

# Osservatorio sulle fonti

## INTEGRAZIONE LINGUISTICA E MULTILINGUISMO NEL CONTESTO DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA. LA PROSPETTIVA DELL'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DEI MIGRANTI<sup>\*</sup>

di Vincenzo Casamassima - Giacomo Delledonne<sup>\*\*</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La cornice di riferimento: il diritto primario dell'Unione europea. - 3. L'integrazione linguistica nel diritto derivato dell'Unione europea: punti di partenza differenti. - 4. L'integrazione linguistica oltre i confini del diritto derivato dell'Unione europea. - 4.1. Il soft law in materia di immigrazione. - 4.2. Il soft law in materia di istruzione. - 4.3. Oltre il soft law. - 5. Alcuni rilievi conclusivi.

### 1. Introduzione

In questo contributo ci si propone di fare il punto circa gli strumenti normativi e le linee d'intervento dell'Unione europea in materia d'integrazione linguistica e di "governo" del pluralismo linguistico.

Si seguirà un approccio basato sullo studio delle fonti, con una particolare attenzione per lo snodo fra diritto primario e diritto derivato. Al tempo stesso, però, si dovrà sempre tener conto della prospettiva diacronica. L'"atteggiamento" dell'ordinamento dell'UE nei confronti dei problemi linguistici – come anche di numerosi altri – ha subito una chiara torsione fin dagli anni Novanta del secolo scorso. Tale torsione è riconducibile alle due tendenze – contestuali, ma non necessariamente convergenti – che sono state denominate *widening* e *deepening*<sup>1</sup>. Si vuole cioè dire che l'allargamento dell'UE e l'adesione di numerosi Stati dell'Europa centrale e orientale – tredici fra il 2004 e il 2013 – sono andati di pari passo con un evidente salto di qualità nella costituzionalizzazione dell'UE, consegnato però alle incertezze e alle oscillazioni del processo semipermanente di revisione dei trattati<sup>2</sup>. Muovendo dall'introduzione della cittadinanza dell'UE e dall'allargamento della stessa verso est – con l'adesione di nuovi Stati membri, spesso caratterizzati dalla presenza di cospicui gruppi minoritari al loro interno – l'integrazione linguistica può rappresentare un utile riferimento per comprendere la reale portata delle trasformazioni da allora intercorse.

---

<sup>\*</sup> Il saggio è frutto della riflessione congiunta dei due autori; tuttavia Giacomo Delledonne ha redatto i paragrafi 1 e 2 e Vincenzo Casamassima i paragrafi 3 e 4. Il paragrafo 5, infine, è da attribuirsi a entrambi gli autori. È destinato alla pubblicazione all'interno del volume *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, a cura di F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima ed E. Rossi, in corso di pubblicazione per Pisa University Press.

<sup>\*\*</sup> Vincenzo Casamassima è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa; Giacomo Delledonne è borsista post-dottorato presso l'Institut d'études européennes dell'Université Saint-Louis di Bruxelles.

<sup>1</sup> Cfr. a tale proposito Y. MÉNY, *L'Unione europea: too big to fail?*, in *il Mulino*, 2014, p. 184 ss.

<sup>2</sup> Come definito da B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 499 ss.

# Osservatorio sulle fonti

In relazione alla prospettiva specificamente assunta dalla più ampia ricerca entro cui il presente contributo si colloca, ovvero quella dell'integrazione linguistica all'interno delle istituzioni scolastiche degli studenti appartenenti alle c.d. "nuove minoranze", si constata – è un'affermazione che argomenteremo nel corso delle prossime pagine – come confrontarsi con il livello del diritto dell'Unione europea risulti indispensabile (e, in un certo senso, naturale), ma, allo stesso tempo, foriero di delusioni, quanto meno per chi si accosti a tale diritto con la speranza di trarne indicazioni esaurienti e vincolanti. Per un verso, infatti, il "multilinguismo" è un tratto distintivo dell'Unione europea (con riguardo alle relazioni interne alle istituzioni, ai rapporti tra cittadini europei e istituzioni dell'Unione e in riferimento alla promozione dell'apprendimento delle lingue straniere da parte dei cittadini europei<sup>3</sup>) ed è concepito anche come vettore di integrazione sociale e politica. Per un altro verso, però, l'attenzione delle normative (e delle politiche dell'Unione) si concentra in maniera ampiamente prevalente sul versante "interno" dell'integrazione linguistica (integrazione dei cittadini europei), restando invece in secondo piano, quanto meno al livello degli strumenti di *hard law*, quello "esterno" (integrazione linguistica degli immigrati provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea).

In quest'ottica, l'approccio adottato enfatizza, dunque, come è stato affermato in dottrina, la centralità del "multilinguismo", come tratto tipico dell'identità europea, lasciando in secondo piano il concetto di "diversità linguistica", come nozione aperta all'apporto di identità linguistiche diverse da quelle corrispondenti alle lingue ufficiali dell'UE<sup>4</sup>. Rilevabile è poi, senza dubbio, un'importante apertura del diritto euro-unitario, pur in assenza di una sua competenza normativa diretta dell'Unione, nei confronti della questione della tutela delle lingue minoritarie, intese come lingue proprie degli appartenenti a minoranze composte da cittadini di stati membri, stanziati in determinati territori e parlanti una lingua diversa da quella ufficiale dei suddetti stati<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>Basti pensare, a quest'ultimo proposito, a quanto affermato al punto 44 delle Conclusioni della Presidenza in riferimento al Consiglio europeo del 15-16 marzo 2002, laddove, tra le azioni che il Consiglio europeo invita ad intraprendere nel campo dell'istruzione vi sono quelle volte a «migliorare la padronanza delle competenze di base, segnatamente mediante l'insegnamento di almeno due lingue straniere sin dall'infanzia: fissazione di un indicatore di competenza linguistica nel 2003 [...]».

<sup>4</sup>Lo sottolinea, per esempio, R.C. SALOMONE, *Multilingualism and Multiculturalism: Transatlantic Discourses on Language, Identity, and Immigrant Schooling*, in *Notre Dame Law Review*, Vol. 87, 2012, pp. 2040-2041, la quale afferma che la Commissione e il Parlamento europeo, non diversamente dalle istituzioni di altre organizzazioni internazionali regionali "in recent years have repeatedly affirmed multilingualism with vague hints toward linguistic diversity" e che "the focus has been on national languages of Europe in the interests of globalism and European integration and not on languages like Chinese, Arabic, and Turkish, spoken by immigrants outside the Western European orbit".

<sup>5</sup>In merito a tale profilo, sul quale non è qui possibile soffermarsi approfonditamente, cfr. O. FERACI, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto dell'Unione europea*, in Accademia della Crusca-Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, *Lingua e diritti. La piazza delle lingue 2013*, Vol. II, *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Atti del convegno di Firenze del 15 novembre 2013, a cura di P. Caretti e A. Cardone, Accademia della Crusca, Firenze, 2014, p. 35 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Si tratta, in ogni caso, di un'apertura alla "diversità" che resta circoscritta a identità linguistiche storicamente radicate nei territori degli Stati membri. In tal senso, si orienta, tra l'altro, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, accordo internazionale sottoscritto nel quadro del Consiglio d'Europa, estraneo dunque all'ambito delle fonti dell'Unione, ma richiamato dalle istituzioni europee, in assenza di definizioni fornite dal diritto euro-unitario del concetto di minoranza linguistica, come modello di riferimento ai fini delle proprie iniziative in materia di tutela delle lingue minoritarie<sup>6</sup>. Rinviando al prossimo paragrafo per un'analisi del diritto primario dell'Unione europea rilevante ai fini del presente studio, deve constatarsi che, sempre all'interno di atti prodotti nell'ambito del Consiglio d'Europa, sono reperibili indici di una specifica attenzione al profilo dell'integrazione linguistica degli immigrati. Basti pensare, a tal proposito, oltre che all'ampia produzione di documenti e report in materia, *in primis*, alle previsioni contenute nella Carta sociale europea ed, in particolare, all'art. 19 della stessa relativo al "diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza", che contiene specifiche previsioni sull'insegnamento linguistico da assicurare ai lavoratori migranti e ai loro familiari<sup>7</sup>.

