, p. 83; F. BRUNOT, *Histoire de la langue française*, cit., p. 1049.

<sup>81</sup> F. BRUNOT, *Histoire de la langue française*, cit.

<sup>82</sup> La prima politica linguistica fu quella di Francesco I del XV e XVI secolo.

<sup>83</sup> Voltaire presso Federico II, Diderot presso Caterina II, mentre Gustavo II si fece portavoce di un «cosmopolitismo lessicale» profondamente influenzato dal francese G. VON PROSCHWITZ, *Gustave II par ses lettres*, Stockholm-Paris 1986.

<sup>84</sup> B. PASA, *La forma informativa nel diritto contrattuale europeo. Verso una nozione procedurale di contratto*, Napoli 2008.

<sup>85</sup> Cfr. *loi du 24 mai 1872*. Cfr. L. FOUGÈRE (dir.), *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, Paris 1974, p. 677 ss.

*of the land*, in Francia è la collettività a sopportare i costi di una giustizia riparativa attraverso il risarcimento dei danni accordato in funzione delle conseguenze pregiudizievoli causate dall'atto affetto da illegittimità per eccesso di potere (*faute de service*) o la condotta del funzionario viziata da grave negligenza o dolo (*faute personnelle*). Tale risarcimento è tuttavia ancorato a principi di fondo non dissimili da quelli che caratterizzano il diritto privato<sup>86</sup>.

Com'è noto, il diritto amministrativo francese non ha visto l'avvento di una codificazione ed è frutto di una costante elaborazione giurisprudenziale di principi generali, che formano un insieme di norme in continua evoluzione.

La dottrina segue e sistema questi principi<sup>87</sup>. Le vie contenziose soppiantano quelle *procédures administratives non contentieuses* che erano state utilizzate all'inizio del XIX secolo<sup>88</sup>.

In questo periodo, il *fonctionnaire* va saldandosi con l'autorità del potere esecutivo e diventerà agente dello Stato, responsabile verso la nazione del corretto adempimento dei suoi compiti. La dimensione linguistica consente di individuare il periodo in cui le svariate attività legate all'organizzazione e al funzionamento dello Stato cessano di essere considerate singolarmente per agglomerarsi nell'istituzione della *fonction publique*: i testi costituzionali redatti dalla rivoluzione francese sino alla fine del XIX secolo indicano i compiti attribuiti all'apparato statale con il plurale.

Il sintagma *fonction publique* è preceduto dall'articolo indetermin-

<sup>86</sup> Il giudice amministrativo elabora i principi a partire dalle fattispecie che esamina. Si tratta di un metodo molto simile a quello utilizzato dai giudici di *common law*, dove il diritto amministrativo si configura ontologicamente diverso da quello francese ma pur sempre basato su norme organizzative delle istituzioni di natura giuridica. J. RIVERO, *Vers un droit commun européen: nouvelles perspectives en droit administratif*, cit.; G. DELLA CANANEA, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli 2019, p. 173.

<sup>87</sup> Cfr. *ordonnance du 19 juin 1828*, con cui si istituì a Parigi la prima cattedra di diritto amministrativo, occupata da J. M. de Gerando. Cfr. anche E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris 1896; P. GONOD, *Edouard Laferrière un juriste au service de la République*, Paris 1997. A Laferrière si deve la distinzione tra *actes de puissance publique* e *actes de gestion*: i secondi sarebbero «quelli che l'amministrazione pone in essere in qualità di gerente di servizi pubblici e non come depositaria di una parte di sovranità», mentre i primi sono caratterizzati «dall'autorità o dalla potestà» e, pertanto, retti dal principio dell'autorità.

<sup>88</sup> Cfr. D. OLIVIER, *La codification administrative*, cit.; J. VANDERLINDEN, *Le concept de code en Europe occidentale*, cit., p. 81 ss.

nativo *une* e dai partitivi *aucun, toute*, che evocano l'idea della frammentazione dei compiti attribuiti. A partire dagli ultimi anni del XIX secolo l'utilizzo dell'articolo determinativo suggerisce l'idea di un insieme considerato nella sua interezza, concepita come una istituzione distinta dagli elementi che la compongono<sup>89</sup>.

Con la caduta della monarchia e l'aumento del numero dei funzionari l'aspetto dello Stato muta perché esso non si identifica più in una persona, ma in un'idea di autorità delegata a un collettivo che ha per missione quella di assicurare il funzionamento permanente e senza interruzione del servizio pubblico<sup>90</sup>.

Il passaggio dalla pluralità delle situazioni individuali dei *fonctionnaires* all'unicità del modello giuridico e razionale della *fonction publique* fu lento e tormentato. Venne infatti portato avanti, in assenza di una presa di posizione del potere legislativo concretizzatasi in una legge, da quello regolamentale del governo e dalla giurisprudenza amministrativa<sup>91</sup>. Le prime norme furono emesse per determinare le regole di reclutamento e di avanzamento delle diverse categorie di agenti. Le disposizioni comuni di questi primi decreti costituiscono l'embrione dello statuto generale dei funzionari, che manca tuttavia di astrazione e generalizzazione.

Il sintagma *fonction publique* designa ora sia l'Istituzione che i membri che la compongono<sup>92</sup>.

Mentre la garanzia del buon funzionamento della *fonction publique* è assicurata dal sistema concorsuale adottato nel 1941<sup>93</sup>, è nel

<sup>89</sup> Cfr. C. KAFTANI, *La formation du concept de fonction publique en France*, cit., p. 252 ss.

<sup>90</sup> A. LEFAS, *L'État et les fonctionnaires*, Paris 1913, p. 19 ss.

<sup>91</sup> Cfr. *projets de mai 1909 (projet Clémenceau) e juin 1920*. Sulla frammentazione della disciplina giuridica riservata ai funzionari cfr. G. DEMARTIAL, *Les employés de l'État et les syndicats professionnels*, in *Revue politique et parlementaire*, 1905, 129, pp. 513-521.

<sup>92</sup> «La fonction publique est le terme dont on use depuis quelques années pour désigner l'ensemble des personnels qui incarnent l'administration. C'est évidemment un abus de langage mais des plus significatifs. Jusqu'alors on parlait des «employés», des «agents», des «fonctionnaires», ce qui signifie que l'on s'attachait avant tout à la situation des intéressés. En utilisant la nouvelle formule on entend, au moins inconsciemment, mettre l'accent sur leur rôle dans la vie sociale». Cfr. R. GRÉGOIRE, *La fonction publique*, Paris 1954.

<sup>93</sup> L'articolo 27 della *loi du 14 septembre 1941* dispone che «nul ne peut être admis à un emploi de début s'il n'a satisfait aux épreuves d'un concours ou aux examens de sortie d'une école lorsque le recrutement est assuré par cette voie».

1848 che si afferma il principio del merito quale criterio per selezionare i funzionari pubblici<sup>94</sup>.

L'indivisibilità della sovranità (*fonctionnaire public* è sia il ministro, che il giudice o il militare) è espressa nel concetto di funzione pubblica. La classe dei funzionari è composta da agenti che esercitano diversi poteri, svolgono attività specifiche nell'interesse generale e sono dispensatori della forza sociale<sup>95</sup>. Buone leggi e agenti capaci di attuarle costituirono pertanto i due pilastri che sorreggono l'amministrazione, anche contro le istanze borghesi<sup>96</sup>.

Il tratto che accomuna i *fonctionnaires* consiste nel fatto che tutto il loro *corps* ha ricevuto in maniera diretta o indiretta un incarico dell'autorità sovrana ed esercita il suo potere nel nome della nazione. Il mandato ricevuto dalla nazione è alla base della dicotomia tra *fonctionnaire* ed *employé*.

Il funzionario pubblico sarebbe allora chi ha ricevuto un mandato più o meno diretto dallo Stato (ministri, sindaci, ecc.), mentre per impiegato si intenderebbe il personale tecnico specializzato degli uffici centrali o periferici. Le due categorie sono state tuttavia equiparate nell'ottica dell'esercizio di una funzione pubblica, che le accomuna negli onori, negli oneri e nelle conseguenze al venir meno a questi doveri<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> J.L. MESTRE, *France*, in S. CASSESE, J. PELLEW, *Le système du mérite*, Bruxelles 1987, p. 101 ss. Cfr. le parole di Sabino Cassese: «Così, il *droit administratif*, nato agli inizi del XIX secolo per rafforzare lo Stato repubblicano e, poi, imperiale e per proteggere il potere esecutivo nei confronti degli interventi dei giudici, diviene, alla fine dello stesso secolo, il mezzo per consentire la tutela giudiziaria dei cittadini nei confronti del potere esecutivo. Il *Conseil d'État*, con un'altrettanto radicale trasformazione, diviene da principale organo dell'esecutivo, giurisdizione indipendente e attento censore del governo e della pubblica amministrazione». S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003, p. 21 ss.

<sup>95</sup> Cfr. A.F.A. VIVIEN, *Etudes administratives*, Paris 1845, p. 48. Sul ruolo dei funzionari pubblici vedi anche J. DUFAURE, *Rapport sur la proposition de loi relative aux conditions d'admission et d'avancement dans les fonctions publiques*, in *Revue de législation et de jurisprudence*, 1845, 23, p. 223. «Ceux auxquels appartient plus spécialement le nom de fonctionnaires publics ont sur la société une action considérable et de tous les instants. C'est par eux que le pouvoir dirige tout, surveille tout, protège tous les droits, touche à tous les intérêts. Ils sont chacun, dans la portion d'autorité qui leur est confiée, le pouvoir en action».

<sup>96</sup> Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, Paris 1856, libro II, cap. VI: «In Francia l'amministrazione pubblica è [...] caratterizzata dall'odio violento che le ispirano indistintamente tutti coloro, nobili e borghesi, i quali al di fuori di essa vogliono occuparsi d'interessi pubblici...».

<sup>97</sup> Cfr. G. LEFEBVRE, *La Révolution française*, Paris 1963, p. 171. Cfr. anche *dé-*

La lingua codifica questa nozione prima del diritto: i dizionari indicano come *fonctionnaire* gli uomini che esercitano una funzione pubblica<sup>98</sup>, mentre i codici sono ancorati all'idea di una nozione più restrittiva<sup>99</sup>.

La giurisprudenza ordinaria e amministrativa in un primo momento è concorde nel ritenere *fonctionnaire* chi agisce in nome del governo<sup>100</sup>, ma poi vira nel senso di garantire le prerogative dei funzionari anche agli impiegati e agli agenti ausiliari: essi hanno infatti il diritto di redigere verbali la cui verità fa fede anche perché l'espletamento delle loro attività avviene in seguito alla prestazione di un giuramento.

La distinzione tra *fonctionnaire* e *employé* tende pertanto a farsi meno nitida: mentre i funzionari di alto livello che costituiscono l'anello di congiunzione tra l'amministrazione e il governo sono nominati e revocabili, si avverte la necessità di garantire una certa stabilità al personale ausiliario che esercita mansioni puramente esecutive<sup>101</sup>.

La schizofrenia di questa situazione ha portato alla crisi della funzione pubblica che, da una parte prevedeva un accesso non regola-

*cret du 14 frimaire An 2, sect. V, «De la pénalité des fonctionnaires publics et des autres agens de la République».*

<sup>98</sup> «Tout homme qui exerce une fonction publique», cfr. *Répertoire universel et raisonné de Jurisprudence*, de Merlin, Paris, 1812; ugualmente A. DALLOZ, *Le dictionnaire Général et Raisonné de Législation, de Doctrine et de Jurisprudence*, Paris 1844.

<sup>99</sup> «Par fonctionnaire public on ne peut entendre que le magistrat de l'ordre administratif et judiciaire». Cfr. M. CARNOT, *Commentaire sur le Code Pénal*, Paris 1836, p. 513, art. 166.

<sup>100</sup> Vedi C.E., 2 juin 1819, *Bernadi*; C.E., 31 janvier 1838, *Ladoumégue*; C.E., 29 juin *Clozel*, in *Journal du Palais, Répertoire général contenant la jurisprudence de 1791 à 1845*. La dottrina del tempo non ignorava certo la differenza tra funzioni pubbliche elettive o di governo, di ruolo o non di ruolo, ma preferì federare tutti questi ruoli nella nozione di Amministrazione pubblica. Cfr. sul punto A.G.D. BUCHENÉ-LEFER, *Droit public et administratif français, ou analyse et résultat des dispositions législatives et réglementaires publiées ou non sur toutes les matières d'intérêt public et d'administration*, Paris 1831, t. I, p. 160. La consapevolezza del fatto che l'azione di governo non si potesse ridurre ad attività amministrativa era ben radicata nella dottrina dell'epoca, che tuttavia rinunciava all'idea di una tassonomia unitaria. M. BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration française*, Paris 1856, p. 14: «les fonctionnaires et agents administratifs sont hiérarchiquement subordonnés aux membres du gouvernement et font pour ainsi dire corps avec lui».

<sup>101</sup> *La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*.

mentato secondo criteri di opportunità e merito e, dall'altra, si concretizzava in arbitrarie nomine politiche<sup>102</sup>.

Il progetto di riforma della funzione pubblica del 1844, non adottato, si era prefisso di delineare i contorni di una professione stabile, grazie alla quale i funzionari potessero consacrarsi al servizio dello Stato attraverso percorsi di avanzamento di carriera predeterminati, un salario adeguato e l'organizzazione di un sistema pensionistico<sup>103</sup>.

In questo periodo la tendenza della dottrina è quella di sancire l'unità della funzione pubblica, che consente, associata all'esercizio della sovranità, di transfondere una categoria di persone nella nozione di *administration publique*, che si manifesta come un corpo separato da quello della società civile<sup>104</sup>.

Nei progetti di riforma il *fonctionnaire* viene successivamente equiparato all'*employé*<sup>105</sup> e con la riforma del 1870 a entrambe le figure vengono applicati i principi burocratici della responsabilità dell'*agent public*<sup>106</sup>: il *fonctionnaire* diventa colui che esercita una *fonction publique* in seno all'amministrazione ed è retribuito con i fondi dello Stato.

La transizione appena delineata riesce a mettere in evidenza la specificità giuridica del modello burocratico, a riconoscergli una esistenza istituzionale distinta che consacra anche la differenza della natura tra il settore pubblico e quello privato: *permanence, hiérarchie, profession*<sup>107</sup>.

Il legame tra il funzionario e l'apparato statale diventa l'elemento caratterizzante della definizione di *fonctionnaire*, che si compie quando costui viene inserito in modo permanente nella gestione di un servizio pubblico.

Dal punto di vista linguistico il fenomeno della metonimia favo-

<sup>102</sup> J. DELBOUSQUET, *De l'organisation des administrations centrales des divers ministères: des droit et des devoirs des employés*, Paris 1843, p. 25 ss.

<sup>103</sup> Cfr. E. LABOULAYE, *De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne*, in *Revue de législation et de jurisprudence*, 1843, 2, p. 590 ss.

<sup>104</sup> «Il n'est pas possible d'isoler les uns des autres les organes de l'autorité administrative; toutes ses mesures doivent avoir un caractère d'unité, qui exige la concentration des pouvoirs et des lumières dans une seule personne, et la subordination envers cette personne de tous les agents inférieurs». Cfr. E.V. FOUCAULT, *Éléments de droit public et administratif, ou exposition méthodique des principes du droit public positif avec l'indication des lois à l'appui; suivi d'un appendice contenant le texte des principales lois et ordonnances de droit public*, Paris 1839, t. I, p. 125.

<sup>105</sup> G. DEMARTIAL, *Les employés de l'État*, cit.

<sup>106</sup> Cfr. *décret-loi du 19 septembre 1870*, cit.

<sup>107</sup> A. LEFAS, *L'État et les fonctionnaires*, cit.

rirà il confluire nella definizione di funzionario gli elementi presi nell'insieme più vasto e contiguo della funzione pubblica: in senso lato quest'ultima s'identifica con l'insieme delle categorie del personale amministrativo, delle procedure e delle gerarchie che ne consentono il funzionamento mentre in senso stretto *fonction publique* e *fonctionnaire* possono essere utilizzati come sinonimi<sup>108</sup>.

Il termine *fonction publique* fa capolino dapprima nei dizionari di lingua ed è legato a tutto ciò che concerne la gestione della cosa pubblica, poi in quelli giuridici relativamente alla condizione o statuto degli agenti pubblici/funzionari, ed infine indica l'osmosi tra l'istituzione e chi la compone.

I *fonctionnaires* si configurano così come i depositari di quelle tradizioni procedurali e interpretative che costituiscono il legame tra il presente e il passato e offrono al sistema la stabilità necessaria a reggere ai frequenti cambiamenti dei funzionari di grado più alto<sup>109</sup>.

Sotto l'influenza della dottrina tedesca, i funzionari che compongono il personale della pubblica amministrazione costituiscono una categoria sociale cui si applica un diritto speciale<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Cfr. 1. *Grand Larousse de la Langue Française* (1972): «la fonction publique: a. ensemble des emplois qu'occupent les agents de l'état; b. ces agents eux-mêmes». 2. Le Nouveau Petit Robert (1993), specialmente «fonction publique administrative: a. poste impliquant la gestion des affaires publiques, b. ensemble de ces postes, c. situation juridique de l'agent d'un service public, être dans la fonction publique. Voir fonctionnaire». 3. *Trésor de la Langue française* (1980) «I. Fonction + adjectif ou complément déterminatif qui indique la nature. A. Fonction publique: Fonction exercée au sein d'une administration, d'un organisme dépendant de l'État. B. La fonction publique: a ensemble hiérarchisé des attributions et des postes dévolus aux agents de l'État. b. par métonymie: ensemble des fonctionnaires employés dans les administrations et organismes d'État». Questi tre dizionari mettono in luce in primo luogo l'utilizzo del sintagma *fonction publique* come idea di una professione, un'attività relativa alle cose dello Stato. Essi delineano anche un secondo significato che implica l'idea di una istituzione: vedi i significati di cui ai punti 1a, 2b, 3ba. Per quanto riguarda l'utilizzo di *fonction publique* e *fonctionnaire* in quanto sinonimi cfr. 1. *Vocabulaire administratif et juridique*, J. FAVREAU-RENAULT, M. VETRAINO, M. VETRAINO, Paris 1981: «Fonction publique: a. Au sens large, ensemble des personnes faisant fonctionner les services publics. b. au sens étroit, ensemble des agents de l'administration ayant la qualité de fonctionnaire»; 2. *Dictionnaire de la Constitution*. Les institutions de la Ve République, R. BARILLON, J.M. BÉRARD, M.H. BÉRARD, G. DUPUIS, A. GRANGÉ CABANNE, A.M. LE BOS-LE POURHIET, Y. MÉNY, 4<sup>ème</sup> édition, Paris 1986.

<sup>109</sup> V. DES AUBIERS, *De l'administration et de ses réformes*, Paris 1852, p. 143.

<sup>110</sup> J. RUMPF, *Droits et devoirs des fonctionnaires et employés prussiens: depuis leur entrée en place jusqu'à leur sortie*, Paris 1840; in generale, O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht* (1894), tr. fr. dell'Autore *Droit administratif allemand*, Paris 1905.

Ancora oggi il sistema della *fonction publique* è basato sul principio della carriera, che postula un'evoluzione delle funzioni svolte dal *fonctionnaire*. Questo comporta sovente dei passaggi di grado, che possono prevedere anche dei periodi nel settore privato al fine di arricchire l'esperienza professionale del funzionario con ricadute positive per l'amministrazione<sup>111</sup>.

Il diritto francese, reticente nel definire il *fonctionnaire*, sfrutta la spontaneità linguistica e la fluidità della nozione di *fonction publique* per indicare un insieme di situazioni e così ovviare al problema della differente applicazione del concetto di *fonctionnaire* nelle fattispecie concrete<sup>112</sup>.

Dalla fine della seconda guerra mondiale il diritto amministrativo, tradizionalmente caratterizzato dalla presenza di disposizioni legislative frammentate, ammorbidisce i legami gerarchici e riconosce ai funzionari alcuni diritti e doveri specifici, che sono confluiti nello statuto dei funzionari<sup>113</sup>.

Lo *Statut général de la fonction publique*, su cui è incentrato il prossimo paragrafo, costituisce il punto di arrivo della costruzione di un'amministrazione finalizzata a cristallizzare le competenze dei suoi componenti e renderle fruibili per qualsiasi governo, proteggendole in questo modo dall'instabilità politica.

### 3. Libertà di circolazione e politiche linguistiche

Come abbiamo visto nel corso del primo capitolo, la lingua co-

<sup>111</sup> Bisogna rispettare tuttavia limiti deontologici e temporali.

<sup>112</sup> Le corti danno infatti una definizione estensiva di *fonctionnaire*, identificando in costoro tutti i cittadini che rivestono a qualsiasi titolo una porzione della *puissance publique* o che hanno un incarico pubblico, elettivo o no. A. PLANTEY, *La fonction publique: Traité général*, Paris 1992, I, p. 19 ss. Cfr. anche J. M. AUBY, J. B. AUBY, *Droit de la fonction publique (État, Collectivités locales, Hôpitaux)*, 2<sup>me</sup> édition, Paris 1993, p. 82; sulla duttilità del concetto di *fonction publique* cfr. F. GAZIER, *La fonction publique dans le monde*, Paris 1972, p. 13.

<sup>113</sup> Il nuovo statuto dei funzionari si compone di quattro titoli che costituiscono l'oggetto di quattro leggi distinte: la *loi du 13 juillet 1983 sur le droit et obligations des fonctionnaires* (31 articles); la *loi du 11 janvier 1984 sur la fonction publique de l'État* (93 articles); la *loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale* (140 articles); la *loi du 9 janvier 1986 sur la fonction publique hospitalière* (136 articles). Fra i diritti e i doveri specifici citiamo a titolo di esempio l'art. 8 (diritto sindacale), l'art. 9 (di sciopero) e l'art. 10 (di partecipazione e di organizzazione del servizio pubblico) della *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*.

stituisce una componente dell'identità personale e dei gruppi sociali di cui influenza il funzionamento<sup>114</sup>.

La dimensione individuale si intreccia pertanto con quella pubblica in riferimento alle minoranze linguistiche che, radicate su un territorio, necessitano di funzionari alloglotti con cui rapportarsi.

La stretta connessione tra l'azione del funzionario pubblico, che opera all'interno dell'amministrazione, e l'interesse generale, alla cui tutela mirano anche gli ordini professionali<sup>115</sup>, viene qui analizzato alla luce del principio di libera circolazione dei lavoratori così come è influenzato dalla normativa linguistica, che incide in modo trasversale sia sul settore pubblico che su quello privato.

La categoria dei funzionari pubblici postula un diverso modo di intendere il rapporto con lo Stato, gli enti territoriali o le istituzioni di diritto pubblico<sup>116</sup>.

Su un piano strettamente giuridico, i funzionari sono individuabili per esclusione fra gli agenti titolari di Stato che non sono né magistrati, né militari, né impiegati presso le assemblee nazionali.

In un primo tempo è stato compito dell'esecutivo definire la condizione giuridica del funzionario, anche se alcune leggi ne hanno regolato aspetti importanti<sup>117</sup>. Il formante giurisprudenziale ha nel corso

<sup>114</sup> A. SOMMA, *La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese*, in *Pol. dir.*, 1997, 1, pp. 27-95.

<sup>115</sup> In Francia gli *Ordres professionnels* sono 16 e, dopo l'emanazione della *Loi du 2-17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente*, meglio conosciuta come le *décret d'Allarde*, seguita dalla *loi 14 et 17 juin 1791 dite loi Le Chapelier*, che li ha aboliti, sono stati ricreati sotto il governo di Vichy. Per una rassegna delle diverse leggi istitutive, cfr. M. ATTAL, *La personnalité des ordres professionnels*, in X. BIOY (dir.), *La personnalité juridique, Tradition et évolutions*, Toulouse 2013, p. 115 ss. In Italia, si tratta di istituzioni di autogoverno di una professione riconosciuta con il fine di garantire la qualità delle attività svolte dai professionisti. La natura giuridica è quella di enti pubblici autonomi posti sotto la vigilanza del Ministero della Giustizia. Cfr. d.lgs. C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233, in G.U. 23 ottobre 1946, n. 241.

<sup>116</sup> *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite Le Pors*; J. ZILLER, *Administrations comparées*, Paris 1993.

<sup>117</sup> *loi 9 juin 1853 sur les pensions des fonctionnaires de l'État*, art. 65 della *loi 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905* che ha conferito a «tutti i funzionari civili e militari, tutti i dipendenti e i lavoratori di tutte le pubbliche amministrazioni il diritto alla comunicazione personale e confidenziale di tutte le note, segnalazioni e tutti gli altri documenti che compongono il loro dossier, sia prima di essere oggetto di una misura disciplinare o di un trasferimento d'ufficio, sia prima di essere ritardato nella promozione per anzianità».

del tempo elaborato delle regole e dei principi che sono confluiti nello *statut général des fonctionnaires* del 1946<sup>118</sup>.

Ciò che fonda la specificità del servizio pubblico francese è l'adozione di un sistema imperniato sullo statuto, considerato il modello più adatto a garantire il buon funzionamento della pubblica amministrazione.

Lo statuto dei dipendenti pubblici mira ad affermare la natura giuridica e impersonale della loro situazione e ad organizzare un sistema di diritti e doveri. Lo statuto si prefigge di ottenere l'uguaglianza e la sicurezza per i funzionari pubblici, proteggendoli da ogni forma di arbitrarità o abuso di potere. La Costituzione del 1958 all'art. 34 riserva infatti alla legge «le garanzie fondamentali accordate ai funzionari civili e militari dello Stato», quindi il formante legislativo è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano.

La maggior parte dei dipendenti pubblici sono attualmente retti dallo *Statut général des fonctionnaires*<sup>119</sup>, che divide il pubblico impiego in tre categorie e si differenzia a seconda che venga applicato lo *statut général* oppure i diversi statuti particolari o speciali che si applicano a polizia, militari, magistrati o agenti non titolari (*auxiliaires, contractuels, vacataires*).

Il 2007 si è presentato in Francia come un punto di svolta nel rinnovo della *fonction publique*<sup>120</sup> mettendo al centro della riformata istituzione i valori, i mestieri e gli scopi della funzione pubblica<sup>121</sup>: vinta

<sup>118</sup> Cfr. *loi du 19 octobre 1946*, preceduto da uno statuto pubblicato sotto il governo di Vichy nel 1941 e mai entrato in vigore.

<sup>119</sup> Cfr. le 4 leggi che formano lo *statut général: Dispositions générales - Titre I: Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors); Fonction publique de l'État - Titre II: Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État; Fonction publique territoriale - Titre III: Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale; Fonction publique hospitalière - Titre IV: Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière.*

<sup>120</sup> L'ambizione dichiarata dall'allora candidato *Président de la République* Nicolas Sarkozy ne ha così riassunto gli obiettivi: «*sortir d'une approche purement mécanique, juridique, égalitariste, anonyme et remettre de l'humain, de l'individualité, de la différenciation dans la gestion de la fonction publique*». Discorso tenuto a Nantes il 19 settembre 2007.

<sup>121</sup> Cfr. *Conférence sur les valeurs, les métiers et les missions de la fonction publique*, aperta il 1 ottobre 2007 e confluita nella pubblicazione di un *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*. Cfr. J.L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Paris 2008, tradotto in it. *Libro bianco sull'avvenire dei funzio-*

la sfida di creare un certo livello di adesione mentale allo Stato e di dimostrare l'unità nazionale, ora si sottolinea l'importanza dell'obiettivo, e la libertà di circolazione concorre ad un'ampia applicazione di questo principio<sup>122</sup>.

Dal lato dello statuto giuridico degli agenti, si distinguono quelli il cui rapporto di lavoro soggiace alle regole del diritto pubblico da quelli legati al datore di lavoro dalle norme di diritto privato. All'interno della prima categoria si trovano sia gli agenti contrattuali di diritto pubblico, legati cioè all'amministrazione da un rapporto di diritto amministrativo, sia gli agenti statutari, fra cui possiamo annoverare i funzionari in senso stretto.

Il termine agente indica il personale che a vario titolo lavora nella pubblica amministrazione. Esistono svariate categorie di agenti che si distinguono per il loro regime (titolari, non-titolari di diritto pubblico o non-titolari di diritto privato) e il loro datore di lavoro (Stato, enti territoriali, istituti di diritto pubblico).

Gli agenti titolari sono contraddistinti dalla stabilità del loro impiego e dalla nomina in un'amministrazione e in un grado. Si tratta di agenti pubblici detti statutari perché soggiacciono ad uno statuto di diritto pubblico, e non sono vincolati con dei contratti o convenzioni collettive, e possono essere statali, degli enti territoriali e degli ospedali.

Gli agenti non-titolari, che sono legati al datore di lavoro da un rapporto di diritto pubblico o di diritto privato<sup>123</sup>, non sono reclu-

*nari pubblici. Per la Francia del domani*, a cura di R. Cavallo Perin e B. Gagliardi, Napoli 2011.

<sup>122</sup> *Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*. Fra le principali innovazioni della riforma ricordiamo il dialogo sociale nel servizio pubblico e l'incremento del ricorso a lavoratori a contratto. La riforma affronta anche il tema della mobilità e delle transizioni professionali degli *agents*, rafforza l'etica e uguaglianza professionale e si concentra sulla gestione delle risorse umane. Alcune delle misure messe in atto sono ispirate al diritto privato, come il comitato sociale, il contratto a progetto, il bonus di precarietà per contratti a breve termine o la risoluzione contrattuale.

<sup>123</sup> La sentenza *Berkani c. Crous de Lyon-Saint Etienne* del TDC del 25 marzo 1996 ha stabilito che «les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi». Le garanzie riconosciute al personale non titolare sono migliorate con la *loi du 3 janvier 2001 sur la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique* e la *loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*, che prevedeva fra l'altro l'automatica trasformazione dopo i sei anni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.

tati per concorso, e ciò consente di rispondere in breve tempo alle esigenze delle amministrazioni. Esistono diversi regimi per gli agenti non titolari: ausiliari, contrattuali (CDD o CDI), supplenti, interinali.

Lo statuto generale dei funzionari è affiancato da statuti particolari o speciali che regolano le modalità di reclutamento, avanzamento e remunerazione del funzionario<sup>124</sup>.

La nazionalità è stata per lungo tempo una causa di esclusione della possibilità di diventare agenti titolari<sup>125</sup>. Celebre è la frase di Jean Domat, per cui «on exclut les étrangers des charges publiques parce qu'ils ne sont pas du corps de la société qui compose l'État d'une nation et parce que ces charges demandent une fidélité et une affection au Prince et aux lois de l'état qu'on ne présume pas dans un étranger»<sup>126</sup>.

In origine, in Francia per far parte del corpo della *fonction publique* bisognava avere la cittadinanza francese. In seguito all'intervento della Corte di giustizia<sup>127</sup>, l'obbligo di avere la nazionalità francese sussiste oggi, dopo la *loi 91-715 du 26 juillet 1991* e la *loi 26 juillet 2005*<sup>128</sup>, solo per coloro che esercitano la *puissance publique*<sup>129</sup>, cioè

<sup>124</sup> Fra gli statuti particolari possiamo annoverare quelli che regolano coloro che sono reclutati dall'*Ecole nationale d'administration*, dai corpi tecnici e dal corpo insegnante. Gli statuti speciali si applicano invece a chi svolge compiti di sicurezza, tradizionalmente la polizia e il personale impiegato nei servizi penitenziari, che vedono ridotti alcuni loro diritti, fra cui ad esempio quello di sciopero, in cambio di alcuni vantaggi materiali.

<sup>125</sup> Sul concetto di nazionalità, cfr. par. 1 cap. I.

<sup>126</sup> Citata da D. JEAN-PIERRE, *L'éthique du fonctionnaire civil. Son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, Paris 1999, p. 239 ss.

<sup>127</sup> Corte giust., 27 novembre 1991, c. 4/91, *Annegret Bleis c. Ministère de l'Éducation nationale*.

<sup>128</sup> *Loi 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique* e *loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*.

<sup>129</sup> Sul concetto di *puissance publique* vedi la teoria di Maurice Hauriou, M. HAURIUO, *Principes de droit public*, Paris 1916, e quella di Léon Duguit della scuola di Bordeaux, improntata ad una visione connotata dall'interdipendenza dei poteri, al quale si attribuisce la frase «L'État n'est pas comme on a voulu nous le faire croire et comme on a cru quelques temps qu'il était une puissance qui commande, une souveraineté. Il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants». Cfr. L. DUGUIT, *Les Transformations du droit public*, Paris 1913; ID., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1<sup>re</sup> éd. 1911, 3<sup>e</sup> éd. 1927. In entrambi i casi, la nozione di interesse generale è imprescindibile nel definire la *puissance publique*. Cfr. *Conseil d'État, Réflexions sur l'intérêt général*, Paris 1999.

per coloro i quali hanno attribuzioni non separabili dall'esercizio della sovranità<sup>130</sup>.

In alcuni specifici settori, come nel caso dell'Università, si è ovviato al problema creando uno statuto temporaneo per reclutare professori stranieri, quello di *professeur associés*, oppure derogando alla regola nel caso del *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS)<sup>131</sup>. Successivamente, l'opportunità politica rinvenuta nella nozione di interesse di servizio ha consentito a un ministro di opporsi alla candidatura di un cittadino non francese<sup>132</sup>. Una recente decisione del *Conseil d'État* ha sancito che il compito di selezionare i progetti di ricerca da ammettere al finanziamento, pur comportando il potere di decidere dell'allocazione delle risorse, non costituisce esercizio della *puissance publique*, in modo tale da consentire anche a uno straniero di guidare l'*Agence nationale de la recherche*<sup>133</sup>.

Con l'intervento del giudice europeo, la Francia ha modificato le disposizioni dello statuto generale del 1983, che esigeva dai funzionari la nazionalità francese e ora ne prescrive il possesso solo nei casi di *exercice de la souveraineté* oppure *participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques*<sup>134</sup>.

Il reclutamento del funzionario avviene attraverso l'espletamento di un concorso pubblico al quale segue la nomina in ruolo e l'immissione nell'organico dell'amministrazione: lo strumento concorsuale è stato ritenuto il migliore per attuare la norma della Dichiarazione del 1789 secondo cui ogni cittadino ha diritto ad accedere alla funzione pubblica e per individuare i migliori fra gli aspiranti funzionari relativamente alle loro attitudini, virtù o talenti<sup>135</sup>.

<sup>130</sup> In questo senso, vedi anche *décision 91-293 du 23 juillet 1991 dans JORF 25 juillet 1991*.

<sup>131</sup> Cfr. art. 712-2 del *Code de l'éducation*, introdotto con *loi 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*.

<sup>132</sup> C.E., 21 mars 2008, *Sin, req. n. 297162*.

<sup>133</sup> C.E., *avis 11 septembre 2014, n. 389022*.

<sup>134</sup> Cfr. art. 5 *loi 83-634 du 13 juillet 1983*. Un art. 5-bis è stato introdotto dalla *loi 91-715 du 26 juillet 1991* e modificato dalla *loi 843-2005 du 26 juillet 2005*. Sulla libertà di circolazione e il reclutamento universitario cfr. B. GAGLIARDI, *Libertà di circolazione dei lavoratori, concorsi pubblici e mutuo riconoscimento dei diplomi*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2010, 4, pp. 735-750.

<sup>135</sup> Ci si riferisce all'art. 6 della Dichiarazione. Ad esso si può inoltre aggiungere il comma 5 del Preambolo della costituzione del 1946 – anch'esso ricompreso nel *bloc de constitutionnalité* – il quale sancisce, almeno in via di principio, il diritto al lavoro e quindi ribadisce e rafforza la necessità di individuare metodi di selezione

Il pubblico concorso e il potere di nomina sono le caratteristiche che differenziano il pubblico dal privato: l'atto di nomina è un atto unilaterale che il candidato può astrattamente rifiutare: in genere, l'interessato è nominato come *stagiare* per un anno e poi diventa di ruolo allo scadere di questo periodo.

Questa procedura, rigida e vincolante, è da tempo affiancata da una procedura contrattuale, più snella e più adatta a intercettare i bisogni delle amministrazioni, dal punto di vista delle esigenze di servizio e delle qualificazioni richieste. Con la *loi Le Pors* del 1983<sup>136</sup> il legislatore tentò di limitare il reclutamento di agenti contrattuali per le amministrazioni, ritenendo che dovessero essere impiegati solo dei funzionari per ricoprire incarichi permanenti<sup>137</sup>. Nel 1984 vennero individuate alcune ipotesi derogatorie<sup>138</sup>, mentre negli anni Novanta è stato affrontato il problema del riassorbimento dei precari, che avviene attraverso l'immissione in ruolo progressiva per gli agenti a contratto in possesso di determinati requisiti attraverso dei concorsi specifici, la progressiva estensione dei vantaggi dei funzionari di ruolo a quelli a contratto e la semplificazione e armonizzazione di queste due situazioni<sup>139</sup>.

La stabilizzazione degli agenti non di ruolo in servizio da più di cinque anni avviene nel 2001 attraverso il ricorso al meccanismo dei concorsi riservati o degli esami professionali<sup>140</sup> mentre si assiste, a de-

dei pubblici funzionari di carattere *lato sensu* meritocratico. Va da sé che il metodo concorsuale non è l'unico sistema esistente. Ci sono diversi modi per accedere alla funzione pubblica: vi è il sistema della cooptazione politica, il cosiddetto *spoils system*, oppure quelli in voga nell'*Ancien Régime* dell'eredità delle cariche, della venalità del sistema o del tiraggio a sorte. Il concorso si configura come lo strumento più meritocratico per la selezione della classe dei funzionari ma non è esente da criticità, come quella dell'impossibilità di prevedere l'attitudine comportamentale del candidato. Cfr. G. BRAIBANT, B. STIRN *Le droit administratif français*, 4<sup>e</sup> édition, Paris 1997, pp. 356-357.

<sup>136</sup> Così come modificata dalla *loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale*.

<sup>137</sup> Cfr. art. 3 *loi Le Pors*.

<sup>138</sup> Cfr. art. 3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 *loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

<sup>139</sup> Cfr. *loi n. 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire*.

<sup>140</sup> Cfr. *loi n. 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale*.

terminate condizioni, alla trasformazione dell'impiego a tempo determinato in tempo indeterminato<sup>141</sup>.

Ciò che caratterizza l'essenza della *fonction publique* e ne ha scoraggiato l'accesso da parte degli stranieri è stata l'adozione del concorso pubblico come metodo di reclutamento. L'origine del modello concorsuale è lontana e le teorie più accreditate fanno risalire l'affermazione di questo strumento di selezione a quello della Cina imperiale, in cui i mandarini venivano scelti mediante esami finalizzati a verificare le loro conoscenze del pensiero confuciano<sup>142</sup>, oppure a quello canonico espresso nel Concilio di Trento, in cui si auspicava che fossero i migliori pastori a essere assegnatari di benefici ecclesiastici<sup>143</sup> e a essere nominati vescovi<sup>144</sup>.

Il modello cinese sarebbe stato importato in Europa dai missionari cattolici gesuiti<sup>145</sup>, che nel XVII e XVIII secolo ne osservarono le caratteristiche di meritocrazia ed efficacia (legata anche alla stabilità della carica)<sup>146</sup> e lo divulgarono in Occidente<sup>147</sup>.

<sup>141</sup> Loi n. 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. In particolare, questa legge ha introdotto l'articolo 5 bis della loi n. 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires e ha sancito il principio dell'apertura dei *corps e cadres d'emplois* ai cittadini comunitari: «Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France ont accès, dans les conditions prévues au statut général, aux corps, cadres d'emplois et emplois...».

<sup>142</sup> G. BERTUCCIOLI, *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, in *Mondo cinese*, 1986, p. 27 ss.

<sup>143</sup> Quattro erano i tipi di concorsi in materia di benefici: *concours par examen*, *concours de provisions*, *concours de date en Cour de Rome* e *concours entre expectants*. Cfr. D. DE MAILLANE, *Dictionnaire de droit canonique et de la pratique bénéficiale*, Lyon 1770.

<sup>144</sup> A. ZOLA, "Keju": il sistema degli esami nella Cina imperiale, in *Dir. amm.*, 1996, 2, p. 365 ss.; D. PAPPANO, *L'emersione di un diritto amministrativo in Cina*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 722; B.A. ELMAN, *Political, Social and Cultural Reproduction via Civil Service Examination in Late Imperial China*, in *The Journal of Asian Studies*, 1991, 1, 50, p. 7 ss.; E. BALAZS, *La bureaucratie céleste. Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*, tr. it., *La burocrazia celeste, ricerche sull'economia e la società della Cina nel passato*, Milano 1971, p. 20 ss.

<sup>145</sup> Fra cui si ricordano soprattutto Matteo Ricci, Louis le Comte e Jean-Baptiste du Halde.

<sup>146</sup> M. FONTANA, M. RICCI, *Un Gesuita alla corte dei Ming*, Milano 2008, p. 150 ss.

<sup>147</sup> S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione*, Napoli 2007; Id., *Teoria e pratica dell'uguaglianza*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, p. 1156 ss.; Id., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 1991, p. 1156 ss.

Questo metodo di rigorosa selezione della classe dirigente attecchì nel periodo illuminista<sup>148</sup>, che ne apprezzava le potenzialità di “ascensore sociale”<sup>149</sup>.

Lo strumento concorsuale non era tuttavia sconosciuto nella Francia pre-rivoluzionaria, che lo adottava per selezionare chi doveva ricoprire mansioni caratterizzate da un alto livello di tecnicità<sup>150</sup>. Dopo la Rivoluzione, la venalità ed ereditarietà delle cariche che caratterizzavano l'*Ancien Régime*<sup>151</sup> è soppiantata dalla scelta di funzionari individuati mediante nomine elettive<sup>152</sup>.

Con la redazione dello *Statut général* del 1946, meglio noto come “compromesso del 1946”, sono sintetizzate le esigenze di coordinamento dei testi e della giurisprudenza relativa ai dipendenti pubblici e viene specificata la natura del legame tra funzionario e amministrazione. Lo *Statut* assicura altresì la partecipazione degli agenti alla gestione dei servizi pubblici<sup>153</sup>.

Il *fonctionnaire public* è considerato un *citoyen spécial*, il cui rapporto di lavoro non è fondato sul diritto privato e le cui modalità

<sup>148</sup> VOLTAIRE, *Essai sur les moeurs et l'esprit des nations, et sur les principaux faits de l'histoire*, in *Oeuvres complètes*, Paris 1859, t. VIII, p. 364.

<sup>149</sup> «Il figlio del contadino ha le stesse aspettative di arrivare alla carica di Vice Re o Ministro di Stato del figlio di un alto personaggio»: J.B. DU HALDE, *Description géographique, historique, chronologique, politique et physique de l'Empire de la Chine et de la Tartarie chinoise*, t. II, La Haye 1736.

<sup>150</sup> F. EDEL, *Deux siècles de principe d'égale admissibilité aux emplois publics*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2012, 142, p. 348 ss.

<sup>151</sup> VOLTAIRE, *Vénalité*, in *Dictionnaire philosophique, Oeuvres complètes*, Paris 1867, t. I, p. 688; E. J. SIEYÈS, *Essai sur les privilèges et autres textes*, Paris 2007, p. 26; G. PAGÈS, *La venalità degli uffici nell'antica Francia*, in E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo stato moderno*, Bologna 1973, vol. II, p. 227 ss.; C. KAFTANI, *La formation de la fonction publique en France*, cit., p. 51 ss.; R. CARANTA, *Compiti della politica e compiti dell'organizzazione*, in V. MOLASCHI, C. VIDETTA (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli 2001, vol II, p. 1011 ss.

<sup>152</sup> P. SADRAN, *Le régime juridique des concours de la fonction publique*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 1977, 1, p. 53 ss.; C. KAFTANI, *La formation de la fonction publique*, cit., che racconta di come nel periodo rivoluzionario i giudici fossero eletti dai loro concittadini sulla base del presupposto che ogni cittadino dovesse concorrere a scegliere i più idonei a esercitare la funzione pubblica; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 226.

<sup>153</sup> Cfr. *loi 19 octobre 1946*, poi riformata dall'*ordonnance 4 février 1959*, che tra le *conditions générales d'aptitude* aveva espressamente previsto il possesso della *nationalité*. Per una esaustiva trattazione del tema, cfr. J. M. AUBY, J.B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Paris 2005.

di assunzione sono strettamente collegate alle previsioni dello statuto<sup>154</sup>.

Come anticipato nel capitolo precedente, l'ingresso della Francia nell'Unione europea ha comportato dei cambiamenti delle regole anche per quanto riguarda la riserva di accesso alla funzione pubblica ai soli cittadini francesi. Se è vero, infatti, che «la rivendicazione di un canale privilegiato di accesso ai pubblici uffici ha talora caratterizzato i movimenti autonomistici o indipendentisti, quale strumento di affermazione della propria identità collettiva in contrapposizione a quella statale»<sup>155</sup>, la Francia ha per così dire vissuto una situazione analoga in occasione dell'attuazione di alcune politiche europee, in particolare di quelle che, attraverso il principio di circolazione, impattavano maggiormente sugli interessi economici e culturali della nazione.

L'art. 45 del Trattato si applica al lavoratore comunitario, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro, che può essere di diritto pubblico oppure soggiacere al regime contrattuale<sup>156</sup>, tranne che per lo svolgimento di compiti comportanti l'esercizio di pubblica autorità che si nutrono di «un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato [...] che costituisce il fondamento del vincolo di cittadinanza»<sup>157</sup>.

Generalmente, la libera circolazione implica il diritto a concorrere in condizioni di parità tra i candidati ad un posto pubblico<sup>158</sup>, cosa che presuppone una certa omogeneità organizzativa dei diversi sistemi giuridici per il raggiungimento di requisiti di accesso comparabili: il mutuo riconoscimento dei diplomi e, in caso di professione regolamentata, il riconoscimento delle qualifiche professionali di cui alla direttiva 2005/36/CE ne costituiscono un chiaro esempio.

In un Paese monolite come la Francia i meccanismi concorsuali non sono influenzati dalla disciplina linguistica, mentre, per quanto

<sup>154</sup> Cfr. M. WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1950 (5<sup>ème</sup> ed.), p. 304 ss.;

<sup>155</sup> Cfr. B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, cit., p. 75.

<sup>156</sup> Corte giust., 31 maggio 1989, c. 344/87; Corte EDU, Grande camera, 19 aprile 2007, n. 63235/00, *Vihola Eskelin et al. c. Finlandia*.

<sup>157</sup> Corte giust., 27 novembre 1991, c. 4/91, *Annegret Bleis c. Ministère de l'Éducation nationale*.

<sup>158</sup> Corte giust., 9 settembre 2003, c. 285/01, *Burbaud c. Ministère de l'Emploi et de la solidarité*.

riguarda il riconoscimento delle qualifiche professionali, essa torna ad avere un ruolo nell'attuazione del principio della libera circolazione<sup>159</sup>.

La combinazione dell'elemento occupazionale ed economico con quello di tutela del monolinguisimo è stata la chiave di volta della strategia francese di resistenza allo "straniero"<sup>160</sup>.

In un primo momento, infatti, sembrava che la pubblica amministrazione nazionale restasse fuori dal campo di applicazione della libertà di circolazione dei lavoratori, dal momento che l'articolo 48 del Trattato di Roma stabiliva che la normativa non fosse applicabile al pubblico impiego e che lo statuto del 1983 esigeva dai funzionari la nazionalità francese. Nel 1980 la Corte di giustizia, come già visto, si espresse nel senso di non considerare valida la limitazione per gli impieghi nella pubblica amministrazione che non comportassero l'esercizio dei pubblici poteri o quello della sovranità<sup>161</sup> e pertanto, con la *loi n° 91-715* venne modificato il diritto interno attraverso un emendamento dello *statut général* del 1983<sup>162</sup>: l'ottica era quella di cessare di ragionare in termini di *corps* ma per *emplois*.

Da questo momento in Francia i cittadini europei potranno accedere a tutti gli *emplois* che non comportino l'esercizio della sovranità

<sup>159</sup> Cfr. G. ALBERTON, *La reconnaissance des diplômes européens pour l'accès à la fonction publique*, in *Actual. jur. dr. adm.*, 2005, p. 1006 ss.

<sup>160</sup> H.W. ALLEN, S. DUBREIL (a cura di), *Alliages culturels: La société française en transformation*, Boston 2013, p. 124 ss.

<sup>161</sup> Cfr. Corte giust., 17 dicembre 1980, *Commission des Communautés européennes c. Belgique*, cit., per cui gli impieghi nella pubblica amministrazione «implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche» e presuppongono l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. I requisiti sono quindi l'esercizio dei pubblici poteri e la ricerca dell'interesse generale dello Stato o di una collettività. Tali criteri devono essere cumulativi. M. GNES, *Oltre la cittadinanza nazionale? L'accesso alla funzione pubblica dei cittadini stranieri*, in *Gli stranieri*, 2012, 2, p. 7 ss.; ID., *Al servizio della nazione. L'accesso degli stranieri agli impieghi pubblici*, Milano 2019.

<sup>162</sup> Cfr. *loi 13 juillet 1983*. L. DUBOIS, *L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants des autres états membres de la Communauté européenne. Le législateur entre juge communautaire et juge constitutionnel*, in *Revue Française de Droit Administratif*, 1991, p. 903 ss. Si segnala anche l'*ordonnance 2 août 2005, relative aux condition d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État*, che ha di fatto trasposto nel settore pubblico meccanismi di assunzione mutuati dal diritto privato (*contrat d'apprentissage, contrats de professionnalisation*).

o una partecipazione all'esercizio delle prerogative di *puissance publique* esercitata *par une collectivité publique*<sup>163</sup>.

Nel 1998 il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato in favore di una riserva di nazionalità per gli incarichi non separabili dall'esercizio della *souveraineté nationale*<sup>164</sup>, i cui elementi erano da rinvenire attraverso indicatori quali la previsione del giuramento al momento dell'assunzione, il divieto di sciopero, l'accesso ad informazioni riservate, il livello gerarchico, lo svolgimento di funzioni consultive nei confronti del Governo, la delega di firma da parte del ministro o di altro organo politico<sup>165</sup>.

Dal 2010, i cittadini dell'Unione europea possono presentare domanda per concorsi interni rivendicando servizi prestati in un altro Stato membro<sup>166</sup>.

In Francia, la questione linguistica è stata risolta a favore dell'uniformità. Il monolinguisma istituzionale ha azzerato le tensioni provenienti dalle minoranze linguistiche nel pretendere personale alloglotto reclutato dalla pubblica amministrazione<sup>167</sup>. Infatti, l'espletamento delle prove concorsuali avviene in francese, anche se il principio di libera circolazione ha avuto alcune conseguenze, sia nel pubblico che nel privato.

Per quanto riguarda il settore pubblico, generalmente la prova delle conoscenze linguistiche viene effettuata attraverso il concorso stesso.

<sup>163</sup> È utile a questo proposito ricordare la differenza tra *emplois ouverts à la libre circulation des travailleurs européens (emplois de gestion)* e gli *emplois réservés aux nationaux (emplois d'autorité)*. Cfr. M. Pochard, *Libre circulation des travailleurs dans l'administration publique en Europe et statut de la fonction publique* in *Le courrier juridique des finances*, 1999, 96, p. 4.

<sup>164</sup> *Conseil constitutionnel n. 98-399 DC du 5 mai 1998*.

<sup>165</sup> J. Ziller, *Free movement of european union citizens and employment in the public sector - current issues and state of play - Report for the European Commission, Part I - General Report, Part II - Countries Report*, Bussels 2010, Part II, p. 164 ss.

<sup>166</sup> Cfr. *décret n° 2010-311 del 22 mars 2010 relatif aux modalités de recrutement et d'accueil des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans un corps, un cadre d'emplois ou un emploi de la fonction publique française*.

<sup>167</sup> Sia consentito il rinvio a E. Grasso, *L'accesso alla funzione pubblica nel prima del plurilinguismo italiano: evoluzioni normative e percorsi giurisprudenziali a confronto*, in *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, in E. Ceccherini, M. Cosulich (a cura di), *Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche di Trento*, Padova 2012, vol. 101, pp. 115-134.

Con il regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, poi codificato dal regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, tutti i lavoratori permanenti, stagionali e frontalieri e quelli interessati all'esercizio di una loro attività in occasione di una prestazione di servizi hanno potuto beneficiare della libertà di circolazione. Con questo regolamento è stato anche introdotto il principio di non discriminazione in ragione della nazionalità, ma in entrambe le versioni sono state fatte salve le condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego.

L'esercizio di un'attività professionale sovente richiede specifiche conoscenze linguistiche che prescindono dal riconoscimento di una qualifica professionale<sup>168</sup>.

Per quanto riguarda medici, infermieri, ostetriche, chirurghi, dentisti, veterinari, farmacisti e architetti, che per esercitare la loro attività devono richiedere il riconoscimento del diploma ottenuto nel Paese d'origine e conseguire la successiva iscrizione ad un ordine professionale, la direttiva 2005/36/CE prevedeva il riconoscimento automatico dei diplomi<sup>169</sup>.

Il problema spesso avvertito dall'utenza fruitrice di servizi provenienti da professionisti stranieri era la scarsa qualità dell'interazione tra questi ultimi e il pubblico dello Stato membro ospitante; questo aspetto, dovuto anche a conoscenze linguistiche insufficienti, era pregiudizievole soprattutto per i settori che andavano a impattare sulla sicurezza dei pazienti, messa a repentaglio in particolar modo nei Paesi ad alto tasso di immigrazione specializzata come ad esempio la Germania<sup>170</sup>.

La direttiva 2013/55/UE<sup>171</sup> ha evidenziato quindi la necessità di

<sup>168</sup> Cfr. art. R 4311-52-1 *Code Santé Publique*, «En cas de doute sur les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession, le président du conseil départemental de l'ordre ou son représentant vérifie, lors de l'inscription, le caractère suffisant de la maîtrise de la langue française».

<sup>169</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Vedi art. 53, par. 1: «I beneficiari del riconoscimento delle qualifiche professionali devono avere le conoscenze linguistiche necessarie all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante».

<sup>170</sup> [www.lastampa.it/esteri/2013/03/11](http://www.lastampa.it/esteri/2013/03/11).

<sup>171</sup> Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla coo-

rivedere e potenziare le modalità di accertamento delle conoscenze linguistiche delle professioni in grado di incidere sulla sicurezza dei pazienti, attraverso l'individuazione di autorità competenti deputate a verificare il livello linguistico dopo il riconoscimento di un diploma<sup>172</sup>.

perazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno «regolamento IML».

<sup>172</sup> Cfr. considerando 26 della direttiva 2013/55/UE: «La direttiva 2005/36/CE prevede già, per i professionisti, l'obbligo in materia di conoscenze linguistiche necessarie. La revisione dell'applicazione di tale obbligo ha evidenziato la necessità di chiarire il ruolo delle autorità competenti e dei datori di lavoro, in particolare per garantire in modo più efficace la sicurezza dei pazienti. Le autorità competenti dovrebbero poter effettuare controlli linguistici dopo il riconoscimento delle qualifiche professionali. È importante, in particolare per le professioni aventi implicazioni per la sicurezza dei pazienti, che i controlli linguistici di cui alla direttiva 2005/36/CE siano effettuati prima che il professionista abbia accesso alla professione nello Stato membro ospitante. I controlli linguistici dovrebbero tuttavia essere ragionevoli e necessari per le professioni in oggetto e non dovrebbero essere finalizzati all'esclusione di professionisti di altri Stati membri dal mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. Al fine di assicurare il rispetto del principio di proporzionalità e di rafforzare la mobilità dei professionisti nell'Unione, i controlli effettuati da un'autorità competente o sotto la sua supervisione dovrebbero essere limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale o amministrativa dello Stato membro ospitante, a condizione che quest'ultima sia anche una lingua ufficiale dell'Unione. Ciò non dovrebbe impedire agli Stati membri ospitanti di incoraggiare i professionisti ad acquisire la conoscenza di un'altra lingua in una fase successiva qualora risulti necessario per l'attività professionale da esercitare. Anche i datori di lavoro dovrebbero continuare a svolgere un ruolo importante nell'accertare la conoscenza delle lingue necessarie per lo svolgimento delle attività professionali sul luogo di lavoro». Si veda in particolare l'art. 53: «1. I professionisti che beneficiano del riconoscimento delle qualifiche professionali possiedono la conoscenza delle lingue necessaria all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante. 2. Uno Stato membro assicura che controlli effettuati da un'autorità competente o sotto la sua supervisione per controllare il rispetto dell'obbligo di cui al paragrafo 1 siano limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale dello Stato membro ospitante o di una lingua amministrativa dello Stato membro ospitante, a condizione che quest'ultima sia anche una delle lingue ufficiali dell'Unione. 3. I controlli svolti a norma del paragrafo 2 possono essere imposti se la professione da praticarsi ha ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti. I controlli possono essere imposti nei confronti di altre professioni nei casi in cui sussista un serio e concreto dubbio in merito alla sussistenza di una conoscenza sufficiente della lingua di lavoro con riguardo alle attività professionali che il professionista intende svolgere. I controlli possono essere effettuati solo dopo il rilascio di una tessera professionale europea a norma dell'articolo 4 quinquies o dopo il riconoscimento di una qualifica professionale, a seconda dei casi. 4. Il controllo linguistico è proporzionato all'attività da eseguire. Il professionista interessato può presentare ricorso ai sensi del diritto nazionale contro tali controlli».

Naturalmente, la conoscenza richiesta deve essere ragionevole, in modo da non configurarsi come un protezionismo linguistico idoneo a discriminare i lavoratori stranieri<sup>173</sup>.

Il controllo delle conoscenze linguistiche è pertanto lasciato alle autorità competenti degli Stati membri: in Francia, per le professioni sanitarie ciò avviene ad opera dell'ordine presso il quale il professionista intende stabilirsi<sup>174</sup>: con l'*ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017*<sup>175</sup>, successivamente ratificata dalla *loi n° 2018-132 du 26 février 2018*<sup>176</sup>, è stato stabilito che il professionista richiedente l'iscrizione ad un ordine professionale è tenuto ad allegare una dichiarazione che attesti di possedere le conoscenze linguistiche necessarie alla realizzazione della prestazione sanitaria.

In seguito a tale *ordonnance* è stato emanato il *décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017*<sup>177</sup>, in cui è stabilito che per le professioni sanitarie vi è la necessità di un controllo linguistico il cui esito negativo è ricorribile per via amministrativa<sup>178</sup>.

Questo controllo linguistico consiste in un colloquio orale e una prova scritta che sono predisposti dal consiglio dipartimentale per testare la sufficiente padronanza del francese, che deve attestarsi su un

<sup>173</sup> Corte giust., 4 luglio 2000, c. 424/97 *Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*.

<sup>174</sup> L'art. R. 4112-1 *Code de la santé publique* prevede al punto 7 del comma 2 che «pour l'inscription au tableau de l'ordre des médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes, que le demandeur doit notamment fournir «tous éléments de nature à établir [qu'il] possède les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession». Se il consiglio dipartimentale rifiuta l'iscrizione, e in particolar modo se «la décision du conseil départemental refusant l'inscription, notamment sur le motif de l'insuffisance des connaissances linguistiques», il richiedente «peut faire l'objet d'un recours administratif devant le conseil régional ou interrégional, puis devant le conseil national de l'ordre, ces recours étant des préalables obligatoires à un recours contentieux devant le Conseil d'État». A oggi, non risultano decisioni del *Conseil d'État* in merito all'accertamento delle conoscenze linguistiche.

<sup>175</sup> Cfr. *ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé*, che ha introdotto nel *Code de la Santé* gli articoli L. 4002-3, 4, 5, 6.

<sup>176</sup> *Loi n° 2018-132 du 26 février 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé*, in *JORF n°0048 du 27 février 2018*.

<sup>177</sup> *Décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé*.

<sup>178</sup> Cfr. art. 2-VIII, *Décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017*.

livello di B2. In ogni caso, il livello di conoscenza linguistica deve essere proporzionato all'attività esercitata<sup>179</sup>.

L'articolo R. 4112-1 del *Code de la santé publique* (in prosieguo CSP) prevede per l'iscrizione all'ordine di medici, dentisti e ostetriche che il richiedente fornisca «tous éléments de nature à établir [qu'il] possède les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession» e che la decisione del *conseil départemental* che ne rifiuta l'iscrizione sulla base di conoscenze linguistiche giudicate insufficienti possa costituire l'oggetto di un ricorso amministrativo innanzi al *conseil régional* o *interrégional*, successivamente davanti al *conseil national de l'ordre*, e infine dinanzi al *Conseil d'État*.

La trasposizione delle disposizioni della direttiva 36/2005, che all'art. 53 lascia al diritto nazionale la possibilità di disciplinare il ricorso contro il controllo linguistico che ha sortito un esito negativo, è stato recepito in Francia dall'art. 2 del *décret n° 2017-1520*, che ha introdotto nel CSP l'articolo R. 4112-6-2, applicabile alla procedura di iscrizione all'ordine delle professioni sanitarie. Questo articolo sancisce che «le contrôle par l'autorité compétente de la maîtrise de la langue française par le demandeur donne lieu à une décision qui peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif territoriale-ment compétent».

La nuova normativa instilla un elemento di contraddizione con quella precedente, poiché con l'introduzione di questo articolo, l'istituzione di una decisione specifica del consiglio dipartimentale dell'ordine relativa alla conoscenza linguistica del richiedente, seguita da un rimedio particolare contro tale decisione dinanzi al tribunale amministrativo, si trova a coesistere con la procedura preesistente (decisione del *conseil départemental* ricorribile davanti al *conseil régional* o *interrégional* e successivamente davanti al *conseil national de l'ordre*, prima di poter adire il *Conseil d'État*), ed è suscettibile di costituire una sorta di accesso parziale per le professioni a cui si applica il meccanismo del riconoscimento automatico delle qualifiche professionali previste dalla direttiva 36/2005, come il *Conseil d'État* ha chiesto di appurare alla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale con la decisione del 19 dicembre 2019<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> Cfr. art. 53 della direttiva 2005/36/CE.

<sup>180</sup> La decisione del *Conseil d'État* è accessibile al sito [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr). In Italia, gli ordini professionali delle professioni sanitarie accertano le conoscenze linguistiche attraverso la presenza in commissione di un componente con abilitazione all'insegnamento della lingua italiana e due professionisti.

I requisiti linguistici sull'utilizzo del francese sono in generale regolati da una legge che accomuna pubblico e privato: la *loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française*, detta *loi Toubon*, stabilisce infatti il principio secondo cui il francese è la lingua di lavoro in quanto è la lingua dell'insegnamento, del commercio e dei servizi pubblici<sup>181</sup>. La conoscenza dell'elemento linguistico rileva sia per la sussistenza di un buon dialogo sociale all'interno dell'impresa, sia per la sicurezza e la salute dei lavoratori, sia per non discriminare i dipendenti senza altre competenze linguistiche<sup>182</sup>.

La *loi Toubon* è stata preceduta dalla *loi Bas-Lauriol* del 31 dicembre 1975<sup>183</sup> che ha imposto l'uso della lingua nazionale contro l'imbarbarimento dovuto ai forestierismi (specialmente contro il cosiddetto *franglais*)<sup>184</sup> e ha prescritto l'utilizzo del francese in molti campi, quali le comunicazioni audiovisive<sup>185</sup>, i contratti, le offerte di lavoro e i contratti pubblici<sup>186</sup>.

L'unità linguistica viene sovente invocata in chiave antieuropea. La Costituzione francese, in seguito alla riforma del 1992, sancisce all'art. 2 che «le français est la langue de la République»<sup>187</sup> e nel 2008 afferma che «les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France», al fine di non alludere a un'ipotetica divisione del popolo francese in ragione di un diritto linguistico<sup>188</sup>.

<sup>181</sup> Si veda J.M. PONTIER, *Droit de la langue française*, Paris 1997, p. 114 ss.

<sup>182</sup> Cfr. *circulaire du 19 mars 1996 concernant l'application de la loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française*.

<sup>183</sup> Cfr. *loi n. 75-1349, 31 décembre 1975, dans JORF 4 janvier 1976*. La *loi Bas-Lauriol* è stata seguita dal *decret n° 89-403, 2 juin 1989, in JORF 22 juin 1989*, che ha creato il *Conseil supérieur de la langue française* e la *Délégation générale à la langue française*.

<sup>184</sup> Cfr. *circulaire* del 14 marzo 1977 *concernant la loi del 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française*, poi modificata dalla *circulaire du 20 octobre 1982 modifiant la circulaire du 14 mars 1977 concernant la loi relative à l'emploi de la langue française*, che imponeva l'utilizzo del francese anche alle imprese straniere che esportavano in Francia.

<sup>185</sup> *Loi n. 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, dans JORF 26 juin 1982*.

<sup>186</sup> Cfr. V. DELAPORTE, *La loi relative à l'emploi de la langue française*, in *Revue Critique de droit international privé*, 1976, p. 451 ss.

<sup>187</sup> *Loi constitutionnelle n. 92-554 du 25 juillet 1992, in JORF 26 giugno 1992, n° 147*.

<sup>188</sup> *Loi constitutionnelle n. 2008-724 del 23 luglio 2008 de modernisation des institutions de la Vème République*, in *JORF 24 luglio 2008, n° 170*. Sull'argomento, cfr. J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, cit.

L'unicità della Francia non viene messa in discussione dalle politiche linguistiche attuate attraverso il riconoscimento di diritti differenziati ma, fatta salva la questione corsa e dei dipartimenti d'oltremare, viene mantenuta attraverso politiche di integrazione particolarmente incisive<sup>189</sup>.

È in questo contesto che si colloca la promulgazione della *loi Toubon*: questa legge, che risente delle istanze della globalizzazione culturale, si configura come il canto del cigno del purismo linguistico d'oltralpe. La normativa prevede infatti il superamento della distinzione tra soggetto pubblico e concessionario di pubblico servizio per l'obbligo del francese nelle aree aperte al pubblico, l'obbligo di una traduzione per manifestazioni, colloqui o congressi organizzati in Francia e di un riassunto per tutte le pubblicazioni, riviste e comunicazioni diffuse sul suolo francese ed emanate da enti pubblici o privati che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche.

La *loi Toubon* richiede inoltre l'uso della lingua francese in numerosi documenti e circostanze della vita professionale<sup>190</sup>, nelle trasmis-

<sup>189</sup> Cfr. A. LOLLINI, *L'Isola e l'arcipelago: la Francia e il Sudafrica post-apartheid, modelli antitetici di tutela costituzionale di lingue minoritarie e regionali*, in ID. (a cura di), *Pluralismo linguistico e costituzioni. Un'analisi comparata*, Merano/Meran 2004, p. 44.

<sup>190</sup> L'art. 8 della *loi du 4 août 1994* (articolo L. 1221-3 *du code du travail*) recita: «Le contrat de travail établi par écrit est rédigé en français. Lorsque l'emploi qui fait l'objet du contrat ne peut être désigné que par un terme étranger sans correspondant en français, le contrat de travail comporte une explication en français du terme étranger. Lorsque le salarié est étranger et le contrat constaté par écrit, une traduction du contrat est rédigée, à la demande du salarié, dans la langue de ce dernier. Les deux textes font également foi en justice. En cas de discordance entre les deux textes, seul le texte rédigé dans la langue du salarié étranger peut être invoqué contre ce dernier. L'employeur ne peut se prévaloir à l'encontre du salarié auquel elles feraient grief des clauses d'un contrat de travail conclu en méconnaissance du présent article». Cfr. art. L. 1321-6 alinéa 1 *du code du travail*: «Le règlement intérieur est rédigé en français. Il peut être accompagné de traductions en une ou plusieurs langues étrangères»; cfr. art. L. 1321-6 comma 2 e 3 del medesimo codice. Alcuni giudici hanno affermato che «une langue étrangère constitue pour un salarié, à défaut de maîtrise parfaite, un handicap important ne serait-ce que pour gérer les incidents et comprendre les procédures hors cadre ou les messages d'erreur», TGI Paris, 6 mai 2008, n° 08/00924. Vi sono eccezioni relative a documenti ricevuti dall'estero o a destinazione estera. Cfr. art. L. 1321-6 e Cass. soc. 12 juin 2012, n° 10-25822. Il diritto ad avere un contratto di assicurazione tradotto in una lingua diversa dal francese è possibile ma deve essere espressamente richiesto: la *Cour de Cassation* ha ritenuto non sussistente il dovere dell'assicuratore di informare il cliente di quest'opportunità. Cfr. Cass. civ., 14 déc. 2017, n° 16-26709.

sioni televisive e nei messaggi pubblicitari (fatti salvi i film in versione originale, le opere musicali in lingua straniera e i programmi e relative pubblicità finalizzati all'apprendimento di una lingua straniera)<sup>191</sup>.

I marchi di fabbrica appartenenti a enti di diritto pubblico o enti di diritto privato incaricati di pubblico servizio devono utilizzare il francese, diversamente da come aveva stabilito la *loi Bas-Lauriol*<sup>192</sup>.

Le prime crepe nel monolinguisimo francese<sup>193</sup> si sono in ogni caso verificate nei settori più tecnici della disciplina lavoristica: la *loi n° 2012-387 du 22 mars 2012* ha dispensato i manuali tecnici aeronautici dell'obbligo della traduzione<sup>194</sup>, ma quando il pubblico non è specializzato, la giurisprudenza ha anteposto la sicurezza dei lavoratori nel ritenere obbligatoria la traduzione in francese di istruzioni d'uso e modi di utilizzo di sostanze pericolose<sup>195</sup>, così come ha ritenuto obbligatorio il francese per le convenzioni e gli accordi collettivi di lavoro, le convenzioni aziendali o di stabilimento<sup>196</sup> e le offerte di lavoro a domicilio<sup>197</sup>. Particolarmente sensibile è la materia dei licen-

<sup>191</sup> Cfr. art. 12 *loi n. 94-665* che inserisce l'art. 20-1 nella *loi n. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*. La nuova normativa si è resa necessaria per recepire la direttiva 89/552/CEE in materia di promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi, recepita in Italia con l'art. 26 l. 6 agosto 1990, n. 233. Si vedano i contributi di E. ROPPO, R. ZACCARIA (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano 1991, p. 456.

<sup>192</sup> Cfr. art. 14 *loi n. 94-665*.

<sup>193</sup> Cfr. *Cons. cost.*, 29 juillet 1994, pubblicata in *La Semaine Juridique-Ed. Générale*, 1995, II, n. 22359.

<sup>194</sup> Cfr. art. L. 6221-4-1 del *code des transports*.

<sup>195</sup> Cfr. *l'affaire General Electric Medical Systems*, in cui la *Cour d'Appel de Versailles* con l'*arrêt du 2 mars 2006* ha confermato la sanzione per la suddetta società che diffondeva documenti in inglese, quali contratti di lavoro, *software*, documenti finalizzati alla formazione del personale, l'igiene e la sicurezza. La *Cour d'Appel* ha ordinato che la società mettesse a disposizione una traduzione in francese. Anche il *Tribunal de grande instance de Nanterre* ha emesso una sentenza il 27 aprile 2007 che ha costretto la Société Europ Assistance France a mettere a disposizione degli impiegati una versione francese dei due *software* a pena di una penale quotidiana di 5000 euro per ogni documento non tradotto.

<sup>196</sup> Cfr. art. L. 2231-4 del *code du travail*: «Les conventions et accords ainsi que les conventions d'entreprise ou d'établissement sont rédigés en français. Toute clause rédigée en langue étrangère est inopposable au salarié à qui elle ferait grief».

<sup>197</sup> Cfr. art. L. 5331-4 del *code du travail*: «Il est interdit de faire publier dans un journal, revue ou écrit périodique ou de diffuser par tout autre moyen de communication accessible au public une insertion d'offres d'emploi ou d'offres de travaux à domicile comportant un texte rédigé en langue étrangère. Lorsque l'emploi ou le travail offert ne peut être désigné que par un terme étranger sans correspondant en français, le texte français en comporte une description suffisamment détaillée pour ne pas

ziamenti, in cui le parti devono essere messe in condizione di comprendere la materia del contendere eventualmente ricorrendo ad un interprete<sup>198</sup>.

#### 4. *Il rayonnement del modello francese e il ruolo della traduzione*

Il modello francese si caratterizza per «un'identità culturale storicamente condizionata in grado di orientare la prassi operativa verso soluzioni che appaiono naturali ed ovvie solo a chi ne sia partecipe, o riesca a percepirla nel suo modo di essere»<sup>199</sup>.

Nonostante tra gli elementi che caratterizzano il modello francese il *Code civil* spicchi per originalità e innovazione, l'esperienza giuridica d'oltralpe è contraddistinta da un'evoluzione lenta e costante che ha contribuito a plasmare una mentalità comune che affonda le sue radici nell'idea stessa della Francia: questa idea è, come abbiamo visto, «indotta dall'assorbimento linguistico, culturale ed istituzionale di un territorio in uno Stato e non già un'idea preesistente ad esso»<sup>200</sup>. Per tale ragione il modello francese si caratterizza per una spiccata interdisciplinarietà giuridica, che non consente di individuare cesure di natura pubblica o privata.

La Rivoluzione, che è a tutti gli effetti un momento fondante dello Stato e che ha sancito il valore dell'eguaglianza formale davanti alla legge, si trova convivere con l'apparato burocratico centralizzato che aveva consentito la modernizzazione delle strutture istituzionali del Paese e la gestione della cosa pubblica.

induire en erreur au sens de l'article L. 5331-3. Ces prescriptions s'appliquent aux services à exécuter sur le territoire français, quelle que soit la nationalité de l'auteur de l'offre ou de l'employeur, et aux services à exécuter hors du territoire français lorsque l'auteur de l'offre ou l'employeur est français, alors même que la parfaite connaissance d'une langue étrangère serait une des conditions requises pour tenir l'emploi proposé. Toutefois, les directeurs de publications et les personnes responsables de moyens de communication utilisant, en tout ou partie, une langue étrangère peuvent, en France, recevoir des offres d'emploi rédigées dans cette langue».

<sup>198</sup> Cfr. *Cass. soc.*, 11 oct. 2000, *Juris-Data* n° 2000-006434; *Cass. soc.*, 8 janv. 1997. Anche in Germania i giudici tedeschi hanno previsto il tempo per i lavoratori non germanofoni di procurarsi una traduzione per fare decorrere il termine dalla conoscenza dell'atto di licenziamento. LAG Hamm, 4 gennaio 1979, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1979, p. 2488, citato in A. SOMMA, *La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese*, cit.

<sup>199</sup> A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino 2004, p. 289 ss.

<sup>200</sup> ID., *Sistemi giuridici comparati*, pp. 289-290.

Particolare rilevanza assume a questo proposito la genesi e lo sviluppo del diritto amministrativo, che segue vie diverse da quelle del diritto comune. La classica assimilazione del diritto amministrativo francese al modello di diritto amministrativo per eccellenza risiede nella «fruttuosa interazione di fattori politici, tecnici e culturali a favore di un diritto moderno che, grazie alla sua adattabilità e grazie al contributo della dottrina si è dimostrata facilmente esportabile»<sup>201</sup>. Vi sono ragioni oggettive che spiegano questo particolare *status* del diritto amministrativo francese<sup>202</sup>, fra cui possiamo senz'altro annoverare il fatto di essere uno dei più antichi e uno dei più autocelebrati<sup>203</sup>.

La natura pionieristica<sup>204</sup> del *droit administratif* è dovuta a tre ragioni: la prima, quella temporale, è legata a un singolare contesto statale sorto agli albori della formazione degli Stati assoluti. Fino al periodo delle grandi unità nazionali, la Francia è infatti quasi il solo Stato a soddisfare le condizioni che consentono lo sviluppo di un diritto amministrativo, e dopo la Rivoluzione poggerà le basi del suo *épanouissement* sul rafforzamento del potere pubblico nei confronti dei cittadini, dei terzi contraenti e dei dipendenti<sup>205</sup>.

La seconda, al fatto che è uno di quegli Stati che ha utilizzato la logica dell'autonomia, data l'estensione e la profondità delle deroghe su cui si basa la giurisdizione separata rispetto al diritto comune, impermeabile ai rimedi preliminari alla decisione amministrativa: «le Prince n'est point obligé aux lois civiles»<sup>206</sup>. La terza, al fatto che si nutre

<sup>201</sup> Conseil d'État, *L'influence internationale du droit français, La documentation française*, Paris 2001, p. 55; Y. GAUDEMET, *L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe*, in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris 1999, p. 431 ss.

<sup>202</sup> *Ivi* «le pays du droit administratif», p. 431.

<sup>203</sup> Lo sciovinismo giuridico caratteristico della dottrina francese è sicuramente stato un elemento decisivo nella diffusione del modello francese, anche se sovrastima alcune delle sue qualità e oscura le motivazioni del suo successo dovuto alla supremazia militare. Sulla supremazia di un modello giuridico legato alla forza, vedi P. KOSCHAKER, *Europa und das römische recht*, München 1947, pp. 137-138.

<sup>204</sup> L'espressione è dovuta a A. NEYRAT, *Le rapport du droit administratif national au droit administratif étranger: le cas de la France et de l'Espagne*, Paris 2019.

<sup>205</sup> J. RIVERO, *Le droit administratif en droit comparé: Rapport final*, in *Rev. int. dr. comp.*, 1989, 41, 4, pp. 919-926.

<sup>206</sup> Cfr. S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo, Francia e Regno Unito*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano 2000, p. 2 ss.; J. RIVERO, *Droit administratif et méthode comparative*, in *Revista de la facultad de derecho y ciencias sociales de Montevideo*, 1975, 3-4, p. 375 ss.

della centralizzazione e dell'uniformità ricercata sin dall'*Ancien Régime* ma attuata solo in seguito all'abolizione di ordini e corporazioni<sup>207</sup>. L'antichità della sua scienza<sup>208</sup> costituisce infatti una spiegazione plausibile della sua elevazione al rango di modello, così come il ruolo innovativo del *Conseil d'État*, che dapprima è consigliere giuridico del governo con compiti di dirimere le controversie amministrative e successivamente diviene una giurisdizione separata<sup>209</sup>: si tratta di un organo composto da *fonctionnaires* nominati e destituiti discrezionalmente dall'esecutivo. È «organo di rango politico, operando sotto la direzione dell'imperatore, ma, nello stesso tempo, è al vertice del sistema amministrativo»<sup>210</sup>.

Da insieme di regole derogatorie al diritto privato il *droit administratif* diventa un sistema autonomo retto da principi quali il *service public*, l'*excès de pouvoir* e la *responsabilité administrative par faute de service*<sup>211</sup>. D'altro canto, lo sviluppo del diritto amministrativo postula un certo grado di maturità dello Stato: «il diritto privato si afferma quando una collettività raggiunge un certo grado di stabilità. Il diritto costituzionale si sviluppa quando il governo di una società raggiunge un certo livello di complessità. Il diritto amministrativo si afferma solo nella fase della maturità dello Stato, quando questo sviluppa una struttura prima esecutiva, poi regolativa e infine erogativa»<sup>212</sup>.

L'avvento dello Stato moderno in Francia ha implicato una centralizzazione e unificazione del potere che ha prodotto un'amministrazione organizzata e una giustizia specializzata.

Nella sua fase iniziale, il diritto amministrativo si pasce del raf-

<sup>207</sup> Gli *intendents* sono un'*umbra futurorum* dei prefetti. La suddivisione in ottantatré dipartimenti non rispetta le tradizioni consuetudinarie ma il loro superamento è stato necessario per assistere al consolidamento dell'autorità. S. CASSESE, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 16.

<sup>208</sup> Alcuni autori sostengono che le regole di diritto amministrativo affondino nelle regole medioevali: cfr. K. WEIDENFELD, *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIVe-XVe siècles)*, Paris 2002; J.L. MESTRE, *L'histoire du droit administratif*, in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Paris 2011, t. I, p. 4 ss.

<sup>209</sup> *Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits*.

<sup>210</sup> S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano 2010, p. 27.

<sup>211</sup> I rimedi di giustizia sono successivi all'adozione dei provvedimenti amministrativi e seguono la via contenziosa. Cfr. G. BIGOT, *La difficile distinction droit public/droit privé dans l'ancien droit: l'exemple du droit administratif*, in *Droits*, 2003, 38, p. 97 ss. spéc. p. 98.

<sup>212</sup> Cfr. S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, cit., p. 7.

forzamento del potere pubblico, vede l'attribuzione di poteri speciali dovuti al fatto che partecipa alla sovranità e si avvale della centralizzazione e uniformazione amministrativa. I *Six livres de la République* di Jean Bodin mettono in luce il fatto che sovranità non giudiziaria e potestà amministrativa vanno allontanandosi dalle logiche del diritto comune e della giurisdizione ordinaria<sup>213</sup>.

La prima fase del diritto amministrativo post-rivoluzionario è caratterizzata dalla dilatazione dell'ampio potere regolamentare dell'esecutivo, dallo sviluppo della funzione amministrativa e di quella giudiziaria e, da ultimo, dalla creazione nel 1799 del *Conseil d'État*<sup>214</sup>.

Nel 1818 appare il libro di Louis-Antoine Macarel sulla giustizia amministrativa<sup>215</sup>, *véritable code administratif* secondo Tocqueville, e poco dopo viene creata a Parigi la prima cattedra universitaria<sup>216</sup>: si delinea così la creazione di un diritto separato sia dal diritto pubblico che da quello privato, con una logica propria.

Il diritto amministrativo francese si sviluppa attorno a un nucleo di regole giurisprudenziali che si affermano come deroga alle regole di diritto privato e sono sancite da una giurisdizione separata<sup>217</sup>. Inoltre, la divisione territoriale in dipartimenti<sup>218</sup>, la creazione dei pre-

<sup>213</sup> J. BODIN, *Six Livres de la République*, cit.

<sup>214</sup> Cfr. J. MASSOT, T. GIRARDOT, *Le Conseil d'État*, Paris 1999. In realtà, è stata la *loi du 24 mai 1872* a conferire al *Conseil* lo statuto di giurisdizione amministrativa, consentendogli di giudicare senza l'intervento dell'esecutivo (*système dit de la «justice déléguée»*). Cfr. *arrêt Cadot* del 13 dicembre 1889, dove il *ministère-juge* cede il passo al *juge administratif* di diritto comune. Le *décisions du Conseil constitutionnel* del 22 luglio 1980 e del 23 gennaio 1987 hanno riconosciuto un valore costituzionale all'indipendenza e alla competenza di giudice amministrativo, mentre con la *révision constitutionnelle* del 23 luglio 2008 la nozione di ordine amministrativo viene inserita nella costituzione all'art. 65. Il 3 dicembre 2009, il *Conseil constitutionnel* ha sancito che la *Cour de Cassation* e il *Conseil d'État* fossero riconosciuti come «juridictions placées au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution». Cfr. R. SACCO, *La circolazione del modello giuridico francese*, cit.

<sup>215</sup> L. MACAREL, *Eléments (sic) de jurisprudence administrative*, Bruxelles 1837.

