

LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE NAZIONALI NEL CONSIGLIO D'EUROPA E NEL DIRITTO EUROPEO

FRANCESCO CIANCI
Spezzano Albanese (Cosenza)

CDU 341+341.176(4):329.15
Saggio scientifico originale
Gennaio 2011

Riassunto: Il saggio in questione affronta il problema della salvaguardia dei diritti delle minoranze nell'ambito del diritto europeo generale, in particolare nel sistema del Consiglio d'Europa. A tal proposito sono analizzati i due principali documenti di tutela specifica emanati da tale organo: la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Il lavoro poi si snoda sulla tutela indiretta degli appartenenti a minoranze posta in essere da alcune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate con riferimento ai diritti e alle libertà contemplate dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e in particolare con riguardo al principio di non discriminazione, recentemente ampliato dal Protocollo addizionale n. 12 alla Convenzione stessa. Vengono inoltre tracciate le linee essenziali della tutela delle minoranze nel diritto comunitario primario e secondario ed evocate anche alcune sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee. Da ultimo, l'autore presenta un bilancio del sistema di protezione delle minoranze in Europa: in particolare, il sistema europeo, pur mostrando alla stregua del panorama internazionale le classiche lacune in materia – vale a dire l'assenza di una nozione giuridica vincolante di minoranza e la mancanza di un tribunale ad hoc a cui possono appellarsi i gruppi minoritari – sembra, tuttavia, dimostrarsi nella prassi più efficace di quello internazionale.

Parole chiave: minoranze, principio di non discriminazione, Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo, Commissione europea dei diritti dell'uomo, Corte di giustizia delle Comunità europee, Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Protocollo addizionale n. 12, Raccomandazione 1201/1993, Direttiva 2000/43/CE.

* Francesco Cianci (Firenze, 1976) ha studiato alla "Cesare Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze, conseguendo la laurea in Scienze Politiche. Collabora, tra gli altri, con il Centro di ricerche storiche di Rovigno d'Istria, con la Biblioteca Comunale "G. Schirò" di Piana degli Albanesi (Palermo) e con l'Associazione culturale italiana per l'Oriente Cristiano di Palermo. Studia, tra l'altro, Scienze Religiose presso l'ISSR "S. Francesco di Sales" di Rende (Cosenza) della Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale di Napoli.

1. Il Consiglio d'Europa e il suo ruolo nella protezione delle minoranze

Il Consiglio d'Europa, sin dalla sua istituzione, ha sempre prestato attenzione alla protezione delle minoranze nazionali¹. Già nella prima sessione dedicata al progetto di una Convenzione europea dei diritti dell'uomo il massimo organo europeo preposto alla difesa dei diritti dell'uomo ritenne importante affrontare la questione delle minoranze nazionali: nella relazione redatta dalla Commissione sulle questioni giuridiche e amministrative dell'Assemblea consultiva venne allegato un rapporto su «l'organizzazione di una garanzia collettiva delle libertà essenziali e dei diritti fondamentali», nel quale si raccomandava che la Convenzione, nella sua redazione finale, prevedesse una tutela dei diritti delle minoranze nazionali²; un anno dopo, la stessa Commissione invitava il Comitato dei Ministri su «la necessità di un esame del problema per una protezione più estesa dei diritti delle minoranze nazionali, in vista di una definizione più precisa dei diritti di queste minoranze»³; il testo definitivo della Convenzione, tuttavia, si limiterà a garantire solo il mero divieto di ogni forma di discriminazione, fondata, fra l'altro, sulla «razza», «l'origine nazionale»

¹ Sulla tutela delle minoranze nel sistema del Consiglio d'Europa si vedano, in generale, gli scritti di: F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 81 ss.; A. BURRA, «Le minoranze: evoluzione del quadro normativo internazionale e regionale a partire dalla loro comparsa nelle relazioni internazionali», in *Ricerche sociali* del Centro di ricerche storiche, Rovigno, n. 15 (2008), p. 7-44; R. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2006, in particolare p. 133 ss. e p. 237-299; A. BENAZZO, «Normativa europea in tema di minoranze linguistiche e prospettive per l'allargamento dell'Unione», in V. PIERGIGLI (a cura di), *L'autocrazia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, Cedam, 2006, p. 89-107; F. CIANCI, *L'etnomosaico europeo: diritto, lingua e identità minoritaria*, Palermo, Biblioteca «G. Schirò», 2006; P. PUSTORINO, «Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo», in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, Cacucci, vol. 1, fasc. 2 (2006), p. 259-279; G. CONETTI, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Parma, Salvadè, 2004; L. MANCA, «Cenni sulla tutela delle minoranze nell'Unione Europea», in *Quaderni di studi europei*, Milano, Giuffrè, vol. 2 (2003), p. 27-38; P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze nella sua evoluzione storica*, Napoli, Esi, 2002, p. 177 ss.; F. BENOÎT-ROHMER, *Le minoranze nazionali in Europa. Diritti, garanzie, doveri*, Roma, Edizioni Sapere 2000, 2001; M. L. PECORARO, «Il Consiglio d'Europa e la protezione delle minoranze nazionali», in *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 1027-1058; V. PIERGIGLI, «Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali», in *Rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, vol. 38, fasc. 1 (1996), p. 33-105.

² Cfr. doc. 77/49 del 5 settembre 1949, c. 11.

³ Cfr. doc. 6/50 del 7 agosto 1950, All. V.

e su «l'appartenenza ad una minoranza nazionale» (art. 14).

Questa soluzione, peraltro in simbiosi con la tendenza internazionale del tempo⁴, non mise a tacere la diplomazia europea più sensibile al fenomeno delle minoranze. All'indomani dell'entrata in vigore della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950⁵, il tema delle minoranze venne infatti ripreso dall'Assemblea, la quale in una sua risoluzione adottata sulla base di un rapporto della Commissione per le questioni giuridiche e amministrative, pur constatando come l'art. 14 della Convenzione garantisse seppur in forma indiretta una certa forma di tutela anche a favore delle minoranze, ribadiva la necessità di concedere alle minoranze «il soddisfacimento dei loro interessi collettivi nella misura compatibile con la salvaguardia degli interessi essenziali dello Stato al quale esse appartengono»⁶: nonostante lo sforzo, anche in questo caso la proposta non ebbe seguito in seno al Comitato dei Ministri.

Più tardi, nel 1961, l'Assemblea adottò sulla base di un nuovo rapporto⁷ un'altra raccomandazione con la quale invitava *ex novo* il Comitato dei Ministri ad includere in un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo una disposizione mirata ad assicurare alle minoranze nazionali alcuni diritti non propriamente garantiti dalla Convenzione citata⁸. Il progetto di articolo in questione affermava, sulla falsariga di quanto andava emergendo nel contesto delle Nazioni Unite, che «le persone appartenenti ad una minoranza nazionale non possono essere

⁴ La problematica della tutela delle minoranze in Europa rifletteva, infatti, la tendenza che era emersa tra le due principali matrici ideologiche del tempo, quella di stampo socialista e quella di stampo liberale, durante i lavori preparatori all'Organizzazione sulle Nazioni Unite. In quella sede venne, infatti, deciso, anche per la fallimentare esperienza del regime di protezione posto in essere dalla Società delle Nazioni, di conferire al nuovo ordine internazionale una dimensione umana e universale, che ponesse al centro della sua *raison d'agir* il rispetto dei diritti e delle libertà dell'uomo in quanto tali: in questo quadro di idee non trovarono, dunque, spazio le cosiddette «comunità intermedie» né all'interno dello Statuto speciale delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945, né nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'8 dicembre 1948, la cui azione fu orientata – come sottolinea G. CONETTI, *Studi sulle minoranze*, cit., p. 154 – al rispetto di «valori quali l'uguaglianza e la parità di trattamento, la non discriminazione, il godimento in pari modo di diritti civili o politici fondamentali». Per una disamina sulle due teorie vedi N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 56 ss.

⁵ Su cui R. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze*, cit., p. 117 ss.

⁶ Risoluzione 136/57 del 29 ottobre 1957.

⁷ Cfr. doc. 1299/61 del 26 aprile 1961 noto anche come «Rapporto Lannung». Si veda anche il precedente doc. 1002/59 del 30 aprile 1959, detto anche «Rapporto Struye».

⁸ Raccomandazione 285/1961, riportata in *Cahmin* 21, 1994, § 1.

private del diritto, in comunità con altri membri del loro gruppo e nei limiti assegnati dall'ordine pubblico, di avere la propria vita culturale, d'utilizzare la propria lingua, di aprire scuole proprie e di ricevere l'insegnamento nella lingua di loro scelta o di professare e praticare la propria religione»⁹. Differentemente dalla “norma gemella” internazionale – l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966¹⁰ – la proposta non ebbe seguito e i ripetuti tentativi di includere una disposizione *ad hoc* in tema di minoranze nel sistema della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo vennero interrotti¹¹.

Per oltre un ventennio il dibattito sulle minoranze fu, infatti, accantonato, fino a quando – sulla scia delle preoccupazioni emerse in seno al sistema dell'Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)¹² in relazione al preoccupante *revival etnico* europeo¹³ e in regio-

⁹ Si veda doc. 1299/61 del 26 aprile 1961.

¹⁰ Come in Europa, anche a livello internazionale la questione delle minoranze fu estremamente dibattuta. Nonostante l'assenza di una specifica norma in tema di minoranze sia nello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945 sia nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'8 dicembre 1948 (cfr. quanto detto *supra* in nota n. 4), il dibattito sulle minoranze venne incalzato da più parti. In modo particolare, a seguito del *Progetto Cassin* – che tuttavia non ebbe seguito – un ampio studio condotto dalla Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze giunse all'elaborazione di specifica norma in materia di tutela delle minoranze: l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966. Successivamente, a completamento di tale norma è stata approvata una Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 18 dicembre 1992, che si affianca ad altri importanti documenti in materia. In generale sul sistema di protezione delle Nazioni Unite a favore delle minoranze si veda: G. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze*, cit., p. 35 ss.; S. MARCHISIO, *La protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, Roma, Istituto di Studi giuridici sulla comunità internazionale, 1995; I. O. BOKATOLA, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1992; P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze*, cit., p. 108 ss.; F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, Onu, 1979; B. MAYER, “Le Nazioni Unite e la protezione delle minoranze”, in *Rivista di studi politici internazionali*, Firenze, Le Monnier, vol. 31 (1964), p. 536-564.

¹¹ Vedi in dottrina R. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze*, cit., p. 134 ss.

¹² In modo particolare già durante il sistema della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) emersero preoccupazioni in tal senso. L'Atto finale di Helsinki del 1° agosto 1975 dispose l'obbligo per tutti gli Stati firmatari di garantire il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Il documento conclusivo della Conferenza di Vienna del 19 gennaio 1989 invece non si limiterà a statuire mere disposizioni di carattere negativo, ma apporrà delle misure di carattere positivo. Le tre Conferenze sulla dimensione umana (Parigi, 30 maggio-23 giugno 1989; Copenaghen, 5-29 giugno 1990; Mosca, 10 settembre-3 ottobre 1991) – su cui vedi P. TRICHILO, “Sviluppi recenti in tema di dimensione umana”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 4, fasc. 3 (1991), p. 751-757 – svilupperanno la difesa delle minoranze sotto il profilo politico. A partire dalla Carta di Parigi per una nuova Europa del 21 novembre 1990, la Conferenza verrà dotata di uffici, fino a quando, nel 1995, verrà trasformata definitivamente nell'at-

ne anche degli sviluppi intervenuti in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite – le pressioni dell'Assemblea parlamentare hanno indotto il Consiglio d'Europa a regolare la questione delle minoranze, nella consapevolezza oramai diffusa che tali gruppi costituissero un fattore fondamentale per la pace e la stabilità dell'intera Europa e non solo dell'area centro-orientale, vero e proprio *melting pot* del vecchio Continente¹⁴. Alla luce di tali problematiche e sulla scia dei tragici eventi che hanno accompagnato le vicende europee – si ricorderanno a proposito le tragedie del Caucaso, la questione curda e la guerra in Jugoslavia – il Consiglio si è dotato di nuovi organi di ausilio, quali la Commissione per la democrazia attraverso il diritto (nota anche come Commissione di Venezia, dal luogo in cui essa ha sede) e soprattutto di specifici strumenti relativi alle minoranze, vale a dire la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992 e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995, i quali si aggiungono agli altri strumenti generali dell'Unione Europea, fra tutti il Protocollo addizionale n. 12 del 26 giugno 2000 alla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950.

tuale Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). In modo particolare il documento conclusivo della Conferenza di Helsinki del 9-10 luglio 1992 istituirà un Alto Commissario per la protezione delle minoranze nazionali, a cui sono attribuiti particolari funzioni tese alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti etnici. Tra i documenti più significativi di tale organo si ricordano: la Raccomandazione sul diritto all'educazione delle minoranze del 1° ottobre 1996, la Raccomandazione riguardante i diritti linguistici delle minoranze del 1° febbraio 1998, la Raccomandazione sull'effettiva partecipazione delle minoranze alla vita pubblica del 1° settembre 1999, la Raccomandazione sulle linee guida all'uso delle lingue delle minoranze nei sistemi di *broadcasting* del 10 ottobre 2003, la Raccomandazione sulle politiche nelle società multietniche del 9 febbraio 2006 e la Raccomandazione sulla questione delle minoranze nazionali nelle relazioni tra gli Stati del 2 ottobre 2008. Per una disamina su tale sistema con riferimento al tema della protezione delle minoranze G. BARBERINI, "L'OSCE e le minoranze nazionali", in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, p. 41-58.

