CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 16 maggio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il procedimento oggi al vostro esame, su rinvio pregiudiziale della High Court di Dublino, verte su uno dei più delicati aspetti dell'identità culturale. L'importanza della vostra decisione, le sue conseguenze per gli Stati membri nonché per la diversità della Comunità intera sono troppo evidenti perché occorra dilungarvisi. Ad essere oggi in causa è infatti il potere dello Stato di tutelare e valorizzare l'uso di una lingua di dimensioni nazionali.

2. I fatti sono i seguenti. La sig.ra Groener, ricorrente nella causa principale, cittadina olandese, insegna pittura dal settembre 1982 come professore a tempo parziale presso il College of Marketing and Design di Dublino. Questo istituto dipende dalla City of Dublin Vocational Educational Committee, ente pubblico incaricato della gestione dei corsi d'istruzione professionale sovvenzionati dallo Stato nella regione di Dublino. Nel luglio 1984 la sig.ra Groener ha partecipato ad un concorso per un posto di professore di ruolo. Ella ha vinto il concorso ma non ha superato l'esame speciale d'irlandese. Una circolare del Minister for Education irlandese n. 28/79 obbliga infatti i candidati a posti *di ruolo* di Senior Lecturer, Lecturer e Assistant Lecturer (qualifiche di docenti), presso la città di Dublino o qualsiasi altro comitato d'istruzione professionale, a comprovare la conoscenza della lingua irlandese. La prova può consistere in un attestato (*« An Ceard-Teastas Gaeilge »*) o nell'aver superato un esame speciale di lingua irlandese. È pacifico che il posto in causa rientrava nel campo di applicazione della circolare.

3. La sig.ra Groener ha impugnato dinanzi ai giudici irlandesi il rifiuto della sua nomina. Ella ha sostenuto che la circolare n. 28/79 contrasta con l'art. 48 del trattato CEE e l'art. 3 del regolamento del Consiglio n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (in prosieguo: il « regolamento ») [1], che vietano le discriminazioni nei confronti dei cittadini comunitari.

4. Di conseguenza, la High Court di Dublino ha sottoposto una serie di questioni pregiudiziali sostanzialmente dirette a che la Corte si pronunci sulla conformità agli artt. 48 del trattato e 3 del regolamento di una norma nazionale che esige la conoscenza di una delle lingue ufficiali di uno Stato per un posto di insegnante di ruolo, ove tale conoscenza non sia realmente necessaria per l'espletamento delle relative mansioni.

5. Il provvedimento amministrativo impugnato si applica senza distinzioni ai cittadini nazionali e comunitari. Va tuttavia ricordato

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2.

che in generale la vostra giurisprudenza non prende in considerazione soltanto le discriminazioni dirette, ma ha cura altresì di mettere in luce, al di là dell'apparenza giuridica di una norma di generale applicazione, l'esistenza di discriminazioni di fatto risultanti dalle specifiche circostanze del settore interessato.

6. Così, in materia di libera circolazione dei lavoratori, pronunziandosi in una causa vertente sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408 [2], la Corte ha dichiarato che le condizioni attinenti all'acquisto o alla conservazione di diritti a prestazioni sarebbero contrarie al diritto comunitario, qualora

« fossero definite in maniera tale da poter essere soddisfatte, *in pratica*, solo dai cittadini dello Stato membro interessato, oppure se le condizioni relative alla perdita o alla sospensione del diritto stesso fossero definite di guisa tale da poter essere, *di fatto*, soddisfatte più agevolmente dai cittadini di altri Stati membri che da quelli dello Stato membro in cui ha sede l'ente competente » [3].

7. Nel campo affine della libera prestazione dei servizi, la Corte ha ricordato che gli artt. 59 e 60, 3° comma, del trattato CEE

« vietano non solo le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza del prestatore, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, sebbene basata su criteri in apparenza neutri, produca *in pratica* lo stesso risultato » [4].

8. È in conformità di questo principio generale che il quinto « considerando » del regolamento dichiara che la parità di trattamento dev'essere assicurata di diritto e *di fatto* e che l'art. 3, n. 1, secondo trattino, vieta le disposizioni che, « sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto ».

9. Tuttavia, il comma successivo *esclude l'applicazione* della norma alle « condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto ».

10. Questa nozione di « natura dell'impiego offerto » sembra fondamentale nella specie data. Essa infatti determina l'ampiezza della deroga, così istituita, al principio generale di non discriminazione sancito dal diritto comunitario. Tale nozione è dunque soggetta ad interpretazione restrittiva.

