



PAOLA PICIACCHIA*

I MODELLI DI PROTEZIONE DELLE MINORANZE LINGUISTICHE IN FRANCIA E IN BELGIO TRA IDENTITÀ CULTURALE E IDENTITÀ NAZIONALE**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il modello francese tra centralismo linguistico, politica assimilazionista e lento riconoscimento sul piano culturale delle lingue minoritarie. – 2.1. Le origini storiche del centralismo linguistico. – 2.2. La V Repubblica e la conferma dell'*officialité* della lingua francese. – 2.3. La graduale affermazione di una tutela delle lingue minoritarie tra dimensione culturale e persistente rifiuto del riconoscimento di un diritto soggettivo: dalla legge *Haby* alla legge *Molac*. – 3. Il paradosso del modello belga tra tutela dell'identità linguistica territoriale e assenza di un principio generale di protezione delle lingue minoritarie. – 3.1. L'evoluzione storica della legislazione linguistica e l'affermazione del principio di territorialità. – 3.2. Le Regioni linguistiche nell'attuale assetto federale. – 3.3. Unilinguismo territoriale e "*facilités linguistiques*": quale protezione per le minoranze linguistiche nazionali?. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Sebbene possa apparire scontata la comparazione tra Paesi come la Francia e il Belgio, Stati non solo confinanti ma accumulati da importanti radici storiche e culturali, in primis riguardo alla rilevanza della lingua francese, per ciò che concerne i rispettivi modelli di protezione delle minoranze linguistiche l'analisi comparata stimola interessanti riflessioni.

L'interesse scaturisce non solo dall'esame di due approcci – come vedremo - molto distanti tra loro in relazione al riconoscimento e alla gestione delle lingue minoritarie ma anche dal diverso grado di garanzia delle tutele accordate dai rispettivi modelli di organizzazione territoriale ed amministrativa.

Infatti, se in Francia la progressiva, seppur limitata, tutela – sul piano "culturale" - delle lingue minoritarie si è costruita nel tempo nell'ambito di una cornice istituzionale fondata sul modello centralista e assimilazionista che, tuttavia, non ne ha impedito la lenta

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Relazione al Convegno *I diritti delle minoranze etnico-linguistiche con particolare riguardo a quella italo-albanese*, seconda giornata delle *Celebrazioni per il 40° anniversario della scomparsa di Costantino Mortati (1891-1985)*, promosse sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica, 23 ottobre 2025, Monastero esarchico di Santa Maria, Polo universitario di Grottaferrata.

affermazione, in Belgio, al contrario, proprio l'elevato grado di autonomia e identità culturale - assicurato costituzionalmente alle componenti linguistiche dalla tipicità del suo sistema federale - ha finito, in una sorta di eterogenesi dei fini, per assorbire ogni altra spinta al riconoscimento delle lingue minoritarie associando strettamente la tutela linguistica alla comunità linguistica di appartenenza e accordando solo in ristretti e limitati casi alle minoranze di lingua diversa in un determinato territorio garanzie di protezione.

Solamente un'attenta ricostruzione delle origini storiche e dei principi su cui si fondano i due ordinamenti aiutano a comprendere questi paradossi, legati a modelli organizzativi che affondano le proprie radici nelle diverse esigenze di protezione delle identità culturali.

2. Il modello francese tra centralismo linguistico, politica assimilazionista e lento riconoscimento sul piano culturale delle lingue minoritarie

2.1. Le origini storiche del centralismo linguistico

La Francia della V Repubblica ha sin dalle origini promosso una forte politica di centralismo linguistico, privilegiando il francese come unica lingua ufficiale, a scapito delle lingue regionali come il bretone, l'occitano, il basco, l'alsaziano, il corso¹ al punto che nel 1992 con una riforma costituzionale la lingua francese è stata riconosciuta all'art. 2 della Costituzione come unica lingua nazionale della Repubblica. Tale centralismo linguistico - specchio al tempo stesso della cultura assimilazionista francese - è derivato senz'altro dal forte condizionamento operato dal principio enunciato dall'art. 1 della Costituzione relativo all'unità e indivisibilità della Repubblica, principio di matrice rivoluzionaria e giacobina, mai rimesso in discussione e che ha segnato una di quelle continuità nelle discontinuità dell'evoluzione costituzionale del Paese d'Oltralpe dalla Rivoluzione francese in poi.

Storicamente, tuttavia, esso affonda le proprie radici nei secoli antecedenti alla Rivoluzione Francese in particolare nell'*Ancien Régime* durante il quale venne costruita “una politica di consolidamento della *langue de Roi* come fattore di coesione e unificazione”² in un percorso che ha attraversato secoli in cui – come è stato sottolineato – “la produzione di regole in materia di lingua ha tradizionalmente svolto un ruolo di primo piano nei conflitti relativi al processo di accentramento politico e amministrativo”³.

¹ Numerose le lingue minoritarie attualmente presenti sul territorio francese: nella Francia metropolitana l'Occitano (a Sud della Francia, in Occitania); il Catalano (nel Rossiglione, vicino ai Pirenei Orientali); il basco (nei Paesi Baschi francesi, Pirenei Atlantici); il bretone (nella Bretagna occidentale); l'alsaziano (in Alsazia); il francoprovenzale (nella Alpi francesi, Savoia, Alta Savoia, parte del Giura); il corso (in Corsica); il fiammingo occidentale (a Nord della Francia, vicino al Belgio); il tedesco mosellano (nella Lorena). Nella Francia d'Oltremare troviamo inoltre il creolo nelle Antille francesi, a Réunion e nella Guyana, il tahitiano nella Polinesia francese, il cebuano nella Nuova Caledonia, l'amerindiane nella Guyana francese.

² V. PEPE, *Lingua e diritto in Francia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2016, 970.

³ A. SOMMA, *La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese*, in *Politica del diritto*, n. 1/1997, 59.

Nel Medioevo la lingua ufficiale della Chiesa e dell'amministrazione era rappresentata dal latino, mentre la popolazione parlava diverse lingue romanze ormai distinte dal latino. Questa distanza tra lingua ufficiale e lingue parlate portò alla nascita della letteratura in lingua volgare e spinse nel tempo la Chiesa ad utilizzare le lingue regionali nei sermoni. Al contempo, di fronte a tali evoluzioni, alcuni dotti cominciarono a tradurre le grandi opere classiche greche e latine, considerati modelli assoluti, nonostante cominciasse a diffondersi le prime produzioni poetiche.

I primi interventi normativi in ambito linguistico risalgono alla fine del XV secolo, quando Carlo VIII, in seguito al contatto con la cultura rinascimentale italiana durante la sua esperienza nel Regno di Napoli, maturò l'esigenza di promuovere anche in Francia lo sviluppo di una lingua nazionale. In tale contesto si colloca l'emanazione dell'*Ordonnance sur la réforme de la justice* del 1490, volta a limitare l'uso del latino nei procedimenti giudiziari. A questa seguì una *Ordonnance sur la réformation de la justice* emanata nel 1511 da Luigi XII. Di fronte al crescente divario nella comprensione del latino e allo scopo di garantire una gestione unitaria del territorio e una più solida centralizzazione del potere monarchico, fu Francesco I ad imporre nel 1539, con un'ordinanza, il famoso editto di Villers-Cotterêts, l'uso esclusivo della lingua francese in tutti gli atti amministrativi cosicché 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"⁴. A ben vedere tale provvedimento segnò l'avvio di una politica linguistica di francesizzazione, attuata secondo modalità specifiche nel contesto storico e istituzionale della Francia. L'imposizione del francese negli atti amministrativi favorì l'affermazione di una lingua scritta di matrice *d'oïl*, a discapito delle lingue orali presenti nel territorio del Regno, praticate prevalentemente dalle classi popolari. E pur conoscendo un significativo sviluppo sul piano orale tali varietà linguistiche furono istituzionalmente marginalizzate, poiché escluse dall'uso amministrativo scritto⁵. Fin dalla genesi dello Stato assoluto, la lingua francese fu quindi progressivamente investita del ruolo di unica lingua del popolo francese, assumendo poi nelle epoche successive una funzione centrale quale simbolo di coesione e identità nazionale: questo, associato alla tradizione centralistica della Francia ha poi contribuito ad ostacolare il riconoscimento giuridico e politico dei diritti delle minoranze linguistiche presenti sul territorio nazionale. La fondazione dell'*Académie française* rappresentò una seconda, decisiva forma di controllo del potere monarchico sulla lingua. Compito primario dell'istituzione fu infatti quello di vigilare sulla correttezza e sulla qualità della lingua francese⁶.

Dopo l'*Ancien Régime*, anche durante il periodo rivoluzionario venne privilegiata una concezione marcatamente monolingue, nonostante la soppressione iniziale di numerose

⁴ E. GRASSO, *Multilinguismo e funzione pubblica. Dal prestigio del modello francese alla costruzione dell'identità europea*, Napoli, 2020, 92.

⁵ A.-M. HOUBEINE, *Le centralisme linguistique. Brève histoire d'une norme prescriptive*, in *La linguistique*, n. 52(1)/2016, 35 ss; Arlettaz, J. (2021). *Droit de la langue française : entre inclusion et exclusion*. *Cités*, 86(2), 87-98.

⁶ Tale missione venne formalmente sancita nelle lettere patenti istitutive, sottoscritte dal re Luigi XIII nel gennaio 1635, dal cardinale Richelieu nel febbraio dello stesso anno e ratificate dal Parlamento nel 1637. Cfr. A.-M. HOUBEINE, *Le centralisme linguistique. Brève histoire d'une norme prescriptive*, cit., 38.

istituzioni preesistenti, tra cui l'*Académie française*, - abolita l'8 agosto 1793 e ripristinata solo con Napoleone Bonaparte, dapprima nel 1805, e poi formalmente ricostituita nel 1816, sotto Luigi XVIII, mediante ordinanza, - la cui continuità istituzionale apparve così legata a una persistente volontà, prima imperiale e poi nuovamente monarchica, di esercitare un controllo centralizzato sulla lingua francese.

La Rivoluzione francese, nella sua fase iniziale, adottò una politica in ambito linguistico di impronta relativamente liberale: tra il 1789 e il 1790 i principali decreti rivoluzionari furono tradotti nella maggior parte degli idiomi locali. Tale operazione si rivelò tuttavia complessa, sia per l'assenza di una tradizione scritta in molte varietà linguistiche, prevalentemente orali, sia per gli elevati costi economici delle traduzioni. Al di là di tali difficoltà pratiche, prevalse una motivazione di natura ideologica e politica: la volontà di diffondere capillarmente i principi rivoluzionari attraverso una lingua comune, identificata con il francese, lingua del regno e dell'Illuminismo, a scapito dei vernacolari e delle lingue regionali, dando luogo così ad un *giacobinismo linguistico*⁷ incarnato dalle idee dell'*abbé Grégoire*⁸. Quest'ultimo fu l'Autore del Rapporto dal titolo *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française*⁹ del 1794, all'origine dell'emanazione del decreto linguistico del 2 termidoro (20 luglio 1794) che confermò l'eliminazione delle lingue locali (art. 3) promuovendo l'unificazione della lingua scritta.

L'epoca rivoluzionaria, sostanzialmente, anche se inconsciamente, contribuì a perpetuare la politica linguistica centralizzatrice di unificazione linguistica e politica, già perseguita dal potere monarchico in passato, consolidando "le mythe d'une France monolingue"¹⁰.

Tale raffigurazione culturale, già rafforzatasi con Napoleone e durante la Restaurazione, come prima ricordato a proposito dell'*Académie française*, troverà piena realizzazione a partire dalla Terza Repubblica con l'istituzione dell'istruzione obbligatoria e con le leggi scolastiche di Jules Ferry (1879-1886), fino ad arrivare alla V Repubblica quando l'ideologia del centralismo linguistico, o giacobinismo linguistico, troverà piena

⁷ L. RENZI, *La politica linguistica della Rivoluzione francese. Studio sulle origini e la natura del Giacobinismo linguistico*, Napoli, 1981.

⁸ Figura centrale della stagione rivoluzionaria, l'abbé Grégoire, sacerdote eletto deputato del clero e successivamente aderente al Terzo Stato, fu membro dell'Assemblea costituente e della Convenzione. Profondamente influenzato dal pensiero illuminista, sostenne riforme fondamentali quali il suffragio universale, l'abolizione della pena di morte e dei privilegi, impegnandosi inoltre contro la schiavitù e a favore dell'emancipazione civile degli ebrei, nonché della tolleranza religiosa e dell'istruzione popolare. Convinto che la frammentazione linguistica ostacolasse la comunicazione tra i contadini e frenasse la modernizzazione agricola, egli individuò nell'istruzione scolastica e nell'unificazione linguistica gli strumenti essenziali per il progresso sociale. Tale convinzione, inizialmente applicata nel proprio contesto diocesano e poi sostenuta in seno al Comitato per l'istruzione pubblica, si irrigidì progressivamente alla luce dei risultati delle sue inchieste linguistiche, trovando ulteriore legittimazione nel clima politico radicalizzato degli anni del Terrore (1793-1794). Cfr. sul punto A.-M. HOUEBINE, *Le centralisme linguistique. Brève histoire d'une norme prescriptive*, cit., 44.