¹³ Mutuando un'espressione di A. D. SMITH, *Il revival etnico*, Bologna, Il Mulino, 1984. Si ricorderanno a proposito le guerre nel Caucaso e i tragici eventi che accompagnarono la fine dell'ex Jugoslavia, ma anche le richieste indipendentiste della Vallonia e delle Fiandre in Belgio, della Catalogna e dei Paesi Baschi in Spagna; ancora le rivendicazioni autonomistiche del Tirolo meridionale e della Sardegna in Italia, della Corsica in Francia e quelle di Scozia, Galles e dell'Ulster in Gran Bretagna.

¹⁴ Cfr. F. BENOÎT-ROHMER, *Le minoranze nazionali in Europa*, cit., p. 11.

2. Gli strumenti specifici e vincolanti alla tutela delle minoranze: a) la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie

Vera e propria pietra miliare nel campo della dimensione culturale¹⁵ e frutto di un lungo processo¹⁶, la Carta europea delle lingue regionali o

¹⁵ Questa tendenza è stata, tra l'altro, recentemente confermata dalla Costituzione europea del 29 ottobre 2004, con particolare riferimento al principio della diversità linguistica teso a garantire il rispetto delle lingue delle varie popolazioni europee e al principio del multilinguismo teso invece ad assicurare da un lato la trasparenza democratica delle istituzioni e la parità dei diritti tra i cittadini e gli Stati membri per quanto riguarda l'accesso alla normativa e alla comunicazione tra utenza e organi pubblici, dall'altro la certezza del diritto e la sua importanza nella fruizione dei diritti politici dei cittadini locutori di lingue minoritarie o regionali. Si deve chiarire che i principi in questione sembrano essere garantiti dal diritto europeo generale. Parte della dottrina – cfr. a proposito I. URRUTIA LIBARONA, *The Juridical Regime of Languages and the Recognition of Linguistic Diversity in the European Constitution*, Barcellona, Ciemen, 2004 – sostiene che ogni singolo cittadino dell'Unione Europea è posto al centro del sistema linguistico. Secondo tale teoria la Costituzione europea del 29 ottobre 2004 garantisce l'esistenza di un vero e proprio diritto linguistico per ogni cittadino europeo, allorché viene attribuito ad ogni singolo individuo la facoltà di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere alla figura del Mediatore e di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione Europea (art. I-10). In verità tali diritti, pur ponendo l'esistenza di diritti linguistici, non sembrano però garantire una parità formale tra tutte le lingue, ma solo per quelle ufficiali contemplate dal regime linguistico dell'Unione Europea secondo il Regolamento del Consiglio 1/58 del 6 ottobre 1958. Infatti, nonostante l'art. II-101 della Costituzione statuisca il diritto di ogni persona di rivolgersi alle autorità dell'Unione in una delle lingue contemplate dalla Costituzione, ciò non presuppone l'esistenza di un diritto linguistico generalizzato a favore anche delle lingue delle minoranze, che non siano ufficiali in altri Stati membri. Sembra pertanto preferibile sostenere la tesi secondo cui tale diritto linguistico si limiterebbe alle cosiddette lingue ufficiali debitamente specificate dalla stessa Costituzione. A tal proposito si veda, tra l'altro, il parere della Corte di giustizia delle Comunità europee, caso *Mutsch*, sent. dell'11 luglio 1985, causa n. 137/84, su cui vedi S. SAU, *Le garanzie linguistiche nel processo penale. Diritto dell'interprete e tutela delle minoranze riconosciute*, Padova, Cedam, 2010, p. 248 ss. Le lingue regionali o quelle minoritarie potrebbero trovare utilizzo solo mediante apposite traduzioni, che sarebbero, peraltro, di spettanza degli Stati membri e comunque limitatamente a certi documenti, come, ad esempio, la Costituzione *de quo* (cfr. art. IV-448): tuttavia ciò non ne legittimerebbe la facoltà di utilizzo presso gli organi dell'Unione Europea.

¹⁶ Capostipite di tale sforzo è stata la risoluzione del Parlamento europeo 965/1981 su una «Carta comunitaria delle lingue e delle culture regionali» e di una «Carta dei diritti delle minoranze etniche», nota anche più comunemente come «I risoluzione Arfè» dal nome del proponente: cfr. J.O. C 287 del 9 novembre 1981, p. 106. In modo particolare tale risoluzione si poneva come completamento alle precedenti iniziative poste in essere nel campo della cultura delle lingue europee – nello stesso periodo, ad esempio, veniva emanata dal Parlamento europeo la risoluzione 928/1981 del 7 ottobre 1981 riguardante i «problemi culturali ed educativi delle lingue minoritarie e dei dialetti in Europa» – formulando una serie di ipotesi di tutela concernenti le lingue regionali e minoritarie: tra le novità rilevanti vi era la sollecitazione indirizzata ai governi nazionali di favorire, nella logica del principio di sussidiarietà, la responsabilità degli enti locali in materia di lingue regionali o minoritarie. Un anno più tardi, la risoluzione 1254/1982 riprese il problema sollecitando «l'adozione di misure a favore delle lingue e delle culture delle minoranze». Alla risoluzione in questione seguì la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali, che nel 1984 organizzò una sessione pubblica dedicata alle lingue praticate nei paesi membri. La Conferenza ebbe modo di preparare un documento che fu sottoposto all'Assem-

minoritarie del 5 novembre 1992 costituisce un caso del tutto anomalo nel panorama giuridico internazionale in quanto il documento in questione, nonostante la presenza dell'aggettivo «minoritarie», non può essere considerato uno strumento *tout court* del diritto internazionale delle minoranze, vale a dire che la Carta non si pone come obiettivo quello di tutelare le persone appartenenti a minoranze *strictu sensu*, ma le lingue e i patrimoni culturali di tali gruppi minoritari¹⁷.

Nel definire, rispettivamente, i concetti di lingua regionale o minoritaria, la Carta adotta il criterio territoriale, circoscrivendo il proprio ambito di applicazione alle lingue «usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato» (art. 1, lett. a, pt. i) e «diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di detto Stato» (art. 1, lett. a, pt. ii). Secondo il documento, infatti, per «lingue regionali» si intendono le lingue parlate in una parte limitata del territorio di uno Stato, dove in effetti possono essere parlate dalla maggior parte di cittadini; mentre per «lingue minoritarie» ci si riferisce alle situazioni in cui tali lingue vengono parlate da persone che non sono concentrate in una determinata parte dello Stato

blea parlamentare, la quale esprime un parere favorevole. Il documento venne trasmesso al Comitato dei Ministri per una sua definitiva approvazione e da questo demandato al Comitato delle lingue regionali, appositamente istituito. La redazione finale ebbe esito favorevole e la Carta, nella sua redazione finale, veniva aperta alle firme in data 5 novembre 1992. Per una ricostruzione degli eventi citati vedi F. CIANCI, *L'etnosaico europeo*, cit., p. 31-32.

¹⁷ Sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie si vedano gli scritti di: F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 86 ss.; R. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze*, cit., p. 146 ss.; V. PIERGIGLI, *Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze*, cit., p. 64 ss.; A. BULTRINI, "Developments in the field of the European Charter for Regional or Minority Languages", in *European Yearbook of Minority Issues*, Bolzano, Eurac, vol. 2 (2002-2003), p. 435-443; M. CALAMO SPECCHIA, "La tutela delle langues régionales tra principio di uniformità linguistica e multiculturalismo", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Utet, fasc. III (2002), p. 1038-1068; E. MORENO, "La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires: un instrument juridique au service du patrimoine linguistique européen", in *International Journal on Multicultural Societies*, Göttingen, Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity, Unesco, vol. 3, n. 1 (2001), p. 26-32; G. MANGION, "La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie", in *Rivista italiana di dialettologia*, Bologna, Clueb, anno XXIV, n. 24 (2000), p. 167-218; F. ALBANESE, "The position of the European Charter for Regional or Minority Languages in the general context of the protection of minorities", in *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*, Strasbourg, Council of Europe, 1999, p. 25-29; M. A. CLOTET I MIRÓ, "La Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias", in *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. 21, n. 2 (1994), p. 529-562; P. KOVÁCS, "La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?" in *Revue générale du droit international public*, Paris, Ed. Pedone, n. 2 (1993), p. 411-418.

oppure in cui sono parlate da un gruppo di persone che, benché siano concentrate in una parte del territorio dello Stato, sono numericamente inferiori alla popolazione di tale regione che parla la lingua maggioritaria dello Stato¹⁸.

In sostanza, la differenza tra le due tipologie di lingua (regionale o minoritaria) si riferisce esclusivamente a dati di fatto e non di diritto, vale a dire che fra le due catalogazioni linguistiche non vi sono delle disparità di trattamento giuridico prodotte dalla Carta: tuttavia l'identificazione operata ricorrendo al criterio della territorialità comporta un differente peso politico di tutela, che nel caso delle cosiddette lingue sprovviste di territorio si riflette sulla non applicazione o sull'applicazione *mutatis mutandis* delle disposizioni della Carta¹⁹. Le lingue cui si riferisce la Carta sono essenzialmente lingue territoriali, ossia lingue tradizionalmente utilizzate in un'area geografica determinata. Per questa ragione il documento in questione precisa il termine «territorio nel quale una lingua regionale o minoritaria viene utilizzata» (art. 1, lett. b): non si tratta unicamente del territorio entro il quale tale lingua presenta un carattere dominante o maggioritario, poiché molte lingue sono diventate minoritarie perfino nelle aree che costituiscono la loro base territoriale tradizionale²⁰, ma consta del territorio nel quale una lingua regionale o minoritaria viene parlata in modo significativo, anche se tale pratica resta minoritaria, ed è corrispondente alla sua base storica²¹. La Carta prende soprattutto in considerazione le lingue che hanno una base territoriale, appunto perché la maggior parte delle misure che raccomanda richiedono la definizione di un campo di applicazione geografica diverso da quello dello Stato nella

¹⁸ Cfr. Rapporto esplicativo sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, par. 18.

¹⁹ Cfr. Rapporto esplicativo sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, par. 19. La Carta, quindi, adottando il criterio della territorialità, rifiuta da un lato l'adozione del principio su base personale, soluzione quest'ultima che invece si ravvisa in alcuni ordinamenti interni come, ad esempio, i casi dell'Ungheria o dell'Estonia, o con riferimento solo a determinate discipline e dall'altro le «lingue sprovviste di territorio»: quest'ultima definizione non esclude le parlate armene, yiddish, sinte e rom, che sono tradizionalmente parlate in tutto il territorio europeo, pur non essendo queste lingue tradizionalmente radicate, per ovvi motivi, ad uno specifico territorio, anche se il livello di protezione di tali idiomi risulta rimesso alla discrezionalità del singolo legislatore interno. Vedi anche le considerazioni di V. PIERGIGLI, «Minoranze e lingue. Tra questioni interpretative ed esigenze di tutela giuridica», in V. PIERGIGLI (a cura di), *L'autocrazia divisa*, op. e loc. cit., p. 135-174, ivi sul punto p. 147.