11. Perché la deroga sia operante, sembrano necessari due elementi: il requisito linguistico deve rispondere ad una determinata finalità ed essere strettamente necessario al suo perseguimento. Si tratta del principio di proporzionalità, che la vostra giurisprudenza applica in modo generale allorché occorre ammettere restrizioni alle libertà garantite dal trattato. È quindi alla luce di tale principio che converrà determinare gli impieghi la cui natura possa giustificare un requisito di conoscenze linguistiche. Il principio di proporzionalità potrebbe perciò condurre la Corte, ove ne fosse investita, a dichiarare illegittimi provvedimenti nazionali che stabiliscano requisiti linguistici applicati ad impieghi per i quali non sono strettamente necessari.

2 — Relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e alle loro famiglie che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2).

3 — Causa 1/78, Kenny, sentenza 28 giugno 1978, Racc. pag. 1489, punto 17 della motivazione, il corsivo è mio; si veda anche causa 41/84, Pinna, sentenza 15 gennaio 1986, Racc. pag. 1, punto 23 della motivazione.

4 — Cause riunite 62 e 63/81, Seco, sentenza 3 febbraio 1982, Racc. pag. 223, punto 8 della motivazione, il corsivo è mio.

12. L'ordinanza di rinvio pregiudiziale pone tre questioni vertenti sull'eventuale esistenza di una discriminazione di fatto, sulla nozione d'impiego la cui natura esige conoscenze linguistiche e, infine, sul concetto di ordine pubblico.

13. Sembra logico rispondere anzitutto alla seconda questione, cioè se un posto d'insegnante di pittura sia un impiego la cui natura esige conoscenze linguistiche, poiché nel caso di soluzione positiva l'eventuale esistenza di una discriminazione di fatto diviene inoperante. Più in generale, come osserva la Commissione, se non vi è discriminazione non si ha motivo d'invocare motivi d'ordine pubblico[5]. Questa conclusione s'impone anche nel caso di discriminazione di fatto inoperante.

14. La vostra giurisprudenza non ha avuto ancora modo di esprimersi su questi problemi. L'unica sentenza in materia d'interpretazione dell'art. 3 del regolamento non riguarda i requisiti relativi alle conoscenze linguistiche[6]. Si tratta quindi di una questione nuova.

15. Richiamiamo le circostanze del caso di specie. L'irlandese è la lingua nazionale e la prima lingua costituzionale d'Irlanda. L'inglese è la seconda lingua costituzionale. Secondo l'ordinanza di rinvio pregiudiziale, il 33,6% della popolazione di questo Stato dichiara di parlare correntemente la lingua irlandese. A partire dagli anni ' 50, il governo dell'Irlanda persegue attivamente le finalità di tutela e rinascita della lingua irlandese, come testimonia la creazione nel 1956 di un ministero incaricato d'incoraggiare la diffusione dell'irlandese come lingua d'uso corrente nonché la circolare ministeriale del 1979 in causa nel presente procedimento. Nelle sue osservazioni, il governo irlandese ha ampiamente e minuziosamente illustrato l'azione di lungo respiro avviata a tutela della lingua irlandese. Sembra tuttavia che nel College of Marketing and Design di Dublino la maggior parte dei professori e degli studenti si esprimano abitualmente in inglese. La sig.ra Groener fa valere che le funzioni a tempo pieno cui ella aspira non divergono sensibilmente da quelle a titolo temporaneo da lei esercitate senza conoscere la lingua irlandese.

16. Tuttavia, non mi sembra necessario addentrarsi in un'analisi complessa al fine di sapere se, di fatto, l'ignoranza dell'irlandese possa causare difficoltà nel buon andamento dell'insegnamento di cui è causa. Si tratta infatti — e siamo qui al nocciolo della discussione — di tracciare la linea di separazione fra le competenze comunitarie e quelle degli Stati ed esaminare se, con riguardo ai dettami del diritto comunitario, sia possibile perseguire la difesa e la valorizzazione di una lingua. Il regolamento ha cercato di conciliare questi imperativi, apparentemente contrastanti, escludendo dal campo d'applicazione del principio di non discriminazione i requisiti relativi alle conoscenze linguistiche, ove queste siano richieste dalla natura dell'impiego offerto. È possibile prendere in considerazione, sotto tale profilo, la volontà di uno Stato di valorizzare una delle sue lingue?

17. È una questione che non è sfuggita alle preoccupazioni delle istituzioni comunitarie. Il Parlamento europeo ha adottato il 16 ottobre 1981 una risoluzione su una Carta comunitaria delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche nonché, il 30 ottobre 1987, una risoluzione

5 — Osservazioni della Commissione, punto 22 (pag. 17 della traduzione francese).