Emerge, nel quadro degli atti sopra evocati o richiamati, l'aspetto, centrale ai nostri fini, dell'apprendimento della lingua del paese d'accoglienza, come strumento di integrazione scolastica (e sociale). Sul punto, come in generale in riferimento alle fonti e ai documenti di diritto internazionale, ci si può però limitare, in questa sede, a fare rinvio ai contenuti del contributo di Francesca Biondi Dal Monte, pubblicato all'interno di questo volume, accingendoci senza indugi ad intraprendere il nostro percorso analitico, in aderenza allo schema più sopra delineato.

## 2. La cornice di riferimento: il diritto primario dell'Unione europea

Per quanto riguarda il diritto primario dell'UE, le disposizioni di cui un'analisi come questa deve tener conto costituiscono l'evidente risultato di una stratificazione di

---

<sup>6</sup> L'art. 1 della Carta citata nel testo, dedicata alle «definizioni», statuisce infatti che «ai sensi della presente Carta: a) per «lingue regionali o minoritarie» si intendono le lingue: i) usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato; e ii) diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di detto Stato; *questa espressione non include né i dialetti della(e) lingua(e) ufficiale(i) dello Stato né le lingue dei migranti [...]*» (corsivo nostro). A oggi, diciassette Stati membri dell'UE hanno ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie; l'Italia e la Francia, invece, l'hanno firmata ma non ancora ratificata. Come ha ricordato recentemente il Parlamento europeo e come si dirà con maggior precisione *infra*, la Carta europea è perciò idonea a «fungere[re] da riferimento per la salvaguardia delle lingue a rischio di estinzione e da strumento di tutela delle minoranze, due elementi specificati nei criteri di Copenaghen che gli Stati devono soddisfare per poter aderire all'UE» (risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 2013 sulle lingue europee a rischio di estinzione e la diversità linguistica nell'Unione europea (2013/2007(INI)), disponibile su <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=3&id=591>).

<sup>7</sup> L'art. 19 richiamato nel testo statuisce, infatti, che [le parti si impegnano] «a favorire ed a facilitare l'insegnamento della lingua nazionale dello Stato di accoglienza oppure se vi sono diverse lingue, di una di esse, ai lavoratori migranti ed ai loro familiari; - a favorire ed a facilitare per quanto possibile, l'insegnamento della lingua materna del lavoratore migrante ai suoi figli».

# Osservatorio sulle fonti

materiali normativi, risalenti a diverse stagioni dell'integrazione europea e perciò tributari di ispirazioni differenti.

La Carta dei diritti fondamentali del 2000 – cui l'art. 6 TUE attribuisce ormai lo stesso valore giuridico dei trattati – annovera la lingua tra i possibili fattori di discriminazione vietati, insieme col sesso, la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, la religione, e così via (art. 21)<sup>8</sup>. Al tempo stesso, all'art. 22 la Carta enuncia il principio del rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica. Il rispetto per la diversità culturale e linguistica e la vigilanza sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo sono enunciati anche al terzo paragrafo dell'art. 3 TUE.

La tutela della lingua ufficiale nazionale di uno Stato membro può costituire, all'occorrenza, una componente dell'identità nazionale e costituzionale di quello Stato, "rispettata" dall'Unione in virtù dell'art. 4, par. 2, TUE<sup>9</sup>. Come si dirà anche in seguito, la tutela della lingua ufficiale nazionale può fungere da giustificazione per misure nazionali restrittive di una libertà fondamentale, pur nel rispetto del principio di proporzionalità.

Tra i valori fondanti dell'Unione – definiti dalla "clausola di omogeneità" dell'art. 2 TUE<sup>10</sup> – figura il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. È il caso di ricordare, a questo riguardo, che il riferimento ai diritti delle persone appartenenti a minoranze è stato aggiunto a questa disposizione soltanto per opera del trattato di Lisbona. Come si vedrà, tale scelta è direttamente collegata all'allargamento dell'Unione verso est.

Fino a questo momento sono state menzionate disposizioni di diritto primario che enunciano diritti e principi.

Se invece si rivolge l'attenzione ai compiti affidati dai trattati alle istituzioni dell'Unione in materia di tutela del pluralismo linguistico e culturale, ci si deve confrontare con le previsioni relative a due settori di intervento delle istituzioni euro-unitarie.

Viene certamente in rilievo, a tal proposito, il Titolo XIII del TFUE e, in particolare, l'art. 167 TFUE, disposizione la quale, al primo comma, prevede che "l'Unione

---

<sup>8</sup> Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali non aveva valore giuridico. Con specifico riguardo al problema delle discriminazioni fondate sulla lingua, anzi, la dottrina aveva notato che i trattati erano silenti su questo punto, non considerandola alla stregua di un autonomo motivo di discriminazione (cfr. T. AHMED, *Demanding Minority (Linguistic) Rights from the EU: Exploiting Existing Law*, in *European Public Law*, 2009, 379 ss.).

<sup>9</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 2011 in causa C-391/09, *Runevič-Vardyn*.

<sup>10</sup> Nel senso indicato da F. SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000. V. inoltre, in tempi più recenti, R. MICCÙ, *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il "progetto europeo" dentro e oltre la crisi*, in *federalismi.it*, n. 19/2014. Il ruolo dell'art. 2 TUE, letto insieme ad altre disposizioni dei trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è valorizzato anche da P. TORRETTA, *Diritti fondamentali e protezione delle "istanze collettive di diversità": il caso delle minoranze linguistiche*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, II, 2014, pp.710-711 e pp. 730-733.

# Osservatorio sulle fonti

contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”. Si può ritenere che tale prescrizione estenda il suo raggio di applicazione ai profili attinenti alla tutela del pluralismo linguistico, senz’altro elemento costitutivo delle culture degli Stati membri, al cui pieno sviluppo l’Unione contribuisce, incoraggiando la cooperazione tra i suddetti Stati e, ove necessario, appoggiando e integrando la loro azione.,

Di natura non differente da quelle appena richiamate, sono le competenze esercitabili dall’Unione in materia di istruzione, a cui è dedicato il Titolo XII del TFUE, competenze il cui esame risulta di particolare interesse nell’economia del presente lavoro. All’art. 165 TFUE si legge che “l’Unione contribuisce allo sviluppo di un’istruzione di qualità, incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione nel pieno rispetto della loro responsabilità per quanto riguarda il contenuto dell’insegnamento e l’organizzazione del sistema d’istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche” (corsi nostri). In questo caso, il rispetto per il pluralismo linguistico che caratterizza numerosi Stati membri pare fungere da limite interno per l’esercizio, da parte delle istituzioni dell’UE, delle competenze di supporto previste dall’art. 165. Oltre a ciò, però, si aggiunge, al secondo comma, che l’azione dell’Unione dovrebbe tendere allo sviluppo della dimensione europea dell’istruzione, segnatamente con l’approfondimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri. Gli strumenti previsti dall’art. 165 per dare attuazione a questi orientamenti sono, da un lato, azioni d’incentivazione adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, con esclusione di qualsiasi armonizzazione delle discipline nazionali, e, dall’altro, raccomandazioni adottate dal Consiglio su proposta della Commissione. Si tratta di una base giuridica introdotta nel diritto primario per opera del trattato di Amsterdam, nel 1997<sup>11</sup>.

Se è vero, peraltro, che la lettura di tali disposizioni deve essere illuminata dalla considerazione dell’art. 14 della Carta di Nizza, ai sensi del quale “ogni persona ha diritto all’istruzione” e che veicola, in linea di principio, un superamento della precedente sostanziale accessoria di tale diritto alla libertà di circolazione dei lavoratori comunitari, è, altresì, noto come, in forza dell’art. 51 della suddetta Carta, le disposizioni di quest’ultima, tra cui l’art. 14, non sono in grado di incidere sulla configurazione dei compiti attribuiti all’Unione e sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri; elemento tanto più significativo, come si vedrà, rispetto alla “materia” dell’integrazione degli immigrati provenienti da Stati non appartenenti all’UE, per la quale l’UE stessa non dispone di vere e proprie competenze e può, tutt’al più, fare ricorso a strumenti di soft law.