²⁰ Cfr. Rapporto esplicativo sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, par. 33.

²¹ *Ibidem*, par. 34.

sua integralità²² e non è un caso che il documento in questione condanni le pratiche tendenti ad organizzare le divisioni territoriali al fine di rendere più difficile l'uso o la sopravvivenza di una lingua, oppure di dividere una comunità linguistica tra più circoscrizioni amministrative o territoriali, favorendo di contro il decentramento territoriale e l'esercizio di funzioni amministrative e/o legislative da parte degli enti territoriali nei confronti della suddetta lingua²³.

L'aspetto più significativo della suddetta Carta è, tuttavia, segnato dalla sua natura "flessibile", vale a dire che i singoli Stati sono liberi, entro certi limiti, di determinare quali disposizioni tra quelle enunciate si applicano ad ognuna delle lingue parlate entro le loro frontiere. Tale flessibilità non deve essere intesa però come incoraggiante l'adozione di misure in senso discriminatorio: essa, semmai, tiene conto delle grandi diversità esistenti nelle situazioni reali delle lingue regionali o minoritarie, nonché dei costi di un gran numero di disposizioni e delle diverse capacità amministrative, oltre che finanziarie, degli Stati europei. La Carta infatti non mira a creare una completa uguaglianza dei diritti delle lingue: nell'obbligo delle parti di eliminare «qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza ingiustificata che concernono l'uso di una lingua regionale o minoritaria e hanno lo scopo di dissuadere o di minacciare il mantenimento o lo sviluppo di quest'ultima» (art. 7, c. 2) si rivela la possibilità di adottare politiche linguistiche differenti tra le lingue. Tali misure, purché siano destinate a perseguire tale obiettivo e si limitino a promuovere l'uguaglianza tra le lingue, non devono venir considerate come discriminatorie. Come è indicato nella sua formulazione testuale, è infatti del tutto compatibile con lo spirito della Carta il fatto che, nell'applicazione di

²² *Ibidem*, par. 33.

²³ Rapporto esplicativo sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, par. 60. Sono molte le discipline statali che si basano su questo principio. Ad esempio, in Italia, la legge 15 dicembre 1999, n. 482 – sulla quale rimando al mio F. CIANCI, "La tutela delle minoranze linguistiche alla luce della legge 482/99: (vecchi) problemi e (nuove) prospettive", in *Biblos*, Piana degli Albanesi (Palermo), Biblioteca "G. Schirò", n. 25 (2004), p. 32-50, anche per una ricca bibliografia – affida agli enti locali particolari compiti, tra cui quello di stabilire le circoscrizioni linguistiche (art. 3). A livello costituzionale è da segnalare il caso del Belgio ove la Costituzione stabilisce la facoltà per i Consigli della comunità francese e della comunità fiamminga, ciascuno per quanto di propria competenza, di determinare l'impiego della lingua per le materie amministrative, l'insegnamento, così come negli atti e nei documenti delle imprese e nei contratti di lavoro (art. 129, c. 1): vedi, tra gli altri, J. C. SCHOLSEM, "Federalism and Protection of Minorities in Belgium", in COMMISSIONE DI VENEZIA (a cura della), *Federal and Regional States*, Strasburgo, 1994, p. 4-15.

politiche relative alle lingue regionali o minoritarie, certe distinzioni possono venir stabilite tra le lingue²⁴. È in virtù di tale *ratio* che potranno venir compensate, se del caso, le condizioni svantaggiate riservate a tali lingue in passato e che si potrà mantenerle e svilupparle in quanto viventi sfaccettature dell'identità culturale europea.

Per tale ragione, il documento sovra citato contiene non soltanto una clausola relativa alla non discriminazione per quanto riguarda l'utilizzo di tali lingue (*uguaglianza in senso formale*), ma prevede ugualmente dei provvedimenti che le sostengano in modo attivo, garantendo per quanto sia ragionevolmente possibile sia l'utilizzo delle lingue regionali o minoritarie nei vari settori della vita sociale, culturale ed economica delle persone fruitori di tali idiomi (*uguaglianza in senso sostanziale*).

La Carta dopo aver stabilito un nucleo comune di principi, contenuti nella Parte II, che si applicano a tutte le lingue regionali o minoritarie, nella Parte III, contiene una serie di disposizioni specifiche relative al posto occupato dalle lingue regionali o minoritarie nei vari settori della vita della comunità: scuola ed insegnamento (art. 8); uso della lingua nei procedimenti amministrativi e giudiziari e nei pubblici servizi (artt. 9-10); uso della lingua nei sistemi di radiodiffusione e telecomunicazione (art. 11); fruizione della lingua nelle attività economiche e sociali (art. 13); attività di cooperazione transfrontaliera (art. 14).

Nonostante la buona architettura giuridica, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie rischia di rimanere "alla carta", per una serie di problematiche. In modo particolare la Carta non dispone di un organo giudiziario al quale ricorrere nel caso di violazione delle presenti norme. Infatti, la Carta ha previsto l'istituzione di un Comitato di esperti, designato dal Comitato dei Ministri su una lista di persone aventi competenza in materia, con la funzione di esaminare i rapporti presentati al Segretario generale del Consiglio d'Europa e di formulare al Comitato dei Ministri le sue conclusioni in merito allo stato di attuazione delle disposizioni e, ove ritenuto necessario, apposite raccomandazioni. Come si nota la natura del Comitato di esperti è prettamente tecnico-giuridico: tuttavia, questo meccanismo potrebbe garantire quantomeno la trasparenza e la pubblicità nei rapporti tra gli Stati e il Consiglio d'Europa²⁵. Per ovviare parzialmente a

²⁴ Rapporto esplicativo sulla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, par. 72.

²⁵ M. A. CLOTET I MIRÒ, *La Carta europea de las lenguas regionales y minoritaria*, cit., p. 561-562.

tali lacune, l'Assemblea parlamentare ha emanato una raccomandazione nella quale è stabilito che l'adesione all'Unione Europea è sottoposta al vincolo della ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie²⁶.

3. Gli strumenti specifici e vincolanti alla tutela delle minoranze: b) la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali

Ben più incidente nei diritti delle minoranze è la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995²⁷. Nata con lo scopo di tradurre in obblighi giuridici gli obblighi politici assunti all'indomani della Conferenza di Vienna del 1993 e dopo un *iter* alquanto complesso e travagliato²⁸ – il documento infatti rappresenta il frutto di uno storico compromesso teso a scongiurare l'approvazione di un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali specificamente rivolte alla protezione delle minoranze²⁹ – la Convenzione quadro per la protezione delle

²⁶ Cfr. Raccomandazione 1492/2001 del 23 gennaio 2001.

²⁷ Oltre ai testi indicati *supra* nella nota n. 1, scritti specifici sulla Convenzione quadro sono i lavori di: A. DI STASI, "La Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali tra sistema universale e sistema regionale", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 13, fasc. 2 (2000), p. 456-482; S. BARTOLE, "La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali", in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, Giuffrè, vol. 40, fasc. 2 (1997), p. 567-580; F. BENOÎT-ROHMER, "La Convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales", in *European Journal of International Law*, Firenze, European University Institute, vol. 6, n. 1 (1995), p. 573-599; (ancora) F. BARTOLE, "Una convenzione per la tutela delle minoranze nazionali", in *Il Mulino*, Bologna, Il Mulino, n. 2 (1995), p. 333-348.

²⁸ In risposta alla Raccomandazione 1134/1990 del 1° ottobre 1990 approvata dall'Assemblea parlamentare, il Comitato dei Ministri chiese al Consiglio direttivo dei diritti dell'uomo di studiare le condizioni attraverso le quali si sarebbe potuta intraprendere un'azione per la protezione delle minoranze (cfr. Comitato dei Ministri, decisione n. 515 del 10 ottobre 1991); successivamente il Consiglio dei Ministri attribuì a tale organo il compito di esaminare la possibilità di stabilire determinate norme specifiche in materia (cfr. Comitato dei Ministri, decisione n. 535 del 21 maggio 1992); infine, il Comitato dei Ministri incaricò il Consiglio direttivo dei diritti dell'uomo di tradurre in norme giuridiche gli impegni politici pattuiti nel sistema dell'Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Per ulteriori sviluppi su tali vicende vedi F. BENOÎT-ROHMER, *Le minoranze nazionali in Europa*, cit., p. 32 ss. e G. MALINVERNI, "Il progetto di convenzione per la protezione delle minoranze elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 5, fasc. 1 (1992), p. 113-134.

²⁹ Oltre a quanto già detto *supra* nel § 1 di questo lavoro, occorre ricordare come un contributo

minoranze nazionali rappresenta tuttavia uno strumento di particolare efficacia per la tutela e la promozione delle minoranze in Europa. Infatti, pur essendo la Convenzione quadro uno strumento giuridico rientrante nella tipologia dei cosiddetti documenti *soft law*, vale a dire di quegli accordi internazionali che non sono immediatamente *self executing*, cioè che necessitano dell'approvazione di atti di natura giuridica interna per produrre effetti, essa, tuttavia, produce conseguenze in almeno tre modi differenti:

- a) in primo luogo, a livello del diritto europeo, per le disposizioni aventi contenuto analogo o identico a quelle contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il riferimento, in questo caso, non è solamente rivolto a quelle disposizioni di contenuto analogo o indiretto contemplate dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (in particolare artt. 7-9, art. 12 e art. 14), ma a tutti i documenti rientranti nel cosiddetto sistema di protezione europeo, quali i vari protocolli alla stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo o i vari accordi e trattati concernenti l'Unione Europea, e su cui ci soffermeremo con maggiore attenzione più avanti nel prosieguo del lavoro³⁰;
- b) in secondo luogo, gli Stati firmatari possono prevedere reciprocamente tra loro la diretta applicabilità di alcune norme della Convenzione attraverso la stipulazione di accordi bilaterali o multilaterali: l'impe-

notevole alla approvazione della Convenzione quadro è stato dato dall'azione dell'Assemblea parlamentare attraverso la Raccomandazione 1201/1993 del 1° febbraio 1993 proposta al fine di aggiungere alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali uno specifico protocollo per la protezione delle minoranze nazionali, che avrebbe fatto ricadere la tutela delle minoranze entro la sfera giuridica degli organi preposti alla tutela delle norme espresse da tale documento e in modo particolare alla tutela preposta alla Corte europea dei diritti dell'uomo, a cui sarebbe stata affidata la competenza a vagliare il controllo, l'attuazione e il rispetto delle norme, tra l'altro immediatamente applicabili. Come è facilmente deducibile, l'ampia portata della raccomandazione indusse alcuni Stati membri – per la precisione la Francia, la Grecia e la Turchia – a rifiutare l'adozione di un protocollo aggiuntivo, sulla motivazione che la mera applicazione del principio di uguaglianza previsto nei loro ordinamenti interni fosse di per sé capace di tutelare anche i diritti delle persone appartenenti a minoranze, insieme a quanto propugnato dall'art. 14 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La Raccomandazione 1201/1993 proposta dall'Assemblea conteneva, tra l'altro, elementi di notevole interesse come, su tutte, la proposta di codificare la definizione di «minoranza nazionale», assente nel panorama giuridico internazionale, in modo da risolvere le problematiche scaturenti da tale assenza: vedi a proposito su quest'ultima problematica *infra* § 7 di questo lavoro.