6 — Causa 131/85, Gül, sentenza 7 maggio 1986, Racc. pag. 1573.

sulle lingue e culture delle minoranze regionali ed etniche nella Comunità europea, su relazione del sig. Kuijpers. Nel primo testo si chiede ai governi nazionali di « tener presente, per rispondere alle esigenze espresse dalla popolazione, l'insegnamento nelle lingue regionali, nelle scuole di ogni ordine e grado ». Dal canto suo, la Commissione ha istituito nel 1982 l'Ufficio europeo delle lingue di minore diffusione, con sede a Dublino. Tutto ciò dimostra ampiamente quanto sia ritenuta essenziale la tutela della ricchezza culturale dell'Europa e la garanzia della diversità del suo patrimonio linguistico.

18. Certamente non si può qualificare l'irlandese come una lingua regionale. Tant'è vero che la Costituzione le conferisce lo statuto di lingua nazionale. Ora, in quanto minoritaria, questa lingua non potrebbe essere salvaguardata senza l'adozione di provvedimenti volontaristici e cogenti. Qualsiasi fenomeno minoritario, in qualunque campo, non può quasi mai sopravvivere senza adeguate disposizioni.

19. La difesa della lingua partecipa di questi problemi di principio, che non possono essere accantonati senza colpire ciò che costituisce il cuore stesso dell'identità culturale. Spetta quindi alla Comunità decidere del diritto di sopravvivenza di questa o quella lingua? Spetta ad essa congelare il patrimonio linguistico dell'europa al suo stato attuale, in una parola fossilizzarlo?

20. A mio parere, ogni Stato ha diritto di garantire la diversità del proprio patrimonio culturale e di darsi perciò gli strumenti per tale politica, attinenti in primo luogo al settore della pubblica istruzione. Ogni Stato ha altresì il diritto di stabilire quale importanza voglia attribuire al proprio patrimonio culturale. Il fatto che l'irlandese sia riconosciuto come lingua ufficiale dalla *Costituzione* testimonia, nella fattispecie in esame, la volontà dello Stato irlandese di attribuire alla tutela di questo patrimonio una maggiore importanza.

21. Quando una costituzione — sintesi dei superiori valori che una nazione dichiara solennemente di far propri — riconosce l'esistenza di due lingue ufficiali senza limitarne l'uso a determinate parti del territorio o a talune materie, ogni cittadino ha il diritto di fruire di un'istruzione impartita nelle due lingue. Se a parlare la lingua irlandese è solo il 33,6% dei cittadini irlandesi, ciò non autorizza a far « tabula rasa » di questo diritto, poiché la sua natura sovrana non è commisurata soltanto al suo uso ma anche alla possibilità di preservarne l'esercizio eventuale.

22. Di conseguenza, senza che ciò violi in qualsiasi modo il principio di proporzionalità, occorre configurare questo requisito linguistico come non circoscritto ai soli posti di insegnante di letteratura o di cultura irlandesi. Mi sia consentito citare Roland Barthes che in *Le degré zéro de l'écriture*, dopo aver scritto: « la langue (...) est l'aire d'une action, la définition et l'attente d'un possible », afferma: « il n'y a pas de pensée sans langage ». Limitare il requisito della conoscenza dell'irlandese ai soli impieghi ove questa lingua è effettivamente insegnata significherebbe trattarla come una lingua morta, allo stesso modo del greco antico o del latino, come una lingua ormai priva di qualsiasi evoluzione o, quanto meno, riservata ad una ristretta cerchia di iniziati.

23. Ogni irlandese ha il diritto — sancito, come si è visto, dalla suprema norma giuridica del suo Stato — di fruire, ove lo desideri, di un insegnamento in irlandese per qualsiasi materia, ivi compreso il disegno. Qualunque sia la lingua ufficiale praticata in un istituto d'istruzione, uno Stato ha il diritto di assicurarsi che qualsiasi cittadino potrà esprimervisi ed esservi compreso in un'altra lingua, anch'essa ufficiale, veicolo e ricettacolo di un comune patrimonio culturale.

24. I posti d'insegnamento mi sembrano quindi far parte, *per loro natura*, di una sfera essenziale per il perseguimento di una politica di salvaguardia e valorizzazione di una lingua.