---

<sup>11</sup> Cfr. M. COCCONI, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell’istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale dell’Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 1411 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Quanto al profilo contenutistico delle norme sinora esaminate, come si vede, la tutela dei diritti delle minoranze – fra cui le minoranze linguistiche – e la protezione del pluralismo linguistico e culturale costituiscono i due poli fra cui si devono collocare le azioni dell’Unione in questo ambito. L’intreccio fra questi due obiettivi costituisce un caratteristico risultato dell’allargamento verso est. Nel 1993, infatti, i c.d. criteri di Copenaghen avevano dato forma stabile – se così si può dire – a una proiezione esterna della clausola di omogeneità: con essi, infatti, si stabilì che fra i parametri per valutare l’ammissione all’Unione di nuovi membri figurassero la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, la tutela delle minoranze e un’economia di mercato<sup>12</sup>. Il criterio del rispetto dei diritti delle minoranze, peraltro, aveva altresì lo scopo di smorzare possibili tensioni tra la Federazione russa e quegli Stati – soprattutto dell’area baltica – caratterizzati dalla presenza di cospicue minoranze russofone<sup>13</sup>.

In particolare, la Commissione avrebbe valutato i progressi di ciascun ordinamento nazionale sulla strada dell’adeguamento alle prescrizioni della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d’Europa. Per quanto riguarda il settore dell’istruzione, che qui c’interessa, l’art. 14 della Convenzione-quadro prevede: il diritto di ogni persona appartenente a una minoranza nazionale di apprendere la sua lingua minoritaria; la possibilità, per tali persone, di apprendere la lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua nelle aree d’insediamento rilevante o tradizionale e qualora vi sia una sufficiente domanda.

A completamento di quanto sinora detto occorre, peraltro, aggiungere un ulteriore elemento. Se anche si mantiene ferma la distinzione fra minoranze nazionali (come i Russi delle Repubbliche baltiche o gli Ungheresi di Romania e Slovacchia) e minoranze etniche (come i Sorabo-lusaziani della Germania), nondimeno si vede come l’oggetto delle tutele previste dal diritto primario dell’Unione siano, come già si accennava nell’Introduzione, le lingue riconducibili all’identità – sovente plurale – degli Stati membri.

---

<sup>12</sup> Le conclusioni della Presidenza danese dell’Unione europea – definite dal Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 1993 – sono disponibili su [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf). Cfr. inoltre F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, 94, che sottolineano come nel quindicennio successivo alla formulazione dei criteri di Copenaghen la tutela delle minoranze sia “rimast[a], in ambito comunitario, un criterio di carattere politico”; e M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010, 109 ss., che si sofferma invece sulla “svolta” nell’atteggiamento delle istituzioni dell’Unione innescata dall’allargamento verso est. Sulla condizionalità, in generale, si può vedere C. PINELLI, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, 2004, 354 ss.

<sup>13</sup> Cfr. J.-B. ADREY, *Minority Language Rights Before and After the 2004 EU Enlargement: The Copenhagen Criteria in the Baltic States*, in *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 2005 453 ss. V. anche T. BULAJEVA, G. HOGAN-BRUN, *Language and Education Orientations in Lithuania: A Cross-Baltic Perspective Post-EU Accession*, in *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 2008, 396 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Se passiamo, a questo punto, a prendere in considerazione la dimensione del rapporto tra diritto dell'Unione e identità linguistiche diverse da quelle riconducibili agli Stati membri, rimanendo al livello del diritto primario, ci si deve confrontare con le disposizioni dedicate alla disciplina dell'immigrazione (da paesi terzi), materia "comunitarizzata" dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, a cui sono attualmente dedicati gli artt. 77-80 del TFUE. È agevole verificare come le competenze attribuite all'Unione da tali previsioni siano circoscritte all'ambito dei profili concernenti la concessione dei visti, il controllo alle frontiere, la definizione di un sistema comune di asilo, la circolazione entro i confini dell'Unione di cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno degli Stati membri.

Il profilo dell'"integrazione sociale (e politica)" degli immigrati è invece lasciato nella disponibilità normativa dei singoli Stati, limitandosi il Trattato a prevedere la possibilità di interventi di sostegno nei confronti dell'azione dei suddetti. L'art. 79, comma 4, TFUE stabilisce infatti che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri" (corsivo nostro): siamo nel campo del soft law, essendo escluso il ricorso a strumenti di hard law (in primis le direttive) eventualmente finalizzati a realizzare obiettivi di integrazione attraverso un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Restano, dunque, - lo ribadiamo - nella piena discrezionalità degli Stati membri le determinazioni in ordine alla consistenza e alla tipologia degli interventi finalizzati ad agevolare l'inclusione, anche linguistica, nei paesi di accoglienza di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.

Si può affermare, in conclusione di questo paragrafo, che il diritto primario dell'UE dedica un'indubbia attenzione ai temi connessi con la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche, con particolare riguardo per le minoranze "interne", e non trascura di sottolineare l'importanza dell'apprendimento e della diffusione delle lingue (degli Stati membri). Non altrettanto penetrante è il ruolo da esso esercitato in relazione alle specifiche questioni che possono porsi in materia di integrazione linguistica all'interno delle istituzioni formative, in riferimento alle quali il profilo della garanzia dei diritti delle (nuove) minoranze linguistiche si intreccia con quello dell'attivazione e promozione dei processi di integrazione che passano (anche ed in misura significativa) attraverso l'apprendimento della lingua ufficiale del paese ospite (che è poi, nella scuola, la lingua di insegnamento)<sup>14</sup>. Vedremo, nei prossimi due paragrafi, che tale "carezza" del diritto primario si riflette nell'assunzione di posizioni non esenti da un

---

<sup>14</sup> Tale intreccio è molto ben evidenziato da G. GULIYEVA, *Education, Languages and Linguistic Minorities in the EU: Challenges and Perspectives*, in «European Law Journal», Vol. 19, No. 2, March 2013, p. 219 ss.

# Osservatorio sulle fonti

certo tasso di ambiguità da parte del diritto derivato dell'Unione, in relazione al tema dell'integrazione (non solo, ma anche) linguistica dei migranti, diritto derivato che, come si avrà modo di constatare, disciplina le questioni che qui ci occupano in maniera limitata e spesso subordinata al perseguimento di finalità estrinseche rispetto alle due esigenze più sopra richiamate. Non potrà, quindi, meravigliare che, a fronte di ciò, un ruolo essenziale, per quanto intrinsecamente debole, sia esercitato da strumenti di soft law, tra i quali, come in altre aree di intervento dell'Unione europea, hanno trovato spazio quelli inquadrabili nell'ambito dei processi tipici del metodo aperto di coordinamento<sup>15</sup>.

### *3. L'integrazione linguistica nel diritto derivato dell'Unione europea: punti di partenza differenti*

Se si rivolge, dunque, lo sguardo agli svolgimenti del tema dell'integrazione linguistica nel diritto derivato dell'UE (su cui si veda, in questo volume, anche il contributo di Valeria Piergigli), si deve immediatamente constatare che gli atti rilevanti rispondono a principi ispiratori differenti rispetto a quelli sottesi, come abbiamo visto, alla normativa euro-unitaria in materia di garanzia dei diritti delle minoranze linguistiche e di protezione del pluralismo linguistico e culturale. Si è detto, infatti, che le basi giuridiche di cui all'art. 165 TFUE fondano l'adozione di azioni d'incentivazione – da cui rimane escluso qualsiasi tipo di armonizzazione – e di raccomandazioni, le quali non rientrano fra gli atti giuridicamente vincolanti<sup>16</sup>. Un'analisi del diritto derivato dell'UE, tuttavia, rivela che non mancano disposizioni specificamente concernenti la questione dell'integrazione linguistica; il *discrimen*, però, è dato dalla base giuridica. Come spesso è avvenuto nel diritto comunitario, si è partiti dalla necessità di eliminare gli ostacoli all'esercizio di una delle libertà fondamentali previste dal Trattato CEE e di eliminare discriminazioni basate sulla nazionalità tra i cittadini degli Stati membri. In questo caso, a venire in rilievo è stata la libertà di circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, disciplinata, come è noto, dal Regolamento n. 1612/68 del Consiglio. Quest'ultimo, adottato avendo come base giuridica di riferimento l'art. 49 del Trattato CEE (corrispondente all'attuale art. 46 del TFUE)<sup>17</sup>, all'art. 12, comma 1, statuisce che “i figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini

---

<sup>15</sup> A proposito del quale si può vedere, in termini generali, G. MARTINICO, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla “forma di Unione”*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 625 ss.