³⁰ Vedi *infra* § 6.

gno degli Stati non consiste solo in una tutela generica contro la discriminazione, ma richiede l'adozione di specifiche misure di carattere positivo. La firma di accordi bilaterali di cooperazione può annoverarsi tra queste misure positive³¹: a tal proposito la Polonia, in una nota verbale consegnata al momento del deposito dello strumento di ratifica, ha dichiarato che intende attuare ai sensi dell'art. 18 della Convenzione quadro le disposizioni in essa contenute in accordi bilaterali e multilaterali con altri Stati, per assicurare la protezione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali interessate nel suo territorio e ai polacchi residenti negli altri Stati; nella prassi possono essere, invece, richiamati, in modo particolare, il Trattato sui buoni rapporti di vicinato fra l'Ungheria e la Slovacchia firmato a Parigi il 19 marzo del 1995 (art. 15, c. 4) e il Trattato di comprensione, collaborazione e buon vicinato fra l'Ungheria e la Romania firmato a Timisoara il 16 settembre 1996 (art. 15, c. 1)³²;

- c) in terzo luogo, è da rilevare, tra l'altro, la diretta applicabilità delle norme della Convenzione quadro da parte di giudici interni, nonostante il loro carattere di *soft law*: a tal riguardo può essere richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, la quale in alcune sentenze ha espresso che i documenti internazionali assumono valore di criterio interpretativo delle norme di diritto interno proprie degli Stati appartenenti alle organizzazioni internazionali, al pari degli atti di *soft law* (e tra questi oltre la Convenzione quadro anche la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie) ovvero per quei documenti firmati e non ancora ratificati³³.

Quanto ai contenuti, la sezione II della Convenzione contiene un vero e proprio catalogo delle norme programmatiche, che possono essere riasunte in due categorie principali di diritti o libertà fondamentali: quelle

³¹ Cfr. S. ANGELETTI, "Fattore religioso e minoranze etniche e nazionali. L'esperienza dei Paesi dell'Europa Centro Orientale di nuovo ingresso nell'Unione Europea", in G. LEZIROLI (a cura di), *La Chiesa e l'Europa*, Cosenza, Pellegrini, 2007, p. 145-179, ivi p. 168.

³² F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 89.

³³ Cfr. in modo particolare Corte Costituzionale della Repubblica Italiana, sent. del 24 febbraio 1992, causa n. 62 e Cost. Italia, art. 10, c. 1. La questione, tuttavia, in diritto internazionale è alquanto complessa e controversa: vedi, in particolare M. DI STEFANO, "Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale", in *Lavoro e diritto*, Bologna, Il Mulino, n. 1 (2003), p. 17-36; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Esi, 1999, p. 180 ss.

specifiche per le persone appartenenti a minoranze, vale a dire i diritti linguistici (artt. 10-14)³⁴; e quelle generali, cioè in quella gamma di diritti e libertà che pur valevoli per la generalità dei cittadini assumono una particolare valenza per le persone appartenenti a minoranze e precisamente il diritto alla partecipazione politica, sociale e culturale (artt. 7-9; artt. 15-17)³⁵, la libertà di coscienza e di religione e la libertà di associazio-

³⁴ Relativamente ai diritti linguistici, la Convenzione statuisce l'obbligo per le Parti ad impegnarsi nel «riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare liberamente e senza ostacoli la propria lingua minoritaria in privato come in pubblico, oralmente e per iscritto» (art. 10, c. 2). A tal fine la Convenzione stabilisce: il diritto di ogni appartenente a minoranza nazionale di ricevere l'insegnamento della propria lingua materna, nonché degli aspetti storico-culturali tanto nelle scuole pubbliche (art. 14) quanto attraverso la possibilità da parte delle minoranze di creare propri istituti privati di insegnamento (art. 13); il diritto all'onomastica, vale a dire alla possibilità di apporre nomi e cognomi utilizzando i segni diacritici del proprio alfabeto e, qualora modificato, di ripristinare il nome e il cognome originario (art. 11, c. 1); il diritto alla toponomastica, vale a dire alla possibilità di esporre pubblicamente insegne, scritte ed altre informazioni private nella lingua minoritaria e di denominare i nomi delle strade ed altre indicazioni topografiche destinate al pubblico (art. 11, cc. 2-3); il diritto all'uso della lingua minoritaria dinanzi gli organi amministrativi pubblici (art. 10, c. 2) e il relativo diritto di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale di essere informata, nel caso di privazione della propria libertà privata, in una lingua che ella comprende, delle ragioni del suo arresto, della natura e della causa dell'accusa portata contro di lei, nonché di difendersi in quest'ultima lingua, se necessario con l'assistenza gratuita di un interprete (art. 10, c. 3).

³⁵ Quest'ultimo diritto appare alquanto rilevante nella protezione delle minoranze. Come è noto, infatti, il principio maggioritario (*mehrheitsprinzip*) implica che le scelte prese da un gruppo dominante producano effetti anche sulle parti, appunto, in minoranza. Tale affermazione, se è evidente nella sfera istituzionale ove una minoranza è intesa come quella forza politica che soccombe nelle competizioni elettorali o di scelta politica alle decisioni della maggioranza, lo è maggiormente con riferimento a quei gruppi sociali come le minoranze nazionali, appunto, il cui *status* minoritario assume un carattere permanente; cfr., sul punto, F. CIANCI, «La tutela delle minoranze attraverso gli strumenti della rappresentanza: un'analisi giuridica comparata a questioni teoriche (ancora) aperte», in *Ricerche sociali* del Centro di ricerche storiche, Rovigno, n. 16 (2009), p. 7-42. La Convenzione quadro tende proprio a superare questo limite intrinseco: tuttavia, la Convenzione quadro non precisa il contenuto di tali azioni. La questione è facilmente comprensibile *a fortiori* in quanto gli Stati si sono opposti al contenuto dell'art. 11 della Raccomandazione 1201/1993 del 1° febbraio 1993, che invece richiamava un diritto all'autogoverno delle minoranze, che avrebbe «ridotto» la sovranità degli Stati. A tal proposito, come altri documenti internazionali – come il citato Atto Finale di Helsinki del 1° febbraio 1975 (principio VIII), la Dichiarazione di Copenaghen del 29 giugno 1990 (par. 37), la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche del 18 dicembre 1992 (art. 3) – anche la Convenzione quadro tenta di conciliare la protezione delle minoranze nazionali con il rispetto della sovranità degli Stati in cui esse risiedono, onde evitare che la concessione di specifici diritti possa costituire la premessa all'adozione di forme atte all'indipendenza o al secessionismo. Come è noto il diritto di autogoverno costituisce una modalità del diritto di autodeterminazione, contemplato dallo Statuto delle Nazioni Unite e da altri documenti delle Nazioni Unite e su cui, per gli approfondimenti, si rimanda alle voci generali ed introduttive curate da G. ARANGIO-RUIZ, «Autodeterminazione (diritto dei popoli)», in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, Treccani, 1988, p. 1-13, F. LATTANZI, «Autodeterminazione dei popoli», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, Utet, 1987, p. 4-27 e C. BALDI, «Autodeterminazione», in N.

ne (artt. 7-8)³⁶, i quali si aggiungono ad una serie di principi o criteri guida. Tra questi ultimi, assume particolare importanza il principio dell'eguaglianza in senso sostanziale: infatti, la Convenzione quadro, pur non attribuendo esplicitamente i diritti catalogati ai membri delle minoranze – il documento, infatti, formula tali prerogative in maniera negativa sotto forma di obbligazioni di carattere “programmatico” nei confronti degli Stati firmatari – tuttavia, chiama gli Stati firmatari «a promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché di preservare gli elementi essenziali della loro identità, cioè la loro religione, la loro lingua, le loro tradizioni ed il loro patrimonio culturale» (art. 5, c. 1)³⁷.

La disposizione suddetta lascia gli Stati firmatari liberi di prendere le

BOBBIO, N. MATTEUCCI (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1976, p. 71-74. Per questa ragione la Convenzione quadro statuisce che la protezione delle minoranze che essa instaura non implica il diritto da parte dei membri appartenenti a minoranza a «darsi ad una attività o di realizzare atti contrari ai principi del diritto internazionale e specialmente alla sovrana eguaglianza, all'integrità territoriale ed alla indipendenza politica degli Stati» (art. 21). Tuttavia, l'autogoverno non implica necessariamente una giurisdizionale esclusiva su una parte di territorio (cosiddetta autonomia territoriale), ma anche incarichi amministrativi, ovvero gestione e specifiche giurisdizioni legislative e giudiziarie: in questo senso l'autogoverno si risolve in specifiche forme di rappresentanza o decentramento territoriale: cfr. in materia M. SPATTI, “Minoranze nazionali e diritto all'autodeterminazione”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 15, fasc. 3 (2002), p. 504-526 e a C. ZANGHÌ, “Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 6, fasc. 2 (1993), p. 405-418. L'interdizione verso qualsiasi atto tendente alla secessione è rafforzata da quanto ulteriormente espresso dalla Convenzione quadro secondo cui «le disposizioni della presente Convenzione quadro saranno applicate secondo buona fede, in uno spirito di comprensione e di tolleranza e nel rispetto dei principi di buon vicinato, di amichevoli relazioni e di cooperazione tra gli Stati» (art. 2). Entrambi i casi obbligano le persone appartenenti a minoranze nazionali ad adempiere a un «obbligo di lealtà nei confronti dello Stato in cui esse hanno la cittadinanza», nonché a rispettare la Costituzione e la legislazione nazionale (art. 20): vedi, su quest'ultimo punto, F. BENOÎT-ROHMER, *Le minoranze nazionali in Europa*, cit., p. 64.

³⁶ Questi diritti sono enunciati infatti in altri documenti sui diritti umani e in particolare nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e fatti propri dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. A tal proposito, come ha giustamente sottolineato M. STARITA, “Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Milano, Franco Angeli, fasc. 4 (2000), p. 245-278, questi diritti e queste libertà sono «considerati dalla Corte come incarnanti dei “valori fondamentali” di una società democratica (nella giurisprudenza si trovano espressioni analoghe quali “principi fondamentali”, “fondamenti essenziali”, e così via). Ciò è avvenuto non solo per i diritti idonei a tutelare direttamente l'aspirazione del singolo a partecipare alla vita politica (come la libertà di espressione o la libertà di associazione), ma anche per altri diritti, come il diritto alla vita, il diritto a non essere sottoposto a tortura o trattamenti disumani o degradanti, il divieto di schiavitù e lavoro forzato, il diritto al giudice, la libertà di religione e il principio di non discriminazione» (ivi, p. 248).

³⁷ F. BENOÎT-ROHMER, *Le minoranze nazionali in Europa*, cit., p. 47.

misure che ritengono opportune: tale margine di discrezionalità potrebbe rendere inefficace la Convenzione quadro ogniqualvolta il legislatore statale considerasse *ad libitum*, anche solo per mere convinzioni ideologiche, l'inutilità di adottare specifiche misure tese a rendere effettivi i principi enunciati dalla Convenzione. Tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur confermando tale ambito di discrezionalità e, comunque, un certo margine di potere decisionale del legislatore statale, ha tuttavia precisato che le forme di trattamento di natura necessaria e particolare potranno essere ruscate solo in caso di eventi particolari e, comunque, straordinari, che richiedano una limitazione dell'applicazione dei principi di non discriminazione e dell'eguaglianza in senso sostanziale e, inoltre, che le stesse limitazioni – e ciò anche ai sensi dell'art. 19 della Convenzione quadro – trovano il limite nelle restrizioni o deroghe previste specificamente negli strumenti giuridici internazionali, in modo particolare di quelli contenuti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e nei relativi protocolli addizionali, nella misura in cui attengono ai diritti e alle libertà scaturenti da detti principi³⁸.

In ragione di tali osservazioni, si deduce come la Convenzione, seppur sprovvista di un organo giurisdizionale *ad hoc* analogamente alla Carta europea delle lingue regionali, obblighi gli Stati a prendere tutte le misure idonee affinché l'identità socio-culturale, linguistica e religiosa dei singoli gruppi minoritari possa essere effettivamente esercitata³⁹.

³⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Stankov and the United Macedonia Organisation Ilinden c. Bulgaria*, sent. del 2 ottobre 2001, causa n. 29221/95 e causa n. 29222/95.