⁹ *Ibidem*, 46.

¹⁰ *Ibidem*, 47. Cfr. altresì E. GRASSO, *Multilinguismo e funzione pubblica. Dal prestigio del modello francese alla costruzione dell'identità europea*, cit., 96, la quale scrive: "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: 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»".

realizzazione negli artt. 1 e 2 della Costituzione del 1958, a conferma della continuità storica delle politiche precedenti (monarchiche e rivoluzionarie) nell'affermare una sola lingua per una Repubblica una e indivisibile.

Più specificatamente, durante la Terza Repubblica francese, l'uso della lingua francese sull'intero territorio nazionale fu legalmente imposto ai cittadini al fine di consolidare la coesione nazionale. In tal senso, gli insegnanti assunsero un ruolo normativo e pedagogico, diffondendo il francese a scuola e proibendo l'uso delle lingue regionali, contribuendo così alla formazione di un sentimento patriottico tra i giovani delle campagne. Il decreto del 6 gennaio 1891, all'art. 14, sancì l'obbligo esclusivo del francese nell'insegnamento, con la scuola resa gratuita e obbligatoria. Allo stesso tempo, l'istituzione della coscrizione nel 1872 e la legge sulla nazionalità del 1889, che attribuiva la cittadinanza francese ai nati sul territorio da genitori stranieri, permisero all'esercito di integrare individui di diverse origini etniche, regioni e classi sociali, svolgendo una funzione assimilatrice e patriottica. La scolarizzazione in francese delle reclute e la promozione del sentimento nazionale nell'ambito militare hanno ulteriormente consolidato l'omogeneità della Nazione, culminando nei fronti della Prima guerra mondiale (1914-1918), ultimi veri luoghi di assimilazione linguistica¹¹.

Se l'eredità giacobina e il suo centralismo amministrativo hanno contribuito a rafforzare l'idea di un paese monolingue, un immaginario che fonde unificazione nazionale e linguistica nel XIX secolo, la marginalizzazione delle lingue regionali è proseguita per tutto il XX secolo, e la scuola è divenuta lo strumento principale della diffusione del francese. Nella seconda metà del secolo scorso, - ma come si vedrà più avanti, anche nel XXI - si affermarono pertanto due opposte e contraddittorie tendenze: da un lato, quella orientata all'esaltazione del centralismo linguistico e della difesa del francese; dall'altra, quella relativa ad una crescente attenzione alla difesa dei parlari regionali nel momento in cui il monolinguisma dialettale subiva una significativa regressione.

Durante il regime di Vichy, l'insegnamento dei parlari locali nelle scuole primarie fu autorizzato dal decreto del 12 dicembre 1941, decreto che alla Liberazione (1944-1945), il governo del generale de Gaulle revocò, insieme ad altri provvedimenti.

Durante la IV Repubblica, nel 1951 il Parlamento approvò, promossa dai deputati socialisti, la legge n. 51-46 dell'11 gennaio 1951, nota come legge *Deixonne*, dal nome del proponente, che rappresenta il primo intervento normativo francese volto a consentire ufficialmente l'insegnamento delle lingue regionali sul territorio nazionale sia pure entro ambiti circoscritti¹². La legge autorizzò l'insegnamento facoltativo di alcune lingue regionali — basco, bretone, catalano e occitano — escludendo tuttavia il corso, ritenuto

¹¹ F. BENOIT-ROHMER, *Les langues officieuses de la France*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n.1 (45)/ 2001, 8.

¹² La legge attribui al concetto di lingue regionali un contenuto preciso e restrittivo. All'articolo 2, essa autorizzava gli insegnanti «a ricorrere ai parlari locali nelle scuole primarie e dell'infanzia ogniqualvolta possano trarne beneficio per il proprio insegnamento, in particolare per lo studio della lingua francese». In virtù della legge, ogni docente della scuola primaria poteva fare riferimento alla lingua locale nell'ambito di un insegnamento ordinario, compreso l'apprendimento del francese. L'insegnante non era quindi obbligato a ricorrere alla lingua regionale, ma poteva farlo a condizione di presentarne richiesta. Qualora tale richiesta fosse stata accolta, il docente avrebbe potuto destinare una o due ore settimanali, sottraendole al tempo riservato alle «attività guidate» (art. 3).

all'epoca un dialetto italiano, così come l'alsaziano e il fiammingo, considerati dialetti allogeni e pertanto non inclusi nel regime di autorizzazione previsto dalla normativa. Successivi decreti ampliarono progressivamente l'ambito di applicazione della normativa, includendo il corso con il decreto n. 74-33 del 16 gennaio 1974, il tahitiano con decreto n. 81-553 del 12 maggio 1981 e le lingue melanesiane con decreto n. 92-1162 del 20 ottobre 1992. La legge *Deixonne* sarà poi abrogata e integrata in varie parti del Codice dell'Educazione.

Tale evoluzione riflette le contraddizioni attraverso i secoli delle politiche pubbliche francesi divise tra il riconoscimento della diversità linguistica e l'affermazione dell'egemonia del francese.

2.2. La V Repubblica e la conferma dell'*officialité* della lingua francese

Tali contraddizioni conviveranno anche nell'esperienza costituzionale della V Repubblica dove ad una normativa legislativa¹³ e costituzionale volta a preservare l'ufficialità della lingua francese si affiancherà, già partire dagli Anni Settanta, poi in particolare nel XXI secolo, una normativa volta al riconoscimento della tutela del patrimonio culturale delle lingue minoritarie, come vedremo nel paragrafo successivo.¹⁴ Con l'adozione della *Loi constitutionnelle* n. 92-554 del 25 giugno 1992, la Costituzione francese del 1958 è stata modificata per prevedere esplicitamente, all'articolo 2, che «*la langue de la République est le français*». Prima di tale intervento, il francese era la lingua della Repubblica solo *de facto*, poiché nessun testo costituzionale o legislativo ne aveva mai sancito ufficialmente lo status. Sebbene la finalità originaria di questa disposizione fosse quella di tutelare il francese dall'influenza crescente dell'inglese, in un contesto segnato dalla firma del Trattato di Maastricht il 7 febbraio 1992, la riforma costituzionale contribuì al rafforzamento del centralismo linguistico così come si era costruito nel corso dei secoli e poi successivamente – come vedremo – saldamente salvaguardato dal giudice costituzionale. Come è stato efficacemente sottolineato: “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”¹⁵ e in tal senso dunque appare indubbio che in Francia il monolinguisimo sia stato uno strumento utilizzato per la caratterizzazione dell'identità nazionale

Prima della riforma costituzionale del 1992 la tutela della lingua francese passò attraverso l'emanazione del *Décret n. 72-19 du 7 janvier 1972 relatif à l'enrichissement de la langue française* che prevedeva, presso ciascuna amministrazione centrale dello Stato, la creazione

¹³ M. CHANSOU, *Les politiques de la langue et la législation linguistique en France (1966-1994)*, in *Mots. L'état linguiste*, sous la direction de Josiane Boutet, Lamria Chetouani et Maurice Tournier, n. 52/1997, 23-35.

¹⁴ J.M. PONTIER, *Droit de la langue française*, Paris 1997.

¹⁵ E. GRASSO, *Multilinguismo e funzione pubblica. Dal prestigio del modello francese alla costruzione dell'identità europea*, cit., 57.

di commissioni di terminologia incaricate, tra l'altro, di individuare le lacune del lessico francese e di proporre termini adeguati a sostituire o prevenire l'uso di parole straniere. Infatti, su proposta del presidente della commissione, ciascun ministro poteva poi emanare, con decreto, liste di vocaboli il cui impiego diventava vincolante per l'amministrazione¹⁶. Qualche anno più tardi, nel 1975, fu approvata la legge n. 75-1349 del 31 dicembre, cosiddetta *loi Bas-Lauriol* concernente l'impiego della lingua francese. Anch'essa scaturiva dalla volontà di arginare il predominio culturale anglosassone, percepito non solo come minaccia alla purezza della lingua francese, ma anche come potenziale fattore di alterazione dei «modi di pensare e di ragionare»¹⁷ dei cittadini e rappresentò il primo tentativo organico di codificare un orientamento di matrice nazionalista¹⁸ nell'ambito linguistico. L'articolo 1 imponeva l'uso del francese nei rapporti commerciali, mentre le disposizioni successive prevedevano sanzioni per l'adozione di forestierismi quando fosse stata individuata un'alternativa autoctona.

La modifica costituzionale del 1992 è stata attuata, e approfondita, dalla *Loi n. 94-665 du 4 août 1994 relatif à l'emploi de la langue française*, la cosiddetta *Loi Toubon* che ha abrogato la legge del 1975 ed ha introdotto specifiche disposizioni con lo scopo di riaffermare la preminenza della lingua francese in diversi ambiti della vita pubblica.

Il progetto di legge generò un ampio dibattito nell'opinione pubblica e provocò reazioni di forte opposizione, anche particolarmente accese. L'iniziativa fu interpretata come un tentativo di “purificazione linguistica”. Dal principio di ufficialità che informa la legge ne è disceso l'obbligo di utilizzare il francese non solo per lo Stato e le amministrazioni pubbliche, ma anche per tutti i soggetti, pubblici o privati, che partecipano alla gestione dei servizi pubblici o attività di interesse pubblico sul territorio nazionale. Con la conseguenza che gli utenti di tali servizi, i cittadini, non possono rivendicare alcun diritto a servirsi di una lingua diversa da quella ufficiale. La legge del 1994 stabilì che il francese dovesse essere impiegato nell'istruzione, nel lavoro, nel commercio e nei servizi pubblici, riconoscendo ai cittadini un «diritto al francese»¹⁹, quale diritto di conoscere la lingua ufficiale in modo da tutelare la loro sicurezza e la loro salute²⁰. In realtà, la legge *Toubon*

¹⁶ A. SOMMA, *La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese*, cit., 60.

¹⁷ *Ibidem*, 61, il quale cita a tal proposito il *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.

¹⁸ M. FRAU, *La “loi Molac” al vaglio del Conseil constitutionnel, tra tutela del patrimonio linguistico regionale e difesa del principio di ufficialità della lingua francese: note a margine della decisione n. 2021-818 del 21 maggio 2021*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, 2.

¹⁹ V. PEPE, *Lingua e diritto in Francia*, cit., 973.

²⁰ Come è stato rilevato da J. ARLETTAZ, *Droit de la langue française : entre inclusion et exclusion*, in *Cités*, n. 86(2)/2021, 91, il progetto di legge Toubon andava oltre lo stretto quadro giuridico che discendeva dal principio costituzionale dell'ufficialità della lingua francese: “L'article 1 de la loi – scrive Arlettaz – débute certes par un alinéa paraphrasant la Constitution et rappelant ainsi que depuis la révision constitutionnelle de 1992, le français est « la langue de la République » ; il qualifie néanmoins par ailleurs la langue française d'« élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France », précision dépourvue d'immédiats effets juridiques mais dont les ressorts normatifs se découvrent à la lecture des autres dispositions de la loi. L'alinéa 2 du même article poursuit en précisant qu'elle est « la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics ». Ces deux premiers alinéas témoignent ainsi de ce que l'objectif du législateur en 1994 relativement à la langue française, était de poser une contrainte qui ne découlait nullement de la Constitution”.

mirava principalmente a tutelare il lavoratore e il consumatore di beni e servizi, in particolare quelli audiovisivi, dall'uso di termini stranieri (soprattutto inglesi) ogniquale volta vi fosse un equivalente francese. Non imponeva l'uso esclusivo del francese, ma ne richiedeva la presenza e la stessa visibilità accanto ai termini stranieri, nelle indicazioni o negli annunci in luoghi aperti al pubblico e nei trasporti²¹.

La legge sottoposta al vaglio del Consiglio costituzionale fu validata dal giudice delle leggi solo parzialmente con la decisione n. 94-345 DC²² del 29 luglio 1994: la censura colpì infatti in particolare alcune disposizioni quelle che imponevano ai soggetti privati l'uso di termini ufficiali ritenute in contrasto con l'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino in materia di libertà di pensiero e di opinione, libertà che - ricordò in quell'occasione il *Conseil* - deve sempre essere bilanciata con il principio di ufficialità della lingua francese²³.