<sup>216</sup> F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, Paris 1995, p. 107.

<sup>217</sup> L.N. BROWN, J.S. BELL, *French administrative law*, Oxford 1998, p. 294 ss. Naturalmente, l'influenza del diritto comune si è fatta sentire nel diritto amministrativo. Si pensi al regime della responsabilità delle pubbliche amministrazioni, alla dimensione contrattualistica, all'utilizzo dei principi generali nel *recours pour excès de pouvoir*.

<sup>218</sup> Spesso ricordiamo il Prefetto come istituzione di punta del modello napoleonico, ma non dobbiamo dimenticare che la divisione amministrativa effettuata dalla legge del 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800) conosce altri perfezionamenti come il distretto municipale, con alla sua testa un sub-prefetto.

fetti<sup>219</sup>, incaricati dell'amministrazione, i *Conseil de Préfecture*<sup>220</sup> e la garanzia dei funzionari sono indice di uno Stato centralizzato efficace e potente<sup>221</sup>. Nel 1870 viene soppressa la garanzia dei funzionari e il *Conseil d'État* è ufficialmente un organo giudicante.

Fondamentale a questo proposito è l'emersione della nozione di *service public*, sancita dall'*arrêt Blanco* dell'8 febbraio 1873<sup>222</sup>, che consta dell'interesse generale e della presenza di un organo pubblico<sup>223</sup>. Il *service public* diventa in breve tempo la pietra angolare del sistema di diritto amministrativo, poiché tale nozione delimita la competenza giurisdizionale del *Conseil d'État*<sup>224</sup>.

<sup>219</sup> Article 1 et 2 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

<sup>220</sup> Article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

<sup>221</sup> L'inscindibilità delle nozioni di Stato e Amministrazione è ben messa in evidenza dalla teoria istituzionale di M. Hauriou: «Une institution est une idée d'oeuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures». Cfr. M. HAURIOU, *La théorie de l'institution et de la fondation (Essai de vitalisme social)*, in *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 1925, 4, pp. 2-45; ID., *Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Paris 1933.

<sup>222</sup> Cfr. *Tribunal de Conflits*, «Que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait de personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue: qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec le droit privé». Il *Conseil constitutionnel* ha sancito l'indipendenza di questa giurisdizione con la decisione 22 luglio 1980, *Validation d'actes administratifs*, Rec. 46 q.

<sup>223</sup> Ciò avviene proprio all'indomani del passaggio alla giustizia delegata affidata nel 1872 al *Conseil d'État*. B. DELAUNAY, *Droit de la responsabilité administrative et droit comparé*, in *La responsabilité administrative*, Paris 2013, p. 45 ss. Sempre ricca di spunti è la definizione di Gaston Jèze, «le service public est [...] la pierre angulaire du droit administratif français. Cette notion sert à remodeler toutes les institutions du droit public», nella prefazione alla seconda edizione. Cfr. G. JÈZE, *Préface de la deuxième édition à Les principes généraux du droit administratif*, Paris 2005, 3a ed., t. 1.

<sup>224</sup> Ciò che connota il modello francese è la combinazione della funzione consultiva con quella giurisdizionale, succedendo così alla funzione giurisdizionale in precedenza riservata ai ministri. Cfr. art. 11 del regolamento 5 nivôse an VIII (26 dicembre 1799) per l'organizzazione del *Conseil d'État*, Rec. Duvergier, T. 12, p. 54, anche se la competenza esclusiva del *Conseil d'État* si avrà solo con la *loi du 24 mai 1872* e la fine della funzione giurisdizionale in capo ai ministri sarà decretata solo da sentenze successive. J. CHEVALLIER, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'Administration active*, Paris 1970.

La crisi di questo concetto va di pari passo con l'affermazione del criterio del *bloc de compétence*, che dovrebbe guidare il riparto di giurisdizioni<sup>225</sup>. Intorno al 1930, la decadenza del *service public*<sup>226</sup> comporta un'erosione del diritto amministrativo ad opera del diritto comune, soprattutto per quanto riguarda la responsabilità delle amministrazioni pubbliche, la contrattualistica amministrativa e l'uso dei principi generali nel *recours pour excès de pouvoir*.

Con il passare del tempo, la struttura accentrata del sistema amministrativo francese si è articolata in amministrazioni ministeriali e non ministeriali, in enti pubblici e autorità amministrative indipendenti. Nei primi decenni del Novecento, la dottrina metabolizza il ruolo del *Conseil d'État* come protettore degli interessi individuali e le prerogative e i privilegi prerivoluzionari vengono controbilanciati dal loro contenimento entro «limiti ragionevoli»<sup>227</sup>. Parimenti, per decongestionare il *Conseil d'État*, sono stati creati i *tribunaux administratifs*<sup>228</sup> e le *cours administratives d'appel*<sup>229</sup> (1987). Si avverte inoltre l'influenza dei Paesi di *common law* nell'istituzione della legge sul procedimento amministrativo<sup>230</sup> e sulla sovranità esercitata dagli

<sup>225</sup> Il contenzioso amministrativo permea tutto il *Précis* di Hauriou, senza essere costretto in una sezione speciale.

<sup>226</sup> I *service publics* sono sovente affidati tramite contratti imperniati su standard speciali, che esulano dal rapporto di parità che regge i contraenti. Prova ne è il fatto che, specie nel caso di servizi di durata, il contraente deve eseguire la sua prestazione anche se in perdita. Un esempio di standard è costituito dal criterio di *bonne administration*. Col tempo gli standard sono emanati anche con leggi ordinarie, costituzionali e internazionali e sono stati assimilati a *règle de droit* dal contenuto più vago. La nozione di eccesso di potere comporta una illegittima deviazione da principi generali quali la ragionevolezza, la diligenza, la buona fede, rinvenibili in molte discipline. Per quanto riguarda l'affidamento di alcune funzioni pubbliche a soggetti non pubblici, si è registrato l'avvento delle *caisses* e degli *ordres professionnels*.

<sup>227</sup> A. MESTRE, *L'évolution du droit administratif (doctrine) de 1869 à 1919*, in *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1922, p. 247 ss.

<sup>228</sup> *Décret 17 mars 1992 e loi 8 février 1995*.

<sup>229</sup> *Cfr. loi du 31 décembre 1987*.

<sup>230</sup> *Cfr. loi n. 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, in *JORF* 13 luglio 2010; *décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement*; *ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement*; *décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir*

enti territoriali e globali<sup>231</sup>, senza contare la progressiva convergenza delle pubbliche amministrazioni europee iniziata dalla fine del Novecento<sup>232</sup>.

Caratterizzano il modello amministrativo francese anche i vertici amministrativi, quali direttori di amministrazione centrale, prefetti, dirigenti di enti pubblici, che servono come punti di contatto tra le sfere politica e amministrativa e ciò è stato recepito in molte amministrazioni europee. In particolare, l'osmosi tra politica e amministrazione è un tratto proprio della Francia della V Repubblica ed è assicurato dalle scuole di formazione e selezione del personale pubblico, fra cui spicca l'*École nationale d'administration*.

Anche se il modello francese<sup>233</sup>, come quasi tutti i modelli originari, tende ad affermarsi con la forza militare<sup>234</sup>, il suo irradiazione e il suo attecchimento<sup>235</sup> sono dovuti principalmente all'ambizione universalistica che da sempre lo caratterizza<sup>236</sup>, frutto di un approc-

*une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.*

<sup>231</sup> S. CASSESE, *Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Regulation in New York Univ. J. Int. Law & Politics*, 2005, 37, p. 663; ID., *Oltre lo Stato*, Roma 2007; J.B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, Paris 2003.

<sup>232</sup> La diffusione del liberismo ha portato alla trasformazione dell'*administré* in *customer*, di cui bisogna cercare la soddisfazione, non più garantita dalla crisi dello Stato, dall'insoddisfazione per le performance del settore pubblico e dalle sfide dell'internazionalizzazione. Si vedano la decentralizzazione attuata dalla *loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* detta *loi Deferre*, *loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, e *loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari 2003.

<sup>233</sup> R. SACCO, *La comparaison juridique au service de la connaissance du droit*, Paris 1991, p. 123 ss.

<sup>234</sup> J.L. MESTRE, *L'histoire du droit administratif*, cit. p. 4 ss.

<sup>235</sup> «Un modèle s'entend en effet tout d'abord d'un système juridique de qualité telle qu'il apparaît comme un modèle du genre (un modèle de droit). Mais il s'entend aussi d'un système juridique modélisable, c'est-à-dire reproductible à l'étranger suivant des processus assez complexes». Cfr. S. SOLEIL, *Le modèle juridique français: recherches sur l'origine d'un discours*, in *Droits*, 2003, 38, p. 83 ss. Sul punto, fondamentale l'opera di J. RIVERO, *Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif*, cit., p. 459 ss.

<sup>236</sup> La *déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto 1789 costituisce l'archetipo di questo *universalisme déclaré*. L'espressione è di L. CALVIE, *Le modèle révolutionnaire français et l'Allemagne*, in F. KNOPPER, J. MONDOT, *L'Allemagne face au modèle français de 1789 à 1815*, Toulouse 2008, p. 13 ss.; S. SOLEIL, *Une étape dans la construction des droits fondamentaux: l'universalisme révolution-*

cio globale, che non si limita solo al diritto amministrativo<sup>237</sup> ma si nutre anche del prestigio del diritto privato<sup>238</sup>, veicolato in Europa dai valori che avevano sorretto la Rivoluzione e dai giuristi che in questi valori si riconoscevano<sup>239</sup>.

Se i modelli amministrativi sono spesso stati imitati, la maggior parte del diritto amministrativo francese è frutto della giurisprudenza del *Conseil d'État*, il che ne ha comportato una circolazione rallentata<sup>240</sup>.

La diffusione del modello francese nell'Europa continentale<sup>241</sup> continua nonostante il declino geopolitico della Francia e persiste grazie agli ideali della Rivoluzione che, pur nel suo tumultuoso evolversi,

*naire français (1789-1790)*, in L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *Humanisme et droit: en hommage au Professeur Jean Dhommeaux*, Paris 2013, p. 115 ss.

<sup>237</sup> La promozione del diritto francese in quanto modello affonda le sue radici nel XVII secolo in cui la Francia viene definita «*modèle parfait des monarchies les plus accomplies*». J.L. HALPERIN, F. AUDREN, *La culture juridique française. Entre mythes et réalités XIX-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris 2013, p. 157 ss.

<sup>238</sup> S. SOLEIL, *Le code civil de 1804 a-t-il été conçu comme un modèle juridique pour les nations?*, in C. GAUVARD (dir.), *Les penseurs du code civil*, Paris 2009, p. 225 ss. Sulle recenti modifiche del 2016 si vedano i contributi di A. FUSARO, *Gli effetti del contratto nella riforma del Code civil francese*, in *Riv. dir. priv.*, 2, 2017, pp. 7-26; D. MAZEAUD, *Prime note sulla riforma del diritto dei contratti nell'ordinamento francese*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, 2, pp. 432-445; T. GENICON, *Notions nouvelles et notions abandonnées, réflexion sur une révolution des mots*, in *Revue des contrats*, 2015, 3, pp. 625-633; M. GRAZIADEI, *Le contrat au tournant de la réforme: les choix du juriste français e le précédent italien*, in *Revue des contrats*, 2015, pp. 720-727; G. TERLIZZI, *Le nozioni abbandonate: la rivoluzione delle parole nella riforma francese del diritto dei contratti*, in *Riv.dir.civ.*, 2017, pp. 695-724; E. NAVARRETTA, *La causa e la riforma du code civil française*, in *Persona e mercato*, 2018, pp. 31-36; C. TENNELLA SILLANI, *La riforma francese del diritto dei contratti e il destino della causa*, in G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, Roma 2018 pp. 537-549.

<sup>239</sup> R. SACCO, *Rapport de synthèse*, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Travaux de l'Association Henri Capitant. La circulation du modèle juridique français*, Paris 1994, p. 5 ss. Le relazioni personali tra i giuristi delle varie nazionalità convinti dell'alto valore scientifico della cultura giuridica francese hanno trovato nell'Association Henri Capitant e nelle iniziative da essa promosse un valido supporto per perpetuare il mito del modello francese. L'Association Henri Capitant è infatti qualificata come «l'associazione degli amici della cultura giuridica francese». Cfr. art. 1 dello statuto del 1946.

<sup>240</sup> R. SACCO, P. ROSSI, *Introduzione al diritto comparato*, Torino 2015, p. 46 ss.

<sup>241</sup> Ovviamente il modello francese è stato recepito anche nelle colonie, ma non si può certo parlare di una scelta libera. Cfr. G. KOUBI, *Droit(s) et colonisation(s). Un essai d'introduction*, in S. KODJO-GRANDVAUX, G. KOUBI (dir.), *Droit et colonisation*, Bruxelles 2005, p. 7 ss.

non aveva intralciato l'esportazione di una cultura giuridica coesa, costituita sia dalle norme del *code civil* del 1804<sup>242</sup> sia dalle strutture amministrative centralizzate esistenti già nell'*Ancien Régime*<sup>243</sup>. Ancora una volta la lingua è il vettore di questo irradiazione: quando il *code civil* è stato promulgato nel Regno d'Italia, nella sua triplice versione francese, italiana e latina, sono state tradotte anche molta dottrina e molta giurisprudenza francese a beneficio delle università e degli ordini professionali<sup>244</sup>. La traduzione delle opere giuridiche diviene il mezzo per fare circolare le idee della dottrina d'oltralpe ricreando in buona sostanza l'internazionalità della scienza giuridica che esisteva nell'Europa del diritto comune<sup>245</sup>.

La promozione della cultura giuridica francese torna quindi a mostrare segni di grande vitalità dopo la prima guerra mondiale<sup>246</sup>, in virtù della coerenza che ha sempre saputo imprimere ai valori, alle finalità e agli obiettivi del suo diritto pubblico e privato<sup>247</sup>: *droit simple, clair, intelligible*, la cui comprensione non è riservata solo agli specialisti, diritto di principi coerenti e pertanto prevedibili, che mettono in pratica un'astrazione che li rende adattabili alle evoluzioni della società<sup>248</sup>. Così, verso la metà del Novecento i lavori dei comparatisti francesi finiscono per constatare la superiorità del loro modello, per la sua chiarezza, coerenza ed adattabilità<sup>249</sup>.

La cultura giuridica francese si basa sulle solide fondamenta co-

<sup>242</sup> S. SOLEIL, *Le code civil de 1804 a-t-il été conçu comme un modèle juridique pour les nations ?*, cit., p. 225 ss.

<sup>243</sup> Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien régime et la révolution*, cit.

<sup>244</sup> Le opere francesi furono le più tradotte nel XIX secolo, anche perché beneficiavano di una sovvenzione governativa. M. T. NAPOLI, *La cultura giuridica europea in Italia. Repertorio delle opere tradotte nel secolo XIX*, vol. 3, Napoli 1987; L. DUGUIT, *Il Diritto Sociale, il Diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, tr. Paradisi, Firenze 1950; A. BARBERA, C. FARALLI, M. PANARARI (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato: antologia di scritti*, Torino 2003.

<sup>245</sup> Cfr. A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, Milano 1982, p. 155.

<sup>246</sup> J.L. HALPERIN, F. AUDREN, *La culture juridique française*, cit.

<sup>247</sup> Cfr. J.B. AUBY, *Introduction*, in F. MELLERAY (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruxelles 2007, p. 2.

<sup>248</sup> Sono parole dello Studio del *Conseil d'État*, *L'influence internationale du droit français*, Paris, *La documentation française*, 2001, p. 59.

<sup>249</sup> F. MELLERAY, *Les trois âges du droit administratif comparé ou comment l'argument de droit comparé a changé de sens en droit administratif français*, in F. MELLERAY (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruxelles 2007, p. 18.

stituite dall'universalismo, dalla fede nella libertà individuale, dall'essere un modello di coabitazione culturale fondato su valori condivisi unitamente a una lingua internazionale supportata da una fitta rete di centri culturali sparsi un po' ovunque nel mondo. La lingua non cessa di rivestire un'importanza decisiva: nel 1966 viene creato l'*Haut Comité pour la défense et l'expansion de la langue française*<sup>250</sup> per volontà di Charles de Gaulle e Georges Pompidou<sup>251</sup>, al fine di promuovere la diffusione del francese anche attraverso un severo processo di standardizzazione terminologica<sup>252</sup>. Questa terza politica di espansione linguistica sorregge la diffusione della cultura giuridica francese.

Non è infatti trascurabile che il *rayonnement* del modello avviene soprattutto attraverso la traduzione delle opere dei giuristi francesi come Maurice Hauriou<sup>253</sup>, oppure attraverso la pubblicazione di scritti direttamente rivolti ad un pubblico straniero, come fecero ad esempio, tenendo numerosissime conferenze all'estero, Leon Duguit<sup>254</sup> e Gaston Jèze<sup>255</sup>.

Tale *rayonnement* si insinua inoltre nella costruzione del diritto europeo: oltre al carattere scritto del diritto comunitario, eredità principale ricevuta dai sistemi giuridici degli Stati fondatori<sup>256</sup>, la Francia può rivendicare l'influenza particolare esercitata da alcuni aspetti del suo diritto pubblico. Fra i principali elementi esportati possiamo annoverare il principio della gerarchia delle norme, l'esistenza di una

<sup>250</sup> Cfr. *décret n. 66-203 du 31 mars 1966 portant création d'un haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française*.

<sup>251</sup> Ora il nome è stato cambiato in *Haut comité de la langue française*. Cfr. *décret n. 73-94 du 24 février 1973*.

<sup>252</sup> *Décret 72-19 du 7 janvier 1972 relatif à l'enrichissement de la langue française*, in *JORF* 9 gennaio 1972.

<sup>253</sup> J. M. BLANQUER, M. MILET, *L'invention de l'État. Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, cit. Sul valore della traduzione come mezzo di informazione e comunicazione tra giuristi stranieri, cfr. V. DULLION., A. HEROGUEL, D. MERKLE, R. MEYLAERTS, *Textes juridiques*, in Y. CHEVREL, L. D'HULST, C. LOMBEZ, *Histoire des traductions en langues françaises, XIXe siècle (1815-1914)*, Lagrasse 2012, p. 1068.

<sup>254</sup> L. DUGUIT, *The Law and the State*, in *Harvard L. Rev.*, 1917, 1, p. 1; ID., *The French administrative courts*, in *Political Science Quarterly*, 1914, 3, p. 385; ID., *The concept of public service*, in *Yale L. J.*, 1923, 5, p. 425.

<sup>255</sup> G. JÈZE, *Die Finanzorganisation des Staatsbetriebes der Staatseisenbahnen*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1912, p. 348; G. JÈZE, *Die technik des öffentlichen Kredits*, in H. BLEICHER, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1927.

<sup>256</sup> Si tratta di paesi facenti parte della tradizione giuridica di *civil law*.

nomenclatura di atti il cui regime risulta essere mutuato dagli atti unilaterali del diritto amministrativo (motivazione, pubblicazione) e la nozione di funzione pubblica a cui attingono largamente quelle della tradizione giuridica di *civil law*: statuto, regolamento, concorsi, avanzamento, carriera<sup>257</sup>.

Anche il contenzioso europeo è largamente debitore del modello francese<sup>258</sup>: su tutti, l'esempio del ricorso per annullamento che costituisce un calco strutturale di quello per eccesso di potere<sup>259</sup>, l'eccezione di illegalità e la figura dell'avvocato generale sul modello del commissario di governo davanti al *Conseil d'État*<sup>260</sup>. In particolare, le *conclusions* dei *commissaires* costituiscono una sorta di commento anticipato della sentenza e spesso ne incarnano lo spirito, come avviene per le conclusioni dell'Avvocato generale alla Corte di giustizia.

Un'ulteriore ragione del *rayonnement* del diritto francese è dovuta alla felice combinazione della chiarezza delle regole, del rigore metodologico e della mentalità dei giuristi, in grado di creare un modello di diritto codificato facilmente adattabile, che è stato e resta tutt'oggi una solida referenza.

Perduto il primato politico e offuscato quello linguistico dagli idiomi "emergenti", la promozione del diritto francese si serve della traduzione<sup>261</sup> per aumentare la sua visibilità nel mondo<sup>262</sup>: il sito *Lé-*

<sup>257</sup> P.A. FÉRAL, *La fonction publique communautaire*, in *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, mai 2001, pp. 10-19.

<sup>258</sup> M. LAGRANGE, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, in *Études et documents du Conseil d'État*, 1963, p. 55.

<sup>259</sup> V.L. CAVARÉ, *Le recours pour excès de pouvoir en droit international public*, in *L'évolution de droit public, études offertes à A. Mestre*, Paris 1956, p. 53; J. L'HUILLIER, *Une conquête du droit administratif français: le contentieux de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris 1953, p. 63; J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Conclusions*, in *Droits nationaux, droit communautaire: influences croisées, En hommage à Louis Dubouis*, Paris 2000, p. 179.

<sup>260</sup> «La conformité du statut de l'avocat général communautaire au droit de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment au droit à une procédure contradictoire avait été mise en doute à l'occasion de l'affaire *Emesa Sugar*». Cfr. Corte giust., 4 febbraio 2000, c. 17/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV et Aruba*.

<sup>261</sup> A. GALLEGO ANABITARTE, *La influencia extranjera en el derecho administrativo español desde 1950 a hoy*, in *Revista de administración pública*, 1999, 150, p. 75.

<sup>262</sup> L'influenza della cultura francese è oggetto di studi recenti. Cfr. R. RAUS, *Condivisione di saperi e influenza culturale: l'analisi del discorso «alla francese» al di fuori della Francia*, Torino 2019. Per quanto riguarda il diritto amministrativo, si veda A. GALLEGO ANABITARTE, *La influencia extranjera en el derecho administrativo español desde 1950 a hoy*, in *Revista de administración pública*, 1999, 150, p. 75.

*gifrance* provvede a renderlo accessibile in molte lingue<sup>263</sup>, mentre dal 1999 il *Secrétariat général* del Governo, del *Ministère de la Justice*, del *Ministère des affaires étrangères* e del *Jurisclope* hanno messo in atto un programma per favorire la diffusione del diritto nazionale francese verso i Paesi stranieri<sup>264</sup>.

Significativa a questo proposito è la posizione del *Conseil d'État* che tra *enrichissement* e *rayonnement* ha disposto la traduzione del *Code de justice administrative* e dal 2014 delle sentenze più importanti<sup>265</sup>.

È pertanto evidente come il formante linguistico, che ha contribuito alla creazione dello Stato francese e allo sviluppo e consolidamento della sua amministrazione, abbia rivestito un ruolo essenziale nella creazione dei modelli francofoni europei nella loro evoluzione nel corso della seconda metà del Novecento, poiché il francese non solo costituisce una delle lingue ufficiali dell'Unione, al pari di ogni lingua ufficiale di ciascuno Stato membro<sup>266</sup>, ma è altresì una lingua di lavoro, soprattutto per quanto riguarda il funzionamento della Corte di giustizia<sup>267</sup>.

##### 5. *L'impatto del modello francese sulla funzione pubblica europea*

La funzione pubblica europea si ispira a quella dei sistemi giuri-

<sup>263</sup> Le principali lingue di traduzione sono inglese, spagnolo e tedesco, ma sono disponibili traduzioni anche in arabo, italiano, cinese, portoghese o turco.

<sup>264</sup> Si veda la presentazione del progetto su [www.jurisclope.org](http://www.jurisclope.org).

<sup>265</sup> Cfr. comunicato stampa del *Conseil d'État* del 20 settembre 2016: «cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un projet ambitieux qui vise à rendre accessible au plus grand nombre la jurisprudence administrative française et à promouvoir ainsi le droit continental. La volonté de traduire, en cinq langues et dans leur intégralité, une sélection de décisions récentes répond aux attentes exprimées par les interlocuteurs étrangers du Conseil d'État et à la volonté de s'inscrire dans une logique d'ouverture et de respect des diversités culturelles et linguistiques».

<sup>266</sup> V. JACOMETTI, B. POZZO (a cura di), *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento*, Milano 2006.

<sup>267</sup> Cfr. M. GAZZOLA, *La gestione del multilinguismo nell'Unione Europea*, in M. GAZZOLA, F. GUERINI, A. CARLI, *Le sfide della politica linguistica di oggi: fra la valorizzazione del multilinguismo migratorio locale e le istanze del plurilinguismo europeo*, Milano 2006, p. 15 ss.; D. LAMÈTHE, O. MORETEAU, *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2006, 2, p. 327. I. PINGEL, *Le multilinguisme à la Cour de justice de l'Union européenne. Questions choisies*, in *Int. J. Semiotic Law*, 2019, 32, pp. 449-462; L. TRUCCO, "Drafting multilinguistico" e controllo della Corte di giustizia, in *Rassegna Parlamentare*, 2016, 2, pp. 289-315.

dici dei Paesi fondatori. Nel 1952, quando vide la luce l'Alta autorità della CECA, i modelli di pubblica amministrazione di riferimento erano quelli di Francia, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Germania. Di questi, quattro avevano subito una forte influenza da parte della Francia. I modelli che restavano in competizione erano quindi quello d'oltralpe e quello tedesco: l'origine delle soluzioni adottate deve essere pertanto ricercata nel connubio tra questi, anche se, come vedremo, si dovrà applicare alla ricostruzione della funzione pubblica europea un certo coefficiente di occasionalità dovuto alle persone che nel momento fondativo della redazione dei trattati influenzarono le scelte delle delegazioni e diedero la loro impronta all'organizzazione delle strutture che si trovarono a dirigere.

In origine, l'art. 7, par. 3 delle disposizioni transitorie allegate al Trattato istitutivo regolava il rapporto di lavoro mediante contratti individuali a tempo determinato<sup>268</sup>. Sotto la presidenza di René Mayer è stato adottato il regime statutario, che è contraddistinto da una disciplina unitaria del rapporto di lavoro. Come noto, il trattato di Roma del 1957 ha istituito la Comunità economica europea (CEE), la cui organizzazione è stata basata sul modello tedesco, attraverso l'opera del suo primo presidente Walter Hallstein e di Hans von der Groeben, primo commissario della Direzione Concorrenza<sup>269</sup>: la Commissione era composta allora di nove Direzioni generali, ciascuna suddivisa a sua volta in tre divisioni, a loro volta suddivise ancora in altre tre divisioni, sulla falsariga del Ministero delle finanze tedesco<sup>270</sup>.

A fronte di una struttura disegnata sul modello tedesco, la cultura giuridica che permeava le istituzioni era, per svariate ragioni, quella degli *hauts fonctionnaires*, per cui il sostrato amministrativo che si era

<sup>268</sup> I funzionari della Comunità ammontavano a circa 693 persone nel 1957, mentre ad oggi ammontano a più di 46.600 unità se si considerano solo le istituzioni di cui all'art. 13 TUE.

<sup>269</sup> In particolare, Hans von der Groeben era un funzionario del Ministero federale dell'economia tedesco, che è stato preso come modello della CEE. J. DONDELINGER, *Relations avec les administrations nationales*, in J. JAMAR, W. WESSELS (eds), *L'administration communautaire à l'heure du choix*, Bruges 1985, pp. 89-98.

<sup>270</sup> DG I Relazioni esterne; DG II Affari economici e finanziari; DG III Mercato interno; DG IV Concorrenza; DG V Affari sociali; DG VI Agricoltura; DG VII Trasporti; DG VIII Paesi e territori d'oltremare; DG IX Amministrazione. Cfr. M. MANGENOT, *La revendication d'une paternité. Les hauts fonctionnaires français et le "style" administratif de la commission européenne (1958-1988)*, in *Pole Sud*, 2001, 1, 15, p. 33.

venuto a creare a Bruxelles iniziava a manifestare i sintomi della simbiosi tra le *élite francesi* e la burocrazia parigina<sup>271</sup>.

La massiccia presenza degli *hauts fonctionnaires* francesi è anch'essa frutto di una casualità piuttosto che di una strategia governativa: la Francia, stretta in quel periodo tra la crisi economica conseguente alla sua politica estera (la guerra franco-algerina si sarebbe conclusa il 19 marzo 1962; l'indipendenza del Marocco e della Tunisia è stata ottenuta nel 1956; la caduta dell'Indocina si è verificata nel 1954), non voleva rischiare di subire ulteriori contraccolpi causati da eventuali decisioni prese a Bruxelles nell'indifferenza del governo di Parigi<sup>272</sup>, per questa ragione, molti «*enarques*» e funzionari, anche di livello medio, vennero distaccati presso le nascenti istituzioni europee. Questo contesto in via di costruzione, come la gestione dei territori colonizzati, attraeva maggiormente chi in patria non aveva ancora una posizione ben definita, perché a Bruxelles le gerarchie della madrepatria si dissolvevano a beneficio di una carriera più rapida nelle istituzioni, non ancora organizzate in un rigido modello di funzione pubblica.

I *fonctionnaires détachés* erano generalmente di visione politica liberale e contraddistinti da un certo spirito pionieristico. Le condizioni che si trovarono a voler ricreare erano tuttavia quelle di cui erano imbevuti. Costoro iniziarono ben presto a organizzare il lavoro sul modello dei gabinetti ministeriali della madrepatria e a costruire una carriera strutturandola sui presupposti di quella della pubblica amministrazione francese. L'organizzazione e le procedure della Commissione risentiranno del modello organizzativo francese, con l'aggiunta di elementi estranei come ad esempio la collegialità.

Questa ondata di funzionari, che generalmente non costituivano l'eccellenza in patria, non aveva l'intenzione di esportare il modello francese ma finì tuttavia per farlo, perché quest'ultimo si diffuse discreto e inesorabile attraverso di loro, grazie alla debolezza delle fun-

<sup>271</sup> H. KAELBLE, *A propos des divers modèles d'élites*, in B. THÉRET (dir.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris 1995.

<sup>272</sup> «Il y a à Bruxelles quelques irresponsables qui prétendent instaurer une union douanière en Europe. Ce sont des ignorants qui ne savent pas que la situation alarmante de nos réserves en devises va nous obliger prochainement à contingerter toutes nos importations. Ces initiatives n'aboutiront à rien. Cependant, le Premier Ministre, M. Guy Mollet, attache de l'importance à ces travaux, et il faut donc que quelqu'un des Finances aille voir ce qui se passe». A. PRATE, *La France en Europe*, Paris 1995, citato in M. MANGENOT, *La revendication d'une paternité*, cit.

zioni pubbliche degli altri Stati membri e all'assenza della Germania nelle posizioni chiave di gran parte delle Direzioni Generali<sup>273</sup>.

Il processo di formazione delle Istituzioni europee deve molto ai giuristi francesi: le Istituzioni sono infatti ispirate al diritto amministrativo nazionale francese e non a quello internazionale<sup>274</sup>; si pensi alla Corte di giustizia, che ricalca il *Conseil d'État* in versione giurisdizionale<sup>275</sup>; alla figura dell'Avvocato generale, che viene pressoché mutuato dal *Commissaire du gouvernement au Conseil d'État*; al servizio giuridico della Commissione e del Consiglio, che si ispira al *Conseil d'État* in funzione consultiva<sup>276</sup>.

In un'intervista, Michel Gaudet<sup>277</sup> osservò che il modello francese si era naturalmente imposto nelle istituzioni perché «les juristes français y étaient tout naturellement incités, les juristes belges étaient formés au droit français, le droit néerlandais reposait sur le code Napoléon, quant aux Allemands, ils acceptaient volontiers de se rallier à ce droit français, par souci moins juridique que politique» mentre «le droit italien connaissait lui aussi des données analogues comme l'excès ou le détournement de pouvoir»<sup>278</sup>.

Maurice Lagrange, *maître des requêtes* presso il *Conseil d'État*, redattore del Trattato CECA, poi Avvocato generale alla Corte di giustizia, ne ammette l'influenza: «il n'est pas douteux que le système juridictionnel du Traité est directement inspiré du contentieux admi-

<sup>273</sup> K. SEIDEL, *The Process of Politics in Europe: The Rise of European Elites and Supranational Institutions*, London 2010.

<sup>274</sup> J. WILSON, *Juriconsultes et conseillers d'État: aux origines de l'ordre juridique communautaire*, in *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 2008, 2, p. 35.

<sup>275</sup> *Témoignage de Maurice Lagrange in Témoignages en l'honneur de Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne 1989, p. 592.

<sup>276</sup> M. MANGENOT, *Le Conseil d'État et l'institutionnalisation du système juridique communautaire*, 2008, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00288626>.

<sup>277</sup> Michel Gaudet, *Conseiller d'État*, direttore del servizio legale della CECA, è stato uno degli artefici della riunione dei Servizi giuridici di CEE, CECA e EURATOM, preannunciata da Walter Hallstein, Presidente della Commissione, dinanzi all'Assemblea Parlamentare Europea a Strasburgo il 20 marzo 1958. Michel Gaudet fu consigliato a Jean Monnet da Lagrange come ipotetico direttore del servizio legale della CECA. M. GAUDET, *Un regard de Jean Monnet*, in *Témoignages à la mémoire de Jean Monnet*, Lausanne 1989, p. 233 ss.; A. GRILLI, *Realizzare il sogno europeo: la nascita della "burocrazia" comunitaria (1952-1965)*, in *Historia et ius, rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, 2014, 6, p. 1 ss.

<sup>278</sup> *Entretien avec Michel Gaudet par Anne Rasmussen*, 23 novembre 1991, CHEFF, 28 octobre 1991, cassette 5.

nistratif français. Cela fut rendu possible du fait que ce système était, au moins en partie, connu du droit des autres États membres. On doit y voir aussi, sans vaine gloriole, un hommage rendu à l'œuvre historique du Conseil d'État de notre pays»<sup>279</sup>.

Anche il regime linguistico non sfugge all'influenza dei *fonctionnaires*: il Trattato CECA è redatto in francese ed è firmato in un'unica versione. L'avvento del multilinguismo è raccontato dallo stesso Lagrange, che ricorda come

«une tentative fut faite en vue de distinguer entre les langues officielles au nombre de quatre (français, allemand, italien, néerlandais, cette dernière langue couvrant avec le français les deux langues officielles de la Belgique), et les langues de travail qui eussent été l'allemand et le français. Mais le délégué italien ayant demandé que l'italien fût ajouté aux deux langues de travail, le délégué néerlandais s'y opposa aussitôt et il n'y eut plus dès lors qu'à admettre que les quatre langues officielles seraient aussi les langues de travail. Fort heureusement la pratique et le bon sens réglèrent en fait ces problèmes de la manière empirique qui s'imposait»<sup>280</sup>.

Il principio del multilinguismo si affaccia sulla scena europea per ragioni empiriche, affermandosi per richiesta quasi casuale dei negozianti. L'influenza della scelta operata avrà delle ripercussioni inimmaginabili sullo svolgimento della vita delle istituzioni e sulla condizione dei cittadini<sup>281</sup>.

La questione del reclutamento non sfugge all'influenza d'oltralpe ed è impregnata della filosofia statutaria.

Fin dall'inizio, l'assunzione del personale ha rivestito un certo interesse, per poi diventare, con l'adozione dello Statuto dei funzionari, la fonte di un diritto amministrativo europeo paragonabile a quello esistente nella maggior parte degli Stati membri<sup>282</sup>.

La scelta di optare per un regime statutario invece che per un re-

<sup>279</sup> Cfr. M. LAGRANGE, *La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne*, in *Mélanges Fernand Dehousse*, 1979, 2, pp. 127-135.

<sup>280</sup> Cfr. M. LAGRANGE, *La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne*, cit.; per una prospettiva sociologica della funzione pubblica europea si veda D. GEORGAKAKIS, *Au service de l'Europe. Crises et transformations de la fonction publique européenne*, Paris 2019.

<sup>281</sup> Sul punto si rinvia al capitolo IV.

<sup>282</sup> Si veda a questo proposito l'analisi comparativa effettuata nel capitolo III.

gime basato sul contratto presuppone la volontà di rispondere in primo luogo alla necessità di continuità del servizio pubblico e alla predominanza dell'interesse generale, per cui l'agente che entra in servizio a seguito di un atto unilaterale di nomina deve soggiacere alle eventuali future modifiche dettate dallo stesso interesse generale, essere pienamente indipendente e dedicato ai suoi compiti. Con il regolamento n. 31 (CEE) e n. 11 (CEEa) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica del 1962 venne infatti operata una chiara scelta in favore del regime statutario<sup>283</sup>.

La relazione statutaria garantisce «aux fonctionnaires la possibilité de faire toute leur carrière dans le service communautaire par la stabilité de l'emploi et la garantie d'une progression dans la carrière»<sup>284</sup>. Nel tempo, la crescita del numero dei funzionari ha fatto aumentare l'entità del contenzioso, fatto che ha portato nel 2004 alla creazione di un Tribunale della funzione pubblica europea, poi soppresso nel 2016<sup>285</sup>. Sociologicamente e politicamente, lo Statuto ha avuto un impatto importante: ha fornito al personale numerose garanzie per la loro indipendenza e permanenza, in un contesto in cui l'ingresso nelle istituzioni europee era percepito come un rischio. Pur stabilendo una serie di norme e doveri, lo Statuto ha anche contribuito a conferire ai funzionari della CECA, e quindi della CEE, uno statuto economico e sociale di un'élite transnazionale; si trattava quindi di fornire loro un vantaggio rispetto ai funzionari delle amministrazioni nazionali e ai quadri dell'economia e dell'industria, ovvero i loro principali partner e concorrenti<sup>286</sup>. Dal punto di vista dei diritti ivi espressi,

<sup>283</sup> GU P 045 del 14.6.1962, p. 1385.

<sup>284</sup> L. DUBOIS, *L'évolution de la fonction publique communautaire concorde-t-elle avec celle des Communautés européennes?* in *Études de droit des Communautés européennes, Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*, Paris 1984. Cfr. anche *Rapport Jacques Floch* sulla presenza e l'influenza della Francia nelle Istituzioni europee, n° 1594, Assemblea Nazionale, 2004.

<sup>285</sup> Il Tribunale della funzione pubblica, creato con decisione del Consiglio dell'Unione del 4 novembre 2004, è entrato in funzione nel marzo del 2006 e ha cessato le sue attività il 1° settembre 2016, in seguito al trasferimento delle sue competenze al Tribunale nel contesto della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione.

<sup>286</sup> M. GRAVIER, *Professional Statutes and Identity Types: A Sociological Reading of the Statute of European Civil Servants*, in P. BECKER, R. KROSGIGK (eds), *Figures of Authority: Contributions towards a Cultural History of Governance from 17th to 20th Century*, Bruxelles 2008, p. 285 ss.

di particolare intensità risulta l'applicazione del principio di non discriminazione, mentre il diritto di sciopero rimane sullo sfondo, ricalcando la tradizione tedesca. L'agire del funzionario deve tuttavia essere informato all'interesse generale europeo<sup>287</sup>.

Anche il regime linguistico dell'Unione europea riflette da sempre quello dei Paesi che la compongono; nel 1958 le lingue dei sei Stati fondatori erano il tedesco, il francese, l'italiano e l'olandese, dopo la Brexit gli Stati membri sono tornati a essere 27, le lingue ufficiali sono rimaste 25 e sono mantenute attraverso il reclutamento di funzionari plurilingue. Attraverso il plurilinguismo dei funzionari viene attuato il multilinguismo dell'Unione europea, che postula un meccanismo di selezione ad un tempo equo ed efficace per accertare i requisiti linguistici degli aspiranti funzionari al fine di realizzare l'ideale di una burocrazia rappresentativa<sup>288</sup>.

In generale, uno dei principali criteri di selezione sanciti dallo statuto è infatti quello di possedere una conoscenza approfondita di una delle lingue dell'Unione e una conoscenza soddisfacente di un'altra lingua nella misura necessaria alle funzioni da espletare<sup>289</sup>. L'importanza della conoscenza di una terza lingua si riflette nella progressione di carriera dei funzionari. Per ottenere una prima promozione questi ultimi devono infatti dimostrare la capacità a lavorare in una terza lingua, di cui devono avere un livello di conoscenza pari a quello della loro seconda e questa valutazione viene lasciata all'Ufficio eu-

<sup>287</sup> H. OBERDORFF, *La fonction publique de l'UE*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (cur.), *Droit Administratif Européen*, Bruxelles 2007, pp. 1041-1061.

<sup>288</sup> Cfr. art. 27 Statuto dei funzionari, c. 1 e 2, che dalla riforma del 2013 prevede che: «Le assunzioni debbono assicurare all'istituzione la collaborazione di funzionari dotati delle più alte qualità di competenza, efficienza e integrità, assunti su una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri dell'Unione. Nessun impiego deve essere riservato ai cittadini di un determinato Stato membro. In virtù del principio di uguaglianza dei cittadini dell'Unione, ciascuna istituzione è autorizzata ad adottare misure appropriate in seguito alla constatazione di uno squilibrio significativo tra le nazionalità dei funzionari che non sia giustificato da criteri obiettivi. Tali misure appropriate devono essere motivate e non devono mai concretizzarsi in criteri di assunzione diversi da quelli basati sul merito. Prima di adottare tali misure appropriate, l'autorità che ha il potere di nomina dell'istituzione interessata adotta disposizioni generali per l'esecuzione del presente comma ai sensi dell'articolo 110». Sul ruolo dell'ENA nella preparazione dei funzionari europei, cfr. M. MANGENOT, *Une école européenne d'administration ? L'improbable conversion de l'Ena à l'Europe*, in *Politix*, 1998, 43, p. 7 ss.

<sup>289</sup> Cfr. art. 20 (f) Statuto dei funzionari.

ropeo di selezione del personale (EPSO)<sup>290</sup>. Su queste questioni si tornerà nel corso del capitolo IV.

<sup>290</sup> Cfr. 2002/620/CE, Decisione del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, della Corte di giustizia, della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Mediatore, del 25 luglio 2002, che istituisce l'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee; cfr. 2002/621/CE, Decisione dei segretari generali del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, del cancelliere della Corte di giustizia, dei segretari generali della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del rappresentante del Mediatore, del 25 luglio 2002, relativa all'organizzazione e al funzionamento dell'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee.



## CAPITOLO III

# Dalla recezione del modello francese all'impatto del diritto europeo. Un itinerario comparativo tra Italia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo

SOMMARIO: 1. Introduzione: oggetto e metodo. – 2. Il modello amministrativo francese nei Paesi a plurilinguismo differenziato: il caso italiano. – 3. *Segue*: una prospettiva comparata. – 4. Nazionalità, concorsi e requisiti linguistici. – 5. Lingua e confini. – 6. Diversità linguistica e accesso alla funzione pubblica. – 7. Sintesi comparativa.

### 1. *Introduzione: oggetto e metodo*

L'oggetto del presente capitolo è costituito dall'analisi della recezione del modello francese nei Paesi multilingue considerati, messa in rapporto con i requisiti linguistici richiesti al momento dell'accesso alla *fonction publique*.

Il modello di riferimento, come abbiamo visto nel secondo capitolo, è caratterizzato da un monolinguisimo radicato: la particolarità dell'oggetto di studio consiste nel vedere come uno stesso istituto abbia reagito diversamente all'articolazione della diversità linguistica. Da un punto di vista politico, la visione unitaria e assimilatrice della Francia rigetta tutte le prospettive di un approccio multiculturale all'integrazione delle minoranze nel corpo amministrativo, proprio perché le politiche pubbliche non si rivolgono mai a gruppi minoritari ma al popolo considerato nella sua indivisibilità<sup>1</sup>.

In Italia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo gli elementi che verranno confrontati saranno quelli legati alla presenza di una giurisdizione amministrativa separata e di un sistema burocratico rappresentativo della diversità linguistica. Questo studio comporta la necessità di osservarne la gestione nell'articolazione della struttura dello Stato in una prospettiva che consenta di evidenziare analogie e differenze tra le

<sup>1</sup> G. CALVÈS, *Les politiques françaises de discrimination positive: trois specificités*, in *Pouvoir*, 2004, 4, 111, p. 30.

esperienze oggetto di studio, con un metodo necessariamente comparato.

Per quanto riguarda il campo di ricerca appena delineato, si dovrebbe escludere l'Italia in quanto non rientra nei Paesi multilingue. Il nostro Paese non può certo annoverarsi tra di essi, ma la presenza di regioni a Statuto speciale, nate a tutela di una minoranza linguistica e chiamate quindi ad attuare politiche di bilinguismo, consente di passarla in rassegna tra le esperienze considerate in questo lavoro<sup>2</sup>.

Il modello di *fonction publique* di riferimento è, come detto, quello francese, la cui circolazione è in primo luogo manifestata dalla diffusione del *Conseil d'État*, quale giurisdizione specializzata e specificamente dedicata alla garanzia del principio di legalità nell'amministrazione. I Paesi di cui si studierà la recezione sono quelli enumerati in precedenza, anche se ampio spazio viene dedicato all'analisi dell'ordinamento italiano. Tradizionalmente, la *fonction publique* necessitava dell'espletamento di un concorso pubblico per immettere nel suo corpo i nuovi funzionari, e i fenomeni di contrattualizzazione del pubblico impiego non hanno modificato il principio del concorso<sup>3</sup>.

Nel contesto europeo, la scelta di richiedere nel bando di concorso determinati titoli linguistici sottende una precisa scelta legislativa che talvolta è entrata in contrasto con l'azione uniformante della Corte di giustizia<sup>4</sup>. I giudici di Lussemburgo riconoscono tuttavia un certo margine di manovra agli Stati membri nel preservamento della loro identità nazionale<sup>5</sup>, come è ad esempio avvenuto in tema di istruzione nella lingua minoritaria<sup>6</sup>. Per questa ragione la ricerca condotta

<sup>2</sup> Il riferimento è qui alla regione Valle d'Aosta e al Trentino Alto Adige/Sudtirolo. Si veda per un approfondimento il paragrafo successivo. Sulla diversità linguistica e l'accesso al pubblico impiego, sia concesso il rinvio a E. GRASSO, *L'accesso alla funzione pubblica nel prisma del plurilinguismo italiano: evoluzioni normative e percorsi giurisprudenziali a confronto*, cit., p. 115.

<sup>3</sup> R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Le recrutement dans les administrations publiques et le principe du concours dans le système juridique italien*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2012, 2, p. 443.

<sup>4</sup> H.W. BAADE, *Stare Decisis in Civil-Law Countries: The Last Bastion*, in P. BIRKS, A. PRETTO (eds), *Themes in Comparative Law. In Honour of Bernard Ruden*, Oxford- New York 2002, pp. 3-20.

<sup>5</sup> Corte giust., 16 aprile 2013, c. 202/11, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*.

<sup>6</sup> Cfr. Corte giust., 28 novembre 1989, c. 379/87, *Groener c. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee*: «Gli insegnanti hanno un ruolo essenziale da svolgere, non soltanto tramite l'insegnamento che impartiscono ma anche grazie alla loro partecipazione alla vita quotidiana della scuola e ai rapporti privilegiati intrattenuti con i loro allievi».

nel presente capitolo consta dello studio della letteratura, della giurisprudenza e della legislazione esistente, corredata da alcune interviste effettuate nell'ambito del progetto *Document Quality Control in Public Administration and International Organization* svolto dal Dipartimento dell'Università di Torino per la Commissione europea<sup>7</sup>.

Da un punto di vista metodologico, il modo di ragionare in relazione alla dimostrazione di un risultato<sup>8</sup> si è avvalso di un approccio legato alla teoria della dissociazione dei formanti, particolarmente utile per misurare l'impatto della giurisprudenza dell'Unione europea nell'evoluzione dei diritti linguistici<sup>9</sup>. Nei paragrafi seguenti cercheremo di ricostruire la genesi e lo sviluppo degli apparati amministrativi di Italia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo, di vedere come il buon andamento sia garantito anche dall'assunzione di personale alloglotto e come i requisiti linguistici giochino un ruolo strategico nell'attuare politiche pubbliche improntate a diversi gradi di integrazione.

È infatti evidente che la lingua, pur evolvendo nel corso di processi storici particolarmente lunghi, sia inscindibile dalle scelte che rendono i requisiti di accesso alla pubblica amministrazione più o meno severi. In questo senso, le decisioni degli Stati incitano o sfavoriscono l'integrazione di specifici gruppi alloglotti, anche se spetterà al bilanciamento tra il principio di territorialità e quello di personalità individuare il modello di burocrazia rappresentativa cui tendere<sup>10</sup>.

Da ultimo verrà analizzata, in chiave comparata, la gestione della diversità linguistica in seno alle amministrazioni così come è riflessa

<sup>7</sup> S. FERRERI (a cura di), *Document quality control in public administrations and international organisations*, Luxembourg 2013.

<sup>8</sup> Cfr. B. MARKESINIS, *Il metodo della comparazione. Il retaggio del passato e le sfide del futuro*, Milano 1981, p. 70; «*The basis of comparison is formed by the objects of research which, within the chosen topic, are selected for comparison, and also includes the sources which are consulted. The selection of the basis of comparison appears to be the only stage of the comparative enquiry for which there seem to be full agreement that we must strive for similarity*». G. DANNEMANN, *Comparative Law. Study of Similarities or Differences*, in M. REIMANN, R. ZIMMERMANN (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford 2008, p. 407.

<sup>9</sup> H.G. SCHERMERS, D. F. WAELBROCK, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague-London-New York 2001, p. 28 ss. I diritti linguistici rivestono una dimensione pubblica e privata. Sui diversi metodi della comparazione, in particolare relativamente alle differenze di metodo fra diritto pubblico comparato e diritto privato comparato, R. SCARCIGLIA, *Introduzione al diritto comparato*, Bologna 2006, p. 69 ss.

<sup>10</sup> L'argomento è stato trattato nel par. 6, cap. I.

nella produzione dei testi giuridici, poiché il multilinguismo *in action* costituisce uno sforzo organizzativo notevole, postulando un massiccio ricorso alla traduzione e alla conseguente elaborazione di criteri per superare le difficoltà interpretative create dai documenti redatti in più di una lingua<sup>11</sup>.

Il metodo utilizzato sarà in questo senso quello della comparazione orizzontale, che ha per oggetto un'analisi tra sistemi che si trovano allo stesso livello, visti tuttavia in chiave storica, «perché il comparatista ha una visione storica, realistica, diacronica e dissocia i formanti»<sup>12</sup>.

Nel caso specifico, la circolazione o il *trapianto*<sup>13</sup> di un sottosistema del diritto pubblico come quello del diritto amministrativo francese della *fonction publique*, che naturalmente ha attecchito con diverse evoluzioni nei Paesi considerati, richiede di evidenziare fin d'ora l'impulso ricevuto dai fenomeni di *cross fertilisation*<sup>14</sup>: è infatti pro-

<sup>11</sup> La celebre frase di Umberto Eco «la lingua dell'Europa è la traduzione». U. ECO, *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*, Roma 2012.

<sup>12</sup> R. SACCO, *Comparazione giuridica e conoscenza del dato giuridico positivo*, in R. SACCO (a cura di), *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Milano 1980, pp. 241-253. «Finché noi studiamo un sistema giuridico territoriale considerandolo da solo, una necessità di coglierne i frutti in una versione sistematica sincronica ci imporrà di (o almeno ci indurrà a) vedere la legge, la definizione dotta, la tradizione scolare, la motivazione giudiziale, la decisione pratica, come strettamente omogenee, o, quanto meno, come compatibili l'una con l'altra. E lo studio del diritto interno non ci permette di smentire completamente la grande illusione ottica, fondata sulla visione sincronica, finché noi, imboccata la strada della comparazione, non troveremo che, in aree territoriali distinte, leggi identiche danno luogo a soluzioni applicative diverse, che soluzioni applicative identiche sono il prodotto di leggi diverse, o convivono con definizioni dotte diverse, o sono fatte dipendere da motivazioni logiche opposte e incompatibili, e così via».

<sup>13</sup> «The moving of a rule or a system of law from one country to another, or from one people to another». A. WATSON, *Legal transplants. An Approach to Comparative Law*, Edinburgh 1974, p. 21.

<sup>14</sup> Sul rapporto tra oggetto e metodo, si veda il contributo di L.J. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, Torino 2000; G. AUTORINO, *Diritti fondamentali e cross fertilization: il ruolo delle Corti supreme*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 4, p. 2057 ss. Sulle differenze tra la teoria dei trapianti e quella della *cross-fertilization*, cfr. J. BELL, *Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe*, in J. BEATSON, T. TRIDIMAS, *New Directions in European Public Law*, Oxford 1998, pp. 147-165. Per un'analisi della terminologia impiegata per indicare il fenomeno indicato, si rimanda alle parole di M. GRAZIADEI, *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in M. REIMANN, R. ZIMMERMANN (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford 2006, pp. 441-474, specialmente p. 443 per

prio in materia amministrativa che si assiste alla necessità di calare nella realtà nazionale lo schema elaborato in sede europea, ed è proprio nei meccanismi di produzione della norma comunitaria che assistiamo all'influenza delle tradizioni giuridiche degli Stati nazionali<sup>15</sup>. Mentre le discipline municipali sono connotate da caratteristiche proprie, la nozione di pubblica amministrazione europea è rinvenibile nel modello soggettivo, che comprende ad esempio gli organismi di diritto pubblico, e di quello funzionale, che ha riguardo al perseguimento dell'effetto utile del diritto comunitario: il contributo all'approfondimento di questa nozione proviene dal tema dell'accesso al pubblico impiego, analizzato alla luce dell'accezione estremamente ampia che ne dà l'art. 45, par. 4 TFUE e che gli Stati hanno generalmente inteso in modo restrittivo<sup>16</sup>.

L'analisi proposta prende in esame il *criterio funzionale*<sup>17</sup>, che si

cui «Possibly due to its rapid growth, the terminology of the field is still surrounded by some uncertainty. The term “transplant” is based on a metaphor that was chosen *faute de mieux*, ill-adapted to capturing the gradual diffusion of the law or the continuous nature of the process that sometimes leads to legal change through the appropriation of foreign ideas. Alternative terminology that has gained acceptance (especially outside the common law world) is “circulation of legal models” [...] Generic expressions such as “influence” or “inspiration” are also in use, while other terms, for example, “cross fertilization”, are gaining currency. All the variations subtly qualify the study of the main theme, but may also denote phenomena similar to those covered by a different terminology».

<sup>15</sup> Ci si riferisce ai principi generali di legalità (affermato dalla sentenza Corte giust., 13 febbraio 1979, c. 101/78), da cui discendono quelli di imparzialità e buon andamento, di proporzionalità (Corte giust, 9 novembre 1995, c. 426/93), sussidiarietà (fondato sui requisiti della sufficienza, dimensione ed effetti) e leale cooperazione (di cui all'art. 4, n. 3 TUE). Per una esauriente ricognizione dei principi comuni ai modelli organizzativi, cfr. C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, 2<sup>a</sup> ed., Milano 2018. Per una prospettiva comparata, F. BIGNAMI, *Comparative Administrative Law*, in M. BUSSANI, U. MATTEI (eds), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge 2012, p. 145.

<sup>16</sup> La norma stabilisce che «le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi della pubblica amministrazione». G. ALBERTON, *L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne*, in *Rev. franç. dr. adm.*, 2003, 6, p. 1194.

<sup>17</sup> In grado cioè di tenere conto «della natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto, al fine di evitare che l'effetto utile e la portata delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolazione dei lavoratori ed alla parità di trattamento dei cittadini di tutti gli Stati membri siano limitate da interpretazioni della nozione di pubblica amministrazione tratte dal solo diritto nazionale e che ostino

fonda sulla verifica in concreto della partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri e ai compiti che hanno a oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e si concentra non tanto sull'individuazione dei confini dei modelli selezionati<sup>18</sup>, bensì sulla reazione di questi ultimi messi in rapporto con il formante linguistico. La lingua veicola infatti un sistema di valori che sono intrinsecamente legati alla dimensione sociale e nazionale e che sovente attestano l'esistenza di varie forme di pluralismo giuridico<sup>19</sup>.

La nozione di pubblico impiego non verrà pertanto analizzata in quanto trapianto giuridico, ma nel suo moto rotatorio che ne segue lo sviluppo e l'evoluzione in una prospettiva di *system-based comparative law* che permette di analizzare il fenomeno tenendo conto di elementi quali la «legal extension, legal penetration, legal culture, legal institutios, legal actors, legal processes, secondary rules e legal expense»<sup>20</sup>.

Questo istituto, che nasce con una forte connotazione nazionale ed è stato fortemente influenzato dal diritto sovranazionale dell'Unione<sup>21</sup>, verrà studiato attraverso il confronto dei modelli considerati, in modo tale che la sua migliore conoscenza sarà ricostruita attraverso un'analisi normativa e giurisprudenziale multilivello<sup>22</sup>.

all'applicazione di norme comunitarie», Corte giust., 2 luglio 1996, c. 473/93, *Commissione c. Lussemburgo*, par. 27; Corte giust., 3 giugno 1986, c. 307/84, *Commissione c. Francia*, par. 12; Corte giust., 21 giugno 1974, c. 2/74, *Jean Reyners c. Stato belga*, par. 44-47; Corte giust., 16 giugno 1987, *Commissione c. Italia*, par. 7. Si rinvia ai criteri elaborati dall'Avvocato generale Wahl, A. G. 5 giugno 2014, *Haralambidis*, cit., par. 54-62.

<sup>18</sup> La riserva di cittadinanza non può quindi essere utilizzata indiscriminatamente ma stabilendo un limite comune ha dato origine al «nuovo diritto comunitario delle funzioni pubbliche nazionali». S. CASSESE, *Stato-nazione e funzione pubblica*, cit., p. 89.

<sup>19</sup> Per una panoramica delle connessioni tra il pluralismo giuridico e il diritto comparato si rimanda al contributo di G. SMORTO, *Diritto comparato e pluralismo giuridico*, in P. CERAMI, M. SERIO (a cura di), *Scritti di comparazione e storia giuridica*, Torino 2013, p. 105. Sul pluralismo linguistico B. Pozzo (dir.), *Lingua e diritto: oltre l'Europa*, Milano 2014.

<sup>20</sup> J.H. MERRYMAN, *Comparative Law Scholarship*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, XXI, n. 4, 1998, summer, p. 771, dove contrappone il *text-based comparative law* al *system based comparative law*. Id., *La tradizione di civil law nell'analisi di un giurista di common law*, Milano 1973.

<sup>21</sup> Cfr. M.B. DEMBOUR, *Harmonization and the Construction of Europe: Variation away from a Musical Theme*, in *European University Institute Working Paper Law*, 1996, 4.

<sup>22</sup> Il sistema amministrativo europeo costituisce la risultante di un processo in

In questo senso, verrà sfruttato il dinamismo del metodo comparatistico, «aperto all'innovazione e non ancorato a uno specifico approccio di ricerca che caratterizza una disciplina del diritto»<sup>23</sup>.

## 2. Il modello amministrativo francese nei Paesi a plurilinguismo differenziato: il caso italiano

Il modello amministrativo francese ha condizionato lo sviluppo dei sistemi europei, sovente attraverso l'esportazione delle sue principali istituzioni: l'accentramento amministrativo, l'*élite* dei funzionari, il *Conseil d'État*, il sistema prefettizio<sup>24</sup>. Pur avendo subito l'influenza di altri modelli<sup>25</sup>, i tratti esposti nel capitolo precedente hanno consentito di evidenziarne le peculiarità sia in termini sostanziali che in termini di *rayonnement*<sup>26</sup>.

La prima ondata di esportazione del *Conseil d'État*, emblema dell'*administration* napoleonica, ne costituisce un buon esempio: l'istituzione del *Conseil d'État* negli Stati conquistati fu presentato come una scelta effettuata in favore di un'autorità di protezione per i Paesi dominati dall'Impero o venne riprodotto da questi ultimi sotto le mentite spoglie di un istituto autoctono e riconosciuto nelle loro costituzioni<sup>27</sup>.

Mentre in Olanda il *Conseil d'État* competente era quello di Parigi, che estendeva la sua autorità sul rapporto tra cittadini e ammi-

cui le istituzioni dei Paesi membri e gli organi dell'Unione si trovano a cooperare per la realizzazione del diritto. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano 2007, p. 255.

<sup>23</sup> J. HUSA, *A new introduction of comparative law*, Oxford-Portland 2015.

<sup>24</sup> Fino al 1885, l'amministrazione ha ruotato attorno al governo, mentre tra il 1885 e il 1906 vengono istituite procedure e organi speciali per Napoli, la Sicilia, la Sardegna e la Basilicata, minando l'uniformità amministrativa. Si veda la l. 23 marzo 1853, n. 1483.

<sup>25</sup> G. Marcou, *Le droit administratif allemand dans la science juridique française*, in O. BEAUD, E.V. HEYEN (dir.), *Une science juridique franco-allemande? Bilan critique et perspectives d'un dialogue culturel*, Baden-baden 1999, pp. 257-278.

<sup>26</sup> Il *Service des affaires européennes et internationales* presso il *Ministère de la justice français* annovera espressamente la diffusione del diritto francese fra gli scopi della sua creazione. Cfr. art. 9, *Arrêté du 9 juillet 2008, fixant l'organisation en services du secrétariat général du ministère de la justice*.

<sup>27</sup> Dopo aver creato il Regno d'Olanda nel 1806 Napoleone lo annette alla Francia, il cui *Conseil d'État* doveva decidere delle controversie tra i cittadini olandesi e l'apparato amministrativo.

nistrazione olandesi, in altre zone geografiche, fra cui l'Italia, è prevalsa la suggestione di crearne uno proprio, pur fortemente ispirato a quello d'oltralpe<sup>28</sup>. L'influenza francese sulla disciplina del contenzioso amministrativo è infatti notevole<sup>29</sup>, anche se l'attività consultiva del Consiglio di Stato (sabaudo e, dopo il 1861) italiano non sarà mai paragonabile a quella del *Conseil d'État*: parimenti il riconoscimento delle sue funzioni giurisdizionali risale al 1899 contro il 1806 dell'omologo francese<sup>30</sup>.

A partire dalla conquista di Napoleone I il 26 maggio 1805, gli Stati preunitari entrano in una fase di assimilazione del sistema francese e adottano il *Conseil d'État* e i *Conseils de Préfecture*<sup>31</sup>, per poi rifiutare queste istituzioni di importazione al momento dell'unificazione, sulla base della convinzione che l'amministrazione non debba beneficiare di un trattamento diverso da quello riservato al privato cittadino. Tale rifiuto verrà successivamente riconsiderato<sup>32</sup>, come ha fatto tra alterne vicende l'Olanda<sup>33</sup>.

Dopo l'unificazione, anche in risposta all'imperialismo d'oltralpe, prevale però il modello di diritto comune di matrice inglese. Fino al 1890, infatti, predominano le qualificazioni di stampo privatistico<sup>34</sup>: il

<sup>28</sup> Il *Conseil d'État* è stato istituito con decreto reale del 9 maggio 1805, che gli attribuisce funzioni contenziose e consultive sul modello francese. Nel 1806 Napoleone crea il Regno di Napoli e ne mette a capo suo fratello. Cfr. U. BELLAGAMBA, *Le contentieux administratif en Italie au XIX<sup>e</sup> siècle: modèles et pratique*, in J. HAUTEBERT, S. SOLEIL (dir.), *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, Paris 2007, pp. 247-262. M. FROMONT, *Droit administratif des États européens*, Paris 2006.

<sup>29</sup> Alcuni paesi si sono inoltre dotati di un regime speciale per il contenzioso dei contratti pubblici e hanno adottato per questo la giurisdizione amministrativa. È il caso di Spagna, Grecia e Portogallo.

<sup>30</sup> S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano 2010 p. 263.

<sup>31</sup> S. LEBEDEL, *La répartition des compétences entre ordres de juridiction et les réformes de la fonction publique en Italie*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2012, 64, 1, pp. 283-305.

<sup>32</sup> J.C. ESCARRAS, *Les expériences belge et italienne d'unité de juridiction*, Paris 1972, p. 19. Si vedano i contributi raccolti da Y. MÉNY (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Bologna 2004; G. PALEOLOGO, *I Consigli di stato di Francia e di Italia*, Milano 1998.

<sup>33</sup> B. DE WAARD, A. DE MOOR, A. VAN VUGT, *Les changements récents dans le droit administratif néerlandais*, in G. MARCOU (dir.), *Les Mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences*, Paris 1995, pp. 221-246; Corte EDU, 23 ottobre 1985, ric. N°8848, *Bentham c. Pays-Bas*.

<sup>34</sup> M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna 1976, p. 66 ss. L'autore distingue tra una concezione monista e una dualista della giustizia amministrativa.

pubblico impiego è assimilato al contratto di locazione, l'espropriazione alla vendita, l'atto amministrativo non è espressione di una *potestas*, la proprietà pubblica è considerata alla stregua di quella di un *particulier*. La giurisdizione italiana non conosce in questa fase storica la bipartizione giudice ordinario/giudice amministrativo. In materia amministrativa si applicano i principi privatistici contenuti nel codice civile, largamente modellato su quello francese. Al Consiglio di Stato spettano infine per tutto l'Ottocento solo funzioni consultive.

L'esigenza di un diritto privato uniforme che riuscisse ad abbattere i particolarismi era molto avvertito, perché poteva consentire la coabitazione di diverse società organizzate sul territorio della neonata nazione italiana, e la scelta di ricorrere all'incontestabile autorevolezza del *code civil* francese ebbe la meglio<sup>35</sup>, anche se nel codice italiano del 1865 è altresì presente l'anima tedesca<sup>36</sup>.

Il cambiamento di prospettiva avviene tra la fine dell'Ottocento e i primi vent'anni del Novecento: si fa largo l'idea che gli istituti e le nozioni privatistiche, se riferite all'amministrazione, debbano sottostare a regole speciali che trovano il loro fondamento nelle prerogative dello Stato. In questo periodo, il sistema «a diritto amministrativo» è penetrato nell'ordinamento italiano, complice anche l'influenza tedesca.

Il modello francese, consolidatosi in seguito all'estensione dello Statuto Albertino del 1848<sup>37</sup>, si rafforza progressivamente e tra il 1880 e il 1940 la pubblica amministrazione si emancipa dall'esecutivo<sup>38</sup>. I vertici amministrativi, direttori di amministrazioni centrali, prefetti, dirigenti di enti pubblici, servono come punti di contatto tra la sfera politica e quella amministrativa. L'affermazione del diritto amministrativo in contrapposizione a quello comune nasce in

<sup>35</sup> Cfr. Relazione del Ministro di Grazia e Giustizia Cassinis che presenta al Parlamento il progetto di Revisione del Codice civile albertino, 19-21 giugno 1860, in *Lavori preparatori del codice civile del Regno d'Italia*, vol. II, parte I, Roma 1888, p. 7 ss.

<sup>36</sup> F. GALGANO, *Le anime moderne del diritto privato moderno*, in F. GALGANO (a cura di), *Dogmi e dogmatica nel diritto*, Padova 2010, pp. 49-72. Sul processo di codificazione si veda R. FERRANTE, *Codificazione e cultura giuridica*, Torino 2011.

<sup>37</sup> Sulla corrispondenza tra lo Statuto piemontese e i modelli costituzionali francesi del 1814 e del 1830 cfr. C. GHISALBERTI, *Modelli costituzionali e stato risorgimentale*, Roma 1987, pp. 185-186.

<sup>38</sup> D. LOCHAK, *Il "Conseil d'État" di Vichy ed il Consiglio di Stato nel periodo fascista*, in Y. MÉNY (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Bologna 1994, p. 51 ss.

Italia anche per impulso della dottrina tedesca, che individua nella categoria dell'atto amministrativo il surrogato del contratto nel diritto privato<sup>39</sup>.

La Quarta sezione del Consiglio di Stato, dal 1907 giudice amministrativo, decide sulle nuove materie nel campo del pubblico impiego, delle concessioni, dell'espropriazione<sup>40</sup>. Proprio il settore del pubblico impiego è quello che ha trainato l'affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che viene introdotta nel 1923 ed è competente a giudicare per alcune materie sulla lesione di diritti soggettivi<sup>41</sup>, e il concorso diventa il mezzo di accesso al lavoro pubblico<sup>42</sup>.

La dimensione linguistica inizia a essere definita all'interno della pubblica amministrazione e concorre al progresso e allo sviluppo della società nazionale<sup>43</sup>. La conoscenza della lingua italiana è richiesta a tutti i funzionari mentre per la carriera presso il Ministero degli affari esteri è necessaria anche la padronanza del francese<sup>44</sup>.

I contatti tra le amministrazioni hanno dato vita ad una sorta di sincretismo verbale che ha contribuito a creare la lingua burocratica comune: calchi e prestiti derivanti dal francese sono stati affiancati da altrettanti elementi di derivazione spagnola (incartamento, disguido), che venivano assimilati e plasmati dai nuovi funzionari<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> M. STOLLEIS, *Histoire du droit public en Allemagne. 1800-1914*, Paris 2014.

<sup>40</sup> L. 31 marzo 1889, n. 5992; l. 7 marzo 1907, n. 62, che riconobbe il carattere giurisdizionale del Consiglio di Stato rendendolo competente a giudicare i ricorsi per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge contro atti e provvedimenti amministrativi aventi a oggetto interessi legittimi.

<sup>41</sup> Cfr. l. 30 dicembre 1923, n. 2840; Caso Loyola, C.d.S., Sez. IV, aprile 1937. In dottrina, A. MANNA, F. MANNA, *La giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego*, Milano 2000, pp. 43-44.

<sup>42</sup> Cfr S. CASSESE, J. PELLEW, *Le système du merit, The merit system*, Bruxelles 1987, p. 11 ss.; E. GUSTAPANE, *La preparazione dei funzionari: un'inchiesta sui concorsi alla fine dell'800*, in *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 1994, 2, p. 235 ss.; G. MELIS, *Il sistema del merito nel Ministero degli Affari esteri (1861-1887)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 2, pp. 429-448; E. GUSTAPANE, *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del Ministero dell'interio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 2, p. 449 ss.

<sup>43</sup> A. JAMALIO, *Voce Lingua italiana (uso della)*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. VII, Torino 1938, p. 962.

<sup>44</sup> Cfr. art. 7 del regolamento per gli esami di ammissione alle carriere dei dipendenti del Ministero degli Affari esteri del 15 maggio 1869, pubblicato in G.U. del Regno d'Italia 19 maggio 1869, n. 136.

<sup>45</sup> T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari 2011; G. MELIS, G. TO-

Durante il periodo fascista si consolida la politica linguistica assimilatrice dell'Italia e l'amministrazione svolge un ruolo propulsivo nel cercare di raggiungere una uniformità idiomatica, ricorrendo alla toponomastica e all'italianizzazione dei cognomi di origine straniera<sup>46</sup>. La non sufficiente conoscenza dell'italiano è motivo di dispensa dalla pubblica amministrazione per i magistrati provenienti dalla ex amministrazione austriaca<sup>47</sup>, mentre lo studio della lingua viene imposto agli agenti di custodia e ai militari nei rapporti di servizio<sup>48</sup>. Dal 1933 l'italiano costituisce «lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari»<sup>49</sup>.

In Italia il sistema concorsuale viene riorganizzato dalla riforma Cavour del 1853<sup>50</sup>, che tracciava le linee di uno Stato sorretto da una burocrazia rigida e uniforme, in grado di effettuare le riforme di modernizzazione economica e sociale. L'accesso al pubblico impiego era previsto attraverso un tirocinio pratico di almeno due anni, effettuabile da volontari dell'età compresa tra i 18 e i 28 anni<sup>51</sup>, che avreb-

SATTI, *Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I linguaggi delle istituzioni*, Napoli 2001, pp. 129-148.

<sup>46</sup> R.D. 29 marzo 1923, n. 800, «Determinazione della lezione ufficiale dei nomi dei comuni e di altre località dei territori annessi», in G.U. 27 aprile 1923, n. 89. Sulla politica linguistica fascista, G. KLEIN, *La politica linguistica del fascismo*, cit., p. 27 ss.

<sup>47</sup> Art. 63 R.D. 14 settembre 1923, n. 1921.

<sup>48</sup> Art. 66 R.D. 30 dicembre 1937, n. 2584, rubricato regolamento per il Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena, pubblicato in G.U. 2 marzo 1938, n. 50; art. 43 d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, rubricato «Approvazione del regolamento di disciplina militare, ai sensi dell'art. 5, primo comma, della legge 11 luglio 197, n. 382», pubblicato in G.U. 15 settembre 1986, n. 214. Per una panoramica sulla condizione dell'italiano in Europa, si veda L. PANZERI, M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Lo Statuto giuridico della lingua italiana in Europa. I casi di Croazia, Slovenia e Svizzera a confronto*, Milano 2011.

<sup>49</sup> R.D. 1933, n. 1592, «Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore», pubblicato in Suppl. ord. G.U. 10 ottobre 1942, n. 239.

<sup>50</sup> Cfr. legge 23 marzo 1853, n. 1483, «Riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato», attuata con regolamento approvato con i regi decreti 23 ottobre 1853, n. 1611, e 30 ottobre 1853, n. 1611. La riforma ebbe lo scopo di superare il modello misto costituito da aziende e ministeri vigente, di rendere la macchina amministrativa controllabile dal Governo e di adattarla allo Statuto del 1848. Vedi G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna 1996, p. 22 ss.

<sup>51</sup> Art. 18 regolamento 23 ottobre 1853: «Nei Ministeri ed Uffici i dipendenti potranno essere nominati Volontari per la relativa carriera quegli individui i quali abbiano l'età non minore di 18, né maggiore di 28 anni compiuti, ed abbiano dato

bero poi potuto essere immessi nell'amministrazione previo superamento di un esame di idoneità<sup>52</sup>.

A differenza degli altri paesi europei<sup>53</sup>, in cui la selezione della burocrazia era il frutto della sinergia di università e istituti di formazione, in Italia questo compito fu affidato alla burocrazia stessa, che avrebbe scelto e guidato il funzionario per l'evolversi di tutta la sua carriera.

Questo comportò l'isolamento del corpo burocratico dalle altre realtà sociali mentre la sua sostanziale e naturale "piemontesizzazione"<sup>54</sup> determinò l'incomunicabilità con i funzionari provenienti dagli altri stati preunitari<sup>55</sup>.

Il fattore linguistico ha rivestito un'importanza non secondaria poiché la maggior parte dei capi delle amministrazioni periferiche si esprimeva in dialetto piemontese, ovvero in quel «francese provenzale che anticamente si parlava nella buona società piemontese», che risultava estraneo ai giuristi meridionali<sup>56</sup>.

Se nella prima fase dell'esperienza repubblicana il modello viene mantenuto, con la privatizzazione del pubblico impiego dagli anni

prova della loro idoneità mediante un esame, le cui norme saranno stabilite per ciascun Ministero da speciale regolamento».

<sup>52</sup> L'amministrazione venne organizzata in Titoli (segretario generale, direttore generale, direttore capo di divisione, capo di sezione, segretario e applicato) e gradi (segretario di 1ª e 2ª classe e applicato di 1ª, 2ª, 3ª, e 4ª classe).

<sup>53</sup> E. BARKER, *The development of public services in Western Europe 1660-1930*, London 1945.

<sup>54</sup> N. RANDERAAD, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 1, p. 202 ss.

<sup>55</sup> G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma 1995, p. 187.

<sup>56</sup> S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milano 1977. I difetti dell'amministrazione postunitaria e la sua "piemontesizzazione" vennero efficacemente illustrati in una relazione nel 1866 del capo di divisione dell'Interno Antonio Binda, che denunciava i vizi di un apparato "di compromesso" fra le vecchie amministrazioni e la nuova. I vecchi funzionari non si impegnavano nel nuovo progetto, il sistema premiava poco la meritocrazia e troppo l'anzianità, il lassismo, la difficoltà di una valutazione oggettiva dei propri sottoposti. Cfr. Archivio centrale dello Stato (ACS), *carte Ricasoli*, b, 3, fasc. 18, sf. B, *Relazione di Binda al Ministro Ricasoli (1866) sulle condizioni del personale della carriera superiore amministrativa*. Coevo alla relazione Binda è l'intervento sullo stato della burocrazia del prefetto Gadda, che insisteva per una separazione tra amministrazione e politica ottenuta attraverso la professionalizzazione dei funzionari. G. GADDA, *La burocrazia in Italia*, in *Nuova Antologia*, ottobre 1866, p. 377 ss.

Novanta in poi il pendolo della storia inverte il suo ritmo di marcia e ampi settori del diritto del lavoro vengono devoluti alla competenza del giudice ordinario<sup>57</sup>.

In tempi più recenti, infine, con il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, viene riorganizzata la materia nel Testo unico per la funzione pubblica<sup>58</sup>: l'art. 3 disciplina i ruoli del pubblico impiego lasciati alla competenza del giudice amministrativo<sup>59</sup>. Con la legge 4 marzo 2009, n. 15, il principio del concorso pubblico è stato riaffermato sia per quanto riguarda l'accesso che per quanto concerne la progressione di carriera<sup>60</sup>.

La giurisprudenza amministrativa concorre a plasmare il sistema nei campi della responsabilità per illecito civile e dell'eccesso di potere<sup>61</sup> e la dottrina raccoglie l'azione amministrativa come comparazione qualitativa e quantitativa degli interessi pubblici e privati, in modo che ciascuno di essi venga soddisfatto secondo il valore che l'autorità ritiene abbia nella fattispecie. In Francia l'eguaglianza dei cittadini era assicurata dal risarcimento dei danni accordato dal giudice amministrativo; in Inghilterra la quantificazione del risarcimento

<sup>57</sup> Cfr. d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, in attuazione dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, che ha privatizzato la disciplina delle fonti del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, *Diritto del lavoro*, Torino 2005, 6ª ed., p. 398 ss. In particolare, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, sulla seconda privatizzazione, venne emanato al fine di rendere più chiara la distinzione tra fonti pubblicistiche dell'organizzazione dei pubblici uffici e fonti privatistiche del rapporto di lavoro. Dal 1° luglio 1998 la competenza è quella del giudice ordinario. P. SANDULLI, A. M. SOCCI, *Il processo del lavoro dopo la riforma del processo civile e la privatizzazione del pubblico impiego*, Milano 2000, p. 342.

<sup>58</sup> Cfr. art. 37 d.lgs. 29 febbraio 1993, n. 29, confluito poi nel Testo Unico sul Pubblico Impiego, in G.U. 9 maggio 2001, n. 106. Cfr. l. 97/2013, legge europea 2013, il cui art. 7 è intervenuto a modificare l'ambito di applicazione soggettiva dell'art. 38 del d.lgs. 165/2001.

<sup>59</sup> Si tratta dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, degli avvocati e procuratori dello Stato, del personale militare e delle Forze di polizia di Stato, del personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, nonché dei dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287, dei professori e dei ricercatori universitari.

<sup>60</sup> La previsione di quote finalizzate al reclutamento mirato è prevista dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, art. 3.

<sup>61</sup> Il riferimento è qui al modello francese e al *détournement de pouvoir*.

spettava invece al giudice ordinario che giudicava in base all'*ordinary law of the land*; l'Italia dal 2005 segue la via francese<sup>62</sup>.

L'era repubblicana è contraddistinta dal potenziamento dell'attività legislativa dell'esecutivo<sup>63</sup> e dall'emersione della classe dirigenziale unificata<sup>64</sup>.

La materia concorsuale resta tuttavia appannaggio del diritto pubblico e la tutela giurisdizionale per quel che concerne l'accesso compete sempre al giudice amministrativo.

In Italia, come abbiamo visto, la parabola del Consiglio di Stato segue un andamento sinusoidale: inizialmente, nella fase immediatamente successiva all'unificazione, il controllo dell'amministrazione fu affidato al giudice ordinario dalla legge del 1865<sup>65</sup>, ispirandosi al modello belga di cui si dirà in seguito. Il Consiglio di Stato permaneva ma in funzione consultiva. Tuttavia, a causa delle stesse carenze riscontrate nel sistema belga, l'amministrazione rimase in molti casi senza un giudice, e nel 1889 è stata così ripristinata una sezione contenziosa<sup>66</sup>, che gradualmente acquisì competenza esclusiva su molte aree del diritto amministrativo.

La comparazione tra l'istituto francese e quello italiano è tuttavia sterile se non si prendono in considerazione, in chiave diacronica, le differenze contestuali, che consistono nella presenza dei *grands corps* e delle *élites* amministrative che caratterizzano il modello d'oltralpe e l'ipertrofia legislativa che connota il sistema giuridico italiano. Il diritto amministrativo rileva dell'assetto costituzionale, della cultura giuridica, del rapporto tra la politica e la società. Per questa ragione, nel corso di questo capitolo ci concentreremo sull'analisi diacronica e sincronica della *fonction publique* in rapporto al for-

<sup>62</sup> Cfr. l. 21 luglio 2000, n. 205. «La responsabilità pubblica ben si presta alla comparazione per la semplice ragione che nessun ordinamento può fare a meno di prendere posizione al riguardo». Cfr. G. DELLA CANANEA, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, cit.

<sup>63</sup> Legge 23 agosto 1988, n. 400.

<sup>64</sup> D.P.R. 748/1972; d.lgs. 29/1993; l. 7 agosto 2015, n. 124, «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», meglio conosciuta come Legge Madia e pubblicata in G.U. 13 agosto 2015, n. 187. La Riforma Madia è stata dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza 251/2016, nella parte in cui lede l'autonomia delle Regioni; i decreti di attuazione necessitano infatti di una intesa e non di un semplice parere con i Governatori in sede di Conferenza Unificata.

<sup>65</sup> Legge 20 marzo 1865, n. 2248.

<sup>66</sup> Legge 31 marzo 1889, n. 5992.

mante linguistico, per cui alla comparazione giuridica si accompagnerà l'analisi storica.

### 3. Segue: *una prospettiva comparata*

È noto che le prime espressioni della burocrazia rappresentativa erano finalizzate a stabilizzare il potere centrale e superare le tendenze regionaliste. In particolare, il tentativo di stabilire un certo livello di armonia all'interno dei territori nazionali, spesso da poco unificati, costituisce una questione di cruciale importanza.

Lo scopo principale attorno al quale ruota il concetto di «burocrazia rappresentativa come potere» è quello di conseguire, attraverso l'integrazione delle minoranze, una certa stabilità politica, armonia e controllo, e in questo l'esperienza belga ne costituisce un esempio particolarmente fecondo<sup>67</sup>.

Il Belgio venne annesso dalla Francia nel 1795 e il francese venne imposto come unica lingua ufficiale. Tra il 1815 e il 1830 la dominazione olandese premette per rendere ufficiale anche il neerlandese, ma raggiunta l'indipendenza, il francese ridiventò il mezzo normale di comunicazione dell'amministrazione nazionale e la sola lingua ufficiale dello Stato belga<sup>68</sup>. Creato nel 1831 sul modello degli Stati unitari, il Belgio si macchia del peccato originale dell'ipocrisia linguistica: la Costituzione del 7 febbraio 1831 infatti, pur affermando la libertà linguistica di ciascun cittadino, sancisce il predominio della lingua francese; questo attesta come anche in Belgio il modello francese abbia rappresentato a lungo quello di riferimento, tantoché parlare francese rappresentava un modo di dimostrare l'affiliazione alla borghesia culturalmente più evoluta<sup>69</sup>.