25. Osservo, infine, che sono possibili deroghe per i posti a tempo pieno qualora non si presenti nessun altro candidato qualificato e che il livello di conoscenza richiesto non è tale da rendere impossibile che uno straniero superi l'esame. È infatti previsto un corso intensivo di solo un mese per presentarsi a detto esame. Su sei candidati non irlandesi, quattro sono stati ammessi al primo tentativo ed uno al secondo. Infine, la lettura degli allegati alle osservazioni della ricorrente nella causa principale dimostra che l'esame orale da lei sostenuto verteva su problemi di attualità e non si presentava eccessivamente difficile. Il provvedimento controverso, che prevede numerosi correttivi, ci sembra quindi limitato allo stretto necessario.

26. La possibilità di un provvedimento meno restrittivo, ai sensi del quale, ad esempio, l'insegnante, una volta nominato, sia tenuto a seguire corsi d'irlandese, non sembra rispondere in modo soddisfacente allo scopo in questione. Da un lato, infatti, l'apprendimento della lingua non sarebbe immediato, dall'altro, l'esigenza di conoscere l'irlandese sarebbe indubbiamente meno presente all'attenzione degli insegnanti interessati.

27. Pertanto, il provvedimento di cui è causa non sembra violare il principio di proporzionalità.

28. Propongo quindi di risolvere la seconda questione nel senso che i posti d'insegnante rientrano per loro natura fra quelli per i quali uno Stato membro che persegua una politica di salvaguardia e valorizzazione di una lingua di dimensioni nazionali, può esigere una sufficiente conoscenza di questa lingua.

29. Ove la Corte condivida questa tesi, per le ragioni sopra esposte, ritengo superfluo risolvere la prima e la terza questione. In caso contrario, occorre chiedersi quale interpretazione dare all'art. 3, n. 1, secondo trattino, del regolamento, ai fini enunciati dal giudice a quo.

30. Lo scopo o l'effetto esclusivo o principale della disposizione nazionale in causa è quello di escludere dall'impiego offerto i cittadini degli altri Stati membri? In altri termini, vi si può ravvisare una discriminazione indiretta?

31. Mi sembra necessaria una risposta articolata. Nessuno contesta che il provvedimento non persegua lo scopo di escludere i cittadini non irlandesi dagli impieghi in questione. Si è infatti ricordato che, sebbene aggiornata nel 1979, la politica del governo irlandese in materia di salvaguardia e valorizzazione della lingua irlandese è antica e, in

ogni caso, ampiamente precedente l'adesione dell'Irlanda ai trattati comunitari. Questa politica sembra del resto aver dato i suoi frutti, poiché le statistiche elaborate dopo il censimento del 1981 provano, tra il 1926 e il 1981, un incremento dell'uso dell'irlandese in talune regioni dal 9,4 al 28,2% (Leinster), dal 21,6 al 34,6% (Munster), dal 33,3 al 38,8% (Connaught)[7]. Non si tratta, perciò, sicuramente di un provvedimento teso ad escludere i cittadini degli altri Stati membri dai posti d'insegnante.

32. Quanto all'*effetto* esclusivo o principale del provvedimento, sembra essere quello di obbligare i cittadini irlandesi che aspirano ad un posto d'insegnante a tempo pieno ad apprendere questa lingua, piuttosto che l'esclusione dei cittadini non irlandesi. D'altra parte, la Commissione indica che l'irlandese può essere studiato a Parigi, Bonn, Rennes, Brest e Aberystwyth. Osservo inoltre che signora, a quanto sembra, la sig. ra Groener è la sola cittadina comunitaria non irlandese a non aver superato lo speciale esame d'irlandese. Infine, la proporzione dei professori cittadini di un altro Stato membro rispetto al numero d'insegnanti di nazionalità irlandese (189 su 1 723) non sembra testimoniare, tutt'al contrario, l'esistenza di un effetto dissuasivo nei confronti dei cittadini comunitari non irlandesi.

33. Tuttavia, il provvedimento sarebbe palesemente discriminatorio qualora, nel caso di acclarata equivalenza, i requisiti per ottenere un attestato di conoscenza dell'irlandese fossero diversi secondo il luogo di apprendimento della lingua. Le risposte dell'Irlanda ai quesiti della Corte non sono sufficientemente esplicite in proposito. L'ottenimento dell'attestato suppone, infatti, il superamento di prove scritte ed orali. Possono essere esonerati dalla prova scritta essenzialmente coloro che hanno una formazione scolastica in irlandese e che hanno sostenuto esami in irlandese, chi ha studiato l'irlandese per almeno tre anni ottenendo il diploma corrispondente e chi, titolare di un « *degree* », ha superato la prova d'irlandese. Possono essere esonerati dalla prova orale coloro che hanno superato l'esame orale per essere iscritti nell'elenco degli idonei alla nomina d'insegnante nell'istruzione secondaria. È ben vero che molti irlandesi compiono tutti i loro studi in inglese e non fruiscono di queste deroghe e che, d'altro canto, uno speciale esame d'irlandese come quello sostenuto dalla sig. ra Groener supplisce all'assenza di attestato. Il governo irlandese ha però precisato, durante la fase orale, che i diplomi ottenuti dai cittadini comunitari fuori dall'Irlanda, nelle città precedentemente citate ove si impartisce tale insegnamento, non consentono di beneficiare delle deroghe previste per coloro che hanno ottenuto in Irlanda i diplomi di cui sopra. Ora, a partire dalla sentenza Thieffry[8], la vostra giurisprudenza considera una *restrizione incompatibile* con il trattato il rifiuto di riconoscere un diploma *formalmente equiparato* ad un diploma nazionale. Nella specie si trattava della libertà di stabilimento, ma è una giurisprudenza che ben può applicarsi alla libera circolazione dei lavoratori.