³⁹ Il documento, infatti, affida l'opera di monitoraggio sullo stato di applicazione dei principi della Convenzione quadro negli ordinamenti degli Stati interni ad un Comitato di esperti costruito in maniera analoga a quello della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie: tale controllo, seppur di natura politica, costituisce un meccanismo teso a garantire la finalità suddetta in quanto contempla la possibilità di rendere pubblici i rapporti presentati da parte del Comitato. In tema cfr. S. ERRICO, "Protezione delle minoranze nazionali e sistema di controllo della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 1995", in *Diritti umani e diritto internazionale*, Milano, Franco Angeli, fasc. 2 (2007), p. 442-447.

4. Gli strumenti indiretti della protezione delle minoranze nel sistema dei diritti dell'uomo: a) la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il Protocollo addizionale n. 12 alla stessa Convenzione europea

A completare il quadro normativo della tutela dei gruppi minoritari contribuisce innanzitutto la più volte citata Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, la quale, pur non attribuendo a soggetti collettivi, quali le minoranze appunto, l'esercizio dei diritti e delle libertà in essa contenuti, consente tuttavia una certa tutela delle persone appartenenti a minoranze nazionali sulla base del divieto di discriminazione contenuto nell'art. 14 della stessa⁴⁰. La Convenzione precisa difatti che nessuna discriminazione può essere giustificata da considerazioni fondate su «la lingua», «l'origine nazionale» e «l'appartenenza ad una minoranza nazionale». Tale disposizione, originariamente di natura "limitata", nel senso che il principio di non discriminazione in esso contemplato non poteva essere invocato in maniera autonoma ed indipendente rispetto alle altre garanzie contemplate nella Convenzione europea⁴¹, ha ricevuto una sua estensione all'indomani dell'approvazione del Protocollo addizionale n. 12 del 26 giugno 2000. Il Protocollo in questione, infatti, pur ricalcando pedissequamente il contenuto dell'art. 14 della predetta Convenzione europea ha esteso la portata del principio di discriminazione, non limitando la protezione alla sola tutela dei diritti e delle libertà riconosciute dalla Convenzione europea, ma estendendo tale protezione «nel godimento di ogni diritto previsto dalla legge»⁴².

⁴⁰ In particolare sul documento in questione si veda R. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Esi, 2005, p. 87-178; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Esi, 2001, p. 75-128.

⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Marckx c. Belgio*, sent. del 13 giugno 1979, causa n. 6833/74 [Rec. CEDU, A, n. 31, § 64]. Sul caso in questione vedi B. MICOLANO, *Il diritto antidiscriminatorio nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 167 ss.

⁴² Su tale Protocollo si vedano R. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze*, cit., p. 186 ss.; F. SEATZU, "Il Protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo: uno strumento giuridico efficace per la tutela dell'eguaglianza e per l'eliminazione delle discriminazioni", in *Jus*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 49, fasc. 3 (2002), p. 483-540; F. BUONOMO, "Protocol 12 to the European Convention on Human Rights", in *European Yearbook of*

La nuova formulazione non comporta tuttavia per gli Stati alcun obbligo positivo, nel senso che ad essi non è richiesto di adottare specifici atti legislativi; la disposizione in questione, semmai, ribadisce verso gli Stati un dovere negativo, vale a dire che laddove esistano delle inadempienze o delle lacune nella legislazione nazionale che violino i diritti e le libertà e che quindi creino trattamenti discriminatori è possibile far valere sugli Stati contraenti l'obbligo di agire per porre in essere adeguati strumenti di tutela e mettere fine al trattamento discriminatorio.

5. Gli strumenti indiretti della protezione delle minoranze nel sistema dei diritti dell'uomo: b) la protezione delle minoranze alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Si è detto in precedenza che né la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie né la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali prevedono un organo giudiziario a cui poter accedere da parte delle minoranze in caso di violazione da parte degli Stati firmatari delle disposizioni in esse contenute.

Ciò nonostante, la tutela delle minoranze (seppur in forma indiretta) ha ricevuto, specialmente negli ultimi anni, un forte impulso da parte della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, grazie alla clausola contenuta nell'art. 30 della Convenzione europea e contrariamente al parere espresso dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo⁴³, ha permesso l'accesso a tali soggetti dinnanzi i giudici della Corte, salvaguardando così una certa tutela, seppur in maniera indiretta, dei diritti e delle libertà fondamentali delle minoranze in alcuni settori vitali per tali gruppi, quali l'istruzione, la libertà di associazione e di

Minority Issues, vol. 1 (2001-2002), p. 425-433; G. MOON, "The Draft Discrimination Protocol to the European Convention on Human Rights: a Progress Report", in *European Human Rights Law Review*, London, n. 1 (2000), p. 49-53; A. SACCUCCI, "Adottato a Strasburgo il Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo", in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Roma, n. 1-2 (2000), p. 132-137.

⁴³ La Commissione europea dei diritti dell'uomo ha, infatti, a più riprese, rigettato le richieste avanzate da «gruppi privati» o da «organizzazioni non governative» rappresentanti le minoranze. Vedi, a proposito, la nota elaborata dal Segretario della Commissione europea dei diritti dell'uomo sulla giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo a proposito dei diritti delle minoranze (doc. AS/Giur. (43) 27 rev.).

organizzazione e la libertà di religione e stabilendo così alcuni criteri guida di particolare interesse sotto il profilo giuridico⁴⁴.

Vediamo alcune sentenze rilevanti sotto tali profili.

5.1. *Il diritto all'istruzione*

Relativamente al settore dell'istruzione, appare interessante il recente caso *Oršuš et alter c. Croazia*, dove la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato il Governo croato per violazione all'art. 2 del Protocollo addizionale n. 12, in combinato con l'art. 14 della Convenzione europea⁴⁵. Nel caso di specie, l'autorità scolastica croata, sulla base dell'art. 27, c. 1 della legge croata sull'insegnamento primario, aveva disposto la separazione in classi distinte di alcuni bambini di origine rom, motivando la propria decisione sulla incompetenza linguistica di questi alunni tale da pregiudicare il normale svolgimento del programma scolastico. Dinnanzi al ricorso presentato dai genitori degli alunni esclusi, il giudice croato di primo grado avvalorava la decisione della competente autorità scolastica. Contro questa decisione, confermata dai vari organi giurisdizionali croati, i genitori dei bambini rom sono ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale in secondo grado ha effettivamente accertato che il provvedimento in questione violasse il diritto degli appellanti a ricevere un'adeguata istruzione. Secondo i giudici della Corte europea, lo Stato della Croazia aveva difatti "segregato" i bambini di etnia rom in classi separate dagli altri bambini in alcune scuole primarie, adducendo la motivazione alla scarsa conoscenza della lingua croata: in verità tale decisione nascondeva una discriminazione di tipo indiretta tesa ad isolare i bambini di etnia rom dal resto della comunità⁴⁶.

⁴⁴ In particolare già la Corte di giustizia delle Comunità europee aveva stilato il principio secondo cui la tutela delle minoranze rientrava tra gli obblighi degli Stati firmatari il patto sulla Comunità Europea; la Corte fondava tale obbligazione sul principio di non discriminazione a causa dell'origine nazionale: cfr. su quest'ultimo punto A. DAL FERRO, "I diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee", in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, Padova, Liviana editrice, n. 1 (1988), p. 55-72, ivi p. 59.

⁴⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Oršuš et alter c. Croazia*, sent. del 16 marzo 2010, causa n. 15766/03.

⁴⁶ Questa sentenza ricalca pedissequamente un precedente caso ove l'organo giurisdizionale ha ravvisato una violazione del principio di non discriminazione, che nel caso di specie riguardava il collocamento di bambini di etnia rom in istituti destinati, in realtà, a bambini con difficoltà di apprendimento, condannando lo Stato della Repubblica Ceca per la violazione all'art. 14 in combinato

5.2. Il diritto all'uso della lingua

Le conclusioni a cui è giunta la Corte sopra non devono indurre a pensare che la Convenzione europea, nonostante la previsione del divieto di discriminazione a causa della lingua, stabilisca dei specifici diritti linguistici a favore delle minoranze. Tale opinione è stata affermata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella celebre sentenza *Regime linguistico d'insegnamento c. Belgio*⁴⁷: nella fattispecie, il giudizio della Corte nasceva da una serie di ricorsi proposti da alcuni genitori belgi di lingua francofona residenti nella regione classificata dalle leggi belghe sull'insegnamento come «di lingua olandese». Essi, lamentando che le scuole pubbliche istituite nei paesi di residenza non ponessero a disposizione corsi di insegnamento in lingua francese, costringevano coloro che desideravano un'educazione in francese ad iscrivere i propri figli in scuole private prive di sovvenzioni statali (e come tali onerose) o ad inviarli alle scuole del lontano dipartimento di Bruxelles-Capitale, dove era ammessa la scelta della lingua di insegnamento tra olandese e francese. I ricorrenti ritenevano che le leggi belghe sull'insegnamento del 1931 e del 1963 comportassero una violazione dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea e dell'art. 8 considerati sia isolatamente che in connessione con l'art. 14. La Corte, rigettando quasi tutte le motivazioni addotte, ha concluso asserendo che l'art. 14, anche in combinato con l'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1, non produce l'effetto di «garantire ai genitori o ai loro figli il diritto ad una istruzione dispensata nella lingua di loro scelta». Nella motivazione, la Corte, considerando che l'obiettivo del

con l'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea: cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *D.H. et alter c. Repubblica Ceca*, sent. del 13 novembre 2007, causa n. 57325/00. In dottrina su quest'ultimo caso vedi E. TRAMONTANA, "Discriminazione indiretta e nozione di uguaglianza: il caso D.H. e altri c. Repubblica Ceca", in *Diritti umani e diritto internazionale*, Milano, Franco Angeli, fasc. 2 (2008), p. 416-421 e S. SZMESI, "From Hajdúhadház to Strasbourg: Article 14 of the European Convention on Human Rights in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, with special regard to Roma educational cases", in *Miskolc Journal of International Law*, Miskolc-Egyetemváros, vol. 5, n. 2 (2008), p. 64-72, ivi p. 70-71.

⁴⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Regime linguistico d'insegnamento c. Belgio*, sent. del 23 luglio 1968 [Rec. CEDU, A, n. 6]. Sul caso vedi, tra gli altri, B. MICOLANO, *Il diritto antidiscriminatorio*, op. cit., p. 35 ss. e le considerazioni di K. HENRARD, "The Interrelationship between Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination and Its Importance for the Adequate Protection of Linguistic Minorities", in *The Global Review of Ethnopolitics*, London, Taylor & Francis, vol. I, n. 1 (2001), p. 41-61, sul punto p. 50-52.

regime dell'insegnamento linguistico in Belgio è quello di perseguire un fine di interesse pubblico, vale a dire quello di garantire l'unità linguistica delle due grandi regioni in modo tale, tra l'altro, che «tutti gli istituti scolastici dipendenti dallo Stato ed esistenti in una regione monolingue dispensino il loro insegnamento nella lingua principale della regione», ha concluso che la normativa oggetto d'esame non produce di fatto alcuna discriminazione. La Convenzione europea, infatti, non stabilisce alcun diritto linguistico arbitrario⁴⁸: a ben vedere, l'unico diritto linguistico contemplato dalla Convenzione europea risiede nella facoltà di adottare la propria lingua madre limitatamente al caso dell'esistenza di una procedura penale (art. 5) e, comunque, nel garantire ciò, non pone un diritto incondizionato. Tale diritto non può essere difatti invocato come violazione all'art. 14 della Convenzione europea se il membro appartenente a una minoranza comprende la lingua ufficiale dello Stato in cui è processato. La Corte ha inoltre stabilito che la libertà di lingua non può derivare né dalla libertà di pensiero e di coscienza, né dalla libertà di espressione, rispettivamente consacrati dagli artt. 9 e 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

5.3. *La libertà di religione*

Il criterio della cosiddetta discriminazione indiretta è stato utilizzato anche con riferimento al diritto alla libertà di religione⁴⁹. In modo partico-

⁴⁸ Cfr. Commissione europea dei diritti dell'uomo, caso *Isop c. Austria*, dec. dell'8 marzo 1962, causa n. 808/60, [Annuario 5, p. 108], relativo all'adozione della lingua slovena in una procedura civile e su cui si vedano anche le considerazioni di K. HENRARD, *The Interrelationship between Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination*, cit., sul punto p. 49; Commissione europea dei diritti dell'uomo, caso *X. e Y. c. Belgio*, sent. del 7 ottobre 1966, causa n. 2332/64, [Annuario 9, p. 419] concernente l'uso della lingua fiamminga in una procedura dinanzi l'autorità civile.