2.3. La graduale affermazione di una tutela delle lingue minoritarie tra dimensione culturale e persistente rifiuto del riconoscimento di un diritto soggettivo: dalla legge *Haby* alla legge *Molac*

Da quanto precede emerge chiaramente come nella V Repubblica il principio di ufficialità della lingua francese abbia sempre costituito, e ben prima della riforma del 1992, un forte limite al riconoscimento di una tutela specifica delle lingue minoritarie facente sorgere un vero e proprio diritto soggettivo. Tale principio ha finito peraltro per essere sempre tutelato con rigore dal Consiglio costituzionale quale corollario del principio di unità e indivisibilità della Repubblica che aveva, ad esempio, già portato nel 1991, in occasione del controllo di costituzionalità sulla legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 relativa al nuovo Statuto speciale della Corsica al non riconoscimento con la decisione n. 290 DC del 9 maggio 1991²⁴ dell'esistenza di un "popolo corso". Allo stesso modo e basandosi su

²¹ Sulla loi Toubon v. diffusamente A. SOMMA, *La politica linguistica del legislatore nelle esperienze italiana e francese*, cit., 69 ss.;

²² Sulla decisione del Consiglio costituzionale del 29 luglio 1994 e la loi Toubon per la dottrina francese cfr. G. Carcassonne, *La protection de la langue française et le respect des libertés*, in *Commentaire*, n. 70(2)/1995, 331-338; J. P. CAMBY, *Le Conseil et la langue française*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 6/1994, 1663-1672; R. DEBBASCH, *La Constitution, la langue française et la liberté d'expression*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, n. II /1994, com. 22359; A. ROUX, *Contrôle de constitutionnalité de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française* [Note sous décision n° 94-345 DC], in *Recueil Dalloz*, n. 36/1995, 303; V. STAEFFEN, L. VEYSSIERE, *La nouvelle loi en matière de protection de la langue française*, in *Les Petites Affiches*, n. 141/1994, 19-24; G. CARCASSONNE, *La protection de la langue française et le respect des libertés. Commentaire*, n. 70 (2)/1995, 331-338.

²³ Cfr. CC, Décision n. 345-1994 du 29 juillet 1994.

²⁴ Sullo Statuto della Corsica del 1991 e sulla decisione del Consiglio costituzionale cfr. ex multis per la dottrina francese X. PRÉTOT, *Le nouveau statut de la Corse et la Constitution : à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991*, in *Administration*, n.154/1992, 145-149; D. ROUSSEAU, *La constitutionnalité d'un statut propre à la Corse*, in *Revue des sciences administratives de la Méditerranée orientale*, 1990, 63-74; F. LUCHAIRE, [Note sous décision n° 91-290 DC], in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4/1991, 943-979; Id., *A propos du statut de la Corse*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 7/1991, 484-487; R. DEBBASCH, *Constitutionnalité de la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, in *Recueil Dalloz*, n. 43/1991, 624; C. HOUTEER, *Le Conseil constitutionnel et la notion de peuple Corse*, in *Les Petites Affiches*, n. 74/1991, 15; B. GENEVOIS, *Le contrôle de la constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de Corse*, in *Revue française de droit administratif*, n. 7 (2)/1991, 407; S. PIERRÉ-CAPS, *Le Conseil*

analoghe considerazioni lo Stato francese non ha firmato la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995.

Occorre tuttavia altresì ricordare come l'affermazione categorica del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica non abbia comunque impedito nella V Repubblica l'approvazione di leggi che in qualche modo tendevano a riconoscere il ruolo delle lingue minoritarie con particolare riferimento all'ambito dell'istruzione, contribuendo ad incapsulare la questione delle lingue minoritarie nella sfera culturale.

In tal senso va letta la legge n. 75-620 del 11 luglio 1975, cosiddetta legge *Haby* (dal nome dell'allora Ministro dell'Istruzione). Tale legge intervenne per la prima volta in modo organico sul tema dell'istruzione in Francia e consacrò all'art. 12 la possibilità di insegnare le lingue e le culture regionali nelle scuole, così come già previsto dalla legge *Deixonne* del 1951, che come abbiamo visto (v. *supra*) aveva escluso inizialmente dall'insegnamento la lingua corsa. Sebbene oggi la legge sia stata abrogata e sostituita dal *Code de l'éducation* del 2000, il nuovo testo ha mantenuto all'art. 312-10 la facoltà di introdurre l'insegnamento delle lingue regionali prevedendo all'art. 312-11-1 la possibilità di insegnare la lingua corsa nell'ambito dell'orario scolastico normale delle scuole materne ed elementari della Corsica.

A partire dal 1975, la legislazione francese ha così riconosciuto ufficialmente uno spazio alle lingue regionali, seppur circoscritto e limitato all'ambito educativo. Insieme alla legge del 1951, essa ha contribuito ad imporre alle autorità scolastiche l'obbligo di predisporre un insegnamento destinato alle minoranze regionali che ne facessero richiesta. Allora, tale disposizione trasformò profondamente l'insegnamento delle lingue regionali, rendendo necessaria la revisione dei programmi, degli orari scolastici e l'organizzazione di percorsi di formazione per il personale docente e contribuì a porre le basi del quadro amministrativo che sarebbe poi stato ampliato e sistematizzato.

Un altro passaggio importante che ha riguardato le lingue minoritarie è stato quello relativo, alla firma il 7 maggio 1999 da parte della Francia, prima, e alla mancata ratifica, poi, della *Carta europea delle lingue regionali e minoritarie*. Quest'ultima è all'origine di una vicenda che all'epoca sollevò un vivace dibattito tra i fautori della ratifica e i suoi detrattori²⁵. Scopo della Carta - adottata sotto forma di Convenzione il 25 giugno 1992 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e aperta alla firma il 5 novembre 1992 – è, da un lato, la protezione e la promozione delle lingue storiche regionali o minoritarie al fine di preservare le tradizioni e il patrimonio culturale europeo; dall'altro, la tutela del rispetto del “diritto inalienabile” ad una lingua regionale o minoritaria nella vita privata e pubblica. È proprio riguardo a questo secondo profilo che la minore rigidità manifestata dalla Francia nel procedere alla firma²⁶, non è stata sufficiente a superare l'ostacolo della

constitutionnel, gardien de l'identité française, in *Revue des sciences administratives de la Méditerranée orientale*, 1990, R. ETIEN, *Indivisibilité du peuple français, nouveau statut de la Corse*, in *Revue administrative*, 1991; L. FAVOREU, L. PHILIP, *Statut de la Corse. Droit constitutionnel local. Indivisibilité de la République. Concept juridique de "peuple français"*, in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Sirey, 1991, 760-786.

²⁵ F. BENOIT-ROHMER, *Les langues officielles de la France*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit., 10 ss.

²⁶ Preparata da ben tre rapporti ministeriali di cui si ricorda quello di Bernard Cerquiglini, *Les langues de la France*, Rapport au ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, à la ministre de la Culture et de la Communication, Paris, Institut national de la langue française (CNRS), avril 1999, il quale aveva stilato una lista di

ratifica, bloccata in sede di controllo di compatibilità della Carta con la Costituzione dal Consiglio costituzionale con la decisione n. 99-412 DC del 15 giugno 1999²⁷. Adito dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 54 Cost., al fine di verificare, come prevede la Costituzione del 1958, se la ratifica della CERM richiedesse una previa revisione costituzionale, il *Conseil* concluse che la Carta sulle lingue regionali conteneva disposizioni incompatibili con la Costituzione, cosa che avrebbe impedito la ratifica senza una revisione costituzionale. Ad essere in discussione non furono tanto le 98 misure “à la carte” previste dalla III Parte della Carta, facoltative e a scelta degli Stati, nell'ambito della quali la Francia ne aveva selezionate 39, prevalentemente in materia di istruzione, media, cultura e vita sociale, quanto la II Parte, relativa a obiettivi e principi, dal momento che, in particolare, l'adesione selettiva alla III Parte non avrebbe esonerato lo Stato dall'applicazione integrale e vincolante della II Parte, che si estende a tutte le lingue regionali presenti sul territorio nazionale, indipendentemente dalla loro menzione nell'atto di ratifica.

Il *Conseil* aveva poggiato la propria decisione su fondamentali parametri riferiti ai principi che irradiano l'ordinamento francese: in primis quelli di indivisibilità della Repubblica, di uguaglianza davanti alla legge e di unicità del popolo francese, che escludono il riconoscimento di diritti collettivi fondati su identità linguistiche o culturali; quello relativo alla libertà di espressione e comunicazione garantita dalla Dichiarazione del 1789; e infine quello sancito dall'art. 2 della Costituzione, che riconosce il francese come unica lingua della Repubblica, imponendone l'uso nei rapporti con le amministrazioni e nei servizi pubblici, pur senza vietare traduzioni o attività culturali e educative in altre lingue.

Ma se alla luce di questi parametri il *Conseil* aveva potuto affermare che nessuna delle misure concrete scelte dalla Francia nella Parte III violasse la Costituzione, (essendo anzi molte già attuate nella prassi amministrativa), è riguardo alla II Parte della Carta che fu

ben 75 lingue parlate dai cittadini francesi. Sulle reazioni nei confronti del Rapporto Cerquiglini cfr. A.-M. HOUDEBINE, *Le centralisme linguistique. Brève histoire d'une norme prescriptive*, cit., 50-51.

²⁷ Sulla decisione del Consiglio costituzionale del 15 giugno 1999 cfr. *ex multis*: J.-M. LARRALDE, *La France et les langues régionales ou minoritaires : sept ans de réflexion... pour rien*, in *Recueil Dalloz*, 1999, 598-603; ID., *La France et les langues régionales ou minoritaires*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, 307-323; J.-É. SCHOETTL, *Langue française*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, 20 juillet 1999, n. 7-8, 573-579; M. VERPEAUX, [Note sous décision n° 99-412 DC], in *Revue française de droit constitutionnel*, juillet-septembre n. 39/1999, 594-603; B. MATHIEU, M. VERPEAUX, [Note sous décision n° 99-412 DC], in *La Semaine juridique. Édition générale*, 2000; R. DEBBASCH, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires compte des clauses contraires à la Constitution*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 1999, 2038-2044; C. OLIVESI, *Indivisibilité de la République versus langues régionales*, in *Pouvoirs*, n. 93/2000, 209-221; F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *La République contre Babel. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4/1999, 985-1000; M. CLAPIÉ, *Le Français restera la langue de la République*, in *Les Petites Affiches*, 2000, 14-18; P. FRAISSEIX, *La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires*, in *Revue française de droit administratif*, 2001, 59-85; R. PIASTRA, *L'inconstitutionnalité de certaines clauses de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, in *Les Petites Affiches*, 2000, 8-13; P. BLACHÈRE, *Les mésaventures de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires au Sénat : résistances constitutionnelles ou culturelles ?*, in *Les langues régionales et la construction de l'État en Europe*, LGDJ, 2019, 211-219; T. BERTHOUMIEUX, *Conseil constitutionnel, 15 juin 1999, n° 99-412 DC*, in *Les grandes décisions de la jurisprudence constitutionnelle*, LGDJ – Lextenso éd., 2024, 404-441.

ravvisata l'illegittimità costituzionale. L'incompatibilità veniva, infatti, rilevata: nel Preambolo della CERM nella parte in cui proclama un "diritto imprescrittibile" all'uso delle lingue regionali non solo nella vita privata ma anche in quella pubblica; in alcune disposizioni della II Parte, in particolare nell'art. 7, laddove impone agli Stati di fondare le proprie politiche sul rispetto di aree linguistiche territoriali, di favorire l'uso delle lingue regionali nella vita pubblica e di tener conto delle istanze dei gruppi linguistici, fino alla possibile creazione di organi consultivi. Secondo il *Conseil*, tali clausole introducevano una logica territoriale e comunitaria dei diritti linguistici, attribuendo prerogative specifiche a gruppi definiti dalla lingua e dal territorio, cosa che si poneva in netto contrasto con l'idea di unità ed indivisibilità della Repubblica e con l'art. 2 della Costituzione, nella misura in cui si tendeva a riconoscere l'uso di lingue diverse dal francese nella sfera della vita pubblica, inclusi giustizia e amministrazione.

La posizione del Consiglio costituzionale chiudeva dunque all'idea del riconoscimento di diritti linguistici collettivi opponibili allo Stato nell'ambito dell'azione pubblica, ritenendo, al contrario, costituzionalmente ammissibile solo una tutela delle lingue regionali nel quadro di una politica culturale e volontaria.

Tale sentenza è sembrata mettere una pietra tombale sul riconoscimento di diritti linguistici marcando un evidente scollamento tra la concezione centralista del diritto costituzionale francese di fronte al riconoscimento operato dal diritto internazionale nei confronti dei gruppi linguistici minoritari. Al punto che la successiva riforma costituzionale del 23 luglio 2008 che ha introdotto nel Titolo XII, l'art. 75-1 prevedendo che «des langues régionales appartiennent au patrimoine de la France», più che rappresentare un vero e proprio cambio di passo, non ha fatto altro che riconfermare il terreno incerto del riconoscimento dei diritti linguistici²⁸, e sostanzialmente la medesima impostazione nel modo di riferirsi alle lingue regionali trattate eminentemente sotto il profilo culturale.