<sup>16</sup> Pur non essendo affatto prive di effetti giuridici, come dimostra la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE (v. ad es. la sentenza del 13 dicembre 1989 in causa 322/88, *Grimaldi*).

<sup>17</sup> La disposizione citata nel testo statuiva che “fin dall'entrata in vigore del presente Trattato, il Consiglio stabilisce, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo precedente”.

# Osservatorio sulle fonti

di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono”. Si tratta di una disposizione che la Corte del Lussemburgo ha, peraltro, interpretato come in grado di coprire ogni tipologia di percorso formativo e di estendere il suo campo di operatività a tutti i figli di cittadini di altri Stati membri, senza limiti di età<sup>18</sup>.

Sul presupposto che i lavoratori originari di altri Stati membri possano avere una famiglia e, all'interno di questa, dei figli in età scolare, si pose, più concretamente a partire dagli anni '70 del secolo scorso, la questione della loro formazione scolastica e dei problemi che, in relazione a ciò, inevitabilmente potevano evidenziarsi in conseguenza della mancata o debole conoscenza della lingua di insegnamento da parte dei bambini (o dei ragazzi) inseriti nelle scuole dei paesi membri di insediamento dei genitori lavoratori. Una prima risposta a tale questione è venuta con l'adozione della direttiva 77/486/CEE del 25 luglio 1977, relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti.

Come si legge nel preambolo della direttiva, tale atto si prefiggeva lo scopo di richiedere agli Stati membri l'introduzione di misure volte a consentire l'inserimento dei figli dei lavoratori migranti “nell'ambiente scolastico o nel sistema di formazione dello Stato ospitante”, attraverso l'accesso degli stessi ad “un'istruzione adeguata, che comprenda l'insegnamento della lingua di tale Stato”. Si segnala inoltre l'opportunità che gli Stati ospitanti adottino, in stretto raccordo con gli Stati membri di origine, “le misure appropriate, atte a promuovere l'insegnamento della madrelingua e della cultura del paese d'origine dei figli di questi lavoratori, al fine di facilitare il loro eventuale reinserimento nello Stato membro d'origine”. Si tratta di profili specificamente poi toccati dagli artt. 2 e 3 della succitata direttiva.

La prima disposizione statuisce che, “conformemente alle loro situazioni nazionali ed ai loro ordinamenti giuridici, gli Stati membri prendono le misure appropriate perché sia offerta nel loro territorio, a favore delle persone di cui all'articolo 1, un'istruzione d'accoglienza gratuita che comporti in particolare l'insegnamento adattato alle esigenze specifiche di queste persone della lingua o di una delle lingue ufficiali Stato ospitante”, aggiungendo che “gli Stati membri prendono le misure necessarie per la formazione iniziale e continua degli insegnanti che impartiscono questo insegnamento”. La seconda prevede, per parte sua, che “gli Stati membri prendono, conformemente alle loro situazioni nazionali ed ai loro ordinamenti giuridici e in cooperazione con gli Stati d'origine, le misure appropriate al fine di promuovere, coordinandolo con l'insegnamento normale, un insegnamento della madrelingua e della cultura del paese d'origine a favore delle persone di cui all'articolo 1” (si rinvia, in merito a tale profilo, al contributo di Bruno Brancati, in questo volume).

Gli elementi che spiccano nella disciplina introdotta dalla direttiva del 1977 sono perciò la conciliazione fra libera circolazione dei lavoratori ed esigenze legate alla vita familiare, da un lato, e il proposito d'incoraggiare ulteriormente la mobilità

---

<sup>18</sup> Lo rileva G. GULIYEVA, *op.cit.*, p. 221, ove sono reperibili puntuali riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

# Osservatorio sulle fonti

transnazionale dei lavoratori, dall'altro. È vero, d'altronde, che alla logica propria del principio di eguaglianza formale e di non discriminazione si affianca, significativamente, un'apertura verso l'adozione di interventi "positivi" volti a rispondere alle specifiche esigenze degli studenti provenienti da un contesto migratorio. Non sfugge tuttavia che l'integrazione linguistica oggetto della direttiva in questione riguarda (soltanto) i cittadini (e le lingue) degli Stati membri.

Deve, inoltre, segnalarsi, estendendosi nuovamente l'attenzione al di là dei confini dell'integrazione scolastica, che la logica immanente alle libertà fondamentali e alla costituzione del mercato unico, di per sé, si pone in contrasto col principio del pluralismo linguistico, comunque inteso<sup>19</sup>. A tale riguardo risulta emblematica la recente sentenza *Las* della Corte di giustizia<sup>20</sup>. Con quella decisione la Corte di giustizia ha risposto a una questione pregiudiziale, relativa alla compatibilità con la libera circolazione dei lavoratori di una normativa della Regione fiamminga che impone a tutti i datori di lavoro che hanno la propria sede di gestione nel territorio regionale di redigere i contratti di lavoro a carattere transfrontaliero esclusivamente in lingua olandese, a pena di nullità. La Corte di giustizia, dopo aver ribadito che il diritto primario prescrive il rispetto della ricchezza della diversità culturale e linguistica dell'Unione, soggiunge che l'obiettivo di promuovere e stimolare l'uso dell'olandese, che è una delle lingue ufficiali del Belgio, costituisce un interesse legittimo, idoneo a giustificare, in linea di principio, una restrizione agli obblighi imposti dall'art. 45 TFUE. A dispetto di quest'ammissione, però, la normativa belga in questione, non ha superato il *test* di proporzionalità<sup>21</sup>.

Al fine di completare il quadro degli interventi normativi di diritto derivato, risulta necessario, a questo punto, prendere in considerazione le normative euro-unitarie in materia di immigrazione (da paesi terzi). Ricordato che il diritto primario dell'Unione, nel riferirsi a interventi di sostegno alle politiche di integrazione degli Stati, evoca indubbiamente l'integrazione come obiettivo da realizzare appunto attraverso il contributo di appositi interventi euro-unitari, di sostegno a quelli degli Stati membri, si deve constatare che i riferimenti all'integrazione contenuti a livello di diritto derivato (in particolare, nelle direttive 2003/86, sul diritto al ricongiungimento familiare, e nella direttiva 2003/109, sullo *status* degli stranieri lungo-soggiornanti) sono tutt'altro che univoci in ordine, per così dire, al "volto euro-unitario dell'integrazione dei migranti".

---

<sup>19</sup> Lo osserva E. CLOOTS, *Respecting linguistic identity within the EU's internal market: Las*, in *Common Market Law Review*, 2014, 623 ss.

<sup>20</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 16 aprile 2013 in causa C-202/11, *Anton Las c. PSA Antwerp NV*.

<sup>21</sup> A questo proposito E. CLOOTS, *Respecting linguistic identity within the EU's internal market*, cit., 645, osserva criticamente che "The proportionality inquiry in which the Court engaged in *Las* is too open-ended and informal to be able to guide and constrain the Court's process of reasoning in a significant manner. Such guidance, however, is vital in cases involving national identity issues, *inter alia* because it may be feared that the Court will not give due value to a Member State's national identity when at liberty to balance it against integration-oriented Treaty precepts".

# Osservatorio sulle fonti

Mentre infatti, come rilevato in dottrina<sup>22</sup>, secondo il considerando 4 della direttiva 2003/86, il ricongiungimento familiare “contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l’integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d’altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato” (l’integrazione, dunque, è vista qui come finalità da raggiungere, funzionale al conseguimento di un obiettivo fondamentale della Comunità/Unione), un’idea diversa dell’integrazione (o, comunque, un uso diverso del richiamo alla stessa) pare emergere da previsioni contenute negli artt. 4, comma 1, e 7, comma 2, della direttiva sopra citata.

La prima disposizione prevede, infatti, per il caso di un minore che abbia superato i dodici anni, che lo Stato possa esaminare, prima di consentirne l’ingresso o il soggiorno, che siano rispettate le “condizioni di integrazione” previste dalla propria legislazione (tra cui, tipicamente, il superamento di un test linguistico). La seconda previsione stabilisce che “gli Stati membri possono chiedere ai cittadini di paesi terzi [che chiedono di ricongiungersi a familiari già soggiornanti] di soddisfare le “misure di integrazione”, conformemente alla legislazione nazionale” (tra queste misure può rientrare la frequenza di corsi di lingua).