⁴⁹ In generale su tale tematica la bibliografia è innumerevole. In questa sede si segnalano, con riferimento alla tutela della libertà di religione nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, tra i tanti, gli scritti di G. GONZALEZ, "Convention européenne des droits de l'homme, cultes reconnus et liberté de religion", in *Revue de droit canonique*, Strasbourg, vol. 54 (2004), p. 49-65; S. LARICCIA, "Minoranze in Europa", in *Enciclopedia del diritto*, Agg. vol. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 762-774; A. CANNONE, "Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 9, fasc. 2 (1996), p. 264-284; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, "La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 6, fasc. 2 (1993), p. 335-379; C. MORVIDUCCI, "La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa", in S. FERRARI, T. SCOVAZZI (a cura di), *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, Padova, Cedam,

lare nel caso *Thlimmenos c. Grecia*, la Corte ha condannato lo Stato greco per non aver tenuto conto dei bisogni specifici derivati dalla fede professata dal ricorrente, applicandogli lo stesso trattamento della maggioranza dei cittadini, nonostante questo non si riconoscesse in essa⁵⁰. Nel celebre caso *Lautsi c. Italia*, noto anche come la “sentenza sul crocifisso”, la Corte europea, constatando la violazione dell’art. 2 del Protocollo n. 1 e l’art. 9 della Convenzione, ha stabilito che l’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche costituisce «una violazione del diritto dei genitori a educare i figli secondo le loro convinzioni e del diritto degli alunni alla libertà di religione» e, inoltre, che «il rispetto delle convinzioni dei genitori deve essere reso possibile nel quadro di un’istruzione capace di garantire un ambiente scolastico aperto e favorendo l’inclusione piuttosto che l’esclusione, indipendentemente dall’origine sociale degli allievi, delle loro credenze religiose o dalla loro origine etnica»⁵¹. La Corte ha sostanzialmente ripreso alcune decisioni precedenti della Commissione, la quale ha sottolineato che «nei paesi in cui la grande maggioranza della popolazione aderisce a una religione precisa, la manifestazione dei riti e dei simboli di questa religione, senza restrizione di luogo e di forma, può costituire una pressione sugli allievi che non praticano la suddetta religione o su quelli che aderiscono a un’altra religione»⁵². In tal modo, per la Corte, si garan-

1988, p. 41-82; F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Milano, Giuffrè, 1967. Sulla protezione a livello internazionale, per una panoramica, si veda F. CIANCI, “La protezione delle minoranze religiose e della libertà di culto nel diritto internazionale: appunti e riflessioni”, in *Dei et Hominum*, Cosenza, Issr “S. Francesco di Sales”, n. 1 (2009), p. 35-47; (ancora) F. MARGIOTTA BROGLIO, “Nuove prospettive in tema di tutela della libertà di religione o di credenza: recenti sviluppi nel sistema normativo dell’ONU”, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Padova, Cedam, 1990, p. 635-653; F. POCAR, “La libertà di religione nel sistema normativo delle Nazioni Unite”, in *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, cit., p. 27-39.

⁵⁰ Corte europea dei diritti dell’uomo, caso *Thlimmenos c. Grecia*, sent. del 6 aprile 2000, causa n. 34369/97.

⁵¹ Corte europea dei diritti dell’uomo, caso *Lautsi c. Italia*, sent. del 3 novembre 2009, causa n. 30814/06.

⁵² Commissione europea dei diritti dell’uomo, caso *Karaduman c. Turchia*, dec. 3 maggio 1993, causa n. 16278/90, [DR 74, p. 93]. Nel caso di specie, la signora Karaduman, dopo aver terminato gli studi presso la Facoltà di Farmacia di Ankara, aveva chiesto il rilascio del diploma universitario per il quale aveva fornito una fotografia che la ritraeva con il velo islamico. Il Preside della Facoltà le comunicò che il certificato non sarebbe stato consegnato perché la fotografia era in contrasto con i regolamenti disciplinari dell’Università e con la circolare interna del 30 dicembre 1982 sull’abbigliamento degli studenti. In sostanza la Commissione europea dei diritti dell’uomo ha dichiarato inammissibile il ricorso della signora Karaduman, che lamentava la violazione dell’art. 9 della Convenzione, accettando le conclusioni degli organi giudiziari turchi, che avevano stabilito che la fotografia che

tiscono i diritti delle minoranze religiose contro ogni abuso di posizione dominante⁵³.

5.4. *Il principio di volontarietà di appartenenza ad un gruppo minoritario e la libertà di associazione*

Di particolare interesse, invece, è la sentenza relativa al caso *Darby c. Svezia*, nel quale la Corte ha annullato il pagamento alla Chiesa luterana di Svezia di un'imposta indipendentemente dall'accertamento dell'appartenenza a tale religione, stabilendo il diritto del ricorrente (e quindi di ogni individuo) a non essere coinvolto in attività religiose nelle quali possa non riconoscersi⁵⁴. La sentenza in questione risulta importante perché difatti conferma il principio della volontarietà all'appartenenza ad un dato gruppo minoritario, principio questo tra l'altro ripreso anche dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Sotto il profilo individuale, infatti, l'appartenenza ad un gruppo non costituisce una questione di fatto bensì una questione di volontà, espressione della più generale libertà di opinione o di espressione della singola personalità⁵⁵. Indi per cui, l'appartenenza o meno ad una comunità minoritaria esula il mero fatto di appartenere (per *ius nascituri* o *ius sanguinis*) a un determinato gruppo etnonazionale, costituendo quindi per i singoli individui una manifesta espressione della propria libertà di non aderire (cosiddetta *libertà negativa* di associazione) a nessun gruppo sociale ovvero alle organizzazioni rappresentative di questi, senza che per essi possa venire meno la salvaguardia dei diritti costituzionalmente garantiti. Ciò naturalmente

doveva essere affissa sul certificato aveva come funzione quella di identificare la persona e non quella di identificare le convinzioni religiose degli studenti.

⁵³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Valsamis c. Grecia*, sent. del 18 novembre 1996, causa 21787/94; caso *Folgerø e altri c. Norvegia*, sent. del 29 giugno 2007, causa 15472/02.

⁵⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Darby c. Svezia*, sent. del 23 ottobre 1990, causa 11581/85, [Rec. CEDU, A, n. 187]. Nel caso in questione il cittadino svedese Darby non intendeva versare le tasse alla Chiesa di Stato alla quale non apparteneva. Sul caso in questione vedi B. MICOLANO, *Il diritto antidiscriminatorio*, cit., p. 417 ss.

⁵⁵ Cfr. in maniera differente Corte permanente di giustizia internazionale, caso *Droits des minorités in Haute-Silésie (écoles minoritaires)*, avv. cons. del 26 aprile 1928, [Rec. CPJI, B, n. 15], la quale asseriva come l'appartenenza ad una mera minoranza costituisse una questione di fatto e non di volontà. In dottrina si veda P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze*, cit., p. 78 ss. e G. CONETTI, "Sulla libertà e volontarietà dell'appartenenza a una minoranza", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 5, fasc. 1 (1992), p. 169-170.

non deve essere inteso nemmeno come un'autorizzazione concessa ad un individuo di scegliere arbitrariamente la sua appartenenza a qualunque minoranza: questa ovviamente si basa su criteri oggettivi e non soggettivi⁵⁶.

5.5. Diritti politici, libertà di manifestazione e di espressione

Nel caso *Ouranio Toxo c. Grecia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato la Grecia per violazione all'art. 11 della Convenzione europea, in quanto le autorità greche non hanno permesso all'associazione del Partito Arcobaleno, che difende gli usi e le tradizioni della minoranza macedone, di utilizzare nella propria sede il proprio emblema con i segni diacritici della propria lingua materna: come tale i giudici della Corte hanno riscontrato una violazione alla libertà di manifestazione e di espressione del tutto legittima nel caso di specie⁵⁷.

5.6. Rappresentanza politica delle minoranze e soglie di sbarramento elettorale

È noto come numerosi sistemi elettorali caratterizzati dal multipartitismo dispongano di determinate soglie di sbarramento poste col fine di evitare che una forte frammentazione partitica dei parlamenti osti alla corretta funzionalità dell'apparato legislativo. Ora è facilmente intuibile come nel caso delle minoranze nazionali (la cui esiguità è un dato oggettivo) le suddette soglie di sbarramento, se non modificate, costituiscano un limite concreto alla partecipazione dei leaders o dei partiti delle minoranze alle normali procedure elettive. A tal proposito appare interessante quanto recentemente espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Yumak e Sadak c. Turchia*⁵⁸. Nel caso di specie, infatti, la Corte, pur concludendo per la non violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 a cui i ricorrenti si erano appellati – nella fattispecie la Corte ha giustificato la

⁵⁶ F. BENOÎT-ROHMER, *Le minoranze nazionali in Europa*, cit., p. 46.

⁵⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Ouranio Toxo c. Grecia*, sent. del 20 ottobre 2005, causa n. 74989/01.

⁵⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Yumak e Sadak c. Turchia*, sent. dell'8 luglio 2008, causa n. 10226/03, su cui vedi il parere critico di R. DE CARIA, "Soglie elettorali e tutela delle minoranze", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli, fasc. IV (2008), p. 1912-1920.

sua giurisprudenza facendo riferimento al contesto politico ed economico in cui le elezioni turche del 2002 si sono svolte e al principio della libertà di scelta per gli Stati dei propri sistemi elettorali – ha al tempo stesso preconizzato l’abbassamento di una soglia tanto elevata per il futuro – che in Turchia è pari al 10% – in modo da consentire anche ai membri delle minoranze nazionali (e non solo quelle politiche) un’adeguata rappresentanza nelle opportune sedi legislative⁵⁹.

5.7. *Diritto al rispetto della vita privata e familiare*

Di particolare interesse è il diritto al rispetto della vita privata e familiare, che ha trovato recenti sviluppi nella giurisprudenza della Corte. In un primo tempo, nel celebre caso *Buckley c. Regno Unito*⁶⁰, la Corte si attenne ad un criterio restrittivo, confermando, nel caso di specie, la decisione dell’autorità giudiziaria inglese nei confronti della signora Buckley, una zingara di origine inglese, la quale viveva con i suoi tre figli in tre roulotte installate in un terreno da lei acquistato; nella fattispecie le venne negato il permesso di lottizzazione fondiaria richiesto sulla base delle leggi in materia nelle zone agricole, confermando così la non violazione delle leggi britanniche all’art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, anche in ragione dell’esistenza di appositi campi di accoglienza per i nomadi. In verità, la Corte non tenne in considerazione il modo di vita tradizionale degli zingari per considerare l’ingerenza da parte delle autorità statali britanniche come violazione all’articolo succitato e ciò anche in contraddizione con la fonte da cui la stessa Corte si era ispirata, vale a dire la Commissione europea dei diritti dell’uomo: quest’ultima, infatti, pur ne-

⁵⁹ Ai fini dell’art. 3 del Protocollo n. 1, le normative elettorali devono essere esaminate alla luce dell’evoluzione politica dello Stato interessato, in quanto ciò che potrebbe essere inaccettabile nel contesto di un dato sistema potrebbe, invece, risultare giustificato nel contesto di un altro: cfr. Commissione europea dei diritti dell’uomo, caso *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia*, dec. del 15 aprile 1996, causa n. 25035/94 nonché Corte europea dei diritti dell’uomo, caso *Partija Jaunie Demokrāti e Partija Mūsu Zeme c. Lettonia*, sent. del 29 novembre 2007, cause n. 10547/07 e n. 34049/07. In generale vedi F. CIANCI, *La tutela delle minoranze etnonazionali e linguistiche attraverso i meccanismi della rappresentanza (tra questioni teoriche e di diritto)*, con presentazione di P. MANALI e prefazione di F. MILITO (coll. Quaderni di Biblos, vol. 23/5, “Società e Istituzioni”), Palermo, Biblioteca Comunale “G. Schirò”, Besa, 2009.