A partire dagli anni Settanta, inoltre, il Paese ha iniziato un processo di progressiva valorizzazione delle autonomie, anche di natura linguistica, che ha infine portato all'adozione della legge costituzio-

<sup>67</sup> S. GROENVELD, S. VAN DER WALLE, *Une théorie contingente en matière de bureaucratie représentative*, cit., pp. 257-278.

<sup>68</sup> Cfr. M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'état fédéral*, Bruxelles 1996, p. 8. Nel 1883 è stata introdotta la lingua neerlandese nelle scuole dell'obbligo, nel 1873 nel settore giudiziario, nel 1898 è diventata lingua ufficiale.

<sup>69</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles 2005.

nale del 1993, la quale ha improntato la forma dello Stato belga al modello federale<sup>70</sup>.

Per ciò che maggiormente interessa in questo studio, come conseguenza delle revisioni costituzionali del 1970<sup>71</sup> e del 1993<sup>72</sup>, il Belgio ha istituito dei gruppi linguistici in seno alle due Camere Nazionali, consacrando le comunità culturali fiamminga e vallona<sup>73</sup>.

Le rivendicazioni linguistiche hanno spesso sconfinato in manifestazioni di nazionalismo vicine alla secessione poiché, come noto, la comunità linguistica che aspira al potere si fa nazione. La minoranza francese, il cui idioma costituiva la lingua ufficiale, esasperò la frattura linguistica che diede origine al *Mouvement flamand*, dapprima portatore di un nazionalismo culturale pacifico ma che successivamente mise in crisi la nazione belga, contestata sia nella sua esistenza che nella sua unità<sup>74</sup>.

La pluralità idiomatica che caratterizza lo Stato federale si traduce in una rara omogeneità linguistica delle regioni ma anche delle Comunità (eccezione fatta per la regione di Bruxelles-Capitale), mentre lo Stato centrale è preda di movimenti separatisti in cerca di un Belgio plurilingue o binazionale<sup>75</sup>.

<sup>70</sup> Cfr. art. 1 della Costituzione: «*La Belgique est un État fédéral, qui se compose de communautés et de régions*». Le comunità rispondono a dei criteri culturali e linguistici e le Regioni a dei criteri socio-economici. Sull'opportunità della soluzione federativa come risposta alle istanze linguistiche cfr. L. COLELLA, *La diversità linguistica come «elemento strutturale» della forma di Stato multiculturale belga*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, p. 1127.

<sup>71</sup> Questa revisione ha sancito la necessaria appartenenza dei comuni a una delle quattro regioni linguistiche, i cui confini non potevano essere cambiati che con legge approvata a maggioranza speciale, che richiede il contemporaneo e necessario voto di neerlandesi francofoni. Sulla revisione costituzionale del 1970, cfr. J. GROOTAERS, *La révision constitutionnelle de décembre 1970*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1972, 9, 555-556, pp. 1-38.

<sup>72</sup> «*La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions*». Cfr art. 1 della Costituzione coordinata il 17 febbraio 1994.

<sup>73</sup> Gli elementi essenziali di quest'ultima riforma sono l'accresciuta autonomia delle entità federate, la loro partecipazione alla presa di decisioni federali, le diverse forme di federalismo adottate.

<sup>74</sup> P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, 3, p. 995. Sul federalismo, A. MASTROMARINO, *Il diritto comparato alle prese con il multiculturalismo: una sfida aperta. Il federalismo disaggregativo nella teoria dei tipi di stato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, 3, pp. 965-999; R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della sovranità*, Torino 2001.

<sup>75</sup> I Belgi non esisterebbero, secondo la celebre lettera aperta al re di Jules Dé-

Il sentimento di appartenenza alla nazione è diverso tra i Fiamminghi, i Valloni e i Brussellesi francofoni, che restano legati all'idea di un Belgio unitario. Da un punto di vista amministrativo, la reazione al modello francese è stata dapprima di rifiuto<sup>76</sup>, in seguito di progressivo avvicinamento<sup>77</sup>.

Dopo la conquista di Napoleone, il *Conseil d'État* ha sempre costituito un referente nella cultura giuridica belga. Scartata l'ipotesi di un suo ripristino nel 1831, esso è stato riadattato nel 1946<sup>78</sup>, con competenze limitate all'annullamento di atti amministrativi, poiché è il giudice ordinario che decide sul risarcimento di un danno<sup>79</sup>.

All'esito della Prima guerra mondiale, infatti, la questione della creazione di un'alta giurisdizione amministrativa era stata reclamata sia dai giuristi che dai parlamentari, in seguito alla sentenza *Flandria* della Corte di cassazione Belga del 1920, che per la prima volta ha riconosciuto il concetto di responsabilità amministrativa<sup>80</sup>.

La *fonction publique*, concepita in Belgio su un modello unitario, è costituita dall'«ensemble des agents non pourvus d'un mandat électif de nature politique, qui assurent, à quelque titre que ce soit [...], le fonctionnement des services des différents pouvoirs, quels qu'en soient le niveau et les missions, sous le pouvoir hiérarchique ou le

strée, deputato socialista e ministro delle arti e delle scienze: «il y a des Flamands et des Wallons en Belgique, [...], Sire, il n'y a pas de Belges».

<sup>76</sup> Il rifiuto è dovuto alla doppia dominazione, francese e neerlandese.

<sup>77</sup> J.C. ESCARRAS, *Les expériences belges et italiennes d'unité de juridiction*, cit.

<sup>78</sup> Istituito dalla *loi du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'État*. L'art. 1 stabilisce che «il y a, pour la Belgique, le Congo belge et les territoires sous mandat belges, un Conseil d'État comprenant une section de législation et une section administrative». Attualmente è sancito dall'art. 160 della Costituzione.

<sup>79</sup> Il *Conseil d'État* è quindi competente per quanto riguarda il *contentieux de l'indemnité* e il *contentieux de l'annulation*. La sezione del contenzioso amministrativo è anche competente a decidere sulle controversie sorte relativamente all'appartenenza linguistica dell'elettorato passivo e, in generale, in appello sulle controversie amministrative.

<sup>80</sup> *Arrêt La Flandria*, Cass., 5 novembre 1920, Pas., 1920, I, 193. In seguito a questa sentenza quando un'amministrazione (lo Stato, le regioni, le comunità, le province, i comuni, ecc.) causa un danno, devono applicarsi le stesse regole di quando è un privato a provocarlo. I tribunali sono quindi competenti e devono utilizzare le norme del codice civile, in particolare l'articolo 1382, anche se una giurisprudenza successiva ha dichiarato la responsabilità dello Stato in caso di colpa del giudice (Cass., 19 décembre 1991, Pas., 1992, I, p. 363 ss.) e di responsabilità del legislatore (Cass., 28 septembre 2006, J.T., 2006, p. 595 ss.). Sul punto, si veda L. BAIKATI, *La responsabilità per fatto del giudice in Italia, Francia e Spagna, fra discipline nazionali e modello europeo*, Napoli 2013.

contrôle de tutelle de ces derniers, dans le cadre d'un régime de droit public dérogatoire au droit commun»<sup>81</sup>.

L'ordine legale degli Stati federati è incompleto: anche se hanno un vero potere legislativo e un proprio governo, le comunità e le regioni in Belgio sono prive degli organi giurisdizionali e prendono in prestito i loro tribunali dallo stato federale.

Il diritto della *fonction publique* belga affonda quindi le sue radici nel modello francese, in particolare per ciò che riguarda la giurisdizione amministrativa e l'adozione di un modello statutario<sup>82</sup>. L'organizzazione amministrativa è disciplinata dall'art. 87§4 della *loi spéciale du 8 août 1980*, che ha previsto che i governi delle comunità e delle regioni disponessero di un'amministrazione propria, dotata di un proprio personale e di proprie istituzioni, ma un *arrêté royal* deliberata dal Consiglio dei ministri ha stabilito successivamente che i principi generali dello statuto amministrativo e pecuniario del personale statale fossero applicabili anche a quello delle comunità e delle regioni.

I principi generali della *fonction publique fédérale* sono stati pertanto riuniti nell'*arrêté royal du 22 décembre 2000*, (in prosieguo ARPG)<sup>83</sup>. La *fonction publique* belga è stata costruita sul sistema dell'avanzamento di carriera e dello *statut*.

Il testo di base che fissa lo *statut des agents de l'État* è costituito dall'*arrêté royal du 2 octobre 1937, portant le statut des agents de l'État* (Statut Camu)<sup>84</sup>, modificato dalle *arrêts royaux fixant les principes généraux "ARPG" 1991 e 1994*<sup>85</sup> che mettono a punto il sistema dei *mandats*, fino a quando verrà stabilito il cosiddetto "piano Co-

<sup>81</sup> P. LEWALLE, M. HERBIET, C. DRESSEN, P. COUMONT, *Le concept de fonction publique en droit belge. Essai de définition*, in *Administration publique Trimestriel*, 1997, p. 43.

<sup>82</sup> A. AUER, C. DEMMKE, K. NOMDEN, R. POLET, *La fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht 2001.

<sup>83</sup> L'*arrêté* contiene principi comuni alle entità federate ma non ai comuni.

<sup>84</sup> La riforma amministrativa è stata portata avanti da Louis Camu, nominato a capo della *Commission chargée d'étudier le fonctionnement des services de l'État* creata dall'*arrêté royal du 23 février 1926*.

<sup>85</sup> ARPG 1991, *arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des Exécutifs et aux personnes morales de droit public qui en dépendent*, Mon. B., 24 décembre 1991. ARPG 26 settembre 1994, Mon. B., 1 ottobre 1994. Queste nuove leggi riaffermano il principio dello statuto ma non sminuiscono l'utilità della cultura manageriale in seno alla funzione pubblica.

pernico" del 2000-2003, che contiene una preferenza per il regime statutario ed enuclea una serie di principi comuni<sup>86</sup>.

Dal primo luglio 2014 le comunità e le regioni fissano autonomamente il loro *statut*, mentre il regime pensionistico resta appannaggio dello Stato federale, e possono derogare o modificare l'ARPG del 22 dicembre del 2000, per cui la *fonction publique* diventa una materia delegata.

La riforma Copernic si prefiggeva lo scopo di contribuire alla realizzazione di un'amministrazione pubblica moderna e «orienté vers la performance et le service au citoyen»<sup>87</sup>. Per cercare di conseguire questo risultato, si decise di derogare al regime statutario per quanto riguardava *les hautes fonctions de direction*, affidate a persone designate per un tempo limitato e nel quadro di un *mandat*.

Per il reclutamento di queste persone non era necessario aver superato le prove di reclutamento e neppure avere fatto una carriera progressiva all'interno dell'amministrazione<sup>88</sup>.

La selezione di questi *hauts fonctionnaires* avveniva invece su base comparativa, mediante un avviso che conteneva la descrizione delle funzioni e un profilo di competenza. La distinzione tra selezione e assunzione che si venne a creare significava che non si era chiamati necessariamente secondo la posizione raggiunta in classifica a seguito della selezione, a tal punto da non essere garantita la certezza di essere nominato in ruolo neppure al primo classificato<sup>89</sup>.

Particolare importanza riveste il SELOR, che è il *Bureau de sélection de l'administration fédérale* ed è competente a organizzare le prove concorsuali o selettive<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Cfr. *Arrêté royal fixant les principes généraux applicables aux agents des communautés et des régions*, ARPG 2000.

<sup>87</sup> P. QUERTAINMONT, *Un regard rétrospectif sur la réforme Copernic, au travers des arrêts du Conseil d'État*, in *Pyramides*, 2010, 2, 20, p. 213.

<sup>88</sup> A.R. du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services public fédéraux, art. 12, al. 2 M.B 15 novembre 2001.

<sup>89</sup> A seguito di questa riforma, i massimi funzionari federali sono nominati per un mandato a tempo determinato di sei anni e viene loro richiesto il raggiungimento di obiettivi espliciti e indicatori di prestazioni. E. HANNAY, *Les nouvelles règles en matière de sélection et de recrutement des agents de l'État fédéral*, in *La nouvelle gestion des ressources humaines dans le secteur public: l'heure du premier bilan au niveau fédéral*, in *Les cahiers des sciences administratives*, 2003, 2, p. 31; C. DE VISCHER, *Les grandes tendances dans l'évolution des fonctions publiques et les enjeux de la réforme Copernic de l'administration fédérale*, in R. ANDERSEN, K. LEUS (dir.), *La réforme de la fonction publique*, Bruges 2001, p. 16.

<sup>90</sup> Cfr. A.R. du 2 octobre 1937, art. 40.

Ad oggi, coesistono dipendenti pubblici retti dallo statuto e *contractuels* assunti con le regole del diritto privato, anche se «*le statut demeure la règle et le contrat l'exception*»<sup>91</sup>. I primi soggiacciono alle regole del diritto amministrativo e alla competenza del *Conseil d'État*, i secondi alle regole del diritto privato che, a differenza che in Francia, si applicano ai dipendenti pubblici e privati. La mobilità è bassa a causa, come visto, dell'esistenza di più statuti e, soprattutto nelle piccole città, delle possibilità di promozione ridotte.

Per quanto riguarda le entità federate, l'aumento del potere delle regioni e delle comunità tende a diversificare lo statuto del personale. I Valloni rimangono attaccati a un sistema statutario mentre i Fiamminghi tendono ad adottare i meccanismi anglosassoni di un *new public management*<sup>92</sup>.

A seguito di questa riforma, gli alti funzionari sono ora nominati per un mandato a tempo determinato di sei anni con obiettivi espliciti e indicatori di prestazione<sup>93</sup>. La Costituzione belga ha sancito l'autonomia dei poteri periferici (province e comuni), competenti a decidere la condizione amministrativa del proprio personale. Questa situazione ha generato una moltitudine di statuti con le particolarità più diverse anche se dietro la loro apparente disparità si cela la radice comune proveniente dallo statuto degli agenti dello Stato. La revisione del 6 gennaio 2014 ha aggiunto all'art. 87 della *loi spéciale 8 août 1980* il paragrafo 4, per cui comunità e regioni hanno oggi ciascuna la possibilità di fissare le proprie regole per il proprio personale, essendo stato abolito l'*arrêté royal* che avrebbe definito i principi generali dello statuto amministrativo e pecuniario degli agenti dello Stato, anche se la situazione è complicata dal fatto che l'*arrêté royal* del 22 dicembre 2000 non è stato abolito.

Il risultato è che ad oggi coesistono l'*arrêté* del 2000 e le nuove competenze in capo a comunità e regioni<sup>94</sup>. In buona misura diversa

<sup>91</sup> C.E. 26 janvier 2018, n° 240.586.

<sup>92</sup> È la teoria che mette in discussione l'esistenza di una cultura e di forme di gestione specifiche della Pubblica Amministrazione teorizzando il bisogno di applicare i principi del settore privato. M.H. MOORE, *Creating Public Value Strategic, Strategic Management in Government*, Cambridge London, 1997.

<sup>93</sup> C. DE VISSCHER, A. HONDEGHEM, K. VAN DORPE, F. RANDOUR, C. MONTUELLE, *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic ?*, Gent 2012. L'ultima riforma dello Stato del 6 gennaio 2014 ha abrogato l'obbligo di designare i principi generali del diritto della funzione pubblica federale che devono essere rispettati da comunità e regioni.

<sup>94</sup> A. DE BECKER, *La situation juridique des fonctionnaires et du personnel con-*

è l'esperienza della Svizzera, dove l'azione amministrativa si fonda su un federalismo aggregativo<sup>95</sup> che si attua mediante un *principe constitutionnel majeur*, quello della *cohésion nationale basée sur le respect et la défense des minorités*<sup>96</sup>.

Dopo una breve parentesi successiva all'invasione francese del 1798, che dichiarò la Svizzera Repubblica elvetica una e indivisibile a imitazione del modello francese, nel 1803 il sistema federale è ripristinato in seguito alla stipula dell'Atto di Mediazione. Con la Costituzione del 1848 viene sancito il plurilinguismo svizzero, che non intacca l'unità della nazione<sup>97</sup>: «l'état [...] ne s'est pas créé en s'identifiant à une nation, à une culture et à une langue, qui auraient évincé peu à peu la diversité culturelle et les parlers locaux, mais en nourrissant de cette diversité et en maintenant un plurilinguisme, qui est devenu constitutif de son existence»<sup>98</sup>. D'altro canto, la specialità svizzera non è sufficiente a smentire François Ost, per il quale «les langues n'ont jamais laissé les états indifférents [...]. Qu'il s'agisse d'états-nations construisant leur identité par l'unification linguistique, ou d'états fédéraux aménageant les conditions du plurilinguisme, toujours la question linguistique s'est invitée au cœur du projet de con-

*tractuel dans le secteur public en Belgique: quelle unité dans la diversité ?*, Gent 2016, pp. 327-348.

<sup>95</sup> Sulla distinzione tra federalismo aggregativo e disaggregativo si veda G. BONGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna 2001. Sul rapporto tra solidarietà e processo federativo si veda, da ultimo, E. MOSTACCI, *Commerce power e federalizing process*. cit. Si parla anche di federalismo cooperativo, espressione usata soprattutto in materia fiscale. Per federalismo cooperativo si intende quel federalismo che si attua mediante una collaborazione tra il governo federale e le entità federate nell'attuazione di politiche comuni. La confusione dei ruoli ha spesso portato il governo federale a formulare le norme di principio, mentre ai governi statali spettava l'amministrazione e la loro concreta attuazione. Per una ricostruzione dei modelli europeo, tedesco ed italiano, cfr. M. POTO, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nei sistemi a "vocazione federale"*. *Una comparazione tra modello europeo, tedesco ed italiano*, in *Giur. it.*, 2008, p. 2359.

<sup>96</sup> La *Confédération «favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays»* (art. 2, al. 2 de la *Constitution fédérale du 18 avril 1999*).

<sup>97</sup> Cfr. art. 109 della Costituzione del 1848: «les trois principales langues parlées en Suisse, l'allemand, le français et l'italien sont les langues nationales de la Confédération».

<sup>98</sup> A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER (dir.), *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, Berne 2000, p. 918.

stitution de la nation»<sup>99</sup>. Il modo di intendere la questione linguistica è diverso da quello belga, poiché in Svizzera si è compiuta «un'esperienza interessante soprattutto per il bilanciamento che è stato realizzato tra tutela del pluralismo linguistico da un lato e sostenibilità della relativa gestione dall'altro, oltre che per la peculiare modalità di tutela delle identità plurali entro confini territoriali non intaccati dal patto di unione federale»<sup>100</sup>.

La Svizzera è stata costruita in opposizione alle grandi potenze da un gioco di alleanze di cantoni e città, che variavano nel tempo in base agli interessi di ciascuna. La disciplina lavoristica del pubblico impiego risulta quindi influenzata dai Paesi confinanti, fra cui annoveriamo il modello francese, particolarmente radicato nella Svizzera romanda, e il modello tedesco consolidatosi a nord del *Röstigraben*, il confine linguistico-culturale che separa il gruppo francofono da quello germanofono.

In Svizzera, il diritto del lavoro si basa principalmente sulle disposizioni del codice delle obbligazioni<sup>101</sup>. Così non è per il diritto della *fonction publique*, che rileva sia del diritto amministrativo ma anche del diritto del lavoro. La disciplina in oggetto è regolata da una moltitudine di regolamenti: attualmente dalla legge federale del 2000 (LPers)<sup>102</sup>, che ha abrogato lo Statuto dei funzionari del 30 giugno 1927 (StF), da 26 leggi cantonali e da più di 3000 leggi comunali. L'art. 6 della LPers permette che alcune categorie siano regolate dal diritto privato di cui al CO, ma questo deve essere espressamente stabilito dal *Conseil Fédéral*.

Il diritto della *fonction publique* si afferma in Svizzera nel XIX secolo, quando alcuni cantoni e alcune città legiferano sulle condizioni di lavoro dei loro *fonctionnaires*<sup>103</sup>. La Confederazione, per evitare che fossero i cantoni a stabilire le regole di lavoro del personale federale, ha adottato la legge 9 dicembre 1850, in attuazione dell'art. 110 della Costituzione del 1848 sulla responsabilità del funzionario<sup>104</sup>. Dal 1924, il *Tribunal fédéral* ha sancito che i rapporti di servizio de-

<sup>99</sup> F. OST, *Traduire. Défense et illustration du multilinguisme*, Paris 2009, p. 303.

<sup>100</sup> F. GUELLA, *L'ordinamento multinazionale svizzero tra (con)federalismo e plurilinguismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, p. 1090.

<sup>101</sup> (art. 319-362 CO).

<sup>102</sup> *Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000*, RS 172.220.1.

<sup>103</sup> Basilea e Vaud tra i cantoni, Berna, Losanna e Zurigo tra le città.

<sup>104</sup> Cfr. *loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération du 9 décembre 1850*, RO II 145.

gli agenti della Confederazione rilevassero del diritto pubblico<sup>105</sup>, e a questa giurisprudenza ha corrisposto l'emanazione della legge StF.

Dagli anni Novanta anche la Svizzera è stata interessata dalla privatizzazione del pubblico impiego, che è ora disciplinato dal contratto di lavoro, come regolato dal codice delle obbligazioni (art. 319-362 CO).

A livello federale, alcune *ordonnances* speciali regolano le condizioni di lavoro del personale del *Tribunal fédéral*, del personale che si occupa di promuovere la pace, i diritti dell'uomo e gli aiuti umanitari, del personale che lavora nelle *écoles polytechniques fédérales*<sup>106</sup>. Nel 2012, una revisione della LPers ha accentuato la convergenza del diritto della *fonction publique* verso il diritto del lavoro<sup>107</sup>: i *fonctionnaires* sono diventati *employés* e, pur beneficiando sempre di una tutela rafforzata contro il licenziamento e di una incontestabile sicurezza, hanno come vantaggio principale quello di vedere un eventuale mutamento delle proprie condizioni di lavoro subordinato al loro assenso<sup>108</sup>.

L'organizzazione della *fonction publique* è nella maggior parte dei cantoni incentrata su un *système des mandats* nel quale il funzionario riceve una nomina per un periodo determinato e rinnovabile; questo sistema affonda le sue radici nella tradizione repubblicana, e suc-

<sup>105</sup> ATF 50 I 69, c. 5.

<sup>106</sup> *Ordonnance sur le Tribunal fédéral du 27 août 2001* (OPersTF), RS 172.220.114; *ordonnance sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire du 2 décembre 2005* (OPers-PDHH), RS 172.220.111.9; *ordonnance du DDPS sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire du 25 août 2009* (OPers-PDHH-DDPS), RS 172.220.111.91; *ordonnance du Conseil des EPF sur le personnel du domaine des écoles polytechniques fédérales du 15 mars 2001, adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2001 (ordonnance sur le personnel du domaine des EPF, OPers-EPF)*, RS 172.220.113; *ordonnance du Conseil des EPF sur le corps professoral des écoles polytechniques fédérales du 18 septembre 2003, approuvée par le Conseil fédéral le 26 novembre 2003 (ordonnance sur le corps professoral des EPF)*, RS 172.220.113.40; *ordonnance du 16 septembre 2014 sur le personnel scientifique de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich*, RS 172.220.113.11.

<sup>107</sup> La revisione del 14 dicembre 2012 ha avuto l'effetto di sopprimere il carattere esaustivo della lista dei motivi di licenziamento, sopprimendo la possibilità della reintegrazione nel posto di lavoro sostituendola con il versamento di un'indennità. Cfr. RO 2013 1493.

<sup>108</sup> Cfr. S. PERRENOUD, *L'évolution historique du droit de la relation de travail*, in J.-P. DUNAND, P. MAHON, S. PERRENOUD (cur.), *Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins: convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique*, Genève-Zurich-Bâle 2016, pp. 1-221.

cessivamente nella democrazia diretta, ostile al funzionario di carriera tipico della sovranità monarchica<sup>109</sup>. Solo i cantoni romandi di Ginevra e Vaud conoscono un sistema di cariche permanenti, di « *fonctionnariat à vie* », testimoniando in questo caso di costituire un'ipotesi di attecchimento del modello amministrativo francese.

La *fonction publique* in senso federale e comune alla maggior parte dei Cantoni riguarda oggi tutti gli agenti che lavorano presso unità amministrative non commerciali e che producono servizi gratuitamente o a prezzi economicamente insignificanti. I principali settori sono *administration publique, défense, sécurité sociale obligatoire, éducation e enseignement*. La densità dei funzionari federali presenti nelle istituzioni decentrate varia a seconda dei cantoni considerati, ed è maggiore nei cantoni francofoni e italo-foni. I funzionari hanno un dovere speciale di lealtà verso l'autorità che servono ma non hanno un'aspettativa di carriera a tempo indeterminato. In passato, si riteneva che avessero una maggiore sicurezza del lavoro rispetto al settore privato. Verso la fine del XX secolo, tuttavia, nella maggior parte dei cantoni le amministrazioni avevano la tendenza ad assumere i propri funzionari a tempo indeterminato sulla base di contratti di lavoro simili a quelli dei dipendenti privati.

La prima legge federale in materia di *funzione pubblica* è la *loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités fédérales et des fonctionnaires*. Tre anni dopo si iniziò a creare una stratificazione di *fonctions*, regolarmente aggiornate e stabilite dal *Conseil fédéral* e approvate dal Parlamento.

Nel 1927, queste funzioni vennero organizzate nello *statut des fonctionnaires*<sup>110</sup>. Il funzionario era responsabile personalmente, essendo stata stabilita la responsabilità dello Stato solo con la successiva *loi du 14 mars 1958*.

Lo statuto del 1927 designava tuttavia un quadro piuttosto disomogeneo, poiché non tutti i dipendenti pubblici rientrano nel novero dei funzionari.

Fino al 2000, la maggior parte dei cantoni e molti comuni, tra cui

<sup>109</sup> *Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000*, RS 172.220.1.

<sup>110</sup> Il 30 giugno 1927, dopo lunghi dibattiti, il Parlamento adotta lo statuto, che ha imposto il dovere di lealtà, di limitazione delle attività politiche e il divieto di sciopero. La *loi fédérale sur le statut des fonctionnaires (StF) du 30 juin 1927* sottrarrà la disciplina al diritto dei lavoratori FF 1924 III 1 (6): «*Le statut des fonctionnaires fédéraux sera le pendant de la réglementation uniforme des rapports de service d'ordre privé consacrée par le code fédéral des obligations*».

le grandi città, cambiarono le loro leggi e ordinanze sul personale e passarono dal regime di una *fonction publique* a un'amministrazione composta da dipendenti non statuari<sup>111</sup>.

La Confederazione ha seguito questo trend che proviene dalle esigenze più vicine ai cittadini, e con la nuova *loi fédérale* sul personale<sup>112</sup> è stato stabilito che la nomina per un dato periodo amministrativo lascia il posto a una nomina di diritto pubblico non revocabile stipulata secondo le norme del *Code des obligations* che segue la logica della contrattazione collettiva<sup>113</sup>. Per stabilire se un rapporto lavorativo rileva del diritto pubblico o del diritto privato ciò che conta non è il *nomen iuris* ma «le contenu réel du rapport de droit»<sup>114</sup>. In ogni caso, i principi giurisprudenziali elaborati dalle Corti sono caratterizzati da una certa osmosi<sup>115</sup>.

Con la revisione della *LPers du 14 décembre 2012* la disciplina del pubblico impiego è stata ulteriormente ravvicinata a quella del privato, poiché la disciplina del *code des obligations* è «applicables qu'à titre subsidiaire, en cas de lacunes dans la réglementation ou si celle-ci le prévoit»<sup>116</sup>.

Sul piano cantonale la situazione è, come detto, ancora più frammentata e lo *statut des fonctionnaires* è vigente solo nel Cantone di

<sup>111</sup> I funzionari sono stati visti come un gruppo caratterizzato da un certo numero di privilegi. *Réponse du Conseil fédéral du 19 août 2015 à la Motion «Aligner le droit du personnel de la Confédération sur le code des obligations»* (Mo. 15.3785; Peter Föhn).

<sup>112</sup> *LPers* del 24 marzo 2000, entrata in vigore nel 2002.

<sup>113</sup> Cfr. art. 328 ss. CO sulla protezione del lavoratore (artt. 319-362 CO).

<sup>114</sup> Cfr. Tribunale Federale svizzero (in prosieguo TF), *arrêt 8C\_506/2015 du 22 mars 2016*, c. 5.2.; TF, *arrêt 8C\_227/2014 du 18 février 2015*, c. 4.2.3; TF, *arrêt 2P.151/2005 du 9 février 2006*, c. 5; TF, *arrêt 2P.136/2005 du 14 décembre 2005* c. 3.1.1.

<sup>115</sup> Cfr. TF, *arrêt 8C\_243/2015 du 17 mars 2016*; TF, *arrêt 8C\_873/2010 du 17 février 2011*; TF, *arrêt 8C\_170/2009 du 25 août 2009*; TF, *arrêt 1C\_142/2007 du 13 septembre 2007*.

<sup>116</sup> Cfr. Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale (in prosieguo ATF) 138 I 232, c. 6.1; ATF 139 I 57, c. 5.1. La disciplina in commento ha conferito ai dipendenti maggiore flessibilità, e in particolare nell'ambito dello scioglimento dei rapporti di lavoro, in cui la reintegrazione nel posto di lavoro è diventata l'eccezione in caso di risoluzione o licenziamento abusivo o discriminatorio. Cfr. S. PERRENOUD, *L'évolution historique du droit de la relation de travail*, in J. P. DUNAND, P. MAHON, S. PERRENOUD, *Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins: Convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique*, Genève-Zurich 2016.

Ginevra e di Vaud<sup>117</sup>. Il modello francese non ha attecchito ovunque: è restato principalmente appannaggio dei cantoni francofoni anche se nel 2005 è stato istituito un tribunale amministrativo federale, strutturato in sei corti, dotato di svariate competenze ed è attivo dal 2007<sup>118</sup>.

Nel caso del Lussemburgo l'influenza della storia appare particolarmente marcata; il susseguirsi di diverse dominazioni straniere, infatti, ha finito per annacquare l'identità del Paese<sup>119</sup>. Dal 1831 al 1839 il Lussemburgo è diviso in due: sulla quasi totalità del territorio si applica la Costituzione del Belgio mentre la Fortezza è rimasta sotto la dominazione dei Paesi Bassi. Con il Trattato di Londra del 19 aprile 1839 viene dichiarata l'indipendenza, ma la sovranità è stata riconosciuta solo nel 1867 e la Costituzione proclamata l'anno seguente.

La questione linguistica non ha tuttavia trovato una risoluzione fino alla fine del secondo conflitto mondiale, tantoché fu abolito l'articolo della Costituzione che prevedeva l'equivalenza di francese e tedesco come lingue ufficiali del Lussemburgo. Con la revisione del 6 maggio 1948, l'art. 29 della Costituzione delegò a una successiva legge ordinaria la disciplina della materia linguistica<sup>120</sup>. Venne così adottata la *loi du 24 février 1984 sur le régime des langues*, che dichiarò il lussemburghese lingua nazionale, mentre il francese lingua della legislazione scritta e tutti gli idiomi lingue amministrative e giudiziarie.

Il termine ufficiali non compare nella legge, anche se di fatto queste tre lingue hanno un regime prossimo a quello dell'ufficialità.

In genere, la lingua maggiormente usata nei dibattiti parlamentari è il lussemburghese, ma i resoconti dell'attività istituzionale sono tradotti e pubblicati istantaneamente in francese, mentre nei comuni prevale l'uso del tedesco sia nella forma scritta che nella forma orale. Dal 2018, è stato inserito un articolo 3bis che riconosce la lingua dei segni tedesca<sup>121</sup>.

L'indifferenza per una regolamentazione stringente scema per quanto riguarda i requisiti necessari all'ottenimento della cittadinanza: per questo, è necessario avere una conoscenza del lussemburghese certi-

<sup>117</sup> *Loi sur le statut de la fonction publique* (LSt) del 28 giugno 1995.

<sup>118</sup> Legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) del 17 giugno 2005.

<sup>119</sup> In Lussemburgo si sono susseguite svariate dominazioni. Per una sintesi si rimanda a A. BARBERA, *Lussemburgo, in Amministrare*, 2007, 1-2, pp. 240-248.

<sup>120</sup> La Costituzione lussemburghese è accessibile al sito [www.gouvernement.lu/gouvernement/constitution-luxembourgeoise.pdf](http://www.gouvernement.lu/gouvernement/constitution-luxembourgeoise.pdf).

<sup>121</sup> *Loi du 23 septembre 2018 modifiant la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues*.

ficata dal superamento di una prova linguistica, che attesti la capacità di intrattenere una conversazione semplice utilizzando questo idioma e di avere una conoscenza attiva o passiva di uno degli altri due<sup>122</sup>.

Il Granducato è ora una monarchia costituzionale e l'amministrazione statale dipende dal governo centrale e a livello periferico consta di tre distretti. Questi ultimi sono amministrati da un commissario, nominato dal Granduca e posto sotto la supervisione del Ministro degli Interni.

Infine, il Granducato è ulteriormente suddiviso in 116 comuni che sono responsabili, fra le altre cose, della scuola materna e primaria. Il primo *Conseil d'État* conosciuto è stato quello di matrice napoleonica durante l'occupazione francese. In seguito, sotto la dominazione olandese, è stato istituito un nuovo giudice amministrativo.

Nel 1856, il Lussemburgo si dota di un proprio *Conseil d'État*, ispirato al modello neerlandese e quindi francese<sup>123</sup>. Le *Conseil d'État* ha funzioni consultive e fino al 1996 anche giurisdizionali, da quando, in seguito alla sentenza *Procola*, si è adeguato alla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo e ha optato per esercitare solo la funzione consultiva, mentre la Francia ha scelto di far sì che il *Conseil d'État* continui a cumulare le due funzioni<sup>124</sup>.

Nel 1979, il Lussemburgo si è dotato di uno *statut général des fonctionnaires*<sup>125</sup>. Il diritto amministrativo lussemburghese distingue diverse categorie di personale. I dipendenti pubblici sono soggetti allo statuto fissato nelle leggi del 22 giugno 1963 e 16 aprile 1979 e successive modifiche, ma sono anche soggetti a uno statuto definito da una serie di regolamenti alternativi o complementari allo statuto dei dipendenti pubblici. Mentre i lavoratori statali sono coperti da un contratto collettivo, i funzionari comunali sono soggetti a uno statuto stabilito dalla *loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux*.

<sup>122</sup> B1 per quanto riguarda la comprensione, A1 per quanto riguarda l'espressione. Cfr. CEFRL. Più del 40% dei circa 500.000 residenti in Lussemburgo sono stranieri e si dividono in immigrati, frontalieri e funzionari delle Istituzioni. Cfr. *loi* sulla doppia nazionalità votata il 15 ottobre 2008, che fa del lussemburghese la lingua dell'integrazione.

<sup>123</sup> L'articolo 76 stabilisce ora che, accanto al governo, il *Conseil* è responsabile dell'emissione di un parere su tutti i progetti di legge e su eventuali emendamenti che possono essere allo stesso proposti e per la risoluzione delle questioni relative alle controversie amministrative.

<sup>124</sup> Corte EDU, 28 settembre 1995, *Procola c. Luxembourg*, ric. n° 14570/89.

<sup>125</sup> *Loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État*.

La funzione pubblica locale è composta da un sistema statutario, le cui caratteristiche sono l'unilateralità delle condizioni di impiego, l'atto di nomina, il possesso di un livello di studio idoneo alla posizione da ricoprire, il principio del concorso pubblico per quel che concerne le modalità di selezione e di progressione nella carriera. Il modello francese prevale quindi sia a livello comunale che a livello statale<sup>126</sup>.

La carriera dei funzionari inizia con uno *stage* che è generalmente di due anni ma che può essere abbreviato o allungato. Durante questo periodo il *fonctionnaire in pectore* deve seguire diversi tipi di formazione e superare un esame finale per essere definitivamente ammesso nel corpo del pubblico impiego lussemburghese<sup>127</sup>.

#### 4. Nazionalità, concorsi e requisiti linguistici

Come abbiamo visto precedentemente, il principio di libera circolazione così come deriva dall'interpretazione funzionale della nozione di pubblico impiego che ne ha dato la Corte di giustizia ha provocato un certo irrigidimento delle pubbliche amministrazioni degli Stati nazionali, che tradizionalmente identificavano il reclutamento con l'assunzione di un loro cittadino. Questa tendenza accomuna sia i Paesi di *common law* che quelli di *civil law*<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> *Loi du 16 avril 1979* modificata nel dicembre 1983.

<sup>127</sup> Cfr. *Règlement grand-ducal du 27 octobre 2000*.

<sup>128</sup> Per quanto riguarda il Regno Unito, con il *British Nationality and Status of Aliens Act 1914* del 7 agosto 1914 vennero stabiliti i requisiti per potersi annoverare tra i "natural born British subject", mentre con l'*Aliens Restriction (Amendment) Act 1919* del 23 dicembre 1919 si stabilì l'impossibilità per gli stranieri di occupare un posto o funzione nel *Civil Service of the State*. Un'eccezione a queste leggi venne stabilita nel 1955, con l'*Aliens' Employment Act*, relativo a impieghi da svolgere all'estero e per funzioni per lo svolgimento delle quali non ci fossero cittadini britannici adeguatamente specializzati. Questa legge è stata successivamente modificata dall'*European Communities (Employment in the Civil Service) Order 1991* del 21 maggio 1991 che ha permesso al Regno Unito di adeguarsi alla disciplina dell'Unione europea, mentre il *The European Communities (Employment in the Civil Service) Order 2007* del 6 marzo 2007 ha identificato i posti riservati ai cittadini britannici, fra cui rientrano i settori della sicurezza, intelligence, diplomazia e decisioni su immigrazione. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, il *merit system* sancito dal *Pendleton Civil Service Reform Act* del 1883 non prevedeva il requisito della cittadinanza, che venne inizialmente richiesto dalle prassi della *Civil Service Commission* fino ad essere espressamente previsto nella *Rule V* delle *Civil Service Rule* del 6 maggio 1896.

La formulazione dell'art. 45, par. 4 TFUE si presta a lasciare molto margine di manovra agli Stati membri nell'intendere la nozione di impiego pubblico, che solo la progressiva interpretazione della Corte di giustizia ha ricondotto a una certa uniformità alla luce del principio di non discriminazione. Così, l'accesso alla funzione pubblica è ora aperto a tutti i cittadini dell'Unione e deve avvenire in condizioni di uguaglianza sostanziale, il che significa che sono vietate sia le discriminazioni dirette che quelle indirette fondate sulla nazionalità<sup>129</sup>.

In questo settore, si può dire che l'intervento della Corte di giustizia nel bilanciare il principio di circolazione con il nocciolo duro della funzione pubblica abbia frammentato quello che era un diritto nazionale diverso ma tendenzialmente uniforme per quanto riguarda la realizzazione dello scopo di riservare ai propri cittadini il pubblico impiego: tutti i Paesi hanno infatti opposto una qualche resistenza al recepimento del diritto europeo e sovente la diversità linguistica ha costituito un pretesto per respingere l'accettazione di un cittadino straniero in seno al proprio apparato burocratico.

Come specificato dalla Corte di giustizia, ciò che rileva per l'accesso alla funzione pubblica nazionale è la natura delle funzioni da svolgere ed è irrilevante il regime statutario o contrattuale che regola il rapporto di lavoro dei funzionari con lo Stato membro considerato<sup>130</sup>. Secondo i giudici europei, infatti, la nozione di pubblica amministrazione deve essere individuata attraverso un criterio funzionale che non comprima il principio di circolazione.

La deroga alla riserva di cittadinanza prevista dall'art. 45, paragrafo 4 TFUE, «riguarda i posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche e presuppongono pertanto, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità di diritti e di doveri che

<sup>129</sup> A. ILIOPOULOU, *Le principe d'égalité et de non-discrimination*, cit., p. 435. Cfr. Corte giust., 23 maggio 1996, c. 237/94, *O'Flynn c. Adjudication Officer*, che ha sancito che «una disposizione di diritto nazionale, anche qualora sia indistintamente applicabile, dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria, e pertanto inosservante della parità di trattamento di cui al suddetto art. 7, n. 2, quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi».

<sup>130</sup> C. FERRARI-BREEUR, *L'Union européenne et les fonctions publique nationales*, in *Réalisation et défis de l'Union européenne: droit-politique-économie. Mélanges en hommage au professeur Panayotis Soldatos*, Bruxelles 2012, p. 270.

costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. Per contro, la deroga di cui all'art. 48, n. 4, non trova applicazione per posti i quali, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti pubblici, non implicano tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta»<sup>131</sup>.

La giurisprudenza è poi tornata frequentemente sul punto, avallando quest'interpretazione e stabilizzando la nozione, che ormai fa parte dell'*acquis* comunitario<sup>32</sup>. A livello statale, va preso innanzitutto in considerazione il legislatore francese, il quale dopo qualche esitazione<sup>133</sup>, ha sancito il principio generale di apertura della *fonction publique* nazionale con la *loi 26 juillet 2005*<sup>134</sup>, anche se resta una prerogativa dello Stato valutare ed eventualmente respingere una candidatura qualora non risponda all'interesse del servizio<sup>135</sup>.

La discriminazione indiretta sulla base della nazionalità è stata ad esempio riconosciuta dal *Conseil d'État* nel caso *Spiaggiari*, dove una professoressa italiana, dal valore scientifico riconosciuto dallo stesso *jury* che non l'aveva poi ritenuta idonea all'assunzione, non è stata reclutata sulla base di una «non comprovata conoscenza del sistema universitario francese»<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> Corte giust., 17 dicembre 1980, c. 149/79, *Commissione c. Belgio*.

<sup>132</sup> Corte giust., 2 luglio 1996, c. 473/93, *Commissione c. Belgio* Corte giust., 2 luglio 1996, c. 173/94, *Repubblica ellenica c. Regno del Belgio*; Corte giust., 2 luglio 1996, c. 290/94, *Commissione c. Repubblica ellenica*. In dottrina, S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, cit., pp. 915-923; E. ADOBATI, *Pubblica amministrazione nazionale e accesso all'impiego di cittadini di altri Stati membri (II)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, pp. 586-587. Più recentemente, si vedano le sentenze Corte giust., 30 settembre 2003, c. 405/01, *College de Oficiales de la Marina Mercante Española*, e Corte giust. 10 settembre 2014, c. 270/13, *Haralambidis*, con cui la Corte ha stabilito che l'esercizio di poteri coercitivi o di imperio non deve essere né occasionale né marginale rispetto al contenuto dell'attività da svolgere, dovendo altresì costituirne la parte prevalente.

<sup>133</sup> *Loi n. 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*.

<sup>134</sup> *Loi n. 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*.

<sup>135</sup> C.E., 21 mars 2008, *Sin*, req. 297162, *A.J.F.P.* 2008, p. 188.

<sup>136</sup> C.E., 18 octobre 2002, *Mme Spiaggiari*, *A.J.F.P.*, 2003-2, p. 12, comm. S. Slama. «Considérant que, si la connaissance du système universitaire français est l'un des critères auxquels la commission peut légalement recourir pour apprécier une candidature, il ressort des pièces du dossier que la commission a entendu, en l'espèce, subordonner la nomination de l'intéressée à l'exercice préalable de fonctions enseignantes dans les universités françaises; qu'elle a ainsi méconnu les stipulations du

Lo strumento concorsuale è stato in ogni caso ribadito dal *Conseil d'État* (in sede consultiva) come procedura necessaria anche per i cittadini stranieri, nonostante siano già in possesso nel loro Paese d'origine di un diploma che costituisce titolo per l'ammissione alla posizione cui aspirano<sup>137</sup>.

Il caso di una cittadina portoghese, la signora Isabel Burbaud, che aveva seguito il ciclo di formazione della scuola nazionale di salute pubblica in Portogallo e voleva candidarsi a un posto di direttore d'ospedale in Francia senza ripetere la formazione già seguita in patria, ha inizialmente minato l'essenza del principio del concorso pubblico, perché l'obbligo di superarne uno pur avendo già superato una prova equivalente in patria è stato ritenuto costituire «uno svantaggio suscettibile di dissuadere un cittadino europeo dall'esercitare il diritto di circolazione»<sup>138</sup>.

La condanna della Francia ad opera della Corte di giustizia con la sentenza *Burbaud*<sup>139</sup> ha obbligato a prevedere sul territorio d'olttralpe un meccanismo idoneo «ad assicurare in particolare che, a seguito dell'assunzione, i cittadini di Stati membri qualificati in altri Stati membri siano correttamente inseriti nell'elenco che determina l'ordine in cui gli interessati possono scegliere il loro luogo di destinazione e che viene compilato, per gli allievi formati all'ENSP, in funzione dei loro risultati all'esame conclusivo della formazione».

Questa sentenza, unitamente al *revirement* del *Conseil d'État* del 2004<sup>140</sup>, ha portato ad alcune misure<sup>141</sup> culminate con l'adozione del *décret n°2007-196 du 13 février 2007*, che ha chiarito come i diplomi necessari alla partecipazione ad un concorso potessero essere valutati sia attraverso l'equivalenza dei diplomi stessi, sia attraverso la presa in considerazione dell'esperienza professionale<sup>142</sup>. Con la *loi 3 août 2009* la Francia ha esteso ai cittadini dell'Unione i benefici conse-

traité instituant la Communauté européenne». Il caso è analizzato da A. ZARCA, *L'égalité dans la fonction publique*, Paris 2014, p. 803.

<sup>137</sup> C.E. (ass.), 31 janvier 2002, n. 366313, *E.D.C.E.*, 2003, n. 54, p. 185.

<sup>138</sup> *Burbaud*, p. 100.

<sup>139</sup> Corte giust., 9 settembre 2003, c. 285/01, *Burbaud c. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*.

<sup>140</sup> C.E., 4 février 2004, *M. Leseine, Mme Warnimont*, req. n. 225310, in *A.J.D.A.*, 2004.

<sup>141</sup> *Loi n. 2005-843 du 26 juillet 2005*, che ha apportato l'inserimento dell'art. 13bis nella *loi du 13 juillet 1983*, introducendo l'apertura della *fonction publique* anche per via di *détachement*.

<sup>142</sup> Sul punto, vedi Cap II.

guenti a un *détachement*, ma non il diritto di ottenerlo, per poi recepire finalmente la giurisprudenza *Burbaud* con il *décret n° 2010-311 du 22 mars 2010*<sup>143</sup>.

L'Italia si è adeguata con una certa riluttanza al diritto europeo, con la legge 3 febbraio 1993, n. 29<sup>144</sup>. Fin dall'approvazione dello Statuto degli impiegati civili dello Stato del 1957<sup>145</sup>, che indica la cittadinanza italiana come requisito generale per l'accesso al pubblico impiego, la giurisprudenza amministrativa italiana ha considerato compito del legislatore delimitare i contorni della riserva di cittadinanza<sup>146</sup>.

Con il dPCM 174/1994, recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche, il legislatore ha identificato le posizioni riservate ai soli cittadini italiani<sup>147</sup>.

<sup>143</sup> *Décret n. 2010-311 du 22 mars 2010 relatif aux modalités de recrutements et d'accueil des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans un corps, un cadre d'emplois ou un emploi de la fonction publique française*. Con il *décret 2010-888 du 22 mars 2010*, modificato dal *décret 2017-722 du 2 mai 2017, relatif aux modalités d'appréciation de la valeur et de l'expérience professionnelles de certains fonctionnaires éligibles à un avancement de grade* è stata istituita la *Commission d'accueil des ressortissants communautaires*.

<sup>144</sup> L. 3 febbraio 1993, n. 29, recante «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», poi confluita in d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «Testo Unico sul Pubblico impiego», in G.U. 09 maggio 2001.

<sup>145</sup> Art. 2 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, *Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*, che si applica in via generale alle amministrazioni dello Stato che non hanno ordinamento autonomo.

<sup>146</sup> Cfr. Parere Cons. Stato, Sez II, 20 giugno 1990, n. 234; Cons. Stato, Sez. IV, 24 luglio 2017, n. 3665 e 3666, punto 4.

<sup>147</sup> DPCM 7 febbraio 1994, n. 174, «regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche», in G.U. 15 marzo 1994, n. 61, richiamato e confermato dal d.P.R. 4 maggio 1994, n. 487, «regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi». Il regolamento stabilisce che sono riservati ai cittadini italiani i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché delle regioni e della Banca d'Italia; i posti dei magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, degli avvocati e procuratori dello Stato; i posti dei ruoli civili e militari della presidenza del Consiglio dei ministri, del mini-

La cittadinanza italiana è attualmente richiesta solo per lo svolgimento di specifiche funzioni, essendo ammessa in alternativa anche la cittadinanza di uno Stato membro<sup>148</sup>. La legge comunitaria n. 97/2013 ha poi modificato l'articolo 38 del d.lgs 165/2001, allargando il numero dei potenziali candidati all'accesso a posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche italiane<sup>149</sup>.

Nonostante la resistenza degli apparati amministrativi all'applicazione del principio di libera circolazione<sup>150</sup>, la giurisprudenza italiana, pur a fasi alterne, ne ha convalidato l'applicazione<sup>151</sup>. Da ultimo il Consiglio di Stato, con la sentenza del 24 luglio 2017 n. 3666, ha ritenuto legittima l'apertura agli stranieri, senza i riferimenti all'art. 38 del d.lgs n. 165/2001, del bando per la selezione del direttore del Parco Archeologico del Colosseo, poiché i direttori dei musei statali «svolgono un'attività essenzialmente finalizzata ad assicurare una migliore utilizzazione, nella prospettiva della valorizzazione, di beni pubblici». Questa sentenza è stata pronunciata ribaltando la precedente sentenza del Tar del Lazio<sup>152</sup> e confermata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 25 giugno 2018, n. 9<sup>153</sup>. La giurisprudenza di me-

stero degli Affari esteri, del ministero dell'Interno, del ministero di Giustizia, del ministero della Difesa e del ministero delle Finanze e del Corpo forestale dello Stato.

<sup>148</sup> Cfr. art. 2, dPCM 7 febbraio 1994, n. 174: a) funzioni che comportano l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi; b) funzioni di controllo di legittimità e di merito.

<sup>149</sup> Per esempio, ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o che siano titolari dello status di rifugiato ovvero dello status di protezione sussidiaria (art. 3 *bis*).

<sup>150</sup> Il requisito della cittadinanza riecheggia infatti nell'art. 27, comma 3 del Testo unico sull'immigrazione del 1998 e nell'art. 37 del d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29, abrogato dall'art. 38 del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165.

<sup>151</sup> Si veda la pronuncia della Corte di cassazione, sez. Lavoro, 2 settembre 2014, n. 18523, sul ricorso di una cittadina albanese regolarmente soggiornante in Italia, per essere stata esclusa da un bando per l'assunzione di cinque disabili presso l'Amministrazione autonoma Monopoli di Stato. Si veda anche la sentenza del Tribunale di Firenze del 23 gennaio 2014 su una posizione di area tecnica di laboratorio presso l'Università degli Studi, ovvero quella del Tribunale di Oristano, 6 giugno 2014, su un concorso pubblico per infermieri. Si veda, ancora, il parere del Consiglio di Stato, n. 1091 del 9 ottobre 2014, che esprimeva parere favorevole al potenziale reclutamento di cittadini europei per i bandi di servizio civile straordinario.

<sup>152</sup> TAR Lazio, 7 giugno 2017, n. 6720; TAR Lazio, 24 maggio 2017, n. 6171, con nota di A. LIGUORI, *Il requisito della cittadinanza italiana nell'esercizio della funzione pubblica: il caso dei direttori dei musei*, in *Giust. amm.*, 2017, p. 11.

<sup>153</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9.

rito più recente sembra oramai essersi adeguata alla giurisprudenza europea<sup>154</sup>.

In Belgio la riserva dell'impiego pubblico, civile e militare, è contenuta all'art. 10, comma 2, della Costituzione, ma per via della giurisprudenza europea<sup>155</sup> solo i compiti che riguardano l'esercizio prevalente della *puissance publique* possono essere riservati ai cittadini belgi.

La formulazione del dettato costituzionale è particolarmente pregnante: «*seuls les Belges...*», anche se molte leggi possono, e sono intervenute in questo senso a stabilire delle eccezioni in materia<sup>156</sup> ma la realtà è ben diversa, a causa di tre fattori che caratterizzano la vita della società belga.

Per comprendere l'*humus* in cui fermentano le scelte del legislatore belga si dovrebbe infatti prendere in considerazione il processo federativo, l'integrazione nell'Unione europea e, più in generale, l'internazionalizzazione della vita sociale. Questo perché, come ha mostrato Francis Delpérée, la tensione dello Stato belga è quella di raggiungere un equilibrio tra tutte le categorie di candidati a un impiego pubblico: tra francofoni e fiamminghi, tra belgi e stranieri, tra stranieri e uomini e donne<sup>157</sup>.

La divisione della società e l'obbligo di iscrizione a un ruolo linguistico condizionano l'accesso alla funzione pubblica ben più che la nazionalità. La giurisprudenza belga si è infatti adattata a quella europea, per cui anche la funzione di referendario presso la *Cour de cassation* non è stata ritenuta rientrante nella deroga di cui all'art. 45 par. 4 del TFUE<sup>158</sup>.

In Lussemburgo, la cittadinanza è richiesta per gli impieghi che comportano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio del-

<sup>154</sup> Si vedano, da ultimo, Trib. Milano, Sez. Lavoro, 11 giugno 2018, n. 15759; Trib. Roma, Sez. Lavoro, 28 gennaio 2019, n. 798; le due sentenze richiamate hanno ritenuto discriminatoria la richiesta di cittadinanza italiana per un bando di mediatore culturale nei ruoli dell'amministrazione penitenziaria.

<sup>155</sup> Il riferimento è qui alla Corte EDU, 19 aprile 2007, *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, ric. n° 63235/00.

<sup>156</sup> Cfr. *loi du 22 septembre 1831*, che autorizza il reclutamento di agenti stranieri; *loi du 31 décembre 1851*, riguardo al reclutamento nei consolati; *loi du 28 avril 1953*, che apre al reclutamento di professori universitari.

<sup>157</sup> F. DELPÉRÉE, *L'équilibre des recrutements dans la fonction publique Belge*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2006, 2, 118, pp. 307-319.

<sup>158</sup> Corte giust., 6 ottobre 2015, c. 298/14, *Alain Laurent Brouillard c. Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation et État belge*.

l'autorità pubblica e a funzioni che hanno come oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o di altre persone giuridiche di diritto pubblico<sup>159</sup>.

Per acquisire la nazionalità lussemburghese, è richiesta la specifica competenza linguistica. La *loi sur la nationalité luxembourgeoise* del 2008 prevede due condizioni linguistiche cumulative. In primo luogo, è richiesta una competenza «sufficiente» attiva e passiva in francese, tedesco o lussemburghese. Apparentemente non viene imposto alcun test di lingua e non viene specificato il livello di competenza. Il secondo requisito linguistico riguarda la competenza orale in lussemburghese. Il livello da raggiungere si basa sul quadro comune europeo di riferimento per le lingue del Consiglio d'Europa. Attualmente è impostato su B1 per competenza orale passiva e A2 per competenza orale attiva. A seguito del referendum che si è tenuto il 7 giugno 2015 e che, tra l'altro, ha respinto la concessione dei diritti di voto per i residenti non lussemburghesi, il governo ha annunciato l'intenzione di abbassare questi requisiti linguistici a A2 per competenza sia passiva che attiva. Anche in Lussemburgo sono state recentemente vietate le discriminazioni dirette e indirette basate, fra l'altro, anche sulla nazionalità<sup>160</sup>.

In Svizzera la situazione è più frammentata, anche a causa delle differenze tra i cantoni<sup>161</sup>. I rapporti di lavoro stipulati dalla Confederazione non sono di tipo statutario, hanno origine in un contratto di lavoro di diritto pubblico redatto in forma scritta che prevede un periodo di prova di sei mesi al massimo<sup>162</sup>. Per lavorare per la Confederazione non serve in generale possedere il passaporto svizzero, così come il processo di selezione non prevede test linguistici. Se invece è necessario svolgere dei compiti che presuppongono l'utilizzo

<sup>159</sup> «Toutefois, la condition de la nationalité luxembourgeoise est requise pour les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public. Ces emplois seront déterminés par voie de règlement grand-ducal». Cfr. *loi du 18 décembre 2009*.

<sup>160</sup> *Règlement grand-ducal du 7 avril 2017*.

<sup>161</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen concluso il 26 ottobre 2004, in FF 2004 5273. L'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone (AC) firmato il 21 giugno 1999 concede agli Svizzeri e ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea il diritto di scegliere il Paese in cui lavorare e soggiornare.

<sup>162</sup> *LF du 14 déc. 2012*.

dei pubblici poteri la confederazione può intervenire con un'ordinanza per definire gli impieghi ai quali hanno accesso solo i cittadini di nazionalità svizzera e quelli cui hanno accesso solo i cittadini che hanno solamente la nazionalità elvetica<sup>163</sup>.

Il contratto di lavoro a tempo determinato è concluso al massimo per tre anni; passato quest'arco temporale, diventa *ex lege* a tempo indeterminato. I contratti a tempo determinato che si rinnovano senza interruzione e durano per più di tre anni diventano anch'essi a tempo indeterminato<sup>164</sup>.

### 5. *Lingua e confini*

Nonostante il fenomeno della globalizzazione abbia aperto una breccia nell'effettività del controllo dello Stato sul suo territorio<sup>165</sup>, la delimitazione di quest'ultimo risulta un irrinunciabile ambito spaziale per l'esercizio della sovranità.

Il territorio è primariamente segnato da confini esterni, ma sovente negli Stati considerati sono presenti frontiere linguistiche interne, più o meno marcate, dovute alla presenza di minoranze storiche<sup>166</sup>. Se la regola è che lingua e Stato nazionale condividono la stessa frontiera, le eccezioni possono dare luogo a problemi rilevanti di regolamentazione dei confini interni nei Paesi plurilingue o in cui sono presenti minoranze linguistiche storiche.

La *superdiversity* dei fenomeni sociali postula un diverso modo di studiare il rapporto tra lingua e gruppi, per cui gli studi sociolinguisti

<sup>163</sup> ATF, 16.02.2001, 2° 34/2001.

<sup>164</sup> Cfr. art. 8 L(Pers), emendata dalla LF *du 14 déc. 2012*.

<sup>165</sup> M. R. FERRARESE, *Il diritto sconfinato*, Bari 2006. M. BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino 2017.

<sup>166</sup> Il termine "frontiera" e "confine" sono qui usati indifferentemente, anche se il primo porta con sé l'idea della mobilità e dell'attitudine ad essere spostata, il secondo ha invece un coefficiente di stabilità maggiore. Si veda P. ZANINI, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Milano 2000, p. 7 ss. Secondo l'Autore, «disegnare un confine diventa allora il modo per ottenere qualcosa dagli altri: uno spazio proprio dove stabilire le proprie regole, un'autonomia visibile anche dall'esterno, il riconoscimento di una diversità. Fin dalla sua prima apparizione, il confine mostra quello che sembra essere il suo carattere fondamentale: segnare il luogo di una differenza, reale o presunta che sia». Sul concetto di frontiera inteso nella sua mobilità e come esperienza fondamentale nella storia americana si veda F. J. TURNER, *La frontiera nella storia americana*, Bologna 1957. Il saggio era apparso originariamente nel *Report of the American Historical Association* nel 1893.

stici «piuttosto che lavorare in termini di omogeneità, stabilità e certezza dei confini, partono da fenomeni quali la mobilità, la commistione, le dinamiche politiche ed il radicamento storico»<sup>167</sup>. La stessa innovazione sociale riguarda il rapporto tra lingua e territorio, tra stato e comunità immaginata, in un quadro di pluralismo globale<sup>168</sup>.

In Italia, il ritardo con cui l'ordinamento ha attuato il principio di tutela delle minoranze linguistiche contenuto nell'art. 6 della Costituzione<sup>169</sup> ha contribuito a creare un confine netto tra le regioni a statuto speciale – nelle quali per la verità risiede il maggior numero, ma, si badi, non la totalità di cittadini allogliotti – e le regioni a statuto ordinario, di fatto tutelando unicamente le minoranze presenti nelle prime<sup>170</sup>. Così, le minoranze storiche presenti in Valle d'Aosta e in Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno trovato attraverso lo statuto speciale delle loro regioni una piena tutela, che ne ha favorito l'integrazione e la partecipazione alla società, in una dinamica di *empowerment* che è riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>171</sup>.

L'italiano è assunto a lingua ufficiale dall'art. 99 dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol e implicitamente dall'art. 38 di quello della regione Valle d'Aosta. In tempi più recenti, l'art. 1 della legge 482/1999 ha decretato lo *status* per tutta la Repubblica. Le due regioni a statuto speciale tutelano le minoranze linguistiche *superprotette* con l'adozione del separatismo linguistico in Trentino-Alto Adige/Südtirol e del bilinguismo in Valle d'Aosta.

Il primo modello si pone l'obiettivo di una rigida differenziazione tra i gruppi linguistici, con la previsione di norme molto dettagliate sull'uso della lingua materna da parte della popolazione germanofona residente nella provincia di Bolzano. A seconda dei casi, vi è l'ob-

<sup>167</sup> J. BLOMMAERT, B. RAMPTON, *Language and Superdiversity*, in *Diversities*, 2011, 2, 13, p. 3.

<sup>168</sup> P.S. BERMAN, *Global Legal Pluralism, A jurisprudence of Law Beyond Borders*, Cambridge 2012.

<sup>169</sup> Si è dovuto attendere la legge 15 dicembre 1999, n. 482, che ha riconosciuto e tutelato tutte le lingue minoritarie presenti in Italia, individuate in apposito elenco.

<sup>170</sup> E. PALICI DI SUNI, *I diritti linguistici oggi: Italia e Unione Europea a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, maggio, fascicolo speciale, p. 539.

<sup>171</sup> Corte cost., n. 159 del 2009, che sancisce «la misura concreta di effettività di tali principi di tutela delle minoranze è [...] condizionata all'esistenza di leggi e misure amministrative». In dottrina, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 355. Sul problema dei piccoli numeri, vedi J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione*, cit.

bligo di utilizzare l'italiano o il tedesco, e sono state istituite scuole separate<sup>172</sup>. La prova della conoscenza della lingua italiana e tedesca è data dal superamento dell'esame di bilinguismo, istituito nel 1977, che costituisce un requisito imprescindibile per lavorare nella pubblica amministrazione<sup>173</sup>.

Il bilinguismo valdostano è improntato al principio del pluralismo e della tolleranza, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una cultura inclusiva della minoranza<sup>174</sup>: lo statuto speciale della Valle d'Aosta prevede intatti la diffusione dell'italiano e del francese, attuata mediante l'insegnamento pubblico di entrambe le lingue. Questa scelta comporta la possibilità di utilizzare indifferentemente questi due idiomi negli uffici pubblici e nelle scuole, ma in quelle superiori il francese viene insegnato come materia e non è utilizzata come lingua d'insegnamento.

La particolare tutela accordata ai gruppi linguistici residenti in Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta ha fatto parlare di minoranze *superprotette*, nella misura in cui forme di bilinguismo sono applicate esclusivamente nelle regioni a statuto speciale. Per quanto riguarda il contenuto della tutela, la necessità di riconoscere protezione a gruppi linguistici minoritari rispetto alle stesse minoranze storiche presenti sia in Valle d'Aosta che in Trentino-Alto Adige/Südtirol ha comportato la creazione di ulteriori confini all'interno delle regioni a statuto speciale. È il caso dei ladini in Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai quali lo statuto speciale ha garantito fin dal 1948 l'insegnamento della lingua ladina dapprima nei soli comuni in cui essa è parlata<sup>175</sup>, e successivamente in tutto il territorio delle provincie di Trento e Bolzano<sup>176</sup>. In Valle d'Aosta, più recentemente, sono stati ricono-

<sup>172</sup> S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnici*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2744.

<sup>173</sup> D.P.R. 26 luglio 1976, n. 752; si vedano le polemiche suscitate a seguito della legge provinciale n. 10 del 17 ottobre 2019, con cui la Federazione nazionale dei medici (Fnomceo) spinge il governo a impugnare la norma che consente ai medici germanofoni di essere reclutati senza parlare italiano. La norma si inserisce nella vicenda del primario austriaco Thomas Müller del laboratorio centrale dell'ospedale San Maurizio che, avendo dimostrato una scarsa conoscenza dell'italiano in seguito a un test linguistico ministeriale, ha portato l'Ordine dei medici a votare per la sua espulsione.

<sup>174</sup> E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino 2002, p. 29 ss.

<sup>175</sup> Art. 87, Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

<sup>176</sup> Art. 102, Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 1.

sciuti la tutela e l'insegnamento della lingua materna per la minoranza walser, insediata in alcuni comuni della Valle del Lys individuati da apposita legge regionale<sup>177</sup>.

La riforma dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol del 2001<sup>178</sup> e una successiva legge della Provincia di Trento<sup>179</sup> hanno introdotto accanto al tedesco e al ladino la tutela del mocheno e del cimbro, definendone il territorio di competenza rispettivamente in tre comuni per la minoranza mocheno e in un solo comune per la minoranza cimbra.

Con la legge 482/1999 l'Italia ha riconosciuto su tutto il territorio nazionale la tutela della lingua e della cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate, e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo<sup>180</sup>. La norma prevede l'utilizzo della lingua della minoranza accanto a quella italiana nelle scuole materne, elementari e secondarie di primo grado ubicate nei comuni – o perfino in un territorio subcomunale – individuati da apposita delibera di ciascun consiglio provinciale<sup>181</sup>. Il riconoscimento delle dodici lingue di minoranza nazionali crea nuove frontiere linguistiche, pur accordando a tali minoranze una tutela assai più limitata e non comparabile con quella assicurata alle minoranze storiche delle regioni a statuto speciale, i cui confini restano netti e determinati da apposita legge costituzionale.

Al di fuori della penisola, la lotta per il riconoscimento dei diritti linguistici in Belgio è più tardiva rispetto ai dibattiti della Costituente in Italia. La "lunga marcia"<sup>182</sup> per arrivare all'attuale assetto federale sancito dalla riforma costituzionale del 5 maggio 1993 inizia negli anni Settanta<sup>183</sup>, anche se la disarticolazione territoriale dell'ordina-

<sup>177</sup> Art. 40 bis, Statuto Valle d'Aosta, introdotto con legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2.

<sup>178</sup> Art. 102, Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

<sup>179</sup> Legge della Provincia di Trento del 19 giugno 2008, n. 6.

<sup>180</sup> Art. 2, legge 15 dicembre 1999, n. 482.

<sup>181</sup> Art. 2, legge 15 dicembre 1999, n. 482: «La delimitazione dell'ambito territoriale e subcomunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche previste dalla presente legge è adottata dal consiglio provinciale, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni».

<sup>182</sup> P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, cit.

<sup>183</sup> Cfr. *loi constitutionnelle* del 24 dicembre 1970.

mento affonda le sue radici in un insieme di norme emanate tra la prima e la seconda guerra mondiale<sup>184</sup>, che sanciscono la fine del bilinguismo e postulano l'inizio di un monolinguisimo regionale sintetizzabile nel brocardo *cuius regio, eius lingua*<sup>185</sup>.

Una prima fissazione della frontiera linguistica si deve alla legge del 1962, che delimita il territorio bilingue di Bruxelles, dividendo il Belgio in quattro regioni linguistiche, di cui tre monolingue, francese, neerlandese e tedesca, e una bilingue<sup>186</sup>. La frontiera linguistica «cessa di essere uno strumento del diritto amministrativo per convertirsi in un carattere intangibile dell'organizzazione territoriale belga»<sup>187</sup>. Con la riforma costituzionale del 1970 e le leggi di attuazione dell'anno successivo vengono definite le quattro comunità culturali, che successivamente daranno luogo alle comunità linguistiche previste dalla riforma costituzionale del 1993<sup>188</sup>.

La creazione di gruppi linguistici omogenei e la territorializzazione di ciascuna identità regionale non ha fatto che aumentare le rivendicazioni separatiste delle comunità, favorite dalla scissione dei tre principali partiti nazionali in formazioni politiche monolingue, con l'ambizione di meglio rappresentare la singola comunità a livello federale.

Dagli anni Settanta i cittadini smisero di essere scolarizzati anche nella lingua degli altri e si procurò così una frattura culturale sempre più profonda che originò due universi paralleli caratterizzati da una pianificata incomunicabilità, che avrebbe posto le premesse per l'ineluttabile svolta federale. Questa incomunicabilità è testimoniata dallo

<sup>184</sup> Una legge (ordinaria) del 31 luglio 1921 e poi una legge (ordinaria) del 14 luglio 1932 sul regime linguistico dell'insegnamento primario e dell'insegnamento intermedio; una legge (ordinaria) del 28 giugno 1932 sull'uso delle lingue in materia amministrativa; una legge (ordinaria) del 15 giugno 1935 sull'uso delle lingue in materia giudiziaria.

<sup>185</sup> S. VENTURA, *Le premesse del processo di federalizzazione in Belgio*, in *Quaderni di scienza politica*, 2006, 1, p. 103.

<sup>186</sup> Cfr. *Loi* 8 novembre 1962, che fissa definitivamente la frontiera linguistica tra le Fiandre e la Vallonia, prevedendo *accomodements* per i comuni misti e dividendo il distretto amministrativo di Bruxelles in due entità distinte: Bruxelles-Capitale e Bruxelles-Hal Vilvorde.

<sup>187</sup> A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna 2012.

<sup>188</sup> Con la riforma costituzionale il Belgio viene ad essere costituito di tre regioni: la regione vallona, la regione fiamminga e la regione di Bruxelles, e di quattro regioni linguistiche: la regione di lingua francese, la regione di lingua neerlandese, la regione bilingue di Bruxelles-Capitale e la regione di lingua tedesca.

sdoppiamento istituzionale dei partiti<sup>189</sup>, che portò al frazionamento linguistico del Parlamento attraverso la creazione di due gruppi (nerlandese e francese), pregiudicando così la fruizione dell'intero dibattito politico per l'intera popolazione<sup>190</sup>.

L'emersione di un contrasto tra il principio territoriale e il principio di personalità della lingua inizia negli anni Ottanta, quando le comunità culturali si occupano di materie *personnalisables*<sup>191</sup> e viene creata una *Cour d'Arbitrage* per dirimere i contrasti originati dal nuovo sistema multilivello<sup>192</sup>.

Le entità costitutive dello Stato federale sono quindi le comunità, composte secondo il principio di personalità della lingua dai gruppi etnici e dalle regioni, formate su base territoriale, provinciale e comunale<sup>193</sup>. Le comunità sono destinatarie di competenze che rilevano ai fini della cultura, della lingua, e del suo impiego nella pubblica amministrazione, mentre le regioni fondano la loro esistenza su un'aspirazione di maggior indipendenza economica.

Le province e i comuni sono investiti di una competenza generale che consente loro di intervenire in tutte le questioni che considerano di interesse locale, fatta salva la gerarchia delle norme<sup>194</sup>.

Nel 1996 la *Cour d'Arbitrage* ha affermato il principio territoriale sancendo che il costituente aveva «*déterminé une répartition exclu-*

<sup>189</sup> X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles 2011, p. 288; A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 14.

<sup>190</sup> M. OLIVETTI, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, Milano 2007, p. 78.

<sup>191</sup> Con la legge 8 agosto 1980, le comunità culturali ottennero competenza in materia di sanità e assistenza sociale e si iniziarono a istituire gli organi delle comunità e delle regioni.

<sup>192</sup> Con le leggi 28 giugno 1983 e 10 maggio 1985 viene istituita la *Cour d'Arbitrage*, a composizione paritaria vallone e fiamminga, che con *loi du 9 mars 2003* è stata elevata a giudice delle leggi e non più solo arbitro nel riparto di competenze fra enti decentrati e Stato. Dal maggio 2007, la denominazione della *Cour d'Arbitrage* è mutata in *Cour Constitutionnelle*. Cfr. *révisions constitutionnelles du 7 mai 2007, publiées au Moniteur belge du 8 mai 2007*, e entrata in vigore l'8 maggio 2007. Con tre *lois du 21 février 2010*, pubblicate sul *Moniteur belge du 26 février 2010*, i testi legislativi sono stati adattati a questa nuova denominazione.

<sup>193</sup> La *loi spéciale du 13 juillet 2001 a opéré la régionalisation d'une série de matières parmi lesquelles l'organisation des provinces et des communes*.

<sup>194</sup> A.G. GAGNON, *L'età delle incertezze. Saggio sul federalismo e la diversità nazionale*, Padova 2013, p. 19, rileva che «il federalismo rende possibile la formazione evolutiva delle diverse maggioranze insediate nei territori, contribuendo così ad uno sviluppo significativo della diversità nazionale».

*sive de compétence territoriale*»<sup>195</sup>: il diritto costituzionale belga non rende pertanto le comunità responsabili del destino delle loro minoranze in altre regioni.

Non esiste una gerarchia tra le norme decretate dall'autorità federale e quelle emanate dalle regioni e dalle comunità: un decreto regionale o comunitario adottato nelle materie trasferite a tali entità equivale a una legge federale.

Il federalismo belga si è sviluppato come un processo di dissociazione di un assetto unitario e non di associazione tra entità federate e si caratterizza per la sovrapposizione di tre comunità e di tre regioni, disallineate sul piano territoriale, dando luogo ad un assetto asimmetrico<sup>196</sup>, con i confini linguistici delle comunità che non coincidono con quelli regionali.

In Svizzera, le frontiere linguistiche sono andate consolidandosi in assenza di particolari tensioni tra i vari gruppi, perché la composizione multi-etnica e multilingue del popolo elvetico, che trae origine da complesse vicende storiche risalenti all'epoca romana, ha favorito il sedimentarsi di un'unione progressiva tra i cantoni, i quali non hanno mai tentato di modificare la stabilità della ripartizione linguistica<sup>197</sup>.

La Confederazione elvetica costituisce un esempio storico di costruzione di una identità nazionale che si attua mediante il riconoscimento costituzionale di un plurilinguismo di Stato. Nonostante la componente prevalente di questo plurilinguismo sia germanofona, perché i cantoni che componevano la Confederazione fino all'inizio del 1800 parlavano tedesco e non avevano integrato i territori che avrebbero successivamente costituito la Svizzera romanda e il Ticino, la decentralizzazione forte che costituisce l'essenza della Confederazione aveva aggirato il problema lasciando ampissima autonomia alle amministrazioni locali. Infatti, il particolarismo linguistico svizzero non è mai stato minacciato dalla predominanza dei cantoni germanofoni perché «le pouvoir étatique ne se manifestait normalement à l'individu que sous la

<sup>195</sup> C. Arb., arrêt n. 54/96, 3 octobre 1996, B.7.1, B.7.2 e B.9, meglio conosciuta come arrêt Carrefour, dal nome del periodico sovvenzionato. M. UYTENDAELE, R. WITMEUR, *La frontière linguistique entre deux eaux*, in *Journ. Trib.*, 21 juin 1997, pp. 478-480; C. Arb., arrêt n. 56/2000, 17 mai 2000, B.3.

<sup>196</sup> F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, 1, p. 181.

<sup>197</sup> Cfr. D. FROIDEVAUX, *Construction nationale et pluralisme suisse: idéologie et pratiques*, in *Revue Suisse de sciences politiques*, 1997, 4, pp. 1-30.

forme de l'administration locale, dont la langue était la langue de l'«endroit». Questo forte radicamento del principio di territorialità ha fatto sì che la proporzione di persone che parlano francese e tedesco restasse invariata. Rispettando le lingue a livello cantonale la questione linguistica resta ancorata a una dimensione locale, e questo fatto ha contribuito a mantenere stabilità e sicurezza. La stabilità svizzera è il risultato di un reticolato di collaborazioni formali (concordati e conferenze intercantonali) e informali (lobby), della distribuzione delle religioni e delle lingue, e infine della costruzione di una storia comune.

La Svizzera è composta di tre regioni topografiche<sup>198</sup>, racchiuse da cinque stati confinanti che nel corso dei secoli hanno influenzato anche le forme di organizzazione amministrativa dei cantoni confederati.

La stessa identità elvetica è stata costruita in opposizione alle grandi potenze da un gioco di alleanze di cantoni e città, variabili nel tempo in base agli interessi di ciascuna. Così, la Svizzera moderna, liberale e radicale, è nata per evitare gravi conflitti interni e la Costituzione federale del 1848 ha assicurato da subito l'autonomia ai cantoni.

Il plurilinguismo fa la sua comparsa ufficiale nel corso della dominazione napoleonica con la Costituzione del 25 maggio 1802 e con l'Atto di Mediazione del 19 febbraio 1803<sup>199</sup>, che stabiliscono l'uguaglianza delle lingue e l'obbligo di pubblicazione in tedesco, francese e italiano delle leggi della repubblica elvetica. Dopo un breve ritorno al monolinguisimo germanofono dettato dagli esiti del Congresso di Vienna, è la Costituzione federale della Confederazione del 1848 ad introdurre il principio della specialità linguistica: al monolinguisimo su base cantonale si sovrappone il plurilinguismo federale<sup>200</sup>. Un concetto che caratterizza la specificità della Confederazione elvetica e che resterà inalterato nel corso delle successive modifiche costituzionali.

Con la riforma del 1938, il romancio diviene lingua nazionale accanto al tedesco, al francese e all'italiano, ma solo queste ultime tre sono lingue ufficiali della Confederazione<sup>201</sup>.

<sup>198</sup> (Pre)alpino, Altopiano e Giura.

<sup>199</sup> J.P. FELBER, *De l'Helvétie romaine à la Suisse romande*, Genève 2006, p. 25 ss.

<sup>200</sup> Il principio non ha escluso la creazione di cantoni bilingue come Berna, Friburgo e Vallese o di città bilingue come Biel-Bienne, Leubringen-Evilar e Freiburg-Fribourg.

<sup>201</sup> Cfr. art. 70 Costituzione elvetica punti 1 e 2: «Le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia. 2. I Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone [...]».

Viene inoltre sancita l'uguaglianza giuridica delle lingue, lasciando ai cantoni la libertà di organizzarsi come meglio ritengono in omaggio alla loro autonomia. Le lingue nazionali cessano di essere lingue meramente parlate e divengono costitutive della società elvetica, sul modello degli Stati unitari. Non può sfuggire che, diversamente dalle lingue ufficiali che riguardano lo Stato, l'aver utilizzato il termine lingua nazionale è spia del bisogno e della volontà di comprendersi, superando le differenze linguistiche e razziali<sup>202</sup>.

Nel suo messaggio all'*Assemblée fédérale* del 1973, il *Conseil fédéral* ha ben riassunto la specificità del rapporto elvetico tra *langue* e *droit*: «La Confédération ne repose donc pas sur une unité linguistique ou ethnique; notre communauté étatique est encore moins une association de groupes linguistiques. La Suisse est d'avantage une fédération d'états historiques, les cantons, dont les frontières ne sont ni linguistiques ni confessionnelles»<sup>203</sup>. Negli anni Novanta del secolo scorso, il principio di libertà linguistica viene positivizzato ed introdotto nella Costituzione<sup>204</sup> con le revisioni del 1996 e del 1999. Fino ad allora, il principio di territorialità era prevalente<sup>205</sup>, pur emergendo le istanze delle minoranze linguistiche più consistenti<sup>206</sup>.

In Svizzera, «il principio di territorialità dei regimi linguistici si accompagna quindi ad un impegno, da ultimo costituzionalmente codificato ma da sempre ritenuto implicito nell'assetto confederale elvetico, di rispetto da parte delle autorità sia federali che cantonali dei confini linguistici, che sono assunti come tendenzialmente non alterabili»<sup>207</sup>.

Il principio di territorialità e quello di libertà linguistica si scontrano anche nelle aule di giustizia. Nel 1993, con l'*arrêt Marly*<sup>208</sup>, il *Tribunal fédéral* ha riconosciuto nel principio di territorialità un diritto fondamentale di ordine pubblico che spetta alle autorità cantonali tutelare, dichiarando irricevibile il ricorso di una famiglia germanofona residente in territorio francofono<sup>209</sup>.

<sup>202</sup> Sia concesso il rinvio a E. GRASSO, *I confini mobili*, cit., p. 113.

<sup>203</sup> Messaggio del *Conseil fédéral* del 21 dicembre 1973, FF 1973 I 264.

<sup>204</sup> Cfr. art. 18 Costituzione Federale, come modificato dalla revisione costituzionale del 18 aprile 1999.

<sup>205</sup> Cfr. ATF 106 Ia 303 *Brunner*, in *Jdt*, 1982 I 230.

<sup>206</sup> Cfr. ZBI 1982 p. 356 ss., *Antonio G./Bivio*.

<sup>207</sup> F. GUELLA, *L'ordinamento multinazionale svizzero tra (con)federalismo e plurilinguismo*, cit., p. 1075.

<sup>208</sup> TF, *arrêt* 4 marzo 1993, *Marly*, 2P.51/1992.

<sup>209</sup> Il caso era quello di un regolamento del Comune francofono di Marly che, disponendo di una scuola francofona, non aveva concesso ad alcuni bambini ger-

Dopo il 1996 il principio di territorialità cede il passo ad un bilanciamento con quello di libertà linguistica, che deve essere ricercato nel caso concreto, a seconda dell'interesse tutelato e delle zone linguistiche. Entrambi i principi sono caratterizzati da un approccio soggettivo alla gestione della diversità linguistica, e tendono a trovare la formula più adatta alla realtà sociale, in modo da risolvere la questione linguistica in maniera equilibrata, pacifica e consensuale<sup>210</sup>.

Fermo il diritto dei cantoni a designare la lingua (o le lingue) del proprio territorio, il compromesso svizzero risiede pertanto nella complementarietà tra i due principi, che concorrono nell'individuare un interesse pubblico mutevole<sup>211</sup>. I ruoli dei gruppi linguistici sono tuttavia cambiati nel tempo: la minoranza romanda era tradizionalmente scettica nell'attribuire molte competenze alla Confederazione, mentre è ora più la maggioranza tedesca ad opporsi all'omogeneizzazione in nome del mantenimento delle differenze.

Ciò si percepisce anche nella differenza di approccio all'integrazione europea che è molto più accettata dalla Francia e dalla Svizzera romanda piuttosto che dalla Svizzera tedesca, che si distingue in questo caso dalla Germania, notoriamente europeista<sup>212</sup>.

Nel 2010 è entrata in vigore la *loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*, successivamente completata dall'*ordonnance du Conseil fédéral*, entrata in vigore il 1 luglio 2010<sup>213</sup>, che prevede una rappresentazione dei quattro idiomi ufficiali in seno all'amministrazione federale.

L'unicità del modello svizzero, grazie all'elasticità del bilanciamento tra lingua e territorio, rende la frontiera linguistica nel Paese elvetico particolarmente mobile, e suscettibile di continue modificazioni a seconda degli interessi in gioco nel caso concreto.