Un orientamento ribadito dallo stesso Consiglio costituzionale che nella decisione 2011-130 QPC del 20 maggio 2011 ha di fatto svuotato²⁹ la portata della riforma del 2008 negando il riconoscimento da parte dell'art. 75-1 Cost. di un diritto o una libertà. In quell'occasione il *Conseil* era stato chiamato dal Consiglio di Stato a pronunciarsi ai sensi dell'art. 61-1 della Costituzione su una questione prioritaria di costituzionalità sollevata da Cécile L. e altri. I rilievi di incostituzionalità riguardavano le disposizioni dell'articolo L. 312-10 del Codice dell'istruzione, relative all'insegnamento delle lingue e culture regionali, che i ricorrenti sostenevano non sufficienti a garantire la protezione efficace delle lingue regionali e per tale motivi ritenute incostituzionali in quanto contrarie all'art. 75-1 della Costituzione. Il Consiglio costituzionale rilevò che l'art. 75-1 Cost. non riconosce un diritto o una libertà costituzionalmente garantita, ma si limita a dichiarare un principio relativo al patrimonio culturale. Di conseguenza, la presunta violazione di tale articolo non

²⁸ L. MALO, *Les langues régionales dans la Constitution française : à nouvelles donnes, nouvelle réponse?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 85(1)/2011, 73 ss.

²⁹ C. LACOMBE, *Pour une compréhension du régime de l'enseignement des langues régionales, essai d'un parangonnage francobelge*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3 (131)/2022, 579.

poteva costituire fondamento per una questione prioritaria di costituzionalità ai sensi dell'articolo 61-1 Cost. e alla luce di ciò dichiarò le disposizioni dell'articolo L. 312-10 conformi alla Costituzione³⁰.

Una decisione che non sorprende se si pensa che anche durante l'iter di approvazione della riforma relativa alla costituzionalizzazione delle lingue regionali era emersa chiaramente l'intenzione di affermare un principio in ordine al patrimonio culturale. Infatti, inizialmente prevista nell'articolo 1 della Costituzione, la menzione delle lingue regionali fu oggetto di un compromesso con il Senato. Le resistenze di quest'ultimo portarono l'Assemblea Nazionale a spostare la menzione nel Titolo XII, dedicato alle collettività territoriali, creando un nuovo articolo. Gli oppositori temevano che l'inserimento nell'articolo 1, posto prima dell'articolo 2 che riconosce il francese come unica lingua della Repubblica, avrebbe rappresentato per le lingue regionali una promozione eccessiva. Anche l'ipotesi di inserirle nell'articolo 2 fu rapidamente scartata per evitare che più lingue potessero essere messe in concorrenza tra di loro. In ogni caso, il compromesso raggiunto in sede parlamentare dimostra come le lingue regionali, pur riconosciute formalmente, venivano trattate con cautela, senza implicare effetti concreti ed immediati³¹.

In definitiva, quindi, l'introduzione dell'art. 75-1 in Costituzione così come formulato non lasciò molto sperare sull'implementazione dei diritti linguistici. Dal valore "simbolico"³² e "dichiarativo"³³ - come è stata definita dalla dottrina - la riforma non ha rimosso gli ostacoli che avevano sempre impedito un riconoscimento dei diritti di coloro che parlano le lingue regionali.

Anche l'attuazione del nuovo statuto delle lingue regionali ha risentito del carattere culturale della riforma, che ha trovato applicazione prevalentemente nel settore scolastico mediante la modifica del Codice dell'Educazione.

In primo luogo, la *Loi n. 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*, riconoscendo i vantaggi e i benefici dell'apprendimento a partire dalla scuola primaria delle lingue regionali moderne, ha modificato l'art. L. 312-9-2 e seguenti relativi all'insegnamento delle lingue regionali. Gli articoli L312-10, L312-11, L312-11-1 e L312-11-2 del *Code de l'éducation* riconoscono le lingue e le culture regionali come parte del patrimonio costituzionale francese e ne promuovono l'insegnamento soprattutto nelle regioni in cui sono storicamente utilizzate. Tale insegnamento può accompagnare l'intero percorso scolastico ed è organizzato sulla base di accordi tra lo

³⁰ Sulla decisione del Consiglio costituzionale n. 2011-130 QPC del 20 maggio 2011 cfr. A. LEGRAND, *Il n'y a pas de droit constitutionnel à l'enseignement des langues régionales*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n. 27/2011, 48; J.-É. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel et les langues régionales*, in *Les Petites Affiches*, n. 174-175/2001, 15-19; M. VERPEAUX, *Langues régionales et QPC : l'impossible dialogue*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, n. 34/2011, 1963-1966; M. FRANGI, *Le service public entre langue de la République et langues du patrimoine*, in *Mélanges en l'honneur du professeur Alain-Serge Mescheriakoff*, Bruylant, 2013, 117-135; J.-É. GICQUEL, *Les langues régionales à l'épreuve des contentieux constitutionnel et administratif*, in *Les Petites Affiches*, n. 118/2011, 17-23.

³¹ L. MALO, *Les langues régionales dans la Constitution française : à nouvelles donnes, nouvelle réponse?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit., 73-74.

³² M. VERPEAUX, *La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales*, in *LPA*, n. 254/2008, 19 dicembre, 125.

³³ C. LE BRIS, *Les langues régionales dans la Constitution*, in *Revue du droit public*, n. 3/2009, 816.

Stato e le collettività territoriali, previo parere del Consiglio superiore dell'istruzione. L'offerta formativa prevede sia corsi specifici di lingua e cultura regionale, sia modelli di educazione bilingue in francese e nella lingua regionale, garantendo alle famiglie un'adeguata informazione sulle diverse opzioni disponibili. La normativa consente inoltre ai docenti delle scuole primarie e secondarie di utilizzare le lingue regionali e riferimenti alla cultura locale come strumenti didattici, purché ciò favorisca l'apprendimento e il raggiungimento degli obiettivi formativi comuni. In alcuni territori, come la Corsica, la lingua regionale è insegnata obbligatoriamente nell'orario scolastico ordinario della scuola dell'infanzia e primaria. Analogamente, attraverso specifici accordi con lo Stato, l'insegnamento della lingua regionale può essere integrato nell'orario normale di scuole di ogni ordine e grado in altre regioni o collettività, con l'obiettivo di rendere tale insegnamento accessibile a tutti gli alunni interessati. La stessa legge è intervenuta anche sull'art. L. 216-1 del *Code de l'éducation*, chiarendo che le attività educative, sportive e culturali complementari promosse dagli enti locali durante l'orario di apertura delle scuole possono includere iniziative volte alla conoscenza delle lingue e delle culture regionali.

Al fine di valorizzare il legame tra il contesto familiare e sociale e il sistema scolastico favorendo l'integrazione degli studenti nel territorio, anche la *Loi n. 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* ha modificato il *Code de l'éducation* per agevolare l'iscrizione degli alunni in scuole situate in comuni diversi da quello di residenza, qualora quest'ultimo non offra tale insegnamento.

Coerentemente con questo obiettivo, un'ulteriore legge, la *Loi n. 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance* ha esteso (art. 34), modificando l'art. 212-8 del *Code de l'éducation* tale possibilità anche agli alunni delle scuole primarie private convenzionate che impartiscono l'insegnamento delle lingue regionali, quando nel comune di residenza mancano istituti che lo prevedano. L'art. 38 della stessa legge ha inoltre consolidato il regime giuridico della sperimentazione pedagogica intervenendo sull'art. L. 314-2 del *Code de l'éducation*, nel quale è stato precisato che tali sperimentazioni possono includere l'insegnamento impartito in una lingua straniera o in una lingua regionale moderna.

A distanza di qualche anno dalla riforma costituzionale del 2008 e dalla sua prima attuazione attraverso le modifiche apportate al Codice dell'educazione, l'attenzione sulle lingue regionali si è riaccesa in occasione dell'approvazione e della promulgazione della *Loi n. 2021-641 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion* del 21 maggio 2021, cosiddetta "Loi Molac" dal nome del suo relatore. Ancora una volta il tema delle lingue regionali ha riaperto un vivace dibattito in ordine al riconoscimento di specifici diritti linguistici, un profilo che ha portato ad una non facile approvazione del testo in sede di iter parlamentare, e ad un affievolimento della sua portata in seguito alla pronuncia del Consiglio costituzionale del 21 maggio 2021³⁴ prima della promulgazione che ha censurato le parti più innovative.

La proposta era stata presentata dal deputato Paul Molac e da altri membri del gruppo *Libertés et territoires*. Inizialmente sostenuta anche dalla maggioranza, la proposta di legge

³⁴ CC, Décision n. 2021-818 DC du 21 mai 2021.

ruotava intorno a tre ambiti principali quali la tutela patrimoniale delle lingue regionali, il loro insegnamento e il loro impiego nei servizi pubblici. Durante l'iter di approvazione della legge, le disposizioni relative alla valorizzazione delle lingue regionali come patrimonio culturale immateriale e alla protezione rafforzata dei beni materiali a esse connessi sono state sostanzialmente confermate, così come quelle concernenti la legittimazione della segnaletica bilingue e l'uso di segni diacritici regionali negli atti di stato civile. Maggiori resistenze avevano, invece, riguardato il settore dell'istruzione, che rappresentava il nucleo più innovativo e controverso della proposta: qui si prevedevano l'insegnamento delle lingue regionali nell'orario scolastico ordinario, il ricorso a modalità immersive nella scuola pubblica e il sostegno finanziario alle scuole private impegnate in tali percorsi. Proprio in questo ambito si erano concentrate le principali modifiche: diverse disposizioni erano state soppresse già durante il dibattito parlamentare, in particolare quelle che autorizzavano le collettività territoriali a finanziare gli investimenti delle scuole private. Era stata invece mantenuta la previsione secondo cui i comuni sono tenuti a contribuire alle spese di scolarizzazione degli studenti iscritti a scuole private che offrono insegnamenti in lingua regionale, qualora tale offerta non sia disponibile nel comune di residenza.

Sottoposta al vaglio del Consiglio costituzionale la legge ha subito un'attenuazione della sua portata. Il giudice delle leggi ne ha, infatti, dichiarato la conformità solo parziale alla Costituzione. Pur confermando la costituzionalità delle disposizioni sulle quali erano stati sollevati rilievi di incostituzionalità dai ricorrenti³⁵, il *Conseil* ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità per altri due articoli, il 4 e il 9, della legge dichiarandoli incostituzionali. Confermando un consolidato orientamento giurisprudenziale, il *Conseil* ha censurato l'art. 4, che autorizzava l'insegnamento immersivo in lingua regionale nelle scuole pubbliche, ritenuto incompatibile con l'art. 2 della Costituzione, poiché avrebbe comportato l'uso prioritario di una lingua diversa dal francese nell'esercizio di una funzione pubblica³⁶. Analogamente, il *Conseil* ha censurato l'art. 9, che avrebbe consentito l'impiego di segni diacritici non propri della lingua francese negli atti di stato civile, in

³⁵ I deputati avevano contestato unicamente l'articolo 6 della legge, che modificava le disposizioni dell'art. 442-5-2 del Codice dell'educazione relative al contributo finanziario di un comune per la scolarizzazione di un bambino in una scuola primaria privata situata in un'altra comune e che offre insegnamento in lingua regionale. Il *Conseil* ha confermato la legittimità dell'art. 6, ritenendo che l'obbligo per i comuni di contribuire alle spese di scolarizzazione degli studenti iscritti a percorsi di insegnamento in lingua regionale non contrasti con l'art. 2 della Costituzione. Tale previsione, infatti, non implica né l'imposizione dell'uso di una lingua diversa dal francese da parte di soggetti che esercitano funzioni pubbliche, né il riconoscimento di un diritto soggettivo dei cittadini a utilizzare lingue diverse dal francese nei rapporti con l'amministrazione.