⁶⁰ Corte europea dei diritti dell’uomo, *Buckley c. Regno Unito*, sent. del 25 settembre 1996, causa n. 23/95/529/615.

gando l'esistenza di una specifica protezione dei diritti delle minoranze da parte della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, tuttavia, aveva ammesso che lo stile di vita delle minoranze poteva decadere nei vincoli delle garanzie poste dall'art. 8 della Convenzione suddetta. Questo principio è stato accolto nella più recente sentenza *Chapman c. Regno Unito*⁶¹, nella quale la Corte europea ha stabilito che la vita in caravan fa parte integrante dell'identità zigana e come tale implica la necessità di accordare un'attenzione speciale ai loro bisogni ed al loro modo di vivere. Di conseguenza, l'art. 8 della Convenzione europea impone agli Stati contraenti l'obbligazione positiva di consentire alle minoranze di seguire il loro modo di vita.

6. La tutela delle minoranze nel diritto europeo primario e secondario

Un ultimo accenno è doveroso farlo al sistema generale dell'Unione Europea. Mentre a livello del Consiglio d'Europa gli Stati membri hanno sentito la necessità di adottare una serie di standard minimi per la protezione delle minoranze, le attività dell'Unione Europea nell'ambito della tutela delle minoranze sono ancora assai modeste. Obiettivo dell'Unione Europea, infatti, è quello della creazione di un mercato unico europeo: ne risulta che allo stato attuale, il diritto comunitario primario non prevede nessun diretto riferimento al diritto delle minoranze; tuttavia, lo sviluppo dei diritti dell'uomo nell'ambito del diritto comunitario ha portato il legislatore europeo a conciliare la tutela delle minoranze coi principi concernenti le libertà economiche. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha, più volte, riconosciuto la tutela delle minoranze come uno scopo generale e legittimo, tale da poter giustificare adeguate limitazioni alle libertà fondamentali europee⁶².

In modo particolare, il Trattato delle Comunità europee attribuisce al Consiglio la facoltà di adottare «i provvedimenti opportuni per combatte-

⁶¹ Corte europea diritti dell'uomo, caso *Chapman c. Regno Unito*, sent. del 18 gennaio 2001, causa n. 27238/95.

⁶² Cfr. F. PALERMO, "The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ", in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Mortsel, Intersentia publishing, vol. 8, n. 3 (2001), p. 299-318.

re le discriminazioni fondate sulla [...] razza, origine etnica [e sulla] religione» (art. 13), che si integra con il generale principio del divieto di discriminazioni dovuto alla nazionalità (art. 12) e con il dovere per l'Unione Europea, stabilito dalla Carta europea dei diritti fondamentali, di rispettare «la diversità culturale, religiosa e linguistica» (art. 22).

A tale proposito deve essere ricordata la direttiva del 29 giugno 2009⁶³ tesa a favorire la partecipazione di tutte le persone alla società democratica, a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, attraverso azioni che rendano effettivo il principio della parità di trattamento nell'ambito dell'attività di lavoro dipendente o autonomo, come anche in altri ambiti quali l'istruzione, la protezione sociale, la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura; la direttiva in questione distingue tra le discriminazioni di tipo diretto e quelle di tipo indiretto: a tal proposito, si ha una discriminazione diretta quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe stata trattata un'altra persona in una situazione analoga a causa della sua razza od origine etnica; mentre si ha una discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone a meno che non siano giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari (art. 2).

Nel contesto della tutela delle minoranze nel diritto europeo, il Trattato sulle Comunità europee statuisce che il rispetto e la promozione del pluralismo regionale e culturale (e con questo, implicitamente, anche la tutela delle minoranze) è un obiettivo delle politiche comunitarie (art. 151, c. 4). A tal fine il Trattato in questione, nella parte relativa alla disciplina sugli aiuti concessi agli Stati, ha stabilito la compatibilità con il diritto comunitario delle sovvenzioni mirate a favorire la «promozione della cultura e del mantenimento del patrimonio culturale» (art. 87, c. 3, lett. d).

La tutela delle minoranze è dunque rimasta nell'ambito comunitario «un criterio di carattere politico»⁶⁴. Tale formulazione risale al vertice di Copenaghen del 1993 che ha fissato i requisiti politici, sociali ed economici

⁶³ Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2009.

⁶⁴ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 94.

che gli Stati dell'Europa centrale e orientale dovevano soddisfare per essere ammessi nell'Unione Europea: tuttavia mentre i criteri fissati a Copenaghen sui diritti dell'uomo, sul rispetto dello Stato di diritto e sulla democrazia hanno ottenuto una loro codificazione in norme pattizie (con il Trattato di Amsterdam del 1997 che li ha codificati nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea), il rispetto e la tutela delle minoranze non ha ottenuto una propria positivizzazione⁶⁵.

Ciò, come si è avuto modo di accennare, non ha lasciato l'Unione indifferente al problema. In modo particolare un ruolo importante è stato assunto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, la quale, pur in mancanza di parametri diretti, ha emesso alcune sentenze di rilievo aventi ad oggetto la tutela delle minoranze.

Nella nota causa *Bickel e Franz c. Italia*, la Corte ha stabilito che l'art. 6 del Trattato sulle Comunità europee osta ad una normativa nazionale che riconosca ai cittadini di una determinata lingua, diversa dalla lingua principale dello Stato membro interessato, i quali risiedono nel territorio di un determinato ente regionale, il diritto ad ottenere che il procedimento penale si svolga nella loro lingua di appartenenza senza garantire il medesimo diritto ai cittadini di altri Stati membri della stessa medesima lingua che in virtù della libertà di circolazione soggiornano nel territorio regionale di detto Stato⁶⁶.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 94-95.

⁶⁶ Corte di giustizia delle Comunità europee, caso *Bickel e Franz c. Italia*, sent. del 24 novembre 1998, causa C-274/96 [Racc. I, 7637]. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato che il diritto di usare la lingua tedesca davanti al giudice e presso gli uffici della Pubblica amministrazione nella Provincia autonoma di Bolzano deve essere garantito anche ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione Europea che parlano il tedesco e che transitano o si stabiliscono in Alto Adige. La Corte ha chiarito che la tutela di una minoranza rappresenta un valido motivo per derogare alle norme di diritto europeo: nel caso concreto la tutela delle minoranze non viene minacciata dall'estensione delle norme sull'uso della lingua ai cittadini di lingua tedesca che appartengono ad altri Stati membri. In materia si veda per un commento *sui generis* S. SAU, *Le garanzie linguistiche nel processo penale*, cit., p. 249-252 e A. FREI, W. BAUER, "Un contributo all'analisi della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 24 novembre 1998 nella causa C-274/96, *Bickel e Franz*", in *Informator*, Trento, Ed. per l'Alto Adige, n. 1 (1999), p. 107-111; in maniera decisamente favorevole alla sentenza in questione cfr. G. PORCELLI, "Lingua, processo e tutela dello straniero", in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè, vol. 53, fasc. 4 (1999), p. 1485-1497 e F. PALERMO, "Autonomia e tutela minoritaria al vaglio della giurisprudenza costituzionale ed europea (una riflessione sulla dimensione territoriale e personale dell'autonomia trentina e sudtirolese)", in *Informator*, Trento, Ed. per l'Alto Adige, n. 1 (1999), p. 112-122; alquanto critica, invece, E. PALICI DI SUNI PRAT, "L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli, fasc. I (1999), p. 171-175.

Nella sentenza relativa invece al caso *Angonese c. Italia*, la Corte di giustizia ha stabilito come contrario alle norme del diritto comunitario l'obbligo imposto da parte del datore di lavoro ai candidati ad un concorso di assunzione di comprovare le loro cognizioni linguistiche esclusivamente mediante un unico diploma (nel caso di specie, l'attestato meglio noto come "patentino linguistico") rilasciato in un solo ente territoriale di uno Stato membro (nel caso in questione la Provincia autonoma di Bolzano). Secondo il giudizio della Corte, anche se può essere legittimo esigere dai candidati ad un posto di lavoro cognizioni linguistiche di un certo livello, e anche se il possesso di un diploma quale, nel caso di specie, l'attestato possa costituire un criterio che consenta di valutare tali cognizioni, l'impossibilità di fornirne la prova con qualsiasi altro mezzo (in particolare con altre qualifiche equivalenti ottenute in altri Stati membri) deve essere considerata sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito; come tale, la Corte, pur ricordando che la tutela delle minoranze costituisce un obiettivo legittimo ai sensi del diritto comunitario, tuttavia ritiene che restrizioni di tale genere costituiscano una discriminazione in base alla cittadinanza incompatibile con l'art. 48 del Trattato⁶⁷.

Per concludere, sul punto, sembra opportuno richiamare una comunicazione espressa dalla Commissione delle Comunità europee secondo la quale «la legislazione comunitaria antidiscriminazione vieta ogni forma di discriminazione diretta o indiretta basata sull'origine razziale o etnica o sulla religione. Nel quadro della strategia europea per l'occupazione, gli Stati membri sono incoraggiati a definire misure intese a facilitare l'integrazione delle minoranze nel mercato del lavoro, nel quadro dei loro piani d'azione nazionali. Il metodo aperto di coordinamento sull'inclusione

⁶⁷ Corte di giustizia delle Comunità europee, caso *Angonese c. Italia*, sent. del 6 giugno 2000, causa C-281/99 [Racc. I, 4139]. Nel caso di specie il signor Angonese, in seguito ad un bando pubblicato sul quotidiano *Dolomiten*, si candidava ad un concorso per un posto di lavoro presso la Cassa di Risparmio di Bolzano Spa. Tra i requisiti per la partecipazione al concorso figurava il possesso di un attestato di bilinguismo (italiano/tedesco) di tipo "B", richiesto nella Provincia autonoma di Bolzano per l'accesso all'ex carriera di concetto nel pubblico impiego e rilasciato al termine di un normale percorso di studi nella sola Provincia in questione. Il signor Angonese, che nel frattempo viveva in Austria, aveva provveduto a fornire un'adeguata conoscenza e competenza linguistica, ma non aveva presentato il cosiddetto patentino linguistico, che difatti lo estrometteva dal concorso. In seguito al ricorso, il giudice *de quo* tuttavia ne verificava la sua competenza bilingue. In tema si vedano anche le considerazioni di F. PALERMO, "Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli, fasc. III (2000), p. 969-974.

sociale è finalizzato anche alla lotta contro la povertà e l'esclusione subita dalle minoranze etniche, dai migranti e da altri gruppi svantaggiati»⁶⁸. Ciò nonostante è opportuno ricordare che se il divieto di discriminazione per motivi di etnia, lingua e religione oltre che di nazionalità è oggi riconosciuto come principio cardine inviolabile dell'ordinamento internazionale, rimane, però, sempre controversa e alquanto annosa la questione circa la possibilità di obbligare uno Stato ad attuare discriminazioni positive a favore dei gruppi minoritari.

7. Conclusioni: i problemi ancora aperti con riguardo la tutela delle minoranze nel sistema del Consiglio d'Europa anche alla luce dell'esperienza internazionale

Nonostante i recenti sviluppi, la tutela delle minoranze in Europa sembra essere ancora *in itinere*: questa, infatti, presenta ancora una serie di lacune al pari della disciplina internazionale.

In modo particolare, anche nell'ambito europeo si riscontra la mancanza di una definizione giuridicamente vincolante di minoranza, fatto questo che ha permesso agli Stati, al momento della ratifica della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze, di formulare particolari interpretazioni su tale nozione, al punto di restringere (se non addirittura di annullare, come nel caso della Francia e della Turchia) sia l'oggetto della tutela, vale a dire il campo di applicazione delle disposizioni in essa contenute, che i beneficiari, ovvero le minoranze⁶⁹.

⁶⁸ Cfr. Commissione delle Comunità europee, "Comunicazione relativa a una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti" del 1° giugno 2005.