Allo stesso modo, una differenza tra proclamazioni contenute nei considerando e previsioni contenute nel testo normativo si riscontra all’interno della direttiva 109/2003 sui lungo-soggiornanti. L’assolvimento delle condizioni di integrazione può essere infatti richiesto dagli Stati (art. 5, comma 2), come requisito, ulteriore rispetto a quelli di altro genere, ai fini del conseguimento dello *status*. Ai fini invece del diritto a soggiornare in un secondo Stato membro, uno straniero lungo-soggiornante può essere chiamato dal secondo Stato a soddisfare le misure di integrazione (si fa espresso riferimento, all’art. 15, comma 2, al possibile invito a seguire corsi di lingua).

Soprattutto l’attribuzione agli Stati della facoltà di fissare “condizioni” di integrazione, il cui mancato rispetto da parte dei migranti preclude la possibilità di fare ingresso nel territorio di un Paese o di acquisire uno *status* più vantaggioso, evidenzia come nel diritto euro-unitario dell’immigrazione si lasci aperta la strada a scelte statali fortemente restrittive e si resti in ogni caso, al di là delle dichiarazioni di principio contenute nei considerando delle direttive, all’interno della logica tipica di normative finalizzate a disciplinare prevalentemente i profili concernenti le condizioni di accesso all’interno di una comunità sociale e politica, piuttosto che quelli attinenti alla fase successiva (quella della concreta partecipazione dei migranti alla vita sociale della comunità in cui si sono inseriti).

Se, dunque, non si può che ribadire, al termine di questa sintetica analisi del diritto derivato rilevante, una valutazione che evidenzi le carenze e le ambiguità degli interventi dell’Unione europea capaci di incidere sull’integrazione linguistica degli stranieri nell’ambito delle istituzioni formative, È il caso, a questo punto, di rivolgere lo sguardo ad un’area in cui possono reperirsi interventi dell’Unione europea, di natura

---

<sup>22</sup> V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 novembre 2013, pp. 5-6.

# Osservatorio sulle fonti

differente da quella propria degli atti sinora esaminati, ricadenti nell'ampio territorio del c.d. *soft law* oppure consistenti nella promozione e nel finanziamento di attività di studio ed elaborazione di *policies*, ad opera di gruppi di lavoro o reti istituzionali facenti capo alla Commissione. Si tratta di interventi che, pur nella loro intrinseca "debolezza giuridica", non si può fare a meno di prendere in considerazione, in ragione della non trascurabile attenzione da essi testimoniata per i temi oggetto del nostro esame.

## 4. *L'integrazione linguistica oltre i confini del diritto derivato dell'Unione europea*

### 4.1. *Il soft law in materia di immigrazione*

Alla luce di quanto si è avuto modo di dire in precedenza a proposito delle basi giuridiche riscontrabili tanto in materia di immigrazione quanto in materia di istruzione, non può in alcun modo meravigliare che sia all'interno di documenti di rilevanza politica, in quanto finalizzati a definire *policies* euro-unitarie ed a sostenere *policies* statali coerenti con gli orientamenti dettati a livello di Unione, che è possibile reperire i più importanti riferimenti diretti ed espliciti all'integrazione linguistica degli alunni immigrati di madrelingua diversa dalla lingua ufficiale dello Stato che li ospita. Prima di volgere lo sguardo a quanto prodotto dalle istituzioni euro-unitarie nel quadro delle politiche in materia di istruzione, laddove l'Unione opera secondo lo schema proprio del metodo aperto di coordinamento<sup>23</sup>, riteniamo opportuno analizzare, molto sinteticamente, i documenti prodotti adottando il punto di vista dell'immigrazione e della necessità di promuovere processi di integrazione sociale degli immigrati nei paesi di insediamento.

È il caso di cominciare richiamando l'enunciazione, all'interno delle Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni del 19 novembre 2004, di undici "principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea". Sulla premessa, che costituisce essa stessa uno dei principi enunciati, che "l'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri", da declinarsi in riferimento ai diversi settori e dimensioni della vita sociale in cui immigrati (e cittadini) sono chiamati ad operare, si proclama, per quanto di nostro precipuo interesse, in primo luogo, che "ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite" e che "mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione". Nel principio

---

<sup>23</sup> Si tratta, come è noto, di una modalità di coordinamento delle politiche pubbliche che si avvale di strumenti non giuridicamente vincolanti. Introdotto nel settore dell'istruzione nel quadro della strategia di Lisbona, implica la posizione di obiettivi, che gli Stati membri si impegnano a raggiungere, orientando coerentemente le proprie politiche e le proprie scelte normative e sottoponendosi periodicamente ad una valutazione, effettuata attraverso le procedure tipiche della c.d. *peer review*, valutazione che può avere come esito l'adozione di raccomandazioni a opera del Consiglio, su proposta della Commissione, le quali individuano profili di criticità e raccomandano, appunto le correzioni ritenute necessarie ai corsi di azione tenuti.

# Osservatorio sulle fonti

immediatamente successivo, sottolineandosi implicitamente la decisività dei luoghi della formazione nell'ambito dei percorsi di integrazione, si afferma poi che “gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati, e soprattutto i loro discendenti, ad una partecipazione più effettiva e più attiva alla società”.

Alla luce di una lettura complessiva dei “principi” adottati nel 2004, si è affermato che “dal 2004 è iniziato a maturare un approccio olistico all'integrazione e teso a considerare, accanto agli aspetti economici e sociali, quelli legati alla partecipazione politica, all'educazione e alle competenze linguistiche degli immigrati, al mantenimento della loro diversità culturale e religiosa”<sup>24</sup>. Nonostante i significativi contenuti del principio specificamente dedicato all'apprendimento linguistico siano ripresi e specificati dalla Comunicazione della Commissione del 1° settembre 2005 (Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi dell'Unione europea)<sup>25</sup>, non si può dire che da tali documenti si possano trarre precise indicazioni in merito ai modelli di integrazione linguistica all'interno delle scuole che gli Stati membri siano “invitati” a fare propri.

Qualche elemento di valutazione in più si evince dalla rinnovata Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (Comunicazione del 20 luglio 2011), laddove, ribadita l'essenzialità dell'apprendimento della lingua del paese di accoglienza come fattore di integrazione, si afferma, individuando alcune caratteristiche dei corsi di lingua da offrire agli alunni immigrati, che: “le formazioni linguistiche e i programmi introduttivi devono essere finanziariamente e geograficamente accessibili. È importante offrire corsi di lingua il cui livello sia modulato in funzione delle conoscenze dei partecipanti e delle condizioni di apprendimento”, E si aggiunge che “il CEFR (quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue), strumento di base elaborato dal Consiglio d'Europa per il reciproco riconoscimento delle qualifiche linguistiche, può rivelarsi utile per determinare il livello di competenza linguistica”.

## 4.2. *Il soft law in materia di istruzione*

Tra i documenti più recenti che affrontano, invece, la questione dell'integrazione linguistica partendo dal punto di vista delle politiche in materia di istruzione, può, innanzitutto, richiamarsi la risoluzione del 13 ottobre 2005 del Parlamento europeo “sull'integrazione degli immigrati in Europa grazie alle scuole e a un insegnamento plurilingue”. Tra i contenuti della risoluzione appena richiamata riveste una grande importanza il riferimento, tra le misure di cui si richiede agli Stati membri l'adozione e

---

<sup>24</sup> V. PIERGIGLI, op. cit., p. 8.

<sup>25</sup> Ai fini dell'attuazione del principio richiamato nel testo, si afferma, a p. 5 del documento, che l'Unione europea è chiamata ad “incentivare le azioni transnazionali mediante l'adattamento delle buone pratiche a contesti diversi, lo scambio di personale, l'attuazione congiunta di programmi, la divulgazione comune dei risultati” ed a “sostenere programmi o modelli innovativi di integrazione che comportino formazioni linguistiche e in comunicazione e trattino gli aspetti culturali, politici e sociali del paese di accoglienza”.