³⁶ Nello specifico, in merito all'art. 4 della legge, il *Conseil* ha ricordato che, secondo l'articolo 2 della Costituzione, il francese è la lingua ufficiale e deve essere utilizzato da enti pubblici e privati nell'esercizio di un servizio pubblico; i cittadini non hanno diritto a usare altre lingue nei rapporti con la pubblica amministrazione né possono esservi obbligati. Allo stesso tempo, l'articolo 75-1 riconosce le lingue regionali come patrimonio della Francia, e il loro insegnamento può essere sostenuto nei servizi pubblici a condizione di rispettare la prevalenza del francese. Tuttavia, il Consiglio ha osservato che l'insegnamento immersivo di una lingua regionale – che utilizza la lingua regionale come principale mezzo di insegnamento e comunicazione – va oltre la semplice promozione della lingua. Pertanto, prevedere l'insegnamento immersivo nelle scuole, come fatto dall'articolo 4 della legge, viola l'articolo 2 della Costituzione. Cfr. CC, Décision n. 2021-818 DC du 21 mai 2021, cons. n. 15-20.

quanto ritenuti idonei a riconoscere ai singoli un diritto all'uso di una lingua diversa dal francese nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Il Consiglio costituzionale³⁷ ha dunque reso la sua decisione non solo nel solco degli orientamenti già consolidati in precedenti pronunce ma anche con il preciso ed evidente intento di ancorare all'ambito del patrimonio culturale i progressi ottenuti dalle lingue regionali grazie alla consacrazione a livello costituzionale, invece che aprire al tema dei diritti linguistici. Una limitazione che è stata vista come una inibizione nei confronti del legislatore ad andare in questa direzione facendo leva sull'articolo 75-1 Cost³⁸.

La legge, seppure epurata dalle parti più controverse, rappresenta oggi l'ultimo approdo di una tutela crescente delle lingue regionali a pieno titolo protette e valorizzate come parte del patrimonio culturale immateriale e della diversità culturale. Sebbene non tutelate sotto il profilo dell'acquisizione di diritti soggettivi, le lingue minoritarie godono di un riconoscimento che convive oggi con l'ufficialità della lingua e permette sul piano educativo l'uso, sia pur parziale, di lingue diverse oltre al francese.

3. Il paradosso del modello belga tra tutela dell'identità linguistica territoriale e assenza di un principio generale di protezione delle lingue minoritarie

3.1. L'evoluzione storica della legislazione linguistica e l'affermazione del principio di territorialità

Sul riconoscimento e la tutela delle lingue minoritarie, il caso belga si distingue per la sua peculiarità e un approccio opposto a quello francese. Il Belgio, infatti, non si differenzia solamente per l'architettura federale che caratterizza il tipo di Stato - derivata dal progressiva processo di federalizzazione resosi necessario per la presenza di forti componenti linguistiche come i francesi e gli olandesi³⁹ che si sono storicamente fronteggiati - ma per un modello che più che tutelare i diritti delle minoranze linguistiche

³⁷ Sulla decisione del Consiglio costituzionale sulla *Loi Molac* cfr. per la dottrina francese *ex multis*: V. DOEBELIN, *La valorisation des langues régionales : une action d'équilibriste pour maintenir l'unité de la France*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n. 24/2021, 1-3; M. VERPEAUX, *Défiance jacobine et réalités constitutionnelles*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, n. 30/2021, 1750-1755; E. CARTIER, J.-P. DEROSIER, *Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques*, in *Titre VII [En ligne]*, n. 7/2021, 60-69; T. GALLAUD, *Les langues régionales à l'école : Etat des lieux après la loi du 21 mai 2021*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, n. 42/2021, 2436-2443; V. BERTILE, *Décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n.129/2022, 152-163; S. MOAL, *Les origines de la décision du Conseil constitutionnel sur l'utilisation des signes diacritiques propres aux langues minorisées dans les documents officiels et ses conséquences*, in *Cahiers internationaux de sociolinguistique*, n. 20/ 2021, 85-107.

³⁸ M. FRAU, *La "loi Molac" al vaglio del Conseil constitutionnel, tra tutela del patrimonio linguistico regionale e difesa del principio di ufficialità della lingua francese: note a margine della decisione n. 2021-818 del 21 maggio 2021*, cit., 9.

³⁹ Sul modello multiculturale belga cfr. D. AMIRANTE, *La questione linguistica nello Stato multiculturale: profili comparativi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, n. 4/2016, pp. 917-942, L. COLELLA, *La diversità linguistica come «elemento strutturale» della forma di Stato multiculturale belga*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, n. 4/2016, pp. 1121-1144; D. STRAZZARI, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 4/2015, pp. 857-902.

in senso stretto mira piuttosto a tutelare le grandi componenti linguistiche ed identitarie presenti sul territorio.

A differenza di quanto si possa immaginare il Belgio proprio per la natura del suo assetto federale⁴⁰ che offre il massimo del riconoscimento costituzionale alle identità linguistiche componenti dello Stato belga, non riconosce, se non limitatamente, i diritti delle lingue minoritarie sui territori rappresentati da una determinata componente linguistica.

Per capire i termini di questo paradosso occorre partire anche in questo caso dalla storia e dalle esigenze che hanno portato il Belgio a strutturarsi in un assetto federale.

Il Paese, diventato indipendente nel 1830 e dotatosi di una Costituzione nel 1831 (a più riprese emendata) si è progressivamente trasformato da Stato unitario a Stato federale, attraverso un lungo processo di federalizzazione compiutosi prevalentemente nel XX secolo con una serie di importanti riforme che hanno determinato una netta ripartizione di competenze tra stato centrale e le sue componenti. Questo processo - frutto di una complessità che riflette i “sottili”⁴¹ equilibri storici politici e socio-economici sottesi alla sua evoluzione - è culminato⁴² nella revisione costituzionale del 1993 che ha ufficialmente trasformato il Belgio in stato federale (art. 1 Cost.) composto da Comunità (francese, fiamminga e germanofona, art. 2 Cost.) e Regioni, (vallona, fiamminga e bruxellese) - entità accanto alle quali l’art. 4 della Costituzione riconosce, come vedremo più avanti, anche quattro Regioni linguistiche (quella di lingua francese, quella di lingua olandese, quella di lingua tedesca e quella bilingue di Bruxelles capitale⁴³) -

L’esperienza belga, unica al mondo, fornisce, un valido esempio di quanto le dinamiche del federalismo abbiano seguito traiettorie multilivello in cui unità e diversità, integrazione

⁴⁰ Sul federalismo belga cfr. *ex multis* cfr. F. DELPÉRÉE, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruylant Bruxelles, 1993; M. A. LEJEUNE, *Introduction aux droit et aux institution de la Belgique fédérale*, Bruxelles, La Charte, 1996; M. UYTENDAELE, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1997; M. UYTENDAELE - B. BLERO-J.L. DEHAËUE, *Regard sur un système institutionnel paradoxal: précis de droit public belge*, Bruylant Bruxelles, 1997; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnelle de la Belgique*, Bruylant Bruxelles 2000; M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2014; P. POPELIER, K. LEMMENS, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*, Oxford, 2015; J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SAGESSER, *La Belgique, un État fédéral singulier*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 15, 2021, n. 2500, 7-266; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, 2021.

⁴¹ C.-H. BORN, *Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d’environnement et d’urbanisme en droit belge*, in *Revue juridique de l’environnement*, n. 5/ 2013, numero speciale, 205.

⁴² Dopo la riforma costituzionale del 1993, nel 2001 si compie un ulteriore passo con la quinta riforma dello stato – frutto anch’essa di un delicato compromesso tra le contrapposte esigenze dei partiti francofoni e fiamminghi - che non si realizzò attraverso una riforma costituzionale ma attraverso l’approvazione di due leggi speciali del 13 luglio che attribuirono nuove competenze a Regioni e Comunità sottraendole allo Stato. La persistenza dei contrasti tra fiamminghi e francofoni sulle questioni linguistiche e istituzionali porteranno all’accordo dell’11 ottobre 2011 relativo alla sesta riforma dello Stato all’esito della lunghissima crisi di governo iniziata nel 2010 e durata ben 588 giorni. La sesta riforma dello Stato si compirà attraverso l’approvazione tra il 2012 e il 2014 di numerose leggi speciali e ordinarie sulla ripartizione delle competenze e attraverso la revisione costituzionale con la quale verrà ristrutturato il bicameralismo con un forte depotenziamento del Senato. Ulteriori rivendicazioni sia da parte fiamminga, sia, stavolta, anche da parte francofona condurranno presto all’idea della necessità di una settima riforma dello Stato allo scopo di migliorare non solo l’architettura costituzionale – nello specifico nella Regione di Bruxelles capitale - ma anche la razionalizzazione delle competenze per evitare inutili sovrapposizioni tra livelli di governo, come nel settore della salute come la conseguente difficoltà nella gestione della pandemia da Covid-19 aveva tristemente insegnato.

⁴³ Le Regioni linguistiche sono circoscrizioni territoriali che servono a delimitare il campo di applicazione di una legislazione particolare, la legislazione linguistica che regola l’impiego delle lingue nei diversi campi in virtù della Costituzione.

e differenziazione hanno tentato di ricomporsi in un “ultra” complesso sistema di governance fortemente condizionato dalle radici storiche, da fattori politici, culturali e sociali⁴⁴. Il federalismo belga si è infatti venuto costruendo non solo sulla base di un modello teorico preconstituito ma nel solco di una logica evolutiva e di adattamento essenzialmente empirico alle esigenze della complessa realtà. A tal punto esso si iscrive nella coscienza collettiva nazionale di un Paese, storicamente attraversato da conflitti linguistici, sociali ed economici che ne hanno fortemente influenzato l'evoluzione istituzionale, da essersi imposto come un sistema "a geometria variabile"⁴⁵.

È per questi motivi che la specificità del federalismo belga, a differenza di altri modelli, va letta alla luce della contestuale presenza di due logiche diverse⁴⁶, una logica “bipolare” - fondata sulla realtà sociologica del Paese, caratterizzata dalla presenza di grandi comunità linguistiche come quella francofona e quella fiamminga, costrette a convivere - e una logica “multipolare” in base alla quale più entità federate di dividono competenze su porzioni di territorio o su gruppi di persone e istituzioni definiti su base linguistica: entrambe le logiche sono considerate fondamentali per la comprensione della complessa realtà belga.

La logica sociologica e il fattore linguistico hanno costituito storicamente un elemento fondamentale per la costruzione dello stato belga e per l'affermazione del principio di “unilinguismo territoriale” che ha consentito di subordinare l'uso di una lingua al territorio in cui si trova ed imporre di conseguenza la lingua della regione a tutte le amministrazioni dello stato delle province e dei comuni.

All'affermazione del principio dell'unilinguismo territoriale ha contribuito il progressivo delinearsi, oltre alle frontiere esterne, di una frontiera linguistica interna che

⁴⁴ I caratteri del federalismo belga sono stati da tempo descritti dalla dottrina che lo ha definito in primo luogo un federalismo di "sovrapposizione" (*superposition*) per la presenza, su uno stesso territorio, di due categorie di entità federate disposte a contendersi una duplice rivendicazione di autonomia: le Comunità (francese, fiamminga e germanofona) e le Regioni (vallona, fiamminga e bruxellese) che non coincidono territorialmente fra di loro e danno luogo a una grande complessità nella ripartizione delle competenze; in secondo luogo, un federalismo di "dissociazione", in quanto derivante da un processo di decomposizione di uno Stato unitario; in terzo luogo, un federalismo di "confronto", per la presenza di più parti distinte e di tipo "dualista" per la presenza della due grandi comunità linguistiche (francese e fiamminga) che si fronteggiano l'una al Nord, l'altra al Sud e in parte al Centro. Questo quadro fa del federalismo belga un federalismo "asimmetrico", sia da un punto di vista territoriale (asimmetria d'origine) per la non coincidenza territoriale tra Comunità e Regioni, sia da un punto di vista dell'attribuzione di competenze. Il quadro costituzionale belga risponde ai requisiti dello stato federale dal momento che assicura sia il principio di "uguaglianza" tra le entità che lo compongono, sia l'“equivalenza tra le norme” - vale a dire l'uguale valore normativo degli atti emanati dai rispettivi organi rappresentativi (leggi, decreti e ordinanze); sia l'“esclusività delle attribuzioni” - ovvero dalla non interferenza altrui nel disciplinare le materie affidate a ciascuna entità dotate di mezzi finanziari propri, esclusività sul rispetto della quale vigila la Corte costituzionale⁴⁴; sia dall'“identità delle responsabilità”, vale a dire che le stesse immunità previste per i parlamentari nazionali valgono per quelli delle entità federate, così come il particolare procedimento penale previsto per i Ministri vale per i membri dei governi delle Comunità e delle Regioni. Al tempo stesso è garantito il principio di "partecipazione" che si sostanzia sia attraverso la cooperazione tra le diverse entità federate, nel rispetto della lealtà federale (art.143 Cost.), sia nella collaborazione delle Comunità e delle Regioni all'azione dei poteri organizzati a livello federale: più precisamente nella previsione di norme costituzionali volte a garantire il ruolo dei Gruppi linguistici all'interno delle istituzioni federali (come nel caso del Consiglio dei Ministri, che prevede una composizione paritetica tra olandesi e francesi; o come l'articolazione del Parlamento in gruppi linguistici oltre che politici, ecc.). Cfr. *ex multis* F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, cit.