In Lussemburgo, la materia linguistica, la cultura, la coscienza di un'identità nazionale fanno parte della costruzione del Paese<sup>214</sup>. No-

manofoni la possibilità di frequentare una scuola tedesca presente in una comunità limitrofa a spese della collettività di Marly.

<sup>210</sup> J. VERNET LLOBET, *Dret lingüístic*, Valls 2003.

<sup>211</sup> Cfr. competenza cantonale in materia di organizzazione della giustizia civile e penale (art. 129 cpc e 67 cpp).

<sup>212</sup> H. KRIESI, D. WERNLI, P. SCIARINI, M. GIANNI, *Le quadrilinguisme en Suisse, présent et futur, Analyse, proposition et recommandations d'un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur*, Berne 1996.

<sup>213</sup> (RS 441.11).

<sup>214</sup> F. FEHLEN, *Le francique: dialecte, langue régionale, langue nationale?*, in *Glottopol, Langues de frontières et frontières des langues*, 2004, 4, p. 23 ss.

nostante sia vigente un trilinguismo di Stato, l'articolazione del territorio non ha risentito di una suddivisione interna dei parlanti in diversi idiomi. Il territorio, viste anche le ridotte dimensioni, è suddiviso in Stato e comuni, per cui gli *employés* sono retti da una normativa alternativamente statale<sup>215</sup> o comunale<sup>216</sup>.

Il confine che rileva è quello esterno: il Granducato si trova infatti lungo il confine franco-tedesco stabilito dal trattato di Londra nel 1839. Per questa ragione, la maggior parte degli abitanti si trova a utilizzare la stessa lingua, il cosiddetto tedesco lussemburghese, che ricopre un ruolo particolare nella costruzione nazionale del Lussemburgo<sup>217</sup>, anche se il Granducato comprende villaggi di lingua tedesca e francese, rispettivamente a oriente e occidente, lingue che saranno mantenute anche dopo l'indipendenza. Gli intellettuali lussemburghesi sono impregnati della cultura tedesca, e di sicuro riveste una particolare importanza il fatto che la partizione del 1839 crea l'unità linguistica del Lussemburgo, un Paese monolingue, appena distinguibile dalle terre renane, dove alla lingua parlata si aggiungono anche quelle dei suoi antichi colonizzatori. La popolazione parla in gran parte un dialetto germanico mentre la borghesia conosce il tedesco ma anche il francese, che era la lingua amministrativa dell'antico dipartimento delle *Forêts* che comprendeva anche il territorio del Lussemburgo.

Il francese fu conservato come lingua dello Stato e della giustizia, dove il diritto civile era largamente ispirato a quello del *code civil* e il diritto pubblico ispirato a quello belga. La diffusione della lingua francese ha comunque ragioni storiche, che affondano le radici nell'insofferenza alla dominazione prussiana. La borghesia della capitale per distinguersi dal presidio prussiano coltiva il francese, che per tutto l'Ottocento costituisce una lingua elitaria, mentre le classi inferiori parlavano il dialetto, che diventa l'incarnazione del patriottismo<sup>218</sup>.

Una prima forma di bilinguismo è introdotta dalla *loi du 26 juillet 1843, n°1709b, sur l'instruction primaire* che prescriveva l'apprendimento del tedesco e del francese nell'educazione primaria. Il nuovo

<sup>215</sup> *Loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.*

<sup>216</sup> *Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.*

<sup>217</sup> Cfr. M. PAULY, *Histoire du Luxembourg*, Bruxelles 2013.

<sup>218</sup> P. PEPORTE, S. KMEC, B. MAJERUS, M. MARGUE, *Inventing Luxembourg: Representations of the Past, Space and Language from the Nineteenth to the Twenty-First Century*, Leiden-Boston 2010.

Paese cerca così di connettersi con i due bacini culturali in cui affonda le sue radici, anche se la classe media superiore preferisce il francese e quindi esclude dalla vita le classi meno colte della popolazione.

Il popolo parla *Lëtzebuergesch* (lussemburghese), una lingua orale che all'epoca non godeva (e nemmeno ambiva) allo status di lingua nazionale<sup>219</sup>. Il francese è la lingua dell'amministrazione e della giustizia, anche se la legislazione è regolarmente tradotta in tedesco<sup>220</sup>.

Il trilinguismo lussemburghese si afferma all'inizio del XX secolo anche se le lotte per riconoscere lo statuto di lingua nazionale risalgono al Dopoguerra<sup>221</sup>. Ancora una volta, la scelta linguistica fa leva sull'opposizione allo straniero occupante. I lussemburghesi, che parlavano il *Lëtzebuergesch* divennero consapevoli di doversi emancipare dal tedesco quando avvertirono la necessità di dissociarsi dal loro vicino. Lo spartiacque è costituito dal 1941: prima del 1941, i lussemburghesi sono di lingua tedesca e parlano anche francese. Dopo il 1941, i lussemburghesi parlano in lussemburghese e conoscono anche il francese e il tedesco<sup>222</sup>. L'annessione del territorio nel 1940 rese palese l'affermarsi di un sentimento antigermanico che era stato nascosto dal primo conflitto mondiale nei confronti della nazione tedesca e liberò l'affermazione della propria identità, sintesi di tre nazioni<sup>223</sup>, e quindi della propria lingua<sup>224</sup>. Attribuendo nel 1941 lo statuto di lingua nazionale al lussemburghese, il Granducato impose a una varietà dialettale il ruolo di pietra angolare della comunità sta-

<sup>219</sup> G. TRAUSSCH, *Histoire du Luxembourg*, Paris 1992, p. 109; «*Le plus grand danger qui guette l'identité du luxembourgeois serait la progression vers des niveaux culturels toujours plus élevés, c'est-à-dire son évolution vers une langue de culture (Kultursprache)*».

<sup>220</sup> Il tedesco fino alla metà del XX secolo è stata la lingua della *United States Brewers' Association*.

<sup>221</sup> N. LEFRANÇOIS, *Le luxembourgeois, enfant naturel de la Seconde Guerre mondiale*, in *Lengas*, 80, 2016, pp. 1-15.

<sup>222</sup> P. MAGÈRE PHILIPPE, B. ESMEIN, M. POTY, *La situation de la langue française parmi les autres langues en usage au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg-Metz 1998.

<sup>223</sup> Trausch parla a questo proposito di "mischkultur". Cfr. G. TRAUSSCH, *Histoire du Luxembourg*, cit.

<sup>224</sup> «La prise en compte d'un parler local est consubstantielle d'une redéfinition de l'identité luxembourgeoise: ni allemande, ni française, ni belge mais le fruit de ces trois nations s'interpénétrant au Luxembourg dans une Mischkultur (une culture mixte) selon Trausch». N. LEFRANÇOIS, *Le luxembourgeois, enfant naturel de la Seconde Guerre mondiale*, cit., p. 5.

tale. In questo senso, il lussemburghese deriva da un'affermazione di identità volta a riunire sotto lo stesso vessillo coloro che desideravano dissociarsi da un particolare sistema politico<sup>225</sup>. Nel 1984, il *Lëtzebuergesch* ottiene uno statuto giuridico<sup>226</sup>, a discapito del fatto che sia «à la fois une langue dominante, un dialecte en position de langue nationale, une langue peu parlée et une des langues européennes les moins répandues»<sup>227</sup>.

#### 6. Diversità linguistica e accesso alla funzione pubblica

L'organizzazione della pubblica amministrazione richiede idealmente il reclutamento del personale più adatto all'esecuzione delle funzioni da svolgere. È stato affermato che il principio meritocratico si sia sviluppato maggiormente in occidente perché la borghesia aspirava al fatto che «le posizioni di responsabilità all'interno dello Stato sia in ambito civile che militare, fossero assegnate sulla base di provate competenze piuttosto che sulla base del nepotismo, del clientelismo, della corruzione e della compravendita»<sup>228</sup>.

Nonostante la riottosità del mondo anglosassone all'elaborazione di una scienza giuridica amministrativa, importanti suggestioni emersero proprio dalla tradizione giuridica inglese, quando nel corso del XVIII si avvertì il bisogno di mandare nelle colonie indiane amministratori ben preparati e specificatamente formati ad operare sul territorio<sup>229</sup>.

Nell'amministrare i territori indiani attraverso la Compagnia Britannica delle Indie Orientali<sup>230</sup>, si avvertì infatti la necessità di disporre di funzionari preparati ai compiti che dovevano espletare.

<sup>225</sup> N. LEFRANÇOIS, *Le luxembourgeois, enfant naturel de la Seconde Guerre mondiale*, cit.

<sup>226</sup> Cfr. *loi du 24 février 1984 sur le régime des langues*.

<sup>227</sup> Cfr. N. LEFRANÇOIS, *Le luxembourgeois, enfant naturel de la Seconde Guerre mondiale*, cit.

<sup>228</sup> J.H. GOLDTHORPE, *I problemi della meritocrazia*, in *Stato e mercato*, 1994, 40, 1, p. 7 ss.

<sup>229</sup> Ma è solo con il Raj, l'incorporazione del 1876 nell'impero, che si avverte l'esigenza di disporre di amministratori particolarmente efficaci e preparati. E. BLUNT, *The I.C.S., The Indian Civil Service*, London 1938.

<sup>230</sup> J.S. MILL, *Considerations on representative government*, cit. La Compagnia britannica delle Indie orientali, dal 1707 Compagnia inglese delle Indie orientali, fu fondata nel 1600 e fu ufficialmente sciolta nel 1874.

Così, con il *Charter Act* del 1853, venne stabilito che i funzionari, selezionati sulla base di conoscenze generali, ricevessero una formazione *ad hoc* dedicata all'apprendimento della lingua e del diritto indiano<sup>231</sup>. Successivamente, con lo scioglimento della Compagnia delle Indie e la sostituzione dell'omonimo collegio con quello di Haileybury, nel 1862, venne potenziato l'insegnamento di materie inerenti all'orientalismo, che in particolar modo attiravano i figli di coloro che avevano frequentato il precedente collegio<sup>232</sup>.

Nel corso del XIX secolo l'Inghilterra trapiantò con successo nella propria organizzazione amministrativa interna il modello concorsuale messo a punto per selezionare i futuri funzionari che avrebbero gestito le colonie.

Questo modello, improntato all'*open and fair competitive examination*, fu adottato a partire dal 1870 ad opera del Primo ministro Gladstone, che diede attuazione ai concorsi per razionalizzare la spesa pubblica, rimediare al clientelismo e cercare di limitare l'impatto delle criticità concorsuali evidenziate dal rapporto *Northcote-Trevelyan*<sup>233</sup>. Precedentemente, le scelte effettuate per ricoprire i posti nei pubblici uffici erano influenzate dalla politica o dai rapporti familiari.

Il rapporto *Northcote-Trevelyan* fu attuato progressivamente e rincorreva l'idea del *public trust* ottenuto mediante *an efficient body of permanent officers* scelti tra gli studenti laureatisi a Oxford e Cambridge e reclutati per concorso: il concetto di merito venne così legato a quello di *intellectual superiority* e non di *technical ability*<sup>234</sup>. La

<sup>231</sup> M. GRIFFO, *L'India coloniale dalla autocrazia costituzionale alla protodemocrazia. Il dibattito sulle riforme e l'Indian Civil Service (1909-1919)*, Milano 1999, p. 39 e spec. Nt. 58. R. ROCHER, *The creation of anglo-hindu law*, in T. LUBIN, D.R. DAVIS, J.K. KRISHNAN (a cura di), *Hinduism and Law: an Introduction*, New York 2010, pp. 78-88; D. FRANCAVILLA, *Il diritto nell'India contemporanea. Sistemi tradizionali, modelli occidentali e globalizzazione*. Torino 2011; C. CORRENDO, D. FRANCAVILLA, *Legislazioni e diritti personali in India*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, pp. 357-375. Sull'amministrazione coloniale, C. CORRENDO, *Razionalizzazione del pluralismo giuridico e panchayati raj in India*, Napoli 2020.

<sup>232</sup> F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande Bretagne et aux États-unis*, Paris 2001.

<sup>233</sup> *Northcote-Trevelyan report*, 1853, p. 15; R. LOWE, *The official History of the British Civil Service: Reforming the Civil Service, Volume 1: The Fulton years, 1966-1981*, London-New York 2011, p. 18 ss. F. DREYFUS, *La double genèse franco-britannique du recrutement au mérite: les concours et l'open competition*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2012, 2, pp. 327-337.

<sup>234</sup> J. PELLEW, *The concept of merit in the British bureaucracy*, in S. CASSESE, J. PELLEW, *Le système du mérite*, Bruxelles 1987, pp. 173-179. Dal 1870, i programmi

riforma ebbe tuttavia due limiti: il primo era costituito dal fatto che nonostante il pubblico impiego fosse stato reso accessibile ai più istruiti, la possibilità di un'istruzione qualificata non era certo alla portata di tutti. Il secondo limite riguardava la nozione di promozione per merito, che restava un criterio meno importante di quello dell'anzianità di servizio, senza possibilità di correggere eventuali errori<sup>235</sup>.

Con il tempo, l'idea che il possesso di requisiti minimi potesse venire comparativamente valutato al fine di reclutare i migliori funzionari si diffuse nel continente, con diverse varianti che caratterizzano le specifiche necessità dei sistemi considerati<sup>236</sup>. Lo strumento concorsuale, pur con le sue criticità, permette infatti di scegliere il candidato (apparentemente migliore)<sup>237</sup>.

Nonostante le imperfezioni fin qui delineate, il concorso pubblico ha il pregio di verificare le competenze del candidato in relazione alle esigenze predeterminate dalla pubblica amministrazione in modo da scegliere la migliore opzione possibile<sup>238</sup>.

dei concorsi messi a punto dalla *Civil Service Commission* ricalcarono quelli di Oxford e Cambridge. Si assistette all'apertura del pubblico impiego alla *middle-class*.

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>236</sup> F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18<sup>ème</sup> au 20<sup>ème</sup> siècle*, Paris 1989; H. PARRIS, *Constitutional Bureaucracy*, London 1969, tr. it. *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal '700 ad oggi*, Milano 1979; E. BARKER, *The development of public services in Western Europe, 1660-1930*, cit.

<sup>237</sup> B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito e i suoi oppositori*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 3, pp. 641-649; ID., *Il principio del merito, la tragedia della valutazione e la riforma del pubblico impiego*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna 2012, pp. 252-253. Secondo l'Autore «i bandi di concorso spesso attribuiscono rilievo a titoli del tutto inconferenti e inducono i candidati a studiare materie del tutto irrilevanti». P. BARRERA, *Riflessioni e qualche idea sul reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010.

<sup>238</sup> E. GUSTAPANE, *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici*, cit., p. 451. Si riportano le parole della Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1: «in un ordinamento democratico – che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo (“politica” per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento – il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione. Valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio posto dall'art. 97 della Costituzione impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti».

In questo contesto, per favorire il buon andamento dei pubblici uffici e una migliore coesione sociale, sovente la scelta è quella di iniettare nel tessuto burocratico quote di personale alloggato in grado di interfacciarsi efficacemente con i gruppi di provenienza<sup>239</sup>. Così accade per le minoranze linguistiche, ma anche per altre categorie ritenute meritevoli di tutela di cui si facilita l'accesso alla pubblica amministrazione senza tuttavia abdicare al principio meritocratico. La gestione di gruppi diversi in seno a un'unica amministrazione ha una storia antica e riguarda Paesi diversi tra loro per storia e tradizione giuridica<sup>240</sup>.

In questo lavoro, la questione è affrontata da una prospettiva linguistica, ma gli esempi di gestione delle differenze sono molti. In Italia, la coesistenza di gruppi sociali non omogenei venne risolta *ex post*: «alla fine del 1800 i funzionari meridionali venivano mandati al nord a “civilizzarsi”, quelli settentrionali al sud a “conoscere” l'Italia sotto Napoli»<sup>241</sup>.

Negli Stati Uniti, il *Pendleton Civil Service Act*<sup>242</sup> stabilì il prin-

<sup>239</sup> M. CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli 2008. Le azioni positive sono meglio conosciute con il termine *affirmative actions*. Queste ultime sono state menzionate per la prima volta durante il New Deal, nel *National Labor Relations Act* del 1935, dove si afferma che i datori di lavoro, qualora avessero adottato comportamenti discriminatori, potevano essere obbligati ad applicare *affirmative actions* affinché le vittime potessero assumere la posizione lavorativa che sarebbe loro spettata se non avessero subito discriminazioni in base alla loro etnia.

<sup>240</sup> Sull'influenza dei modelli amministrativi francese ed inglese in Italia si veda V. DE FALCO, *L'idealtipo di procedimento amministrativo europeo e le influenze delle tradizioni giuridiche nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2018, 3, pp. 559-580; da ultimo P. PATRITO, *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Roma 2018.

<sup>241</sup> G. MELIS, *L'amministrazione pubblica non è una palla al piede*, in *Dem. dir.*, 2011, 30.

<sup>242</sup> *Pendleton Civil Service Reform Act* è una legge federale degli Stati Uniti approvata dal 47° Congresso degli Stati Uniti e firmata in legge dal presidente Chester A. Arthur il 16 gennaio 1883; J. PELLEW, *The Spoils System and the Concept of Merit in the American Civil Service*, in S. CASSESE, J. PELLEW (dir.), *Le système du mérite*, Bruxelles 1987, pp. 67-75. Il requisito della cittadinanza si è affermato con l'*executive order 10577* del 23 novembre 1954, in 19 FR 7521, 9315, con cui il Presidente Eisenhower autorizzò la *Civil Service Commission* a stabilire i requisiti per l'accesso al *civil service*. Il requisito della cittadinanza stabilito dalla *Civil Service Commission* venne dichiarato incostituzionale dalla sentenza *Hampton v. Mow, Sung Wong* del 1 giugno 1976, per poi essere espressamente riconosciuto dall'*Executive Order 11935* del presidente Ford, che collegava all'interesse della nazione l'esclusione degli stranieri. G. HEEREN, *Persons who are not the People: the Changing Rights of Immigrants in the United States*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2013, vol. 44, 367 ss.

cipio di una selezione aperta per gli incarichi statali – che sono stati gestiti da una *Civil Service Commission* – e garanti il diritto dei cittadini di competere per un incarico federale senza riguardo alla politica, alla religione, alla razza o all'origine nazionale, introducendo di fatto un principio meritocratico<sup>243</sup>. Fra le esperienze esterne alla *western legal tradition* in Libano il principio del merito venne sancito a discapito della rappresentanza delle diverse confessioni religiose in seno all'apparato statale. L'art. 12 della Costituzione del 23 maggio 1926 sancisce che tutti i cittadini libanesi possono accedere al pubblico impiego<sup>244</sup>, superando il confessionarismo politico<sup>245</sup>.

Per quello che qui rileva, si evidenzia il fatto che la ricerca di un'identità statale viene effettuata nei Paesi considerati attraverso l'integrazione delle minoranze linguistiche nel tessuto amministrativo dello Stato, che è maggiormente percepita dal resto del gruppo quando i membri appartenenti alla minoranza ricoprono funzioni ad alta discrezionalità<sup>246</sup>.

In ogni caso, nell'interazione con personale appartenente alla

<sup>243</sup> Dal 1978 la *Civil Service Commission* è stata sostituita da un *Office of Personnel Management, the Merit Systems Protection Board, the Equal Employment Opportunity Commission, the Federal Labor Relations Authority, and the Office of Special Counsel*. Cfr. *The Civil Service Reform Act of 1978, (October 13, 1978, Pub.L. 95-454, 92 Stat. 1111)*. Oggi il personale federale è gestito dall'*Office of Personnel Management (OPM)*, un'agenzia indipendente del governo federale degli Stati Uniti che gestisce il personale alle dipendenze della federazione.

<sup>244</sup> «*Tous les citoyens libanais sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi. Un Statut spécial régira les fonctionnaires de l'État suivant les administrations auxquelles ils appartiennent*».

<sup>245</sup> Cfr. art. 95 B della Costituzione libanese: «*La règle de la représentation confessionnelle est supprimée. Elle sera remplacée par la spécialisation et la compétence dans la fonction publique, la magistrature, les institutions militaires, sécuritaires, les établissements publics et d'économie mixte et ce, conformément aux nécessités de l'entente nationale, à l'exception des fonctions de la première catégorie ou leur équivalent. Ces fonctions seront réparties à égalité entre les chrétiens et les musulmans sans réserver une quelconque fonction à une communauté déterminée tout en respectant les principes de spécialisation et de compétence*».

<sup>246</sup> V.M. WILLIAMS, B.N. WILLIAMS, *Representing Blue Representative Bureaucracy and Racial Profiling in the Latino Community*, in *Administration & Society*, 2009, 40, 8, pp. 775-798; S. MOYSON, N. RAAPHORST, S. GROENEVELD, S. VAN DE WALLE, *Organizational Socialization in Public Administration Research: A Systematic Review and Directions for Future Research*, in *The American Review of Public Administration*, 2017, 48, 6, pp. 610-627.

medesima minoranza, si ha una sensazione migliore o meno conflittuale dello Stato, perché «avec une bureaucratie plus représentative, le fonctionnement de la vie publique serait facilité, car les citoyens changeraient la manière dont ils perçoivent les agents des administrations avec lesquels ils seraient en contact»<sup>247</sup>.

In Francia la questione si è posta in relazione all'eccessivo elitarismo dei più alti livelli della funzione pubblica, i cosiddetti *énarques*, i funzionari francesi che hanno studiato nei più prestigiosi istituti di formazione, *les grandes écoles*, fra cui possiamo annoverare *l'École Normale Supérieure*, *l'École Nationale d'Administration*, *l'École Polytechnique e Sciences Po*. Gli enarchi ricoprono sovente anche le massime cariche elettive, in ragione del sottile confine tra politica e alta burocrazia, per cui le *élite* si formano in una fase antecedente al compimento degli studi universitari, al momento dell'accesso a un percorso di formazione<sup>248</sup>.

Come si è visto nel capitolo precedente, il monolinguisimo francese non ha provocato nessuna tensione in merito ai requisiti d'accesso alla *fonction publique*, che si sono invece prodotti relativamente alle opinioni politiche<sup>249</sup>. Tuttavia, nel Paese, pur non essendoci problemi di redazione di documenti multilingue, l'eccessiva identificazione dei funzionari con il loro ruolo amministrativo comporta l'adozione di un linguaggio eccessivamente burocratico e di difficile fruizione per il pubblico<sup>250</sup>.

<sup>247</sup> K.J. MEIER, D.P. HAWES, *Le lien entre représentativité passive et active de l'administration*, cit., p. 268 ss. Inoltre, la «*théorie de la bureaucratie représentative part du principe que les différents facteurs qui découpent la société sur des bases démographiques, géographiques, ethniques et autres devraient être proportionnellement représentés dans la fonction publique afin que les fonctionnaires soient sensibles aux différents intérêts à considérer dans l'élaboration et l'implantation des politiques publiques*». D.J. SAVOIE, *La bureaucratie représentative: une perspective régionale*, in *Revue canadienne de science politique*, 1987, 20, 4, pp. 785-811.

<sup>248</sup> Cfr. V. AZIMI, *Considérations inactuelles et actuelles sur l'élitisme républicain et l'administration française*, in V. AZIMI (dir.), *Les élites administratives en France et en Italie*, Paris 2006, p. 19 ss.

<sup>249</sup> Il riferimento è qui al caso *Barel*, deciso dal *Conseil d'État* con l'arrêt 28 mai 1954, dove venne accertata l'illegittimità del diniego di iscrizione al concorso d'ammissione all'ENA di un candidato comunista, allorché, qualche giorno dopo l'atto impugnato, un membro del gabinetto del segretario di stato aveva dichiarato in un comunicato che il governo non voleva accettare alcun candidato comunista nell'ENA. In Italia determinati tipi di funzionari sono incompatibili con l'iscrizione a un partito politico (art. 98, c. 3° cost.).

<sup>250</sup> Cfr. C. PONCIBÒ, *France*, in *Document Quality Control in public admini-*

Viceversa, in Italia, come visto, le minoranze linguistiche tutelate dagli statuti speciali godono di un accesso riservato al pubblico impiego. L'art. 38 dello statuto speciale della Valle d'Aosta sancisce la parificazione della lingua francese a quella italiana. Gli atti pubblici possono essere redatti indifferentemente nell'una o nell'altra lingua, tuttavia i provvedimenti dell'autorità giudiziaria sono pubblicati in italiano<sup>251</sup>.

In Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, la fonte principale è rappresentata dallo statuto speciale della regione, in particolare nella sua versione successiva alla riforma costituzionale attuata con legge costituzionale 2/2001<sup>252</sup>, che ha preso in considerazione anche i gruppi germanofoni, mocheni e cimbri che non godevano delle misure garantite alla minoranza ladina. L'art. 89 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol disciplina il principio della ripartizione proporzionale nei ruoli del pubblico impiego: l'accesso alla funzione pubblica è riservato ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nell'ultimo censimento ufficiale della popolazione<sup>253</sup>. L'art. 100 prevede invece che i cittadini di lingua tedesca ivi residenti abbiano facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione, con gli uffici giudiziari e con i concessionari di servizi di pubblico interesse situati nella Provincia di Bolzano o aventi competenza regionale. È inoltre previsto che gli uffici siano tenuti a usare nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente o comunque la lingua presunta del cittadino. Per garantire l'effettività del principio, chi esercita la funzione pubblica deve possedere un idoneo attestato

*strations and International organisations*, 2013, 2, p. 31. La percezione di un linguaggio oscuro si può avere facilmente dalla lettura delle sentenze francesi. «La lecture d'un arrêt de cassation suppose donc en premier lieu la connaissance de la jurisprudence ordinaire. Commenter des arrêts de cassation dans un cours de première année ferait songer à une leçon de sanscrit en première latine». J.P. MASSON, *La langue de la Cour de cassation*, in *Journ. Trib.*, 2007, p. 686.

<sup>251</sup> B. JANIN, *Limites de l'autonomie valdôtaine: Parc National du Grand Paradis et évolution linguistique*, in G. LOMBARDI (a cura di), *Partecipazione e autonomia nella territorialità dell'area occidentale. Profili storici e giuridici*, Milano 1988, p. 145 ss.

<sup>252</sup> L. cost., 31 gennaio 2001, n. 2, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

<sup>253</sup> Cfr. anche art. 8, d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752.

di bilinguismo, ovvero una certificazione di conoscenza della lingua tedesca e italiana.

L'effettiva conoscenza della lingua alloglotta rileva in modo differente a seconda che riguardi la lingua francese in Valle d'Aosta oppure la lingua tedesca nella Provincia di Bolzano.

L'attestato di bilinguismo costituisce *condicio sine qua non* per poter validamente presentare la domanda ad un concorso pubblico che si svolga nella Provincia di Bolzano<sup>254</sup> o nella regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nell'ambito della riserva di posti attribuiti alla minoranza linguistica tedesca<sup>255</sup>.

La rigida normativa dell'attestato di bilinguismo, il c.d. "patentino", ha comportato una condanna della Corte di giustizia per contrasto di una disposizione nazionale con il principio di libera circolazione dei lavoratori<sup>256</sup>.

Al fine di adeguare la normativa italiana alla giurisprudenza della Corte di giustizia, nel 2010 il Governo italiano ha riformato le modalità di conseguimento dell'attestato di bilinguismo, introducendo l'equipollenza delle certificazioni internazionali di conoscenza della lingua italiana e tedesca e della laurea ottenuta in una lingua diversa da quella della maturità<sup>257</sup>. Parimenti, la norma del 2010 ha parificato all'attestato di bilinguismo il fatto di aver compiuto gli studi secondari superiori e conseguito la laurea in istituti di lingua diversa.

In Valle d'Aosta l'accesso al pubblico impiego prevede una verifica della conoscenza della lingua francese o italiana attraverso la pre-

<sup>254</sup> Cfr. Cons. St., sentenza 15 aprile 1989, n. 431, che sancisce che per l'ammissione al pubblico impiego l'accertamento dell'adeguata conoscenza della lingua tedesca costituisce un requisito imprescindibile e non disponibile a discrezionalità della pubblica amministrazione, anche nel caso in cui il bando non preveda l'onere di presentare la certificazione di superamento della prova di bilinguismo.

<sup>255</sup> Cfr. d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752, «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzione negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego», in G.U. 15 novembre 1976, n. 304.

<sup>256</sup> Il riferimento è al caso *Angonese* che sancì l'inadeguatezza del regime del patentino per contrasto con l'allora art. 39 Trattato CE, oggi art. 45 TFUE. Corte giust., 6 giugno 2000, c. 281/98, *Angonese c. Cassa di risparmio di Bolzano SpA*. La Corte stabilì che l'impossibilità di fornire la prova delle proprie qualifiche linguistiche con mezzi diversi dalla presentazione di un unico certificato rilasciato in una sola provincia di uno Stato membro è sproporzionata rispetto all'obiettivo di consentire l'assunzione di personale qualificato.

<sup>257</sup> Il d.lgs. 14 maggio 2010, n. 86, ha emendato il d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752.

visione di un'ulteriore prova concorsuale<sup>258</sup>, il superamento della quale può avvenire anche posteriormente alla scadenza del bando, non costituendo pertanto un requisito imprescindibile per l'accesso al concorso<sup>259</sup>. Per i comuni valdostani germanofoni della Valle del Lys è prevista la possibilità di inserire nei bandi di concorso una prova preliminare di conoscenza della lingua tedesca, che se superata attribuisce un maggior punteggio per la graduatoria finale<sup>260</sup>.

Svizzera e Belgio costituiscono invece due entità federali di diverso tipo, aggregativa la prima e disaggregativa la seconda, ma hanno in comune il problema della coabitazione linguistica in seno agli organi della federazione. L'esistenza di idiomi diversi negli stessi cantoni o comunità differenti si verifica anche in seno alle istituzioni pubbliche federali in cui i rappresentanti delle diverse comunità linguistiche sono costretti a lavorare, comunicare e collaborare. Le istituzioni federali sono, in un certo senso, un laboratorio interlinguistico e dove, in mancanza di regole, il gruppo dominante cercherà naturalmente di aumentare il suo peso specifico reclutando un numero sempre maggiore di funzionari<sup>261</sup>.

Per potere funzionare, un'amministrazione multilingue postula il riconoscimento collettivo delle lingue ufficiali come mezzo di comunicazione e dell'autonomia linguistica che consente ai dipendenti pubblici di comunicare nella lingua di loro scelta<sup>262</sup>.

In Svizzera, la frattura linguistica non è radicalizzata in partiti politici, mentre in Belgio la secessione è minacciata spesso. La Svizzera è una democrazia consociativa (o di concordanza) dove il meccanismo decisionale non fa leva sul principio maggioritario bensì su soluzioni negoziate e di compromesso. In Belgio, dove vige invece una democrazia competitiva, la comunità linguistica cerca di lottare per accrescere il suo potere.

<sup>258</sup> Cfr. art. 7 reg. regionale 11 dicembre 1996, n. 6, in B.U.R. 16 dicembre 1996, n. 57.

<sup>259</sup> Cfr. l. regionale Valle d'Aosta 09 novembre 1988, n. 58, in B.U.R. 10 novembre 1988, n. 26.

<sup>260</sup> Cfr. art. 68, reg. regionale 11 dicembre 1996, n. 6, in B.U.R. 16 dicembre 1996, n. 57.

<sup>261</sup> W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multi-Cultural Societies*, New York 2010; Y. BANGURA, *Ethnic Inequalities in the Public Sector: A Comparative Analysis*, cit., p. 29.

<sup>262</sup> A. PATTEN, *Political Theory and Language Policy*, in *Political theory* 2001, 5, 29, pp. 691-715.

All'interno delle istituzioni federali della Confederazione elvetica, il tedesco, l'italiano e il francese hanno lo status di lingue ufficiali, anche se a partire dagli anni '40 si iniziò a porre il tema della sottorappresentazione delle minoranze francofone e di lingua italiana, soprattutto nei ruoli apicali. In tempi più recenti, vennero elaborate delle raccomandazioni destinate ai capi delle unità amministrative, invitandole a garantire una migliore rappresentazione delle minoranze linguistiche a tutti i livelli gerarchici: in pratica, nelle istituzioni federali si deve cercare di avere una rappresentazione di funzionari germanofoni, francofoni, italo-foni e romanci proporzionale alla popolazione nazionale, in tutte le unità amministrative indipendentemente dalla loro dislocazione sul territorio. In Svizzera, l'equilibrio linguistico è da sempre un criterio più o meno rispettato. Svariate riforme hanno cercato di aumentare il peso dell'attuazione delle politiche di multilinguismo.

Tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta il personale francofono nell'amministrazione federale era di poco sottorappresentato. La presenza delle minoranze linguistiche nell'amministrazione federale è regolarmente oggetto di regolamentazioni e revisioni, soprattutto riguardo alla sovrarappresentanza germanofona nelle posizioni chiave, alle insufficienti opportunità di carriera delle minoranze francofone e italo-fone e alla predominanza del tedesco nell'amministrazione, che di base dovrebbe essere trilingue.

Nel 2002, la federazione si è impegnata a garantire il rispetto di una ragionevole equipollenza<sup>263</sup>. Nel 2010, sono state fissate delle quote di rappresentanza nelle unità amministrative che rispecchiano la popolazione residente<sup>264</sup> e sono il 70% per il tedesco, 22% per il francese, il 7% per l'italiano e l'1% per il romancio, e definisce delle strategie di promozione linguistica. L'*Office fédéral du personnel* è deputato a mettere in atto questa strategia, che appoggia su un network di delegati al plurilinguismo. Con l'*Ordonnance 4 juin 2010 (OLang)*<sup>265</sup> è stabilito che a parità di qualifiche, i candidati delle comunità linguistiche sottorappresentate nell'unità amministrativa inte-

<sup>263</sup> *Loi sur le personnel fédéral 2002*, che stabilisce che la Confederazione deve favorire un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche e promuovere l'uso e la pratica degli idiomi ufficiali.

<sup>264</sup> *La loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistique*, RS 441.1. Tale legge è stata revisionata il 24 agosto 2014.

<sup>265</sup> RO 2010 2653.

ressata siano assunti prioritariamente, e che questa regola si applichi in particolare ai dirigenti.

La politica svizzera è orientata nel senso di garantire che ciascun funzionario federale abbia la conoscenza passiva di una seconda lingua ufficiale e che i funzionari di rango più elevato abbiano una buona conoscenza attiva di una seconda lingua ufficiale e di una buona conoscenza passiva di una terza. Ogni quattro anni, questa strategia viene valutata dall'*Office fédéral du personnel*. Durante il 2018, il 70,8% del personale federale svizzero dichiarava relativamente alla prima lingua di essere germanofono, il 22,1% francofono, il 6,6% italiano e lo 0,4% romancio. Per quanto riguarda la progressione di carriera, è stato notato che dal 1980 inizia a essere preponderante la maggioranza germanofona per la posizione di funzionario quadro. Ciò ha comportato una prevalenza dei testi redatti direttamente in tedesco e un aumento dell'anima germanofona. La comunicazione all'interno della confederazione si svolge soprattutto in tedesco e francese, sicché il trilinguismo ufficiale si riduce a un bilinguismo di fatto<sup>266</sup>. Dalla riforma del 2010, la Svizzera sta adottando misure più pregnanti nella gestione della diversità linguistica finalizzata all'equiparazione della rappresentanza dei gruppi in seno agli organi della Confederazione.

In Belgio la situazione è più conflittuale, perché la competizione fra le lingue si traduce in un costante scontro per aggiudicarsi una maggiore rappresentatività in seno all'amministrazione federale. Come notazione di carattere generale, possiamo evidenziare il fatto che la *fonction publique* belga è stata costruita su un modello unitario incentrato sul principio di eguaglianza e ha dovuto successivamente confrontarsi con il processo federativo<sup>267</sup>. La *fonction publique* federale è stata profondamente influenzata dalla regolamentazione linguistica e, a partire dal 2 agosto 1963, ruota attorno alle leggi sull'uso delle lingue in materia amministrativa, coordinata da un *décret royal* del 18 luglio 1966<sup>268</sup>. Ogni funzionario pubblico è infatti iscritto a un ruolo linguistico, francese o neerlandese. Questo ruolo dipende dalla lingua in cui ha ottenuto il diploma che gli consente di sostenere gli

<sup>266</sup> Y. PAPADOPULOS, *Le plurilinguisme imparfait de l'administration fédérale suisse*, in *Les Cahiers de l'Orient*, 2011, 103, 3, pp. 118-120.

<sup>267</sup> Cfr. art. 10 Costituzione belga.

<sup>268</sup> *Arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative*.

esami di accesso alla *fonction publique*<sup>269</sup>, mentre il cittadino può rivolgersi all'amministrazione centrale in una delle lingue ufficiali. Vi è quindi una discrepanza tra il monolinguisimo dei dipendenti pubblici e il bilinguismo dei servizi offerti, ragion per cui sono previste delle quote predeterminate di personale parlante neerlandese o francese<sup>270</sup>.

Le riforme amministrative del 1963 sopravvivono alla riforma dello Stato federale del 1970, perché costituiscono lo scheletro del federalismo belga e consentono allo Stato di essere multilingue, di potersi interfacciare cioè con i suoi amministrati in una delle tre lingue ufficiali del Belgio<sup>271</sup>. Due sono le principali forme di reclutamento del personale: inizialmente, il regime statutario era la regola e il regime contrattuale l'eccezione, ma le proporzioni si sono rapidamente invertite.

Il regime contrattuale è disciplinato dalle regole del diritto del lavoro federale: questo comporta una differenza fondamentale, perché i funzionari retti dallo statuto soggiacciono alle regole del diritto amministrativo e quindi ai principi quali l'uguaglianza, l'obbligo di motivazione e il contraddittorio. Mentre lo Stato è attrezzato per essere multilingue, i suoi funzionari non sono obbligati a parlarne due e i quadri riservano una quantità prestabilita di personale ai gruppi linguistici in funzione dell'importanza che rappresentano rispettivamente per ciascun servizio la regione di lingua francese e la regione di lingua neerlandese. Le conseguenze di questa scelta sono due: la prima, positiva, che crea una burocrazia davvero rappresentativa, la seconda, connotata da controindicazioni più marcate, favorisce la rappresentanza linguistica a discapito del merito in caso di vacanza di un posto da ricoprire secondo criteri idiomatici di bilinguismo, che possono portare a scegliere un lavoratore meno competente<sup>272</sup>.

La questione della selezione del personale è particolarmente spinosa: riguardo al rispetto della parità linguistica il *Conseil d'État* ha

<sup>269</sup> Cfr. i test linguistici organizzati dal *Service permanent au recrutement*.

<sup>270</sup> F. DÉLPÉRÉE, *L'équilibre des recrutements dans la fonction publique belge*, cit.

<sup>271</sup> Cfr. art. 30 Cost. Belgio; A. MASTROMARINO, *Il Belgio*, cit.

<sup>272</sup> Cfr. § 5 art. 43 *loi 18 Juillet 1966, loi sur l'emploi des langues en matière administrative*: «Les promotions ont lieu par cadre. Les fonctionnaires qui ont fourni la preuve de leur bilinguisme suivant les modalités indiquées plus haut, peuvent participer aux promotions tant dans le cadre bilingue que dans le cadre qui correspond au rôle sur lequel ils sont inscrits. L'application de cette règle ne peut cependant porter atteinte à l'équilibre arrêté pour le cadre bilingue». Si veda anche *l'arrêté Goyens* n. 24.587 del 5 luglio 1984. F. DELPÉRÉE, *L'équilibre des recrutements dans la fonction publique belge*, cit.

talvolta deciso di annullare una procedura per il reclutamento dei manager nei servizi pubblici federali in ragione del fatto che la commissione che giudicava sulla competenza dei candidati neerlandesi non era la stessa di quella che giudicava i francofoni<sup>273</sup>. Stesso problema riguarda la regione di Bruxelles-Capitale, che dal punto di vista amministrativo richiede ai suoi funzionari di padroneggiare entrambi gli idiomi<sup>274</sup>.

<sup>273</sup> Cfr. CE, *Jadot*, n. 98.735, 7 septembre 2001; CE, *Reynders*, n. 146.728, 27 juin 2006.

<sup>274</sup> Cfr. art. 32 *loi 16 juin 1989*: «1er. Les services centralisés et décentralisés de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale et du Collège réuni utilisent le français et le néerlandais comme langues administratives. Dans les services visés à l'alinéa 1er, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi s'il n'a une connaissance du français ou du néerlandais constatée conformément à l'article 15, § 1er, alinéa 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

Les articles 50 et 54, le chapitre V, section 1re, à l'exception des dispositions relatives à l'emploi de l'allemand, et les chapitres VII et VIII, des mêmes lois sont applicables aux services visés à l'alinéa 1er. § 2. Sans préjudice de l'application de l'article 55, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les services de l'Agglomération bruxelloise sont soumis aux dispositions du § 1er du présent article». Cfr. art. 17 *loi 18 juillet 1966*: «§ 1. Dans ses services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève, ainsi que dans ses rapports avec les autres services de Bruxelles-Capitale, tout service local établi dans Bruxelles-Capitale utilise, sans recours aux traducteurs, le français ou le néerlandais, suivant les distinctions ci-après: A. Si l'affaire est localisée ou localisable: 1° exclusivement dans la région de langue française ou de langue néerlandaise: la langue de cette région; 2° à la fois dans Bruxelles-Capitale et dans la région de langue française ou de la langue néerlandaise: la langue de cette région; 3° à la fois dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise: la langue de la région où l'affaire trouve son origine; 4° à la fois dans les régions de langue française et de langue néerlandaise et dans Bruxelles-Capitale, lorsqu'elle a son origine dans une des deux premières régions: la langue de cette région; 5° à la fois dans les régions de langue française et de langue néerlandaise et dans Bruxelles-Capitale, lorsqu'elle a son origine dans celle-ci: la langue désignée au B ci-après; 6° exclusivement dans Bruxelles-Capitale: la langue désignée au B ci-après; B. Si l'affaire n'est ni localisée ni localisable: 1° si elle concerne un agent de service: la langue dans laquelle celui-ci a présenté son examen d'admission ou, à défaut de semblable examen, la langue du groupe auquel la langue principale de l'intéressé le rattache; 2° si elle a été introduite par un particulier: la langue utilisée par celui-ci; 3° dans tout autre cas: la langue dans laquelle l'agent, à qui l'affaire est confiée, a présenté son examen d'admission. Si cet agent n'a pas subi d'examen d'admission, il emploie sa langue principale. § 2. Les ordres de service et les instructions adressés au personnel ainsi que les formulaires destinés au service intérieur sont rédigés en français et en néerlandais. § 3. Dans ses rapports avec les services de la région de langue française ou de

Una posizione significativa è ricoperta dalla *Commission permanente de Contrôle linguistique* (in prosieguo CPCL), che spesso riesce a disinnescare i conflitti linguistici<sup>275</sup>. Tra i compiti della Commissione vi è quello di vegliare sugli esami organizzati nei comuni siti lungo la frontiera linguistica e sui test linguistici orali organizzati dal SELOR, l'ufficio di selezione dell'amministrazione federale<sup>276</sup>. La Commissione invia un osservatore e verifica se gli esami sono organizzati secondo le regole prescritte. Se ciò non avvenisse, la CPCL è autorizzata a richiedere la cancellazione di un atto di nomina, se questa avviene dopo un esame linguistico che, secondo la CPCL, non si è svolto correttamente<sup>277</sup>.

Il compito di organizzare le prove e di fare la graduatoria di chi ha passato l'esame appartiene al SELOR. L'indipendenza e l'imparzialità sono garantite poiché il reclutamento avviene seguendo l'ordine della graduatoria<sup>278</sup>.

Il Belgio riflette la diversità nella sua amministrazione federale, composta da circa 70.000 funzionari, e assume un equilibrio tra le sue tre comunità nazionali e le sue comunità etnoculturali, in larga parte figlie dell'immigrazione<sup>279</sup>. In particolare dopo la riforma Copernic, che come detto ha contrattualizzato l'assunzione degli alti funzionari secondo la logica dell'incarico<sup>280</sup>, il principio del concorso è stato sostituito da quello della valutazione comparativa, finalizzata a determinare il candidato più adatto tra i candidati già considerati equivalenti ma che comunque deve fornire un ampio obbligo di motivazione.

langue néerlandaise, tout service local de Bruxelles-Capitale utilise la langue de cette région».

<sup>275</sup> Arrêté royal du 11 mars 2018 fixant le statut du président et des membres de la Commission permanente de Contrôle linguistique et organisant le fonctionnement de celle-ci.

<sup>276</sup> SELOR, Bureau de sélection de l'administration fédérale.

<sup>277</sup> Protocollo d'accordo, firmato il 25 maggio 2016 dal *Président de la CPCL et l'administrateur délégué a.i. de Selor*.

<sup>278</sup> A.R. 2 octobre 1937; la loi du 11 avril 2004 relative à la publicité de l'Administration obbliga il SELOR a comunicare a tutti i candidati i risultati e la motivazione della conseguente decisione presa in relazione allo svolgimento del loro esame. Nel merito il *Conseil d'État* si è pronunciato sulla valutazione delle prove stabilendo che la decisione del *jury* è adeguatamente motivata dall'indicazione dei punti ottenuti in relazione al minimo richiesto. C.E. 11 avril 2003, n. 118.232.

<sup>279</sup> D. JACOBS, A. REA, *Allochthones in the Netherlands and Belgium*, in *International Migration*, 2012, 50, 6, pp. 42-57.

<sup>280</sup> B. LOMBAERT, *La distinction entre régime statutaire et régime contractuel est-elle encore pertinente ? État des lieux de la fonction publique*, Bruxelles 2005, p. 61.

Emblematico è il caso *Vande Castele*<sup>281</sup>, che riguardava la scelta di un *Médiateur fédéral*. Il *Conseil d'État* ha ritenuto sufficiente la presenza di membri bilingui nella commissione di selezione per giudicarla valida pur in presenza di membri monolingue che non potevano pertanto valutare tutti i candidati. Altrettanto celebre è il caso *Las*, in cui la normativa linguistica fiamminga è stata ritenuta contraria alla libera circolazione dei lavoratori<sup>282</sup>.

In Lussemburgo la lingua maggiormente utilizzata dai funzionari è il lussemburghese per quanto riguarda le comunicazioni orali (70,5%)<sup>283</sup>, mentre quelle scritte sono redatte in francese<sup>284</sup>. La particolarità del Granducato risiede nel regime del trilinguismo, che si evince dall'accertamento della conoscenza di lussemburghese, francese e tedesco in sede concorsuale che costituiscono un requisito potenzialmente più "escludente" di quello costituito dal possesso della nazionalità. La verifica della conoscenza di queste tre lingue fa infatti parte della procedura di assunzione. A seconda dei diplomi o certificati linguistici, il candidato può essere esonerato da uno, più o tutti i test linguistici. Come in Francia, la regolamentazione linguistica è essenziale anche per misurare l'integrazione dello straniero<sup>285</sup>.

Nel 2018, la *Loi du 20 juillet 2018 relative à la promotion de la langue luxembourgeoise* ha dato un chiaro impulso alla politica linguistica del Granducato, che fino ad allora aveva mostrato un atteggiamento meno definito nei confronti delle lingue amministrative in rapporto a quella nazionale. Questo nuovo impulso si avvale dell'istituzione di un Centro per il lussemburghese e di un Commissario *ad hoc*.

<sup>281</sup> Cfr. C.E., *arrêt n. 147.535 du 8 juillet 2005*.

<sup>282</sup> «L'articolo 45 TFUE dev'essere interpretato nel senso che osta ad una normativa di un ente federato di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, che impone a tutti i datori di lavoro che hanno la propria sede di gestione nel territorio di tale ente di redigere i contratti di lavoro a carattere transfrontaliero esclusivamente nella lingua ufficiale di tale ente federato, a pena di nullità di tali contratti, rilevata d'ufficio dal giudice». Corte giust., 16 aprile 2013, C.202/11, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*.

<sup>283</sup> *Rapport STATEC, avril 2013* accessibile al sito [www.statistiques.public.lu](http://www.statistiques.public.lu).

<sup>284</sup> A.-L. OUARDALITU, *Language use in public administration in Luxembourg* in P. NUOLIJÄRVI, G. STICKEL (eds), *Language use in public administration. Theory and practice in the European states*, Budapest 2016, pp. 163-170.

<sup>285</sup> *Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise; règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation*.

## 7. Sintesi comparativa

La gestione della diversità linguistica è effettuata da ogni Stato in modo diverso al suo interno, a seconda del ruolo che storicamente la lingua ha rivestito per ciascuno di essi. Gli stati multilingue possono distinguersi secondo il peso che accordano al principio di territorialità o a quello di personalità della lingua, nel modo cioè in cui disciplinano il bilanciamento dei diritti linguistici degli amministrati. È tuttavia la concentrazione del gruppo a determinare l'estensione del territorio in cui vigono le misure idonee a realizzare la burocrazia rappresentativa, e non l'elemento territoriale a definire una collettività.

Al principio di territorialità viene generalmente ricondotta l'erogazione dei servizi pubblici nella lingua maggioritaria<sup>286</sup>, mentre il principio di personalità dà voce ai diritti linguistici individuali integrando «la pluralité des identités de l'individu qui transporte sa langue dans les différentes sphères où il s'engage»<sup>287</sup>.

Il principio di personalità attinge a un sostrato che spinge per un multilinguismo generalizzato.

In Belgio, solo la regione di Bruxelles-Capitale è una regione bilingue, in cui ci si può indifferentemente rivolgere ai pubblici uffici in neerlandese o in francese, mentre le comunità mantengono un monolinguisma che acuisce l'incomunicabilità tra le diverse componenti della popolazione. A livello federale, mentre in Svizzera si cerca di incrementare le assunzioni di personale plurilingue, in Belgio questa politica è riservata solo ai funzionari di grado più elevato.

Come abbiamo visto, il limite del principio di territorialità è che tanto è maggiore il suo rapporto di prossimità con il gruppo interessato, tanto la sua applicazione risulterà efficace senza cedere alla tentazione di omogeneizzazioni forzate, mentre il principio di personalità della lingua funziona nella misura in cui le lingue dell'individuo si trovano a coincidere con le lingue ufficiali dell'ente territoriale considerato. Per quanto concerne i requisiti di accesso al pubblico impiego il riferimento è da intendersi al modello di amministrazione da attuare<sup>288</sup>.

<sup>286</sup> L.J. CALVET, *Les politiques linguistiques*, cit.

<sup>287</sup> A. VON BUSEKIST, *Cannibales et gourmets. Quelques recettes d'équilibres linguistiques*, in *Politiques et usages linguistiques de la langue en Europe, Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne*, Paris 2007, p. 107.

<sup>288</sup> D. KÜBLER, E. KOBELT, S. ANDREY, *Vers une bureaucratie représentative*, cit., pp. 903-927.

In Italia, la gestione della diversità linguistica si esplica nella tutela delle minoranze storiche territorialmente radicate nelle regioni a Statuto speciale di valle d'Aosta e Trentino Alto Adige/Südtirol, al fine di stabilire un accesso riservato ai pubblici uffici. I modelli sviluppati nelle regioni italiane richiedono la duplice padronanza dell'idioma francese/italiano o tedesco/italiano, per cui il reclutamento avviene attraverso l'assunzione di personale bilingue, creando un'amministrazione in grado di interagire con entrambi i gruppi linguistici.

In Belgio la divisione territoriale viene costruita sulle comunità linguistiche che danno origine a un separatismo che non si ricompone neppure a livello federale; qui ai funzionari non si richiede di parlare due lingue diverse e il multilinguismo è assicurato dai meccanismi della traduzione.

In Svizzera invece, stante la sussistenza di confini linguistici estremamente frammentati per il plurilinguismo a «geometria variabile» non solo della Confederazione ma anche dei cantoni, l'accesso alla funzione pubblica federale è ripartita sulla base del peso demografico dei parlanti di ciascun idioma ufficiale che devono avere la conoscenza passiva di una seconda lingua ufficiale e, nel caso dei funzionari di rango più elevato, una buona conoscenza attiva di una seconda lingua ufficiale e una buona conoscenza passiva di una terza. Tuttavia, negli ultimi tempi, ha preso campo la tendenza a reclutare personale germanofono. Malgrado il principio di coesistenza delle lingue ufficiali in seno all'amministrazione, l'assenza di quote riservate ai ceppi linguistici comporta una naturale restrizione linguistica in favore della maggioranza dei parlanti in un dato ufficio dove si vuole inserire la risorsa. L'integrazione avviene nella misura in cui si conosce la lingua parlata dai più<sup>289</sup>. In questo senso, la *coexistence amicale* delle lingue nazionali in seno alla Confederazione elvetica è oscurata dalla lenta erosione del multilinguismo diffuso che costituirebbe invece il fine delle ultime riforme.

In Lussemburgo, la conoscenza delle tre lingue ufficiali è infine necessaria per accedere alla funzione pubblica e il livello richiesto è proporzionato alle competenze della posizione da coprire ed è accertato dall'*Institut national d'administration publique de l'épreuve de langues*. In questo senso, l'apparato burocratico lussemburghese si configura come quello maggiormente rappresentativo tra quelli dei

<sup>289</sup> Y. PAPADOPULOS, *Le plurilinguisme imparfait de l'administration fédérale suisse*, in *Les Cahier de l'Orient*, cit.

Paesi considerati, anche se in realtà la richiesta della conoscenza del *Lëtzebuergesch* nei concorsi pubblici costituisce un modo legittimo per riservare il pubblico impiego ai soli cittadini lussemburghesi. L'organizzazione delle scuole è infatti strutturata in modo da favorire il mantenimento di quest'idioma solo in chi lo pratica anche al di fuori delle ore di lezione<sup>290</sup>.

<sup>290</sup> K.S. LOUREIRO, A. HADJAR, J. SCHARF, A. GRECU, *Do students' language backgrounds explain achievement differences in the Luxembourgish education system?*, in *Ethnicities*, 2019, 19, 6, pp. 1202-1228.



## CAPITOLO IV

# Multilinguismo e funzione pubblica nell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Il concetto di funzione pubblica europea. – 2. Il principio del buon funzionamento della pubblica amministrazione e la diversità linguistica. – 3. Multilinguismo, plurilinguismo, multiculturalismo. – 4. Il problema del multilinguismo nella forma di Stato dell'Unione europea. – 5. Il multilinguismo interno e la lenta erosione della parità linguistica. – 6. Il multilinguismo e la traduzione giuridica. – 7. Principio di non discriminazione e proporzionalità nei bandi di concorso europei.

### 1. *Il concetto di funzione pubblica europea*

Il processo di integrazione europea prende le mosse come è noto con il Piano Schuman<sup>1</sup> e con la stipula dei Trattati CECA (Parigi, 1951), CEE ed EURATOM (Roma, 1957), che hanno posto le basi per l'attuale assetto dell'Unione; tuttavia, almeno in origine, questi atti non costituivano i singoli passaggi di un progetto più ampio, volto a perseguire consapevolmente un ideale processo di federalizzazione<sup>2</sup>.

Al contrario, specie per ciò che concerne il Trattato CEE<sup>3</sup>, i si-

<sup>1</sup> Cfr. Dichiarazione Schuman, resa dal ministro degli esteri francese il 9 maggio 1950 con cui proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

<sup>2</sup> Come messo in luce dalle critiche mosse al trattato di Roma da parte degli esponenti di spicco del movimento federalista. D. PREDA, *The movements for European Unity*, in A. VARSORI (eds), *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*, Baden-Baden 2006, p. 177 ss.

<sup>3</sup> Infatti, il piano Schuman fa un espresso riferimento a un futuribile processo federativo europeo; al momento della redazione dei trattati di Roma l'opzione federale è sostenuta solo dalla delegazione tedesca. I rappresentanti degli altri paesi fondatori sono invece propensi a dare vita a un'organizzazione sovranazionale nel senso più classico del termine. Vedi A. BOERGER, M. RASMUSSEN, *Transforming European Law: The Establishment of the Constitutional Discourse from 1950 to 1953* in *Eur. Const. L. Rev.*, 2014, p. 199 ss.

stemi politici nazionali che lo hanno ratificato ed eseguito erano convinti di dare vita giusto ad una unione doganale e perlopiù persuasi che le istituzioni di carattere sovranazionale destinate ad incidere significativamente sulla vita politica e socio-economica degli Stati fossero altre, a partire dall'Organizzazione per la cooperazione economica europea.

L'idoneità dei Trattati di Roma a dare vita a un'organizzazione internazionale di nuovo genere, capace di produrre quel livello di integrazione economica e giuridica che oggi ci è familiare, è il frutto di alcune circostanze storiche<sup>4</sup> – in primo luogo la personalità e le convinzioni di alcuni dei primi *grands commis* europei come Michel Gaudet e Walter Hallstein – e di una giurisprudenza innovativa della Corte di giustizia, a partire dal celebre caso *Van Gend en Loos*<sup>5</sup>.

Tali circostanze spiegano la scarsa conoscenza del diritto comunitario nei primi lustri di vita della neonata Comunità economica europea.

Questo disinteresse si è protratto soprattutto in quei campi del diritto che maggiormente attengono all'organizzazione dello Stato e all'esercizio delle potestà sovrane, a partire dal diritto amministrativo<sup>6</sup>.

Soltanto in tempi più recenti, una volta che l'evoluzione delle Co-

<sup>4</sup> E. MOSTACCI, *Integrazione attraverso il mercato e declino dello Stato democratico: appunti per un'indagine genealogica*, in *DPCE Online*, 2020, 1, p. 375 ss.

<sup>5</sup> Cfr. A. VAUCHEZ, *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge 2015; ID., *The transnational Politics of Jurisprudence. Van Gend en Loos and the Making of Eu Polity*, in *Eur. L. J.*, 2010, 16, 1, p. 1 ss. Sul contributo di Michel Gaudet nel creare una cultura giuridica europea si veda il carteggio tra Michel Gaudet e Donald Swatland analizzato da J. BAILLEUX, *Michel Gaudet a law entrepreneur: the role of the legal service of the European executives in the invention of EC Law and of the Common Market Law Review*, in *Comm. Market L. Rev.*, 2013, 2, 50, p. 359 ss.

<sup>6</sup> J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 1986. Fra gli studiosi che sostenevano la tesi dell'inesistenza del diritto comunitario possiamo annoverare Massimo Severo Giannini, che ne evidenziava la mancanza della potestà d'imperio e della protezione costituzionale delle libertà civili. M.S. GIANNINI, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, p. 980. Oggi questa tesi è smentita dal fatto che la Commissione adotta ordini, autorizzazioni e sanzioni. In certi settori, poi, ha il potere di adottare misure provvisorie e di effettuare delle ispezioni di cui al regolamento 1/2003. A.H. TURK, *Moderization of EC antitrust enforcement*, in H.C.H. HOFMAN, A.H. TURK (eds), *EU Administrative Governance*, Northampton 2006, p. 215. Cfr. anche, per un'interpretazione evolutiva, O. DUBOS, *L'Union européenne est-elle une puissance publique ?*, in P. RAIMBAULT (dir.), *La puissance publique à l'heure européenne*, Paris 2006, p. 53; J. RIVERO, *Vers un droit commun européen: nouvelle perspective en droit administratif*, cit. p. 395.

munità ha raggiunto un importante livello di maturazione e ha iniziato ad adottare nuovi atti di diritto primario, l'atteggiamento dei cultori del diritto amministrativo nei diversi Paesi europei è mutato; oggi, la maggior parte della dottrina si occupa del diritto amministrativo europeo, in quanto inscindibilmente legato a quello degli Stati membri<sup>7</sup>.

Il rapporto tra i diritti municipali e il diritto dell'Unione è da sempre oggetto di interesse, perché mentre i primi costituiscono il prodotto di uno Stato e della sua cultura nazionale, unitaria come in Francia o policentrica come negli Stati federali, il secondo è il diritto di una organizzazione composta da più Stati che vede scissi tanto il potere esecutivo quanto quello legislativo fra Consiglio e Commissione (con la successiva aggiunta del Parlamento)<sup>8</sup>.

La nozione di amministrazione non riceve dai Trattati una vera e propria definizione, ma viene identificata nel riflesso delle istituzioni: «nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente»<sup>9</sup>.

La nozione di pubblica amministrazione «ha carattere funzionale, perché finalizzata alla massima applicazione del diritto dell'Unione, delimitata dal principio di proporzionalità e ha carattere esclusivamente comunitario»<sup>10</sup>.

Di sicuro, il diritto comune europeo si nutre del patrimonio giuridico collettivo degli Stati membri<sup>11</sup> e si avvale dell'opera preminente della Corte di giustizia<sup>12</sup>, che assicurando l'osmosi tra il diritto pri-

<sup>7</sup> M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2011; P. CRAIG, *European Union Administrative Law*, Oxford 2006; G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano 2006. ID., *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, 68, pp. 197-218; L. ORTEGA, *Derecho comunitario europeo*, Madrid 2008; J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles 2007; H.C.H. HOFMAN, A.H. TURK (eds), *EU Administrative Governance*, Northampton 2006.

<sup>8</sup> J.P. JACQUÉ, *Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, cit., p. 25 ss.

<sup>9</sup> Cfr. Art. 298, par. 1.

<sup>10</sup> M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 261.

<sup>11</sup> «Une sorte de Corpus regroupant les thèmes juridiques fondamentaux», J. RIVERO, *Vers un droit commun européen*, cit., p. 389.

<sup>12</sup> E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Constitution*, in *American Journal of International Law*, 1981, 75, p. 1.

mario e il diritto degli Stati nazionali ha creato *l'acquis communautaire*<sup>13</sup>.

Molti dei principi che caratterizzano il diritto amministrativo europeo sono stati introdotti da decisioni della Corte, prese in seguito al contenzioso sollevato da un lavoratore. In particolare, riguardo alla casistica del pubblico impiego, le scelte effettuate dai giudici del Lussemburgo hanno cercato di dare una risposta ai casi concreti invece che essere volte a creare una disciplina generale.

Ad esempio, il caso *Sotgiu* ha fornito alla Corte di giustizia l'occasione di pronunciarsi sull'eccezionalità della deroga alla libertà di circolazione dei lavoratori e di prendere atto del fatto che le nozioni giuridiche di impiego presso una pubblica amministrazione «variano a seconda dei singoli Stati e non possono perciò fornire alcun criterio d'interpretazione valido a livello del diritto comunitario»<sup>14</sup>.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, la Corte ha scelto un criterio funzionale per definire la partecipazione diretta o indiretta ai pubblici poteri, delimitando così la zona d'ombra costituita dalla diversa estensione della nozione nazionale di pubblica amministrazione<sup>15</sup>.

Il protezionismo lavorativo delle pubbliche amministrazioni, specie di quelle di Stati poco estesi, come ad esempio il Lussemburgo, ha provato a trovare un appiglio nella salvaguardia dell'identità na-

<sup>13</sup> Corte giust., 4 luglio 1963, c. 32/62, *Maurice Alvis c. Consiglio*; Corte giust., 23 ottobre 1974, c. 17/74, *Transocean Marine Paint Association c. Commissione*, par. 15: «risulta tuttavia dalla natura delle procedure d' audizione e dal suo oggetto, nonché dagli art. 5, 6 e 7 del regolamento n. 99/63, che quest'ultimo, anche nei casi non specificamente contemplati dagli artt. 2 e 4, si impernia sempre sulla norma generale, secondo cui qualora i provvedimenti della pubblica autorità ledano in maniera sensibile gli interessi dei destinatari, questi ultimi devono essere messi in grado di presentare tempestivamente le loro difese. Questa norma implica che le imprese devono essere inequivocabilmente informate in tempo utile dei punti essenziali delle condizioni cui dovranno sottostare onde ottenere l'esenzione. D'altro canto solo questa prassi consente loro di presentare tempestivamente eventuali osservazioni. Questo principio va particolarmente osservato allorquando le condizioni, come nella fattispecie, siano piuttosto gravose nei confronti dei destinatari». Per un'analisi critica del metodo comparativo della Corte, J. USHER, *General Principles of EC Law*, London 1998, p. 77.

<sup>14</sup> Cfr. Corte giust., 12 febbraio 1974, c. 152/73, *Giovanni Maria Sotgiu c. Deutsche Bundespost*, par. 5.

<sup>15</sup> Al riguardo, si veda Corte giust., 3 luglio 1986, c. 66/85, *Lawrie-Blum*, in par. 28; Corte giust., 30 maggio 1989, c. 33/88, *Allué e Coonan*, par. 9); Corte giust., 27 novembre 1991, C. 4/91, *Bleis*, par. 7; Corte giust., 2 luglio 1996, cause c. 473/93, c. 173/94, c. 290/94

zionale, anche se la Corte ha in genere ritenuto prevalente il principio di libera circolazione<sup>16</sup>.

Con la sua attività giurisprudenziale, finalizzata anche alla protezione dei diritti fondamentali<sup>17</sup>, la Corte ha elaborato i principi generali comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri<sup>18</sup>, come l'idea di Stato di diritto (*rechtsstaat*)<sup>19</sup>, il principio di certezza del diritto<sup>20</sup>, il diritto di essere ascoltati<sup>21</sup>, il principio di legittimo affidamento<sup>22</sup>, di proporzionalità<sup>23</sup> o di buona amministrazione<sup>24</sup>.

Ad esempio, relativamente al diritto di essere ascoltati, nel caso *Alvis*<sup>25</sup>, un funzionario del Consiglio era stato licenziato a causa della sua condotta, ma senza che l'amministrazione lo avesse precedentemente messo in condizione di presentare la sua difesa. La Corte non ha esitato ad affermare che «secondo una norma generalmente accettata dalla legge amministrativa in vigore negli Stati membri [...] le

<sup>16</sup> Corte giust., 2 luglio 1996, c. 473/93, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, par. 27.

<sup>17</sup> A partire da Corte giust., 12 novembre 1969, c. 29/69, *Stauder c. ville de Ulm*.

<sup>18</sup> In modo tale da potervi ricomprendere anche le norme costituzionali non scritte, o i diritti riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Secondo Rodolfo Sacco è possibile «rinvenire, nel bagaglio dei canoni non scritti che costituiscono il nostro ordine pubblico, una regola che proibisce la discriminazione». Cfr. R. SACCO, *Il contenuto del contratto*, in R. SACCO, G. DE NOVA, *Il contratto*, Torino 2016, p. 1038.

<sup>19</sup> Corte giust., 23 aprile 1986, c. 294/83, *Parti écologiste Les Verts c. Parlement européen*, par 19.

<sup>20</sup> Corte giust., 16 gennaio 2003, c. 205/01, *Paesi Bassi*; Tribunale, 25 marzo 1999, T-37/97;

<sup>21</sup> Cfr. Corte giust., 3 settembre 2008, c. 402/05 P e c. 415/05 P, *Kadi v. Council and Commission*, par. 51.

<sup>22</sup> Sulla chiarezza della normativa comunitaria, Corte giust., 22 febbraio 1984, c. 70/83; Corte giust., 16 gennaio 2003, c. 439/01;

<sup>23</sup> Cfr. art. 5 TUE: «in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati». Il principio di proporzionalità deriva dall'ordinamento tedesco. Corte giust., 14 luglio 2005, c. 180/00; Corte giust., 12 marzo 2000, c. 27 e c. 122/00; Corte giust., 13 novembre 1990, c. 331/88; Corte giust., 10 dicembre 2002, c. 491/01.

<sup>24</sup> J. SCHWARZE, *Introduction: les sources et principes du droit administratif européen*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, cit., p. 321.

<sup>25</sup> Corte giust. (I Sez.), 4 luglio 1963, c. 32/62, *Maurice Alvis c. Consiglio della Comunità economica europea*.

amministrazioni [...] devono mettere i propri dipendenti in condizione di rispondere ai fatti denunciati».

Ha poi aggiunto che «questa regola, che soddisfa i requisiti di buona giustizia e buona amministrazione, deve essere seguita dalle organizzazioni della Comunità». In questa decisione ci sono quindi due momenti logicamente distinti. Inizialmente, il giudice ha rilevato l'esistenza di un principio, o una regola generale, nelle leggi amministrative nazionali. Nel secondo, ne disegna le conseguenze. Una volta identificato il principio, il giudice lo ha applicato.

L'angolo di osservazione che prenderemo in considerazione sarà quello relativo alla nozione di buona amministrazione, in bilico tra la tensione all'efficienza e la garanzia dei diritti linguistici individuali.

Il diritto amministrativo europeo, necessariamente multilivello o misto<sup>26</sup>, è caratterizzato dal fatto che un singolo procedimento amministrativo è condotto da autorità nazionali ed europee, ciascuna soggiacente a particolari regole che convivono attraverso la cooperazione tra diversi attori, da cui origina uno spazio giuridico comune. Il dialogo tra questi ultimi comporta influenze reciproche che il principio di buona amministrazione deve legittimare.

La natura dei vari procedimenti amministrativi è disomogenea, frammentata e suscettibile di essere integrata da fonti diverse, sovente ricorrendo a principi generali del diritto non espressamente richiamati dalla normativa di riferimento.

Il rapporto tra i diversi attori è il frutto di procedure complesse, che contribuiscono a creare uno spazio giuridico comune, trovano una sintesi nell'art. 41 della Carta di Nizza, che in quanto a «procedural principles and guarantees laid down in article 41 of the Charter are particularly well suited to fill gaps of individual protection to solve problems of legitimacy in multy level or composite EC administration which involves executive activity shared by both the EC institutions and the national authorities»<sup>27</sup>.

Fra i principi generali del diritto dell'Unione europea possiamo annoverare lo Stato di diritto nelle sue varie sfaccettature (principio

<sup>26</sup> O. DUBOS, *Le Paradigme du multi-level Governance, est-il soluble dans le droit ?*, in *Revue de droit européenne*, 2012, p. 144; G. DELLA CANNANEA, *The european union's mixed Administrative Proceedings*, cit., pp. 197-218.

<sup>27</sup> H.P. NEHL, *Good Administration as Procedural Right and/or General Principle?* in H.C.H. HOFMANN, A.H. TURK (eds), *Legal Challenges in Eu Administrative Law*, Cheltenham 2009, p. 322.

di legalità, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento, azionabilità delle pretese davanti a giudici indipendenti), il principio democratico e quello di trasparenza (diritto di partecipazione e accesso), e il *due process of law*, che rimanda ad alcuni dei diritti e degli obblighi sanciti proprio dall'art. 41 della Carta di Nizza, incentrato sul principio di buona amministrazione<sup>28</sup>. Quest'ultimo comprende anche il diritto a essere ascoltato<sup>29</sup>, il diritto di accesso ai documenti<sup>30</sup>, l'obbligo di motivare le decisioni<sup>31</sup>, il diritto al risarcimento dei danni e il dovere di sollecitudine<sup>32</sup>.

I principi procedurali sono naturalmente soggetti alle decisioni della Corte di giustizia.

L'importanza del diritto giurisprudenziale è acuita dal fatto che in caso di rinvio pregiudiziale la Corte è una sorta di giudice di ultima istanza<sup>33</sup> e accorda un grande rilievo ai precedenti<sup>34</sup>.

I principi generali delle tradizioni comuni agli Stati membri si impongono per via giurisprudenziale intrecciandosi e completando la disciplina della funzione pubblica comunitaria, che deve rispettare la diversità culturale e linguistica di cui all'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>35</sup>.

Fra i primi a riconoscere l'esistenza di un diritto amministrativo comunitario, per quanto embrionale, vi fu Paul Reuter, che ne ammise l'esistenza proprio in quanto diritto che regolava la funzione pubblica comunitaria<sup>36</sup>.

L'iniziale mancanza di *puissance publique* nel concedere autorizzazioni, elargire sovvenzioni e comminare sanzioni così come la mancanza di protezione costituzionale delle libertà pubbliche corroborava

<sup>28</sup> Cfr., G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J.P. SCHNEIDER, J. ZILLER (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli 2016.

<sup>29</sup> Corte giust., c. 49/88, *Al-Jubail Fertilizer c. Council 1991*, Opinione dell'Avvocato generale Darmon, par. 110.

<sup>30</sup> Dopo il caso *Consten and Grundin*, il diritto di accesso si è espanso. Cfr. Tribunale, 17 dicembre 1991, t.-7/89, *Hercules c. Commissione*.

<sup>31</sup> Corte giust., 15 ottobre 1987, c. 222/86, *Unactef c. Heylens*, par. 15.

<sup>32</sup> T.F.P., ord. 17 dicembre 2015, *Di Marzio c. Consiglio*.

<sup>33</sup> J. RIVERO, *Vers un droit commun européen: nouvelles perspectives en droit administratif*, cit., p. 392

<sup>34</sup> R. DAVID, *Le droit anglais*, Paris 1965, p. 19.

<sup>35</sup> G. DELLA CANANEA, *Le droit administratif européen en débat*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 2008, 124, 3, p. 731.

<sup>36</sup> P. REUTER, *Organisations européennes*, Paris 1968, p. 253.

vano la tesi del non riconoscimento del diritto amministrativo comunitario in quanto tale. Questa tesi è stata progressivamente smentita dall'influenza del diritto comunitario in quello degli Stati membri<sup>37</sup>. È pur vero che l'amministrazione europea non si occupa di gestire i servizi pubblici, che resta un compito tipicamente di appannaggio della pubblica amministrazione nazionale<sup>38</sup>.

Il diritto amministrativo si trasforma quando il compito dello Stato diviene quello di assicurare l'erogazione dei servizi pubblici e di organizzare la solidarietà finanziaria<sup>39</sup>, ma ad essi è equiparato per la responsabilità da fatto lecito<sup>40</sup>, come lo sono gli Stati membri nel caso della mancata trasposizione delle direttive<sup>41</sup>.

Oltre alla mancanza della *puissance publique*, il diritto amministrativo comunitario è inoltre caratterizzato da un elemento tipico dei diritti nazionali: la specialità<sup>42</sup>.

La specialità non riguarda solo l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione europea, ma concerne, per altro verso, anche le autorità nazionali: infatti, quando esse si occupano degli interessi generali delle collettività pubbliche e partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, si giustifica un'eccezione al principio della libera circola-

<sup>37</sup> Cfr. ad esempio l'obbligo imposto agli stati membri non solo di istituire autorità amministrative titolari di determinate funzioni, ma anche di sancirne l'indipendenza dagli stati stessi, come nel caso delle Banche centrali nazionali L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit. Un altro esempio di questa influenza è riscontrabile nel caso *Centro Europa 7*, che riflette la vocazione del nuovo diritto amministrativo nazionale a promuovere una società aperta e democratica, in cui lo Stato deve essere garante del pluralismo dei media. Corte di giust., 31 gennaio 2008, c. 380/05, *Centro Europa 7 c. Ministero delle comunicazioni et Autorità garante della concorrenza e del mercato*. E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Constitution*, cit., p. 1.

<sup>38</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, cit.

<sup>39</sup> La scienza giuridica ne ha preso consapevolezza anche nei paesi anglosassoni, specialmente negli Stati Uniti, dove l'influenza di Albert Venn Dicey ne ha bloccato a lungo la riflessione, oggi in via di ripensamento. Cfr. S. CASSESE, *Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Regulation*, cit., p. 663; ID., *Oltre lo Stato*, cit. J.B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, cit.

<sup>40</sup> TPI, *affaire T184/95, Dorsch Consult*; L. BAIRATI, *La responsabilità per fatto del giudice in Italia, Francia e Spagna*, cit.

<sup>41</sup> Corte giust., c. 6/90 e c. 9/90, *Francovich et Bonifaci c. Repubblica italiana*. Cfr. C. HARLOW, *Francovich and the Problem of the Disobedient State*, in *European Law Journal*, 1996, 39, p. 199.

<sup>42</sup> E. PENCO, *Il principio di specialità amministrativa*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 3, p. 68; F.P. CASAVOLA, *Dal diritto romano al diritto europeo*, Napoli 2006.

zione dei lavoratori<sup>43</sup>. La funzione pubblica europea è impermeabile alla distinzione tra cittadini appartenenti a diversi Stati membri, proprio in ragione della loro comune appartenenza all'Unione e al riconoscimento, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, dello *status* di cittadino europeo.

La tradizione giuridica europea configura un modello di accesso all'impiego pubblico sovente delineato nelle costituzioni e successivamente implementato con leggi ordinarie<sup>44</sup>. In particolar modo, il principio del concorso pubblico dà effettività alla cittadinanza europea, poiché incarna l'esercizio dello *status activae civitatis* e consente l'esercizio della funzione amministrativa, permettendo ai cittadini che circolano di identificarsi con le Istituzioni del luogo elettivo<sup>45</sup>.

Inizialmente il personale che lavorava nelle istituzioni era reclutato per contratto. A seguito di un lungo dibattito, il 1 luglio 1956 entra in vigore il primo statuto del personale della CECA, incentrato sulla nozione di *fonctionnaire supranational* che dà origine alla funzione pubblica europea<sup>46</sup>.

La scelta operata è stata quella di fondare il regime del personale sull'aspettativa di carriera, basata sull'anzianità e sul merito, come avveniva in molte amministrazioni nazionali, in modo da mettere il personale europeo al riparo dalle influenze dello Stato membro di provenienza<sup>47</sup>. All'avanzamento biennale garantito dallo scatto di anzianità si sovrapponeva quello di grado, che avveniva dopo almeno due anni di permanenza in ruolo grazie a una promozione stabilita dall'amministrazione sulla base di una valutazione comparativa dei meriti dei funzionari<sup>48</sup>. La dimensione linguistica non è trascurata nem-

<sup>43</sup> Corte giust., c. 173/94, *Commissione c. Regno del Belgio*; C. DENIZEAU, *L'idée de puissance publique à l'épreuve de l'Union européenne*, Paris 2004, p. 31.

<sup>44</sup> Cfr. B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, cit., p. 140.

<sup>45</sup> Cfr. B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei*, cit., p. 263.

<sup>46</sup> Cfr. Lavori della commissione Rueff, che ha costituito la base della decisione del 28 gennaio 1956 con cui è stato istituito il primo Statuto del personale.

<sup>47</sup> Cfr. Avv. generale Lagrange, conclusioni presentate il 12 dicembre 1963, causa *Lassalle*. D. BOSSAERT, C. DEMMKE, K. NOMDEN, R. POLET, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht 2001; J. ZILLER, *Égalité et mérite. L'accès à la Fonction Publique, dans les États de la Communauté Européenne*, Bruxelles 1988; J. SCHWARZE *Droit administratif européen*, Bruxelles 1994.

<sup>48</sup> Cfr. Corte giust., 21 novembre 1991, c. 269/90, *Universität-München c. München-Mitte*.

meno per quel che riguarda l'avanzamento di carriera, tanto che tra i motivi che danno origine a una promozione vi è la dimostrazione di avere appreso una nuova lingua oltre a quelle conosciute al momento della selezione<sup>49</sup>.

A differenza del regime contrattuale, tipico delle organizzazioni internazionali<sup>50</sup>, con la firma dei trattati di Roma viene adottato lo *statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté*, al quale si ispirarono gli Statuti adottati dalle neonate istituzioni con regolamento del 18 dicembre 1961<sup>51</sup>.

Con il Trattato di Bruxelles dell'8 aprile 1965 vengono uniformate le amministrazioni delle tre Comunità e l'art. 24 sancisce l'appartenenza dei funzionari e degli altri agenti della CECA, dell'Euratom e della CEE ad un'unica amministrazione, il cui statuto sarà a sua volta adottato con regolamento del Consiglio del 29 febbraio 1968<sup>52</sup>, sulla falsariga degli statuti CEE e CECA del 1962<sup>53</sup>.

I quattro principi sui quali si basa la *fonction publique* europea sono da allora l'unicità dello statuto per tutti i funzionari delle istituzioni, l'indipendenza dei funzionari che deve consentire di ispirare la propria azione all'interesse generale, la permanenza in ruolo, prevista dal fatto che la maggior parte dei posti deve essere occupata da funzionari di carriera e la migliore competenza tecnica comparativamente accertata<sup>54</sup>.

Non tutti i dipendenti dell'Unione sono funzionari: più di un terzo

<sup>49</sup> Cfr. art. 45 dello Statuto dei funzionari: «...Ai fini dell'esame comparativo dei meriti, l'autorità che ha il potere di nomina tiene conto, in particolare, dei rapporti sui funzionari, dell'uso, nell'esercizio delle loro mansioni, di lingue diverse da quella di cui hanno dimostrato di possedere una conoscenza approfondita ai sensi dell'articolo 28, lettera f) e, se del caso, del livello di responsabilità esercitate».

<sup>50</sup> L'ambiente di lavoro ristretto, multiculturale, denazionalizzato ed economicamente attrattivo accomuna il lavoro presso le istituzioni europee e le istituzioni internazionali.

<sup>51</sup> Entrato in vigore il 1° gennaio 1962.

<sup>52</sup> Regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee, nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità (G.U. L 56 del 4 marzo 1968, p. 1).

<sup>53</sup> Regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEEA) relativi allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, con successive modificazioni.

<sup>54</sup> J.L. FEUGIER, M.H. PRADINES, *La fonction publique européenne en perspective*, Paris 2015.

dei lavoratori sono agenti temporanei, agenti ausiliari e agenti locali, a cui si aggiungono i funzionari nazionali o gli esperti distaccati<sup>55</sup>.

## 2. *Il principio del buon funzionamento della pubblica amministrazione e la diversità linguistica*

Il paragrafo 4 dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo la CDFUE) codifica il diritto a interagire con le istituzioni europee in una qualsiasi delle lingue ufficiali dei trattati<sup>56</sup>.

Senza questa possibilità, i cittadini sarebbero pregiudicati nel diritto a ricevere una decisione motivata, perché la comprensione del ragionamento ne costituisce un corollario essenziale; inoltre, gli amministrati sarebbero ostacolati anche nell'attuazione del diritto di accesso, del diritto ad essere ascoltati e del diritto di difesa, oltre che a vedere lesa il principio di trasparenza<sup>57</sup> e imparzialità a motivo della disparità della conoscenza dei fatti<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (RAA), definito dal regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio del 29 febbraio 1968 che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee, nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità (G.U. L 56 del 4 marzo 1968, p. 1).

<sup>56</sup> Art. 41-Diritto ad una buona amministrazione: «1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua».

<sup>57</sup> «You have asked me to speak about good administration and the impact of openness on the internal functioning of the institutions, I firmly believe that openness promotes good administration. As I see it, openness is also an essential part of democracy and in democracy, the citizens must be able to inform themselves about what the public authorities are doing and why». Discorso del Mediatore europeo Jacob Söderman, *Committee of Citizens, Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs of the European Parliament*, 18 settembre 2000.

<sup>58</sup> Cfr. Tribunale, 14 luglio 1994, t.-77/92, *Parker Pen c. Commissione*, par. 70 e 71.

In generale, il diritto alla lingua non riveste uno *status* di diritto fondamentale<sup>59</sup>, eccettuato ad esempio il caso della Costituzione finlandese<sup>60</sup>, e il suo contenuto viene definito attraverso la dimensione linguistica di altri diritti.