# Osservatorio sulle fonti

alle istituzioni dell'Unione la promozione e il sostegno, a quelle volte a promuovere l'integrazione linguistica degli alunni provenienti da un contesto migratorio, salvaguardando, al tempo stesso, il bene della diversità linguistica, attraverso la tutela delle lingue di origine dei migranti. Significativamente, tra i punti evidenziati nella risoluzione in esame vi è quello ai sensi del quale il Parlamento europeo "ritiene che i figli degli immigrati in età scolare hanno diritto all'insegnamento pubblico a prescindere dallo status giuridico della propria famiglia e che tale diritto comprende l'apprendimento della lingua del paese ospitante, fermo restando il loro diritto all'apprendimento della lingua materna". Viene, inoltre, sottolineata, tra l'altro, l'esigenza di promuovere la formazione linguistica degli insegnanti, così da accrescerne la capacità di operare positivamente in contesti scolastici caratterizzati dal multilinguismo. Obiettivi, questi ultimi, evidenziati e propugnati anche all'interno di altri documenti, come la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 3 agosto 2007, recante nel titolo "Migliorare la qualità della formazione degli insegnanti" e la risoluzione del Parlamento europeo del 23 settembre 2008 "sul miglioramento della qualità della formazione degli insegnanti".

Una grande rilevanza deve essere poi riconosciuta al Libro verde "Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei". Si tratta di un atto particolarmente interessante ai nostri fini, dal momento che unisce all'approfondimento analitico dell'impatto della crescente presenza di alunni con *background* migratorio all'interno delle scuole e delle esigenze poste dal fenomeno quello delle criticità evidenziate dalla scarsa produzione *stricto sensu* normativa dell'Unione europea in materia, senza trascurare, infine, nei limiti dello spazio concesso all'Unione in una materia di competenza degli Stati membri, di avanzare alcune proposte per il futuro.

Concentrandoci sui contenuti di maggiore importanza dal nostro specifico angolo visuale, proprio di un contributo di taglio giuridico, risultano degne di essere richiamate le considerazioni dedicate alla direttiva 77/486. Proprio sul futuro di tale atto normativo il Libro verde invita a riflettere, a partire dalla considerazione dei mutamenti subiti dalla "sfida educativa che devono affrontare i sistemi scolastici" in rapporto alla presenza di alunni con *background* migratorio e della applicazione ineguale che – si rileva – la suddetta direttiva ha ricevuto nei diversi Stati membri. E non si trascura di porre in evidenza il "vizio d'origine" della direttiva, ovvero la limitazione del suo campo di applicazione ai soli bambini e ragazzi originari di altri Stati membri. Particolarmente importanti ci paiono le considerazioni finalizzate ad esprimere una valutazione in merito al "valore aggiunto" delle disposizioni della direttiva in ordine all'elaborazione delle politiche degli Stati membri in materia di istruzione.

Proprio a proposito della disposizione della direttiva del 1977 che impone agli Stati di adottare misure volte a garantire ai figli dei lavoratori migranti un'istruzione gratuita e "in particolare l'insegnamento adattato alle esigenze specifiche di queste persone della lingua o di una delle lingue ufficiali dello Stato ospitante", si rileva che essa sembra aver avuto "una scarsa incidenza sull'elaborazione delle politiche degli Stati membri nei confronti delle problematiche complesse espresse nella direttiva", senza produrre un

# Osservatorio sulle fonti

impatto significativo sulla concreta definizione dei modelli adottati nei singoli paesi. E, alla luce di ciò, la Commissione arriva fino ad affermare che “nella più ampia ottica dell'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio, *ci si può chiedere in quale misura gli Stati membri beneficerebbero ulteriormente della direttiva o di una combinazione di scambi sulle politiche e di aiuti all'elaborazione di misure*” (corsivo nostro).

In altri termini, oltre a rilevarsi l'inadeguatezza di un atto applicabile solamente in riferimento a cittadini degli Stati membri, viene posta la questione della sua capacità di esercitare un'efficacia sostanzialmente conformatrice delle scelte statali, in ragione dell'esiguità delle indicazioni vincolanti in esso contenute. Esiguità che, su un piano appunto sostanziale, fa di fatto dubitare dell'attitudine della direttiva ad esercitare un potere di condizionamento effettivo maggiore di quello esercitabile attraverso strumenti sì di *soft law*, ma che potrebbero, eventualmente, fornire indicazioni meno generiche.

La questione della scelta degli strumenti normativi da parte dell'Unione europea, nei limiti della portata oggettiva delle competenze attribuite dai trattati, in vista dell'efficace perseguimento dell'obiettivo di una convergenza dei modelli di integrazione linguistica adottati dagli Stati membri verso un modello delineato a livello euro-unitario, viene posta anche a partire da una riflessione sulla disposizione concernente le misure che si richiedeva agli Stati di adottare, al fine di promuovere l'insegnamento della lingua di origine degli alunni stranieri. Rilevatosene un impatto ineguale, pur nella persistente validità dell'approccio adottato, il Libro verde pone, infatti, l'accento su come occorra, altresì, stabilire “se il miglior mezzo per attuare tali misure risieda in strumenti legislativi fondati su regimi giuridici diversi previsti dal trattato per i cittadini dell'UE e i cittadini di paesi terzi, ovvero in accordi stipulati su base volontaria (che potrebbero inserirsi all'interno o al di fuori del quadro formale del sistema scolastico)”.

L'intensificarsi dell'attenzione delle istituzioni euro-unitarie per il tema dell'integrazione linguistica di bambini e ragazzi immigrati all'interno delle istituzioni formative, nell'ambito della più ampia attenzione per l'integrazione degli immigrati complessivamente intesa nelle società dei paesi di accoglienza, continua, come risulta evidente da quanto sinora rilevato, ad accompagnarsi all'adozione di un approccio aperto e possibilista circa le soluzioni da adottare a livello statale.

Quanto appena detto trova conferma se si volge lo sguardo ai contenuti degli atti euro-unitari adottati nel quadro del metodo aperto di coordinamento attivato in materia di istruzione, il quale, come sappiamo, veicola, organizzandole, azioni di sostegno alle politiche nazionali. Il tema dell'apprendimento delle lingue straniere emerge, infatti, concluso l'arco temporale coperto dalla strategia di Lisbona, come uno dei capisaldi della strategia ET (Education and Training) 2020, parte della strategia Europa 2020. Se ne trova traccia evidente nelle Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, laddove, tra gli obiettivi strategici per il primo ciclo del metodo del coordinamento aperto, si fa riferimento, con riguardo all'apprendimento delle lingue, alla necessità di “dare ai cittadini gli strumenti per comunicare in due lingue, oltre alla

# Osservatorio sulle fonti

lingua materna”, di “incoraggiare l’apprendimento delle lingue, se del caso, nell’istruzione e formazione professionale e per gli adulti” e di “fornire ai lavoratori migranti l’opportunità di apprendere la lingua del paese ospitante”. Non si va quindi oltre l’enunciazione di obiettivi molto generali, cosa che, in questo caso, non può, d’altra parte, meravigliare, trattandosi di un atto in cui si pongono le basi di una strategia dell’UE in riferimento al complessivo settore dell’istruzione e della formazione, al cui interno è, comunque, molto significativa la presenza dei contenuti testé richiamati.

Analoghe considerazioni possono svolgersi in relazione ai contenuti del Regolamento n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2013, che istituisce “Erasmus Plus”, il nuovo programma dell’Unione per l’istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, che, funzionale alla promozione e al finanziamento del raggiungimento delle finalità proprie della strategia più sopra richiamata, ha assorbito e sostituito tre precedenti programmi d’azione dell’Unione europea. È di rilievo non trascurabile, dal nostro punto di vista che, tra gli obiettivi specifici di tale programma sia previsto, all’art. 5, comma 1, lettera e), quello di “migliorare l’insegnamento e l’apprendimento delle lingue e promuovere l’ampia diversità linguistica e la consapevolezza interculturale dell’Unione”.

Ai nostri fini, particolarmente interessanti, in quanto portatrici di indicazioni più puntuali in ordine ai profili qui oggetto di attenzione, risultano le Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2009 sull’istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio. All’interno di questo atto si afferma, tra l’altro, la necessità di promuovere l’integrazione degli alunni provenienti da un contesto migratorio, anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie d’origine ed il coinvolgimento delle comunità locali, mediante la stipula di partenariati capaci di trasformare le scuole in “comunità di apprendimento”.