⁴⁵ M.UYTENDAELE, *Institutions fondamentales de la Belgique*, cit.

⁴⁶ J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESSER, *La Belgique, un État fédéral singulier*, cit., 12.

ha lentamente diviso il Paese da ovest a est. Tale process⁴⁷ fu accompagnato dall'evoluzione della legislazione linguistica che fu emanata all'insegna della libertà nella scelta della lingua⁴⁸. Occorre però precisare che al tempo della Rivoluzione le élite erano essenzialmente francofone sia nelle Fiandre che a Bruxelles e in Vallonia e si impose l'uso del francese frutto, anche, della reazione alla volontà che era stata in passato di Guglielmo d'Orange di imporre a sua volta progressivamente la supremazia della lingua olandese⁴⁹. Fu, infatti, il potere rivoluzionario che nel 1830, pur riconoscendo la libertà linguistica dei cittadini, proclamò il 16 novembre 1830 che le leggi e gli atti ufficiali dello Stato sarebbero stati pubblicati esclusivamente in francese poiché le lingue fiamminga e tedesca variavano troppo da una regione all'altra per consentire un uso amministrativo uniforme. Ad ogni modo, la Costituzione del 1831 nacque all'insegna della libertà linguistica tanto che il suo articolo 23 recitava che "L'uso delle lingue in vigore nel Belgio è facoltativo; esso non può venir regolato che dalla legge e solamente per gli atti dell'autorità pubblica e per gli affari giudiziari". Tuttavia, nella pratica, le autorità dominate dalle élite francofone, utilizzavano quasi esclusivamente il francese finendo per penalizzare la popolazione fiamminga⁵⁰. Tale prevalenza del francese e l'uso "suppletivo" dell'olandese e del tedesco fu confermata nel 1831 da una legge del 19 settembre che stabilì che le leggi sarebbero state inserite in Gazzetta ufficiale con una traduzione in fiammingo o tedesco per i comuni dove si parlavano queste lingue, mentre il testo francese sarebbe rimasto quello ufficiale.

A partire dalla seconda metà dell'Ottocento tuttavia, in seguito alle rivendicazioni del movimento fiammingo, la situazione cominciò a cambiare: vennero, infatti, approvate le prime leggi in materia linguistica che introdussero progressivamente l'uso dell'olandese nel settore penale (1873), nelle amministrazioni (1878) e nell'istruzione (1883), fino al riconoscimento della piena uguaglianza giuridica tra francese e olandese con la legge del 1898⁵¹: esse accordarono diritti linguistici agli olandesi che non conoscevano il francese nelle Fiandre "sans cependant remettre en cause ceux des francophones"⁵².

Nello specifico, la legge del 17 agosto 1873, cosiddetta "Loi Schoep"⁵³, introdusse la possibilità di utilizzare l'olandese nei procedimenti penali davanti alle corti e i tribunali

⁴⁷ D. SINARDET, *Territorialité et identités linguistiques en Belgique*, in *Hermès, La Revue*, n. 2 (51)/2008, 141-147; P. Hambye, *Plurilinguisme et minorisation en Belgique: d'étranges rapports aux langues "étrangères"*, in *Langage et société*, 2009/3 n. 129, 29-46; S. K. SONNTAG, *The politics of compromise: the enactment of regional unilingualism*, in *International Journal of the Sociology of Language*, vol. 1993, (104), 1993/9-30.

⁴⁸ S. RILLAERTS, *La frontière linguistique, 1878-1963*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 2069-2070(24)/2010, 8. Cfr. altresì H. VUYE, *Langue et territorialité en Flandre dans une perspective historique et internationale*, Tervuren, Speakers Corner, 2010, 15 ss.

⁴⁹ S. RILLAERTS, *La frontière linguistique, 1878-1963*, cit., 8.

⁵⁰ Cfr. E. GRASSO, *Multilinguismo e funzione pubblica. Dal prestigio del modello francese alla costruzione dell'identità europea*, cit., 165, la quale a tal proposito scrive: "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".

⁵¹ Cfr. E. WITTE, *La question linguistique en Belgique dans une perspective historique*, in *Pouvoirs*, n. 136/2011, 37-50.

⁵² *Ibidem*, 42.

⁵³ Approvata in seguito al clamore suscitato dall' "affaire Schoep", e nota con il nome di quest'ultimo, reo di essersi rifiutato di registrare la nascita del figlio in francese (cosa che avrebbe voluto fare in olandese) abbandonando il Comune, e di essere stato per la mancata registrazione prima sottoposto a procedimento giudiziario e poi

nelle province fiamminghe e a Bruxelles. Essa permise ai cittadini di essere giudicati nella propria lingua, sebbene il francese rimanesse dominante. L'olandese divenne così la principale lingua nelle Fiandre, sebbene fosse ancora consentito pronunciare le arringhe orali e l'azione penale in francese. Essa segnò l'inizio del riconoscimento della lingua olandese.

Qualche anno più tardi il 22 maggio 1878 fu approvata la legge, nota come “Loi De Laet” dal nome del suo proponente, il deputato cattolico di Anversa Jan Delaet, che per prima introdusse l'uso del fiammingo nella pubblica amministrazione⁵⁴. Fu quindi introdotto l'uso ufficiale dell'olandese negli atti amministrativi in Fiandre, mentre il francese venne ridotto, a lingua suppletiva, utilizzabile su richiesta. Sempre nelle Fiandre, inoltre, le comunicazioni al pubblico da parte dei comuni e delle province, così come da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, sarebbero state effettuate in olandese o in entrambe le lingue. Nella loro corrispondenza i funzionari venivano autorizzati ad utilizzare l'olandese, a meno che il cittadino o l'amministrazione comunale non manifestassero una preferenza per la lingua francese. L'uso dell'olandese a Bruxelles divenne obbligatorio unicamente nel caso in cui il comune o il cittadino sceglievano tale lingua. La legge riconobbe quindi diritti linguistici ai fiamminghi nelle Fiandre, preservando al tempo stesso la minoranza francofona in Fiandre, mentre la Vallonia restava unilingue francese. Contribuendo a suddividere il Paese in zone linguistiche per l'uso amministrativo, la legge pose le basi per la futura frontiera linguistica.

Nel 1883 fu approvata la legge del 15 ottobre 1883 che intervenne sull'uso dell'olandese nell'insegnamento secondario ufficiale. La legge impose l'insegnamento in lingua olandese di alcune materie, compreso l'olandese stesso, mentre altre materie potevano essere insegnate in francese e in olandese. La legge seppur importante non si applicava alle scuole private e questo comportò che, di fatto, numerose scuole secondarie rimasero monolingue. Almeno fino al 1910, quando la legge Franck-Segers estese la normativa anche alle scuole private.

Dopo l'introduzione del suffragio universale plurimo maschile nel 1894, la legge più importante di questo periodo in materia di diritti linguistici fu la “loi égalité” del 18 aprile 1898 che segnò un cambio di passo. A differenza delle precedenti legislazioni che avevano solo garantito diritti linguistici limitati agli olandesi nelle Fiandre, per la prima volta questa legge, applicabile all'intero territorio belga, stabilì la piena parità tra olandese e francese, imponendo che le leggi, i decreti reali e ministeriali fossero votati, promulgati e pubblicati in entrambe le lingue⁵⁵ mettendo così fiamminghi e francofoni su un piano di parità.

condannato. In quell'occasione la Cassazione ribadì il principio di libertà linguistica nell'accezione però ristretta secondo la quale il cittadino aveva diritto di parlare nella sua lingua al pari però del diritto dell'amministrazione nel pretendere la compilazione dell'atto in una determinata lingua. *Cour de Cassation, 19 mai 1873, Pas., 1873, I, 181, Conclusions de l'avocat général Mesdach De Ter Kiele.*

⁵⁴ S. RILLAERTS, *La frontière linguistique, 1878-1963*, cit., 9 ss.

⁵⁵ Cfr. H. VUYE, *Langue et territorialité en Flandre dans une perspective historique et internationale*, cit., 20, il quale rileva che l'adozione della legge incontrò forti resistenze, soprattutto al Senato, dove si tentò con un emendamento di ridurre nel procedimento legislativo il testo in olandese a una semplice traduzione del francese. Questo provocò per la prima volta una protesta popolare di massa nelle Fiandre, facendo entrare la questione linguistica in tutti gli strati della popolazione e rafforzando la coscienza collettiva fiamminga, espressa nello slogan «*In Vlaanderen Vlaams*».

Occorre rilevare che è in questo periodo storico che si colloca la nascita del Movimento vallone che si costituì in reazione alle conquiste legislative ottenute dal Movimento fiammingo in campo linguistico nel corso di quegli anni con l'obiettivo principale di lottare per la supremazia del francese, ritenuta una garanzia dell'unità del Belgio, e, più in generale, al fine di conservare intatte le strutture centralizzate dello Stato belga ereditate dalla Rivoluzione del 1830⁵⁶.

Senza dubbio la contrapposizione dei due movimenti è anche all'origine di quegli scontri identitari che hanno caratterizzato la storia del Belgio.

Dopo l'ondata delle leggi linguistiche della seconda metà dell'Ottocento, nei primi decenni del XX secolo, con il riaccendersi delle rivendicazioni fiamminghe dopo la Prima guerra mondiale, si pose nuovamente il problema di fondo dell'organizzazione linguistica dello Stato: adottare il principio di personalità, fondato sulla libera scelta linguistica del cittadino, oppure il principio di territorialità?⁵⁷ Il 31 luglio 1921 venne promulgata la legge relativa all'uso della lingua in materia amministrativa con la quale il Belgio optò per la prima volta per il principio di territorialità, che implicò il principio dell'affermazione dell'unilinguismo all'interno delle tre regioni linguistiche, già implicitamente delineate con la legge del 1878 di cui la legge ridefinì i confini: la regione di lingua francese e quella di lingua olandese vennero per la prima volta trattate in modo paritario e simmetrico, mentre la regione bilingue venne ristretta alla sola area urbana di Bruxelles, e non più all'intero *arrondissement*. Questo contribuì a rafforzare l'idea di una vera e propria frontiera linguistica come divisione amministrativa tra territori linguistici omogenei, la quale si rivelerà di fatto "mobile"⁵⁸ in quanto modificabile periodicamente in base ai censimenti linguistici decennali⁵⁹. La legge introdusse anche comuni a regime amministrativo unilingue ai quali veniva riconosciuto il diritto per i cittadini di utilizzare, su richiesta, l'altra lingua nazionale, facendo affermare una forma di "bilinguisme externe, expression qui ne figure pas dans la loi mais qui sera abondamment utilisée"⁶⁰.

Sebbene non tutti siano d'accordo su questo⁶¹ essendo il processo iniziato ben prima, la legge del 28 giugno 1932 sull'impiego amministrativo delle lingue diede l'avvio alla

⁵⁶ J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESSER, *La Belgique, un État fédéral singulier*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, cit., 25.

⁵⁷ Sui due principi cfr. F. DÉLPÉRÉE, *Territorialité ou personnalité linguistique?*, in A.-M. LE POURHIET (dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Paris, Economica, 2004, 103-112.

⁵⁸ S. RILLAERTS, *La frontière linguistique, 1878-1963*, cit., 24. Cfr. altresì H. VUYE, *Langue et territorialité en Flandre dans une perspective historique et internationale*, cit., 24.

⁵⁹ Sebbene storicamente abbastanza stabile, questa frontiera ha subito una serie di cambiamenti nel XX secolo a causa di movimenti demografici, in particolare per la forte francesizzazione emersa dal censimento del 1947, che ha reso Bruxelles prevalentemente francofona e spostato la frontiera verso nord. Temendo l'espansione della presenza francofona nella periferia di Bruxelles, la classe politica fiamminga ottenne prima l'eliminazione delle domande linguistiche dal censimento del 1960 e, successivamente, la fissazione definitiva della frontiera linguistica nel 1962-1963. Questa frontiera divenne così una vera linea politica di separazione tra Fiandre e Vallonia, regioni in cui si concentrano tuttora le principali tensioni dello Stato federale belga, mentre la piccola comunità germanofona al confine con la Germania rimase in secondo piano. Cfr. precisamente sul punto M. FRANCARD, *La minorité linguistique francophone en Flandre (Belgique): des droits menacés ?*, in *Les Cahiers de l'Orient* n. 3 (103)/2011, 151.

⁶⁰ S. RILLAERTS, *La frontière linguistique, 1878-1963*, cit., 24. Cfr. altresì H. VUYE, *Langue et territorialité en Flandre dans une perspective historique et internationale*, cit., 22-23.