Prima dell'entrata in vigore della CDFUE, la Corte di giustizia si guardava bene dal delineare un principio generale linguistico che legittimasse i cittadini ad avere la disponibilità di qualsiasi documento nella propria lingua<sup>61</sup>, anche in considerazione dell'eccessivo sforzo che avrebbe comportato per le piccole agenzie dell'Unione<sup>62</sup>.

Per questa ragione, il principio del diritto alla lingua ha ricevuto una espressa codificazione nella CDFUE, che va a ribadire le scelte effettuate nei trattati<sup>63</sup>, configurandosi come una sub-componente del

<sup>59</sup> Qui l'accezione è usata nel suo senso sostantivo (vedi R. Alexi), mentre in prosieguo con l'espressione diritti fondamentali si intenderanno i diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, la cui applicazione è disciplinata dall'art. 51, comma 1. «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze».

<sup>60</sup> Cfr. Sezione 17 del Capitolo II della Costituzione finlandese dell'11 giugno 1999.

<sup>61</sup> Cfr. Corte giust., 9 settembre 2003, c. 361/01, *Christina Kik c. UAMI*, par. 82: «I riferimenti all'uso delle lingue nell'Unione europea contenuti nel Trattato non possono essere considerati come la manifestazione di un principio generale di diritto comunitario che garantisce a ogni cittadino il diritto a che tutto quello che potrebbe incidere sui suoi interessi sia redatto nella sua lingua in ogni caso».

<sup>62</sup> B. DE WITTE, *The protection of Linguistic Diversity of Eu Charter other than Article 22*, in X. ARZOZ (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam 2008, p. 175 ss. L'Autore evidenzia che anche se può non essere coerente con l'aspettativa relativa alla promozione e tutela della diversità linguistica, «it can be justified by the need to allow small agencies not to be burdened by the requirement to use twenty-three [now twenty-four] different languages». Di diverso avviso è J. ZILLER, *Droit à une bonne administration*, in *Juris-Classeur Libertés*, 2007, 1040, p. 1 ss. L'Autore legge le disposizioni della carta in combinato disposto all'art. 24(4)TFUE, che esplicitamente annovera anche altri organismi tra i destinatari del diritto alla lingua: «Ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi di cui al presente articolo o all'articolo 13 del trattato sull'Unione europea in una delle lingue menzionate all'articolo 55, paragrafo 1, di tale trattato e ricevere una risposta nella stessa lingua». La Corte di giustizia, con la sentenza *Kik*, si è pronunciata nel senso di ritenere il regime del multilinguismo applicabile solo alle istituzioni in senso stretto. Cfr. Corte giust., 9 settembre 2003, c. 361/01, *Christina Kik c. UAMI*.

<sup>63</sup> Artt. 4 par. 2 e 551 par. 1 TUE e artt. 165 par. 1 e 167 par. 4 TFUE.

principio di buona amministrazione<sup>64</sup>. Per Lord Millet, «the right to good administration is analogous to the right to a fair trial guaranteed by Art. 6 ECHR in providing an umbrella for a non-exhaustive list of procedural guarantees»<sup>65</sup>.

Il principio di buona amministrazione<sup>66</sup> implica infatti il rispetto della parità linguistica, che ha connotazioni fortemente legate al rispetto della diversità<sup>67</sup> di cui è impregnato il preambolo della CDFUE: «L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento».

La parità linguistica deve essere declinata tuttavia in modo ragionevole: non sarebbe economicamente sostenibile tradurre in tutte le lingue ufficiali ogni documento. Diverso è assicurare l'effettività della comunicazione amministratore/amministrati<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Sul principio di buona amministrazione cfr. E. CHITI, *Il principio di buona amministrazione*, in E. CHITI, C. FRANCHINI, M. GNES, M. SAVINO, M. VERONELLI, *Diritto amministrativo europeo - Casi e materiali*, Milano 2005, p. 39; J. WAKENFIELD (ed.), *The right to good administration*, cit.; F. NICOLETTI, *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, in *Diritto dell'economia*, 2006, 4, p. 776 ss. Sul diritto alla lingua come sub-componente del «right to language as sub-component of good administration», cfr. B.C. MIHAESCU EVANS, *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Baden-Baden 2015.

<sup>65</sup> LORD MILLET, *The Right to good administration in European Law*, in *Public Law*, 2002, p. 309 ss.

<sup>66</sup> Fra la casistica giurisprudenziale che ha dato origine al principio di buona amministrazione ricordiamo Corte giust., 21 novembre 1991, c. 269/90, *Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte*; Tribunale, 30 gennaio 2002, t. 54/99, *Max.mobil Telekommunikation Service GmbH c. Commissione*.

<sup>67</sup> J. RIDEAU, *Justice et Langues dans l'Union Européenne*, in GROUPE DE BOECK s.a. (ed.), *Droit pénal, langue et Union européenne: Réflexions autour du procès pénal*, Bruxelles 2013, p. 21 ss.; P. DUPARC PORTIER, A. MASSON, *La Question des Langues en Europe: Entre Paradoxes et Divergences Juridiques*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2007, 72, p. 1051.

<sup>68</sup> K. LENAERTS, J. VANHAMME, *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, in *Comm. Market L. Rev.*, 1997, 34, p. 531; B. DE WITTE, *Language Rights: The Interaction between Domestic and European Developments*, in A.L. KJAER, S. ADAMO (eds), *Linguistic Diversity and European democracy*, London 2011, p. 167.

Il principio di buona amministrazione deve infatti trovare una sintesi tra la garanzia del buon andamento e la tutela delle posizioni giuridiche soggettive, così come non devono essere incompatibili gli obiettivi del Mercato comune con la promozione della diversità linguistica<sup>69</sup>.

La sentenza *Spain v. Eurojust* mostra chiaramente come dietro la questione linguistica si nasconda sia un'espressione del pluralismo sia, al tempo stesso, una enclave dell'identità nazionale degli Stati membri che vuol essere protetta e conservata dai medesimi<sup>70</sup>.

Il multilinguismo dell'Unione europea, che nasce come compromesso tra gli Stati membri, deve fronteggiare le sfide che nascono dalle incongruenze tra le diverse versioni linguistiche<sup>71</sup>, il difficile rapporto tra lingua ufficiale e lingua di lavoro, il principio di non discriminazione così come discende dal combinato disposto degli articoli 21, paragrafo 1 della CDFUE e dall'art. 14 CEDU, il principio di certezza del diritto<sup>72</sup>.

In particolare, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e da alcuni atti normativi, fra cui la direttiva 2010/64/UE, il diritto alla lingua nella sua dimensione processuale ha preso le sembianze del diritto alla traduzione, sulla base del presupposto che la lingua processuale deve essere comprensibile per le parti.

Il diritto alla traduzione è stato infatti riconosciuto al lavoratore di un altro Stato membro «perché gli sia riconosciuto, alle stesse condizioni poste per i lavoratori nazionali, il diritto di chiedere che il procedimento penale promosso a suo carico si svolga in una lingua diversa dalla lingua processuale normalmente usata dinanzi al giudice di cui trattasi»<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Cfr. Corte giust., 15 marzo 2005, c. 160/03, *Spagna c. Eurojust*, Conclusioni Avvocato generale Poiras Maduro, par. 34.

<sup>70</sup> Corte giust., 15 marzo 2005, c. 160/03, *Spagna c. Eurojust*, Conclusioni Avvocato generale Poiras Maduro, par. 35; B. DE WITTE, *Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity?*, Oxford 2004.

<sup>71</sup> Cfr. F. GRIN, *Principles of Policy evaluation and their Application to Multilingualism in The European Union*, in X. ARZOZ (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam 2008, p. 73 ss.

<sup>72</sup> Vedi Corte giust., 25 gennaio 1979, c. 98/78, *Racke c. Hauptzollamt Mainz*, par. 15; Corte giust., 25 gennaio 1979, c. 99/78, *Decker KG c. Hauptzollamt Landau*, par. 3; T.F.P., 30 novembre 2009, F-80/08, *Wenig c. Commissione*; Cfr. Tribunale, 13 marzo 2013, t.-229/11 e t.-276/11, *Lord Inglewood e Carlotti c. Parlamento*, par. 32.

<sup>73</sup> Corte giust., 11 luglio 1985, c. 137/84, *Pubblico ministero c. Heinrich Maria Mutsch*.

Il diritto alla traduzione, così come quello ad avere i documenti ufficiali disponibili nella propria lingua, possono essere inquadrati secondo molteplici prospettive che, come visto, hanno per oggetto il fine di comprendere il contenuto di un testo o di un dialogo.

Il diritto alla lingua non costituisce pertanto un diritto assoluto<sup>74</sup>, piuttosto un diritto soggetto al bilanciamento con altri diritti, che rileva in modo diverso a seconda dei contesti. Non è infatti strano che il diritto a una buona amministrazione, declinato dal punto di vista del diritto alla lingua, sia nato e si sia sviluppato nella giurisprudenza del Tribunale della Funzione pubblica che, come noto, aveva il compito di decidere sulle controversie sorte tra le Istituzioni europee (nella sua accezione comprensiva di Uffici e Agenzie) e i suoi dipendenti<sup>75</sup>.

In particolare, il diritto del funzionario a ricevere documenti in una lingua a lui conosciuta, anche se diversa dalla sua lingua madre o dalla sua lingua principale, non costituisce violazione di un diritto linguistico<sup>76</sup>, perché deve essere temperato con le esigenze dall'amministrazione<sup>77</sup>. In generale, lo spartiacque è costituito dallo status di funzionario: vi è stata un'applicazione più severa quando i controinteressati erano cittadini non dipendenti dell'Unione, mentre è stato deciso che per ritenere comprese le comunicazioni interne fosse sufficiente una lingua conosciuta dal funzionario. Ancora, vi è un atteggiamento diverso da parte della Corte a seconda che i destinatari della normativa dell'Unione siano gli Stati membri o i privati cittadini, europei o extraeuropei<sup>78</sup>.

La nostra analisi si concentra sulla disciplina linguistica che lega i funzionari all'Unione europea. I funzionari, nella triplice accezione

<sup>74</sup> T.F.P., 21 ottobre 2009, F-33/08, *V c. Commissione*; Corte giust., 15 marzo 2005, c. 160/03, *Spagna c. Eurojust*, Conclusioni dell'Avvocato generale Poireres Maduro, par. 37.

<sup>75</sup> Il Tribunale della Funzione pubblica ha svolto la sua attività dal 2004 al 1° settembre 2016, quando la competenza è passata al Tribunale dell'Unione europea.

<sup>76</sup> Tribunale, 3 febbraio 2011, t.-205/07, *Italia c. Commissione*, par. 54-55; Tribunale, 7 febbraio 2001, t.-118/99, *Bonati Brighina c. Commissione*.

<sup>77</sup> T.F.P., 27 giugno 2013, F-122/07, *Marcuccio c. Commissione*, par. 63; T.F.P., 28 settembre 2011, F- 9/10, *AC c. Consiglio*, par. 122.

<sup>78</sup> «Nel giudicare che un regolamento comunitario, che non è stato pubblicato nella lingua di uno Stato membro, è inopponibile ai singoli in tale Stato, la Corte procede ad un'interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 CE». Corte giust., 11 dicembre 2007, c. 161/06, *Skoma-Lux c. Celní editelství Olomouc*, par. 61; Corte giust., 18 aprile 1975, c. 6/72, *Continental Can Company c. Commissione*, par. 12; Tribunale, 14 maggio 1998, t.-338/94, *Finnboard c. Commissione*, par. 52; Corte giust., 3 dicembre 1981, c. 280/80, *Bakke-d'Aloja c. Consiglio*.

di aspiranti funzionari, funzionari in servizio o in pensione, sono sottratti alla disciplina linguistica generale. Questa norma è chiaramente stabilita dall'interpretazione che le Corti hanno dato della portata del regolamento 1/58<sup>79</sup>:

Bien que le règlement n° 1 du Conseil, portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne, ne soit pas applicable aux relations entre les institutions et leurs agents, l'administration a l'obligation de s'assurer que les fonctionnaires peuvent effectivement et facilement prendre connaissance des actes administratifs qui les concernent individuellement. Même si le statut des fonctionnaires ne règle pas la question de l'emploi des langues par les institutions communautaires dans le cadre des décisions adressées à leur personnel, il incombe aux institutions, en vertu du devoir de sollicitude, d'adresser à un fonctionnaire une décision individuelle libellée dans une langue que celui-ci maîtrise d'une façon approfondie<sup>80</sup>.

La ragione è semplice e si basa sul fatto che mentre ai privati cittadini non può essere richiesta la conoscenza di più di una lingua ufficiale, i funzionari dell'Unione oltre alla loro lingua madre devono necessariamente possedere la conoscenza di un'altra lingua, detta lingua principale. In questo senso, il tenore dell'art. 41, comma 4, della CDFUE ribadisce il contenuto del regolamento n. 1/58.

Da questo punto di vista, la scelta della lingua dell'amministrazione verterà su un idioma che è ragionevole assumere sia conosciuto dal funzionario in questione<sup>81</sup>.

Per quanto riguarda la posizione degli aspiranti funzionari, que-

<sup>79</sup> Regolamento 15 aprile 1958, n. 1 regolamento (Euratom) n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità Europea dell'Energia Atomica (GUUE 6 ottobre 1958, n. 017). Art. 297 TFUE.

<sup>80</sup> Tribunale, 5 ottobre 2005, t. 203/03, *Rasmussen c. Commissione*, par. 117: «Un principio del genere, che implichi l'obbligo da parte delle istituzioni di pubblicare sistematicamente nella Gazzetta ufficiale gli avvisi di posto vacante in esame in tutte le lingue ufficiali, non può nemmeno dedursi dal regolamento n. 1. In tal senso, si è statuito che detto regolamento non è applicabile ai rapporti tra le istituzioni e i loro funzionari e agenti, in quanto fissa unicamente il regime linguistico applicabile tra le istituzioni della Comunità europea ed uno Stato membro o una persona che ricade nella giurisdizione di uno degli Stati membri (sentenza del Tribunale 5 ottobre 2005, causa T 203/03, *Rasmussen/Commissione*, Racc. PI, pp. I A 279 e II 1287, punto 60)».

<sup>81</sup> Tribunale, 3 febbraio 2001, T-205/07, *Italia c. Commissione*, par. 54-55; T.F.P., 28 settembre 2011, F-9/10, *AC c. Consiglio*, par. 116.

st'ultima non è paragonabile a quella dei privati cittadini. In particolare, le circostanze che legittimano un'eventuale restrizione del numero delle lingue richieste non devono andare a nocimento del principio meritocratico.

Tuttavia, nella pubblicazione del bando, e cioè nel momento precedente alla determinazione di partecipare a un dato concorso, l'aspirante funzionario è assimilabile a un privato cittadino<sup>82</sup>: il bando in questo senso è da considerarsi alla stregua di un atto di portata generale, diverso dalla comunicazione al singolo. Nel caso *Italia c. Commissione* la Corte di giustizia ha stabilito che:

in assenza di norme regolamentari speciali applicabili ai funzionari e agli agenti, e in mancanza di norme al riguardo nei regolamenti interni delle istituzioni interessate dai bandi di concorso controversi, nessun testo normativo consente di concludere che i rapporti tra tali istituzioni e i loro funzionari e agenti siano totalmente esclusi dalla sfera di applicazione del regolamento n. 1. Lo stesso vale, a fortiori, per quanto riguarda i rapporti tra le Istituzioni e i candidati a un concorso esterno che non sono, di norma, né funzionari né agenti<sup>83</sup>.

Tecnicamente, il diritto alla lingua si attua attraverso una traduzione<sup>84</sup>, che rende equivalenti le versioni di un documento in tutte le lingue ufficiali.

Questo vale per tutti gli atti normativi prodotti dalle Istituzioni europee suscettibili di dovere essere tradotti<sup>85</sup> eccetto che per la Corte di giustizia, che ha come lingua ufficiale la lingua scelta da chi ha instaurato il contenzioso e come lingua di lavoro il francese, nel caso quest'ultima non coincida con la lingua di lavoro della Corte<sup>86</sup>.

I diritti linguistici in relazione alle incombenze dell'amministra-

<sup>82</sup> Corte giust., 27 novembre 2012, c. 566/10, *Italia c. Commissione*, par. 94-100. Sul punto, sia concesso il rinvio a E. GRASSO, *Due goal nella partita infinita fra le lingue ufficiali dell'Unione europea: le esigenze di servizio e il principio di certezza del diritto riaffermano il multilinguismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 200.

<sup>83</sup> Corte giust., 27 novembre 2012, c. 566/10, *Italia c. Commissione*, par. 68-69.

<sup>84</sup> Sulla traduzione giuridica vedi *infra* par. 5.

<sup>85</sup> Non tutti gli atti devono essere tradotti. La Corte ha infatti respinto l'esistenza di un principio generale del diritto dell'Unione in forza del quale qualsiasi atto che possa incidere sugli interessi di un cittadino dovrebbe essere redatto in ogni caso nella sua lingua (v., in tal senso, Corte giust., 9 settembre 2003, c. 361/01, *Christina Kik c. UAMI*, par. 82 e 83).

<sup>86</sup> Cfr. regolamento di procedura della Corte di giustizia.

zione sono stati al centro di diverse pronunce. È noto che il diritto a una buona amministrazione transita sui binari della possibilità di conoscere il contenuto delle norme che ne disciplinano il funzionamento e che individuano determinati obblighi. Nel caso *Polska*, la Corte di giustizia ha ritenuto tuttavia che, in caso di adesione di un nuovo Stato membro, quest'ultimo non potesse pretendere di avere una traduzione delle norme emanate in precedenza<sup>87</sup>.

Gli interessi degli operatori economici devono trovare un bilanciamento con l'interesse pubblico di contenere la spesa associata alle traduzioni necessarie per l'attuazione di un multilinguismo integrale. Nel caso *Kik*, la Corte di giustizia ha infatti stabilito che:

il regime linguistico di un organismo quale l'Ufficio è il risultato di una difficile ricerca dell'equilibrio necessario tra gli interessi degli operatori economici e quelli della collettività per quanto riguarda i costi dei procedimenti, ma anche tra gli interessi di coloro che richiedono i marchi comunitari e quelli degli altri operatori economici per quanto riguarda l'accesso alle traduzioni dei documenti che concedono diritti o i procedimenti che coinvolgono diversi operatori economici, quali i procedimenti di opposizione, di decadenza e di nullità di cui al regolamento n. 40/94. Pertanto, definendo le lingue ufficiali della Comunità che possono essere utilizzate come lingue procedurali nei procedimenti di opposizione, di decadenza e di nullità, in mancanza di un accordo tra le parti per determinare la lingua utilizzabile, il Consiglio ha perseguito lo scopo legittimo di trovare una soluzione linguistica appropriata alla difficoltà derivante da un tale disaccordo. Inoltre, se il Consiglio ha operato un trat-

<sup>87</sup> Cfr. Corte giust., 12 maggio 2011, c. 410/09, *Polska Telefonia Cyfrowa c. Prezes Urz du Komunikacji Elektronicznej*, par. 37. Si deve tuttavia rilevare che l'art. 58 dell'Atto di adesione del 2003 non impone al Consiglio, alla Commissione o alla Banca centrale europea di tradurre nelle nove lingue nuove elencate in tale articolo tutti gli atti delle istituzioni e della Banca centrale europea adottati prima dell'adesione dei nuovi Stati membri. Detto articolo, che disciplina il regime linguistico e le condizioni di pubblicazione degli atti adottati, prima dell'adesione, dalle istituzioni e dalla Banca centrale europea, si limita infatti a prevedere che, tra tali atti, soltanto quelli i cui testi sono stati redatti nelle lingue dei nuovi Stati membri che costituiscono lingue ufficiali dell'Unione fanno fede, dalla data di adesione, alle stesse condizioni dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali e sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea nel caso in cui questi ultimi abbiano formato oggetto di siffatta pubblicazione. Pertanto, detto articolo implica che gli Stati membri e le istituzioni procedano a una selezione degli atti che devono essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e non esclude che taluni atti possano non essere pubblicati. Di conseguenza, l'art. 58 dell'Atto di adesione del 2003 non esigeva la pubblicazione in detta Gazzetta ufficiale delle linee direttrici del 2002 nella loro versione in lingua polacca.

tamento differenziato delle lingue ufficiali, la scelta di quest'ultimo, limitata alle lingue la cui conoscenza è più diffusa nella Comunità europea, è adeguata e proporzionata<sup>88</sup>.

Gli atti idonei a limitare il multilinguismo totale sono generalmente adottati da organismi dell'Unione nell'ambito della loro organizzazione interna. Emblematica a questo proposito è stata la vicenda *Regno di Spagna c. Eurojust*, in cui la Spagna lamentava l'illegittimità delle misure adottate da *Eurojust* per reclutare dei funzionari, sulla base del fatto che i bandi impugnati prevedessero solo la lingua inglese come idioma di compilazione dell'atto di candidatura, misure che violavano sia il principio di non discriminazione che le disposizioni dello Statuto dei funzionari, oltre che il regolamento interno di questo organismo.

Specialmente su quest'ultimo punto, nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Poiars Maduro ha preso posizione sul regime linguistico di *Eurojust*<sup>89</sup>, e in particolare sulla restrizione alla sola lingua inglese prevista come unica opzione per fare domande per una posizione interna, dichiarandosi favorevole all'annullamento del bando di selezione per un posto di bibliotecario:

il bando relativo al posto di bibliotecario/archivista prevede che i documenti relativi all'atto di candidatura debbano essere trasmessi in inglese. Esso non contiene tuttavia alcuna specificazione espressa per quanto riguarda le qualifiche linguistiche. Non risulta quindi dimostrato il collegamento fra la funzione proposta e il requisito di trasmettere l'atto in inglese. Senza dubbio, da un altro criterio di selezione indicato nel bando, secondo il quale è richiesta «una buona conoscenza delle fonti della documentazione giuridica principale [...] per il sistema del Common law», può intuirsi la necessità della conoscenza della lingua inglese. Non si ravvisa peraltro alcun elemento dal quale emerga la necessità di comunicare e scrivere in inglese per ricoprire il posto in questione<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Corte giust., 9 settembre 2003, c. 361/01, *Christina Kik c. UAMI*.

<sup>89</sup> Decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002 che istituisce l'*Eurojust* per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (2002/187/GAI). Cfr. articolo 31 - Assistenza in materia di interpretazione e traduzione: «1. Ai lavori dell'*Eurojust* si applica il regime linguistico ufficiale dell'Unione. 2. La relazione annuale al Consiglio di cui all'articolo 32, paragrafo 1, secondo comma, è redatta nelle lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione europea».

<sup>90</sup> Corte giust., 15 marzo 2005, c. 160/03, *Spagna c. Eurojust*, Conclusioni dell'Avvocato generale Poiars Maduro del 16 dicembre 2004.

L'esistenza di una discriminazione può avverarsi non solo in corrispondenza di una perdita di un'opportunità di lavoro, ma anche se è reso più difficile l'accesso.

Questo principio è applicabile anche al lavoro privato: la Corte di giustizia ha infatti ampliato la tutela linguistica dei lavoratori transnazionali, impedendo agli Stati di rigettare una domanda relativa al regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, non redatta in lingua fiamminga<sup>91</sup>.

Nel caso di un contenzioso penale, instauratosi nei confronti di un cittadino lussemburghese residente in Belgio in un comune di lingua tedesca, la Corte di giustizia ha ammesso che la lingua processuale potesse essere il tedesco<sup>92</sup>.

Relativamente all'assistenza linguistica, la direttiva 2012/29/UE<sup>93</sup> prevede che la vittima che intende presentare una denuncia relativa a un reato e non comprende o non parla la lingua dell'autorità competente abbia la possibilità di presentare la denuncia utilizzando una lingua che comprende o ricevendo la necessaria assistenza linguistica (art. 5, par. 2) oltre che di beneficiare di un diritto alla traduzione e interpretazione (art. 7).

<sup>91</sup> Corte giust., 6 dicembre 1977, c. 55/77, *Marguerite Maris in Reboulet c. Rijkdienst voor Werknemerspensionen*, par. 16. Le questioni formulate dal giudice *a quo* vanno quindi risolte nel senso che l'art. 84, n. 4, del regolamento n. 1408/71 impone alle autorità, alle istituzioni e agli organi giurisdizionali di ciascuno stato membro l'obbligo di accettare, nonostante qualsiasi disposizione eventualmente divergente o contraria della loro legislazione nazionale, ogni richiesta od ogni altro documento che si riferisca all'applicazione del suddetto regolamento e che sia redatto in una lingua ufficiale di un altro stato membro, senza alcuna facoltà di stabilire in proposito distinzioni in ragione della cittadinanza o della residenza delle persone interessate.

<sup>92</sup> «Il principio della libera circolazione dei lavoratori, stabilito dall'art. 48 del trattato e in particolare dal regolamento del consiglio n. 1612/68, esige che al lavoratore cittadino di uno stato membro e residente in un altro stato membro sia riconosciuto il diritto di chiedere che un procedimento penale instaurato nei suoi confronti si svolga in una lingua diversa dalla lingua processuale usata di regola dinanzi al giudice investito della causa qualora i lavoratori nazionali possano, nelle stesse condizioni, avvalersi di questo diritto». Corte giust., 11 luglio 1985, c. 137/84, *Publico ministero c. Heinrich Maria Mutsch*, par. 18.

<sup>93</sup> Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

### 3. Multilinguismo, plurilinguismo, multiculturalismo

L'articolo 342 TFUE dispone che il regime linguistico delle Istituzioni dell'Unione è fissato, senza pregiudizio delle disposizioni previste dallo statuto della Corte di giustizia, dal Consiglio, che delibera all'unanimità mediante regolamenti.

Emerge chiaramente il proposito di garantire un'attenta ponderazione di ogni proposito di riforma della disciplina linguistica, mettendola al riparo sia dalle variabili maggioranze del Consiglio che dalle decisioni della Commissione, espressioni rispettivamente degli interessi degli Stati membri e della Comunità come tale.

Curiosamente, si è celata dietro una veste organizzativa una questione, quella linguistica, inscindibilmente legata al funzionamento democratico delle istituzioni e all'attuazione dei diritti individuali, per cui l'uguaglianza e l'accessibilità devono essere garantite ad ogni cittadino dell'Unione, indipendentemente dal peso politico o demografico dello Stato di appartenenza: si è visto che il diritto è sempre in origine un fatto linguistico e che l'ordinamento comunitario, fondato sull'uguaglianza di Stati e cittadini, deve esprimersi ed essere compreso senza arrecare pregiudizio a nessuno per una mancanza di conoscibilità<sup>94</sup>.

L'articolo 1 del regolamento 1/1958 decreta che le lingue ufficiali e le lingue di lavoro della Comunità sono il tedesco, il francese, l'italiano e l'olandese, sancendo l'uguaglianza formale delle lingue, data dal loro elevamento a idiomi ufficiali, e l'uguaglianza sostanziale, data dall'effettiva possibilità di utilizzarle nel lavoro di tutti i giorni<sup>95</sup>.

La norma più avanzata del regolamento è quella prevista dall'articolo 2 che conferisce ad uno Stato membro o ad un appartenente al suo apparato giurisdizionale il diritto di comunicare con le Istituzioni in una qualunque lingua ufficiale. Agli atti adottati successivamente all'adesione si applica quindi l'art. 342 TFUE.

Dal momento che è il Consiglio ad aver deciso, con il predetto regolamento 1/1958, che i regolamenti e gli altri testi di portata ge-

<sup>94</sup> È stato notato che la necessità di non discriminazione in base alla lingua «*is inherent in the general principle of equality*». B. DE WITTE, *The protection of linguistic diversity through provisions of the EU Charter other than Article 22*, cit., p. 180.

<sup>95</sup> In realtà, né l'art 314 (ex art. 248) TCE, né l'art 225 CEE sono mai stati modificati e contengono ancora il riferimento alle sole quattro lingue originarie. Sono gli accordi di adesione ad aver previsto che le traduzioni dei Trattati facessero ugualmente fede.

nerale sono redatti in tutte le lingue ufficiali comunitarie, l'elenco delle quali è aggiornato ad ogni adesione, si può dire che la parità delle lingue è regolata da un atto derivato e non da una norma di rango costituzionale<sup>96</sup>.

Come è stato più volte ricordato dalla Corte di giustizia, «il regime linguistico stabilito dal regolamento n. 1/1958 non può essere equiparato ad un principio di diritto comunitario»<sup>97</sup>, e può essere in teoria modificato.

Il Trattato di Amsterdam si spinge poi oltre l'articolo 2 del regolamento 1/1958, inserendo nell'art 21 del Trattato CE il paragrafo 3, che estende ad ogni cittadino dell'Unione il diritto di scrivere alle Istituzioni nella propria lingua e di ottenere una risposta nello stesso idioma.

Letta quest'ultima disposizione in combinato disposto con l'art. 17 del Trattato CE, sempre introdotto dal Trattato di Amsterdam che, come visto, istituisce il concetto di cittadinanza europea, si desume che il diritto alla propria lingua nei rapporti giuridici con le Istituzioni comunitarie è uno dei contenuti fondamentali e inalienabili della cittadinanza europea.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 3 par. 3 comma 3 TUE stabilisce che l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo svi-

<sup>96</sup> Il Consiglio si è inoltre favorevolmente espresso sull'eventuale utilizzo di altre lingue in seno al Consiglio o ad altre istituzioni e organismi dell'Unione, purché riconosciute dalle Costituzioni o leggi degli Stati membri come utilizzate sul loro territorio o su di una parte di esso. Si vedano a questo proposito le Conclusioni del Consiglio, del 13 giugno 2005, relative all'impiego ufficiale di lingue aggiuntive in seno al Consiglio ed eventualmente ad alcune altre istituzioni e organi dell'Unione europea, in G.U. C 148, 18 giugno 2005, p. 1-2. Il meccanismo previsto è quello di garantire una traduzione delle domande eventualmente poste dai cittadini alloggiati in una delle lingue del trattato. Questa traduzione e i relativi costi devono essere sostenuti dallo Stato richiedente, mentre viene consentito ad un membro del consiglio che desideri esprimersi in una lingua diversa dalle lingue ufficiali di farlo purché tale domanda «venga presentata entro un termine ragionevole prima della sessione e che siano disponibili i mezzi necessari in personale e materiale». In questo senso, sono stati conclusi accordi amministrativi tra il Consiglio e la Spagna e il Regno Unito. Nel primo caso, l'accordo prevede che basco, catalano e galiziano possano ricevere i documenti nelle loro lingue ufficiali, ma la traduzione è pagata dal governo centrale spagnolo. Si veda l'Accordo amministrativo tra il Regno di Spagna ed il Consiglio dell'Unione europea (2006/C 40/02) e, per quanto riguarda il Regno Unito, l'intesa amministrativa tra il governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e il Consiglio dell'Unione europea (2008/C 194/04).

<sup>97</sup> Tribunale, 12 luglio 2001, t-120/99, *Kik c. UAMI*.

luppo del patrimonio culturale europeo», mentre l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali proibisce qualsiasi discriminazione fondata sulla lingua<sup>98</sup>. È aggiunto inoltre un secondo paragrafo all'art. 55 TUE secondo il quale «il presente trattato può essere 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. Lo Stato membro interessato fornisce copia certificata conforme di tale traduzione affinché sia depositata negli archivi del Consiglio»<sup>99</sup>.

Il fatto che i regolamenti siano direttamente applicabili a tutti i cittadini, su cui producono effetti concreti senza normativa di attuazione a livello nazionale, impone la completa fruibilità delle norme comunitarie in ogni lingua ufficiale. In altre parole, le leggi sono applicabili solo se disponibili nella lingua del cittadino, e pertanto, nelle varie lingue dell'Unione<sup>100</sup>.

Questo percorso normativo ha seguito le oscillazioni della giurisprudenza, che sulla tutela della diversità linguistica nel processo di integrazione europeo è spesso tornata sui suoi passi.

Le questioni linguistiche sono emerse in via generale con riguardo al mercato e alle distorsioni prodotte dalle sue logiche protezionistiche<sup>101</sup>, in un secondo tempo hanno riguardato le tutele connesse ai lavoratori migranti, mentre in una fase più recente hanno interessato l'articolazione dei diritti individuali.

Inizialmente la diversità linguistica si è configurata come possibile ostacolo alla libertà di circolazione dei beni e delle persone, stante la funzione protezionistica che l'imposizione di determinati requisiti linguistici da parte degli Stati membri avrebbe potuto causare<sup>102</sup>. Il caso

<sup>98</sup> Cfr. art. 21 par. 1: «è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

<sup>99</sup> Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea rispetta la diversità linguistica nell'ambito dell'insegnamento e negli accordi che riguardano i servizi culturali e audio visuali Cfr. artt. 165 e 207 TFUE.

<sup>100</sup> Così si espresse J. Lambert sul concetto di democrazia etnolinguistica introdotto da J.A. FISHMAN, *Readings in the sociology of language*, 4ª ed., The Hague-Paris-New York 1977.

<sup>101</sup> Cfr. art. 3 TCEE.

<sup>102</sup> Sulle esigenze linguistiche del consumatore finale, cfr. Corte giust., 9 agosto 1991, c. 51/93, *Meyhui NV c. Schott Zwiesel Glaswerke AG*. La dottrina ha evi-

delle lingue ufficiali del brevetto unitario ne costituisce un recente esempio<sup>103</sup>: in questo senso, la lingua è un simbolo di potere economico<sup>104</sup>.

Alcune sentenze sull'etichettatura dei prodotti alimentari hanno confermato questa tendenza<sup>105</sup>: sostanzialmente la Corte lasciava liberi gli Stati membri di optare per le politiche linguistiche che più ritenevano opportune fintantoché non costituissero un ostacolo all'esercizio delle libertà economiche<sup>106</sup>. Questo si è verificato perché la

denziato il problema della frammentazione linguistica del mercato. «So far, language requirements have been treated from the perspective of their economic effects. This has provoked a number of a disparaging comments suggesting that language requirements are blossoming, as yet another expression of Member State's ingenuity in devising new protectionist instrument to shelter their home markets». C. BOCH, *Language protection and Free Trade: the Triumph of the Homo McDonaldu?*, in *Eur. Pub. L.*, 1998, 3, p. 381.

<sup>103</sup> «Le imprese degli Stati membri che padroneggiano le lingue ufficiali del brevetto unitario avranno un accesso più diretto alle conoscenze contenute nella documentazione dei brevetti. Gli Stati membri interessati saranno quindi più inclini a generare innovazioni e ad avere una crescita economica maggiore e più rapida rispetto agli altri Stati membri che si vedranno limitare o rifiutare l'accesso a tali informazioni». Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Bot in Corte giust., 16 aprile 2013, c. 274/11 e c. 295/11, *Spagna e Italia c. Consiglio*, che riprendono la tesi del Regno di Spagna.

<sup>104</sup> La lingua non costituisce solo un elemento culturale, ma un mezzo di accrescimento del proprio potere economico e politico. Partecipare agli scambi internazionali di beni e servizi è riservato a coloro che parlano la lingua dei loro partners; concorrere per un appalto pubblico dell'Unione europea presuppone la possibilità di poterlo comprendere. Ugualmente, partecipare attivamente alla vita politica internazionale comporta il possesso del mezzo linguistico. J. DROHLA, *The languages of public international law: power politics under the cloak of cultural diversity?*, cit.

<sup>105</sup> È il caso delle sentenze sull'etichettatura dei prodotti alimentari: «l'obbligo di utilizzare esclusivamente la lingua della regione linguistica [dove i prodotti sono commercializzati] integrerebbe gli estremi di una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa delle importazioni». Cfr. Corte giust., 19 giugno 1991, c. 369/89, *ASBL Piageme e altri c. BVBA Peeters*, par. 16; cfr. anche Corte giust., 12 ottobre 1995, c. 85/94, *Groupement des producteurs, importateurs et agents généraux d'eaux minérales étrangères, VZW (Piageme) e altri c. Peeters BVBA*.

<sup>106</sup> Cfr. Corte giust., 3 giugno 1999, c. 33/97, *Colim NV c. Bigg's Continent Noord NV*: «I requisiti linguistici relativi alle indicazioni figuranti su prodotti importati, posti da una normativa nazionale, costituiscono un ostacolo al commercio intracomunitario qualora i prodotti provenienti da altri Stati membri debbano essere etichettati in modo diverso, con conseguenti spese supplementari di confezionamento. Tuttavia, in assenza di una completa armonizzazione delle suddette esigenze, gli Stati membri possono adottare provvedimenti nazionali recanti l'obbligo di redigere le suddette indicazioni nella lingua della regione ove i prodotti vengono messi in ven-

protezione delle identità locali, anche linguistiche, ad opera del diritto nazionale, può integrare gli estremi di una misura ad effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. Fino agli anni Novanta tuttavia le ragioni culturali e linguistiche non sono state ritenute sufficientemente importanti da rendere applicabile il principio di proporzionalità in favore degli aspetti linguistici, pertanto le esigenze del mercato hanno generalmente prevalso su quelle culturali.

In seguito, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>107</sup>, il multilinguismo viene considerato come il segno dell'identità europea e pertanto viene elevato a principio di rango comunitario, proprio come la libera circolazione<sup>108</sup>. Mentre il processo di costruzione dello Stato in Francia è legato a quello dell'unificazione linguistica<sup>109</sup>, come abbiamo visto vi sono casi come la Svizzera e il Lussemburgo in cui l'identità nazionale di un Paese è connessa ad un multilinguismo reale ed altri, ad esempio il Belgio, che testimoniano la difficoltà di coniugare il multilinguismo e un'identità comune<sup>110</sup>.

La stessa Unione europea pertanto riconosce, afferma e, entro certi limiti, pratica il multilinguismo necessariamente differenziato<sup>111</sup>.

dita o in un'altra lingua facilmente comprensibile per i consumatori di tale regione, a condizione che i suddetti provvedimenti si applichino indistintamente a tutti i prodotti nazionali ed importati ed abbiano carattere di proporzionalità rispetto allo scopo della tutela del consumatore da essi perseguito. I detti provvedimenti devono, in particolare, limitarsi alle indicazioni cui lo Stato membro attribuisce carattere di obbligatorietà e relativamente alle quali l'uso di altri mezzi diversi dalla traduzione non consentirebbe un'adeguata informazione dei consumatori». I principi sanciti dalla Corte sono stati dapprima trasfusi nella direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, successivamente nel regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

<sup>107</sup> Il Trattato di Lisbona ha infatti modificato l'art. 2 del Trattato dell'Unione introducendo il principio secondo cui l'Unione rispetta la diversità linguistica, istituzionalizzando a livello europeo un vero e proprio diritto culturale.

<sup>108</sup> B. DE WITTE, *Cultural policy justifications*, in P. KOUTRAKOS, N.N. SHUIBHNE, P. SYRPIS (eds), *Exceptions from EU free movement law: derogation, justification and proportionality*, Oxford 2016, pp. 131-142.

<sup>109</sup> Cfr. cap. 2.

<sup>110</sup> P.H. NELDE, *Language in Contact and Conflict: The Belgian Experience and the European Union*, in *Current issues in Language and Society*, 1994, I, 2, p. 165.

<sup>111</sup> Come vedremo diffusamente nei prossimi paragrafi, se è vero che le lingue di lavoro coincidono con le lingue ufficiali, come sancito dal regolamento 1/58, in realtà le lingue di lavoro nelle istituzioni sono prevalentemente l'inglese e il francese, eccezione fatta per la Corte di giustizia che ha come lingua di lavoro il francese. Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comi-

Le conseguenze di questa politica linguistica, settoriale e debole a un tempo<sup>112</sup>, non sono di poco conto né sotto il profilo economico<sup>113</sup> né sotto il profilo sociale: una politica che riconosce il valore delle lingue e che ne promuove lo sviluppo può migliorare le opportunità nella vita dei cittadini, aumentandone le possibilità di occupazione, facilitandone l'accesso ai servizi e all'esercizio di diritti e accrescendo la solidarietà, grazie ad un maggior dialogo interculturale e una migliore coesione sociale<sup>114</sup>.

tato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 22 novembre 2005, COM(2005)596 final.

<sup>112</sup> «La ragione principale della debolezza della politica linguistica dell'Unione è direttamente legata all'assenza di una vera e propria base giuridica per una tale azione dell'Unione. Tale assenza è dovuta senza dubbio al fortissimo legame tra lingua e sovranità dello Stato, non compensato, a differenza di ciò che avviene per le basi giuridiche del mercato interno e delle politiche ad esso collegate, da forti interessi concreti che spingono i governi a cooperare». J. ZILLER, *Lingue e politica linguistica dell'Unione europea*, in *Il linguaggio giuridico nell'Europa delle pluralità*, Roma 2017.

<sup>113</sup> L. REBOUD, *La diversité linguistique est-elle compatible avec les exigences économiques?* in *Actes du Colloque International. La diversité linguistique dans l'Union européenne: chance où handicap à l'heure des élargissements?*, in *Série cahiers du Currei*, 2004, 17. Qui l'Autore si domanda se la diversità linguistica possa frenare la mobilità dei fattori di produzione, quali il capitale ed il lavoro, e ne dà una risposta negativa. Il capitale nella società globalizzata post anni '80 ha infatti acquisito una mobilità "perfetta", che attraverso la lingua di lavoro ignora le problematiche del multilinguismo. Infatti da sempre è la "forza lavoro" nel senso fisico del termine a determinare l'ottenimento di un impiego da parte degli immigrati, mentre il problema di integrazione sotto il profilo meramente linguistico resta sullo sfondo, poiché si inserisce in un contesto generale di scarsa preparazione di base.

<sup>114</sup> «L'apprendimento delle lingue è importante in quanto rafforza la consapevolezza della diversità culturale e contribuisce a sradicare la xenofobia, il razzismo, l'antisemitismo e l'intolleranza», Considerando n. 8 Decisione n. 1934/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce l'Anno europeo delle lingue 2001, G.U. L 232 del 14 settembre 2000, pp. 1-5; Risoluzione del Consiglio del 14 febbraio 2002 relativa alla promozione della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue nel quadro dell'attuazione degli obiettivi dell'Anno europeo delle lingue, G.U. C 050 del 23 febbraio 2002, pp. 1-2. «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», Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune SEC(2008) 2443 SEC(2008) 2444 SEC(2008) 2445 /\* COM/2008/0566 def. \*/; Dichiarazione relativa all'articolo 55§ 2 TUE. Nel contesto italiano, cfr. come ribadito anche dalla comunicazione del 20 aprile 2007 del Dipartimento per le Politiche Comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il multilinguismo comporta l'accettazione e il riconoscimento di culture diverse ed è quindi riduttivo nel contesto dell'Unione parlare di coesistenza e accettazione di culture diverse. Più appropriato sarebbe parlare di *multiculturalismo*, inteso non solo quale constatazione di un dato contesto, ma anche come rivendicazione di un riconoscimento politico ufficiale della pluralità culturale e di un trattamento pubblico equo di tutte le collettività culturali. Tutto ciò comporta necessariamente una conservazione delle identità culturali contrapposta alla assimilazione delle etnie minoritarie, che entrano in questo modo a far parte di una associazione di comunità etniche. Sul piano giuridico, ciò si traduce nell'adesione al principio pluralistico<sup>115</sup>, con la conservazione dei sistemi giuridici nazionali chiamati ad abdicare in favore del diritto comunitario soltanto in settori ben precisi e con la possibilità per ogni cittadino di adire l'Unione nella sua lingua madre<sup>116</sup>.

Resta da chiarire la differenza tra multilinguismo e plurilinguismo: mentre il primo caratterizza un contesto territoriale oppure una collettività nella quale coesistono due o più lingue, il secondo costituisce una proprietà dell'individuo, consiste cioè nella capacità di usare le lingue per scopi comunicativi e di partecipare all'interazione culturale.

Per facilitare il plurilinguismo degli Europei, alcuni sostengono che basterebbe promuovere il bilinguismo<sup>117</sup> (la lingua propria più un'al-

<sup>115</sup> «Il pluralismo giuridico consiste nella situazione di coesistenza di una molteplicità di sistemi giuridici (o ordinamenti, o livelli, o insiemi ordinati di regole) che interagiscono su di un medesimo territorio». Cfr. M. GUADAGNI, *Legal Pluralism*, in *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London 1998, p. 542; J. GRIFFITHS, *What is legal pluralism*, in *Journal of Legal Pluralism*, 1986, 24, p. 1; M. GUADAGNI, *Il modello pluralista*, Torino 1996; J. GILISSEN (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles 1971. Particolarmente apprezzabile per la nostra indagine è la definizione fornita da Jacques Vanderlinden, nella sintesi del volume appena citato, secondo cui «l'existence, au sein d'une société déterminée, de mécanismes juridiques différents, s'appliquant à des situations identiques», che ci riporta al problema del riconoscimento giuridico di una situazione sociale e alla conseguente attribuzione di diritti.

<sup>116</sup> Come dichiarato dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte* e *Flaminio Costa c. Enel*, che sanciscono il nuovo *genus* del diritto comunitario come un sistema giuridico diverso dal diritto internazionale e dotato di effetti diretti.

<sup>117</sup> Il bilinguismo può facilitare le relazioni interculturali tra lingua maggioritaria e lingua minoritaria e costituisce un vantaggio per entrambe. In contesto scolastico, ad esempio, facilita l'apprendimento dei parlanti la lingua minoritaria per controbi-

tra) o il plurilinguismo (inteso come l'apprendimento da parte dello stesso individuo di più lingue<sup>118</sup>) con lingue apprese in età precoce<sup>119</sup>.

lanciare lo svantaggio di non appartenere al gruppo linguistico dominante, mentre in quest'ultimo aumenta la percezione di similarità di status: G.W. ALLPORT, *The nature of prejudice*, Cambridge 1954. Uno studio recente condotto negli Stati Uniti ha poi mostrato che i bambini che seguivano un corso bilingue di inglese e spagnolo si consideravano più simili a quelli dell'altro ceppo linguistico. La doppia lingua contribuisce a ridurre la percezione di diversità ed è un efficace viatico per un dialogo più paritetico. Cfr. S.C. WRIGHT, L.R. TROPP, *Language and intergroup contact: investigating the impact of bilingual instruction on children's intergroup attitudes*, in *Group Processes and Intergroup Relations*, 2005, p. 309. Il bilinguismo non costituisce che uno dei mezzi con cui lo Stato può decidere di regolare la materia linguistica: citiamo qui il *non-intervento*, (Australia e Paraguay, che non prendono posizione), *l'assimilazione* (Cina, Indonesia e Brasile ne sono l'esempio e attuano una politica linguistica che tenta di assorbire le minorità linguistiche nella massa maggioritaria), *la separazione territoriale* (come nel caso di Svizzera, Belgio, India e Camerun), il *bilinguismo istituzionale* (il governo funziona in una o più lingue predefinite, come Canada, Haiti e Finlandia), *l'autonomia regionale* (quando la popolazione di una porzione isolata di un Paese utilizza una lingua differente dal resto degli abitanti del Paese come Porto Rico, Groenlandia), il *recupero linguistico* (quando il governo di un Paese colonizzato decide di riprendere come lingua ufficiale una lingua ancestrale).

<sup>118</sup> Parere del Comitato delle regioni sul Multilinguismo, (2008/C 257/06), G.U. C 257 del 09 ottobre 2008, pp. 30-35, in cui si dà atto del fatto che nelle relazioni bilaterali tra i popoli dell'Unione europea bisognerebbe dare la preferenza a una delle loro lingue, piuttosto che a una terza lingua «universale», e si ribadisce l'importanza che l'Unione europea si faccia promotrice dell'idea di una «lingua adottiva» personale.

<sup>119</sup> La possibilità di mantenere in uso le lingue minoritarie e/o regionali o addirittura locali in Europa non va valutata unicamente in base ai costi derivanti dal loro insegnamento. Un'abbondante letteratura in materia sostiene ormai la tesi secondo cui l'insegnamento precoce di una lingua favorisce l'elasticità mentale e sviluppa capacità cognitive che risultano utili per l'apprendimento futuro, creando inoltre una «passerella» verso altre lingue più o meno strettamente imparentate con quella appresa originariamente. Sul lungo termine, non è quindi sufficiente, per garantire la conservazione del patrimonio linguistico, trasmetterlo fin dalla più tenera età oppure riabilitarlo nella sfera pubblica oltre che privata, ma si deve anche tenere presente che, per vivere, una lingua deve essere parlata e inserita in un contesto che ne favorisca l'esistenza pubblica e di conseguenza sociale: è dunque inutile apprendere una lingua nella scuola primaria per poi abbandonarla nella scuola secondaria. Così il Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo», COM(2005) 596, G.U. C 324 del 30 dicembre 2006, pp. 68-73.

C. BLONDIN, *Les langues étrangères dès l'école maternelle ou primaire, conditions et résultats*, Louvain-la-Neuve 1998.

L'obiettivo di Barcellona<sup>120</sup> consiste nel sapere comunicare in due lingue oltre alla propria lingua madre<sup>121</sup>.

Questa soluzione ha incontrato il favore di autorevoli linguisti, fra cui Claude Hagège<sup>122</sup>, fautore dell'adozione di un metodo di apprendimento "a tre lingue", dove la prima sia la lingua nazionale, la seconda la lingua di un Paese limitrofo, cioè della regione linguistica straniera più vicina, con la quale il madrelingua è destinato ad avere dei contatti diretti e utili, mentre la terza una lingua internazionale diffusa, che gli consenta di completare utilmente le prime due.

Alla stessa conclusione è arrivato il *Gruppo degli intellettuali per il dialogo interculturale*<sup>123</sup>, composto da intellettuali ed esperti di multilinguismo, con il compito di presentare proposte e raccomandazioni sulle modalità per incentivare il dialogo interculturale e la comprensione reciproca attraverso le lingue: il Gruppo caldeggia l'idea di una lingua personale adottiva diversa dalla sua lingua identitaria e da quella di comunicazione internazionale<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> Nel novembre del 2002 il Consiglio di Barcellona stabilì l'obiettivo di attuare le azioni necessarie per offrire ai cittadini europei le opportunità necessarie per conoscere e usare due lingue straniere oltre la propria lingua materna. Si vedano le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, SN 100/1/02 REV 1.

<sup>121</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «il multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune», COM(2008) 566 def. del 18.9.2008; conclusioni del Consiglio, del 20 maggio 2014, sul multilinguismo e lo sviluppo di competenze linguistiche.

<sup>122</sup> C. HAGÈGE, *Le souffle de la langue, Voies et destins des parlers de l'Europe*, Paris 1992; ID., *L'enfant à deux langues*, Paris 1996.

<sup>123</sup> Un gruppo di personalità del mondo della cultura, costituito nel 2008 ad iniziativa del presidente della Commissione europea José Manuel Barroso e del commissario per il multilinguismo Leonard Orban, è stato chiamato a prestare la sua consulenza sul contributo che il multilinguismo può dare al dialogo interculturale e alla comprensione reciproca dei cittadini nell'Unione europea. Il gruppo, presieduto dallo scrittore Amin Maalouf, era composto da: Jutta Limbach, presidente del Goethe Institut; Sandra Pralong, esperta in comunicazione; Simonetta Agnello Hornby, scrittrice; David Green, presidente dell'EUNIC (European Network of National Cultural Institutes), già direttore generale del British Council; Eduardo Lourenço, filosofo; Jacques de Decker, scrittore, segretario perpetuo dell'Accademia reale di lingua e letteratura francese del Belgio; Jan Sokol, filosofo, già ministro dell'istruzione della Repubblica ceca; Jens Christian Grøndahl, scrittore; Tahar Ben Jelloun, scrittore.

<sup>124</sup> Cfr. *Una sfida salutare. Come la molteplicità delle lingue potrebbe rafforzare l'Europa*, pubblicata in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/27c6e1a8-73cb-4332-8954-b1c8ab4af6b7>; E. PALICI DI SUNI, *La lingua tra globalizzazione, iden-*

Per le tensioni tra le ragioni del mercato e quelle delle lingue<sup>125</sup>, il terreno dove si è sviluppato il multilinguismo è dunque quello istituzionale, che scandisce i ritmi di lavoro delle istituzioni: il fatto che le lingue di lavoro coincidano con le lingue ufficiali, a differenza di altre organizzazioni internazionali<sup>126</sup>, determina un'impennata dei costi della traduzione e dell'interpretazione e del conseguente rischio di difformità delle versioni linguistiche.

L'unica Istituzione dove è tutt'ora vigente il multilinguismo totale è il Parlamento, che costituisce la culla della democrazia europea e non potrebbe consentire una menomazione del dibattito politico in considerazione dei costi della diversità linguistica<sup>127</sup>. Non bisogna infatti dimenticare che la comunicazione linguistica è strumento di potere in cui si esplicitano i rapporti di forza tra i parlanti o i gruppi di persone che parlano una stessa lingua<sup>128</sup>. Per la forte valenza della lingua, abdicare all'utilizzo di un idioma in seno a un'Istituzione significa sancire una sorta di declino dello Stato rinunciante, rimettendo in discussione il principio di uguaglianza fra gli Stati<sup>129</sup>.

#### 4. *Il problema del multilinguismo nella forma di Stato dell'Unione europea*

Se la questione del multilinguismo può in sostanza dirsi costituzionalmente definita, più ombre sussistono intorno alla sua gestione in seno alle Istituzioni europee. Sotto tale prospettiva, è in primo luogo necessario analizzare i temi che emergono dal necessario uso

*tità nazionale e identità minoritarie*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, 2/3, p. 101. L'Autrice parla di "identità linguistica multilivello".

<sup>125</sup> B. DE WITTE, *Cultural Policy Justification*, cit.

<sup>126</sup> L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) funziona sulla base di un bilinguismo francese e inglese; l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) utilizza invece sei lingue attuando un multilinguismo limitato.

<sup>127</sup> Il dibattito politico non può infatti essere linguisticamente condizionato e danneggiare il principio democratico. Ciascuna istituzione possiede un suo servizio di traduzione, oltre a un Centro di traduzione istituito con regolamento del Consiglio, il 28 novembre 2004, per assorbire il carico di lavoro che scaturisce dalle potenziali 552 combinazioni delle 24 lingue ufficiali.

<sup>128</sup> P. BOURDIEU, *Language et pouvoir symbolique*, cit., p. 60.

<sup>129</sup> Sul punto, si vedano le riflessioni di L. GUILLOUD-COLLIAT, *Le multilinguisme dans le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne*, in *Revue du Droit Public*, 2014, 5, p. 1337.

di una pluralità di lingue in quegli ambiti che ineriscono ai rapporti esterni delle Comunità prima e, oggi, dell'Unione.

Come è noto, il Trattato CECA è stato redatto esclusivamente in francese e non conteneva disposizioni che disciplinassero la materia linguistica. Si è però trattato di una scelta isolata; infatti, sin dalle origini la CECA ha deciso di riconoscere a tedesco, francese, italiano e neerlandese lo *status* di lingue ufficiali e di lavoro, prefigurando così il regime linguistico della CEE e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o EURATOM)<sup>130</sup>.

I trattati istitutivi di queste due Comunità, infatti, comparivano in quattro versioni facenti tutte ugualmente fede che corrispondevano alle quattro lingue ufficiali dei sei Paesi fondatori<sup>131</sup>. Con il regolamento 1/58, i Paesi hanno stabilito l'equivalenza delle lingue ufficiali degli Stati membri, tutte «lingue ufficiali e di lavoro delle Istituzioni dell'Unione». L'equivalenza linguistica sottende al ricercato valore dell'equipollenza della sovranità degli Stati membri<sup>132</sup> e della sovranazionalità dell'Unione<sup>133</sup>.

Si delineano in questo modo i presupposti logici per una scissione tra la dimensione dei rapporti che le Comunità intrattengono verso l'esterno, ambito in cui si afferma un multilinguismo integrale – anche nell'ottica di favorire la più ampia partecipazione dei privati all'istituendo spazio economico europeo – e la dimensione dei rapporti meramente interni alle Istituzioni europee (anche eventualmente di carattere inter-istituzionale), per i quali si prevede l'utilizzo di lingue di lavoro più o meno tacitamente accettate, quali l'inglese, seguito dal francese, che da un certo punto di vista dominano o hanno dominato il processo di integrazione europea<sup>134</sup>.

<sup>130</sup> Trattati firmati a Roma il 25 marzo 1957.

<sup>131</sup> A. MILIAN-MASSANA, *Le régime linguistique de l'Union Européenne: le régime des institutions et l'incidence du droit communautaire sur la mosaïque linguistique européenne*, in *Riv. dir. eur.*, 1995, p. 485.

<sup>132</sup> A. FENET, *Diversité linguistique et construction européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2001, p. 248.

<sup>133</sup> C. TRUCHOT, *Languages and Supranationality in Europe: The Linguistic Influence of the European Union*, in J. MARAIS, M.A. MORRIS, *Languages in a Globalising World*, Cambridge 2003, p. 100.

<sup>134</sup> N. LABRIE, *La construction linguistique de la Communauté Européenne*, Paris 1993, p. 82. Cfr. anche N. URBAN, *One legal language and the maintenance of cultural and linguistic diversity?*, in *European Review of Private Law*, 2000, pp. 53-57. Una coraggiosa voce contraria al multilinguismo relativamente alla finzione di autenticità di tutte le lingue ufficiali è espressa da C.J.W. BAAIJ, *Legal Integration and Language Diversity*, cit.

La pluralità di lingue che caratterizza l'agire delle Istituzioni comunitarie è, all'evidenza, legato a una serie di questioni destinate ad avere un ruolo di grande rilievo nel processo di integrazione europea, stante l'attitudine dei diversi idiomi nazionali a porsi come elemento essenziale di riconoscimento e di inclusione politica e sociale o, all'opposto, di esclusione<sup>135</sup>.

Al contempo, la necessità di una struttura istituzionale e amministrativa improntata al plurilinguismo – specie all'indomani delle diverse ondate di allargamento che hanno portato il numero di Paesi a crescere da 6 a 28 – è altresì foriera di problemi organizzativi di non semplice soluzione e, in ultima analisi, di costi in termini finanziari e di efficienza dell'azione delle Istituzioni europee.

L'equilibrio tra le ragioni dell'inclusione e quelle dell'efficienza – in favore di un plurilinguismo spinto o per così dire moderato – è destinato però ad atteggiarsi diversamente a seconda dell'ambito in cui è chiamato ad esplicarsi, a partire dalla dimensione interna o esterna dei rapporti in cui i diversi idiomi possono essere usati. Conviene quindi distinguere l'analisi del multilinguismo esterno da quella – che si affronterà nel prossimo paragrafo – relativa al plurilinguismo interno.

Il multilinguismo esterno riguarda prima di tutto la redazione dei regolamenti e degli altri testi di portata generale pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, che devono avvenire in tutte le lingue ufficiali ai sensi degli articoli 4 e 5 del regolamento 1/1958. La *ratio* di questa scelta è da rinvenire inizialmente nell'attuazione di un mercato comune dove la concorrenza non venisse falsata da differenti informazioni.

La libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e, in seguito, dei capitali doveva avvenire in condizioni di parità. In un secondo tempo, la logica del mercato è stata affiancata da quella della tutela della persona-cittadino, caratterizzata dai valori sociali che connotano le democrazie pluraliste<sup>136</sup>. In questo senso, l'azione della Corte di giustizia ha contribuito a costruire il principio di uguaglianza, di cui il divieto di discriminazione linguistica costituisce un corollario<sup>137</sup>. Lo Statuto dei funzionari dell'Unione europea prevede espressamente la lingua come motivo autonomo di discriminazione vietata<sup>138</sup>.

<sup>135</sup> Si veda il cap. I, in part. par. 3 e par. 4.

<sup>136</sup> Cfr. N. LIPARI, *Diritto privato europeo e categorie civilistiche*, Napoli 1998; G. ALPA, *Introduzione al diritto contrattuale europeo*, Bari 2007.

<sup>137</sup> Corte giust., 23 gennaio 1997, c. 29/95, *Eckehard Pastoors e Trans-Cap GmbH c. Belgische Staat*.

<sup>138</sup> Cfr. Statuto dei funzionari dell'Unione europea, art. 1 *quinquies* § 6.

Inoltre, considerando l'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, cioè la sua idoneità a creare diritti e obblighi direttamente ed utilmente in capo ai singoli, tale scelta normativa era necessaria proprio per consentire a tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri di fruire dei testi normativi europei nella propria lingua, e fare quindi salvi i principi di legalità, di certezza del diritto<sup>139</sup> e di uguaglianza sostanziale dei cittadini di fronte alla legge<sup>140</sup>.

Rimanendo nell'ambito del diritto derivato, il multilinguismo esterno e la necessaria pubblicazione di un'ampia pluralità di testi parimenti ufficiali pongono questioni di particolare delicatezza nell'ambito delle direttive e della loro trasposizione<sup>141</sup>, ad opera degli Stati membri.

In particolare, le maggiori difficoltà emergono stante la disomogeneità dei due ordini – sovranazionale e autonomo quello dell'Unione europea<sup>142</sup> e nazionale ed eteronomo quello domestico – e la necessità a che il secondo di essi gestisca efficacemente la coesistenza di due sistemi giuridici: la normativa viene infatti trapiantata in un ordine giuridico, che deve renderla a lui omogenea senza sviluppare fenomeni di "rigetto"<sup>143</sup>.

Per una trasposizione efficace è quindi fondamentale l'analisi della direttiva: il suo grado di intensità va infatti desunto dalle formula-

<sup>139</sup> Con la sentenza *Skoma-Lux* la Corte di Giustizia sancisce la non opponibilità dei regolamenti non ancora pubblicati nella lingua ufficiale dei cittadini dei nuovi Stati aderenti. Cfr. Corte giust., 11 dicembre 2007, c. 161/06, *Skoma-Lux c. Celní editelství Olomouc*.

<sup>140</sup> Cfr. A. FENET, *Diversité linguistique et construction européenne*, cit., pp. 235-269, spec. p. 248: «le citoyen européen a droit à sa langue dans ses rapports avec l'autorité dans le cadre national. Il ne saurait être privé de ce droit dans le cadre communautaire, et se voir imposer l'usage d'une autre langue pour accéder à une autorité communautaire».

<sup>141</sup> P. DAILLIER, C. ZOLINSKY, *Qu'est-ce que la transposition?*, in *Chronique de droit européen et comparé*, 2008, 19, pp. 4-11.

<sup>142</sup> J.S. BERGÉ, S.R. OLIVIER, *Introduction au droit européen*, Paris 2008, p. 21. Il diritto europeo ha infatti affermato la sua natura di *super-droit*, stante la sua capacità di produrre effetti giuridici al di là degli schemi tradizionali di produzione del diritto offerti dal diritto internazionale e la capacità di imporsi sugli Stati membri attraverso i principi dell'immediatezza e dell'effetto diretto. Sul concetto di autonomia del diritto comunitario, si segnala l'interessante contributo di V. MICHEL, *L'autonomie du droit de l'Union européenne au regard de la jurisprudence récente de la CJCE*, in *Les petites affiches*, 2010, 22, p. 11.

<sup>143</sup> Cfr. A. WATSON, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, cit.; per una ricognizione delle teorie sui trapianti giuridici da una prospettiva pluralistica cfr. W. TWINNING, *Diffusion of law, A Global Perspective*, in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2004, 1, 49, p. 1 ss.

zioni imperative o permissive che specificano la separazione delle competenze ora nazionali ora comunitarie, e dal contenuto normativo che attraverso una redazione precisa e l'utilizzo di definizioni è indice di una volontà di armonizzazione massima (o totale)<sup>144</sup>, mentre la duttilità dello stile redazionale unito all'impiego di nozioni generiche configura la volontà di un'armonizzazione minima.

La trasposizione presuppone una traduzione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, un adattamento finalizzato ad evitarne il rigetto<sup>145</sup>: la terminologia della direttiva viene impiantata nei diritti nazionali ora in modo da preservare il linguaggio specialistico proprio di un diritto autonomo<sup>146</sup>, ora cercando l'equivalente funzionale nel diritto interno<sup>147</sup>.

La norma comunitaria viene ridotta al suo significato e rivestita del significante del diritto nazionale, attraverso un *rewording* che favorisce l'assimilazione della regola di diritto europeo mediante il riconoscimento di un codice interno.

Il rispetto delle regole di forma e procedura di ogni ordinamento non deve tuttavia andare a scapito della sostanza della direttiva: ad esempio, la Corte di giustizia ha condannato l'Irlanda per il modo insufficiente e manchevole in cui ha trasposto la direttiva 85/337/CEE, senza bisogno che la Commissione attendesse gli effetti pregiudizievole successivi<sup>148</sup>.

L'originalità della trasposizione risiede nel controllo del diritto co-

<sup>144</sup> Qui la libertà degli Stati è ridotta: cfr. direttiva 1994/44 CE (L. 171 OJ 7.7.1999, 12).

<sup>145</sup> P. DAILLIER, C. ZOLINSKY, *Qu'est-ce que la transposition?*, cit.

<sup>146</sup> Cfr. G. AJANI, P. ROSSI., *Coerenza del diritto privato europeo e multilinguismo*, in V. JACOMETTI, B. POZZO (a cura di), *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento. Redazione, traduzione e interpretazione degli atti giuridici comunitari e loro impatto sull'armonizzazione del diritto europeo*, Milano 2006, pp. 119-143; B. PASA, P. ROSSI, M. WEITEMBERG (a cura di), *Diritto contrattuale europeo tra direttive comunitarie e trasposizioni nazionali*, Torino 2007.

<sup>147</sup> Il concetto di *legal equivalence* è elaborato da Susan Sar evi, per la quale due termini giuridici in lingue diverse sono *legally equivalent* se si riferiscono a concetti giuridici o istituzioni che possono avere un significato diverso da un punto di vista semantico ma hanno la stessa funzione nel rispettivo sistema giuridico. S. ŠARČEVIĆ, *New approach to Legal Translation*, The Hague 1997, p. 126, e ID., *Coping with the Challenges of Legal Translation in Harmonization*, in C.J.W. BAAIJ (ed.), *The role of legal Translation in Legal Harmonization*, The Hague 2012, p. 83. Sul concetto di *System Neutrality* si rimanda al contributo di G. DANNEMANN, *System Neutrality in legal Translation*, in B. PASA, L. MORRA (eds), *Translating the DCFR and Drafting the CESL: A Pragmatic Perspective*, Munich 2014, pp. 119-123.

<sup>148</sup> Corte giust., 21 settembre 1999, c. 392/96, *Commissione c. Irlanda*.

munitario sulla normativa nazionale, ma anche nell'affermazione del diritto all'applicazione diretta delle direttive: la giurisprudenza dell'effetto utile è nata dai limiti dell'obbligo di trasposizione, per cui un punto di forte tensione è da rinvenirsi nella comparazione dei risultati cui perviene la Corte del Lussemburgo nei criteri ermeneutici che indica ai giudici nazionali nel pronunciarsi sulle norme comunitarie non o mal trasposte, e la giurisprudenza delle varie Corti costituzionali.

Per esempio, in Francia il *Conseil constitutionnel*, con la Decisione del 30 novembre 2006, ha dichiarato incostituzionale la legge relativa al settore dell'energia per il mancato rispetto degli obiettivi della direttiva<sup>149</sup>.

Il carattere sostanzialmente europeo della normativa interna di attuazione non è infatti privo di conseguenze, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia. A questo proposito, la Corte del Lussemburgo ha stabilito il principio in base al quale «il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato»<sup>150</sup>.

Comprendere la legge di attuazione comporta pertanto l'analisi della direttiva, connotata da un'intensità normativa variabile perché finalizzata all'ottenimento di un livello di uniformazione differente<sup>151</sup>.

Il discorso è diverso per quanto riguarda il regime linguistico della Corte di giustizia<sup>152</sup>.

La lingua utilizzata nel procedimento giurisdizionale europeo, c.d. lingua processuale, è nei procedimenti pregiudiziali quella del giudice del rinvio<sup>153</sup>, mentre nei ricorsi diretti può essere una qualsiasi delle lingue ufficiali secondo la scelta operata dal ricorrente, salvo l'obbligo di utilizzare la lingua ufficiale del convenuto nel caso in cui ad essere chiamato in giudizio sia uno Stato membro<sup>154</sup>. L'individuazione della lingua processuale ha una conseguenza diretta e rilevante poiché – a differenza di quanto accade per gli atti normativi dell'Unione

<sup>149</sup> CC, n. 2006-543 DC, 30 novembre 2006, *loi relative au secteur de l'énergie*.

<sup>150</sup> Cfr. Corte giust., 10 aprile 1984, c. 14/83, *Von Colson and Kaman c. Land Nordrhein-Westfalen*, in *Foro it.*, 1985, IV, c. 59.

<sup>151</sup> S. FERRERI, *Unificazione, uniformazione*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, XIX, 1999, pp. 504-516.

<sup>152</sup> Cfr. art. 40, regolamento di procedura della Corte di giustizia.

<sup>153</sup> Cfr. art. 37, comma 3, regolamento di procedura della Corte di giustizia.

<sup>154</sup> Cfr. art. 37, comma 1, lett. a), regolamento di procedura della Corte di giustizia.

– sono considerati autentici i testi della Corte redatti nella sola lingua processuale<sup>155</sup>.

L'obbligo di dover deliberare in ciascuna delle ventiquattro lingue dell'Unione, a seconda della nazionalità del giudice del rinvio o della scelta operata dal ricorrente, pone poi la Corte davanti alla necessità di dotarsi di una lingua di lavoro, una lingua franca utilizzata nelle fasi interne del procedimento, che tradizionalmente è il francese.

Tutti gli atti depositati dalle parti nella lingua processuale vengono quindi tradotti in francese per costituire un fascicolo interno di lavoro. Di converso, tutti gli atti endoprocedimentali delle cancellerie della Corte redatti in francese sono tradotti nella lingua processuale<sup>156</sup>.

Le conclusioni degli Avvocati generali sono redatte nella lingua a loro scelta e poi tradotte nelle altre lingue ufficiali. Tale poderoso onere di traduzione, che assicura la piena conoscibilità e favorisce la circolazione dei principi di diritto enunciati dalle istituzioni giudiziarie, riguarda sia il multilinguismo interno, per quanto concerne la necessità dei giudici di lavorare in francese, sia il multilinguismo esterno, nella fase di traduzione in tutte le lingue ufficiali della sentenza.

Per quello che concerne la Corte dei conti, il regime è di multilinguismo integrale per i documenti pubblicati, mentre le lingue effettivamente usate sono l'inglese il francese e il tedesco<sup>157</sup>. La Banca centrale europea ha scelto l'inglese come lingua di lavoro<sup>158</sup>.

<sup>155</sup> Cfr. art. 41, regolamento di procedura della Corte di giustizia.

<sup>156</sup> I provvedimenti, tanto della Corte quanto del Tribunale, depositati nella lingua processuale, sono poi pubblicati nella Raccolta della giurisprudenza comunitaria, tradotti in ciascuna delle 24 lingue dell'Unione.

<sup>157</sup> Cfr. art. 28, par. 1, regolamento interno e di procedura della Corte dei conti dell'Unione europea: «le relazioni, i pareri, le osservazioni, le dichiarazioni di affidabilità e gli altri documenti, nel caso questi ultimi siano pubblicati, sono redatti in tutte le lingue ufficiali», in GUUE L 103/1 del 23 aprile 2010.

<sup>158</sup> La Decisione della Banca centrale europea del 19 febbraio 2004, che adotta il regolamento interno della Banca centrale europea (BCE/2004/2) (2004/257/CE), non adotta esplicitamente l'inglese come lingua di lavoro, ma questo non viene contestato dalla sentenza del Tribunale, 18 ottobre 2001, T-333/91, *X c. Banca centrale europea*, par 19: «il 12 novembre 1999 l'amministrazione della BCE ha informato l'avvocato del ricorrente che, redigendo le sue lettere 9 e 10 novembre 1999 in tedesco, egli non aveva osservato la regola che la lingua da usare nei rapporti e nelle comunicazioni tra l'impiegato e la BCE era l'inglese. Tuttavia, preoccupata di evitare un ritardo del procedimento, la BCE si dichiarava d'accordo di accettare tali lettere, senza che tale decisione potesse essere considerata un precedente».

### 5. *Il multilinguismo interno e la lenta erosione della parità linguistica*

Come accennato, il multilinguismo interno riguarda, invece, le lingue di lavoro usate sia nelle Istituzioni sia fra le Istituzioni, che hanno infatti il potere di regolamentare il loro funzionamento interno attraverso l'adozione del proprio regolamento, che può stabilire le modalità applicative del regime del multilinguismo, di fatto restringendo la portata del regolamento 1/58.

Il regime del multilinguismo integrale interno è attuato in primo luogo in seno al Parlamento europeo, che prevede per gli Europarlamentari la possibilità di fruire di una traduzione o interpretazione per ogni atto o riunione, anche di commissione<sup>159</sup>, a condizione che sia confermata la presenza del richiedente. Dal 2008 è infatti stato adottato il regime del multilinguismo integrale controllato, successivamente sostituito nel 2014 dal «multilinguismo integrale con un efficiente utilizzo delle risorse»<sup>160</sup>.

L'ottemperanza al principio del multilinguismo integrale nello svolgimento dei lavori parlamentari è considerata una necessità democratica che non deve tuttavia portare all'inutile spreco di risorse: per questa ragione, con la decisione dell'Ufficio di Presidenza del 16 giugno 2014, si è proceduto a calendarizzare e procedimentalizzare l'attività di traduzione, in modo da limitare il consumo linguistico di risorse non necessarie<sup>161</sup>.

L'articolo 167 del regolamento di procedura del Parlamento stabilisce al comma 1 che «tutti i documenti del Parlamento sono redatti nelle lingue ufficiali». Nonostante questa affermazione alcuni documenti, come i documenti preparatori, non sono disponibili in tutti gli idiomi. Anche il tenore del secondo comma del succitato articolo specifica che «tutti i deputati hanno il diritto di esprimersi in Parlamento nella lingua ufficiale di loro scelta. Gli interventi in una delle lingue ufficiali sono tradotti simultaneamente in ognuna delle altre

<sup>159</sup> G. RICCI, *Il principio del plurilinguismo nella pratica dei lavori parlamentari. Il plurilinguismo integrale controllato*, in *Le politiche linguistiche delle istituzioni comunitarie dopo l'allargamento*, Milano 2006, p. 187 ss.

<sup>160</sup> Cfr. codice di condotta del multilinguismo al Parlamento europeo, 17 novembre 2008, successivamente sostituito dal codice di condotta sul multilinguismo, decisione dell'ufficio di presidenza del 16 giugno 2014.

<sup>161</sup> R. GUALDO, *Una politica linguistica per le amministrazioni europee?*, in E. CHITI, R. GUALDO (a cura di), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei*, Milano 2008, p. 195; E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2018, p. 47.

lingue ufficiali e in qualsiasi altra lingua ritenuta necessaria dall'Ufficio di presidenza». In realtà, si riferiscono solo alla sessione plenaria, mentre per quanto riguarda le riunioni in commissione il servizio è garantito a richiesta<sup>162</sup>. Un'altra situazione sottoposta a restrizione linguistica è quella dei comitati che operano sulla base della comitologia<sup>163</sup>.

Per quanto riguarda la Commissione europea, più dell'80% dei documenti sono elaborati e redatti in inglese<sup>164</sup>. In particolare, nelle riunioni organizzate dalla Commissione con i rappresentanti degli Stati membri, i documenti preparati e forniti ai funzionari nazionali sono in inglese, e questo determina un indubbio vantaggio per i madrelingua nel comprendere e orientare la discussione<sup>165</sup>.

Il regime del multilinguismo integrale in vigore al Consiglio, così come stabilito dall'articolo 14 del suo regolamento di procedura, ha raccolto la sfida dell'allargamento, che ha portato a 28 il numero dei Paesi dell'Unione europea, razionalizzando i mezzi e le strutture necessarie al suo funzionamento<sup>166</sup>.

Per quanto riguarda la negoziazione politica, è assicurato il mul-

<sup>162</sup> Cfr. art. 167, commi 3 e 4: «durante le riunioni di commissione e di delegazione è assicurata l'interpretazione da e verso le lingue ufficiali utilizzate e richieste dai membri e dai membri sostituti della commissione o della delegazione in questione. 4. Durante le riunioni di commissione o di delegazione al di fuori dei luoghi abituali di lavoro è assicurata l'interpretazione da e verso le lingue dei membri che hanno confermato la propria presenza alla riunione. È possibile derogare in via eccezionale a detto regime. L'Ufficio di Presidenza adotta le disposizioni necessarie».

<sup>163</sup> La comitologia, o procedura del comitato, si applica quando la Commissione ha ricevuto delle competenze di esecuzione in un testo di legge. La stessa norma stabilisce anche che la Commissione sia assistita da un comitato per definire le misure contenute nell'atto di esecuzione che ne deriva. La procedura del comitato non è obbligatoria per tutti gli atti di esecuzione - la Commissione può adottarne alcuni senza consultare un comitato. Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. È in esame una proposta per emendare questa procedura COM(2017) 85 final.

<sup>164</sup> Cfr. Commissione europea, *Traduzione e multilinguismo, Office de publications*, 2012, p. 7.

<sup>165</sup> L. KRÄMER, *Le régime linguistique de la Commission européenne*, in D. HANF, K. MALACEK, E. MIUR (dir.), *Langues et construction européenne*, p. 106; S. GLANERT, *La langue en héritage: réflexions sur l'uniformisation des droits en Europe*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2006, 58, 4, p. 1231.

<sup>166</sup> Decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno.

tilinguismo integrale, in modo che nessun rappresentante di uno Stato membro si debba trovare in condizioni svantaggiate rispetto a un altro che si esprime nella sua lingua madre.

Per quanto riguarda invece il funzionamento dei suoi organi amministrativi, come ad esempio il Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea (Coreper)<sup>167</sup>, sovente essi funzionano sulla base di un trilinguismo: le lingue utilizzate sono l'inglese, il francese e in minor misura il tedesco. Per razionalizzare lo sforzo dei servizi di traduzione, la strategia adottata è stata quella di fissare una lista di *core documents*, testi essenziali, ai quali si limita la traduzione in tutte le lingue, di parificare il numero dei traduttori delle varie lingue, implementando le sezioni di inglese e francese, lingue *pivot*, e di diminuire il numero delle riunioni con l'ausilio del regime di interpretazione integrale, se non richiesto<sup>168</sup>.

Durante tutte le fasi di discussione dell'atto normativo si lavora su un testo detto di base, di solito in lingua inglese o più raramente in francese, che è oggetto di negoziazioni e viene quindi modificato ripetutamente. Una volta tradotto il testo base nelle lingue ufficiali, i giuristi linguisti si occupano di armonizzare le traduzioni. Questa procedura comporta un duplice inconveniente: spesso infatti il succedersi delle Presidenze del Consiglio provoca un cambiamento della lingua usata per lavorare sui testi giuridici; quando ad esempio ad uno Stato anglofilo ne subentra uno francofilo, molte sfumature del testo possono causare diverse interpretazioni, rallentando il lavoro dei giuristi linguisti<sup>169</sup>.

<sup>167</sup> Cfr. art. 240, par. 1 TFUE: «Un comitato costituito dai rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che quest'ultimo gli assegna. Il comitato può adottare decisioni di procedura nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio».

<sup>168</sup> M. GUGGEIS, *Legislazione multilingue e revisione giuridico linguista al Consiglio dell'Unione europea*, Atti del Convegno di Como, 15-16 Aprile 2005, in *The Language Policies of EU Institutions after the Enlargement*, Milano 2006.

<sup>169</sup> È il caso della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia dal Consiglio d'Europa il 16 maggio 2005, lingue facenti fede inglese e francese, disponibile in traduzione italiana al sito [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/protocollo\\_italia\\_romania/consiglio\\_eur\\_opa\\_convenzione\\_definitivo.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/protocollo_italia_romania/consiglio_eur_opa_convenzione_definitivo.pdf). La Convenzione, firmata dall'Italia l'8 giugno 2005 ed entrata in vigore solo l'8 giugno 2008, non è ancora ratificata dal nostro Paese e non risultano, al momento, disegni di legge governativi per la sua ratifica. La convenzione è stata redatta in francese, poiché il Presidente del Gruppo era un Belga francofono, e successivamente tradotta in inglese. La prima versione della traduzione

Inoltre, solo una minoranza fra le persone che lavorano ad un testo normativo si esprime nella propria lingua madre e ciò causa delle sgradevoli sorprese ai delegati del Coreper quando si trovano a sottoporre ai loro Ministri una versione del testo giuridico che, tradotta, differisce da quella su cui si era convenuto in precedenza. Il fatto stesso di lavorare il più della volte in inglese comporta tutti i rischi derivanti dalla traduzione di una lingua sintatticamente ambigua, che pone il traduttore *in primis* e il giurista linguista in un secondo tempo, di fronte al dilemma se mantenere determinati non-detti o interpretare il testo scegliendo il significato da ascrivere all'enunciato controverso<sup>170</sup>. In questo caso è anche possibile tornare sull'originale, riformulandolo in modo da renderlo più chiaro e semplice.

Il fatto che le istituzioni europee, per funzionare efficacemente, debbano poter ridurre le lingue di lavoro a un numero inferiore a quello delle lingue ufficiali dell'Unione è un fatto ammesso incidentalmente anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia:

in materia di determinazione del regime linguistico interno, deve essere quindi riconosciuta una certa autonomia funzionale delle istituzioni e degli organi dell'Unione. Tale autonomia risponde all'esigenza di garantire il loro buon funzionamento<sup>171</sup>.

Il caso dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, dal 23 marzo 2016 Ufficio dell'Unione Europea per la Proprietà Intellettuale (EUIPO), è a questo proposito emblematico: l'articolo 146 del regolamento istitutivo<sup>172</sup>, ex art. 115 del regolamento UAMI, enuncia il fatto che le lingue dell'Ufficio sono il francese, l'inglese, l'italiano, lo spagnolo e il tedesco, anche se viene data la possibilità di depositare il marchio in una qualunque delle lingue ufficiali e viene assicurata l'interpretazione. «Il richiedente deve indicare una seconda lingua, che sia

italiana era “di seconda mano”, avvenuta cioè sulla base della versione francese. Così come tradotto in un primo momento, non vi era corrispondenza con il documento originale e la terminologia non era tecnicamente adeguata. Si è quindi proceduto ad una ulteriore traduzione, questa volta partendo dal francese, lingua neolatina, semanticamente e sintatticamente più simile all'italiano. C. COLLARILE, *La convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, in *Esprimere la legge dei popoli. I diritti dell'uomo in lingua italiana*, Roma 2008, pp. 51-52.

<sup>170</sup> Vedi paragrafo 6 sulla traduzione giuridica.

<sup>171</sup> Cfr. Corte giust., 15 marzo 2005, c. 160/03, *Spagna c. Eurojust*, Conclusioni dell'Avvocato generale Poireres Maduro del 16 dicembre 2004, par. 48.

<sup>172</sup> Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea.

una lingua dell'Ufficio, che può accettare come lingua procedurale alternativa in procedimenti di opposizione, decadenza e nullità»<sup>173</sup>.