34. Mi sembra quindi che la Corte potrebbe eventualmente dichiarare che i diplomi conseguiti fuori da uno Stato membro e da questo dichiarati equivalenti debbono essere presi in considerazione al fine di ottenere un attestato di idoneità linguistica. Ricordo che

7 — Osservazioni dell'Irlanda, allegato n. 1.

8 — Causa 71/76, sentenza 28 aprile 1977, Racc. pag. 765.

la mia proposta di risolvere in tal modo la prima questione è subordinata all'ipotesi in cui non condividiate l'interpretazione da me suggerita dell'ultima proposizione dell'art. 3.

35. Mi limiterò a qualche osservazione sulla terza questione relativa al concetto d'ordine pubblico ai sensi dell'art. 48. A mio parere questa deroga non può riguardare l'accesso ad un posto di lavoro. La riserva figura infatti al n. 3 dell'art. 48, che in qualche modo riguarda la libertà dei lavoratori di spostarsi all'interno della Comunità e di soggiornarvi, cioè, in altri termini, l'aspetto *politico* della libera circolazione. Per contro, la riserva dell'ordine pubblico non è menzionata al n. 2 del medesimo articolo, che riguarda l'abolizione delle discriminazioni in materia di impiego, di retribuzione e di altre condizioni di lavoro, vale a dire l'aspetto *economico* della libera circolazione. Osservo del resto che il regolamento, emanato in attuazione dell'art. 48, ha stabilito, come si è visto, deroghe al principio di non discriminazione, essenzialmente in materia linguistica, il che mi sembra escludere la possibilità di aggiungervi una deroga fondata su motivi di ordine pubblico, assente sia nel regolamento sia nel paragrafo dell'art. 48 sulle condizioni di lavoro.

36. Ricordo, infine, quanto la Corte ha dichiarato nella sentenza Johnston:

« Il trattato contempla deroghe da applicare a situazioni che possano compromettere la pubblica sicurezza soltanto negli artt. 36, 48, 56, 223 e 224, che riguardano ipotesi eccezionali, chiaramente delimitate. In ragione del loro carattere limitato, detti articoli non si prestano ad un'interpretazione estensiva, né è lecito dedurne una riserva generale, inerente al trattato, per qualsiasi provvedimento adottato per motivi di pubblica sicurezza »[9].

37. Per le medesime ragioni, ritengo che la riserva dell'ordine pubblico non trovi applicazione nella fattispecie in esame e che non occorra risolvere la terza questione.

38. Propongo dunque di dichiarare quanto segue:

« 1) Qualunque sia la sua disciplina, un posto d'insegnante a tempo pieno rientra fra quelli la cui natura è menzionata all'art. 3, n. 1, ultima proposizione, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

Al fine di promuovere una delle sue lingue di carattere nazionale, uno Stato membro può quindi fondarsi su tale norma per esigere da chiunque aspiri a tale impiego una conoscenza sufficiente della lingua interessata.

9 — Causa 222/84, sentenza 15 maggio 1986, Racc. pag. 1651, punto 26 della motivazione.

2) In subordine: l'art. 3, n. 1, 1° comma, secondo trattino, del medesimo regolamento va interpretato nel senso che non vieta disposizioni nazionali secondo le quali l'accesso ad un impiego è subordinato alla sufficiente conoscenza di una delle lingue ufficiali di uno Stato membro, qualora le condizioni alle quali si ritiene soddisfatto tale requisito non favoriscano chi abbia compiuto gli studi linguistici nello Stato membro interessato, rispetto a chi, titolare di diplomi da questo formalmente equiparati, abbiano seguito i medesimi studi in altro Stato membro.

3) La terza questione è divenuta priva di oggetto. »