Per quanto concerne specificamente l’apprendimento della lingua del paese ospitante, senza una chiara presa di posizione in favore del modello c.d. integrato o di quello separato di integrazione degli alunni immigrati, si fa riferimento alla necessità che gli Stati membri esaminino “la possibilità di elaborare misure specifiche a tal fine, come l’insegnamento intensivo della lingua per gli alunni immigrati di recente, il sostegno supplementare per quelli con difficoltà, e corsi speciali per tutti i docenti al fine di prepararli a insegnare a bambini la cui madrelingua è diversa dalla lingua d’insegnamento”, affermandosi, altresì, la necessità di uno sostegno a “iniziative di offerta didattica mirata nell’ambito dei programmi scolastici, come ad esempio il rafforzamento dell’insegnamento della lingua del paese ospitante per gli alunni che hanno una madrelingua diversa”. Non si trascura, inoltre, di sottolineare l’importanza, anche in riferimento all’apprendimento linguistico, dell’istruzione destinata alla prima infanzia, periodo in cui possono essere poste le basi per un successivo percorso scolastico (e di integrazione) in grado di ottenere risultati rilevanti. E si pone, infine, l’accento sulla necessità di approntare interventi specifici e mirati in favore di scuole situate in zone svantaggiate e in favore della predisposizione di percorsi tempestivi e

# Osservatorio sulle fonti

mirati di sostegno agli alunni di recente immigrazione, soprattutto in ordine all'apprendimento linguistico.

Un livello di minore specificità caratterizza i contenuti della Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sull'istruzione per i figli dei migranti, la quale si limita, per quanto di nostro precipuo interesse, a ribadire l'importanza dell'insegnamento (e dell'apprendimento) della lingua del paese di residenza, ma anche di quella del paese di origine dei bambini e dei ragazzi. La sottolineatura della necessità di salvaguardare e promuovere il multilinguismo a scuola si accompagna peraltro all'affermazione che "il ruolo attribuito all'insegnamento della lingua madre nel programma scolastico e nell'organizzazione dello stesso debba essere lasciato alla competenza specifica degli Stati membri".

## 4.3. Oltre il soft law

A quella della produzione di atti, di varia intensità normativa, ascrivibili alle istituzioni dell'Unione, compresi quelli che danno vita a "programmi d'azione", come Erasmus Plus, deve aggiungersi la considerazione di un'ampia produzione di documenti finalizzati all'analisi dei contesti nazionali e degli interventi euro-unitari rilevanti e, sulla base dei risultati di tali analisi, alla prospettazione di politiche adeguate ad affrontare efficacemente i problemi e le sfide posti dalla crescente presenza, nelle scuole degli Stati membri, di alunni provenienti da un contesto migratorio. Si esce, in questo caso, dall'area dello stesso *soft law* strettamente inteso, per gettare uno sguardo sui risultati di attività diverse rispetto a quelle normative o para-normative, dai quali queste ultime possono eventualmente trarre alimento. Il riferimento è, in particolare, all'azione svolta dalla Commissione europea, ed, al suo interno, dalla Direzione generale "Istruzione e cultura", attraverso la promozione e il finanziamento di iniziative aventi ad oggetto lo studio delle questioni poste dall'esigenza di migliorare la capacità delle istituzioni scolastiche di accogliere inclusivamente le differenze anche linguistiche di cui gli studenti appartenenti a "nuove" minoranze sono portatori.

Nell'ambito di tali iniziative, ci pare opportuno richiamare, in primo luogo, l'elaborazione, a beneficio della Commissione, da parte di un gruppo di ricerca composto di studiosi di politiche pubbliche di diversi paesi europei, del documento recante nel titolo "Study on educational support for newly arrived migrant children". Dalla sua lettura emergono, alla luce di un'analisi delle esperienze di diversi sistemi scolastici europei, indizi di una chiara consapevolezza delle diverse questioni poste dalla presenza nelle scuole di alunni provenienti da un contesto migratorio, con particolare riferimento a quelli all'inizio della loro esperienza migratoria, e, per quel che maggiormente qui rileva, dotati di una limitata, quando non nulla, conoscenza della lingua di insegnamento.

Nel succitato documento trova spazio un'ampia riflessione, al cui interno si profilano, tra le altre, considerazioni concernenti la composizione delle classi, cui si connette la questione dell'eventuale predisposizione di specifiche politiche finalizzate

# Osservatorio sulle fonti

ad evitare la concentrazione di alunni di origine straniera in determinate scuole, e la necessità di rinnovare, nel loro complesso, le strategie pedagogiche e organizzative dei sistemi di istruzione e delle istituzioni scolastiche, adeguandole alle sfide poste dalla diversità culturale e linguistica. In tale quadro, si inseriscono i riferimenti specifici alle misure di sostegno all'apprendimento della lingua del paese di accoglienza.

A questo specifico riguardo, il documento in esame, rilevato come in molti paesi il sostegno iniziale all'apprendimento linguistico sia fornito attraverso il collocamento degli alunni immigrati in classi separate, nota che uno dei fattori in grado di agevolare l'apprendimento linguistico è dato dall'interazione dei suddetti alunni con gli studenti autoctoni. Di conseguenza, si afferma che, nei contesti ove non si scelga l'opzione, ritenuta preferibile, della previsione di forme di sostegno individuale all'apprendimento linguistico nei confronti di alunni stranieri immediatamente inseriti nelle classi ordinarie, appare opportuno che tale inserimento, avvenga nel più breve tempo possibile. Viene, inoltre, sottolineata la necessità di un sostegno al processo di apprendimento della lingua del paese di accoglienza che non sia temporalmente confinato alle fasi iniziali dell'esperienza migratoria (e dell'inserimento nel percorso scolastico), ma sia, invece, esteso, nelle forme ritenute più adeguate, anche alle fasi successive e previsto con riguardo a tutti i livelli di istruzione, ivi compresi quelli più elevati, in ordine ai quali il suddetto sostegno può risultare particolarmente necessario. Ad essere enfatizzata è, infine, la necessità di valorizzare la madre lingua degli alunni immigrati, sia mediante la previsione di percorsi e opportunità di apprendimento per tali alunni, sia in vista dell'adozione di un approccio positivo al multilinguismo nella scuola, a beneficio di tutti gli studenti, tanto stranieri quanto autoctoni. Un approccio che implica, peraltro, anche la dovuta cura per il coinvolgimento dei genitori e le comunità di appartenenza degli studenti, nonché per la formazione degli stessi insegnanti, finalizzata all'acquisizione o all'affinamento della loro attitudine ad operare nell'ambito di contesti scolastici contraddistinti dall'interculturalità.

Orientamenti analoghi a quelli riscontrabili nel documento appena richiamato sono reperibili all'interno dell'ampia produzione di *report* e *policy papers* di Sirius, una rete strategica sulla formazione scolastica dei bambini e dei giovani provenienti da un contesto migratorio, finanziata dalla Commissione europea, al centro della cui attenzione si pongono proprio, tra le altre, le questioni attinenti all'apprendimento della lingua del paese di accoglienza come canale di integrazione scolastica (e sociale) degli studenti. Si può fare, in proposito, riferimento ai contenuti di un documento pubblicato nel novembre del 2014, "A Clear Agenda for Migrant Education in Europe", nel quale sono sinteticamente esposti i risultati di tre anni di dibattiti e studi promossi o realizzati da Sirius.

Ci pare opportuno segnalare, tra le raccomandazioni rivolte alle istituzioni europee aventi specifica attinenza al profilo dell'integrazione/inclusione linguistica, quella avente ad oggetto la promozione del multilinguismo. In ordine a tale raccomandazione particolarmente significativa, dall'angolo visuale del giurista, risulta la sollecitazione dell'Unione ad ampliare l'ambito di applicazione della Direttiva 77/486 CEE, estendendolo anche ai cittadini di paesi non appartenenti all'Unione ed a rinnovare il

# Osservatorio sulle fonti

proprio impegno in vista di una sua corretta attuazione negli ordinamenti nazionali. E si fa, inoltre, riferimento alla possibile elaborazione di linee-guida interpretative, di natura non giuridicamente vincolante, in materia di insegnamento della lingua del paese di accoglienza e delle lingue dei migranti.