È evidente che optare per un regime linguistico ristretto comporta per gli uffici un maggior carico di lavoro in quelle lingue, e che pertanto le esigenze di servizio si traducano in una richiesta di personale che padroneggi le lingue maggiormente utilizzate.

La scelta di una o più lingue di lavoro ha delle conseguenze per i cittadini europei che si traducono in una preferenza per alcuni idiomi ufficiali in sede di concorso. Per questa ragione,

...il regime linguistico interno non può essere totalmente dissociato dal regime delle comunicazioni esterne delle istituzioni. Il funzionamento e la composizione degli organi e delle istituzioni dell'Unione devono sempre riflettere l'intento di salvaguardare l'equilibrio geografico e linguistico dell'Unione e rispettare il divieto di discriminazioni. Questo è anche il significato dell'obbligo delle istituzioni di assumere il proprio personale sulla base più ampia possibile fra i cittadini degli Stati membri<sup>174</sup>,

laddove le scelte effettuate devono sempre soggiacere al principio di proporzionalità<sup>175</sup>.

È evidente infatti che sul tema dell'utilizzo di un numero ristretto di lingue in seno all'amministrazione europea il principio di non discriminazione e quello di proporzionalità si pongano come ago della bilancia tra le esigenze dei cittadini, che vogliono poter accedere nella propria lingua, e quelli dell'amministrazione, che deve garantire un'efficienza dei servizi e un contenimento dei costi della traduzione.

Le esigenze dell'amministrazione di disporre di personale dotato di specifiche competenze linguistiche vengono soddisfatte nel rispetto del principio di proporzionalità, che in alcuni giustificati casi consente di derogare a quello del multilinguismo. Lo Statuto dei funzionari dell'Unione europea enuncia chiaramente che

nell'applicazione delle norme contenute [...] è proibita ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, le origini etniche o sociali, le caratteristiche genetiche, la lingua...

<sup>173</sup> Cfr. art. 146, par 2 e 3 del regolamento 1001/2017.

<sup>174</sup> Cfr. Corte giust., 15 marzo 2005, c. 160/03, *Spagna c. Eurojust*, Conclusioni dell'Avvocato generale Poiras Maduro del 16 dicembre 2004, par. 62.

<sup>175</sup> Il principio di proporzionalità richiede che «gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto comunitario siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto necessario per raggiungere li». Corte giust., 6 dicembre 2005, cause riunite c. 453/03 e c. 11/04, *ABNA e al.*, par. 68.

(cfr. art. 1 quinquies, par. 1) ma ammette delle eccezioni, poiché stabilisce anche che «ogni limitazione di tali principi deve essere oggettivamente e ragionevolmente giustificata...» (cfr. par. 6 del medesimo articolo). Dal punto di vista strettamente concorsuale, l'art. 28 lett. f) individua tra i requisiti necessari per la nomina a funzionario quelli della

conoscenza approfondita di una delle lingue della Comunità e di una conoscenza soddisfacente di un'altra lingua della Comunità, nella misura necessaria alle funzioni da svolgere.

In sintesi, il multilinguismo dell'Unione si può pertanto declinare in tre modi diversi: nei rapporti tra il cittadino e l'Unione (art. 24, c. 4, TFUE), tra l'Unione e uno Stato membro o un soggetto appartenente alla giurisdizione di uno Stato membro (art. 3, reg. 1/58)], infine tra l'Unione e i suoi funzionari (art. 6, reg. 1/58).

Nel primo caso la protezione del diritto del singolo è assoluta, poiché condiziona la partecipazione del cittadino alla vita politica. Nel secondo caso è presunta, perché la comunicazione è condizionata dall'iniziativa dell'Unione, che deve darsi un criterio linguistico nell'approcciare uno Stato o un cittadino di tale Stato. Il terzo caso deriva dalla tensione linguistica interna alle Istituzioni, che risente delle contraddizioni di un multilinguismo di fatto ridimensionato dalla pratica delle lingue veicolari in uso pressoché in ogni Istituzione.

Le considerazioni riportate consentono di esprimere un generale apprezzamento per le politiche linguistiche dell'Unione, che sono condivisibili quando attuano, attraverso il multilinguismo esterno, il principio di democrazia e trasparenza nei confronti dei cittadini.

La limitazione delle lingue di lavoro, che rileva nell'ambito del multilinguismo interno e che assume diverse sembianze nelle istituzioni, agenzie e organismi dell'Unione si traduce, di fatto, nel reclutamento di funzionari dotati di specifiche competenze linguistiche; il reclutamento dei funzionari si configura in questo senso come anello di congiunzione tra il multilinguismo interno ed esterno e la lingua di comunicazione che ne assicura lo svolgimento rappresenta «un elemento costitutivo di un rapporto intersoggettivo di natura costituzionale tra il cittadino interessato e l'Unione»<sup>176</sup>; pertanto nella selezione degli stessi funzionari si gioca la partita dell'attuazione del multilinguismo *in action*.

<sup>176</sup> Memoria presentata dalla Repubblica italiana e riportata in sentenza al par. 43 nel caso *Repubblica italiana e Regno di Spagna c. Commissione*, 24 settembre 2015.

## 6. Il multilinguismo e la traduzione giuridica

Il multilinguismo praticato in seno all'Unione europea comporta il rischio di un'eventuale discordanza tra i documenti redatti in più di una lingua<sup>177</sup>.

Il problema è da sempre avvertito nel diritto internazionale per quanto riguarda la redazione dei trattati e postula la necessità di soluzioni interpretative differenziate<sup>178</sup>.

In generale, sono gli Stati a decidere quale sia la lingua autentica di un Trattato, che può anche essere una lingua diversa da quella dei negoziati, generalmente definita lingua originale<sup>179</sup>, o da quella ufficiale degli Stati contraenti<sup>180</sup>: la lingua facente fede è infatti quella in cui è stata espressamente impressa la volontà degli Stati mediante l'autenticazione, che può anche stabilire in caso di contrasto quale delle due versioni autentiche debba prevalere<sup>181</sup>. Se la volontà degli Stati resta muta, va esperito il tentativo di trovare un significato conver-

<sup>177</sup> R. SACCO, L. CASTELLANI (cur.), *Les Multiples Langues du Droit Européen Uniforme*, Torino 1999; R. SACCO (cur.), *L'interprétation des Textes Juridiques Rédigés dans plus d'une langue*, Torino 2002; Id., *Language and Law*, in B. POZZO (a cura di), *Ordinary Language and Legal Language*, Milano 2005, pp. 1-22; O. MORETEAU, *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, cit.

<sup>178</sup> J.H.H. WEILER, *The interpretation of Treaties- A Re-examination*, in *European Journal of International Law Review*, 2010, p. 507; E. ZAMUNER, *International Treaties Authenticated in Two or More Languages*, in E. CIOCCHETTI, L. VOLTMER, *Harmonising Legal Terminology*, Bolzano 2008, p. 59; L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, Torino 2016; D.E. TOSI, *Diritto alla lingua in Europa*, Torino 2017.

<sup>179</sup> «Bilateral negotiations are [...] frequently held in the language of only one the states or in a third language common to both [...]. Multilateral negotiations are most likely to be held in more than one language, though there are notable exception [...]. Although the proceedings of General Assembly of the United Nations and its committees are conducted in the six official languages, informal meetings (of which there are many) are often held, and drafting done, only in English»; A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2013, p. 223.

<sup>180</sup> Cfr. artt. 10 e 33 Convenzione di Vienna 1969.

<sup>181</sup> Cfr. Accordo fondamentale tra la Santa Sede e lo Stato di Israele del 1993, accessibile al link [www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/index\\_concordati\\_accordi\\_it.htm](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/index_concordati_accordi_it.htm); la giurisprudenza ha mostrato di avallare questa impostazione: CPGI, *Arrêt n. 3*, 12 settembre 1924, *Traité de Neuilly, article 179, annexe, paragraphe 4 (interprétation)*, p. 5. L'art. 31 della Convenzione di Vienna prevede che bisogna considerare «ogni accordo intervenuto tra le parti in materia di interpretazione del trattato».

gente fra i testi nelle diverse lingue tenendo in considerazione l'oggetto e lo scopo del Trattato<sup>182</sup>.

Le risoluzioni adottate per la difformità linguistica applicata ai Trattati «non sono applicabili all'interpretazione di altre norme scritte, quali ad esempio gli atti delle organizzazioni internazionali, giacché il procedimento di formazione di questi strumenti internazionali è diverso da quello seguito per i trattati»<sup>183</sup>.

Il multilinguismo europeo acuisce i problemi relativi alla differenza linguistica dei testi normativi in seno all'Unione, in ragione del numero delle lingue ufficiali, che aumenta la possibilità di discordanze sia per quanto riguarda i Trattati sia per quanto riguarda gli atti di diritto derivato. Questi ultimi costituiscono un diritto negoziato e quindi di difficile traduzione: sovente il testo base è infatti il risultato di un compromesso, dalla chiarezza limitata, con ricadute sulla recezione negli Stati membri, dove le tassonomie nazionali vengono anche sconquassate da istituti giuridici nuovi e terminologie estranee a quelle nazionali<sup>184</sup>.

In realtà, l'approccio funzionale da sempre utilizzato nell'interpretazione del diritto comunitario ha rallentato l'elaborazione di una tassonomia europea.

Il discorso è diverso per quanto riguarda la Corte di giustizia, dove la lingua processuale è quella scelta dal ricorrente, e la versione autentica è quella in cui è stato instaurato il contenzioso, anche se in realtà il testo è una traduzione dal francese, che costituisce la lingua di lavoro del Tribunale e della Corte<sup>185</sup>.

Specialmente in sede di rinvio pregiudiziale gli istituti giuridici dei

<sup>182</sup> Cfr. art. 33, comma 4, della Convenzione di Vienna. La giurisprudenza ha avallato questo criterio: cfr. CIG, 27 giugno 2001, *LaGrand (Germania c. Stati Uniti d'America)*, par. 101.

<sup>183</sup> Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Bologna 2006, p. 252.

<sup>184</sup> Si pensi ai compromessi linguistici raggiunti in sede di negoziazione politica nei regolari meeting della Commissione, del Consiglio e del Parlamento conosciuti con il nome di triloghi. M. GUGGEIS, *How and When Lawer Linguists of the EU Institutions Intervene during the Legislative Procedure for the adoption of the Regulation on a Common European Sale Law (CESL)*, in B. PASA, L. MORRA (eds), *Translating the DCFR and Drafting the CESL: a Pragmatic Perspective*, Munich 2014, p. 215. Sul funzionamento dei triloghi, cfr. *Joint Declaration*, 13 giugno 2007, OJ 102E, 24 aprile 2008, 111.

<sup>185</sup> Cfr. artt. 36 e 41, regolamento di procedura della Corte di giustizia, in GUUE L 265 del 29 settembre 2012; artt. 44, 45 e 49 del regolamento di procedura del Tribunale, in GUUE L. 105 del 23 aprile 2015, p. 1; S. ŠARČEVIĆ, *New approach to Legal Translation*, cit., p. 126.

documenti da tradurre sono talvolta molto specifici in quanto provengono dal diritto interno degli Stati<sup>186</sup> e richiedono una formazione in diritto comparato, invece che giuridica in generale, perché spesso la linguisticità delle scelte pragmatiche sfuma nella esattezza del discorso interpretativo<sup>187</sup>.

Molti fra i documenti giuridici della Corte di giustizia sono particolarmente difficili da tradurre: si pensi ai rinvii pregiudiziali di cui all'art. 267 del TFUE<sup>188</sup>, connotati da istituti e concetti culturali<sup>189</sup> che trascendono il graduale appiattimento del linguaggio comunitario<sup>190</sup>, alle conclusioni degli Avvocati generali, testi lunghi e complessi<sup>191</sup>, redatti generalmente nella lingua madre dell'Avvocato generale incaricato del dossier, che fornisce il suo parere su questioni di diritto attraverso un elaborato che «sfugge spesso all'ottemperanza di canoni

<sup>186</sup> M. ROCCATI, *Traduction et interprétation dans le cadre du renvoi préjudiciel européen*, in *Ela. Études de linguistique appliquée*, 2016, 3, p. 297; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Sfide traduttive nel diritto comparato. Alcune questioni aperte. Premessa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 3, pp. 647-650; F. MEGALE, *Teorie della traduzione giuridica, fra diritto comparato e "translation studies"*, Napoli 2008. L'Autore segue l'impostazione di Rodolfo Sacco che considera la traduzione giuridica un ramo della dottrina comparatista, definendola traduzione giuridica "alta", in contrapposizione a quella effettuata da traduttori e revisori dalla formazione prevalentemente linguistica.

<sup>187</sup> M.T. LOMBARDI, *Traduzione giuridica: l'esperienza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *La traduzione. Saggi e documenti*, IV, Roma 1999, p. 181. Per questa ragione la Direzione della traduzione consta di un organico di 800 persone, pari al 45% del personale dell'intera istituzione. Informazioni sempre aggiornate sui dati relativi alle statistiche della Corte di giustizia sono accessibili al sito [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Sulle connessioni tra diritto e lingua si vedano i contributi curati da J. VISCONTI, *Lingua e diritto. Livelli di analisi*. Milano 2010.

<sup>188</sup> La Corte di giustizia è infatti competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del Trattato stesso, sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità e della Banca centrale europea, sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando sia previsto dagli statuti stessi.

<sup>189</sup> E. IORIATTI FERRARI, *Lingua e diritto in Europa: multilinguismo, pluralismo linguistico e terminologia giuridica uniforme nel diritto europeo dei contratti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 4, p. 1557.

<sup>190</sup> M.T. LOMBARDI, *Traduzione giuridica: l'esperienza della Corte di giustizia*, cit., p. 181.

<sup>191</sup> G. GALLO, *Organizzazione e caratteristiche dell'attività di traduzione nell'ambito della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in V. JACOMETTI, B. POZZO (a cura di), *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento. Redazione, traduzione e interpretazione degli atti giuridici comunitari e loro impatto sull'armonizzazione del diritto europeo*, Milano 2006, pp. 269-276.

redazionali o criteri stilo-linguistici in quanto rappresentano il portato di un'attività redazionale individuale e non codificabile»<sup>192</sup>.

La Corte di giustizia costituisce infatti un interessante ibrido tra multilinguismo integrale e compromessi linguistici: infatti, se è vero che ogni procedimento avviato dinanzi alla Corte di giustizia può avvenire in qualsiasi lingua ufficiale dell'Unione e comporta così l'individuazione di una lingua processuale di volta in volta diversa, l'adozione del francese come lingua di lavoro consente ai giudici di comunicare senza interpreti, mantenendo il segreto nelle deliberazioni.

Così, se la lingua processuale non è il francese, qualsiasi sentenza è in realtà una traduzione dal francese<sup>193</sup> nella lingua processuale: la versione ufficialmente autentica è riletta da un giudice madrelingua e solo successivamente firmata dai colleghi che hanno deciso sulla causa, mentre la versione in francese oggetto della deliberazione è riletta, prima di essere tradotta in tutte le altre lingue, dalla cosiddetta *cellule*, composta dai *lecteurs d'arrêt* che hanno il compito di assicurare la coerenza della terminologia usata e l'esatta corrispondenza della normativa richiamata a quella vigente.

Questo multilinguismo *di compromesso* è ulteriormente messo alla prova dall'art. 38, comma 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia: infatti può benissimo accadere che, specie nelle cause relative allo statuto del personale, un funzionario debba provare ciò che asserisce allegando documenti provenienti dal suo Paese d'origine, scritti in un idioma che può non coincidere con quello processuale. In tal caso il ricorrente è obbligato a fornire una traduzione della documentazione allegata, che può costituire un notevole costo aggiuntivo e scoraggiare la decisione di far valere in giudizio un potenziale diritto.

I documenti multilingue ci offrono pertanto la possibilità di distinguere tra *versione ufficiale* e *versione autentica*, dove, come si è detto, per versione ufficiale si intende il testo adottato alla fine di una procedura completa, in cui cioè il legislatore ha impresso le sue intenzioni<sup>194</sup>, mentre per versione autentica si intende quella che in caso

<sup>192</sup> D. COSMAI, *Tradurre per l'UE. Prassi, problemi e prospettive del multilinguismo comunitario dopo l'ampliamento a est*, 2<sup>a</sup> ed., Milano 2007, p. 83.

<sup>193</sup> S. ŠARČEVIĆ, *New approach to legal translation*, cit., p. 126.

<sup>194</sup> Le traduzioni ufficiali di un testo servono a facilitare l'utilizzo di una convenzione in un Paese in cui la lingua non è identica a quella del testo. Generalmente, questa traduzione compare nel momento della pubblicazione della legge di promulgazione e, anche se il giudice ordinario utilizza il testo nella sua lingua, questa ver-

di divergenza linguistica deve prevalere<sup>195</sup>. Ad esempio, i testi normativi dell'Unione sono versioni autentiche e ufficiali, poiché in questi documenti si attua una sorta di finzione giuridica, per cui si suppone che siano stati redatti contemporaneamente<sup>196</sup>. Diversamente, il trattato CEE, negoziato e firmato in francese, costituisce versione autentica e ufficiale, a differenza delle versioni tedesca, olandese e italiana<sup>197</sup>.

Quale che sia il documento da tradurre, il giurista traduttore deve prendere le migliori decisioni possibili per veicolare il contenuto del testo di partenza nel testo di arrivo: ciò è possibile attraverso diversi metodi, che spaziano dalla ricerca di una corrispondenza quasi perfetta all'utilizzo di termini descrittivi, dall'introduzione di calchi o prestiti nella lingua di arrivo fino alla rinuncia alla traduzione<sup>198</sup>. Le imperfezioni delle traduzioni minano la coerenza terminologica che nel contesto europeo finisce per far vacillare l'equivalenza delle versioni linguistiche<sup>199</sup>.

La traduzione giuridica è una traduzione specializzata<sup>200</sup>, generalmente meno libera e più orientata al destinatario di quella lettera-

sione non ha valore probatorio: le parti possono sempre metterne in dubbio la conformità al testo autentico. Le esigenze dell'amministrazione comportano inoltre la possibilità di avere traduzioni non ufficiali, che tuttavia servono all'informazione della generalità dei consociati. P. KOVACS, *Les langues et le droit international*, in *Droit International et diversité des cultures juridiques*, Paris 2008.

<sup>195</sup> J. HERBOTS, *Un point de vue belge au sujet de l'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, in *The Belgian reports at the Congress of Utrecht of the international Academy of Comparative Law*, Bruxelles 2007.

<sup>196</sup> D. CAO, *Translating Law, Multilingual Matters Ltd.*, Toronto 2007. Nell'ambito del diritto dei trattati invece sovente accade che gli Stati tendano a volere che la loro lingua ufficiale sia la lingua autentica dei trattati ma nulla impedisce che utilizzino una lingua terza. È stato ad esempio il caso del Trattato fra Ungheria e Afghanistan sul traffico stradale del 1977, redatto unicamente in inglese.

<sup>197</sup> Cfr. Cap. II, par 5.

<sup>198</sup> S. ŠARČEVIĆ, *New Approach to Legal Translation*, cit. Per una ricognizione, anche grafica, di queste teorie si veda E. GRASSO, *Traduction et harmonisation des législations européennes*, in *Nouveaux Chaiers d'Allemand*, 2011, 1, p. 15. Sul ruolo dei giuristi linguisti delle tre istituzioni, U. KARPEN, E. XANTHAKI (eds), *Legislation in Europe: A Comparative Guide for Scholars and Practitioners*, London 2017.

<sup>199</sup> S. FERRERI, *Multilingual interpretation of EU Law*, in J. VISCONTI (ed.), *Handbook of Communication in the Legal Sphere*, Berlin 2018, p. 373.

<sup>200</sup> A titolo di esempio, possiamo annoverare nella sottocategoria della traduzione letteraria testi poetici, narrativi, biografici, storici e filosofici, mentre in quella specializzata testi tecnici, scientifici, economici, commerciali e giuridici. Cfr. L. VENUTI, *The Translator's Invisibility: a history of translation*, London-New York 1995.

ria<sup>201</sup>, che può essere definita in base al grado di appartenenza di un testo ad un prototipo centrale<sup>202</sup>, cioè ad un'idea che scaturisce dall'esperienza condivisa e umana<sup>203</sup>. Per questa ragione le diverse culture giuridiche in contatto sfatano il mito della perfetta equivalenza<sup>204</sup>.

La traduzione specializzata è caratterizzata dalla presenza di occorrenze (*token*) di uno stesso tipo (*type*), che sono un importante indice del contenuto di un testo e della sua coerenza, e vanno assolutamente mantenute nel metatesto, poiché evitano di ricorrere a rimandi anaforici e deittici<sup>205</sup>.

La traduzione specializzata è anche connotata dalla necessità di individuare il livello di specializzazione di un testo e il settore cui si riferisce un termine particolare, per poi individuarne correttamente il corrispondente nella lingua di arrivo. Ciò consente al traduttore di riprodurre le informazioni dell'originale adeguandole alle norme e convenzioni della lingua e cultura d'arrivo, attraverso un processo di negoziazione che comporta un eventuale tradimento dell'originale, perché può essere ritenuto più conveniente un approccio "familiarizzante" o "localizzante", che favorisca la finalità informativa del testo di partenza<sup>206</sup>. Per questo motivo il traduttore deve possedere gli elementi fondamentali delle discipline che traduce e lo stile dei *testi paralleli*<sup>207</sup>, testi cioè scritti in lingua ricevente, ma appartenenti al settore del prototesto<sup>208</sup>.

<sup>201</sup> R.T. BELL, *Investigating the attitudes of trainee translators*, in I. MASON, C. PAGNOULLE (eds), *Cross-Words. Issues and Debates in Literary and Non Literary Translating*, Liège 1995, p. 91.

<sup>202</sup> Un prototipo corrisponde a un concetto olistico nella nostra mente, determinato dalle nostre esperienze, ossia al rappresentante più tipico di una categoria cognitiva: F. SCARPA, *Closer and closer apart? Specialized translation in a cognitive perspective*, in A. RICCARDI (ed.), *Translation Studies. Perspective of an emerging discipline*, Cambridge 2008, p. 315.

<sup>203</sup> A. CHESTERMAN, *Causes, translations, effects*, in *Target*, 1998, 10, 2, p. 201; A. CHESTERMAN, R. ARROJO, *Shared Ground in Translation Studies*, in *Target*, 2000, 12, 1 p. 151.

<sup>204</sup> E. IORIATTI, D. DI MICCO, *Linguistic diversity and barriers to EU citizens' rights*, in S. SEUBERT, M. HOOGENBOOM, T. KNIJN, S. DE VRIES, F. VAN WAARDEN (eds), *Moving Beyond Barriers Prospects for EU Citizenship*, Cheltenham 2018, p. 261.

<sup>205</sup> B. OSIMO, *Manuale del traduttore: Guida pratica con glossario*, Milano 2006.

<sup>206</sup> A. PYM, *Equivalence defines translation*, in A. PYM (ed.), *Translation and Text Transfer: An essay on the principle of Intercultural Communication*, Bern 1992, p. 37; F. SCARPA, *La traduzione specializzata*, Milano 2001, p. 70.

<sup>207</sup> Riprendiamo la definizione di *parallel texts* fornita da M. SNELL HORNBY, *Translation Studies: An Integrated Approach*, Amsterdam-Philadelphia 1988.

<sup>208</sup> B. OSIMO, *Manuale del traduttore: Guida pratica con glossario*, cit. L'Autore

Questa è la conseguenza della svolta pragmatica (*pragmatic turn*) dei *Translation Studies*<sup>209</sup>, per cui si elabora un nuovo concetto di *equivalenza funzionale*<sup>210</sup>, che mette al riparo il testo d'arrivo dal pericolo di una supposta sudditanza al testo di partenza.

Infine con la *Skopostheorie*<sup>211</sup> il testo d'arrivo viene enfatizzato perché portatore ultimo dell'intenzionalità comunicativa tipica del neo-approccio funzionale, in considerazione del fatto che il testo di arrivo (TA) ha spesso una funzione pragmatica diversa dal testo di partenza (TP)<sup>212</sup>.

rileva come i testi paralleli siano utili per evitare di provocare nei destinatari effetti di straniamento.

<sup>209</sup> Il termine *translation studies* fu coniato nel saggio di J.S. HOLMES, *The Name and Nature of Translation Studies*, in *Translated! Papers on Literary Translation and Translation studies*, Amsterdam-Atlanta 1988, ma l'accettazione "ufficiale" si fa risalire al Colloquio di Lovanio del 1978 su letteratura e traduzione, quando Lefevre accolse la proposta di chiamare così quell'ambito di studi che riguarda «i problemi derivanti dalla produzione e dalla descrizione delle traduzioni», includendo tutte le categorie (traduzione letteraria e non letteraria, traduzione scritta e orale, analisi degli aspetti pragmatici e teorici del tradurre). La traduzione cessa di essere una copia di seconda mano di un testo originale e viene elevata a disciplina creativa, frutto di un processo interpretativo e forma di comunicazione interculturale. Il termine è oggi pacifico: cfr. M. SNELL-HORNBY, *The turns of Translations Studies*, Amsterdam-Philadelphia 2006, p. 277. Con gli scritti del 1992 Lefevre pubblica alcuni lavori che hanno segnato un altro punto importante nel settore degli studi (A. LEFEVRE, *Translation, Rewriting, and the manipulation of Literary Frame; Translating Literature*, London-New York 1992), che introducono il concetto di traduzione come riscrittura, *rewriting*, dell'originale, in grado di sprovvincializzare le culture; in questo processo, come sostiene Bertazzoli, il traduttore diventa antenna della propria letteratura nazionale. Cfr. R. BERTAZZOLI, *La traduzione: teorie e metodi*, Roma 2006, p. 103.

<sup>210</sup> J. HOUSE, *A Model for Translation Quality Assessment*, Tübingen 1977; ID., *Translation Quality Assessment: A Model Revisited*, Tübingen 1997. Per l'Autore «it is always necessary to aim at equivalence of pragmatic meaning, if necessary at the expense of semantic equivalence».

<sup>211</sup> K. REISS, H.J. VERMEER, *Grundlegung einer allgemeinen Translationstheorie*, Tübingen 1984, e H.J. VERMEER, *A skopos Theory of Translation (Some arguments For and Against)*, Heidelberg 1996, pp. 15-50, per cui «*skopos theory strictly regards translating from the point of view of a text functioning in a target culture for target culture addressees*». Cfr. anche C. NORD, *Scopos, loyalty, and translations conventions*, in *Target*, 1991, 3, 1, p. 91. L'Autrice, allieva di Vermeer, considera prioritario lo *skopos* della traduzione, distinguendo le convenzioni traduttive dal gusto personale del traduttore, individuando nel «raffronto tra traduzioni di uno stesso originale» il metodo più efficace per «osservare i modi diversi di affrontare un determinato problema traduttivo», attraverso un'analisi comparativa dei metatesti esistenti.

<sup>212</sup> In questo senso, si segnala la più recente posizione di G. GARZONE, *The translation of legal texts: a functional approach in a pragmatic perspective*, in *Textus*, 1999,

Le esigenze di funzionalità e lealtà vengono quindi rifiute nel modello di Nord<sup>213</sup>, che tempera l'efficacia pragmatica del TA con la responsabilità deontologica dovuta al messaggio espresso dall'emittente nel suo TP, sulla scia delle considerazioni di Chesterman, che a proposito della relazione di fiducia instauratasi tra traduttore e lettore utilizza proprio il termine *trust* per delimitare l'area delle licenze giustificabili da quelle che non lo sono<sup>214</sup>.

Werner Koller elabora poi cinque tipi di relazione tra testo di partenza e testo di arrivo<sup>215</sup>, giungendo a enfatizzare il ruolo del traduttore al quale è rimessa la scelta dell'ordine in cui adottarli.

Sarà quindi il traduttore a stabilire l'equivalenza traduttiva, «concetto *dinamico*<sup>216</sup> in perenne ricerca della massima corrispondenza semantica, funzionale e socioculturale ottenibile tra testo di arrivo e testo di partenza»<sup>217</sup>, che sfugge ad una formula matematica o alla semplice corrispondenza semantica delle parole<sup>218</sup> ed è acuita dalla specificità del linguaggio giuridico<sup>219</sup>. Le scelte dei traduttori condizionano pertanto l'attuazione del diritto, riuscendo a volte a declinarlo nel contesto nazionale<sup>220</sup>.

La prospettiva *receiver oriented*<sup>221</sup> è quella che caratterizza il mul-

12, p. 391, che proprio in ambito giuridico evidenzia come l'adeguatezza della traduzione non vada valutata solo in funzione del testo fonte, ma anche della finalità comunicativa del testo di arrivo nell'ambito della sua sfera socio-culturale.

<sup>213</sup> C. NORD, *Text Analysis in Translation: Theory, Methodology, and Didactic Application of a Model for Translation-oriented Text Analysis*, Amsterdam-Atlanta 1991.

<sup>214</sup> A. CHESTERMAN, *Memes of translation. The Spread of Ideas in Translation Theory*, Amsterdam-Filadelfia 1997.

<sup>215</sup> W. KOLLER, *Einführung in die Übersetzungswissenschaft*, Heidelberg 1979, p. 191; ID., *The concept of equivalence and the object of Translation Studies*, in *Target*, 1995, 7, 2, p. 197, parla di equivalenza denotativa, connotativa, normativo-testuale, pragmatica e formale.

<sup>216</sup> E.A. NIDA, C. TABER, *The Theory and Practice of Translation*, Leiden 1969.

<sup>217</sup> F. SCARPA, *La traduzione specializzata*, cit., p. 94.

<sup>218</sup> L. VENUTI, *The translator invisibility: a history of translation*, cit. L'Autore torna a considerare l'importanza della rifusione culturale nel processo traduttivo, riavvicinandosi alle tesi di Humboldt, in cui transitano e si modificano le esperienze letterarie del mondo, attraverso un traduttore non più invisibile, ma attore di un processo culturale nuovo ed autonomo.

<sup>219</sup> V. JACOMETTI, B. POZZO, *Traduttologia e linguaggio giuridico*, Padova 2018.

<sup>220</sup> L. MORRA, B. PASA, *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Torino 2015.

<sup>221</sup> L. REGA, *La figura del traduttore e il problema del miglioramento del testo*,

tilinguismo esterno, dove sovente vengono utilizzati meccanismi di approssimazione idonei a facilitare la comprensione di un testo<sup>222</sup>.

L'interpretazione della norma europea pone all'interprete sfide dal sapore antico, perché come tutti gli enunciati normativi, formulati nel linguaggio naturale, sono ambigui, possono cioè esprimere più norme alternativamente, hanno contenuto di senso complesso, possono cioè esprimere una pluralità di norme congiuntamente, e sono infine soggetti all'influenza dei principi generali del diritto<sup>223</sup>.

Più enunciati normativi costituiscono un testo giuridico e, nel caso dell'Unione europea, assistiamo ad una moltiplicazione dei possibili significati da attribuire alle norme espresse in ventiquattro versioni ufficiali.

Un sistema fondato su una pluralità di versioni autentiche comporta necessariamente un alto rischio di divergenze interpretative connesse alla vaghezza del linguaggio naturale, che entra in gioco ogni volta che ci si riferisce a predicati, termini cioè che denotano classi<sup>224</sup> (si pensi in ambito comunitario alla problematicità della definizione univoca di concetti giuridico-culturali come impresa, professionista, consumatore, stabilimento<sup>225</sup>). Più il senso di un predi-

in L. REGA, M. MAGRIS (a cura di), *Übersetzen in der Fachkommunikation- Comunicazione specialistica e traduzione*, Tübingen 2004, p. 87.

<sup>222</sup> B. PASA, *Legal translation within the EU and the Shift of National Legal Paradigms*, in A. JANSSEN, H. SCHULTE-NOELKE (eds), *Researches in European Private Law and Beyond, Contribution in Honour of Reiner Schulze's Seventieth Birthday*, Baden-Baden 2020, pp. 193-217; cfr. anche *Joint Practical Guide of European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation*, 2015.

<sup>223</sup> R. GUASTINI, *Nuovi studi sull'interpretazione*, Roma 2009.

<sup>224</sup> *Ibidem*, l'Autore scinde il significato dei predicati in *sensu e riferimento*, dove il primo (o intensione) costituisce l'insieme degli attributi che un oggetto deve avere perché il predicato possa essergli applicato, il secondo (o estensione) costituisce la classe di oggetti ai quali il predicato è applicabile. La vaghezza dei predicati è da attribuirsi sia all'incertezza degli attributi necessari perché un oggetto appartenga ad una classe, sia al riferimento, a sua volta ristretto dalla specificazione del senso.

<sup>225</sup> Così si espresse la Corte di giustizia nella sentenza 7 dicembre 1995, c. 449/93, *Rockfon*, in par. 28: «si deve osservare a questo proposito che la nozione di «stabilimento» ai sensi della direttiva costituisce una nozione di diritto comunitario e non può definirsi mediante richiamo alle normative degli Stati membri. Le varie versioni linguistiche della direttiva usano termini non sempre coincidenti per designare la nozione in questione, vale a dire «Betrieb» nella versione tedesca, «establishment» nella versione inglese, «virksomhed» nella versione danese, «centro de trabajo» nella versione spagnola, «yritys» nella versione finlandese, «établissement» nella versione francese, «εγκατάσταση» nella versione greca, «stabilimento» nella versione italiana, «pla-

cato è vago, più saranno vaghe anche le classi di oggetti cui applicare il predicato<sup>226</sup>.

Pur veicolato da testi plurilingue l'enunciato europeo esprime un'unica norma, che non è data dalla somma delle singole versioni linguistiche, ma dal *metatesto*, testo astratto risultante dalla loro comparazione<sup>227</sup>.

La scelta di attribuire un'importanza prevalente al significato comune di testi giuridici redatti in più di una lingua è alla base dell'esperienza europea e anche di quella canadese, dove da sempre si è cercato di conciliare l'identificazione del significato comune con gli altri principi interpretativi<sup>228</sup>.

Ciò è evidentemente finalizzato all'applicazione uniforme del diritto comunitario, come ha da tempo chiarito la Corte di giustizia:

*atseljke eenheid*» nella versione olandese, «*estabelecimento*» nella versione portoghese ed infine «*arbetsplats*» nella versione svedese. Raffrontando i termini di cui sopra, appare chiaro che vi sono variazioni di significato: tali termini corrispondono infatti, secondo i casi, alle nozioni di stabilimento, impresa, centro di lavoro, unità locale o luogo di lavoro». Sulle discrepanze concettuali relative alla terminologia societaria cfr. F.M. MUCCIARELLI, *E Pluribus Unum? Language Diversity and the harmonization of company law in the European Union*, in *Maastricht of European and comparative law*, 2019, 6, 5, pp. 669-690.

<sup>226</sup> R. CHARNOCK, *Hart as Contextualist? Theories of Interpretation in Language and Law*, in *Law and Language Current Legal Issues*, 2013, 15, p. 128.

<sup>227</sup> G. BENEDETTI, *Quale ermeneutica per il diritto europeo?* in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, pp. 1-14; E. RUSSO, *L'interpretazione dei testi normativi comunitari*, Milano 2008. Sul punto, anche la Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969, all'art. 33, stabilisce che quando un trattato sia stato autentificato in due o più lingue, a meno che non vi sia una diversa volontà espressa degli Stati contraenti, il suo testo faccia fede in ciascuna di queste lingue e, in caso di discordanza, si attenga al senso che più si accorda con l'oggetto e lo scopo del trattato. R. MONACO, *Interpretazione (interpretazione delle norme internazionali)*, in *Enc. giur.*, 1989, XVII, 2; F. CAPOTORTI, *Sul valore della prassi applicativa dei trattati secondo la convenzione di Vienna*, in *Etudes Ago*, I, Milano 1987, p. 197; P. GERMER, *Interpretation of Plurilingual Treaties: a Study on Article 33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, in *Harvard Int. L. J.*, 1970, p. 400.

La convenzione di Vienna si esprime in merito alle funzioni dello stato depositario (art. 77) e sulle modalità di correzione degli errori nei testi o nelle copie conformi (art. 79), procedure che si distaccano da quelle comunitarie.

<sup>228</sup> P.A. CÔTÉ, *L'interprétation des textes législatifs bilingues au Canada*, in R. SACCO (dir.), *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, Paris 2002. L'Autore sottolinea alcuni paradossi nella pratica del plurilinguismo giuridico, consistenti nel fatto che esso può costituire un disincentivo all'apprendimento della lingua altrà oppure a fare riferimento alla versione più "originale", costituendo così una sorta di monolinguisimo volontario.

La necessità che le norme comunitarie siano interpretate in modo uniforme esclude la possibilità di prendere in considerazione un solo testo ed impone di tener conto, in caso di dubbio, dei testi redatti nelle altre tre lingue»<sup>229</sup>, poiché «una versione linguistica non può prevalere sulle altre»<sup>230</sup>.

Il fatto che la sentenza citata facesse riferimento a soli quattro idiomi<sup>231</sup> limitava i casi di divergenza interlinguistica<sup>232</sup>: fino al 1973, data di adesione di Danimarca, Regno Unito e Irlanda<sup>233</sup>, la ricomposizione delle divergenze linguistiche è il criterio logicamente antecedente a quello del principio di interpretazione conforme della norma nazionale a quella del Trattato<sup>234</sup>, seguito dalla ricerca dello scopo og-

<sup>229</sup> Corte giust., 5 dicembre 1967, c. 19/67, *Sociale Verzekeringsbank c. Van der Vecht*. La giurisprudenza sul punto è molto vasta: Corte giust., 12 novembre 1969, c. 29/69, *Erich Stauder c. Stadt Ulm*; Corte giust., 16 ottobre 1980, cause riunite c. 824/79 e c. 825/79, *S.a.s. Prodotti alimentari Folci c. Amministrazione delle finanze dello Stato*; Corte giust., 17 settembre 1981, c. 136/80, *Hudig en Pieters BV c. Ministro per l'agricoltura e la pesca*.

<sup>230</sup> Tribunale, 29 settembre 1999, t.-68/97, *Neumann et Neumann Schölles c. Commissione*, par. 79-80; Corte giust., 12 luglio 1979, c. 9/79, *Koschniske c. Raad van Arbeid*; Corte giust., 27 gennaio 1988, c. 349/85, *Danimarca c. Commissione*; Corte giust., 27 gennaio 2000, c. 164/98, *Intenational Film c. Commissione*; Tribunale 29 settembre 1999, t.-68/97, *Neumann c. Commissione*; Tribunale, 26 settembre 2000, T-80/97, *Starway c. Consiglio*, par. 81.

<sup>231</sup> Quattro erano infatti le lingue ufficiali del Trattato di Roma, ivi firmato il 25 marzo 1957 da Belgio, Francia, Germania Ovest, Olanda, Italia e Lussemburgo.

<sup>232</sup> Nel caso Corte giust., 17 ottobre 1996, c. 64/95, *Konservenfabrik Lubella c. Hauptzollamt Cottbus*, la Corte impose di fare riferimento all'insieme delle versioni linguistiche considerate (nella specie un errore materiale di traduzione nella versione tedesca aveva allargato le disposizioni del regolamento 1932/93 anche alle ciliegie dolci, mentre il resto delle versioni conteneva il riferimento solo a quelle acide).

<sup>233</sup> Un'esauriente analisi giurisprudenziale dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di elaborazione di criteri interpretativi a partire da incoerenze linguistiche è stata effettuata da Barbara Pozzo, cui si rinvia il lettore: B. Pozzo, *L'interpretazione della Corte del Lussemburgo del testo multilingue: una rassegna giurisprudenziale*, in E. IORIATTI FERRARI (a cura di), *Interpretazione e traduzione del diritto*, Atti del Convegno tenuto a Trento presso la Facoltà di giurisprudenza il 30 novembre 2007, Padova 2008.

<sup>234</sup> Tale principio è stato per la prima volta enunciato nella sentenza *Von Colson e Kamann* del 1983. La Corte, chiamata a decidere su discriminazioni basate sul sesso in occasione dell'accesso al lavoro, ha stabilito che lo Stato deve interpretare la legge nazionale alla luce della direttiva. «La direttiva non implica alcun obbligo assoluto e sufficientemente preciso che possa essere fatto valere, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro il termine, dal singolo onde ottenere un de-

gettivamente<sup>235</sup> perseguito dal legislatore<sup>236</sup>. Gli allargamenti successivi del 2004 e del 2007 hanno posto ulteriori problemi interpretativi, poiché l'attribuzione di un significato univoco al metatesto è divenuta più difficile dal momento che le divergenze linguistiche sono aumentate.

Il metatesto è così divenuto oggetto del processo ermeneutico secondo le regole dell'interpretazione e soggetto attivo nel fissare nuovi criteri di riconciliazione delle divergenze linguistiche<sup>237</sup>, mettendo in pratica una sorta di soft *stare decisis*<sup>238</sup>.

Le regole dell'interpretazione del diritto comunitario differiscono da quelle nazionali perché il diritto comunitario non ha pretese di completezza: è escluso quindi il ricorso all'analogia<sup>239</sup> e le disposizioni vengono interpretate restrittivamente<sup>240</sup>, a partire dalla valutazione comparativa delle versioni linguistiche<sup>241</sup> e ricorrendo ai principi generali del diritto, quali ad esempio l'uguaglianza dei cittadini e il principio di certezza del diritto.

L'interpretazione letterale è quindi stata il primo canone erme-

terminato risarcimento in forza della direttiva, qualora una conseguenza del genere non sia contemplata o consentita dal diritto nazionale».

<sup>235</sup> Sono pochi i casi in cui la Corte è ricorsa al criterio della volontà del legislatore e ai lavori preparatori per superare le divergenze linguistiche: Corte giust., 7 febbraio 1979, c. 11/76, *Governo dei Paesi Bassi c. Commissione delle Comunità Europee*; Corte giust., 7 febbraio 1979, c. 18/76, *Governo della Repubblica Federale di Germania c. Commissione*.

<sup>236</sup> Sentenza del 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. Città di Ulm*, cit., che al punto 3 sancisce che l'interpretazione linguisticamente non univoca sia da ricavarsi anche sulla base della volontà del legislatore.

<sup>237</sup> L'interpretazione può essere intesa come un'attività o il prodotto di questa attività. Cfr. G. TARELLO, *Orientamenti analitico-linguistici e teoria dell'interpretazione giuridica*, in U. SCARPELLI, P. DI LUCIA, *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano 1976.

<sup>238</sup> T. LUNDMARK, *Soft stare decisis and harmonization*, in R. SACCO (dir.), *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, Paris 2002. L'Autore identifica nell'adozione di una teoria morbida del precedente vincolante a livello europeo il metodo più efficace per pervenire all'armonizzazione del diritto comunitario.

<sup>239</sup> L'argomento analogico è quello per cui, data una norma che predica una qualsiasi qualificazione normativa di una *classe di soggetti*, si deve concludere che valga una diversa norma che predichi quella stessa qualificazione per una classe simile. Cfr. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano 1980, p. 351.

<sup>240</sup> Corte giust., 28 ottobre 1999, c. 6/98, *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten c. Pro Sieben Media*.

<sup>241</sup> Corte giust., 6 ottobre 1982, c. 283/81, *Cilfit c. Ministero della Sanità*.

neutico della Corte di giustizia, che ricercava nelle varie versioni linguistiche il significato letterale del *metatesto*.

Per significato letterale intendiamo l'insieme dei significati ascrivibili a una stessa disposizione isolatamente considerata, sulla base del cosiddetto canone letterale, o grammaticale, o logico-grammaticale<sup>242</sup>. Questa impostazione non è completamente soddisfacente, perché è esattamente dal significato proprio delle parole che emergono i problemi di interpretazione letterale: dal fatto cioè di decidere se una parola debba essere intesa in senso naturale o in senso tecnico-specialistico<sup>243</sup>, in senso nazionale o in senso comunitario<sup>244</sup>. Forse il criterio non aiuta molto poiché l'interpretazione letterale è sovente un mero paravento alla certezza del diritto in quanto la chiarezza sarebbe il risultato, non il presupposto dell'attività ermeneutica<sup>245</sup>.

Dal 2004, con l'aumentare del numero degli Stati membri e delle incongruenze linguistiche, dovute al progressivo allargamento dell'Unione, la Corte di giustizia ha elaborato dei criteri ermeneutici finalizzati a superare i dubbi interpretativi, a partire da quelli di economia generale e dalla finalità della regolamentazione di cui fa parte l'espressione linguistica che ha dato luogo al dubbio.

La Corte ha infatti stabilito che l'interpretazione letterale scaturente dalla giustapposizione delle versioni linguistiche deve essere affiancata anche da altri criteri, come quello sistematico e quello teleologico.

Il primo criterio ermeneutico corrisponde quindi all'economia generale<sup>246</sup> della disposizione, cioè alla coerenza interna dell'atto inteso come microsistema, in cui ogni volta che un termine non è impie-

<sup>242</sup> P. CHIASSONI, *Significato letterale: giuristi e linguisti a confronto (another view of the Cathedral)*, in V. VELLUZZI (a cura di), *Significato letterale e interpretazione del diritto*, Torino 2000.

<sup>243</sup> T. MAZZARESE, *Legal Language and Translation. Six Main Sorts of Problem.*, in B. LEWANDOWSKA-TOMASZCZYK, M. THELEN (eds), *Translation and Meaning, Part 4*, Maastricht 1996, p. 403.

<sup>244</sup> L'Autore può infatti essere considerato il padre del letteralismo. Egli elaborò il principio compositazionale, principio secondo il quale il significato è interamente determinato da quello delle parole che lo compongono e dalle regole sintattiche ivi sottese, ma anche il principio contestuale, secondo cui il significato di un termine dipende dal contesto dell'intero enunciato.

<sup>245</sup> N. IRTI, *Testo e contesto. Una lettura dell'art. 1362 codice civile*, Padova 1996, p. 63.

<sup>246</sup> Corte giust., 16 settembre 2004, c. 227/01, *Commissione c. Spagna*, par. 45.

gato nella sua accezione corrente il legislatore ne indica il significato attraverso specifiche definizioni e lo utilizza nel modo stabilito.

L'ordinamento comunitario si esprime infatti a mezzo di leggi, intese nell'accezione più ampia perché comprendono tutti i documenti funzionalmente rilevanti su cui si basa la normativa. È quindi un ordinamento di carattere positivo, in cui l'atto normativo è caratterizzato da un paratesto, che comprende visti e considerando, da un contesto, che esplicita la parte precettiva dell'atto emanato, e da collegamenti intertestuali, che consentono ai testi precedenti di riemergere in quello presente<sup>247</sup>, attraverso richiami espressi, bibliografie, citazioni dirette e note esplicative<sup>248</sup>.

L'intertestualità dei regolamenti e delle direttive che danno attuazione ai Trattati costituisce una sorta di prova del nove del carattere derivato del diritto comunitario, giustificando il criterio dell'interpretazione conforme<sup>249</sup>.

Infatti «la necessità di un'interpretazione uniforme del diritto comunitario impone, in caso di divergenza tra le diverse versioni linguistiche di una disposizione, che quest'ultima venga interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte»<sup>250</sup>.

Per finalità della norma si intende invece la *ratio* sottesa alla disciplina in esame e i fini perseguiti, desumibili dai considerando. Il legislatore ha infatti ravvisato nella *ratio* elementi meno contraddit-

<sup>247</sup> R. BARTHES, Voce *Texte*, (*Théorie du*), in *Dictionnaire des genres et notions littéraires*, Paris 1997, p. 816.

<sup>248</sup> G. GENETTE, *Seuils*, Paris 2001.

<sup>249</sup> L'interpretazione conforme consiste nel principio che prevede di attribuire ad un enunciato normativo lo stesso significato normativo che tradizionalmente veniva attribuito al precedente, fatta salva la presenza di disposizioni contrarie. Sul punto, la Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza 16 giugno 2005, c. 105/03, *Pubblico ministero c. Maria Pupino*, ha sancito che gli artt. 2, 3 e 8, n. 4, della decisione quadro del Consiglio 15 marzo 2001, 2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, devono essere interpretati nel senso che il giudice nazionale deve avere la possibilità di autorizzare bambini in età infantile che, come nella causa principale, sostengano di essere stati vittime di maltrattamenti a rendere la loro deposizione secondo modalità che permettano di garantire a tali bambini un livello di tutela adeguato, ad esempio al di fuori dell'udienza e prima della tenuta di quest'ultima.

<sup>250</sup> Corte giust., 24 ottobre 1996, c. 72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV c. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*; cfr. anche Corte giust., 7 dicembre 1995, c. 449/93, *Rockfon c. Specialarbejderforbundet i Danmark*, par. 28; Corte giust. 27 ottobre 1977, c. 30/77, *Regina c. Pierre Bouchereau*, par. 14.

tori rispetto ad argomenti come i lavori preparatori. Infatti la Corte ha ritenuto che «il testo dell'art. 8 [Reg. 729/79] nelle sue varie versioni linguistiche risulta, alla luce della sua genesi e dei lavori preparatori (elementi sui quali le parti hanno basato i loro argomenti nel corso del procedimento), sotto vari aspetti troppo contraddittorio ed equivoco per poter fornire la soluzione delle questioni controverse; ai fini dell'interpretazione della suddetta norma è quindi opportuno considerare il contesto entro il quale essa si colloca e le finalità perseguite dalla relativa disciplina»<sup>251</sup>, cioè tutte quelle disposizioni positive connesse con l'atto interpretato.

La richiamata sentenza è stata infatti risolta dalla Corte di giustizia sul presupposto che l'applicazione del diritto comunitario non andasse effettuata sulla base dell'art. 8 del reg. 729/79, ma andasse invece valutata in relazione alle disposizioni generali degli art. 2 e 3 dello stesso regolamento.

Un'altra era nell'interpretazione del diritto europeo multilingue è individuabile nel periodo compreso tra il 1973 e il 1981: le discordanze linguistiche vennero risolte talvolta con il ricorso al contesto di riferimento della norma<sup>252</sup>, più spesso riproponendo il principio per cui l'interpretazione uniforme necessita primariamente del confronto delle diverse versioni linguistiche<sup>253</sup>. Il ricorso al criterio teleologico sarebbe subentrato in caso di risultato ambiguo del raffronto tra le versioni linguistiche<sup>254</sup>.

Tra il 1981 e il 1986 le lingue ufficiali dell'Unione diventano nove, con l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo nella Comunità; la Corte di giustizia con la sentenza *CILFIT ed altri e Lanificio di Gavardo SpA contro Ministero della sanità*<sup>255</sup> elabora tre criteri di interpretazione del diritto comunitario. Il primo criterio prevede il necessario raffronto di tutte le versioni linguistiche: «va innanzitutto conside-

<sup>251</sup> Corte giust., 7 febbraio 1979, c. 11/76, *Governo del Regno dei Paesi Bassi c. Commissione*, par 6.

<sup>252</sup> Corte giust., 16 ottobre 1980, c. 816/79, *Klaus Mecke c. Hauptzollamt Bremen-Ost*. Nella fattispecie considerata la Corte fece ricorso alle Note esplicative del Consiglio di Cooperazione doganale.

<sup>253</sup> Corte giust., 12 luglio 1979, c. 9/79, *Koschniske c. Raad van Arbeid*, in cui la parola "moglie" anziché "coniuge", adottata dalla versione olandese del regolamento del Consiglio del 21 marzo 1972, n. 574, offrì alla Corte l'occasione per ribadire che «il testo della disposizione non poteva essere considerato isolatamente, ma interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali».

<sup>254</sup> Corte giust., 19 giugno 1980, c. 803/79, *Roudolff*.

<sup>255</sup> Corte giust., 6 ottobre 1982, c. 283/81, *Cilfit c. Ministero della Sanità*.

rato che le norme comunitarie sono redatte in diverse lingue e che le varie versioni linguistiche fanno fede nella stessa misura: l'interpretazione di una norma comunitaria comporta quindi il raffronto di tali versioni»<sup>256</sup>. Il secondo è invece incentrato sul riconoscimento della nozione autonoma: «deve poi osservarsi, anche nel caso di piena concordanza delle versioni linguistiche, che il diritto comunitario impiega una terminologia che gli è propria. D'altronde, va sottolineato che le nozioni giuridiche non presentano necessariamente lo stesso contenuto nel diritto comunitario e nei vari diritti nazionali»<sup>257</sup>. Il terzo individua negli ulteriori criteri ermeneutici dell'interpretazione contestuale, sistematica, teleologica e giurisprudenziale la chiave di risoluzione per interpretare il diritto comunitario: «infine, ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi»<sup>258</sup>.

Da quel momento è possibile individuare il delinarsi di due filoni giurisprudenziali, l'uno relativo all'interpretazione letterale, l'altro legato al principio di interpretazione teleologica, che spesso si combinano per dare origine a un criterio misto<sup>259</sup>. Il primo filone ha origine nei casi più semplici, quando la discordanza è dovuta a una mera svista<sup>260</sup>, e il senso da attribuire al metatesto non dà luogo a un dubbio interpretativo. La versione discordante viene semplicemente intesa «nel medesimo senso delle altre versioni linguistiche»<sup>261</sup>.

Il secondo filone riguarda i casi in cui la vaghezza dei termini non consente di individuare la fattispecie generale in cui sussumere il caso concreto. In questo caso la Corte si è avvalsa del criterio teleologico<sup>262</sup>, che entra anche in gioco quando le nozioni da interpretare

<sup>256</sup> Corte giust., *Cilfit c. Ministero della Sanità*, cit., par. 18.

<sup>257</sup> Corte giust., *Cilfit c. Ministero della Sanità*, cit., par. 19.

<sup>258</sup> Corte giust., *Cilfit c. Ministero della Sanità*, cit., par. 20.

<sup>259</sup> B. Pozzo, *L'interpretazione della Corte del Lussemburgo del testo multilingue: una rassegna giurisprudenziale*, cit., pp. 73-111.

<sup>260</sup> Corte giust., 27 settembre 1988, c. 114/86, *Gubisch Maschinesfabrik AG c. Giulio Palumbo*, par. 14; Corte giust., 27 settembre 1998, c. 114/86, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda c. Commissione*, par. 3; Corte giust., 5 ottobre 1988, c. 357/87, *Firma Schmid c. Hauptzollamt Stuttgart-West*, par. 8-9.

<sup>261</sup> Corte giust., 27 settembre 1988, c. 114/86, *Gubisch Maschinesfabrik AG c. Giulio Palumbo*, par. 14.

<sup>262</sup> Per criterio teleologico si intende quello del fine proprio della legge di cui l'enunciato è documento.

sono giuridiche, proprie dell'ordinamento comunitario e non definite dal legislatore.

In particolare, nel caso della vaghezza dei termini, l'interpretazione letterale non è più sufficiente a dirimere l'incertezza normativa, e le incongruenze linguistiche diventano spia di una uniformità non raggiunta che viene ricercata attraverso un criterio sistematico e teleologico. Infatti, la Corte ammette che talora «l'esame comparativo delle varie versioni linguistiche [...] non consente di concludere a favore di alcuna delle tesi contrapposte, cosicché non si possono trarre conseguenze giuridiche dai termini usati»<sup>263</sup>, e risolve il problema sollevato dalle discordanze ricordando che «secondo una giurisprudenza costante della Corte, in caso di divergenza tra le diverse versioni linguistiche di un testo comunitario, la disposizione in questione deve essere interpretata in funzione dell'economia generale e delle finalità della normativa di cui costituisce un elemento»<sup>264</sup>. Applicando il principio dell'*effet utile* la Corte sceglie tra le versioni linguistiche quella cui attribuire il significato prescelto, dando così luogo ad una interpretazione decisoria<sup>265</sup>.

Nel caso in cui il termine in questione presenti delle divergenze di traduzione perché sono diverse le normative nazionali e quella comunitaria e una stessa nozione è intesa in modo differente, l'interpretazione della Corte è costitutiva, poiché colmando una lacuna del diritto aggiunge (o toglie) un attributo al senso del predicato (dilatandone o restringendone il riferimento) e crea una nozione nuova, proprio come è avvenuto nel caso *Rockfon*<sup>266</sup>, in cui la Corte ha stabilito che la nozione "stabilimento" costituisce una nozione autonoma di diritto comunitario e non può definirsi mediante le normative degli Stati membri<sup>267</sup>.

<sup>263</sup> Corte giust., 28 marzo 1985, c. 100/84, *Commissione c. Regno*, punto 16.

<sup>264</sup> Corte giust., 13 dicembre 1991, c. 158/90, procedimento penale a carico di *Mario Njis e Transport Vanschoonbeekematterne NV*.

<sup>265</sup> R. GUASTINI, *Nuovi studi sull'interpretazione*, cit., p. 16. Sul punto concorda anche Pierre Brunet: «l'interprétation consiste en la détermination de la signification des énoncés et non en la découverte d'une signification préexistence qui s'imposerait à l'interprète comme la révélation divine au mystique fervent». P. BRUNET, *Humpy Dumpy à Babel? Les juges et le vocabulaire juridique européen*, in *Chronique du CEJEC de droit européen et comparé*, 2008, 17, p. 1.

<sup>266</sup> Cit., par. 25.

<sup>267</sup> B. POZZO, *Multilinguismo, terminologie giuridiche e problemi di armonizzazione del diritto privato europeo*, in *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento*, Milano 2006, p. 3 ss.

Questa lacuna è di matrice giuridica, non linguistica, e la Corte nel processo ermeneutico prende atto dei fenomeni di ibridazione e di contatto che scaturiscono dalla coesistenza di molteplici dimensioni giuridiche<sup>268</sup>.

Trattasi di un atto di creazione normativa, con cui i giudici del Lussemburgo hanno attribuito al metatesto un significato che non poteva essere individuato in sede di interpretazione cognitiva<sup>269</sup>.

La Corte non smentisce il primato dell'uguaglianza delle lingue davanti all'Unione<sup>270</sup>, ribadito con forza anche nel caso *EMU Tabac*<sup>271</sup>, in cui l'insieme delle versioni linguistiche del regolamento viene interpretato alla luce di quelle danese ed ellenica, più dettagliate, e in molti casi si riserva la possibilità di garantire l'uniformità di applicazione del diritto comunitario attraverso ulteriori criteri ermeneutici che le permettono di scegliere via via la soluzione più appropriata.

L'interpretazione conforme comporta anche «che la disposizione interessata sia interpretata e debba essere applicata in modo non corrispondente al senso proprio e consueto delle parole ivi contenute in una o più delle versioni linguistiche, contrariamente a quanto richiesto dalla certezza del diritto»<sup>272</sup>.

Nonostante i correttivi del processo ermeneutico, i concetti europei mettono in tensione i sistemi giuridici nazionali<sup>273</sup>.

<sup>268</sup> M. DELMAS MARTY, *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme ordonné*, Paris 2006, p. 121.

<sup>269</sup> R. GUASTINI, *Nuovi studi sull'interpretazione*, cit., p. 17.

<sup>270</sup> Tribunale, 6 ottobre 2005, t.-22/02, *Sumitomo Chemical e Sumika Fine Chemicals c. Commissione*, par. 42.

<sup>271</sup> Corte giust., 2 aprile 1988, c. 296/95, *The Queen c. Commissioners of Customs and Excise*, par. 33: «ora è d'uopo constatare che, per quanto riguarda l'art. 8, nessuna versione linguistica prevede esplicitamente un intervento siffatto, e che, al contrario, le versioni danese e greca lasciano apparire in modo particolarmente chiaro che, affinché i diritti di accisa siano dovuti nel Paese d'acquisto, il trasporto deve essere effettuato personalmente dall'acquirente dei prodotti soggetti ad accisa».

<sup>272</sup> Tribunale, 9 settembre 2008, cause riunite t-349/06, t.-371/06, t.-14/07, t.-15/07 e t.-332/07, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*; Corte giust., 3 marzo 1977, c. 80/76, *North Kerry Milk Products*.

<sup>273</sup> M. GRAZIADEI, *Many Languages for a Single voice: the heteroglossia of EU private law and the evolving legal cultures of Europe*, in B. PASA, L. MORRA (eds), *Translating the DCFR and Drafting the CESL: a Pragmatic Perspective*, Munich 2014, p. 71; G. AJANI, *A Better Coherence of EU Private Law and Multilingualism*, in R. SCHULZE (ed.), *Common Frame of Reference and Existing EC Contract Law*, Munchen 2008, pp. 33-46; ID., *Cohérence du droit privé européen et multilinguisme: deux principes qui s'opposent?*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales*, 2007, 4, pp. 493-507.

La nozione “scorta”, è stata ad esempio interpretata dalla Corte partendo dalla consapevolezza che nelle varie versioni linguistiche il termine ha un significato diverso, perché

in italiano, in polacco e in estone, s'intendono per “scorta” sia le riserve costituite dagli operatori commerciali sia quelle delle famiglie. In inglese, in francese e in spagnolo detto termine appartiene piuttosto al linguaggio commerciale, ma può altresì riferirsi alle riserve domestiche.

La divergenza è stata superata attraverso una lettura funzionale dei termini ambigui, «alla luce degli scopi della normativa considerata» cioè «in funzione della finalità del regolamento in esame [n. 60/2004]»<sup>274</sup>.

Il criterio teleologico assume quindi un'importanza sempre maggiore, perché non smentisce l'equipollenza delle lingue ufficiali, ma si serve delle loro divergenze per scegliere un significato da sviluppare nell'elaborare una terminologia propria, in grado di perseguire le finalità del diritto comunitario, tenendo conto alternativamente o congiuntamente, del contesto in cui la norma si colloca<sup>275</sup>, del suo sistema e delle sue finalità<sup>276</sup> o dell'effetto utile<sup>277</sup>.

#### 7. Principio di non discriminazione e proporzionalità nei bandi di concorso europei

La questione linguistica assume una particolare rilevanza nell'ambito del reclutamento nella pubblica amministrazione. Come già abbiamo accennato nel corso di questa trattazione, i primi casi che hanno portato all'attenzione della Corte la questione linguistica nazionale furono in ambito lavoristico. Ci si riferisce al caso *Groener*<sup>278</sup>, con cui la Corte ritenne non contraria al principio di non discriminazione la richiesta della conoscenza della lingua irlandese a un docente di arte, nonostante molte materie venissero impartite in lingua inglese; oppure al caso *Angonese*<sup>279</sup>, in cui invece la Corte ha ritenuto spro-

<sup>274</sup> Tribunale, 2 ottobre 2009, T-374/04, *Repubblica estone c. Commissione*; Corte giust., 19 giugno 1980, c. 803/79, *Roudolff*, par. 7.

<sup>275</sup> Corte giust., 26 giugno 2003, c. 305/2001, *Finanzamt Grob-Gerau c. MKG*.

<sup>276</sup> Corte giust., 7 dicembre 2000, c. 482/98, *Repubblica italiana c. Commissione*.

<sup>277</sup> Corte giust., 9 marzo 2000, c. 437/97, *Evangelischer Krankenhausverein wien c. Abgabenberufungskommission Wien et Wien & Co.*

<sup>278</sup> Corte giust., 28 novembre 1989, c. 379/87, *Groener c. Minister for Education*.

<sup>279</sup> Corte giust., 6 giugno 2000, c. 281/98, *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano*. C. SCHEPISI, *Cosa si nasconde dietro il caso Angonese? Novità e conferme in materia di libera circolazione dei lavoratori*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, 2, p. 327.

porzionato rispetto alla protezione della lingua tedesca in Alto Adige il fatto di escludere da un concorso un candidato bilingue perché non in possesso del patentino.

Nel decidere su questioni nazionali, la Corte di giustizia non ha manifestato una linea unitaria, anche in ragione del fatto che spesso le normative linguistiche degli Stati membri divergono così come i fatti su cui si basa l'applicazione di principi unitari, che ricondotti alle fattispecie concrete possono comportare dei risultati diversi.

Dove invece la giurisprudenza della Corte è uniforme è nel regolare i rapporti tra l'Unione e i suoi cittadini, nella duplice accezione di cittadino-amministrato e cittadino-funzionario.

Nei rapporti cittadino amministrato-Unione europea la protezione del diritto del singolo ad accedere agli atti normativi della Comunità nella lingua ufficiale del proprio Stato prevale su qualsiasi argomentazione di natura economica, poiché incide sulla partecipazione del cittadino alla vita politica. Il rispetto della diversità linguistica si ricollega al principio democratico di comprensione della legislazione Europea.

È pur vero che nell'ambito dei procedimenti amministrativi il principio del multilinguismo può subire restrizioni, al fine di trovare un equilibrio tra il diritto all'accesso, il buon funzionamento degli uffici e i rilevanti costi di traduzione allocati sulla collettività. A questo proposito, è ammissibile che un atto del Consiglio possa ridurre le lingue di lavoro di un organismo dell'Unione, come è avvenuto per l'ex Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, ora Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale<sup>280</sup>.

Diverso è tuttavia il caso in cui il cittadino venga considerato nella sua veste di potenziale candidato, per cui è titolare di un diritto che non può subire restrizioni nell'essere messo a conoscenza dell'esistenza di un bando di concorso, mentre questo diritto subisce delle contrazioni una volta che l'aspirante candidato inizia la procedura concorsuale.

Un caso scuola è stato *Italia c. Commissione*<sup>281</sup>, in cui l'Italia aveva lamentato che gli avvisi di posto vacante a un posto di direttore generale dell'OLAF<sup>282</sup> erano pubblicati solo in lingua inglese, francese e tedesca, in ragione del sovraccarico di lavoro dei servizi di tradu-

<sup>280</sup> L'art. 115 del regolamento del Consiglio 40/94/CE del 20 dicembre 1993 ha stabilito che le lingue dell'*Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno* sono il francese, l'inglese, l'italiano, lo spagnolo ed il tedesco.

<sup>281</sup> Tribunale, 20 novembre 2008, t.-185/05, *Italia c. Commissione (caso Olaf)*.

<sup>282</sup> Ufficio europeo per la lotta antifrode.

zione in seguito all'allargamento. Questo ha pregiudicato la conoscenza stessa del concorso, e ha comportato l'annullamento del bando.

Si è discusso infatti su quale regime linguistico debba applicarsi ai concorsi per la selezione del personale comunitario, rilevando sia la lingua di pubblicazione del bando, sia quella prevista per le prove selettive, sia i requisiti linguistici che i candidati devono rispettare<sup>283</sup>.

Ragioni di tutela dell'identità linguistica e soprattutto di non discriminazione dei candidati porterebbero a concludere per un'applicazione rigorosa del multilinguismo esterno, con la conseguenza di considerare lingue del concorso tutte le lingue ufficiali dell'Unione su un piano di assoluta parità.

Al contrario, per ragioni di contenimento dei costi e per esigenze pratiche di funzionamento, talvolta l'EPSO ha tentato di trattare il tema della lingua applicabile alla procedura secondo il modello del multilinguismo interno, considerando cioè i candidati alla stregua dei funzionari già in servizio, e perciò privilegiando alcune lingue di lavoro. Tale ultimo argomento ha trovato talvolta l'adesione della Commissione europea e del Tribunale<sup>284</sup>, ma non quello della Corte di giustizia<sup>285</sup>. All'origine dei fatti, la pubblicazione di bandi solo in alcune lingue ufficiali: è il caso di tre bandi di concorso finalizzati alla costituzione di un elenco di riserva destinato alla copertura di posti vacanti presso le Istituzioni per amministratori e assistenti nel settore dell'informazione e della comunicazione<sup>286</sup> pubblicati nelle sole edizioni in lingua francese, inglese e tedesca della Gazzetta Ufficiale dell'Unione. È noto che i bandi di concorso sono documenti di rilevanza generale, suscettibili di interesse per chiunque decida di partecipare a una procedura concorsuale<sup>287</sup>.

<sup>283</sup> La questione è stata affrontata da P. MORI, *La tutela della diversità linguistica nell'Unione europea dai principi giuridici alla prassi: alcune riflessioni su una recente giurisprudenza dei giudici europei*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 1, p. 43; D. ZANNONI, *Il regime linguistico dei concorsi dell'Unione europea*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2015, 3, p. 703.

<sup>284</sup> Tribunale, 13 settembre 2010, cause riunite t.-166/07 e t.-285/07, *Repubblica Italiana c. Commissione*.

<sup>285</sup> Corte giust., 27 novembre 2012, c. 566/10, *Repubblica Italiana c. Commissione*.

<sup>286</sup> Bandi di concorso EPSO/AD/94/07, EPSO/AST/37/07 e EPSO/AD/95/07.

<sup>287</sup> Cfr. Corte giust., 30 ottobre 1974, c. 188/73, *Grassi c. Consiglio*, par. 38; Corte giust., 28 febbraio 1989, cause riunite c. 341/85, c. 222/87, c. 232/87, c. 251/86, c. 258/86, c. 259/86, c. 262/86, c. 266/86, *Van der Stijl c. Commissione*, par. 51 ss.; Corte giust., 18 marzo 1993, c. 35/92, *Parlamento c. Frederiksen*, par. 13.

Tutti e tre i bandi richiedevano, oltre ad un'approfondita conoscenza di una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione, una conoscenza soddisfacente del francese, dell'inglese o del tedesco, come seconda lingua obbligatoriamente diversa da quella principale, anche ai fini delle comunicazioni e dello svolgimento delle prove concorsuali.

L'Italia, con il sostegno di Lituania e Grecia, ricorreva al Tribunale perché annullasse i tre bandi, sulla base della loro mancata pubblicazione in tutte le lingue ufficiali e dell'obbligo di espletare le prove concorsuali in una seconda lingua a scelta del candidato ma di fatto limitata a inglese, francese e tedesco.

Il Tribunale respingeva il ricorso, ritenendo le modalità di pubblicazione dei bandi e i requisiti linguistici ivi contenuti non lesivi dell'art. 290 CE (ora art. 342 TFUE), degli artt. 1, 4, 5 e 6 del reg. 1/58, e dei principi di non discriminazione, proporzionalità e multilinguismo, di cui all'art. 12 CE (ora art. 18 TFUE).

Si legge nella sentenza del Tribunale che «l'equiparazione dei candidati a tali posti, in materia di regime linguistico applicabile, ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità trova giustificazione nella circostanza che tali candidati entrano in relazione con un'istituzione unicamente al fine di ottenere un posto di funzionario o di agente per il quale talune conoscenze linguistiche sono necessarie e possono essere imposte dalle disposizioni comunitarie applicabili per assegnare il posto di cui è causa»<sup>288</sup>.

Equiparati i candidati ai funzionari già assunti, ne consegue la non applicabilità del regolamento 1/58, che per costante giurisprudenza «non è applicabile ai rapporti tra le istituzioni e i loro funzionari e agenti, in quanto fissa unicamente il regime linguistico applicabile tra le Istituzioni ed uno Stato membro o una persona che ricade nella giurisdizione di uno degli Stati membri»<sup>289</sup>. Insomma, la differenza c'è ma deriva da «circostanze proprie di ciascun candidato»<sup>290</sup>.

La Corte di giustizia, dinanzi alla quale l'Italia impugna la sentenza del Tribunale, con la sentenza 27 novembre 2012 ha interpretato in modo diametralmente opposto il quadro normativo, e nel bilanciare il principio del multilinguismo con quello di proporzionalità, articola la propria decisione su due presupposti: la parità delle lingue ufficiali e l'obbligo di motivazione in caso di una loro limitazione nell'interesse del servizio.

<sup>288</sup> Cfr. Tribunale, t.-166/07, *Repubblica Italiana c. Commissione*, cit., par. 54.

<sup>289</sup> Cfr. Tribunale, t.-166/07, *Repubblica Italiana c. Commissione*, cit., par. 52.

<sup>290</sup> Cfr. Tribunale, t.-166/07, *Repubblica Italiana c. Commissione*, cit., par. 99.

Nell'annullare i bandi di concorso impugnati, la Corte ha affermato il principio per cui i bandi devono essere pubblicati in tutte le versioni linguistiche della Gazzetta Ufficiale, per non porre taluni cittadini comunitari in posizione di disparità rispetto ad altri.

Quanto ai requisiti linguistici richiesti ai candidati, la Corte di Lussemburgo ha censurato la scelta di privilegiare tre lingue rispetto alle altre lingue ufficiali, affermando che la scelta di diminuire il numero delle lingue di lavoro può legittimamente rispondere ad un interesse di servizio, ma è necessario che tale interesse sia oggettivamente giustificato e che il livello di conoscenze linguistiche richiesto risulti proporzionato alle effettive esigenze dell'Istituzione richiedente.

L'esistenza di una discriminazione linguistica era anche stata accertata nella sentenza del Tribunale 3 febbraio 2011<sup>291</sup>, in cui era stato annullato un invito a manifestare interesse (IMI) per la costituzione di un elenco di candidati da assumere come agenti contrattuali. Tale invito era comparso solo sul sito dell'EPSO in inglese, francese e tedesco, limitando a questi tre idiomi le conoscenze richieste come seconda lingua. Due mesi dopo, per la stessa ragione veniva annullato l'avviso di posto vacante relativo alla posizione di Segretario generale del Comitato economico e sociale europeo<sup>292</sup>.

Il tema del restringimento del numero delle lingue di lavoro è stato sollevato proprio da una decisione dell'EPSO, che fra le altre cose dispone di un sito trilingue soltanto. Con la *Guida per i concorsi generali* del 7 settembre 2012 l'EPSO ha stabilito che «per assicurare la chiarezza e la comprensione dei testi a carattere generale e delle comunicazioni indirizzate ai candidati o da questi inviate, le convocazioni ai vari test e prove di esame e tutta la corrispondenza tra l'EPSO e i candidati sono redatte unicamente in francese, inglese o tedesco»<sup>293</sup>. In un'unica frase, l'EPSO decideva di limitare gli idiomi di corrispondenza con gli aspiranti funzionari e restringeva sensibilmente la possibilità di scelta della seconda lingua concorsuale.

L'innovazione introdotta dall'EPSO non è passata inosservata ed è stata oggetto di un ricorso per annullamento, deciso dalla Corte nel caso *Italia e Spagna c. Commissione*<sup>294</sup> il 24 settembre 2015, in cui

<sup>291</sup> Tribunale, 3 febbraio 2011, t.- 205/07, *Italia c. Commissione*.

<sup>292</sup> Corte giust., 31 marzo 2011, t. 205/08, *Italia c. Commissione*.

<sup>293</sup> Cfr. la Guida per i concorsi generali pubblicata dall'EPSO il 7 settembre 2012 in GUUE (G.U. C 270 A, p. 1).

<sup>294</sup> Corte giust., 24 settembre 2015, cause riunite t.-124/13 e t.-191/13, *Italia e Spagna c. Commissione*.

gli omonimi Stati membri avevano richiesto l'annullamento di alcuni bandi di concorso<sup>295</sup> sulla base del fatto che con la decisione del gennaio 2012 l'EPSO aveva di fatto limitato la scelta della seconda lingua, "la lingua 2" del concorso, che in concreto non poteva che essere l'inglese, il francese o il tedesco, in virtù della «prassi consolidata nelle Istituzioni dell'Unione europea e del conseguente interesse del servizio che richiede di immettere nell'amministrazione personale immediatamente operativo».

La decisione dell'EPSO ha squarciato il velo dell'ipocrisia istituzionale relativa al supposto uso paritario delle lingue ufficiali, dando per scontato il vero, e cioè che l'inglese, il francese e il tedesco sono lingue effettivamente più usate delle altre, ma attribuendo a questo dato di fatto una valenza paranormativa.

La contestazione effettuata dagli Stati membri ricorrenti ha investito sia il fatto che le comunicazioni tra l'EPSO e gli aspiranti funzionari debbano svolgersi in una delle tre lingue, sia il fatto che la scelta della seconda lingua per l'espletamento delle prove sia da effettuarsi nel novero delle stesse. Poiché è pacifico che «nessun testo normativo consenta di concludere che i rapporti tra tali Istituzioni e i loro funzionari e agenti siano totalmente esclusi dalla sfera di applicazione del regolamento 1/58»<sup>296</sup>, i candidati non possono trovarsi in una posizione intermedia, ma rivestono la qualifica di cittadini ai quali rimane applicabile il multilinguismo integrale, non bastando il contatto con l'amministrazione attraverso la procedura concorsuale a restringere i loro diritti linguistici equiparandoli ai funzionari già in ruolo.

Non è applicabile alla fattispecie l'argomento utilizzato nel caso

<sup>295</sup> Nella causa t.-124/13, una domanda di annullamento, in primo luogo, del bando di concorso generale EPSO/AST/125/12, inteso alla costituzione di elenchi di riserva per l'assunzione di assistenti nei settori dell'audit, della contabilità e della finanza, e dell'economia e della statistica (G.U. 2012, C 394 A, p. 1), in secondo luogo, del bando di concorso generale EPSO/AST/126/12, inteso alla costituzione di elenchi di riserva per l'assunzione di assistenti nei settori della biologia, delle scienze della vita e della salute, della chimica, della fisica e delle scienze dei materiali, della ricerca nucleare, dell'ingegneria civile e meccanica, e dell'ingegneria elettrica ed elettronica (G.U. 2012, C 394 A, p. 11), e, in terzo luogo, del bando di concorso generale EPSO/AD/248/13, inteso alla costituzione di elenchi di riserva per l'assunzione di amministratori (AD 6) nei settori della sicurezza degli edifici e dell'ingegneria delle tecniche edili (G.U. 2013, C 29 A, p. 1), e, nella causa t.-191/13, una domanda di annullamento del bando di concorso generale EPSO/AD/248/13.

<sup>296</sup> Cfr. *Repubblica italiana e Regno di Spagna c. Commissione*, par. 56, e *Italia c. Commissione*, par. 26.

*Kik*, poiché l'allora UAMI aveva già derogato in sede di regolamento interno al regime linguistico stabilito dal regolamento 1/58<sup>297</sup>, mentre le Istituzioni per le cui esigenze erano state richieste le posizioni di cui ai bandi impugnati non avevano derogato al regime del multilinguismo integrale.

Non risultano provate le esigenze di servizio, perché sebbene menzionate nei bandi impugnati a suffragio della scelta delle lingue indicate non risultano corroborate da altri atti<sup>298</sup>, mentre risulta provata l'oggettiva discriminazione tra chi possiede una conoscenza soddisfacente di almeno una delle lingue designate e chi, ugualmente meritevole, non la possiede, risultando obiettivamente svantaggiato nella procedura concorsuale<sup>299</sup>.

La Corte si limita a notare che «la Commissione non aveva neppure invocato l'esistenza di altri atti, quali ad esempio comunicazioni enuncianti i criteri per una limitazione della scelta di una lingua come seconda lingua per partecipare ai concorsi in esame»<sup>300</sup>.

Il richiamo alla prassi delle lingue veicolari maggiormente usate in seno alle Istituzioni non è suffragato da prove ritenute certe, né tantomeno si può supporre che un funzionario neoassunto non sarebbe immediatamente in grado di svolgere un lavoro utile pur senza parlare inglese, francese o tedesco. Sullo sfondo resta la questione della seconda lingua concorsuale, in grado di incidere in maniera definitiva sull'esito dei concorsi, in quanto l'elemento costituito dalla velocità di lettura è sovente fondamentale per superare le preselezioni, che constano di test di comprensione verbale e numerica. Adottare un trilinguismo concorsuale significa, di fatto, privilegiare chi ha una conoscenza approfondita di inglese, francese o tedesco, senza contare che la cittadinanza può non avere nulla a che vedere con la lingua madre: ben può esserci un cittadino italiano di madrelingua inglese, che altererebbe la parità concorsuale nell'accesso alla funzione pubblica europea.

La Corte di giustizia riconosce la realtà linguistica veicolare delle

<sup>297</sup> L'art. 6 espressamente prevede che «Le istituzioni possono determinare le modalità di applicazione del presente regime linguistico nei propri regolamenti interni».

<sup>298</sup> «Le istituzioni interessate non hanno adottato né norme interne ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 1, né altri atti, quali ad esempio comunicazioni enuncianti i criteri per una limitazione della scelta di una lingua come seconda lingua per partecipare a un concorso inteso all'assunzione di funzionari dell'Unione», par. 99.

<sup>299</sup> Cfr. art. 1 *quinquies* dello Statuto dei funzionari.

<sup>300</sup> Par. 92 caso *Kik*.

Istituzioni “ristretta” a poche lingue (soprattutto l’inglese, secondo i dati forniti dalla Commissione), ma non accetta vie di comodo e annulla i bandi impugnati.

Questo principio è stato ribadito anche in tempi recentissimi, con la sentenza *Spagna c. Commissione* del 26 marzo 2019, nella quale ha affrontato due questioni rilevanti per la tutela del multilinguismo: la lingua ammessa per la compilazione della domanda di partecipazione al concorso e l’insufficienza di una motivazione generica nel caso in cui l’Istituzione intenda privilegiare alcune tra le lingue ufficiali<sup>301</sup>.

Il caso è quello di una manifestazione di interesse indetta dal Parlamento europeo con l’obiettivo di costituire una graduatoria per l’assunzione di autisti, per la cui partecipazione era previsto quale requisito linguistico la conoscenza di una lingua ufficiale dell’Unione e di una seconda lingua a scelta tra francese, inglese e tedesco.

I giudici di Lussemburgo si sono innanzitutto soffermati sulla domanda di iscrizione al bando, che doveva essere necessariamente compilata via internet sul sito dell’EPSO, rilevando l’illegittimità della pubblicazione dei moduli online nelle sole lingue francese, inglese e tedesco.

Pur in assenza di un esplicito obbligo, la pubblicazione dei moduli esclusivamente in alcune delle lingue ufficiali ha indotto i candidati a utilizzare una di quelle per compilare l’atto di candidatura, con ciò determinando una disparità di trattamento idonea a configurare una discriminazione fondata sulla lingua. Per la Corte,

l’indisponibilità del modulo di iscrizione in tutte le lingue ufficiali dell’Unione ha avuto come conseguenza che i candidati intenzionati ad utilizzare una lingua ufficiale diversa dall’inglese, dal francese o dal tedesco per compilare il modulo suddetto e dunque per presentare una candidatura, hanno ricevuto – essendo stati privati della possibilità di utilizzare la lingua ufficiale che essi padroneggiavano maggiormente – un trattamento meno favorevole rispetto a quello riservato ai candidati la cui lingua ufficiale preferita corrispondeva ad una delle tre lingue di cui sopra. Ne è così derivata una disparità di trattamento fondata sulla lingua, in linea di principio vietata dall’articolo 1 quinquies, paragrafo 1, dello Statuto dei funzionari<sup>302</sup>.

L’annullamento del bando e della relativa graduatoria giunge comunque anche in conseguenza della insufficiente motivazione a fon-

<sup>301</sup> Corte giust., 29 marzo 2019, c. 277/16, *Spagna c. Commissione*.

<sup>302</sup> Cfr. Corte giust., 29 marzo 2019, c. 277/16, cit., par. 47.

damento della necessità di restringere il requisito della seconda lingua ad una a scelta tra francese, inglese e tedesco.