⁶¹ *Ibidem*, 31.

definitiva fissazione della frontiera linguistica negli anni, introducendo pienamente il principio di territorialità che comportò l'obbligo per tutti gli organi amministrativi dello stato, delle province e dei comuni di utilizzare la lingua della Regione linguistica, senza più la possibilità di aggiungervi l'altra lingua nazionale. Fu dunque rafforzato l'unilinguismo regionale mentre la frontiera linguistica rimaneva ancora variabile. C'è chi in questa legge rintraccia le origini del federalismo belga: “Ainsi, la naissance du modèle fédéral belge peut être imputée pour une part aux lois linguistiques de 1932, qui reposaient sur le principe suivant : la langue de la région doit être la langue véhiculaire. C'est d'ailleurs ce qui a permis à terme de favoriser le fédéralisme. Un système fédéral ne peut être appliqué que s'il existe des lignes strictes de démarcation”⁶².

Proprio il processo di federalizzazione contribuì, a sua volta, a consolidare il principio dell'unilinguismo territoriale la cui applicazione venne richiesta in modo sempre più rigoroso dal movimento fiammingo, fino ad arrivare alla fissazione definitiva nel 1962-1963⁶³ dei confini delle quattro aree linguistiche (olandese, francese, tedesca e bilingue di Bruxelles-Capitale), in base alle quali nella sfera pubblica ogni regione utilizza una sola lingua⁶⁴: l'olandese nelle Fiandre, il francese in Vallonia e il tedesco nella regione germanofona. Fa eccezione Bruxelles-Capitale, enclava in territorio fiammingo, che gode di uno statuto ufficialmente bilingue⁶⁵.

Il rischio che il riconoscimento dei gruppi linguistici potesse condurre ad un “renferment et à un repli identitaire du groupe sur lui-même”⁶⁶ si è verificato in Belgio dove la piena affermazione del principio territoriale e dell'unilinguismo territoriale ha determinato “dans certaines communautés, et notamment dans la communauté flamande, un climat d'intolérance à l'égard de ceux qui ne parlent pas la langue de la communauté et la création de sous-minorités linguistiques dont les droits sont ignorés”⁶⁷.

3.2. Le Regioni linguistiche nell'attuale assetto costituzionale federale

Da quanto precede deriva dunque che attualmente il Belgio è uno Stato multilingue con tre lingue ufficiali utilizzate però secondo un rigido criterio di unilinguismo territoriale, in via esclusiva in ciascuna regione linguistica: l'olandese (fiammingo), parlato a nord nella regione delle Fiandre; il francese, parlato a sud nella Regione Vallonia e il tedesco, parlato dalla comunità germanofona in alcune aree dell'est, vicino al confine con la Germania. Tutto ciò si traduce a livello di assetto federale nella sovrapposizione tra tre Comunità,

⁶² Cfr. E. WITTE, *La question linguistique en Belgique dans une perspective historique*, cit., 46.

⁶³ Attraverso le tre leggi linguistiche dell'8 novembre, 1962 del 30 luglio e 2 agosto 1963 juillet 1963 coordinate qualche anno dopo nelle leggi sull'uso delle lingue in materia amministrativa del 18 luglio 1966.

⁶⁴ Sul principio di territorialità linguistica v. F. DELPÉRÉE, *Les politiques linguistiques en Belgique*, in *Revue générale de droit*, n. 19 (1)/1988, 255–267.

⁶⁵ M. FRANCARD, *La minorité linguistique francophone en Flandre (Belgique): des droits menacés ?*, in *Les Cahiers de l'Orient* n. 3 (103)/2011, 151-155.

⁶⁶ F. BENOIT-ROHMER, *Les langues officielles de la France*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit., 26.

⁶⁷ Ivi.

quella francese, quella fiamminga e quella germanofona e tre Regioni, quella vallona, quella fiamminga e la Regione di Bruxelles-Capitale dove sono ufficiali sia il francese che l'olandese anche se la maggioranza della popolazione parla francese.

L'attuale Costituzione che nel 1993 ha certificato all'art. 1 la trasformazione del Belgio in stato federale, assicura un ruolo di spicco alle Regioni linguistiche. Il loro riconoscimento a livello costituzionale, così come quello della Comunità e delle Regioni e l'introduzione di importanti meccanismi di protezione delle identità linguistiche⁶⁸, si deve alla revisione del 24 dicembre 1970, e oggi esse sono disciplinate dall'art. 4 della Costituzione.

Prive di organi, di competenze e di personalità giuridica esse rappresentano solo delle porzioni di territorio, vere e proprie circoscrizioni territoriali, ma rivestono tuttavia una grandissima importanza tanto da giustificare sia la costituzionalizzazione sia la disciplina a livello di leggi speciali. La loro delimitazione, come si è detto, deriva dalle riforme introdotte dalle leggi dell'8 novembre 1962 e del 2 agosto 1963, oggi coordinate dalla legge del 18 luglio 1966 relativa alle "leggi sull'impiego della lingua in materia amministrative" che determinano l'estensione di ogni regione linguistica in riferimento al territorio di una o più province, di uno o più arrondissement amministrativi o dei comuni, determinando anche la lingua dell'amministrazione pubblica, della giustizia, dell'insegnamento e della comunicazione ufficiale.

La delimitazione delle regioni linguistiche è tutelata dall'art. 4, ult. c. della Costituzione che prevede per la loro modifica l'approvazione di leggi con una maggioranza rafforzata che esige in entrambe le Camere la maggioranza dei voti in ciascun Gruppo linguistico, la presenza della maggioranza dei membri di ciascun Gruppo e il voto favorevole dei 2/3 dei votanti dei due gruppi linguistici.

Si tratta delle cosiddette *lois spéciales* previste da varie norme costituzionali (ad es. artt. 4, 35, 39, 115, 118 Cost.), poste al di sotto della Costituzione e ad essa subordinate, che negli anni sono andate a disciplinare la ripartizione delle competenze tra Stato federale e entità federate e molti aspetti organizzativi dello Stato. Sebbene differiscano da quelle ordinarie per le modalità di approvazione rimangono formalmente leggi emanate secondo la procedura bicamerale (per la quale Camera dei Rappresentanti e Senato hanno gli stessi poteri ai sensi dell'articolo 77 Cost.), e perciò non sono sovraordinate a quelle ordinarie⁶⁹.

⁶⁸ Si tratta della parità linguistica in seno al Consiglio dei Ministri, prevista dall'*ex art.* 86*bis*, oggi art. 99, c. 2 Cost.: « Le Premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise »; dell'introduzione del principio di leggi a maggioranza speciale per le materie che riguardano la struttura del Paese *ex art.* 1, ult. c. (attuale art. 5, comma 2) ed *ex art.* 3*bis*, c. 3 (attuale art. 4, ult. c.) della Costituzione; del meccanismo della "sonnette d'alarme", prevista dall'*ex art.* 38*bis* (attuale art. 54) della Costituzione, che consente di sospendere l'adozione di una legge che si ritiene lesiva degli interessi di una delle due grandi comunità del paese (v. *infra* nota 72).

⁶⁹ Il legislatore federale, quello regionale e comunitario sono tenuti al rispetto della "loi spéciale" e ogni legge, decreto o ordinanza ad essa contraria può essere annullato dalla Corte costituzionale. Essendovi, in linea di principio, assenza di subordinazione tra le diverse categorie di atti legislativi federali, comunitari o regionali si parla, in questo caso, di gerarchia sul piano materiale in virtù della quale "il contenuto di una norma legislativa viene ritenuto preminente e diventa quindi limite per un'altra norma legislativa". Cfr. F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *Fonti del diritto*, in F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga* (a cura di), (con scritti di Delpérée, Guiglia, Leurquin-De Visscher, Orru, Verdussen) Torino, Giappichelli, 1996.

Tuttavia una supremazia della "loi spéciale" sulla legge ordinaria viene riconosciuta⁷⁰ qualora essa contenga disposizioni configurabili come prolungamento e completamento della Costituzione in merito alla definizione della ripartizione di competenze tra lo Stato, le Comunità e le Regioni. In ogni caso, in ragione delle maggioranze richieste per la loro adozione, esse si impongono a tutti i legislatori ordinari e alle autorità pubbliche. In tal senso, esse vengono considerate "materialmente costituzionali", considerate norme di riferimento dalla Corte costituzionale per il controllo della conformità delle leggi e dei decreti (le fonti primarie delle entità federate) alle regole di ripartizione delle competenze⁷¹.

Il riconoscimento delle Regioni linguistiche si traduce anche nel riconoscimento in Parlamento accanto ai Gruppi politici anche dei Gruppi linguistici (uno olandese e uno francese) che sono determinanti per l'approvazione, appunto, delle leggi speciali come abbiamo visto poc'anzi. Ai sensi dell'art. 43, 1° e 2° c. della Costituzione, infatti, sia alla Camera dei Rappresentanti sia al Senato, vengono costituiti i due gruppi secondo le modalità stabilite dalla legge (art. 1 della legge del 3 luglio 1973) per la Camera bassa, stabilite invece direttamente dalla Costituzione nella seconda parte del 2° c. dello stesso articolo 43 per la Camera alta. Essi, oltre che per l'approvazione delle leggi speciali intervengono nella procedura della "sonnette d'alarme"⁷² e nell'esercizio dell' "haute tutelle d'annulation" o "de substitution" conferita alla Camera dei Rappresentanti nei confronti della Regione di Bruxelles-Capitale.

Come è stato sottolineato⁷³, la costituzionalizzazione delle Regioni linguistiche e la tutela dell'articolo 4, ult. c. Cost. secondo l'orientamento della Corte d'arbitrato (oggi Corte costituzionale), emerso in particolare nella sentenza n.17/86 del 26 marzo 1986⁷⁴, ha avuto come obiettivo quello non solo quello di fissare l'ambito territoriale entro il quale si possono esercitare le competenze linguistiche delle Comunità e dell'Autorità federale, ma anche di limitare la libertà dei legislatori in materia linguistica, costituendo come ha

⁷⁰ M. A. LEJEUNE, *Introduction aux droit et aux institution de la Belgique fédérale*, Bruxelles, La Chartre, 1996.

⁷¹ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2021, 100-101.

⁷² Nell'ambito del procedimento legislativo è prevista dall'art. 54 Cost. una speciale procedura c.d. "sonnette d'alarme" in base alla quale una mozione firmata da almeno i tre quarti dei membri di uno dei Gruppi linguistici, presentata dopo il deposito della relazione e prima del voto finale, in seduta pubblica, di un progetto o di una proposta di legge (esclusi il bilancio e le leggi speciali), può dichiarare che le disposizioni di tale progetto o proposta rischiano di portare grave danno alle relazioni tra le Comunità. La procedura in discorso mira a sospendere il procedimento legislativo e a deferire la mozione al Consiglio dei Ministri che, entro trenta giorni, dà il suo parere motivato sulla mozione stessa e invita la Camera interessata a pronunciarsi su questo parere, oltre che sul progetto o la proposta eventualmente emendati.

⁷³ Ivi, 489.

⁷⁴ Cfr. C. Arb., n. 17/86 del 26 marzo 1986, "En causele recours en annulation du décret de la Communauté française du 26 juin 1984 'assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française', introduit par l'Exécutif flamand le 12 octobre 1984", 3.B.6., dove la Corte a proposito dell'art. 4, ult. c. Cost. (ex art. 3bis) dichiara: "Cette disposition a consacré dans la loi fondamentale l'existence de régions linguistiques unilingues et 11 bilingue. Elle a pour portée de déterminer, en liaison avec l'article 59bis, § 4, le cadre spatial dans lequel peuvent s'exercer les compétences des communautés et du législateur national. L'article 3bis de la Constitution comporte également une restriction de la compétence des législateurs en matière d'emploi des langues et constitue ainsi la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région. En soi, cet article 3bis n'entraîne toutefois pas de transformation de l'ordonnancement juridique; il ne peut se déduire de cet article que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques dans le chef des mandataires publics".

dichiarato la Corte, una garanzia costituzionale della primazia della lingua di una regione monolingue o del carattere bilingue della regione di Bruxelles capitale. Si tratta, tuttavia, di un orientamento accettato dalla dottrina fiamminga ma non da quella francofona⁷⁵.

3.3. Unilinguismo territoriale e “*facilités linguistiques*”: quale protezione per le minoranze linguistiche nazionali?

In un siffatto sistema di rigido riconoscimento dell’unilinguismo territoriale volto a tutelare al massimo l’identità di una comunità linguistica su un determinato territorio che di per se non rappresenta una minoranza ma una delle componenti linguistiche dello Stato, una delle aporie maggiori riguarda invece la tutela di chi in una determinata regione linguistica parla una lingua diversa da quella utilizzata in tutta la pubblica amministrazione. Quando nella Regione linguistica, vivono belgi che parlano una lingua minoritaria sul piano regionale, questi gruppi costituiscono delle minoranze linguistiche⁷⁶. Perciò – come previsto anche dal parere della Commissione di Venezia sull’applicazione in Belgio della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁷⁷ - sia i francofoni che vivono nelle regioni di lingua olandese o tedesca, sia gli olandesi o i tedeschi che vivono nella regione di lingua francese devono essere considerati minoranze. Ma per questi gruppi il diritto linguistico belga non prevede alcuna protezione se non nel limitatissimo caso delle *facilités linguistiques* che sono garantite dalle leggi e non possono essere modificate che con una legge speciale ai sensi dell’art.129, § 2, prima parte, Cost.