Con riguardo alle raccomandazioni espressamente concernenti il sostegno all'integrazione scolastica degli alunni provenienti da un contesto migratorio, ci paiono, inoltre, significative, se torniamo con la mente a quanto rilevato circa i limiti e le ambiguità delle indicazioni che possono trarsi dal diritto derivato ai nostri fini rilevante, le affermazioni relative all'attuazione della direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare. A tal proposito, si rileva, infatti, che l'attuazione della stessa dovrebbe tenere conto degli effetti che la previsione di condizioni e misure di integrazione, da assolvere ai fini della garanzia del diritto al ricongiungimento, possono dispiegare nel senso di ritardare l'accesso degli alunni a scuola, cosa che ha conseguenze negative di lungo periodo sui risultati ottenuti dai ragazzi immigrati all'interno dei percorsi scolastici e, successivamente, nel mondo del lavoro.

Dai contenuti del documento da ultimo richiamato, così come da quelli di altri atti e documenti precedentemente esaminati emerge, accanto alla consapevolezza della esiguità delle competenze normative dell'Unione, anche quella degli spazi comunque aperti per lo svolgimento di un ruolo propulsivo da parte delle istituzioni euro-unitarie. Un ruolo che può esplicarsi nel sostegno assicurato alle funzioni di pertinenza degli Stati membri, principalmente mediante gli strumenti propri del metodo aperto di coordinamento e l'implementazione di programmi d'azione, come Erasmus Plus, senza trascurare l'apporto, sul quale non ci siamo specificamente soffermati nelle pagine precedenti, che può essere fornito dai finanziamenti erogati attraverso il canale di fondi europei, tra cui il Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi. Non mancano, peraltro, come si è avuto modo di constatare, i riferimenti all'impegno che l'Unione dovrebbe approfondire in vista del superamento dei limiti e delle criticità rivelati dall'analisi degli atti di diritto derivato variamente incidenti sulla materia dell'integrazione linguistica nella scuola e dell'attuazione che ne è stata data a livello nazionale.

## 5. Alcuni rilievi conclusivi

Alla luce dell'*excursus* sinora effettuato dei principali interventi dell'Unione europea in materia d'integrazione linguistica dei cittadini di Stati che non ne sono membri, sottolineato come un aspetto importante dell'attività dell'UE è dato dallo studio comparativo dei contesti nazionali, finalizzato anche ad elaborare proposte di modifica delle *policies* della stessa UE e degli Stati membri<sup>26</sup>, è possibile svolgere alcune, sintetiche, riflessioni conclusive.

---

<sup>26</sup> Il riferimento è soprattutto all'attività della rete istituzionale Eurydice, gestita dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, facente capo alla Commissione europea, oltre che a quella della già in precedenza richiamata rete Sirius.

# Osservatorio sulle fonti

In primo luogo, appare evidente un forte orientamento dell'Unione a porre l'attenzione più consistente al versante, per così dire, "interno" dell'integrazione linguistica ed alla necessità di tutelare, anche sul piano dell'apprendimento scolastico, le lingue degli Stati membri, comprese quelle regionali e minoritarie, nell'ottica tipica del multilinguismo. Tale è l'impressione che si ricava dall'esame del diritto primario e soprattutto, all'interno di questo, dall'esame delle disposizioni sui principi. Si può dire che si tratti di una delle declinazioni del "compromesso europeo" fra unità – basti pensare alla spinta verso un "multilinguismo semplificato" nelle istituzioni sovranazionali<sup>27</sup> – e diversità (art. I-8 dello sfortunato trattato costituzionale del 29 ottobre 2004).

In secondo luogo, per quel che concerne il profilo dell'integrazione linguistica degli immigrati (prescindendosi qui dalla sua specifica declinazione scolastica), emerge un certo tasso di ambiguità del diritto derivato euro-unitario, oscillandosi tra le enunciazioni favorevoli alla *promozione* dell'integrazione, da una parte, e l'attribuzione agli Stati del potere di stabilire *obblighi* di integrazione, dall'altra. Di condizionare, in altri termini, l'esercizio del diritto all'ingresso e al soggiorno nel territorio degli Stati membri di cittadini provenienti da stati non appartenenti all'Unione europea al previo possesso di un determinato livello di conoscenza della lingua del paese di immigrazione. In questo modo, emerge, evidentemente, un volto dell'integrazione linguistica significativamente differente da quello inclusivo e accogliente a cui siamo più spontaneamente portati a pensare.

In terzo luogo, si può affermare che al tema specifico dell'integrazione linguistica degli alunni stranieri nella scuola dedicano l'attenzione maggiore il *soft law* euro-unitario ed un ampio spettro di documenti elaborati da enti o gruppi di lavoro facenti capo alla Commissione. Si deve, peraltro, constatare, su questo fronte, la carenza di indicazioni precise indirizzate agli Stati. Non è desumibile da questi documenti, in altri termini, l'esistenza di un chiaro modello euro-unitario di integrazione linguistica degli alunni provenienti da contesto migratorio. Sono, cionondimeno, rilevabili diversi elementi a sostegno del modello "integrato" di inserimento dei bambini e ragazzi immigrati nel contesto scolastico, basato sulla loro immediata inclusione nelle classi "ordinarie" e sulla previsione di misure di supporto linguistico applicate su base individuale durante il normale orario delle lezioni. E si rileva, corrispondentemente, un atteggiamento sfavorevole nei confronti dell'adozione del c.d. modello "separato" che prevede appunto classi separate per gli alunni stranieri.

L'emergere, infine, all'interno, tra gli altri, di documenti in precedenza richiamati<sup>28</sup>, di una chiara consapevolezza circa la necessità di ripensare la portata e l'efficacia complessiva dell'intervento euro-unitario (la riflessione aperta in ordine alla direttiva 486/77 CEE è emblematica) sembrerebbe poter preludere, in prospettiva, ad interventi normativamente più incisivi degli attuali da parte delle istituzioni dell'Unione e, in ogni

---

<sup>27</sup> Su cui v. L. GUILLOUD-COLLIAT, *Le multilinguisme dans le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 2014, 1337 ss.

<sup>28</sup> Il riferimento è, in particolare, al Libro verde "Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei" e all'"Agenda for Migrant Education in Europe" della rete Sirius.

# Osservatorio sulle fonti

caso, al rafforzamento del ruolo delle istituzioni euro-unitarie nella materia in esame. Resta ferma, peraltro, l'esigenza di ribadire che un rilevante salto di qualità in riferimento al suddetto ruolo non potrebbe fare a meno di una modifica delle basi giuridiche attualmente riscontrabili nei trattati. Se, infatti, in tema di istruzione, le competenze dell'Unione non consentono interventi che vadano al di là dell'incentivo alla cooperazione tra gli Stati membri e del sostegno/integrazione dell'azione degli stessi Stati, sul versante delle politiche migratorie, l'intervento dell'Unione investe, *rebus sic stantibus*, direttamente e incisivamente, il mero profilo dell'accesso (e del soggiorno strettamente inteso) dei cittadini terzi entro i confini degli Stati membri e soltanto in maniera mediata e indiretta quello dell'integrazione (anche linguistica), che resta materia di stretta pertinenza statale. A questo proposito, peraltro, è possibile affermare che il tema di cui ci siamo occupati nel presente lavoro può essere riguardato come un osservatorio privilegiato per indagare sulla natura peculiare del processo integrativo europeo. Si fa riferimento al caratteristico equilibrio fra logica sovranazionale e preservazione di margini d'intervento per gli Stati membri, particolarmente rilevante in un ambito, quello dell'immigrazione, in cui "gli Stati europei hanno sempre cercato di conservare la più ampia sovranità"<sup>29</sup>. All'emersione e all'affermazione d'incisive competenze dell'Unione in ambiti riconducibili allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia<sup>30</sup> ha fatto da contraltare una certa ritrosia a intervenire in materia d'integrazione degli stranieri nelle società *nazionali*; né sembra essere alle viste, al momento, un superamento di questo approccio o un'attenuazione dei suoi tratti, nel tentativo di dar luogo a un avvicinamento fra i vari *modelli* d'integrazione radicati a livello nazionale.

---

<sup>29</sup> Così F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013, 37.

<sup>30</sup> Per una presentazione generale v. J. MONAR, *The Area of Freedom, Security and Justice*, in A. von Bogdandy, J. Bast (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, II edizione, Oxford and Munich, Hart Publishing and C.H. Beck, 2009, 551 ss.