Pur citando espressamente la giurisprudenza della Corte<sup>303</sup>, il bando si limitava a restringere la scelta della seconda lingua, specificando che le tre lingue indicate erano state selezionate alla luce dell'interesse del servizio, secondo cui il personale neoassunto deve essere immediatamente operativo e capace di comunicare in modo efficace nel lavoro quotidiano:

secondo una prassi consolidata del Parlamento europeo per quanto riguarda le lingue di comunicazione interna, e considerate le esigenze dei servizi in materia di comunicazione esterna e di trattamento dei fascicoli, il francese, l'inglese e il tedesco sono le lingue maggiormente utilizzate. [...] Pertanto, per conciliare l'interesse del servizio e le esigenze e capacità dei candidati, tenendo conto del settore specifico della presente selezione, è legittimo esigere la conoscenza di una di queste tre lingue per garantire che, a prescindere dalla loro prima lingua, tutti i candidati padroneggino almeno una di queste tre lingue ufficiali come lingua di lavoro<sup>304</sup>.

La Corte non ha ritenuto la motivazione della limitazione linguistica giustificata da criteri chiari, oggettivi e prevedibili che consentano di concludere che l'interesse concreto del servizio esige una siffatta disparità di trattamento. Si legge nella sentenza che le ragioni addotte dal Parlamento «pur indicando l'esistenza di un interesse del servizio a che i nuovi assunti possano comunicare in maniera efficace sin dalla loro entrata in servizio, non sono sufficienti, di per sé, per dimostrare che le funzioni in questione, ossia quelle di autista presso il Parlamento europeo, rendano concretamente necessaria la conoscenza di una delle tre lingue suddette, ad esclusione delle altre lingue ufficiali dell'Unione»<sup>305</sup>.

I giudici comunitari precisano che l'Istituzione si è sostanzialmente limitata a fotografare la realtà: e cioè che l'inglese, il francese e il tedesco sono le lingue più utilizzate presso il Parlamento europeo sia per le comunicazioni interne sia per quelle esterne, nonché per il trattamento dei fascicoli. Tuttavia, laddove il Parlamento europeo non abbia adottato norme interne riguardanti le modalità di applicazione del proprio regime linguistico, in applicazione dell'articolo 6 del re-

<sup>303</sup> Il bando faceva riferimento a Corte. giust., 27 novembre 2012, c. 566/10, *Repubblica italiana c. Commissione*.

<sup>304</sup> Cfr. Corte giust., 29 marzo 2019, c. 277/16, cit., par. 22.

<sup>305</sup> Cfr. Corte giust., 29 marzo 2019, c. 277/16, cit., par. 72.

golamento n. 1/58, «non si può affermare, senza tener conto delle funzioni che le persone assunte saranno concretamente chiamate ad esercitare, che le tre lingue in questione siano, necessariamente, le lingue più utili per tutte le funzioni nell'ambito di tale istituzioni»<sup>306</sup>.

In altre parole, la motivazione della limitazione linguistica deve necessariamente fare riferimento alle concrete esigenze attinenti alle funzioni che il personale dipendente sarà chiamato ad esercitare.

Nel caso in esame, il Parlamento europeo avrebbe dovuto giustificare il motivo per cui ciascuna delle tre lingue privilegiate avrebbe presentato un'utilità particolare per l'esercizio delle funzioni di autista, risultando irrilevante che il luogo di lavoro (Strasburgo, Bruxelles, Lussemburgo) fosse ubicato in Paesi che avevano il francese e il tedesco quali lingue ufficiali nazionali.

Ancora una volta la Corte del Lussemburgo rileva come, in mancanza dell'adozione di un regime linguistico particolare, per evitare la declaratoria di annullamento dell'atto per disparità di trattamento fondata sulla lingua, la limitazione del multilinguismo richiede una precisa giustificazione in concreto.

La restrizione delle lingue di lavoro, ampiamente caldeggiata dalla Commissione, è possibile, anche se rischierebbe di limitarsi ad una diversa allocazione dei costi, che graverebbero sui servizi di traduzione<sup>307</sup>. Una soluzione sarebbe rivedere le prescrizioni dei Trattati, con decisione unanime del Consiglio ex art. 342 TFUE, scelta che comporterebbe la giustificazione del perché alcune lingue verrebbero preferite ad altre, il che significa certamente aprire il vaso di pandora della questione linguistica.

È comprensibile che il Consiglio esiti a sollevare una discussione così sensibile ed è altrettanto condivisibile l'esigenza di ridurre il numero delle lingue di lavoro<sup>308</sup>. Non si può nemmeno rimproverare al legislatore europeo di essere entrato in un vicolo cieco: il regime linguistico scelto nel 1958 e proseguito ad alterne velocità e fortune ha stabilito il principio del multilinguismo quando la Comunità era composta da sei Paesi, di cui le lingue ufficiali erano quattro.

La sfida dell'allargamento, in particolare quella del 2004, ha con-

<sup>306</sup> Cfr. Corte giust., 29 marzo 2019, c. 277/16, cit., par. 73.

<sup>307</sup> M. GAZZOLA, F. GUERINI, A. CARLI, *Le sfide della politica linguistica di oggi: fra la valorizzazione del multilinguismo migratorio locale e le istanze del plurilinguismo europeo*, Milano 2006, p. 75.

<sup>308</sup> Cfr. Corte giust., 23 settembre 1986, c. 5/85, *AkzoChemie c. Commissione*, par. 37.

tribuito a espandere i confini dell'Europa unita, ma ha complicato il rispetto del principio del multilinguismo, che è stato di fatto influenzato dall'adesione del Regno unito nel 1973 e dall'ingresso dell'inglese nelle lingue ufficiali.

I requisiti linguistici di accesso alla funzione pubblica non possono tuttavia essere demandati alla auto-organizzazione delle Istituzioni, ma devono essere determinati dal Consiglio, per via degli evidenti risvolti politici della questione. La virata verso il trilinguismo di fatto è per ora arrestata, ma la rotta è tracciata.

Dall'analisi delle sentenze richiamate, appare evidente che l'erosione del multilinguismo è oramai in atto per quanto riguarda le lingue di lavoro, anche se per dare la spallata finale l'amministrazione deve dimostrare che corrisponde all'interesse generale e che si tratta di una misura proporzionata al raggiungimento di questo obiettivo. L'interesse del servizio potrebbe infatti essere raggiunto collegando il possesso del trilinguismo concorsuale ad un avanzamento di carriera invece che al momento dell'accesso, oppure adottando specifici test linguistici in aggiunta alle prove da espletarsi nella propria lingua principale, oppure ancora imponendo ai candidati anglofoni, francofoni e germanofoni di svolgere le prove nella seconda lingua<sup>309</sup>. Adottare soluzioni di questo tipo significherebbe svincolare la questione linguistica dall'ombra della nazionalità, rendendo il multilinguismo la chiave di volta dell'accesso alla funzione pubblica europea.

<sup>309</sup> D. ZANNONI, *Il regime linguistico dei concorsi dell'Unione europea*, cit.



## Conclusioni

La rilevanza del fattore linguistico inerisce sia al singolo nella sua individualità che alla dimensione collettiva nella quale si trova a sviluppare le sue relazioni sociali. La lingua si configura infatti come un bene culturale in sé e allo stesso tempo costituisce il segno dell'identità della persona e del gruppo che la parla, rivestendo in ogni caso un ruolo fondamentale quale fattore privilegiato di integrazione.

Il rapporto che lega l'identità del singolo a quella di un gruppo e il radicamento di quel gruppo su un dato territorio possono avere importanti ricadute per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi della pubblica amministrazione, che realizza l'obiettivo di provvedere alle esigenze dei cittadini quando si sintonizza sui loro bisogni.

La nozione di residenza diventa quindi un elemento costitutivo della cittadinanza amministrativa, che postula il superamento del requisito della nazionalità per l'accesso al pubblico impiego. Il processo di integrazione europea si nutre infatti di un nuovo concetto di cittadinanza che supera le esperienze storiche per legarsi ai principi di multiculturalismo, multilinguismo, parità di accesso al lavoro pubblico e privato, partecipazione politica e diritto di fruizione delle prestazioni sociali.

Un prerequisito affinché la *new public management* sia in grado di promuovere politiche pubbliche in grado di sostenere la promozione della dignità, della libertà e della giustizia per tutti i suoi amministrati è che i componenti dell'amministrazione riflettano la realtà sociopolitica in cui operano, per riuscire a comprendere e soddisfare le esigenze della comunità che devono servire.

La presenza di gruppi minoritari favorisce la riserva di posti in seno alle pubbliche amministrazioni, che su larga scala consente l'identificazione dell'azione amministrativa con gli interessi del gruppo rappresentato, in caso di numeri più esigui permette l'efficace svolgimento dei processi che necessitano l'interazione con il pubblico. L'importanza

di interfacciarsi con personale omogeneo al gruppo sociale di appartenenza è oramai assodata, tanto che nella maggioranza dei sistemi giuridici nazionali sono previste specifiche norme di integrazione delle minoranze linguistiche. Come abbiamo visto, più il gruppo sociale diverso da quello dominante è ampio, più una burocrazia realmente rappresentativa deve garantirgli una quota di impiegati, allo stesso modo in cui viene assicurata la rappresentanza politica.

Il problema dei piccoli numeri può intralciare la programmazione di servizi dedicati, anche se il bilanciamento del principio di territorialità con quello di personalità della lingua garantisce l'attuazione di un coefficiente minimo di protezione del diritto del singolo.

La scelta di analizzare la rappresentanza linguistica assorbe e va oltre il mero criterio etnico: il formante linguistico condiziona la partecipazione del singolo alla vita pubblica e ne definisce i diritti secondo un'articolazione differenziata che connota l'identità nazionale distinguendola da quella delle minoranze. La questione dell'identità è infatti spesso associata a quella di nazione e legata a quella di cittadinanza dalla previsione di un modello selettivo, assimilativo o multiculturale, che determinano un diverso ruolo della materia linguistica nel processo di integrazione dello straniero.

La mutevole regolamentazione dei diritti linguistici ha sovente concorso a determinare la forma di Stato dei Paesi considerati, in relazione al peso di questo elemento nella loro evoluzione.

Gli Stati multinazionali hanno spesso visto la loro sopravvivenza legata a forme di autonomia differenziata connessa a precisi sistemi di gestione della diversità linguistica. Il modello da cui si sono prese le mosse è quello francese, caratterizzato dal riconoscimento di una sola lingua ufficiale e dalla relegazione degli altri idiomi a semplice "patrimonio linguistico".

Come è stato ampiamente riconosciuto, la lingua ha sempre ricoperto una funzione fondamentale nell'organizzazione primordiale dello Stato. La centralizzazione del potere postula l'utilizzo di un idioma condiviso e idoneo ad assicurare l'attività di governo. In questo senso, il XVI secolo è stato in Francia uno spartiacque tra redazione delle consuetudini e l'elezione del *langage maternel françois* a lingua nazionale: le *ordonnances royales* si saldano con l'idea di nazione e la parola *État* inizia a veicolare l'idea di sovranità. La costruzione del modello francese è legata alla codificazione della lingua, che fino alla Rivoluzione stenta ad affermarsi tra la popolazione per la presenza di una pluralità di vernacoli e si assesta come manifestazione di supremazia statale più che di unità nazionale.

Fra gli artefici di questo modello possiamo annoverare i *fonctionnaires*, che hanno costituito un fattore di continuità tra l'*Ancien Régime* e il nuovo ordine. L'apparato burocratico centralizzato è stato il regista sia del costituendo rapporto fra Stato e società civile sia del processo di unificazione linguistica, che è andato di pari passo con quello di omogeneizzazione della molteplicità degli ordini giuridici interni. Nella figura del *fonctionnaire*, che va affermandosi nella seconda metà del XVIII secolo, confluiscono *offices* e *intendants*, figure che esprimono rispettivamente particolarismi locali e assolutismo regio e che assieme costituiscono una casta contraddistinta da una solida cultura giuridica. Questo *humus* culturale sarà quello in cui si svilupperà l'essenza del modello d'oltralpe, di cui il documento scritto diviene pietra angolare. Solo con la Rivoluzione parlare francese diventa un fenomeno di massa, perché si configura come una forma di patriottismo, mentre il modello giuridico si diffonde con le guerre napoleoniche: le Istituzioni e i prodotti di maggior successo vengono così irradiati in Europa e riprodotti nei Paesi invasi, dove sovente attecchiscono dopo una iniziale fase di rigetto.

A differenza del *code civil*, il diritto amministrativo francese non è stato codificato e i suoi principi generali, costantemente elaborati dalla giurisprudenza e metabolizzati dall'opera della dottrina, hanno costituito lo scheletro della *fonction publique*, depositaria di un'idea di autorità sovrana delegata a un corpo che ha per fine quello di garantire un servizio pubblico permanente.

Il principio del merito e quello della carriera corroborano l'idea di una stabilità di funzioni separate e indipendenti dall'agone politico, idonee a realizzare l'interesse generale nonostante gli eventuali repentini cambiamenti della maggioranza al potere.

La funzione pubblica nazionale è senza dubbio il settore del sistema politico-amministrativo di una nazione più influenzato dalla tradizione e dalla storia dello Stato. Il modello francese ha influenzato i Paesi francofoni considerati, anche se non ha esportato in egual misura i due pilastri che lo hanno caratterizzato nel corso del tempo e che ne hanno sorretto la *vis expansiva*, cioè l'unità linguistica e l'organizzazione della *fonction publique*: l'unitarietà dell'elemento linguistico è arretrato di fronte alla compresenza di diverse comunità su uno stesso territorio.

In particolare, negli Stati plurilingue, l'accesso alla funzione pubblica nazionale è il risultato delle scelte relative al reclutamento mirato del personale alloglotto in seno alle pubbliche amministrazioni. Nei Paesi considerati da questo studio, la burocrazia rappresentativa

è stata messa in pratica attraverso la previsione di requisiti linguistici articolati in modo diverso. Possiamo affermare che più la materia linguistica ha trovato una regolamentazione minuziosa a livello centrale e ampi spazi di autonomia sono stati concessi a livello periferico, meno le tensioni fra diversi gruppi hanno consentito l'emersione di un contenzioso relativo alla riserva di cittadinanza nell'accesso alla funzione pubblica.

Nei Paesi contraddistinti da un monolinguisma storico, come Francia e Italia, la riserva di cittadinanza è stata invece più dura a essere superata. In qualche modo, la pluralità linguistica apre le maglie della pubblica amministrazione lasciando una trama aperta più facilmente penetrabile dal principio di libera circolazione delle persone. Così avviene ad esempio in Italia, che pur non essendo un Paese plurilingue è caratterizzata dal regime del separatismo linguistico in Trentino Alto-Adige/Südtirol e dal bilinguismo in Valle d'Aosta. In entrambi i casi, in un territorio definito dove sono presenti gruppi alloglotti, l'ordinamento giuridico ha previsto forme di autonomia linguistica differenziata, in grado di tutelare gli appartenenti alle minoranze riconosciute: il primo modello si pone l'obiettivo di una rigida differenziazione tra i gruppi linguistici attraverso la richiesta del possesso del patentino per accedere alla pubblica amministrazione, il secondo è finalizzato alla creazione di una cultura più inclusiva. Il personale alloglotto della pubblica amministrazione legittima infatti lo Stato laddove può essere percepito più distante dai suoi cittadini.

In Belgio la scelta federale è stata costruita sul separatismo linguistico, che si è realizzato in tappe scandite da riforme costituzionali e da leggi ordinarie: il principio territoriale prevale su quello di personalità e l'accesso alla funzione pubblica rileva della competenza delle regioni anche se, a livello federale, prevale il bilinguismo, che è tuttavia richiesto solo per alcune posizioni, mentre il reclutamento mirato non impone di conoscere anche un'altra lingua ufficiale. Ne consegue che il Belgio, pur realizzando una politica di reclutamento linguistico davvero rappresentativa, in realtà debba abdicare al principio meritocratico per quanto riguarda il reclutamento dei funzionari superiori, dove la bussola della selezione punta sul requisito linguistico dando la prevalenza al possesso del bilinguismo.

Diversa è la regolazione della pluralità in Svizzera: la riserva di posti per i diversi gruppi nella pubblica amministrazione federale avviene sulla base della composizione della popolazione residente ed è incentivata la conoscenza di almeno due lingue ufficiali e della conoscenza passiva di una terza, sulla falsariga di ciò che avviene al-

l'interno della funzione pubblica europea. Un bilinguismo diffuso a livello federale consente di superare la barriera della cittadinanza, che non viene richiesta se non per particolari impieghi che rilevano della *puissance publique*.

Lavorare nella pubblica amministrazione lussemburghese presuppone invece la conoscenza di tutte e tre le lingue ufficiali. Il Gran Ducato pratica quindi una burocrazia realmente rappresentativa, anche se le dimensioni del territorio estremamente ridotte non consentono di esportare questo modello perché le differenze culturali non possono essere ancorate ad una dimensione spaziale di appartenenza. Per questa ragione il trilinguismo lussemburghese è parte costituyente dell'identità del Gran Ducato, che lo utilizza per riservare di fatto ai suoi cittadini i posti nella pubblica amministrazione e per mantenere la sua identità, senza che venga annacquata dalla massiccia presenza migratoria. Infatti, a causa del fenomeno delle migrazioni e della conseguente circolazione delle diverse culture, «the circulation of populations and symbols is progressively undercutting the essential relation between territory and culture, the link between place and identity»<sup>1</sup>.

Il tema dell'accesso al pubblico impiego è generalmente trattato in una dimensione municipale e inerisce al rapporto tra lo Stato e i cittadini che vogliono far parte del suo apparato burocratico. L'adozione di un metodo comparato si è reso tuttavia necessario quando si è voluto analizzare l'articolazione del modello in altri Stati: sovente il modello ha mantenuto le sue caratteristiche principali, altre volte ha adeguato i suoi tratti al sistema giuridico in cui si è trovato a svilupparsi. In queste circostanze, la diversità linguistica ha costituito un interessante campo di indagine perché ha messo in luce come nelle aree francofone di Svizzera e Belgio il modello statutario si sia mantenuto più a lungo rispetto a quello manageriale che contraddistingue i cantoni germanofoni e la comunità neerlandese.

L'apporto della comparazione è utile anche quando l'indagine riguarda l'esperienza europea, poiché quest'ultima è sia figlia delle tradizioni giuridiche degli Stati membri, sia ne condiziona a sua volta l'evoluzione. Tra i tanti modelli cui è informato il diritto amministrativo europeo, per quanto riguarda il pubblico impiego non vi è dubbio che il modello (monolingue) francese, rappresenta un impre-

<sup>1</sup> R. FRIEDLAND, D. BODEN (eds), *An Introduction to Space, Time and Modernity*, in *NowHere: An Introduction to Space, Time and Modernity*, Berkley-Los Angeles 1994, p. 42.

scindibile anche se non unico punto di riferimento, specialmente per quanto riguarda il reclutamento attraverso il concorso pubblico, il principio della carriera e della stabilità dell'impiego.

Il meccanismo concorsuale dell'Unione europea è specificatamente influenzato dalla diversità linguistica ed evidenzia sempre più le tensioni sottese al rispetto del principio del multilinguismo, così come è stato sancito dal regolamento 1/58.

L'articolazione della pubblica amministrazione e lo studio della sua evoluzione hanno implicazioni politiche, storiche e giuridiche. Come abbiamo visto, l'organizzazione della *fonction publique* ha un ruolo sociale, culturale ed economico che è parte integrante dello sviluppo dello Stato. Pur soggetta a rapidi cambiamenti ad opera del legislatore, la *fonction publique* ha conosciuto in generale una grande stabilità per quanto riguarda i principi generali che ne regolano l'azione e la sua giurisdizionalizzazione.

Nel contesto europeo, la possibilità di realizzarsi attraverso la partecipazione alla pubblica amministrazione e di far parte di un corpo di funzionari sovranazionali ha in qualche modo portato a un processo di sostituzione del sentimento di nazionalità originaria con quello europeo, contribuendo a creare una sorta di patriottismo istituzionale. L'atto di nomina e il principio della carriera sanciscono la formazione di un'identità di un gruppo sociale professionale e denazionalizzato, votato alla realizzazione dell'interesse dell'Istituzione per la quale presta servizio. Questo processo, attraverso il progressivo allargamento dell'Unione europea, ha comportato la nascita di una *élite amministrativa internazionale* caratterizzata da un plurilinguismo di origine e dal forte incentivo ad aumentarlo: il multilinguismo costituisce infatti un principio fondante dell'Unione e il plurilinguismo dei suoi funzionari è una caratteristica necessaria alla funzione pubblica europea.

Come abbiamo visto, il plurilinguismo dei funzionari rileva in due momenti distinti: il primo, che si configura come un requisito di accesso, è una *condicio sine qua non* del superamento delle prove concorsuali; il secondo ha invece una connotazione diacronica, perché costituisce un elemento legato al progresso della carriera. La nostra analisi si è concentrata sul momento dell'accesso messo in rapporto con i requisiti linguistici richiesti, che sono sovente forieri di tensioni perché sottendono alle pressioni degli Stati membri di occupare posizioni di interesse nazionale in seno all'amministrazione comunitaria.

L'adozione dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, spesso emendato nel corso del tempo, riflette la scelta di un modello unita-

rio che si avvicina a quello degli ordinamenti continentali, dove il modello gerarchico-burocratico si contrappone a quello d'impresa. La prevalenza per il primo è il risultato della commistione degli elementi caratteristici dei sistemi più influenti in Europa nella fase di istituzione e di consolidamento dell'Unione: in questo senso, la scelta di optare per l'analisi del modello francese, rigido in quanto a strutture ma duttile per ciò che concerne il corpo burocratico e pioniere dell'adozione del regime statutario rivela tutta la sua opportunità.

L'analisi condotta ha messo in rilievo il ruolo della lingua nella costruzione del modello di riferimento in grado di attecchire nonostante venga meno una delle radici del suo sviluppo, quel monolinguismo così caratterizzante dell'esperienza giuridica francese.

Per quanto riguarda il sistema concorsuale dell'Unione europea, le disposizioni contenute nello Statuto dei funzionari mettono al riparo i funzionari stessi dalle eventuali discriminazioni di cui all'art. 5 *quinquies*, fra cui è espressamente annoverata la lingua. Allo stesso tempo, nel momento dell'accesso, il criterio del merito su cui è imperniato il concorso è affiancato dal fatto che il reclutamento deve avvenire «tenendo conto della base geografica di provenienza dei funzionari, al fine di mantenere equilibrata la presenza delle nazionalità in seno all'Unione europea», anche se la previsione di quote nazionali deve cedere il passo all'interesse del servizio. Poiché, come noto, la burocrazia si connota dei valori, delle caratteristiche e delle convinzioni dei *civil servant* che la compongono, l'Unione ha scelto di adottare una politica di reclutamento che, senza snaturare la valutazione delle competenze stabilite da un concorso, legittimi il più possibile le Istituzioni, anche favorendo l'identificazione dei cittadini con i suoi funzionari. Lo strumento della burocrazia rappresentativa consente infatti di soddisfare l'utenza attraverso l'iniezione di funzionari provenienti dai diversi Stati membri, inserendoli nel tessuto sociale delle tecnostrutture amministrative.

Il consolidamento di queste pratiche è spesso frutto della previsione di requisiti linguistici in sede concorsuale non solo a livello sovranazionale, ma anche per quanto riguarda gli Stati nazionali.

I criteri di accesso alla funzione pubblica variano notevolmente negli Stati membri considerati. In rapporto all'Unione europea, la conflittualità è maggiore per quanto riguarda la fruizione dei servizi connessi al regime linguistico ed erogati su base territoriale, che spesso tuttavia non sono compresi all'interno dei confini linguistici considerati. Il principio di circolazione ha poi influito notevolmente sull'accesso al pubblico impiego. L'art. 45, comma 4 del TFUE, escludeva

gli impieghi nella pubblica amministrazione dal campo di applicazione del principio di circolazione e gli Stati membri hanno per molto tempo considerato il pubblico impiego un mercato protetto, al riparo della concorrenza dei cittadini degli altri Paesi dell'Unione.

Una lenta erosione cominciata ad opera dalla Corte di giustizia e via via metabolizzata dalle corti nazionali ha portato a comprimere progressivamente la riserva di cittadinanza. In una quarantina d'anni il diritto dell'Unione ha rosicchiato il margine di manovra degli Stati membri, forgiando una nozione di pubblica amministrazione funzionalizzata, che cambia a seconda dello scopo per cui le norme che vi si riferiscono sono poste senza che influisca l'eventuale privatizzazione che ha interessato molte categorie di dipendenti pubblici poiché quest'ultima concerne il rapporto ma non l'accesso al pubblico impiego.

Nei Paesi monolingue, come Italia e Francia, la riserva di nazionalità ha giocato una partita a viso aperto, mentre negli Stati plurilingue è stata offuscata dalla conflittualità già in atto e innescata dalla diversità linguistica.

Lavorare per l'apparato amministrativo di uno Stato costituisce un modo sofisticato per cementificare la coesione sociale tra i popoli, perché è attraverso il lavoro presso le Istituzioni di un altro Stato membro che i funzionari si identificano con le finalità e gli obiettivi di quell'Istituzione, penetrano nel sistema giuridico di quella nazione e finiscono per esserne davvero parte. L'adeguata conoscenza della lingua o delle lingue dello Stato ospite è d'altro canto il presupposto del superamento delle prove concorsuali.

Più disomogenea è la disciplina applicabile al riconoscimento delle qualifiche professionali, che lascia agli ordini professionali il compito di verificare, attraverso la predisposizione di test linguistici organizzati in maniera frammentata, l'idoneità del professionista ad interagire nel tessuto sociale dello Stato membro di elezione. Soprattutto nelle professioni sanitarie, il possesso del mezzo linguistico costituisce un irrinunciabile presupposto per lo svolgimento di una professione che, nel caso degli operatori sanitari, comporta l'interazione con i pazienti e questa esigenza deve trovare una sintesi con il principio di circolazione, che si trova pertanto ad essere linguisticamente condizionato.

Il lavoro presso una pubblica amministrazione deve pertanto essere vagliato attraverso l'accertamento di un'adeguata conoscenza della lingua parlata nella struttura in cui si viene inseriti. In questo senso, il superamento di un concorso pubblico riveste un'importanza strategica perché regola l'accesso attraverso l'applicazione di un princi-

pio meritocratico che è finalizzato alla selezione dei candidati comparativamente più meritevoli e contemporaneamente accerta le conoscenze linguistiche dei partecipanti.

L'elemento linguistico è un fattore dirimente nell'espletamento delle prove concorsuali. Riuscire a comprendere i test o avere la possibilità di esprimersi in una lingua o in un'altra può arrivare a determinare l'esito di un concorso perché la visione culturale sottesa alle parole di lingue differenti può influenzare chi conosce più di un idioma. La facilitazione che deriva dall'utilizzo della lingua materna durante le prove scritte o orali è pertanto idonea a falsare i risultati della selezione e a snaturare il principio meritocratico.

Nel contesto europeo, il fatto di non padroneggiare un idioma alla pari di un altro candidato può costituire una disparità, se la lingua concorsuale non è scelta dal candidato ma è imposta dall'amministrazione senza essere determinata secondo esigenze di servizio predeterminate e giustificate alla luce del principio di proporzionalità: «la limitazione, nel bando impugnato, alle lingue francese, inglese e tedesca della scelta della seconda lingua dei candidati al concorso costituente l'oggetto di tale bando non risulta né oggettivamente giustificata né proporzionata all'obbiettivo previsto, il quale, secondo la Commissione, è di assumere funzionari e agenti che siano immediatamente operativi»<sup>2</sup>.

Il fatto che da anni l'Unione europea, attraverso le decisioni dell'EPSO, cerchi di dare vita a un trilinguismo concorsuale, ciclicamente respinto dalla Corte di giustizia perché scollegato da documentate esigenze di servizio, vorrebbe essere funzionale al contenimento dei costi delle traduzioni. Di sicuro, l'analisi della stratificazione delle sentenze della Corte di giustizia in tema di ricorsi per l'annullamento di bandi denota un certo livello di *moral suasion* portata avanti dalle agenzie e dalle Istituzioni nel reiterare delle scelte che portano al pettine i nodi sottesi alla questione linguistica. L'attuazione del multilinguismo è infatti caratterizzata da spinte centrifughe quali la rappresentanza territoriale più ampia possibile su cui reclutare i funzionari e quella centripeta e omogeneizzante costituita dalla ricerca del miglior candidato comparativamente valutato.

La Corte di giustizia, competente non solo a controllare la legalità degli atti adottati dalle Istituzioni dell'Unione, ma anche a pro-

<sup>2</sup> Corte di giustizia, 17 dicembre 2015, cause riunite T-275/13, *Italia c. Commissione*, § 128.

nunciarsi sui ricorsi in violazione dei trattati o sulla loro applicazione e a stabilire il risarcimento dei danni causati dalle Istituzioni o dai suoi agenti conformemente ai principi generali comuni degli Stati membri, è proattiva nel mettere in relazione il risultato giurisdizionale comunitario con le tradizioni nazionali. L'approccio della Corte di giustizia è restrittivo per quanto riguarda la limitazione del principio di circolazione finalizzato alla possibilità di accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni nazionali, mentre è funzionalistico al fine di individuare la nozione di pubblico impiego.

Se è ragionevole pensare di limitare le lingue di lavoro dell'Unione, soprattutto in considerazione del fatto che ormai la maggioranza dei funzionari si esprime e lavora in inglese, bisogna tuttavia procedere nel solco del rispetto del principio di certezza del diritto e di quello di non discriminazione.

Diverse sono a questo proposito le vie percorribili. Una strada potrebbe essere quella di cambiare la base giuridica di cui al comma 6 del regolamento 1/58, aprendo il vaso di pandora della questione linguistica. Similmente, si potrebbe pensare di emendare i regolamenti interni delle Istituzioni o agenzie europee, eventualmente adottando un approccio funzionale che consenta di andare a incidere in primo luogo sulle amministrazioni più stressate dalle esigenze traduttive.

L'altra strada sarebbe quella di scindere il momento concorsuale da quello della carriera, per cui si potrebbe lasciare sostenere a ogni candidato le prove nella sua lingua madre, per poi collegare la conoscenza approfondita di inglese, francese e tedesco all'avanzamento di carriera invece che al momento dell'accesso. Una variazione sul tema potrebbe inoltre consistere nell'imporre ai candidati anglofoni, francofoni e germanofoni di svolgere le prove nella loro seconda lingua, anche se, come si è visto, la cittadinanza non è necessariamente connessa all'essere madrelingua dell'idioma parlato nello Stato in questione.

Il multilinguismo esterno dell'Unione deve garantire l'uguale accesso dei cittadini alle informazioni relative ai concorsi pubblici europei, per cui non è ammissibile una restrizione del numero di lingue di pubblicazione dei bandi in tre soli idiomi ufficiali. Infatti, se è ipotizzabile una riduzione del numero delle lingue di lavoro in un futuro prossimo, altrettanto non si può dire per quello che concerne il rapporto tra Istituzioni e cittadini, anche se questi ultimi possono costituire funzionari *in pectore*.

La Corte di giustizia non ha esitato a condannare la Commissione per avere indotto dei candidati a usare per l'atto di candidatura l'in-

glese, il francese o il tedesco, sulla base dell'errata percezione ingenerata nel disporre un *format* trilingue idoneo a suggestionare il candidato in merito all'obbligatorietà di utilizzare una delle lingue usate dall'amministrazione. Meno sensibilità è stata registrata relativamente al restringimento, delle lingue di lavoro nel momento successivo all'accesso, dove esperienze di sostanziale trilinguismo e bilinguismo nella prassi delle Istituzioni non hanno portato i funzionari al ricorso alle vie giudiziarie. Chiamata in causa, la Corte non abdica tuttavia alla sua funzione di interpretazione del diritto europeo: pur riconoscendo l'indubbia prevalenza dell'inglese, ha sempre affermato la parità delle ventiquattro lingue ufficiali, respingendo di fatto l'implicita restrizione del numero delle lingue di lavoro qualora non consegua da un atto normativo o da comprovate esigenze di servizio.

Il contenzioso relativo all'accesso alla funzione pubblica e alle lingue concorsuali non fa altro che mettere in luce il disallineamento tra la regola, declamata dal regolamento 1/58, e lo stato di realtà dato dal fatto che nelle Istituzioni si parli per lo più inglese. Il principio di parità delle lingue, che poteva certamente essere attuato nella Comunità dei sei Paesi fondatori, resta sempre più sulla carta nell'Europa allargata.



## Bibliografia

- ADAM R., *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992, pp. 622-656.
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino 2014.
- ADOBATI E., *Pubblica amministrazione nazionale e accesso all'impiego di cittadini di altri Stati membri (II)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, pp. 584-585.
- AINIS M., *Politica e legislazione linguistica nell'Italia repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 1-2, pp. 175-193.
- AJANI G., *A Better Coherence of EU Private Law and Multilingualism*, in SCHULZE R. (ed.), *Common Frame of Reference and Existing EC Contract Law*, Munchen 2008, pp. 33-46.
- AJANI G., *Cohérence du droit privé européen et multilinguisme: deux principes qui s'opposent ?*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales*, 2007, 4, pp. 493-507.
- AJANI G., ROSSI P., *Coerenza del diritto privato europeo e multilinguismo*, in JACOMETTI V., POZZO B. (a cura di), *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento. Redazione, traduzione e interpretazione degli atti giuridici comunitari e loro impatto sull'armonizzazione del diritto europeo*, Milano 2006, pp. 119-143.
- ALBERTON G., *L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne. Entre exigences communautaires et reconnaissance nationale*, in *Rev. franç. dr. adm.*, 2003, 6, pp. 1194-1213.
- ALBERTON G., *La reconnaissance des diplômes européens pour l'accès à la fonction publique*, in *Actual. jur. dr. adm.*, 2005, pp. 1006-1069.
- ALES E., *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in CARINCI F., PIZZOFERRATO A. (a cura di), *Commentario sul diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino 2010, pp. 131-170.
- ALEXY R., *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna 2012.
- ALGOSTINO A., *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli 2005.
- ALIGHIERI D., *De vulgari eloquentia*, 1305.

- ALLEN H.W., DUBREIL S. (a cura di), *Alliages culturels: La société française en transformation*, Boston 2013.
- ALLPORT G.W., *The nature of prejudice*, Cambridge 1954.
- ALPA G., *Introduzione al diritto contrattuale europeo*, Bari 2007.
- ALPA G., *Status e capacità*, Bari 1993.
- AMIRANTE D., *La questione linguistica nello Stato multiculturale: profili comparativi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 4, pp. 917-942.
- ANDERSON B., *Imagined Communities*, London-New York 1991, tr. it. *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Roma-Bari 2018.
- ANGELINI F., BENVENUTI M., *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, 1, pp. 181-227.
- ANTOINE M., *Les remontrances des Cours Supérieures sous le règne de Louis XIV (1673-1715)*, in *Bibliothèque De l'École Des Chartes*, 1993, 1, vol. 151, pp. 87-122.
- ARLETTAZ J., *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, Paris 2014.
- ARRIVABENE F., *Della lingua forense. Dissertazione*, Bergamo 1829.
- ARZOZ X., *The protection of Linguistic Diversity through Article 22 of the Charter of Fundamental Rights*, in ARZOZ X. (a cura di), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam 2008, pp. 145-173.
- ARZOZ X., *Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights*, in *EU Constitutional Law Review.*, 2010, 6, pp. 102-122.
- ARZOZ X., *Language Rights as Legal Norms*, in *Eur. Publ. L.*, 2009, pp. 541-574.
- ATTAL M., *La personnalité des ordres professionnels*, in BIOY X. (dir.), *La personnalité juridique, Tradition et évolutions*, Toulouse 2013, pp. 115-123.
- AUBY J.B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., *Droit administratif européen*, Bruxelles 2007.
- AUBY J.B., *Introduction*, in F. MELLERAY (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruxelles 2007, pp. 1-10.
- AUBY J.B., *La globalisation, le droit et l'État*, Paris 2003.
- AUBY J.M., AUBY J.B., *Droit de la fonction publique (État, Collectivités locales, Hôpitaux)*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris 1993.
- AUBY J.M., AUBY J.B., JEAN-PIERRE D., TAILLEFAIT A., *Droit de la fonction publique*, Paris 2005.
- AUER A., DEMMKE C., NOMDEN K., POLET R., *La fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht 2001.
- AUER A., MALINVERNI G., HOTTELLIER M. (dir.), *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, Berne 2013.
- AUST A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2013.
- AUTORINO G., *Diritti fondamentali e cross fertilization: il ruolo delle Corti supreme*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 4, pp. 2057-2071.

- AZIMI V., *Considérations inactuelles et actuelles sur l'élitisme républicain et l'administration française*, in AZIMI V. (dir.), *Les élites administratives en France et en Italie*, Paris 2006, pp. 19-102.
- BAADE H.W., *Stare Decisis in Civil-Law Countries: The Last Bastion*, in BIRKS P., PRETTO A. (eds), *Themes in Comparative Law. In Honour of Bernard Rudden*, Oxford-New York 2002, pp. 3-20.
- BAAIJ C.J.W., *Legal Integration and Language Diversity, Rethinking Translation in Eu Lawmaking*, Oxford 2018.
- BAGGIONI D., *Langues et nations en Europe*, Paris 1997.
- BAILLEUX J., *Michel Gaudet a law entrepreneur: the role of the legal service of the European executives in the invention of EC Law and of the Common Market Law Review*, in *Comm. Market L. Rev.*, 2013, 2, 50, pp. 359-368.
- BAIRATI L., *La responsabilità per fatto del giudice in Italia, Francia e Spagna, fra discipline nazionali e modello europeo*, Napoli 2013.
- BALAZS E., *La bureaucratie céleste. Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*, tr. it., *La burocrazia celeste, ricerche sull'economia e la società della Cina nel passato*, Milano 1971.
- BANGURA Y., *Ethnic Inequalities in The Public Sector: A Comparative Analysis*, in *Development and Change*, 2006, 2, 37, pp. 299-328.
- BARBER N.W., *Citizenship, Nationalism and the European Union*, in *Eur. L. Rev.*, 2002, 27, pp. 241-259.
- BARBER N.W., *The limited Modesty of Subsidiarity*, in *Eur. L. J.*, 2005, 11, pp. 308-325.
- BARBERA A., FARALLI C., PANARARI M. (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato: antologia di scritti*, Torino 2003.
- BARBERA A., *Lussemburgo*, in *Amministrare*, 2007, 1-2, pp. 240-248.
- BARBERA M., *Il principio di uguaglianza nel sistema europeo "multilivello"*, in PACIOTTI E. (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa*, Roma 2011, pp. 63-78.
- BARBOUR S., *Nationalism, Language, Europe*, in BARBOUR S., CARMICHAEL C. (eds), *Language and Nationalism in Europe*, Oxford 2002, pp. 1-17.
- BARIATTI S., *La disciplina giuridica della cittadinanza*, Milano 1996.
- BARKER E., *The development of public services in Western Europe 1660-1930*, London 1945.
- BARREIRA P., *Riflessioni e qualche idea sul reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010.
- BARTHES R., voce *Texte*, (Théorie du), in *Dictionnaire des genres et notions littéraires*, Paris 1997, pp. 816-817.
- BARUFFI M.C., *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova 2010.
- BATTAGLIA F., *I differenti orientamenti giurisprudenziali in materia di accesso al pubblico impiego fra atteggiamenti di chiusura e approcci più aperti al diritto dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 2017, 19, pp. 1-27.

- BAUDRILLARD J., *L'échange impossible*, Paris 1999.
- BELL J., *Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe*, in BEATSON J., TRIDIMAS T., *New Directions in European Public Law*, Oxford 1998, pp. 147-165.
- BELL M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford 2002.
- BELL R.T., *Investigating the attitudes of trainee translators*, in MASON I., PAGNOULLE C. (eds), *Cross-Words. Issues and Debates in Literary and Non Literary Translating*, Liège 1995, pp. 91-99.
- BELLAGAMBA U., *Le contentieux administratif en Italie au XIX<sup>e</sup> siècle: modèles et pratique*, in HAUTEBERT J., SOLEIL S. (dir), *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, Paris 2007, pp. 247-262.
- BENEDETTI G., *Quale ermeneutica per il diritto europeo?* in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, pp. 1-14.
- BENTHAM J., *Introduction to the principles of Moral and Legislation*, London 1789.
- BERGÉ J.S., OLIVIER S.R., *Introduction au droit européen*, Paris 2008.
- BERMAN P.S., *Global Legal Pluralism, A jurisprudence of Law Beyond Borders*, Cambridge 2012.
- BERTAZZOLI R., *La traduzione, teorie e metodi*, Roma 2006.
- BERTUCCIOLI G., *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, in *Mondo cinese*, 1986, pp. 21-30.
- BESSELINK L.F.M., *National and constitutional identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, 2010, 3, 6, pp. 36-49.
- BIGOT G., *La difficile distinction droit public/droit privé dans l'ancien droit: l'exemple du droit administratif*, in *Droits*, 2003, 38, pp. 97-111.
- Bignami F., *Comparative Administrative Law*, in BUSSANI M., MATTEI U. (eds), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge 2012, pp. 145-170.
- BIJELJAC R., BRETON R., *Du langage aux langues*, Paris 1997.
- BIOY X., *L'ambiguïté du concept de non-discrimination*, in SUDRE F., SURREL H. (dir.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 2008, pp. 51-84.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli 1989.
- BISCOTTINI G., voce *Cittadinanza, diritto vigente*, in *Enc. dir.*, Milano 1960, VII, pp. 140-160.
- BLANCO L., *Note sulla più recente storiografia in tema di "Stato moderno"*, in *Storia, Amministrazione e costituzione*, 1994, 2, pp. 258-297.
- BLANQUER J.M., MILET M., *L'invention de l'État. Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Paris 2015.
- BLOCK M., *Dictionnaire de l'Administration française*, Paris 1856.
- BLOMMAERT J., RAMPTON B., *Language and Superdiversity*, in *Diversities*, 2011, 2, 13, pp. 1-21.

- BLONDIN C., *Les langues étrangères dès l'école maternelle où primaire, conditions et résultats*, Louvain-la-Neuve 1998.
- BLUMANN C., *Le droit de la fonction publique*, in AA.VV., *Droit national, droit communautaire: influences croisées. Mélanges en hommage à Louis Dubouis*, Paris 2000, pp. 131-142.
- BLUNT E., *The I.C.S., The Indian Civil Service*, London 1938.
- BOBBIO N., *L'età del diritto*, Torino 1990.
- BOCH C., *Language protection and Free Trade: the Triumph of the Homo McDonaldus?*, in *Eur. Pub. L.*, 1998, 3, pp. 379-402.
- BODIN J., *Six livres de la République*, accessibile al link [http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin\\_jean/six\\_livres\\_republique/bodin\\_six\\_livres\\_republique.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/bodin_six_livres_republique.pdf)
- BOERGER A., RASMUSSEN M., *Transforming European Law: The Establishment of the Constitutional Discourse from 1950 to 1953* in *Eur. Const. L. Rev.*, 2014, pp. 199-255.
- BOGNETTI G., *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello stato federale*, in PETRONI A.M. (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna 2001, pp. 19-85.
- BOREJSZA J.W., *La svolta degli anni 1870-1871 nella storia europea*, in *Studi Storici*, 1973, 3, pp. 614-641.
- BORRILLO D. (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris 2003.
- BOSSAERT D., DEMMKE C., NOMDEN K., POLET R., *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht 2001.
- BOUCHENÉ-LEFER A.G.D., *Droit public et administratif français, ou analyse et résultat des dispositions législatives et réglementaires publiées ou non sur toutes les matières d'intérêt public et d'administration*, Paris 1831, t. I.
- BOULET-SAUTEL M., *Police et administration en France à la fin de l'Ancien Régime. Observations terminologiques*, in *Histoire comparée de l'administration. Acte du XIVe Colloque historique franco-allemand, Beihefte der Francia*, vol 9, Ostfildern 1980. pp. 47-51
- BOURDIEU P., *Langage et pouvoir symbolique*, Paris 2001.
- BOZZO-REY M., *Démocratie représentative et bureaucratie démocratique: Mill et Bentham*, in *Revue internationale de philosophie*, 2015, 2, 272, pp. 237-258.
- BRAIBANT G., STIRN B., *Le droit administratif français*, 4<sup>e</sup> édition, Paris 1997.
- BRANCOURT J.P., *Des états à l'État, évolution d'un mot*, in *Archives Phil. dr.*, 1976, 21, pp. 39-54.
- BROWN L.N., BELL J.S., *French administrative law*, Oxford 1998.
- BROWN R.A., *Due Process of Law, Police Power, and the Supreme Court*, in *Harvard L. Rev.*, 1927, 40, pp. 943-956.
- BRUN A., *En langage maternel François*, in *Le Français moderne*, 1951, t. 18, pp. 81-86.
- BRUN A., *Parlers régionaux, France dialectales et unité française*, Paris 1946.

- BRUNET P., *Humpty Dumpty à Babel? Les juges et le vocabulaire juridique européen*, in *Chronique du CEJEC de droit européen et comparé*, 2008, 17, pp. 1-9.
- BRUNOT F., *Histoire de la langue française des origines à 1900*, Paris 1933.
- BURDEAU F., *Histoire de l'administration française. Du 18<sup>ème</sup> au 20<sup>ème</sup> siècle*, Paris 1989.
- BURDEAU F., *Histoire du droit administratif*, Paris 1995.
- BUSSANI M., *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino 2017.
- CAIELLI M., *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli 2008.
- CALHOUN C., *The democratic Integration of Europe-Interest, Identity and the Public Sphere*, in BEREZIN M., SCHAIN M. (eds), *Europe Without Borders-Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*, Baltimore 2004, pp. 243-274.
- CALVÈS G., *Les Politiques françaises de discrimination positive: trois spécificités*, in *Pouvoirs*, 2004, 4, 111, pp. 29-40.
- CALVÈS G., *Refléter la diversité de la population française: naissance et développement d'un objectif flou*, in *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, 1, 183, pp. 177-186.
- CALVET L.J., *Les politiques linguistiques*, Paris 1996.
- CALVIE L., *Le modèle révolutionnaire français et l'Allemagne*, in KNOPPER F., MONDOT J., *L'Allemagne face au modèle français de 1789 à 1815*, Toulouse 2008, pp. 13-28.
- CAMPI A., *Nazione*, Bologna 2004.
- CAO D., *Translating Law, Multilingual Matters Ltd.*, Toronto 2007.
- CAPOTORTI F., *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York 1979.
- CAPOTORTI F., *Sul valore della prassi applicativa dei trattati secondo la convenzione di Vienna*, in *Etudes Ago*, I, Milano 1987, pp. 197-218.
- CARANTA R., *Compiti della politica e compiti dell'organizzazione*, in MOLASCHI V., VIDETTA C. (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli 2001, vol II, pp. 1009-1064.
- CARANTA R., *I contratti pubblici*, Torino 2012.
- CARANTA R., *La libertà di circolazione dei lavoratori nel settore pubblico*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 1, pp. 21-51.
- CARETTI P., *Uguaglianza e diritto comunitario*, in CARTABIA M., VETTOR T. (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza, Atti del VI convegno della facoltà di giurisprudenza, Università di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, Milano 2009, pp. 209-222.
- CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., *Diritto del lavoro*, 6<sup>a</sup> ed., Torino 2005.
- CARNOT M., *Commentaire sur le Code Pénal*, Paris 1836.

- CARPI A., *Il francese giuridico*, in B. Pozzo, M. Timoteo (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, Milano 2008, pp. 83-121.
- CARROZZA P., *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici nella Provincia di Bolzano*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1983, 5, pp. 1137-1156.
- CARROZZA P., *Lo Stato belga e la sua crisi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, 3, pp. 994-1004.
- CARROZZA P., *Nazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, 1995, pp. 126-159.
- CARTABIA M., *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur. it.*, vol. VI, Roma 1995.
- CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995.
- CASAVOLA F.P., *Dal diritto romano al diritto europeo*, Napoli 2006.
- CASONATO C., *Introduzione al biodiritto*, 3ª ed., Torino 2012.
- CASSESE A., *Diritto internazionale*, Bologna 2006.
- CASSESE S., *Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Regulation in New York Univ. J. Int. Law & Politics*, 2005, 37, pp. 663-694.
- CASSESE S., *Il linguaggio della burocrazia*, in *Il linguaggio della divulgazione*, Milano 1983, pp. 42-48.
- CASSESE S., *L'ideale di una buona amministrazione*, Napoli 2007.
- CASSESE S., *La costruzione del diritto amministrativo, Francia e Regno Unito*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano 2000, pp. 1-94.
- CASSESE S., *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1996, 10, pp. 915-923.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 1991.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari 2003.
- CASSESE S., *Oltre lo Stato*, Roma 2007.
- CASSESE S., PELLEW J., *Le système du merit, The merit system*, Bruxelles 1987.
- CASSESE S., *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milano 1977.
- CASSESE S., *Stato-nazione e funzione pubblica*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, I, pp. 88-92.
- CASSESE S., *Teoria e pratica dell'uguaglianza*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, pp. 1156-1158.
- CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003.
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano 2010.
- CATERINA R., *Un approccio cognitivo alla diversità culturale*, in CATERINA R., *I fondamenti cognitivi del diritto*, Milano 2008, pp. 205-219.
- CAVALLO PERIN R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, pp. 201-208.
- CAVALLO PERIN R., GAGLIARDI B., *Le recrutement dans les administrations publiques et le principe du concours dans le système juridique italien*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2012, 2, pp. 443-454.

- CAVANNA A., *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, Milano 1982.
- CAVARÉ V.L., *Le recours pour excès de pouvoir en droit international public*, in *L'évolution de droit public, études offertes à A. Mestre*, Paris 1956, pp. 63-72.
- CECCANTI S., *Tra tutela delle minoranze e rischi etnici*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2744-2754.
- CECCHERINI E., *La partecipazione politica delle minoranze etnico-linguistiche nei Parlamenti. Nuove sfide per un problema antico*, in DE GRAZIA L., LORELLO L., VERDE G. (a cura di), *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Sant'Arcangelo di Romagna 2018, pp. 45-76.
- CERQUIGLINI B., *La naissance du Français*, Paris 1993.
- CERULLI IRELLI V., *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, pp. 747-789.
- CHABOD F., *Il pensiero europeo della Destra di fronte alla guerra franco-prussiana*, in *La Comunità internazionale*, 1946, I, pp. 3-77 e II, pp. 209-226.
- CHABOD F., *L'idea di nazione*, Bari 2010.
- CHARNOCK R., *Hart as Contextualist? Theories of Interpretation in Language and Law*, in *Law and Language Current Legal Issues*, 2013, 15, pp. 128-150.
- CHENG L., KUI SIN K., WAGNER A., *The Ashgate Handbook of Legal Translation*, Abingdon on Thames 2014.
- CHESTERMAN A., ARROJO R., *Shared Ground in Translation Studies*, in *Target*, 2000, 12, 1, pp. 151-160.
- CHESTERMAN A., *Causes, translations, effects*, in *Target*, 1998, 10, 2, pp. 201-230.
- CHESTERMAN A., *Memes of translation. The Spread of Ideas in Translation Theory*, Amsterdam/Filadelfia 1997.
- CHEVALLIER J., *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'Administration active*, Paris 1970.
- CHEVRIER G., *Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du ius privatum et ius publicum dans les œuvres des anciens juristes français*, in *Archives phil. dr.*, 1952, pp. 4-77.
- CHIASSONI P., *Significato letterale: giuristi e linguisti a confronto (another view of the Cathedral)*, in VELLUZZI V. (a cura di), *Significato letterale e interpretazione del diritto*, Torino 2000.
- CHICOT P.Y., *L'autochtonie sur les territoires du Canada et de la France: analyse juridique comparée du droit des minorités culturelles*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2011, I, vol. 63, pp. 109-128.
- CHITI E., FRANCHINI C., GNES M., SAVINO, VERONELLI M., *Diritto amministrativo europeo, Casi e materiali*, Milano 2005.
- CHITI E., *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2018, pp. 47-90.

- CHITI E., GUALDO R. (a cura di), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. L'unione tra multilinguismo e monolinguisimo*, Milano 2008.
- CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2011.
- CHITI M.P., *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, pp. 796-831.
- CHITI M.P., *La Pubblica Amministrazione*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano 2013, pp. 171-204.
- CHURCH W.F., *The Decline of the French Jurists as Political Theorists, 1660-1789*, in *French Historical Studies*, 1967, 1, pp. 1-40.
- CIANFEROTTI G., *Il concetto di status nella scienza giuridica del Novecento*, Milano 2013.
- CLERICI R., *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova 1993.
- CLOOTS E., *National Identity in EU Law*, Oxford 2015.
- COHEN P., *L'imaginaire d'une langue nationale. L'État, les langues et l'invention du mythe de l'ordonnance de Villers-Cotterts à l'époque moderne en France*, in *Histoire Épistémologie Langage*, 2003, 25, 1, pp. 19-69.
- COLELLA L., *La diversità linguistica come «elemento strutturale» della forma di Stato multiculturale belga*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, pp. 1121-1143.
- COLLARILE C., *La convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, in *Esprimere la legge dei popoli. I diritti dell'uomo in lingua italiana*, Roma 2008, pp. 51-52.
- CONSTANTINESCO L.J., *Il metodo comparativo*, Torino 2000.
- CORDINI G., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova 1998.
- CORRENDO C., FRANCAVILLA D., *Legislazioni e diritti personali in India*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, pp. 357-375.
- CORRENDO C., *Razionalizzazione del pluralismo giuridico e panchayati raj in India*, Napoli 2020.
- COSMAI D., *Tradurre per l'UE. Prassi, problemi e prospettive del multilinguismo comunitario dopo l'ampliamento a est*, 2ª ed., Milano, 2007.
- COSTA P., *Civitas, Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, 1999-2002
- COSTA P., *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in MAZZARESE T. (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Torino 2013, pp. 17-32.
- COTÉ P.A., *L'interprétation des textes législatifs bilingues au Canada*, in SACCO R. (dir.), *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, Paris 2002.
- COTTA M., ISERNIA P., *L'Unione europea e le sfide della cittadinanza sovranazionale*, in BELLUCCI P., CONTI N. (a cura di), *Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media*, Roma 2012.
- CRAIG P., *European Union Administrative Law*, Oxford 2006.

- CRISAFULLI V., NOCILLA D., *Nazione*, in *Enc. dir.*, 1977, XXVII, pp. 787-816.
- CROSETTI R., *Lingua e Politica*, Roma 1976.
- CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997.
- DAHL R.A., *The Science of Public Administration: Three Problems*, in *Publ. Adm. Rev.*, 1947, I, 7, pp. 1-11.
- DAILLIER P., ZOLINSKY C., *Qu'est-ce que la transposition ?* in *Chronique de droit européen et comparé*, 2008, 19, pp. 4-11.
- D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo comparato*, Bologna 2019.
- DALLOZ A., *Le dictionnaire Général et Raisonné de Législation, de Doctrine et de Jurisprudence*, Paris 1844.
- DANNEMANN G., *Comparative Law. Study of Similarities or Differences*, in REIMANN M., ZIMMERMANN R. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford 2008, pp. 383-419.
- DANNEMANN G., *System Neutrality in Legal Translation*, in PASA B., MORRA L. (eds), *Translating the DCFR and Drafting the CESL. A Pragmatic Perspective*, Munich 2014, pp. 119-123.
- DAUZAT A., *Europe linguistique, Les Eléments constitutifs d'une nation. Les groupes de langues: évolution et luttes. La situation linguistique des différents états: le problème des minorités avec seize cartes linguistiques*, Paris 1953.
- DAVID R., *Le droit anglais*, Paris 1965.
- DE BECKER A., *La situation juridique des fonctionnaires et du personnel contractuel dans le secteur public en Belgique: quelle unité dans la diversité ?*, *Gent* 2016, pp. 327-348.
- DE BÚRCA G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, in *Yearbook of European Law*, 1993, 13, pp. 126-138.
- DE CASTRO Y BRAVO F., *La nationalité, la double nationalité et la supranationalité*, in *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1961, pp. 515-634.
- DE CERTEAU M., JULIA D., REVEL J., *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois: l'enquête de Grégoire*, Paris 2002.
- DE LA MARE N., *Traité de Police*, Amsterdam 1729.
- DELAPORTE V., *La loi relative à l'emploi de la langue française*, in *Revue Critique de droit international privé*, 1976, 1, pp. 447-476.
- DELAUNAY B., *Droit de la responsabilité administrative et droit comparé*, in *La responsabilité administrative*, Paris 2013, pp. 45-64.
- DELBUILLE M., *La notion de "bon usage" en ancien français*, in *Cahiers de l'Association Internationale des Etudes Françaises*, 1962, 14, pp. 9-24.
- DELBOSQUET J., *De l'organisation des administrations centrales des divers ministères; des droit et des devoirs des employés*, Paris 1843.
- DELLA CANANEA G., *Le droit administratif européen en débat*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 2008, 124, 3, pp. 731-744.

- DELLA CANANEIA G., *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, 68, pp. 197-218.
- DELLA CANANEIA G., *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli 2019.
- DELLA CANANEIA G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano 2006.
- DELLA CANANEIA G., GALETTA D.U., HOFMANN H.C.H., SCHNEIDER J.P., ZILLER J. (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli 2016.
- DELMAS MARTY M., *Les forces imaginantes du droit, Le pluralisme ordonné*, Paris 2006.
- DELPÉRÉE F., *L'équilibre des recrutements dans la fonction publique belge*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2006, 2, 118, pp. 307-319.
- DELPÉRÉE F., *L'ordinamento federale belga*, Torino 1996.
- DE MAILLANE D., *Dictionnaire de droit canonique et de la pratique bénéficiale*, Lyon 1770.
- DEMARTIAL G., *Les employés de l'État et les syndicats professionnels*, in *Revue politique et parlementaire*, 1905, 129, pp. 513-521.
- DE MAURO T., *Nuove parole italiane nell'uso*, Torino 2007.
- DE MAURO T., *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari 2011.
- DEMBOUR M.B., *Harmonization and the Construction of Europe: Variation away from a Musical Theme*, in *European University Institute Working Paper Law*, 1996, 4.
- DEMURO G., MOLA F., RUGGIU I., *Identità e autonomia in Sardegna e Sicilia*, Santarcangelo di Romagna 2013.
- DENIZEAU C., *L'idée de puissance publique à l'épreuve de l'Union européenne*, Paris 2004.
- DES AUBIERS V., *De l'administration et de ses réformes*, Paris 1852.
- DE SCHUTTER H., *The linguistic Territoriality Principle. A Critique*, in *Journal of Applied Philosophy*, 2008, 25, pp. 105-120.
- DE FALCO V., *L'idealtipo di procedimento amministrativo europeo e le influenze delle tradizioni giuridiche nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2018, 3, pp. 559-580.
- DE TOCQUEVILLE A., *L'Ancien régime et la révolution*, Paris 1856.
- DE VISSCHER C., HONDEGHEM A., VAN DORPE K., RANDOUR F., MONTUELLE C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Gent 2012.
- DE VISSCHER C., *Les grandes tendances dans l'évolution des fonctions publiques et les enjeux de la réforme Copernic de l'administration fédérale*, in ANDERSEN R., LEUS K. (dir.) *La réforme de la fonction publique*, Bruxelles 2001, pp. 3-30.
- DE WAARD B., DE MOOR A., VAN VUGT A., *Les changements récents dans le droit administratif néerlandais*, in MARCOU G. (dir.), *Les Mutations du*

- droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences*, Paris 1995, pp. 221-246.
- DE WITTE B., *Cultural Policy Justification*, in KOUTAKOS P., SHUIBHNE N., SYRPIS P. (eds), *Exception from EU free Movement Law. Derogation, Justification and Proportionality*, Oxford 2016, pp. 131-142.
- DE WITTE B., *Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity?*, Oxford 2004.
- DE WITTE B., *Language Rights: The Interaction between Domestic and European Developments*, in KJAER A.L., ADAMO S. (eds), *Linguistic Diversity and European democracy*, London 2011, pp. 167-188.
- DE WITTE B., *Surviving in Babel? Language Rights and European Integration*, in DINSTEIN Y., TABORY M. (eds), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht 1992, pp. 277-300.
- DE WITTE B., *The protection of Linguistic Diversity of Eu Charter other than Article 22*, in ARZOZ X. (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam 2008, pp. 175-190.
- DIDEROT D., LE RONDE D'ALEMBERT J.-B., *Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des Sciences, des Arts et des Métiers*, 1751-1772.
- DIECKHOFF A., *La nation dans tous ses États: les identités nationales en mouvement*, Paris 2000.
- DIONISOTTI C., *Per una storia della lingua italiana*, in *Romance Philology*, 1962, 1, 16, pp. 89-124.
- DONDELINGER J., *Relations avec les administrations nationales*, in JAMAR J., WESSELS W. (eds), *L'administration communautaire à l'heure du choix*, Bruges 1985, pp. 89-98.
- DREYFUS F., *La double genèse franco-britannique du recrutement au mérite: les concours et l'open competition*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2012, 2, pp. 327-337.
- DREYFUS F., *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande Bretagne et aux États-unis*, Paris 2001.
- DROHLA J., *The languages of public International law: power politics under the cloak of cultural diversity?* in THOUVENIN J.-M., TOMUSCHAT C. (dir.), *Droit international et diversité linguistiques*, Paris 2008, pp. 153-182.
- DU HALDE J.B., *Description géographique, historique, chronologique, politique et physique de l'Empire de la Chine et de la Tartarie chinoise*, t. II, La Haye 1736.
- DUBOS O., *Le Paradigme du multi-level Governance, est-il soluble dans le droit ?*, in *Revue de droit européenne*, 2012, pp. 144-149.
- DUBOS O., *L'Union européenne est elle une puissance publique?*, in RAIMBAULT P. (dir), *La puissance publique à l'heure européenne*, Paris 2006, pp. 53-68.
- DUBOIS L., *L'évolution de la fonction publique communautaire concorde-t-elle avec celle des Communautés européennes ?* in *Études de droit des*

- Communautés européennes. Mélanges offert à Pierre-Henri Teitgen*, Paris 1984, pp. 127-143
- DUBOUIS L., *L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants des autres états membres de la Communauté européenne. Le législateur entre juge communautaire et juge constitutionnel*, in *Rev. franç. dr. adm.*, 1991, pp. 903-909.
- DUFAURE J., *Rapport sur la proposition relative aux conditions d'admission et d'avancement dans les fonctions publiques*, in *Revue de législation et de jurisprudence*, 1845, 23, pp. 220-234
- DUFOUR A., *La théorie des sources du Droit dans l'Ecoles du Droit historique*, in *Archives phil. dr.*, 1982, 27, pp. 85-119.
- DUGUIT L., *Études de droit public, II, L'état, les gouvernants, et ses agents*, Paris 1903.
- DUGUIT L., *Il Diritto Sociale, il Diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, tr. Paradisi, Firenze 1950.
- DUGUIT L., *Les Transformations du droit public*, 1913.
- DUGUIT L., *The concept of public service*, in *Yale L. J.*, 1923, 5, pp. 425-435.
- DUGUIT L., *The French administrative courts*, in *Political Science Quarterly*, 1914, 3, pp. 385-407.
- DUGUIT L., *The Law and the State*, in *Harvard L. Rev.*, 1917, 1, pp. 1-185.
- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1<sup>re</sup> éd. 1911, 3<sup>e</sup> éd. 1927.
- DULLION V. HÉROGUEL, A., MERKLE D., MEYLAERTS R., *Textes juridiques*, in CHEVREL Y., D'HULST L., LOMBEZ C., *Histoire des traductions en langues françaises, XIXe siècle (1815-1914)*, Lagrasse 2012, pp. 1067-1105.
- DUPARC PORTIER P., MASSON A., *La question des Langues en Europe: Entre Paradoxes et Divergences Juridiques*, in *Revue Trimestrelle des Droits de l'Homme* 2007, 72, pp. 1051-1085.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE J., *Conclusions*, in *Droits nationaux, droit communautaire: influences croisées, En hommage à Louis Dubouis*, Paris 2000, pp. 179-186.
- ECO U., *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*, Roma 2012.
- EDEL F., *Deux siècles de principe d'égalité admissibilité aux emplois publics*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2012, 142, pp. 339-367.
- ELAZAR D., *Idee e forme del federalismo*, Milano 1995.
- ELMAN B.A., *Political, Social and Cultural Reproduction via Civil Service Examination in Late Imperial China*, in *The Journal of Asian Studies*, 1991, 1, 50, pp. 7-28.
- ENGELS F., *La lutte des Magyars*, in *La nouvelle Gazette Rhénane*, n. 194, 13 janvier 1849.
- EPPINGER M., *Governing in the Vernacular: Eugen Ehrlich and late Habsburg Ethnography*, in HERTOUGH M. (ed.), *Living Law-Reconsidering Eugene Ehrlich*, Oxford-Portland Oregon 2009, pp. 21-47.

- ERCOLE F., *La politica del Machiavelli*, Roma 1926.
- ESCARRAS J.C., *Les expériences belges et italiennes d'unité de juridiction*, Paris 1972.
- ESMAN M.J., *Public Administration and Conflict Management in Plural Societies: the Case for Representative Bureaucracy*, in *Public Administration and Development*, 1999, 4, 19, pp. 353-366.
- EVANS F., *Nationality law and European Integration*, in *Eur. L. Rev.*, 1990, pp. 190-215.
- FALZEA A., *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, 1960, pp. 8-47.
- FEHLEN F., *Le francique: dialecte, langue régionale, langue nationale?*, in *Glottopol, Langues de frontières et frontières des langues*, 2004, 4, pp. 23-46.
- FELBER J.P., *De l'Helvétie romaine à la Suisse romande*, Genève 2006.
- FENET A., *Diversité linguistique et construction européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2001, 2, pp. 235-269.
- FÉRAL P.A., *La fonction publique communautaire*, in *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, mai 2001, pp. 10-19.
- FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza, Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1994, pp. 263-292.
- FERRANTE R., *Codificazione e cultura giuridica*, Torino 2011.
- FERRARESE M.R., *Il diritto sconfinato*, Bari 2006.
- FERRARI D., *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo. Genesi, sviluppo e circolazione*, Bologna 2019.
- FERRARI D., *Status Giuridico e Orientamento Sessuale. La condizione giuridica dell'omosessualità dalla sanzione, alla liberazione, alla dignità*, Pavia 2015.
- FERRARI E., *L'uguale libertà del cittadino europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 931-957.
- FERRARI G.F., *Le libertà, profili comparatistici*, Torino 2011.
- FERRARI G.F., «*Civil law*» e «*common law*»: aspetti pubblicistici, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2019, pp. 775-803.
- FERRARI-BREEUR C., *L'Union européenne et les fonctions publiques nationales*, in *Réalisation et défis de l'Union européenne: droit-politique-économie. Mélanges en hommage au professeur Panayotis Soldatos*, Bruxelles 2012, pp. 267-278.
- FERRERI S., *Unificazione, uniformazione*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., XIX, 1999, pp. 504-516.
- FERRERI S. (a cura di), *Document quality control in public administrations and international organisations*, Luxembourg 2013.
- FERRERI S., *Falsi amici e trappole linguistiche. Termini contrattuali anglofoni e difficoltà di traduzione*, Torino 2010.

- FERRERI S., *Multilingual interpretation of EU Law*, in VISCONTI J. (ed.), *Handbook of Communication in the Legal Sphere*, Berlin 2018, pp. 373-401.
- FEUGIER J.L., PRADINES M.H., *La fonction publique européenne en perspective*, Paris 2015.
- FIGLIOLI P., *Pour l'interprétation de l'ordonnance de Villers-Cotterêts*, in *Le Français moderne*, 1950, t. 18, pp. 277-288.
- FISHMAN J.A., *Readings in the sociology of language*, 4<sup>a</sup> ed., The Hague-Paris-New York 1977.
- FLEURY C., *Droit public de la France*, Paris 1769.
- FONTANA M., RICCI M., *Un Gesuita alla corte dei Ming*, Milano 2008.
- FOUCART E.V., *Eléments de droit public et administratif, ou exposition méthodique des principes du droit public positif avec l'indication des lois à l'appui; suivi d'un appendice contenant le texte des principales lois et ordonnances de droit public*, Paris 1839.
- FRANCAVILLA D., *Il diritto nell'India contemporanea. Sistemi tradizionali, modelli occidentali e globalizzazione*, Torino 2011.
- FRANCHINI C., *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, 2<sup>a</sup> ed., Milano 2018, pp. 205-287.
- FRANÇOIS A., *Histoire de la langue française*, Genève 1959.
- FREY M., *Les transformations du vocabulaire français à l'époque de la Révolution*, Paris 1925.
- FRIEDLAND R., BODEN D. (eds), *An Introduction to Space, Time and Modernity*, in FRIEDLAND R., BODEN D. *NowHere: An Introduction to Space, Time and Modernity*, Berkley-Los Angeles 1994, pp. 1-60.
- FROIDEVAUX D., *Construction nationale et pluralisme suisse: idéologie et pratiques*, in *Revue Suisse de sciences politiques*, 1997, 4, pp. 1-30.
- FROMONT M., *Droit administratif des États européens*, Paris 2006.
- FURETIÈRE A., *Essai d'un dictionnaire universel*, Paris 1684.
- FUSARO A., *Gli effetti del contratto nella riforma del Code civil francese*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, 2, pp. 7-26.
- FUSARO A., *La collocazione del notaio negli ordinamenti stranieri*, in AA.Vv., *Notai e Costituzione. Atti del Convegno di Assonotai - Campania - Napoli, 12 dicembre 2008*, Milano 2009, pp. 81-97.
- FUSARO A., *Lo straniero, l'incontro con il diritto italiano e il ruolo delle professioni legali*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, 3, pp. 145-158.
- GADDA G., *La burocrazia in Italia*, in *Nuova Antologia*, ottobre 1866, pp. 377-395.
- GAGLIARDI B., *Libertà di circolazione dei lavoratori, concorsi pubblici e mutuo riconoscimento dei diplomi*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2010, 4, pp. 735-750.
- GAGLIARDI B., *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Napoli 2012.

- GAGLIARDI B., *Principio del pubblico concorso e professionalità dei pubblici funzionari*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2009, 12, pp. 2799-2817.
- GAGNON A.G., *L'età delle incertezze. Saggio sul federalismo e la diversità nazionale*, Padova 2013.
- GAGNON A.G., TURGEON L., DE CHAMPLAIN O., *La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2006, 2, 118, pp. 291-306.
- GALETTA D.U., *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, pp. 91-140.
- GALGANO F., *Le insidie del linguaggio giuridico*, Bologna 2010.
- GALGANO F., *Le anime moderne del diritto privato moderno*, in GALGANO F. (a cura di), *Dogmi e dogmatica nel diritto*, Padova 2010, pp. 49-72.
- GALLAS T., *Drafting multilingue: missione impossibile?* in IORIATTI FERRARI E. (a cura di), *La traduzione del diritto comunitario ed europeo: riflessioni metodologiche*. Atti del Convegno (Trento, 10-11 marzo 2006), pp. 27-40.
- GALLEGO ANABITARTE A., *La influencia extranjera en el derecho administrativo español desde 1950 a hoy*, in *Revista de administración pública*, 1999, 150, pp. 75-114.
- GALLO G., *Organizzazione e caratteristiche dell'attività di traduzione nell'ambito della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in JACOMETTI V., POZZO B. (a cura di), *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento. Redazione, traduzione e interpretazione degli atti giuridici comunitari e loro impatto sull'armonizzazione del diritto europeo*, Milano 2006, pp. 269-276.
- GAMBARO A., SACCO R., *Sistemi giuridici comparati*, Torino 2004.
- GAMBINO S., *Unità d'Italia e identità nazionale. L'esperienza italiana fra storia e attualità costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, pp. 847-875.
- GARZONE G., *The translation of legal texts: a functional approach in a pragmatic perspective*, in *Textus*, 1999, 12, pp. 391-408.
- GAUDEMET Y., *L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe*, in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris 1999, pp. 431-441.
- GAUDET M., *Un regard de Jean Monnet*, in *Témoignages à la mémoire de Jean Monnet*, Lausanne 1989, pp. 233-241.
- GAZIER F., *La fonction publique dans le monde*, Paris 1972.
- GAZZOLA M., *La gestione del multilinguismo nell'Unione Europea*, in GAZZOLA M., GUERINI F., CARLI A., *Le sfide della politica linguistica di oggi: fra la valorizzazione del multilinguismo migratorio locale e le istanze del plurilinguismo europeo*, Milano 2006, pp. 15-116.
- GEERTZ C., *The integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States*, in GEERTZ C., *Old Societies and New States*, London 1963, pp. 105-167.

- GELLNER E., *Nazioni e nazionalismo*, Roma 1985.
- GENETTE G., *Seuils*, Paris 2001.
- GENICON T., *Notions nouvelles et notions abandonnées, réflexion sur une révolution des mots*, in *Revue des contrats*, 2015, 3, pp. 625-633.
- GEORGAKAKIS D., *Au service de l'Europe. Crises et transformations de la fonction publique européenne*, Paris 2019.
- GERMER P., *Interpretation of Plurilingual Treaties: a Study on Article 33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, in *Harvard Int. L. J.*, 1970, pp. 400-427.
- GEROTTO S., *La protection des minorités linguistiques en Italie. De l'asymétrie à l'homogénéisation ?*, in L. CARDINAL (a cura di), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Sudbury 2008, pp. 239-266.
- GEROTTO S., *Méthodes et techniques de la traduction dans l'État multinational: les cas suisse et canadien*, in M. DE GIOIA (ed. par), *Autour de la traduction juridique*, Padova 2013, pp. 61-72.
- GEROTTO S., *Svizzera*, Bologna 2011.
- GHISALBERTI C., *Modelli costituzionali e stato risorgimentale*, Roma 1987.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano 1964, pp. 855-871.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986.
- GIANNINI M.S., *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, pp. 979-988.
- GIANNINI M.S., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi Ssassaresi*, 1940, 18, ripubblicato in *Quaderni fiorentini*, 1973, 2, pp. 179-274.
- GICQUEL J.E., *Le Conseil constitutionnel et les langues régionales*, in *Les Petites Affiches*, 2011, 175, pp. 15-18.
- GILISSEN J. (dir.), *Le pluralisme juridique*, Bruxelles 1971.
- GILISSEN J., *La Coutume*, Turnhout 1982
- GIOVANNI PAOLO II, *Europa, Ritrova Te Stessa*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 1983, I, pp. 111-114.
- GLANERT S., *La langue en héritage: réflexions sur l'uniformisation des droits en Europe*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2006, 58, 4, pp. 1231-1247.
- GLENN H.P., *The Cosmopolitan State*, Oxford 2013.
- GNES M., *Al servizio della nazione. L'accesso degli stranieri agli impieghi pubblici*, Milano 2019.
- GNES M., *I requisiti linguistici e l'integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Gior. dir. amm.*, 2016, 2, pp. 221-229.
- GNES M., *Oltre la cittadinanza nazionale? L'accesso alla funzione pubblica dei cittadini stranieri*, in *Gli stranieri*, 2012, 2, pp. 7-60.

- GOLDTHORPE J.H., *I problemi della meritocrazia*, in *Stato e mercato*, 1994, 40, pp. 7-40.
- GONOD P., *Edouard Laferrière un juriste au service de la République*, Paris 1997.
- GOTTI P., *La problematica "nozione finanziaria" di Pubblica Amministrazione, l'elenco Istat e la regola della spending review*, in *Dir. amm.*, 2016, pp. 177-238.
- GOUGENHEIM J.B., *Les mots français dans l'histoire et dans la vie*, Paris 2000.
- GRAMSCI A., *Quaderni dal carcere*, ed. critica a cura di Gerratana V., Torino 1975.
- GRASSO E., *Due goal nella partita infinita fra le lingue ufficiali dell'Unione europea: le esigenze di servizio e il principio di certezza del diritto riaffermano il multilinguismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, 1, pp. 200-207.
- GRASSO E., *I confini mobili del principio di territorialità in Svizzera e Belgio*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano 2013, pp. 87-119.
- GRASSO E., *L'accesso alla funzione pubblica nel prisma del plurilinguismo italiano: evoluzioni normative e percorsi giurisprudenziali a confronto*, in CECCHERINI E., COSULICH M. (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione, Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova 2012, pp. 115-134.
- GRASSO E., *Traduction et harmonisation des législations européennes*, in *Nouveaux Cahiers d'Allemand*, 2011, 1, pp. 15-29.
- GRAVIER M., *Professional Statutes and Identity Types: A Sociological Reading of the Statute of European Civil Servants*, in BECKER P., KROSIGK R. (dir.), *Figures of Authority: Contributions towards a Cultural History of Governance from 17th to 20th Century*, Bruxelles 2008, pp. 285-314.
- GRAZIADEI M., *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in REIMANN M., ZIMMERMANN R. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford 2006, pp. 441-474.
- GRAZIADEI M., *Le contrat au tournant de la réforme: les choix du juriste français e le précédent italien*, in *Revue des contrats*, 2015, pp. 720-727.
- GRAZIADEI M., *Many Languages for a Single voice: the heteroglossia of EU private law and the evolving legal cultures of Europe*, in PASA B., MORRA L. (eds), *Translating the DCFR and Drafting the CESL: a Pragmatic Perspective*, Munich 2014, pp. 69-83.
- GRÉGOIRE R., *La fonction publique*, Paris 1954.
- GRIFFITHS J., *What is legal pluralism*, in *Journal of Legal Pluralism*, 1986, 24, pp. 1-55.
- GRIFFO M., *L'India coloniale dalla autocrazia costituzionale alla protodemocrazia, Il dibattito sulle riforme e l'Indian Civil Service (1909-1919)*, Milano 1999.

- GRILLI A., *Realizzare il sogno europeo: la nascita della "burocrazia" Comunitaria (1952-1965)*, in *Historia et ius*, 2014, 6, paper 6, pp. 1-12.
- GRIN F., *Principles of Policy evaluation and their Application to Multilingualism in The European Union*, in ARZOX X. (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam 2008, pp. 73-84.
- GROENVELD S., VAN DER WALLE S., *Une théorie contingente en matière de bureaucratie représentative: pouvoir, égalité des chances et diversité*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2010, 2, 76, pp. 257-278.
- GROOTAERS J., *La révision constitutionnelle de décembre 1970*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1972, 9, 555-556, pp. 1-38.
- GROPPI T., *Il multiculturalismo come strumento della costruzione dell'identità nazionale: l'esperienza del Canada*, in AMIRANTE D., PEPE V. (a cura di), *Stato democratico e società multiculturali. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino 2011, pp. 17-30.
- GROSSI P., *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino 1991.
- GROSSI P., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998.
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova 1997.
- GUADAGNI M., *Il modello pluralista*, Torino 1996.
- GUADAGNI M., *Legal Pluralism*, in NEWMAN P. (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London 1998, pp. 542-545.
- GUALDO R., *Una politica linguistica per le amministrazioni europee?* in CHITI E., GUALDO R. (a cura di), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei*, Milano 2008, pp. 195-216.
- GUASTINI R., *Nuovi studi sull'interpretazione*, Roma 2009.
- GUAZZAROTTI A., *Giudici e minoranze religiose*, Milano 2001.
- GUELLA F., *L'ordinamento multinazionale svizzero tra (con)federalismo e plurilinguismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, pp. 1075-1096.
- GUENÉE B., *tat et nation en France au Moyen Âge*, in *Revue Historique*, 1967, 481, pp. 17-30.
- GUENÉE B., *Tribunaux et gens de justice dans le bailliage de Senlis à la fin du Moyen Âge (vers 1380-vers 1550)*, Paris 1963.
- GUGGEIS M., *How and When Lawyer Linguists of the EU Institutions Intervent during the Legislative Procedure for the adoption of the Regulation on a Common European Sale Law (CESL)*, in PASA B., MORRA L. (eds), *Translating the DCFR and Drafting the CESL: a Pragmatic Perspective*, Munich 2014, pp. 215-224.
- GUGGEIS M., *Legislazione multilingue e revisione giuridico linguista al Consiglio dell'Unione europea*, Atti del Convegno di Como, 15-16 Aprile 2005, *The Language Policies of EU Institutions after the Enlargement*, Milano, 2006.
- GUGLIELMI G.J., *Vu par ses pères fondateurs, le droit administratif*, in AA.VV., *Le droit administratif en mutation*, Paris 1993, pp. 41-49.
- GUILLOUD-COLLIAT L., *Le multilinguisme dans le fonctionnement institu-*

- tionnel de l'Union européenne, in *Revue du Droit Public*, 2014, 5, pp. 1337-1374.
- GUILLOREL H., KOUBI G., *Langues et droits: langues du droit, droit des langues*, Bruxelles 1999.
- GUSTAPANE E., *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del Ministero dell'interno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 2, 449-466.
- GUSTAPANE E., *La preparazione dei funzionari: un'inchiesta sui concorsi alla fine dell'800*, in *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 1994, 2, pp. 235-258.
- HÄBERLE P., *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano 2006.
- HÄBERLE P., *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, Heidelberg 1983, tr. it. *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma 1993.
- HABERMAS J., TAYLOR C., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano 1998.
- HAGÈGE C., *Halte à la mort des langues*, Paris 2000.
- HAGÈGE C., *L'enfant à deux langues*, Paris 1996.
- HAGÈGE C., *Le français, histoire d'un combat*, Paris 1996.
- HAGÈGE C., *Le souffle de la langue, Voies et destins des parlers de l'Europe*, Paris 1992.
- HAGÈGE C., *Storie e destini delle lingue d'Europa*, Firenze 1995.
- HALPERIN J.L., AUDREN F., *La culture juridique française. Entre mythes et réalités XIX-XXème siècle*, Paris 2013.
- HAMANN J.G., *Des Ritters von Rosencreuz letzte Willensmeynung uber den gottlichen und menschlichen Ursprung der Sprache Aus einer Caricatur-bilderurschrift eilfertig ubersetzt vom Handlanger des Hierophanten*, Königsberg 1770.
- HANNAY E., *Les nouvelles règles en matière de sélection et de recrutement des agents de l'État fédéral*, in *Les cahiers des sciences administratives-la nouvelle gestion des ressources humaines dans le secteur public: l'heure du premier bilan au niveau fédéral*, Liège 2003, 2, pp. 31-50.
- HARDY J., *The interpretation of plurilingual Treaties by International Courts and Tribunals*, in *British Y.B. Int. L.*, 1961, 37, pp. 72-155.
- HARLOW C., *Francoovich and the Problem of the Disobedient State*, in *European Law Journal*, 1996, 39, pp. 199-225.
- HAURIOU M., *Principes de droit public*, Paris 1916.
- HAURIOU M., *Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Paris 1933.
- HAURIOU M., *La théorie de l'institution et de la fondation (Essai de vitalisme social)*, in *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 1925, 4, pp. 2-45.
- HEADY F., *Public administration. A comparative perspective*, third edition, New York-Basel 1984.