Quest’ultime, previste dagli artt. 7 e 8 delle leggi sull’uso delle lingue in materia amministrativa coordinate con la legge del 18 luglio 1966, sono speciali agevolazioni linguistiche⁷⁸ nella lingua che non è quella della Regione di residenza, che vengono riconosciute nei rapporti con l’amministrazione ad alcuni comuni, i cosiddetti “*communes à facilités*” situati lungo i confini linguistici. In questi Comuni, le *facilités linguistiques* permettono dunque ai cittadini che appartengono a una minoranza linguistica in un determinato territorio di comunicare con l’amministrazione locale nella propria lingua (francese, olandese o tedesco); ricevere documenti ufficiali (moduli, certificati, ecc.) nella loro lingua; in alcuni casi, richiedere l’insegnamento nella loro lingua madre (soprattutto per i bambini in età scolare).

Tali facilitazioni interessano nello specifico i cittadini francofoni dei comuni che formano la regione linguistica tedesca e dei comuni periferici posti nella regione di lingua

⁷⁵ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, cit., 489.

⁷⁶ Sull’estensibilità del concetto di minoranza linguistica in Belgio al di là di questo caso v. M. VERDUSSEN, *Le fédéralisme et la protection de la minorité francophone en Belgique*, in L.Trócsányi, Laureline Congnard (dir.), *Statut et protection des minorités : Exemples en Europe occidentale et centrale ainsi que dans les pays méditerranéens*, Bruylant, Bruxelles 2009, 102 ss.

⁷⁷ Avis CDL-AD (2002)1 dell’8 e 9 marzo 2002. Cfr. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2021, 493.

⁷⁸ Cfr. C. BEHRENDT, *Un peu d’histoire constitutionnelle : la notion de “région linguistique” et sa mise en place entre 1870 et 1970*, in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS, W. VERRIJDT (dir.), *Semper perseverans. Liber amicorum André Alen*, Anvers et al., Intersentia, 2020, 3-28.

olandese attorno alla regione bilingue di Bruxelles-Capitale; i cittadini germanofoni nei comuni detti “malmediennes” situati nella regione di lingua francese; e i cittadini francofoni o fiamminghi nei dieci comuni detti “de la frontière linguistique”⁷⁹.

Il sistema delle *facilités linguistiques*⁸⁰ - creato per favorire la convivenza tra le diverse comunità linguistiche del paese (fiamminga, francofona e germanofona), in un contesto spesso delicato e politicamente instabile – è diventato da decenni un tema molto sensibile nella politica belga. Se, infatti, le tensioni linguistiche – come abbiamo visto – rappresentano una delle “trame” di fondo ricorrenti nella storia del Belgio e all’origine della contrapposizione storica tra francesi e fiamminghi, un posto di rilievo occupa proprio la questione delle *facilités linguistiques*.

Da un lato, i francofoni le considerano un diritto per proteggere le loro comunità in territori fiamminghi e sono quindi favorevoli alla loro estensione a un numero più vasto di comuni della periferia brussellese - dove l’olandese è la sola lingua ufficiale nonostante l’elevata percentuale di francesi ivi residenti - o al loro rafforzamento ingrandendo la regione bilingue di Bruxelles-Capitale. Dall’altro, invece, i fiamminghi le considerano spesso come un ostacolo all’integrazione e alla coerenza linguistica della loro regione e vorrebbero limitarle o addirittura eliminarle attraverso iniziative politiche volte a ridurre la possibilità dei francesi delle Fiandre di parlare la loro lingue e sviluppare la loro cultura. Per i fiamminghi infatti, si tratta di un dispositivo transitorio destinato ad estinguersi una volta realizzata l’integrazione della minoranza linguistica.

⁷⁹ Le *facilités linguistiques* si applicano in 27 Comuni del Belgio, divisi in varie zone. Comuni a facilità per francofoni nelle Fiandre sono: Drogenbos, Kraainem, Linkebeek (vicino a Bruxelles), Rhode-Saint-Genèse, Wemmel e Wezembeek-Oppeem; Herstappe, Mesen (*Messines*), Ronse (*Renaix*), Spiere-Helkijn (*Espierres-Helchin*), Voeren (*Fourons*). Comuni a facilità per olandesi in Vallonia sono: Comines-Warnton, Enghien (*Edingen*), Flobecq (*Vloesberg*); Mouscron (*Moeskroen*). Comuni a facilità per germanofoni in Vallonia, vicino al confine con la Germania: Malmedy, Waimes, Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale (in questo ultimo caso non si parla di facilità, perché entrambe le lingue, francese e olandese, sono ufficiali, quindi i servizi pubblici devono essere pienamente bilingui). Comuni nella Comunità germanofona a facilitazione per i francofoni sono: Amel (*Amblève*), Büllingen (*Bullange*), Bütgenbach (*Butgenbach*), Burg-Reuland, Eupen, Kelmis (*La Calamine*), Lontzen, Raeren, Sankt Vith (*Saint-Vith*).

⁸⁰ Tra i meccanismi predisposti per garantire il rispetto dei diritti linguistici dei belgi, e in particolare di quelli residenti nei comuni bilingui o dotati di facilitazioni linguistiche, assumono rilievo due strumenti istituzionali, istituiti prima della trasformazione dello Stato in senso federale e successivamente adattati a tale evoluzione. Uno è la Commissione permanente di controllo linguistico (CPCL), creata nel 1963 e incaricata della vigilanza generale sull’applicazione delle leggi coordinate del 18 luglio 1966 relative all’uso delle lingue in materia amministrativa. Nell’esercizio delle sue competenze, la Commissione emette pareri su richiesta ministeriale, svolge indagini a seguito di reclami o d’ufficio, può promuovere ricorsi di annullamento contro determinati atti amministrativi e controlla le prove linguistiche organizzate dagli organi competenti, inclusi quelli operanti nelle zone di frontiera linguistica. Accanto a tali strumenti, nel 1963 è stata istituita anche la figura del vice-governatore della provincia del Brabante, con funzioni di commissario del governo per la capitale del Regno, incaricato in particolare di vigilare sull’applicazione delle norme legislative e regolamentari in materia di uso delle lingue, sia nell’amministrazione sia nell’ambito scolastico, sul territorio dell’allora arrondissement amministrativo di Bruxelles-Capitale. A seguito della scissione della provincia del Brabante, avvenuta il 1° gennaio 1995, e della conseguente sottrazione delle comuni brussellesi all’organizzazione provinciale ordinaria, il sistema è stato riorganizzato prevedendo la presenza di un governatore aggiunto nella provincia del Brabante fiammingo e di un vice-governatore nella Regione di Bruxelles-Capitale, entrambi con competenze di controllo in materia linguistica. Cfr. precisamente sul punto J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESSER, *La Belgique, un État fédéral singulier*, cit., 164-165.

In particolare, l'ostilità fiamminga nei confronti delle *facilités linguistiques* e la lotta portata avanti per evitare il rischio di francesizzazione delle Fiandre⁸¹ si è concretizzata tra il 1997 e il 2010 nell'emanazione di cinque circolari del governo fiammingo⁸² relative all'uso della lingua in materia amministrativa che hanno dato vita ad un lungo contenzioso amministrativo, culminato in una serie di pronunce del Consiglio di Stato che hanno invalidato le circolari considerando illegittima, in quanto contrarie alle leggi sull'uso della lingua, la pretesa di subordinare le facilitazioni linguistiche ad un'obbligazione di richiesta ripetuta per ogni singolo documento, pur riconoscendo l'esigenza di temperare i diritti linguistici delle minoranze con il principio dell'unilinguismo territoriale attraverso la previsione di una richiesta ogni quattro anni rinnovabile⁸³.

Al di fuori dei “communes à facilités” il diritto belga non riconosce alcun diritto ai cittadini appartenenti all'una o all'altra minoranza linguistica.

Questo profilo avallato dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale - che ha sempre ritenuto che le Comunità non sono autorizzate ad assumere unilateralmente la protezione delle minoranze olandesi, francesi o germanofone nelle regioni unilingue a prevalenza di un'altra lingua⁸⁴ - rende il modello belga particolarmente rigido, molto più di quanto apparentemente non possa apparire rispetto a quello francese.

4. Conclusioni

L'analisi che precede ha messo in luce le profonde differenze tra il modello francese e il modello belga di protezione delle minoranze.

Sebbene infatti le due esperienze siano accumulate dall'uso della lingua nella costruzione dell'identità nazionale e dello Stato, - nel caso francese nel solco del centralismo linguistico e della politica assimilazionista, dove l'unità linguistica è considerata un “presupposto dell'unità politica”, nel caso belga come elemento di costruzione di una convivenza fondata sul riconoscimento linguistico basato sul principio di territorialità, - esse divergono nel modo in cui le tutele vengono garantite.

Come abbiamo visto, la Francia si muove nel solco della tutela del patrimonio linguistico piuttosto che entro la logica di protezione dei diritti delle minoranze linguistiche come gruppi distinti, non riconoscendo in campo ai singoli un diritto

⁸¹ Sul punto v. diffusamente C. ISTASSE, *Les circulaires flamandes relatives à l'emploi des langues en matière administrative*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 2286-2287(1)/2016, 5 -104.

⁸² Cfr. circulaire VR 97/29 du 7 octobre 1997 relative à l'emploi des langues dans les services du gouvernement flamand (dite circulaire Van den Brande); circulaire BA 97/22 du 16 décembre 1997 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise (dite circulaire Peeters); circulaire WEL 98/01 du 9 février 1998 relative à l'emploi des langues dans les centres publics d'aide sociale de la région de langue néerlandaise (dite circulaire Martens); circulaire BA 2005/03 du 8 juillet 2005 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de CPAS ainsi que dans les structures de coopération intercommunale - interprétation et effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004 (dite circulaire Keulen); circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 relative à l'interdiction de l'enregistrement de la préférence linguistique (dite circulaire Bourgeois).

⁸³ Cfr. CE, arrêts n. 227.775 e n. 227.776, 20 giugno 2014.

⁸⁴ C. Arb., n. 54/96, 3 ottobre 1996, B.7.1, B.7.2, B.9; n. 22/98, 10 marzo 1998, B.4.1; n. 56/2000, 17 maggio 2000, B.4.1.; n. 145/2001, 20 novembre 2001.6

soggettivo in ambito linguistico. La tutela delle lingue regionali in Francia assume quindi un carattere essenzialmente culturale e simbolico, come confermato dall'articolo 75-1 della Costituzione, senza tuttavia attribuire diritti linguistici "esigibili" nei confronti delle autorità pubbliche. Essa garantisce tuttavia un'implementazione delle politiche pubbliche in ambito culturale e dell'insegnamento, con un approccio che può dirsi pragmatico.

Al contrario, in Belgio la lingua è un elemento strutturale dell'assetto statale, capace di incidere sull'organizzazione territoriale, sulle competenze legislative e sull'accesso ai servizi pubblici. In Belgio, una volta affermatosi, il principio di territorialità è prevalso sul diritto linguistico del singolo⁸⁵ cosicché il modello belga, nel combinare la coercizione linguistica nello spazio pubblico (nell'ambito delle regioni linguistiche) con la libertà linguistica nella sfera privata, e con una tutela limitata delle minoranze linguistiche, rischia ancora oggi forti tensioni politiche e istituzionali⁸⁶. Così, sebbene il Belgio utilizzi il diritto linguistico come strumento di equilibrio tra comunità in uno Stato composito, la rigidità e le restrizioni dei diritti riconosciuti alle componenti linguistiche quando diventano minoranze non riescono a garantire pienamente una serena convivenza.

Infatti, se le garanzie previste dal sistema federale nei confronti di quella che a tutt'oggi è la componente linguistica più debole, ovvero quella francofona, - che rappresenta il 40% della popolazione contro quasi il 60% di quella olandese, - appaiono solide, quelle invece dei gruppi minoritari francofoni sul territorio fiammingo appaiono precarie e oggetto di una continua rimessa in discussione da parte della maggioranza fiamminga.

⁸⁵ E. GRASSO, *Multilinguismo e funzione pubblica. Dal prestigio del modello francese alla costruzione dell'identità europea*, cit., 63.

⁸⁶ Ivi, p. 69: "Il caso del Belgio – scrive l'A. - 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".