- HERBOTS J., *Un point de vue belge au sujet de l'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, in *The Belgian reports at the Congress of Utrecht of the international Academy of Comparative Law*, Bruxelles 2007.
- HERDER J.G., *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit*, Riga 1774.
- HEEREN G., *Persons who are not the People: the Changing Rights of Immigrants in the United States*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2013, vol. 44, pp. 367-436.
- HÉBERT M., *Latin et vernaculaire: quelle langues écrit-on en Provence à la fin du Moyen-Age ?* in *Provence Historique*, 1997, 188, pp. 281-299.
- HEYD D., *Cultural Diversity and Biodiversity: A Tempting Analogy*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2010, 13, pp. 159-179.
- HOBBSAWM E.J., *Nazioni e nazionalismi del 1780*, Torino 1991.
- HOFMAN H.C.H., TURK A.H. (eds), *EU Administrative Governance*, Northampton 2006.
- HOLMES J.S., *The Name and Nature of Translation Studies*, in *Translated! Papers on Literary Translation and Translation studies*, Amsterdam-Atlanta 1988, pp. 66-80.
- HOUSE J., *A Model for Translation Quality Assessment*, Tübingen 1977.
- HOUSE J., *Translation Quality Assessment: A Model Revisited*, Tübingen 1997.
- HOWARD M.M., *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge 2009.
- HUSA J., *A new introduction of comparative law*, Oxford-Portland, 2015.
- HUXLEY J.S., HADDON A.C., *Noi Europei, Un'indagine sul problema razziale*, Cambridge 1935, ed. italiana Milano 2002.
- IANNACCARO G., DELL'AQUILA V., *La pianificazione linguistica. Lingue, società e istituzioni*, Roma, 2004.
- ILIOPOULOU A., *Le principe d'égalité et de non discrimination*, in AUBY J., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (dir.), *Droit Administratif européen*, Bruxelles 2007, pp. 434-458.
- IORIATTI E., DI MICCO D., *Linguistic diversity and barriers to EU citizens' rights*, in SEUBERT S., HOOGENBOOM M., KNIJN T., DE VRIES S., VAN WAARDEN F. (eds), *Moving Beyond Barriers Prospects for EU Citizenship*, Cheltenham 2018, pp. 261-279.
- IORIATTI FERRARI E., *Lingua e diritto in Europa: multilinguismo, pluralismo linguistico e terminologia giuridica uniforme nel diritto europeo dei contratti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 4, pp. 1557-1568.
- IRTI N., *Testo e contesto, Una lettura dell'art. 1362 codice civile.*, Padova 1996.
- IZZI D., *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro*, Napoli 2005.
- JACOBS D., REA A., *Allochthones in the Netherlands and Belgium*, in *International Migration*, 2012, 6, 50, pp. 42-57.

- JACOMETTI V., POZZO B. (a cura di), *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento*, Milano 2006.
- JACOMETTI V., POZZO B., *Traduttologia e linguaggio giuridico*, Padova 2018.
- JACQUÉ J.P., *Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne*, in AUBY J.B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles 2007, pp. 25-48.
- JAMALIO A., Voce *Lingua italiana (uso della)*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. VII, Torino 1938, pp. 961-977.
- JANIN B., *Limites de l'autonomie valdôtaine: Parc National du Grand Paradis et évolution linguistique*, in LOMBARDI G. (a cura di), *Partecipazione e autonomia nella territorialità dell'area occidentale. Profili storici e giuridici*, Milano 1988, pp. 145-174.
- JÁUREGUI BERECIARTU G., *Derechos individuales versus derechos colectivos*, Madrid 2001.
- JAYME E. (a cura di), *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino 2000.
- JEAN-PIERRE D., *L'éthique du fonctionnaire civil. Son contrôle dans les jurisprudences administratives et constitutionnelles françaises*, Paris 1999.
- JÈZE G., *Die Finanzorganisation des Staatsbetriebes der Staatseisenbahnen*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1912.
- JÈZE G., *Die technik des öffentlichen Kredits*, in BLEICHER H., *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1927, pp. 587-603.
- JÈZE G., *Préface de la deuxième édition a Les principes généraux du droit administratif*, Paris 2005, 3<sup>a</sup> ed., t. 1.
- JOHNSON M.L., *Agir sur la langue et tre par la langue: les enjeux de la politique linguistique canadienne*, in BOUDREAU A., DUBOIS L., MAURIS J., MCCONNELL G. (dir.), *Colloque international sur l'écologie des langues*, Paris 2003, pp. 185-201.
- JOUANNA A., *Recherche sur la notion d'honneur au XVIème siècle*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1968, 15, 4, pp. 597-623.
- KAELBLE H., *A propos des divers modèles d'élites*, in B. THÉRET (dir.), *L'état, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris 1995, pp. 125-134.
- KAFTANI C., *La formation du concept de fonction publique en France*, Paris 1998.
- KARPEN U., XANTHAKI E. (eds), *Legislation in Europe: A Comparative Guide for Scholars and Practitioners*, London 2017.
- KEATING M., *So many nations, so few states: Territory and nationalism in the global era*, in GAGNON A., TULLY J. (eds), *Multinational Democracies*, Cambridge 2001, pp. 39-64.
- KELLY R.M., *An Inclusive Democratic Polity Representative Bureaucracies and the New Public Management*, in *Publ. Adm. Rev.*, 1998, 3, 58, pp. 201-208.

- KERNAGHAN K., *Representative bureaucracy: the Canadian Perspective*, in *Canadian Public Administration*, 1978, 4, 21, pp. 489-512.
- KERNAGHAN K., SIEGEL D., *Public Administration in Canada*, 3e édition, Toronto 1995.
- KING R.D., *Nehru and the Language Politics of India*, Oxford-New Delhi 1997.
- KINGSLEY D.J., *Representative Bureaucracy*, Antioch 1944.
- KLEIN G., *La politica linguistica del fascismo*, Bologna 1986.
- KNAPP B., *L'ordinamento federale svizzero*, Torino 1994.
- KODJO-GRANDVAUX S., KOUBI G. (dir.), *Droit et colonisation*, Bruxelles 2005.
- KOHN H., *L'idea del nazionalismo nel suo sviluppo storico*, Firenze 1956.
- KOLLER W., *Einführung in die Übersetzungswissenschaft*, Heidelberg 1979.
- KOLLER W., *The concept of equivalence and the object of Translation Studies*, in *Target*, 1995, 7, 2, pp. 191-222.
- KOSCHAKER P., *Europa und das römische recht*, München 1947.
- KOSTAKOPOULOU T., *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional change*, in *Mod. L. Rev.*, 2005, 68, pp. 233-267.
- KOVACS P., *Les langues et le droit international*, in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Paris 2008, pp. 123-152.
- KRÄMER L., *Le régime linguistique de la Commission européenne*, in HANF D., MALACEK K., MIUR E. (dir.), *Langues et construction européenne*, pp. 97-108.
- KRIESI H., WERNLI D., SCIARINI P., GIANNI M., *Le quadrilinguisme en Suisse, présent et futur, Analyse, proposition et recommandations d'un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur*, Berne 1996.
- KÜBLER D., KOBELT E., ANDREY S., *Vers une bureaucratie représentative. La promotion de la représentation et de la diversité linguistique dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada*, in *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne De Science Politique*, 2011, 4, 44, pp. 903-927.
- KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995, tr. it., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna 1999.
- KYMLICKA W., *Politics in the Vernacular*, Oxford 2001.
- KYMLICKA W., *The Internationalization of Minority Rights*, in CHOUDHRY S., *Constitutional Design for Divided Societies. Integration or Accommodation?*, Oxford 2008, pp. 111-140.
- KYMLICKA W., PATTEN W. (a cura di), *Language Rights and Political Theory*, Oxford 2003.
- L'HUILLIER J., *Une conquête du droit administratif français: le contentieux de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris 1953.
- LABELLE M., COUTURE J., REMIGGI F., *La communauté politique en question. Regards croisés sur l'immigration, la citoyenneté, la diversité et le pouvoir*, Montreal 2011.

- LABOULAYE E., *De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne*, in *Revue de législation et de jurisprudence*, 1843, 2, pp. 513-611.
- LABRIE N., *La construction linguistique de la Communauté Européenne*, Paris 1993.
- LACOSTE Y. (dir.), *Dictionnaire de Géopolitique*, Paris 1996.
- LAFERRIÈRE E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris 1896.
- LAGARDE C., *Identité, langue et nation*, Canet en Roussillon 2008.
- LAGRANGE M., *La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne*, in *Mélanges Fernand Dehousse*, 1979, 2, pp. 127-135.
- LAGRANGE M., *La Cour de Justice des Communautés européennes*, in *Études et documents du Conseil d'État*, 1963, 17, pp. 55-79.
- LAMÈTHE D., MORETEAU O., *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2006, 2, pp. 327-362.
- LARZUL T., *Droit communautaire et fonction publique*, in *Actual. jur. dr. adm.*, 1996, num spéc., pp. 28-34.
- LATTANZI G., *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione svolta in occasione dell'incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 al Palazzo della Consulta accessibile al link [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- LAVIALLE C., *Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Rev. franç. dr. adm.*, 2008, pp. 1110-1115
- LAWFORD K., *Locating Invisible Policies Health Canada's Evacuation Policy as a Case Study*, in *Critical Studies in Gender, Culture, and Social Justice*, 2016, 2, 2, pp. 147-160.
- LEBEDEL S., *La répartition des compétences entre ordres de juridiction et les réformes de la fonction publique en Italie*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2012, 64, 1, pp. 283-305.
- LE BRAS G., *L'évolution du droit public. Etudes offertes à Achille Mestre*, Paris 1956.
- LE BRET C., *Traité de la Souveraineté du Roy*, Paris 1632.
- LE BRIS C., *Les langues régionales dans la Constitution*, in *Rev. dr. publ.*, 2009, 3, pp. 787-816.
- LEFAS A., *L'état et les fonctionnaires*, Paris 1913.
- LEFEBVRE S., *La Révolution française*, Paris 1963.
- LEFEVRE A., *Translation, Rewriting, and the manipulation of Literary Frame; Translating Literature*, London/New York 1992
- LEFRANÇOIS N., *Le luxembourgeois, enfant naturel de la Seconde Guerre mondiale*, in *Lengas*, 2016, 80, pp. 1-15.
- LEGENDRE P., *Histoire de la pensée administrative française*, in *Traité de science administrative*, Paris 1966, pp. 5-79.
- LENAERTS K., VANHAMME J., *Procedural Rights of Private Parties in the*

- Community Administrative Process*, in *Comm. Market L. Rev.*, 1997, 34, pp. 531-569.
- LENZ B., *The Public Service in Article 48(4) EEC with Special Reference to the Law in England and in the Federal Republic of Germany*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1989, 2, pp. 75-118.
- LE POURHIET A.M. (sous la dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Paris 2004.
- LEROY M., *De la Belgique unitaire à l'état fédéral*, Bruxelles 1996.
- LEVENTHAL R.S., *The Emergence of Philological Discourse in the German States, 1770-1810*, in *Isis*, 1986, 2, 77, pp. 243-260.
- LÉVI-STRAUSS C., *L'identité*, Paris 1977.
- LEWALLE P., HERBIET M., DRESSEN C., COUMONT P., *Le concept de fonction publique en droit belge. Essai de définition*, in *Administration publique trimestrielle*, 1997, pp. 25-45.
- LIGUORI A., *Il requisito della cittadinanza italiana nell'esercizio della funzione pubblica: il caso dei direttori dei musei*, in *Giust. amm.*, 2017, 10.
- LIM H.H., *Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and active Representation*, in *Publ. Adm. Rev.*, 2006, 2, 66, pp. 193-204.
- LINDER W., *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multi-Cultural Societies*, New York 2010.
- LIPARI N., *Diritto privato europeo e categorie civilistiche*, Napoli 1998.
- LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980.
- LOCHAK D., *Il "Conseil d'État" di Vichy ed il Consiglio di Stato nel periodo fascista*, in MÉNY Y. (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Bologna 1994 pp. 51-111.
- LEGREID P., WISE L.R., *Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness*, in RAADSCHELDERS J.C.N., TOONEN T.A.J., VAN DER MEER F.M. (eds), *The Civil Service in the 21st Century*, London 2007, pp. 169-182.
- LOLLINI A., *L'Isola e l'arcipelago, La Francia e il Sudafrica post-apartheid, modelli antitetici di tutela costituzionale di lingue minoritarie e regionali*, in ID. (a cura di), *Pluralismo linguistico e costituzioni. Un'analisi comparata*, Merano/Meran, 2004, pp. 25-83.
- LOMBAERT B., *La distinction entre régime statutaire et régime contractuel est-elle encore pertinente ? Etat des lieux de la fonction publique*, Bruxelles 2005.
- LOMBARDI G., *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (Profili storici e costituzionali)*, Torino 1979.
- LOMBARDI M.T., *Traduzione giuridica: l'esperienza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *La traduzione. Saggi e documenti*, IV, Roma 1999.
- LORD MILLET, *The Right to good administration in European Law*, in *Public Law*, 2002, pp. 309-322.
- LOUREIRO K.S., HADJAR A., SCHARF J., GRECU A., *Do students' language*

- backgrounds explain achievement differences in the Luxembourgish education system?*, in *Ethnicities*, 2019, 6, 19 pp. 1202-1228.
- LOUVIN R., *Legami federativi e declino della sovranità*, Torino 2001.
- LOWE R., *The official History of the British Civil Service: Reforming the Civil Service, Volume 1: The Fulton years, 1966-1981*, London-New York 2011.
- LOYSEAU C., *Du droit des Offices*, Paris 1608.
- LÜDI G., *Quale integrazione per i parlanti delle lingue di immigrazione?*, in GIANNINI S., SCAGLIONE S. (a cura di), *Lingue e diritti umani*, Urbino 2011, pp. 81-113.
- LUNDMARK T., *Soft stare decisis and harmonization*, in SACCO R. (dir.), *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, Paris 2002, pp. 143-150.
- LUZZATTO R., *Stati giuridici e diritti assoluti nel diritto internazionale privato*, Milano 1965.
- MABILLE X., *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles 2011.
- MACAREL L., *Éléments (sic) de jurisprudence administrative*, Bruxelles 1837.
- MACHIAVELLI N., *Il Principe*, Roma 1532.
- MADONIA F.P., *Le lingue di Francia*, Roma 2005.
- MAGÈRE PHILIPPE P., ESMEIN B., POTY M., *La situation de la langue française parmi les autres langues en usage au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg-Metz 1998.
- MAKEY W.F., *The Status and Function of Languages and Language Varieties*, Berlin 1989.
- MALO L., *Les langues régionales dans la Constitution française: à nouvelle donne, nouvelle réponse ?* in *Rev. franç. dr. const.*, 2011, 85, pp. 69-98.
- MANCINI P.S., *Della nazionalità come fondamento al diritto delle genti. Prolusione*, Torino 1851.
- MANCINI S., *La Francia, tra neutralità militante e tutela dell'omogeneità culturale*, in AMIRANTE S., PEPE V. (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino 2011, pp. 97-118.
- MANGENOT M., *La revendication d'une paternité, Les hauts fonctionnaires français et le "style" administratif de la commission européenne (1958-1988)*, in *Pole Sud*, 2001, 1, 15, pp. 33-46.
- MANGENOT M., *Le Conseil d'État et l'institutionnalisation du système juridique communautaire*, 2008, halshs-00288626
- MANGENOT M., *Une école européenne d'administration, L'improbable conversion del l'Ena à l'Europe*, in *Politix*, 1998, 43, pp. 7-32.
- MANGENOT M., *Le Conseil d'État et l'Europe. Conditions et effets d'un rattachement*, in P. RAIMBAULT (dir.), *La Puissance publique à l'heure européenne*, Paris 2006, pp. 173-190.
- MANNA A., MANNA F., *La giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego*, Milano 2000.

- MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2006.
- MANZONI A., *Marzo 1821*, in MANZONI A., *Opere*, a cura di Bacchelli Ricciardi R., Milano-Napoli 1973.
- MARCHELLO-NIZIA C., *La langue française au XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles*, Paris 2005.
- MARCOU G., *Le droit administratif allemand dans la science juridique française*, in BEAUD O., HEYEN E.V. (dir.), *Une science juridique franco-allemande ? bilan critique et perspectives d'un dialogue culturel*, Baden-baden 1999, pp. 257-278.
- MARKESINIS B., *Il metodo della comparazione. Il retaggio del passato e le sfide del futuro*, Milano, 1981.
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Bari 2002.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano 1986.
- MASON A., *Community, Solidarity and Belonging. Levels of Community and their Normative Significance*, Cambridge 1991.
- MASSERA A., *Il ruolo della amministrazione alla luce dell'Atto unico europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, pp. 783-795.
- MASSERA A., *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa 2011.
- MASSON J.P., *La langue de la Cour de cassation*, in *Journ. Trib.*, 2007, p. 686.
- MASSOT J., GIRARDOT T., *Le Conseil d'État*, Paris 1999.
- MASTINU E.M., *Diritto e processo nella lotta contro le discriminazioni di genere*, Padova 2010.
- MASTROMARINO A., *Il diritto comparato alle prese con il multiculturalismo: un sfida aperta. Il federalismo disaggregativo nella teoria dei tipi di stato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, 3, pp. 965-999.
- MASTROMARINO A., *Belgio*, Bologna 2012.
- MASTROMARINO A., *Stato e memoria. Studio di diritto comparato*, Milano 2018.
- MATTARELLA B.G., *Il principio del merito e i suoi oppositori*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 3, pp. 641-649;
- MATTARELLA B.G., *Il principio del merito, la tragedia della valutazione e la riforma del pubblico impiego*, in GARDINI G. (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna 2012, pp. 251-261.
- MATTILA H.E.S., *Comparative Legal Linguistics: Language of Law, Latin and Modern Lingua Francas*, London-New York 2016.
- MAYER O., *Deutsches Verwaltungsrecht* (1894), tr. fr. dell'Autore *Droit administratif allemand*, Paris 1905
- MAZEAUD D., *Prime note sulla riforma del diritto dei contratti nell'ordinamento francese*, in *Riv.dir.civ.*, 2016, 2, pp. 432-445.
- MAZZARESE T., *Legal Language and Translation. Six Main Sorts of Problem*, in LEWANDOWSKA-TOMASZCZYK B., THELEN M. (eds), *Translation and Meaning, Part 4*, Maastricht 1996, pp. 399-412.

- MAZZINI G., *Nazionalità. Alcune idee sopra una Costituzione Nazionale. Generalità*, in ID. (dir.), *Scritti editi e inediti di Giuseppe Mazzini*, XII, Roma 1883.
- MCRAE K.D., *Toward language equality: four democracies compared*, in *International Journal of the Sociology of Language*, 2007, 1, 187/188, pp. 13-34.
- MEEHAN E., *Citizenship and the European Community*, London 1993.
- MEGALE F., *Teorie della traduzione giuridica, fra diritto comparato e "translation studies"*, Napoli 2008
- MEIER K.J., HAWES D.P., *Le lien entre représentativité passive et active de l'administration*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 2006, 2, 118, pp. 265-279.
- MEIER K.J., MORTON T., *Representative Bureaucracy in a Cross-National Context: Politics of Representative Bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance*, Cheltenham 2015.
- MEIER K.J., *Representative Bureaucracy: An Empirical analysis*, in *The American Political Science Review*, 1975, 2, 69, pp. 526-542.
- MELIS G., *Il sistema del merito nel Ministero degli Affari esteri (1861-1887)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 2, pp. 429-448.
- MELIS G., *L'amministrazione pubblica non è una palla al piede*, in *Dem. dir.*, 2011, 1-2, pp. 25-33
- MELIS G., *L'amministrazione*, in ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma 1995, pp. 187-251.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna 1996.
- MELIS G., TOSATTI G., *Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento*, in MAZZACANE A. (a cura di), *I linguaggi delle istituzioni*, Napoli 2001, pp. 129-148.
- MELLERAY F., *Les trois âges du droit administratif comparé ou comment l'argument de droit comparé a changé de sens en droit administratif français*, in ID. (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruxelles 2007, pp. 13-22.
- MÉNY Y. (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Bologna 2004.
- MERRYMAN J.H., *Comparative Law Scholarship*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 1998, 4, 21, pp. 771-774.
- MERRYMAN J.H., *La tradizione di civil law nell'analisi di un giurista di common law*, Milano 1973.
- MESTRE A., *L'évolution du droit administratif (doctrine) de 1869 à 1919*, in *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1922, pp. 247-271.
- MESTRE J.L., *France*, in CASSESE S., PELLEW J., *Le système du merit*, Bruxelles 1987, pp. 101-104.
- MESTRE J.L., *Introduction historique au droit administratif français*, Paris 1985.
- MESTRE J.L., *L'histoire du droit administratif*, in GONOD, MELLERAY F., YOLKA P., *Traité de droit administratif*, Paris 2011, t. I, pp. 4-58.

- MICHEL V., *L'autonomie du droit de l'Union européenne au regard de la jurisprudence récente de la CJCE*, in *Les petites affiches*, 2010, 22, p. 11.
- MIHAESCU EVANS B.C., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Baden-Baden 2015.
- MILANI G., *Cittadini jure linguae*, Milano 2017.
- MILIAN-MASSANA A., *Le régime linguistique de l'Union Européenne: le régime des institutions et l'incidence du droit communautaire sur la mosaïque linguistique européenne*, in *Riv. dir. eur.*, 1995, pp. 485-512.
- MILL J.S., *Consideration on Representative Government*, New York 1862.
- MOORE M.H., *Creating Public Value Strategic, Strategic Management in Government*, Cambridge-London, 1997.
- MOLINA J.A.M., *Le distinte nozioni comunitarie della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, pp. 561-587.
- MONACO R., *Interpretazione (interpretazione delle norme internazionali)*, in *Enc. giur.*, 1989, XVII, 2.
- MONNET J., *Mémoires*, Genève 1748.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris 1964.
- MORI P., *La tutela della diversità linguistica nell'Unione europea dai principi giuridici alla prassi: alcune riflessioni su una recente giurisprudenza dei giudici europei*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 1, pp. 43-81.
- MORRA L., PASA B., *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Torino 2015.
- MORRONE A., *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 2, pp. 303-324.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975.
- MOSTACCI E., *Commerce power e federalizing process. Il governo dell'economia nell'evoluzione dei federalismi di common law*, Milano 2018.
- MOSTACCI E., *Integrazione attraverso il mercato e declino dello Stato democratico: appunti per un'indagine genealogica*, in *DPCE Online*, 2020, 1, pp. 371-394.
- MOUNIER E., *Qu'est-ce que le personnalisme ?*, Paris 1946.
- MOUSNIER R., *Les Institutions de la France sous la Monarchie absolue*, Paris 1974.
- MOYSON S., RAAPHORST N., GROENEVELD S., VAN DE WALLE S., *Organizational Socialization in Public Administration Research: A Systematic Review and Directions for Future Research*, in *The American Review of Public Administration*, 2017, 48, 6, pp. 610-627.
- MUCCIARELLI, F.M., *E Pluribus Unum? Language Diversity and the harmonization of company law in the European Union*, in *Maastricht of European and comparative law*, 2019, 6, 5, pp. 669-690.
- NAPOLI M.T., *La cultura giuridica europea in Italia. Repertorio delle opere tradotte nel secolo XIX*, vol 3, Napoli 1987.

- NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano 2003.
- NAPOLITANO G., *Soggetti privati «enti pubblici»*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 801-828.
- NASCIMBENE B., *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *Riv. int. dir. Uomo*, 1995, pp. 246-260.
- NAVARRETTA E., *La causa e la réforme du code civil française*, in *Persona e mercato*, 2018, pp. 31-36.
- NEHL H.P., *Good Administration as Procedural Right and/or General Principle?* in HOFMANN A.H., TURK A.H. (eds), *Legal Challenges in Eu Administrative Law*, Cheltenham 2009, pp. 322-351.
- NELDE P.H., *Languages in Contact and Conflict: The Belgian Experience and the European Union*, in *Current issue in Language and Society*, 1994, I, 2, pp. 165-182.
- NEYRAT A., *Le rapport du droit administratif national aux droit administratif étrangers: le cas de la France et de l'Espagne*, Paris 2019.
- NICOLETTI F., *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, in *Diritto dell'economia*, 2006, 4, pp. 776-800.
- NIDA E.A., TABER C., *The Theory and Practice of Translation*, Leiden, 1969.
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna 1976.
- NORD C., *Scopos, loyalty, and translations conventions*, in *Target*, 1991, 3, 1, pp. 91-109.
- NORD C., *Text Analysis in Translation: Theory, Methodology, and Didactic Application of a Model for Translation-oriented Text Analysis*, Amsterdam/Atlanta 1991.
- OBERDORFF H., *La fonction publique de l'UE*, in AUBY J.B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (dir.), *Droit Administratif Européen*, Bruxelles 2007, pp. 291-308.
- OLIVETTI M., *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in D'IGNAZIO G. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, Milano 2007, pp. 63-90.
- OLIVIER D., *La codification administrative*, Paris 1958.
- ORTEGA L., *Derecho comunitario europeo*, Madrid 2008.
- ORTOLANI A., *Lingua e politiche linguistiche nell'Unione Europea*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2002, pp. 127-168.
- OSIMO B., *Manuale del traduttore, Guida pratica con glossario*, Milano 2006.
- OST F., *Traduire. Défense et illustration du multilinguisme*, Paris 2009.
- OUARDALITOU A.-L., *Language use in public administration in Luxembourg* in NUOLIJÄRVI P., STICKEL G. (eds), *Language use in public administration. Theory and practice in the European states*, Budapest 2016, pp. 163-170.
- PAGÈS G., *La venalità degli uffici nell'antica Francia*, in ROTELLI E., SCHIERA P. (a cura di), *Lo stato moderno*, Bologna 1973, vol. II, pp. 227-244.
- PALAZZO D., *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, pp. 753-798.

- PALEOLOGO G., *I Consigli di stato di Francia e di Italia*, Milano 1998.
- PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 2<sup>a</sup> ed., Padova 2011
- PALICI DI SUNI E., *I diritti linguistici oggi: Italia e Unione Europea a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, maggio, fascicolo speciale, pp. 537-554.
- PALICI DI SUNI E., *Il principio di eguaglianza nell'Unione Europea*, in LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Dal trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009, pp. 255-278.
- PALICI DI SUNI E., *Intorno alle minoranze*, Torino 2002.
- PALICI DI SUNI E., *La lingua tra globalizzazione, identità nazionale e identità minoritarie*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, 2-3, pp. 101-113.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998, pp. 149-169.
- PANZERI L., VIVIANI SCHLEIN M.P., *Lo Statuto giuridico della lingua italiana in Europa. I casi di Croazia, Slovenia e Svizzera a confronto*, Milano 2011.
- PAPA L., *Storia della Svizzera. Dall'antichità ad oggi: il mito del federalismo*, Milano 1999.
- PAPADOPULOS Y., *Le plurilinguisme imparfait de l'administration fédérale suisse*, in *Les Cahier de l'Orient*, 2011, 103, 3, pp. 118-120.
- PAPPANO D., *L'emersione di un diritto amministrativo in Cina*, in *Dir. amm.*, 2010, 3, pp. 709-760.
- PARRIS H., *Constitutional Bureaucracy*, London 1969, tr. it. *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal '700 ad oggi*, Milano 1979.
- PASA B., *La forma informativa nel diritto contrattuale europeo. Verso una nozione procedurale di contratto*, Napoli 2008.
- PASA B., MORRA L. (eds), *Translating the DCFR and Drafting the CESL: a Pragmatic Perspective*, Munich 2014.
- PASA B., *Legal translation within the EU and the Shift of National Legal Paradigms*, in JANSSEN A., SCHULTE-NOELKE H. (eds), *Researches in European Private Law and Beyond, Contribution in Honour of Reiner Schulze's Seventieth Birthday*, Baden Baden 2020, pp. 193-217.
- PASA B., ROSSI P., WEITEMBERG M. (a cura di), *Diritto contrattuale europeo tra direttive comunitarie e trasposizioni nazionali*, Torino 2007.
- PASQUALI L., *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, Torino 2016.
- PASSAGLIA P., *La Corte suprema del Canada definisce le regole mediante cui procedere alla secessione*, in *Il Foro it.*, 1999, IV, pp. 271-277.
- PATRITO P., *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Roma 2018.

- PATTEN A., *Political Theory and Language Policy*, in *Political theory* 2001, 5, 29, pp. 691-715.
- PAULY M., *Histoire du Luxembourg*, Bruxelles 2013.
- PEGORARO L., *Il diritto pubblico comparato tra scienza e metodo*, in MOR-BIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M. (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, 3<sup>a</sup> ed., Torino 2009, pp. 1-15.
- PELLEW J., *The Spoils System and the Concept of Merit in the American Civil Service*, in CASSESE S., PELLEW J. (dir), *Le système du mérite*, Bruxelles 1987, p. 69 ss.
- PENCO E., *Il principio di specialità amministrativa*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 3, pp. 63-70.
- PENTASSUGLIA G., *Minorities in International Law*, Strasbourg-Flensburg, 2002.
- PEPE V., *Lingua e diritto in Francia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, pp. 967-982.
- PEPORTE P., KMEC S., MAJERUS B., MARGUE M., *Inventing Luxembourg: Representations of the Past, Space and Language from the Nineteenth to the Twenty-First Century*, Leiden Boston 2010.
- PERRENOUD S., *L'évolution historique du droit de la relation de travail*, in DUNAND J.P., MAHON P., PERRENOUD S., *Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins: Convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique*, Genève-Zurich 2016, pp. 1-222.
- PETERS B.G., SCHRÖTER E., VON MARAVIC P., *Delivering public services in multi-ethnic societies: The challenge of representativeness*, in PETERS B.G., SCHRÖTER E., VON MARAVIC P. (eds), *The Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy and Performance*, Northampton 2015, pp. 1-24.
- PETTERUTI C., *La questione linguistica negli Stati Uniti tra spinte centrifughe e multilinguismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, pp. 943-966.
- PICARD E., *La notion de police administrative*, Paris 1984.
- PICARD E., *Preface*, in VIMBERT C., *La tradition républicaine en droit public français*, Paris 1992, pp. 13-16.
- PICOZZA E., *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino 2004.
- PIERGIGLI V., *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *federalismi.it*, 2013, 22.
- PIERGIGLI V., *La valorizzazione delle identità minoritarie e della diversità culturale nelle Costituzioni africane vigenti*, in *federalismi.it*, 2013, Focus Africa.
- PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano 2001.
- PINDER J., *Tre fasi nella storia del federalismo britannico*, in PREDÀ D., ROGNONI VERCELLI C. (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, t. 1, Bologna 2005, pp. 367-402.

- PINGEL, I., *Le multilinguisme à la Cour de justice de l'Union européenne. Questions choisies*, in *Int. J. Semiotic Law*, 2019, 32, pp. 449-462
- PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967.
- PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma 1984.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze linguistiche: nozione giuridica e prospettive di tutela*, in GIANNINI S., SCAGLIONE S., *Lingue e diritti umani*, Roma 2011, pp. 145-157.
- PIZZORUSSO A., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, Milano 1976, pp. 527-547.
- PLANTEY A., *La fonction publique: Traité général*, Paris 1992.
- POCHARD M., *Les implications de la libre circulation: plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique*, in *Actual. jur. dr. Adm.*, 2003, pp. 1906-1910.
- POCHARD M., *Libre circulation des travailleurs dans l'administration publique en Europe et statut de la fonction publique*, in *Le courrier juridique des finances*, 1999, 96, pp. 1-4.
- POGGESCHI G., *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma 2010.
- POGGESCHI G., *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padova 2002.
- PONCIBO C., *France*, in *Document Quality Control in public administrations and International organisations* 2013, 2, pp. 72-81.
- PONTIER J.M., *Droit de la langue française*, Paris 1997.
- PONTIER J.M., *Langues régionales: la porte ouverte*, in *Actual. jur. dr. adm.*, 2008, pp. 2193-2195.
- PONTIER J.M., *Droit de la langue française*, Paris 1997.
- POTO M., *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nei sistemi a "vocazione federale": Una comparazione tra modello europeo, tedesco ed italiano*, in *Giur. it.*, 2008, pp. 2359-2370.
- POZZO B., *L'interpretazione della Corte del Lussemburgo del testo multilingue, una rassegna giurisprudenziale*, in IORIATTI FERRARI E. (a cura di), *Interpretazione e traduzione del diritto*, Atti del Convegno tenuto a Trento presso la Facoltà di Giurisprudenza il 30 novembre 2007, Padova, 2008, pp. 73-111.
- POZZO B., *Multilinguismo, terminologie giuridiche e problemi di armonizzazione del diritto privato europeo*, in *Le politiche linguistiche delle Istituzioni comunitarie dopo l'allargamento*, Milano 2006, pp. 3-36.
- POZZO B. (a cura di), *Lingua e diritto: oltre l'Europa*, Milano 2014.
- POZZO B., *The Impact of Multilingualism on the Harmonization of European Public Law*, in *Eur. Rev. Priv. L.*, 2012, 5/6, pp. 1181-1184.
- POZZO B., *Lingua e diritto in francia ai tempi di Francesco I*, in FOI M.C. (a cura di), *Diritto e lingue a confronto: paradigmi, processi, tradizioni*, Trieste 2016, pp. 18-26.

- PRATE A., *La France en Europe*, Paris 1995.
- PRAVITA M.I., *The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis*, in *Review of European studies*, 2010, 2, pp. 18-34
- PREDA D., *The movements for European Unity*, in VARSORI A. (ed.), *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*, Baden-Baden 2006, pp. 177-192.
- PRINCIPATO A., *Breve storia della lingua francese*, Roma 2000.
- PROCACCI G., *Nazionalismi e questione della lingua*, in *Studi Storici*, 2007, 3, pp. 589-634.
- PYM A., *Equivalence defines translation*, in PYM A. (ed.), *Translation and Text Transfer: An essay on the principle of Intercultural Communication*, Bern 1992, pp. 37-50.
- QUERTAINMONT P., *Un regard rétrospectif sur la réforme Copernic, au travers des arrêts du Conseil d'État*, in *Pyramides*, 2010, 2, 20, pp. 213-234.
- RANDERAAD N., *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 1, pp. 202-265.
- RAUS R., *Condivisione di saperi e influenza culturale: l'analisi del discorso «alla francese» al di fuori della Francia*, Torino 2019
- RAWLS J., *The law of people*, Harvard 1999.
- RÉAUME D.G., *Official language rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference*, in KYMLICKA W., NORMAN W. (eds), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford 2000, pp. 245-273.
- REBOUD L., *La diversité linguistique est-elle compatible avec les exigences économiques ?* in AA.Vv., *Actes du Colloque International. La diversité linguistique dans l'Union européenne: chance ou handicap à l'heure des élargissements?*, Grenoble 2004, pp. 19-30.
- REGA L., *La figura del traduttore e il problema del miglioramento del testo*, in REGA L., MAGRIS M. (a cura di), *Übersetzen in der Fachkommunikation- Comunicazione specialistica e traduzione*, Tübingen 2004, pp. 87-104.
- REISS K., VERMEER H.J., *Grundlegung einer allgemeinen Translationstheorie*, Tübingen 1984.
- RENAN E., *Che cos'è una nazione?*, ed. critica a cura di Lanaro S., Roma 1993.
- REUTER P., *Organisations européennes*, Paris 1968.
- RHONHEIMER M., *Cittadinanza multiculturale nella democrazia liberale: le proposte di C. Taylor, J. Habermas e W. Kymlicka*, in *Acta Philosophica*, 2006, I, pp. 29-52
- RIALS S., *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris 1988.
- RICCI G., *Il principio del plurilinguismo nella pratica dei lavori parlamentari, il plurilinguismo integrale controllato*, in *Le politiche linguistiche delle istituzioni comunitarie dopo l'allargamento*, Milano 2006, pp. 187-208.
- RICHELET P., *Dictionnaire françois contenant généralement tous les mots*, Geneve 1680.

- RIDEAU J., *Justice et Langues dans l'Union Européenne*, in GROUPE DE BOECK s.a. (ed.), *Droit pénal, langue et Union européenne: Réflexions autour du procès pénal*, Bruxelles 2013, pp. 21-70.
- RIDOLA P., *Il principio Libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico comparativa*, Torino 2006.
- RINGELHMEIN J., *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 2006.
- RIVERO J., *Droit administratif et méthode comparative*, in *Revista de la facultad de derecho y ciencias sociales de Montevideo*, 1975, 3-4, pp. 375-380.
- RIVERO J., *Le droit administratif en droit comparé: Rapport final*, in *Rev. int. dr. comp.*, 1989, 41, 4, pp. 919-926.
- RIVERO J., *Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif*, in GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J., *Miscellanea*, 1972, t. III, pp. 619-659, ripubblicato in *Pages de doctrine*, Paris 1980, t. II, pp. 459-473.
- RIVERO J., *Vers un droit commun européen: nouvelles perspectives en droit administratif*, in CAPPELLETTI M. (dir.), *Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'Europe*, Bruxelles 1978, pp. 389-406.
- ROCCATI M., *Traduction et interprétation dans le cadre du renvoi préjudiciel européen*, in *Ela. Études de linguistique appliquée*, 2016, 3, pp. 297-307.
- ROCHER R., *The creation of anglo-hindu law*, in LUBIN T., DAVIS D.R., KRISHNAN J.K. (eds), *Hinduism and Law: an Introduction*, New York 2010, pp. 78-88.
- ROKKAN S., URWIN D., *Economy, Territory Identity: Politics of West European Peripheries*, London 1983.
- ROLLA G., *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, maggio, fascicolo speciale, pp. 657-684.
- ROLLA G., *La prospettiva dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*, in *Quad. cost.*, 1997, 3, pp. 417-459.
- ROMANELLI GRIMALDI C., *Cittadinanza*, in *Enc. giur.*, VII, Roma 1988.
- ROMEO G., *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova 2011.
- ROOSEVELT T., *From affirmative action to affirming diversity*, in *Harvard Business Review*, 1990, 2, 68, pp. 107-117.
- ROPPO E., ZACCARIA R. (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano 1991.
- ROSSI S., *Fraternità e mutualismo: forme nuove di un legame antico*, in *Dir. pubbl.*, 2013, pp. 807-862.
- ROULAND N., *La tradition juridique française et la diversité culturelle*, in *Droit et Société*, 1994, 27, pp. 381-419.

- ROULAND N., *Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique*, in *Rev. franç. dr. comp.*, 1998, 35, pp. 517-562.
- ROUSTAN M., *Les philosophes et la société française au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris 1906.
- ROY O., *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*, New York 2004.
- RUIZ VIEYTEZ E.J., *Lenguas y Constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa* in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2005, 72, pp. 231-276.
- RUMPF J., *Droits et devoirs des fonctionnaires et employés prussiens: depuis leur entrée en place jusqu'à leur sortie*, Paris 1840.
- RUSSO E., *L'interpretazione dei testi normativi comunitari*, Milano 2008.
- SACCO R. (a cura di), *L'interprétation des textes juridiques rédigés dans plus d'une langue*, Torino 2002.
- SACCO R., CASTELLANI L. (a cura di), *Les multiples langues du droit européen uniforme*, Torino 1999.
- SACCO R., *Comparazione giuridica e conoscenza del dato giuridico positivo*, in SACCO R. (a cura di), *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Milano 1980, pp. 241-253.
- SACCO R., *Il contenuto del contratto*, in SACCO R., DE NOVA G., *Il contratto*, Torino 2016, pp. 939-1170.
- SACCO R., *La circolazione del modello giuridico francese*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, 4, pp. 515-523.
- SACCO R., *La comparaison juridique au service de la connaissance du droit*, Paris 1991.
- SACCO R., *Language and Law*, in POZZO B., (a cura di), *Ordinary Language and Legal Language*, Milano 2005, pp. 1-22.
- SACCO R., *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*, in *Am. J. Comp. L.*, 1991, 39, 1, pp. 1-34.
- SACCO R., ROSSI P., *Introduzione al diritto comparato*, Torino 2015.
- SADRAN P., *Le régime juridique des concours de la fonction publique*, in *Rev. franç. adm. publ.*, 1977, 1, pp. 53-117.
- SAHLINS P., *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley 1989.
- SALTARI L., *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano 2007.
- SALVATORELLI L., *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870*, Torino 1941.
- SALVI C., *Democrazia e stato sociale, dalla Germania buone notizie per l'Europa*, in *Europa e Diritto privato*, 2009, 4, pp. 1009-1019.
- SANDULLI P., SOCCI A.M., *Il processo del lavoro dopo la riforma del processo civile e la privatizzazione del pubblico impiego*, Milano 2000.
- ŠARČEVIĆ S., *Coping with the Challenges of Legal Translation in Harmonization*, in BAAIJ C.J.W. (ed.), *The role of legal Translation in Legal Harmonization*, The Hague 2012, pp. 83-107.
- ŠARČEVIĆ S., *New approach to Legal Translation*, The Hague 1997.

- SAVIDAN P., *Multiculturalisme libéral et monoculturalisme pluriel*, in *Raisons Politiques*, 2009, 3, 35, pp. 11-29.
- SAVINO M., *Quale cittadinanza per l'Italia?* in SAVINO M. (a cura di), *Oltre lo ius soli, La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli 2014, pp. 13-33.
- SAVOIE D.J., *La bureaucratie représentative: une perspective régionale*, in *Revue canadienne de science politique*, 1987, 4, 20, pp. 785-811.
- SBAILÒ C., *Schmitt o Leopardi: quale politica nell'età della deterritorializzazione*, in *Politica del diritto*, 2002, 2, pp. 111-135.
- SCARCIGLIA R., *Introduzione al diritto comparato*, Bologna 2006.
- SCARPA F., *Closer and closer apart? Specialized translation in a cognitive perspective*, in RICCARDI A. (ed.), *Translation Studies. Perspectives of an Emerging Discipline*, Cambridge 2002, pp. 133-149.
- SCARPA F., *La traduzione specializzata*, Milano 2001.
- SCHEPISI C., *Cosa si nasconde dietro il caso Angonese? Novità e conferme in materia di libera circolazione dei lavoratori*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, 2, pp. 327-348.
- SCHERMERS H.G., WAELBROCK D.F., *Judicial Protection in the European Union*, The Hague-London-New York 2001.
- SCHMITT C., *Dottrina della costituzione*, ed. it., Milano 1984.
- SCHNAPPER D., *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nations*, Paris 1994.
- SCHULZE H., *Aquile e leoni. Stato e Nazione in Europa*, Roma-Bari 1994.
- SCHWARZE J., *Droit administratif européen*, Bruxelles 1994.
- SCHWARZE J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 1986.
- SCHWARZE J., *Introduction: les sources et principes du droit administratif européen*, in AUBY J.B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles 2007, pp. 321-330.
- SCIALOJA V., *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Riv. dir. comm.*, 1911, I, pp. 941-948.
- SCOTT J.B., *Le Français langue diplomatique moderne*, Paris 1924.
- SEIDEL K., *The Process of Politics in Europe: The Rise of European Elites and Supranational Institutions*, London 2010.
- SÉRIOT P., *Faut-il que les langues aient un nom ? Le cas du macédonien*, in TABOURET-KELLER A. (dir.), *Le nom des langues. L'enjeu de la nomination des langues*, Louvain 1997, pp. 167-190.
- SERMAIN J.P., *La part du diable. La rhétorique et ses enjeux pendant la Révolution française*, in *Il Confronto Letterario*, 1989, 6, 11, pp. 95-113.
- SEVE R., *Système et code*, in *Archives phil. dr.*, 1986, 31, pp. 77-82.
- SHAW J., *A view of the Citizenship Classic: Martinez Sala and Subsequent Cases on Citizenship of the Union*, in POIARES MADURO M., AZOULAI L. (a cura di), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, pp. 356-362.

- SHUIBHNE N., *EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights*, Den Haag 2002.
- SIEYÈS E.J., *Che cos'è il Terzo stato?*, in TROISI SPAGNOLI G. (a cura di), *Joseph-Emmanuel Sieyès. Opere e testimonianze politiche*, Tomo I, Milano 1993, pp. 252-287.
- SIEYÈS E.J., *Essai sur les privilèges et autres textes*, Paris 2007.
- SILICANI J.L., *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Paris 2008.
- SIMON T.W., *Ethnic Identity and Minority Protection, Designation, Discrimination and Brutalization*, Plymouth 2012.
- SMORTO G., *Diritto comparato e pluralismo giuridico*, in CERAMI P., SERIO M. (a cura di), *Scritti di comparazione e storia giuridica*, Torino 2013, pp. 105-121.
- SNELL-HORNBY M., *Translation Studies: An Integrated Approach*, Amsterdam-Philadelphia 1988.
- SNELL-HORNBY M., *The turns of Translations Studies*, Amsterdam-Philadelphia, 2006.
- SOLEIL S., *L'ordonnance de Villers-Cotterêts, cadre juridique de la politique linguistique des rois de France*, in A.-M. LE POURHIET (dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Paris 2004, pp. 19-34.
- SOLEIL S., *Le code civil de 1804 a-t-il été conçu comme un modèle juridique pour les nations ?*, in GAUVARD C. (dir.), *Les penseurs du code civil*, Paris 2009, pp. 225-241.
- SOLEIL S., *Le modèle juridique français: recherches sur l'origine d'un discours*, in *Droits*, 2003, 38, pp. 83-95.
- SOLEIL S., *Une étape dans la construction des droits fondamentaux: l'universalisme révolutionnaire français (1789-1790)*, in HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *Humanisme et droit: en hommage au Professeur Jean Dhommieux*, Paris 2013, pp. 115-136.
- SOMMA A., *La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese*, in *Pol. dir.*, 1997, 1, pp. 27-95.
- SONI V., *A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector*, in *Publ. Adm. Rev.*, 2000, 5, 60, pp. 395-408.
- SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale*, Padova 1992.
- SPAMPINATO B., *La nozione di pubblica amministrazione nell'ordinamento nazionale e in quello dell'Unione Europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, pp. 909-915.
- SPINACI S., *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di uguaglianza*, Napoli 2011.
- STEIN E., *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in *American Journal of International Law*, 1981, 75, pp. 1-27.
- STEINBERG J., *The historian and the Questione della lingua*, in BURKE P., PORTER R. (eds), *The social History of Language*, Cambridge 1987, pp. 198-209.
- STIZIA L., *Pari dignità e discriminazione*, Napoli 2011.

- STOLLEIS M., *Histoire du droit public en Allemagne. 1800-1914*, Paris 2014.
- STRUMIA F., *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa, Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante, da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Napoli 2013.
- TAMIR Y., *Liberal Nationalism*, Princeton 1993.
- TARELLO G., *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna 1976
- TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, Milano 1980.
- TARELLO G., *Orientamenti analitico-linguistici e teoria dell'interpretazione giuridica*, in SCARPELLI U., DI LUCIA P., *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano 1976, pp. 403-452.
- TELCHINI I., *Problemi in ordine all'uso della lingua in Alto Adige nei rapporti tra privati e pubblici poteri*, in *Jus*, 1999, 1, pp. 515-533.
- TENELLA SILLANI C., *La riforma francese del diritto dei contratti e il destino della causa*, in CONTE G., FUSARO A., SOMMA A., ZENO ZENCOVICH V. (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, Roma 2018, pp. 537-549.
- TERLIZZI G., *Le nozioni abbandonate: la rivoluzione delle parole nella riforma francese del diritto dei contratti*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, pp. 695-724.
- TESAURO G., *Eguaglianza e principio di legalità*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 1, pp. 1-19
- TESAURO G., *Una riflessione oggi sul principio di nazionalità in Pasquale Stanislao Mancini*, in S. MARCHISIO (a cura di), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli 2014, pp. 1157-1570.
- THIESSE A.M., *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna 2001.
- THORNBERRY P., MARTÌN ESTÉBANEZ M.A., *Minority Rights in Europe. A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Strasbourg 2004.
- THORNBERRY P., *Self-Determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments*, in *Int. Comp. L. Q.*, 1989, 38, pp. 867-889.
- THOUVENIN J.M., OMARJEE I., MICHEL V., BERGÉ J.S., *Approche critique du vocabulaire juridique européen: l'autonomie du droit de l'Union européenne en débat*, in *Les petites affiches*, 2010, 22, pp. 11-17
- TIMBAL P.C., CASTALDO A., *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris 1979.
- TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette*, in BONAZZI T., DUNNE M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, pp. 273-283.
- TONIATTI R., *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in CECCHERINI E., COSULICH M. (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige / Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova 2012, pp. 5-29.
- TONIATTI R., *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica*

- stica posti a fondamento di un “nuovo modello di riparto delle competenze” legislative tra Stato e Regioni, in *Regioni*, 2009, 5, pp. 1121-1149.
- TOSI D.E., *Diritto alla lingua in Europa*, Torino 2017
- TRAUSCH G., *Histoire du Luxembourg*, Paris 1992.
- TREGGIARI F., *Diritto nazionale e diritto della nazionalità: Pasquale Stanislao Mancini*, in BADIALI G. (a cura di), *Raccolta di scritti in memoria di Agostino Curti Gialdino*, Napoli 1990, pp. 273-297.
- TRUCCO L., “Drafting multilinguistico” e controllo della Corte di giustizia, in *Rassegna Parlamentare*, 2016, 2, pp. 289-315.
- TRUCHOT C., *Languages and Supranationality in Europe: The Linguistic Influence of the European Union*, in MARAIS J., MORRIS M.A., *Languages in a Globalising World*, Cambridge 2003, pp. 99-110.
- TURGEON L, GAGNON A.G., *The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual States: A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland*, in *Regional and Federal Studies*, 2013, 23, 4, pp. 407-425.
- TURGOT J.R., *Oeuvres*, Paris 1919, t. III.
- TURK A.H., *Modernization of EC antitrust enforcement*, in HOFMAN H.C.H., TURK A.H., *EU Administrative Governance*, Northampton 2006, pp. 215-243.
- TURNER F.J., *La frontiera nella storia americana*, Bologna 1957.
- TWINNING W., *Diffusion of law, A Global Perspective*, in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2004, 1, 49, pp. 1-45.
- URBAN N., *One legal language and the maintenance of cultural and linguistic diversity?*, in *European Review of Private Law*, 2000, pp. 53-57.
- USHER J., *General Principles of EC Law*, London 1998.
- UYTTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles 2005.
- UYTTENDAELE M., WITMEUR R., *La frontière linguistique entre deux eaux*, in *Journ. Trib.*, 1997, pp. 478-480.
- VAN PARIJS P., *Linguistic Justice for Europe and for the World*, Oxford 2011.
- VANDERLINDEN J., *Le concept de code en Europe occidentale du XIIIème au XIXème siècle. Essai de définition*, Bruxelles 1967.
- VAUCHEZ A., *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge 2015.
- VAUCHEZ A., *The transnational Politics of Jurisprudence. Van Gend en Loos and the Making of Eu Polity*, in *Eur. L. J.*, 2010, 16, pp. 1-28.
- VENTURA S., *Le premesse del processo di federalizzazione in Belgio*, in *Quaderni di scienza politica*, 2006, 1, pp. 67-114.
- VENUTI L., *The translator invisibility: a history of translation*, London-New York 1995.
- VERMEER H.J., *A skopos Theory of Translation (Some arguments For and Against)*, Heidelberg 1996.
- VERNET LLOBET J., *Dret lingüistic*, Valls 2003.

- VERPEAUX M., *La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales (L'article 75-1 de la Constitution)*, in *Les Petites Affiches*, 2008, 254, pp. 123-124.
- VERPEAUX M., *Langues régionales et QPC: l'impossible dialogue*, in *Actual. jur. dr. adm.*, 2011, 34, pp. 1963-1965.
- VISCONTI, J. (a cura di), *Lingua e diritto. Livelli di analisi*. Milano 2010.
- VIVIANI SCHLEIN M.P., *Sfide traduttive nel diritto comparato. Alcune questioni aperte. Premessa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, fasc. 3, pp. 647-650.
- VIVIEN A.F.A., *Etudes administratives*, Paris 1845.
- VOLTAIRE, *Essai sur le moeurs et l'esprit des nations, et sur les principaux faits de l'histoire*, in *Oeuvres complètes*, Paris 1859, t. VIII.
- VOLTAIRE, *Vénalité*, in *Dictionnaire philosophique, Oeuvres complètes*, Paris 1867, t. I.
- VON BUSEKIST A., *Cannibales et gourmets-Quelques recettes d'équilibres linguistiques, in Politiques et usages linguistiques de la langue en Europe, Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne*, Paris 2007, pp. 101-119.
- VON PROSCHWITZ G., *Gustave II par ses lettres*, Stockholm-Paris 1986.
- WAKEFIELD J., *The Right to Good Administration*, London 2007.
- WALINE M., *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1950 (5a ed.).
- WALTER H., *Honni soit qui mal y pense - L'incroyable histoire d'amour entre le français et l'anglais*, Paris 2001.
- WATSON A., *Legal transplants. An Approach to Comparative Law*, Edinburgh 1974.
- WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1972.
- WEIDENFELD K., *Histoire du Droit administratif, du XIVe siècle à nos jours*, Paris 2010.
- WEIDENFELD K., *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIVe-XVe siècles)*, Paris 2002.
- WEILER J.H.H., *Fédéralisme et constitutionnalisme: le Sonderweg de l'Europe*, in DEHOUSSE R. (a cura di), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris 2002, pp. 151-176.
- WEILER J.H.H., *The interpretation of Treaties- A Re-examination Preface*, in *European Journal of International Law Review*, 2010, 21, 3, p. 507.
- WILKINSON B., *Towards European Citizenship?*, in *Eur. Pub. L.*, 1995, 3, pp. 417-437.
- WILLIAMS M.S., *La giustizia e i gruppi: modello "politico" e modello "giuridico"*, in BONAZZI T., DUNNE M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, pp. 67-87.
- WILLIAMS V.M., WILLIAMS B.N., *Representing Blue Representative Bureaucracy and Racial Profiling in the Latino Community*, in *Administration & Society*, 2009, 40, 8, pp. 775-798.
- WILSON J., *Juriconsultes et conseillers d'État: aux origines de l'ordre juridi-*

- que communautaire*, in *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 2008, 2, pp. 35-55.
- WOELK J., PENASA S., GUELLA F. (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino ed esperienze comparate*, Padova 2014.
- WRIGHT S.C., TROPP L.R., *Language and intergroup contact: investigating the impact of bilingual instruction on children's intergroup attitudes*, in *Group Processes and Intergroup Relations*, 2005, pp. 309-328.
- ZAMUNER E., *International Treaties Authenticated in Two or More Languages*, in CIOCCHETTI E., VOLTMER L., *Harmonising Legal Terminology*, Bolzano 2008, pp. 59-63.
- ZANINI P., *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Milano 2000.
- ZANNONI D., *Il regime linguistico dei concorsi dell'Unione europea*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2015, 3, pp. 703-735.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1954, vol I.
- ZANTEDESCHI F., *Lingua e Nazione in Europa*, in *Passato e presente*, Milano 2010.
- ZARCA A., *L'égalité dans la fonction publique*, Paris, 2014.
- ZILLER J., *Administrations comparées*, Paris 1993.
- ZILLER J., *Droit à une bonne administration*, in *Juris-Classeur Libertés*, 2007, 1040, pp. 1-28.
- ZILLER J., *Égalité et mérite. L'accès à la Fonction Publique, dans les États de la Communauté Européenne*, Bruxelles 1988.
- ZILLER J., *Lingue e politica linguistica dell'Unione europea*, in AA.Vv., *Il linguaggio giuridico nell'Europa delle pluralità*, Roma 2017, pp. 21-39.
- ZOLA A., "Keju": *il sistema degli esami nella Cina imperiale*, in *Dir. amm.*, 1996, 2, pp. 365-389.

## Indice degli Autori

- ADAM R., 21  
ADAM R., TIZZANO A., 20  
ADOBATI E., 180  
AINIS M., 39  
AJANI G., 276, 276  
AJANI G., ROSSI P., 138, 250  
ALBERTON G., 122, 156  
ALES E., 30  
ALEXY R., 31  
ALGOSTINO A., 65  
ALIGHIERI D., 89  
ALLEN H.W., DUBREIL S. (cur.), 122  
ALLPORT G.W., 244  
ALPA G., 12, 248  
AMIRANTE D., 70  
ANDERSON B., 15, 39, 41, 72  
ANGELINI F., BENVENUTI M., 192  
ANTOINE M., 36  
ARLETTAZ J., 32, 129  
ARRIVABENE F., 45  
ARZOZ X., 31, 60, 68  
ATTAL M., 113  
AUBY J.B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., 112  
AUBY J.B., 137, 139, 219, 224  
AUBY J.M., AUBY J.B., JEAN-PERRE D., TAILLEFAIT A., 121  
AUER A., DEMMKE C., NOMDEN K., POLET R., 168  
AUER A., MALINVERNI G., HOTTE-  
LIER M. (cur.), 172  
AUST A., 259  
AUTORINO G., 154  
AZIMI V., 203  
BAADE H.W., 152  
BAAIJ C.J.W., 56, 248  
BAGGIONI D., 72  
BAILLEUX J., 218  
BAIRATI L., 168, 224  
BALAZS E., 119  
BANGURA Y., 82, 206  
BARBER N.W., 36, 51  
BARBERA A., 176  
BARBERA A., FARALLI C., PANARARI M. (cur.), 139  
BARBERA M., 23  
BARBOUR S., 14  
BARIATTI S., 73  
BARKER E., 162, 200

\* Per ciascun Autore si riporta il numero della pagina in cui ricorre una citazione. Il corsivo è utilizzato per indicare il luogo ove il riferimento è a un'opera già citata in precedenza. L'indicazione per due volte dello stesso numero individua invece la pagina in cui due o più opere dello stesso Autore siano state citate in punti diversi.

- BARRERA P., 200.  
 BARTHES R., 272  
 BARUFFI M.C., 18  
 BATTAGLIA F., 28  
 BAUDRILLARD J., 48  
 BELL J., 154  
 BELL M., 15, 47  
 BELL R.T., 264  
 BELLAGAMBA U., 158  
 BENEDETTI G., 268  
 BENTHAM J., 79  
 BERGÉ J.S., OLIVIER S.R., 249  
 BERMAN P.S., 187  
 BERTAZZOLI R., 265  
 BERTUCCIOLI G., 119  
 BESSELINK L.F.M., 51  
 BIGNAMI F., 155  
 BIGOT G., 133  
 BIJELJAC R., BRETON R., 49  
 BIOY X., 19  
 BISCARETTI DI RUFFIA P., 71  
 BISCOTTINI G., 12  
 BLANCO L., 94, 103  
 BLANQUER J.M., MILET M., 16, 140  
 BLOCK M., 109  
 BLOMMAERT J., RAMPTON B., 187  
 BLONDIN C., 245  
 BLUMANN C., 2  
 BLUNT E., 198  
 BOBBIO N., 24, 39, 67  
 BOCH C., 240  
 BODIN J., 91, 134  
 BOERGER A., RASMUSSEN M., 217  
 BOGNETTI G., 171  
 BOREJSZA J.W., 97  
 BORRILLO D. (dir.), 19  
 BOSSAERT D., DEMMKE C., NOMDEN  
 K., POLET R., 225  
 BOUCHENÉ-LEFER A.G.D., 109  
 BOULET-SAUTEL M., 94  
 BOURDIEU P., 42, 43, 104, 246  
 BOZZO-REY M., 80  
 BRAIBANT G., STIRN B., 118  
 BRANCOURT J.P., 35  
 BROWN L.N., BELL J.S., 134  
 BROWN R.A., 99  
 BRUN A., 90  
 BRUNET P., 275  
 BRUNOT F., 275  
 BURDEAU F., 134, 200  
 BUSSANI M., 186  
 CAIELLI M., 201  
 CALHOUN C., 20  
 CALVÈS G., 79, 152  
 CALVET L.J., 42, 213  
 CALVIE L., 137  
 CAMPI A., 33, 48, 49  
 CAO D., 263  
 CAPOTORTI F., 41, 268  
 CARANTA R., 28, 29, 120  
 CARETTI P., 23  
 CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R.,  
 TOSI P., 163  
 CARNOT M., 109  
 CARPI A., 87  
 CARROZZA P., 32, 39, 166, 190  
 CARTABIA M., 21, 22  
 CASAVOLA F.P., 224  
 CASONATO C., 16  
 CASSESE A., 260  
 CASSESE S., 27, 28, 29, 33, 45, 120,  
 132, 133, 137, 156, 158, 162, 180,  
 224  
 CASSESE S., PELLEW J., 160  
 CATERINA R., 18  
 CAVALLO PERIN R., 24  
 CAVALLO PERIN R., GAGLIARDI B.,  
 152  
 CAVANNA A., 87, 139  
 CAVARÉ V.L., 141  
 CECCANTI S., 188  
 CECCHERINI E., 19  
 CERQUIGLINI B., 88  
 CERULLI IRELLI V., 29  
 CHABOD F., 36, 38  
 CHARNOCK R., 268  
 CHENG L., KUI SIN K., WAGNER A., 98

- CHESTERMAN A., 264, 266  
 CHESTERMAN A., ARROJO R., 264  
 CHEVALLIER J., 135  
 CHEVRIER G., 92  
 CHIASSONI P., 271  
 CHICOT P.Y., 70  
 CHITI E., 229, 253  
 CHITI E., GUALDO R. (cur.), 80  
 CHITI M.P., 28, 28, 219  
 CHURCH W.F., 34  
 CIANFEROTTI G., 70  
 CLERICI R., 71  
 CLOOTS E., 17, 56, 61, 63  
 COHEN P., 91  
 COLELLA L., 166  
 COLLARILE C., 256  
 CONSTANTINESCO L.J., 154  
 CORDINI G., 73  
 CORRENDO C., 199  
 CORRENDO C., FRANCAVILLA D., 199  
 COSMAI D., 262  
 COSTA P., 13, 73  
 COTÉ P.A., 268  
 COTTA M., ISERNIA P., 23  
 CRAIG P., 219  
 CRISAFULLI V., NOCILLA D., 49  
 CROSETTI R., 64  
 CUNIBERTI M., 12, 18
- DAHL R.A., 85  
 DAILLIER P., ZOLINSKY C., 249, 250  
 D'ALBERTI M., 104  
 DALLOZ A., 109  
 DANNEMANN G., 153, 251  
 DAUZAT A., 38  
 DAVID R., 223  
 DE BECKER A., 170  
 DE BÚRCA G., 52  
 DE CASTRO Y BRAVO F., 71  
 DE CERTEAU M., JULIA D., REVEL  
 J., 96  
 DE FALCO V., 201  
 DE LA MARE N., 99  
 DELAPORTE V., 128
- DELAUNAY B., 135  
 DELBOUILLE M., 88  
 DELBOUSQUET J., 110  
 DELLA CANANEA G., 106, 164, 219,  
 222, 223  
 DELLA CANANEA G., GALETTA D.U.,  
 HOFMANN H.C.H., SCHNEIDER  
 J.P., ZILLER J. (cur.), 223  
 DELMAS MARTY M., 276  
 DELPÉRÉE F., 79, 83, 184, 209  
 DE MAILLANE D., 119  
 DEMARTIAL G., 107, 110  
 DE MAURO T., 39, 160  
 DEMBOUR M.B., 156  
 DEMURO G., MOLA F., RUGGIU I.,  
 14  
 DENIZEAU C., 225  
 DES AUBIERS V., 111  
 DE SCHUTTER H., 62  
 DE TOCQUEVILLE A., 108, 139  
 DE VISSCHER C., 169  
 DE VISSCHER C., HONDEGHEM A.,  
 VAN DORPE K., RANDOUR F.,  
 MONTUELLE C., 170  
 DE WAARD B., DE MOOR A., VAN  
 VUGT A., 158  
 DE WITTE B., 60, 228, 229, 230, 237,  
 241, 246  
 DIDEROT D., LE RONDE D'ALEM-  
 BERT J.-B., 35  
 DIECKHOFF A., 81  
 DIONISOTTI C., 42  
 DONDELINGER J., 143  
 DREYFUS F., 199, 199  
 DROHLA J., 240  
 DU HALDE J.B., 120  
 DUBOS O., 218, 222  
 DUBOIS L., 122, 147  
 DUFAURE J., 108  
 DUFOUR A., 49  
 DUGUIT L., 25, 116, 139, 140  
 DULLION V., HÉROGUEL, A., MER-  
 KLE D., MEYLAERTS R., 140  
 DUPARC PORTIER P., MASSON A., 229

- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., 141
- ECO U., 154
- EDEL F., 120
- ELAZAR D., 83
- ELMAN B.A., 119
- ENGELS F., 9
- EPPINGER M., 61
- ERCOLE F., 34
- ESCARRAS J.C., 158, 167
- ESMAN M.J., 30
- EVANS F., 21
- FALZEA A., 12
- FEHLEN F., 195
- FELBER J.P., 193
- FENET A., 247, 249
- FÉRAL P.A., 141
- FERRAJOLI L., 16, 21
- FERRANTE R., 159
- FERRARESE M.R., 186
- FERRARI D., 16, 44
- FERRARI E., 21
- FERRARI G.F., 13, 31, 47
- FERRARI-BREEUR C., 179
- FERRERI S., 98, 153, 251, 263
- FEUGIER J.L., PRADINES M.H., 226
- FIGLIOLI P., 90
- FISHMAN J.A., 239
- FLEURY C., 99
- FONTANA M., RICCI M., 119
- FOUCART E.V., 110
- FRANCAVILLA D., 199
- FRANCHINI C., 155
- FRANÇOIS A., 87, 88
- FREY M., 105
- FRIEDLAND R., BODEN D. (eds), 293
- FROIDEVAUX D., 192
- FROMONT M., 158
- FURETIÈRE A., 91
- FUSARO A., 89, 138
- GADDA G., 162
- GAGLIARDI B., 21, 117, 121, 152, 225
- GAGNON A.G., 191
- GAGNON A.G., TURGEON L., DE  
CHAMPLAIN O., 30, 80, 85
- GALETTA D.U., 56
- GALGANO F., 2, 159
- GALLAS T., 98
- GALLEGO ANABITARTE A., 141, 141
- GALLO G., 261
- GAMBARO A., SACCO R., 2, 17, 131
- GAMBINO S., 41
- GARZONE G., 265
- GAUDEMET Y., 132
- GAUDET M., 145
- GAZIER F., 112
- GAZZOLA M., 142
- GEERTZ C., 37
- GELLNER E., 39
- GENETTE G., 272
- GENICON T., 138
- GEORGAKAKIS D., 2, 146
- GERMER P., 268
- GEROTTO S., 47
- GHISALBERTI C., 159
- GIANNINI M.S., 95, 218, 224
- GICQUEL J.E., 58
- GILISSEN J., 89, 243
- GIOVANNI PAOLO II, 10
- GLANERT S., 254
- GLENN H.P., 39
- GNES M., 72, 72, 122
- GOLDTHORPE J.H., 198
- GONOD P., 106
- GOTTI P., 28
- GOUGENHEIM J.B., 97
- GRAMSCI A., 99
- GRASSO E., 84, 123, 152, 194, 233,  
263
- GRAVIER M., 147
- GRAZIADEI M., 138, 154, 276
- GRÉGOIRE R., 107
- GRIFFITHS J., 243
- GRIFFO M., 199
- GRILLI A., 1, 145
- GRIN F., 230

- GROENVELD S., VAN DER WALLE S., 165  
 GROOTAERS J., 166  
 GROPPI T., 70  
 GROSSI P., 13, 33, 90  
 GROSSO E., 12, 21, 71, 72  
 GUADAGNI M., 243  
 GUALDO R., 253  
 GUASTINI R., 267, 275, 276  
 GUAZZAROTTI A., 15  
 GUELLA F., 172, 194  
 GUENÉE B., 89  
 GUGGEIS M., 255, 260  
 GUGLIELMI G.J., 94  
 GUILLOREL H., KOUBI G., 33, 44, 96  
 GUILLOUD-COLLIAT L., 246  
 GUSTAPANE E., 160, 200
- HÄBERLE P., 9, 31  
 HABERMAS J., TAYLOR C., 11  
 HAGÈGE C., 49, 87, 244  
 HALPERIN J.L., AUDREN F., 138, 139  
 HAMANN J.G., 37  
 HANNAY E., 169  
 HARDY J., 98  
 HARLOW C., 224  
 HAURIOU M., 116, 135  
 HEADY F., 85  
 HÉBERT M., 89  
 HERBOTS J., 263  
 HERDER J.G., 38  
 HEEREN G., 201  
 HEYD D., 62  
 HOBBSAWM E.J., 40, 48  
 HOFMAN H.C.H., TURK A.H. (eds), 219  
 HOLMES J.S., 265  
 HOUSE J., 265  
 HOWARD M.M., 74  
 HUSA J., 157  
 HUXLEY J.S., HADDON A.C., 38
- IANNACCARO G., DELL'AQUILA V., 62
- ILIOPOULOU A., 23, 179  
 IORIATTI E., DI MICCO D., 264  
 IORIATTI FERRARI E., 261  
 IRTI N., 271  
 IZZI D., 20
- JACOBS D., REA A., 211  
 JACOMETTI V., POZZO B. (cur.), 142  
 JACOMETTI V., POZZO B., 266  
 JACQUÉ J.P., 219  
 JAMALIO A., 160  
 JANIN B., 204  
 JÁUREGUI BERECIARTU G., 12  
 JAYME E. (cur.), 37  
 JEAN-PIERRE D., 116  
 JÈZE G., 135, 140  
 JOHNSON M.L., 49  
 JOUANNA A., 91
- KAELBLE H., 144  
 KAFTANI C., 102, 107, 120  
 KARPEN U., XANTHAKI E. (eds), 263  
 KEATING M., 82  
 KELLY R.M., 78  
 KERNAGHAN K., 79  
 KERNAGHAN K., SIEGEL D., 32  
 KING R.D., 59  
 KINGSLEY D.J., 30, 77  
 KLEIN G., 49, 161  
 KNAPP B., 83  
 KODJO-GRANDVAUX S., KOUBI G. (dir.), 138  
 KOHN H., 35, 45  
 KOLLER W., 266  
 KOSCHAKER P., 132  
 KOSTAKOPOULOU T., 21  
 KOVACS P., 263  
 KRÄMER L., 254  
 KRIESI H., WERNLI D., SCIARINI P., GIANNI M., 195  
 KÜBLER D., KOBELT E., ANDREY S., 80, 82, 213  
 KYMLICKA W., 10, 42, 42, 55, 62, 81  
 KYMLICKA W., PATTEN W., (cur.), 59

- LABELLE M., COUTURE J., REMIGGI F., 32  
 LABOULAYE E., 110  
 LABRIE N., 247  
 LACOSTE Y. (dir.), 44  
 LAFERRIÈRE E., 106  
 LAGARDE C., 42  
 LAGRANGE M., 141, 146  
 L'HUILLIER J., 141  
 LAMÈTHE D., MORETEAU O., 142  
 LATTANZI G., 64  
 LAVIALLE C., 57  
 LAWFOED K., 82  
 LEBEDEL S., 158  
 LE BRAS G., 94  
 LE BRET C., 99  
 LE BRIS C., 58  
 LEFAS A., 107, 110  
 LEFEBVRE S., 108  
 LEFEVRE A., 265  
 LEFRANÇOIS N., 197, 198  
 LEGENDRE P., 102  
 LENAERTS K., VANHAMME J., 229  
 LENZ B., 28  
 LEROY M., 165  
 LEVENTHAL R.S., 39  
 LÉVI-STRAUSS C., 48  
 LEWALLE P., HERBIET M., DRESSEN C., COUMONT P., 168  
 LIGUORI A., 183  
 LIM H.H., 78  
 LINDER W., 206  
 LIPARI N., 248  
 LIPSKY M., 30  
 LOCHAK D., 158  
 LØGREID P, WISE L.R., 78  
 LOLLINI A., 129  
 LOMBAERT B., 211  
 LOMBARDI G., 15  
 LOMBARDI M.T., 261  
 LORD MILLET, 229  
 LOUREIRO K.S., HADJAR A., SCHARF J., GRECU A., 215  
 LOUVIN R., 166  
 LOWE R., 199  
 LOYSEAU C., 101  
 LÜDI G., 49, 72  
 LUNDMARK T., 270  
 LUZZATTO R., 71  
 MABILLE X., 191  
 MACAREL L., 134  
 MACHIAVELLI N., 34  
 MADONIA F.P., 91  
 MAGÈRE PHILIPPE P., ESMEIN B., POTY M., 197  
 MAKEY W.F., 14  
 MALO L., 58  
 MANCINI P.S., 37, 38  
 MANCINI S., 43  
 MANGENOT M., 143, 144, 145, 148  
 MANNA A., MANNA F., 160  
 MANNORI L., SORDI B., 95, 120  
 MANZONI A., 36  
 MARCHELLO-NIZIA C., 88  
 MARCOU G., 157  
 MARKESINIS B., 153  
 MARSHALL T.H., 12  
 MARTINES T., 71  
 MASON A., 37  
 MASSERA A., 29  
 MASSON J.P., 204  
 MASSOT J., GIRARDOT T., 134  
 MASTINU E.M., 20  
 MASTROMARINO A., 13, 166, 190, 191, 209  
 MATTARELLA B.G., 200  
 MATTILA H.E.S., 98  
 MAYER O., 111  
 MAZEAUD D., 138  
 MAZZARESE T., 271  
 MAZZINI G., 38, 45  
 McRAE K.D., 80  
 MEEHAN E., 21  
 MEGALE F., 261  
 MEIER K.J., 77  
 MEIER K.J., HAWES D.P., 77, 79, 203  
 MEIER K.J., MORTON T., 80

- MELIS G., 160, 161, 162, 201  
 MELIS G., TOSATTI G., 160  
 MELLERAY F., 139  
 MÉNY Y., (cur.), 158  
 MERRYMAN J.H., 156  
 MESTRE A., 136  
 MESTRE J.L., 95, 100, 108, 133, 137  
 MICHEL V., 249  
 MIHAESCU EVANS B.C., 229  
 MILANI G., 12, 46, 71, 73  
 MILIAN-MASSANA A., 247  
 MILL J.S., 9, 36, 198  
 MOLINA J.A.M., 29  
 MONACO R., 268  
 MONNET J., 1  
 MONTESQUIEU, 102  
 MOORE M.H., 170  
 MORI P., 279  
 MORRA L., PASA B., 266  
 MORRONE A., 16  
 MORTATI C., 12  
 MOSTACCI E., 12, 171, 218  
 MOUNIER E., 11  
 MOUSNIER R., 36, 100  
 MOYSON S., RAAPHORST N., GROE-  
 NEVELD S., VAN DE WALLE S., 202  
 MUCCIARELLI, F.M., 268
- NAPOLI M.T., 139  
 NAPOLITANO G., 29  
 NASCIBENE B., 21  
 NAVARRETTA E., 138  
 NEHL H.P., 222  
 NELDE P.H., 241  
 NEYRAT A., 132  
 NICOLETTI F., 229  
 NIDA E.A., TABER C., 266  
 NIGRO M., 158  
 NORD C., 265, 266
- OBERDORFF H., 148  
 OLIVETTI M., 191  
 OLIVIER D., 99, 106  
 ORTEGA L., 219
- ORTOLANI A., 14  
 OSIMO B., 265  
 OST F., 172  
 OUARDALITU A.-L., 212
- PAGÈS G., 120  
 PALAZZO D., 28  
 PALEOLOGO G., 158  
 PALERMO F., WOELK J., 80, 87  
 PALICI DI SUNI E., 23, 31, 87, 188,  
 245  
 PANZERI L., VIVIANI SCHLEIN M.P.,  
 161  
 PAPA L., 83  
 PAPADOPULOS Y., 208, 214  
 PAPPANO D., 119  
 PARRIS H., 200  
 PASA B., 105, 267  
 PASA B., ROSSI P., WEITEMBERG M.  
 (CUR.), 250  
 PASQUALI L., 259  
 PASSAGLIA P., 40  
 PATRITO P., 201  
 PATTEN A., 206  
 PAULY M., 196  
 PEGORARO L., 75  
 PELLEW J., 199, 201  
 PENCO E., 224  
 PENTASSUGLIA G., 55  
 PEPE V., 98  
 PEPORTE P., KMEC S., MAJERUS B.,  
 MARGUE M., 196  
 PERRENOUD S., 173, 176  
 PETERS B.G., SCHRÖTER E., VON MA-  
 RAVIC P., 79  
 PETTERUTI C., 48  
 PICARD E., 50, 99  
 PICOZZA E., 29  
 PIERGIGLI V., 48, 55, 73  
 PINDER J., 83  
 PINGEL, I., 142  
 PIZZORUSSO A., 15, 16, 31, 71  
 PLANTEY A., 112  
 POCHARD M., 28, 123

- POGGESCHI G., 54, 67, 69  
 PONCIBÒ C., 203  
 PONTIER J.M., 57, 58, 128  
 POTO M., 171  
 POZZO B., 88, 91, 98, 269, 274, 275  
 POZZO B. (cur.), 156  
 PRATE A., 144  
 PRAVITA M., 28  
 PREDÀ D., 217  
 PRINCIPATO A., 46  
 PROCACCI G., 94  
 PYM A., 264
- QUERTAINMONT P., 169
- RANDERAAD N., 162  
 RAUS R., 141  
 RAWLS J., 37  
 RÉAUME D.G., 14  
 REBOUD L., 241  
 REGA L., 266  
 REISS K., VERMEER H.J., 265  
 RENAN E., 46  
 REUTER P., 223  
 RHONHEIMER M., 11  
 RIALS S., 104  
 RICCI G., 253  
 RICHELET P., 91  
 RIDEAU J., 229  
 RIDOLA P., 31  
 RINGELHMEIN J., 63  
 RIVERO J., 96, 103, 104, 106, 132, 132, 137, 218, 223  
 ROCCATI M., 261  
 ROCHER R., 199  
 ROKKAN S., URWIN D., 81  
 ROLLA G., 24, 83, 84  
 ROMANELLI GRIMALDI C., 71, 73  
 ROMEO G., 12  
 ROOSEVELT T., 98  
 ROPPO E., ZACCARIA R. (cur.), 130  
 ROSSI S., 12  
 ROULAND N., 93, 96  
 ROUSTAN M., 35
- ROY O., 11  
 RUIZ VIEYTEZ E.J., 49  
 RUMPF J., 111  
 RUSSO E., 268
- SACCO R. (cur.), 259  
 SACCO R., 6, 17, 44, 134, 137, 138, 154, 221, 259  
 SACCO R., CASTELLANI L. (cur.), 259  
 SACCO R., ROSSI P., 138  
 SADLAN P., 120  
 SAHLINS P., 18  
 SALTARI L., 157, 224  
 SALVATORELLI L., 38  
 SALVI C., 58  
 SANDULLI P., SOCCI A.M., 163  
 ŠARČEVIĆ S., 250, 260, 262, 263  
 SAVIDAN P., 80  
 SAVINO M., 72  
 SAVOIE D.J., 78, 203  
 SBAILÒ C., 40  
 SCARCIGLIA R., 153  
 SCARPA F., 264, 264, 266  
 SCHEPISI C., 277  
 SCHERMERS H.G., WAELBROCK D.F., 153  
 SCHMITT C., 40, 93  
 SCHNAPPER D., 14, 49  
 SCHULZE H., 33  
 SCHWARZE J., 218, 221, 225  
 SCIALOJA V., 45  
 SCOTT J.B., 97  
 SEIDEL K., 145  
 SÉRIOT P., 39  
 SERMAIN J.P., 95  
 SEVE R., 100  
 SHAW J., 23  
 SHUIBHNE N., 60  
 SIEYÈS E.J., 46, 120  
 SILICANI J.L., 114  
 SIMON T.W., 64  
 SMORTO G., 156  
 SNELL-HORNBY M., 264, 265  
 SOLEIL S., 92, 137, 137, 138, 139

- SOMMA A., 113, 131  
 SONI V., 78  
 SPAGNA MUSSO E., 70  
 SPAMPINATO B., 28  
 SPINACI S., 23  
 STEIN E., 219, 224  
 STEINBERG J., 39  
 STIZIA L., 23  
 STOLLEIS M., 160  
 STRUMIA F., 22  
  
 TAMIR Y., 36  
 TARELLO G., 89, 270, 270  
 TELCHINI I., 32  
 TENELLA SILLANI C., 138  
 TERLIZZI G., 138  
 TESAURO G., 19, 37  
 THIESSE A.M., 35  
 THORNBERRY P., 55  
 THORNBERRY P., MARTÌN ESTÉBANEZ  
   M.A., 69  
 TIMBAL P.C., CASTALDO A., 100  
 TONIATTI R., 15, 18, 31, 32, 41  
 TOSI D.E., 259  
 TRAUSCH G., 197  
 TREGGIARI F., 37  
 TRUCCO L., 142  
 TRUCHOT C., 247  
 TURGEON L., GAGNON A.G., 78  
 TURGOT J.R., 99  
 TURK A.H., 218  
 TURNER F.J., 186  
 TWINNING W., 249  
  
 URBAN N., 247  
 USHER J., 220  
 UYTENDAELE M., 165  
 UYTENDAELE M., WITMEUR R., 192  
  
 VAN PARIJS P., 62  
 VANDERLINDEN J., 99, 106  
 VAUCHEZ A., 218  
 VENTURA S., 190  
 VENUTI L., 263, 266  
 VERMEER H.J., 265  
 VERNET LLOBET J., 195  
 VERPEAUX M., 58, 58  
 VISCONTI, J. (cur.), 261  
 VIVIANI SCHLEIN M.P., 261  
 VIVIEN A.F.A., 108  
 VOLTAIRE, 120, 120  
 VON BUSEKIST A., 213  
 VON PROSCHWITZ G., 105  
  
 WAKEFIELD J., 31  
 WALINE M., 121  
 WALTER H., 34  
 WATSON A., 154, 249  
 WEBER M., 2  
 WEIDENFELD K., 94, 133  
 WEILER J.H.H., 18, 259  
 WILKINSON B., 28  
 WILLIAMS M.S., 11, 13  
 WILLIAMS V.M., WILLIAMS B.N., 202  
 WILSON J., 145  
 WOELK J., PENASA S., GUELLA F.  
   (CUR.), 31, 187  
 WRIGHT S.C., TROPP L.R., 244  
  
 ZAMUNER E., 259  
 ZANINI P., 186  
 ZANNONI D., 279, 287  
 ZANOBINI G., 92  
 ZANTEDESCHI F., 39  
 ZARCA A., 181  
 ZILLER J., 113, 123, 225, 228, 242  
 ZOLA A., 119





LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso  
nel mese di giugno dell'anno 2020  
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli  
Stampato in Italia / Printed in Italy  
red.nignat - ftc.desgiu

*Per informazioni ed acquisti*

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)



Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino  
13/2020

8120084200



ELENA GRASSO  
Multilinguismo  
e funzione pubblica  
ESI

Questo volume, sprovvisto del taloncino a fronte, è da considerarsi copia saggio gratuito esente da IVA (art. 2, c. 3, lett. d, DPR 633/1972)

€ 47,00

ISBN 978-88-495-4273-8



9 788849 542738