⁶⁹ In modo particolare l'Austria ha dichiarato di considerare le minoranze nazionali specificatamente individuate ai sensi della legge austriaca sui gruppi minoritari (*Volksgruppengesetz*), vale a dire di considerare gli individui appartenenti a minoranze nazionali quei cittadini austriaci, parlanti una lingua materna diversa dal tedesco e aventi tradizioni etniche proprie (Dichiarazione dell'Austria del 31 marzo 1998); la Danimarca ha dichiarato che la Convenzione quadro si applica alla minoranza di lingua tedesca dello Jutland meridionale (Nota verbale del 22 settembre 1997 presentata dalla Danimarca al Segretario generale); la Germania ha attestato di considerare minoranze nazionali i danesi di cittadinanza tedesca e i membri del popolo dei sorbi, nonché i gruppi etnici residenti tradizionalmente in Germania, quali i frisi, i sinti e i rom di nazionalità tedesca (Dichiarazione contenuta in una lettera dell'11 maggio 1995 del Rappresentante permanente della Germania, consegnata al Segretario generale in medesima data e rinnovata nello strumento di ratifica depositato il 10 settembre 1997); la Slovenia ha affermato che in conformità alla propria legislazione nazionale sono minoranze nazionali le comunità di lingua italiana e ungherese e che alcune disposizioni della

Particolari difficoltà sono emerse con riferimento al legame tra tale nozione e il requisito della cittadinanza; infatti, alcuni Stati associano gli appartenenti a minoranze nazionali alla stregua degli stranieri: come tali, i membri appartenenti alle minoranze nazionali vengono elusi dall'ambito di applicazione delle normative *ad hoc* e associati alle comuni discipline inerenti gli stranieri o, tutt'al più, gli immigrati. Quest'ultimo aspetto è stato sollevato in modo particolare dalla Russia al momento della ratifica della Convenzione quadro, la quale ha espresso il suo disappunto per l'arbitrarietà delle dichiarazioni presentate dalle altre delegazioni sul concetto di minoranza: secondo i delegati russi, le dichiarazioni presentate al momento della ratifica rappresentano tentativi atti ad eludere l'applicazione delle normative in essa contenute⁷⁰. Il riferimento è sottointeso a quegli Stati dell'Europa centro-orientale e a quelli baltici ove risiedono in

Convenzione quadro si applicano alla comunità rom residente sul proprio territorio (Nota verbale del 23 marzo 1998 della rappresentanza permanente di Slovenia presentata al Segretariato generale il 25 marzo 1998); la Svezia riconosce come minoranze nazionali le popolazioni sami, tornedalieri, rom e agli ebrei, nonché la minoranza finlandese (Dichiarazione della Svezia del 9 febbraio 2000); la Macedonia ha asserito che le disposizioni della Convenzione sarebbero state applicate con riferimento alle minoranze nazionali albanese, turca, valacca, rom e serba (Dichiarazione contenuta in una lettera del 16 aprile 2004 del Ministro degli affari esteri della Macedonia, registrata presso il Segretariato generale il 2 giugno 2004); l'Estonia ha dichiarato di considerare come appartenenti a minoranze nazionali i cittadini estoni che: risiedono nel territorio estone; mantengono legami antichi, solidi e duraturi con l'Estonia; sono distinti dalla popolazione estone per caratteristiche etniche, culturali, religiose e linguistiche; sono animati dalla volontà di preservare le loro tradizioni culturali, la religione o la lingua, che costituiscono la base comune della loro identità (Dichiarazione dell'Estonia del 6 gennaio 1997); la Lettonia ha affermato che per minoranza nazionale si intendono i cittadini della Lettonia, che differiscono da lettoni in termini di cultura, di religione o lingua, che hanno tradizionalmente vissuto in Lettonia per generazioni e si ritengono di appartenere allo Stato e alla società di Lettonia, e che vogliono preservare e sviluppare la loro cultura, religione o lingua; le persone che non sono cittadini della Lettonia, ma che risiedono permanentemente nel territorio lettone, e che si identificano come appartenenti a minoranze nazionali, godono dei diritti previsti della Convenzione quadro, salvo specifiche eccezioni previste dalla legge (Dichiarazione rilasciata dalla Lettonia il 6 giugno 2005); il Lussemburgo ha dichiarato che per minoranze nazionali si intendono un gruppo di persone di cittadini lussemburghesi che da generazioni vive nel territorio lussemburghese e che presenta tratti linguistici ed etnici distinti dal resto della popolazione (Dichiarazione contenuta in una lettera del 18 luglio 1995 presentata dal Rappresentante permanente di Lussemburgo al Segretario generale in data 20 luglio 1995); l'Olanda ha attestato che la Convenzione quadro si applica alla popolazione dei frisoni (Nota verbale della rappresentanza permanente di Olanda del 16 febbraio 2005); infine la Svizzera ha attestato che intende per minoranze nazionali quei gruppi di persone numericamente inferiori al resto della popolazione del paese o di un Cantone, i cui membri sono cittadini svizzeri, hanno da lungo tempo, solidi e duraturi rapporti con la Svizzera, e sono guidati dalla volontà di preservare gli aspetti della propria identità comune, in particolare la cultura, le tradizioni, la religione o la lingua (Dichiarazione rilasciata dalla Svizzera il 21 ottobre 1998).

⁷⁰ Dichiarazione del 21 agosto 1998 presentata dalla Federazione Russa contenuta nello strumento di ratifica alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

gran numero persone di origine russa e che trovano puntualmente ostilità da parte dei governi nazionali a vedersi riconosciuto lo *status quo* di appartenenti a minoranze, comportando per tali individui da un lato la scelta di ricorrere al principio della *restored citizenship*, vale a dire essere considerati come cittadini appartenenti alla globalità della popolazione maggioritaria, dall'altro ad essere identificati con lo *status* di straniero o immigrato, *status* giuridico, quest'ultimo, che elude l'applicazione delle normative della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁷¹.

Sollevata da tale osservazione, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha emanato la Raccomandazione 1492/2001 nella quale ha condannato la prassi degli Stati tesa a negare l'esistenza entro i propri confini delle minoranze e dei diritti delle minoranze, invitando gli Stati che non avessero ancora provveduto a ratificare la Convenzione quadro ad adoperarsi in tal senso⁷². A tale proposito, la Raccomandazione in questione ha richiamato la Raccomandazione 1201/1993, la quale, dinnanzi a tali arbitrarietà, definisce per minoranza nazionale un gruppo di persone in uno Stato che: *a*) risieda sul territorio di tale Stato e i cui membri ne siano cittadini; *b*) mantenga legami antichi, solidi e duraturi con tale Stato; *c*) presenti caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche; *d*) sia sufficientemente rappresentativo pur essendo meno numeroso del resto della popolazione di tale Stato o di una regione di tale Stato; *e*) sia animato dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la

⁷¹ Emblematica a proposito la Risoluzione 2008/2005 dell'8 giugno 2005 del Parlamento europeo, la quale dopo aver sottolineato che «i diritti delle minoranze sono parte integrante dei diritti dell'uomo fondamentali» sottolinea la necessità di «operare una chiara distinzione tra minoranze (nazionali), immigrati e richiedenti asilo», cosa che invece è enfatizzata nel sistema paneuropeo dell'OSCE. Vedi per alcune vicende, specie per i casi dell'Europa baltica, G. MOTTA, *Le minoranze nel XX secolo: dallo Stato nazionale all'integrazione europea*, Milano, Angeli, 2007, p. 91-92. Sotto il profilo giuridico si leggano i saggi di M. FERRERO, B. PRICOLO, M. SPINNATO, «Straniero: tra esclusione e cittadinanza costituzionale», in *Pace, diritti umani*, Venezia, Marsilio, n. 2 (2004), p. 13-34; N. RONZITTI, «Le minoranze nel diritto internazionale: considerazioni generali», in M. CERMEL (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, con la collaborazione di S. PINTON, Padova, Cedam, 2009, p. 197-206; soprattutto G. CONETTI, «Rifugiati e minoranze», in *La tutela giuridica delle minoranze*, op. e loc. cit., p. 71-79; infine (ancora) N. RONZITTI, «Modelli di protezione dei diritti delle minoranze, autonomia e lavori migranti nella CSCE», in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 5, fasc. 1 (1992), p. 171-173.

⁷² Cfr. Raccomandazione 1492/2001 del 23 gennaio 2001.

comune identità, segnatamente alla cultura, alle tradizioni, alla religione o alla lingua (Tit. I, art. 1)⁷³. Pur non essendo vincolante, tuttavia, la Raccomandazione assume un valore di indirizzo, a cui gli Stati firmatari devono adeguarsi⁷⁴.

Tale conclusione sembra essere avvalorata da una pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo: infatti, nel caso *Gorzelik e altri c. Polonia*, l'organo giurisdizionale dopo aver ricordato che non vi è una definizione internazionale di minoranza nazionale e che il riconoscimento ufficiale delle minoranze nazionali spetta, di conseguenza, a ciascuno Stato, ha concluso sostenendo che il fatto che la legislazione nazionale non fornisca indicazione alcuna dei criteri per essere riconosciuti come minoranza nazionale, lasciando alle autorità la libertà di determinare gli stessi, non comporta, tuttavia, una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali contenuti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950. Secondo i giudici della Corte, non si tratta, infatti, di accordare alle autorità statali un potere di apprezzamento arbitrario e illimitato: infatti, nel caso di specie, la Corte ha concluso per la non violazione dell'art. 11 della Convenzione, in quanto le autorità polacche non hanno impedito agli appartenenti della minoranza dell'Alta Slesia di costituire un'associazione atta ad esprimere e promuovere le peculiarità proprie della minoranza, ma il tentativo di costituire una persona morale che auto-qualificandosi «minoranza nazionale» si sarebbe arrogata in base alla legislazione elettorale la pretesa di ricevere un particolare statuto per ottenere vantaggi nella competizione elettorale⁷⁵.

Questa problematica spinge ad interrogarsi sull'esistenza o meno di diritti collettivi facenti capo alle minoranze in quanto tali e, quindi, sul riconoscimento di una certa *soggettività giuridica* delle comunità minorita-

⁷³ Cfr. Raccomandazione 1201/1993 del 1° febbraio 1993.

⁷⁴ Sulla problematica in questione mi sono abbondantemente soffermato nel mio F. CIANCI, "Sulla problematica assenza di una definizione giuridica vincolante e universalmente riconosciuta di minoranza e sulle sue annesse implicazioni in diritto internazionale", in *Ricerche sociali* del Centro di ricerche storiche, Rovigno, n. 17 (2010), p. 7-37, ivi anche per una ricca bibliografia in materia e spunti di interesse.

⁷⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Gorzelik e altri c. Polonia*, sent. del 17 febbraio 2004, causa n. 44158/98. Sulla complessa vicenda che ha portato a tale sentenza vedi S. MANCINI, "I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata", in V. PIERGIGLI (a cura di), *L'autocrazia divisa*, op. e loc. cit., p. 175-221, in particolare p. 184-191.

rie⁷⁶. Nonostante, qualcuno in dottrina abbia sottolineato come sia la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali sia la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie alternino disposizioni che esprimono caratteri tipicamente tanto individuali quanto collettivi⁷⁷, in verità, la tendenza, anche quella della giurisprudenza internazionale, sembra essere quella di eludere tali gruppi da soggetti, *strictu sensu*, di diritto⁷⁸.

A tal proposito, sembra alquanto significativo il rapporto esplicativo sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, il quale sostiene come il documento in questione non riconosca propriamente alle minoranze nazionali diritti collettivi⁷⁹, nonostante l'enunciazione del diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di esercitare «individualmente o in comune con altri i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione quadro» (art. 3, c. 2): il rapporto in questione tende, infatti, a distinguere l'esercizio in comune dei diritti e delle libertà dalla nozione di diritti collettivi, ricalcando l'atteggiamento tradizionale della comunità internazionale, che si basa sulla regola del non riconoscere e individuare la titolarità dei diritti contenuti nei vari documenti internazionali nel gruppo o nella comunità in quanto tale, bensì

⁷⁶ Vedi, seppur invecchiato, il lavoro di A. PIZZORUSSO, "Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche?", in *Giurisprudenza italiana*, Torino, Utet, n. 8 (1972), p. 65-80.

⁷⁷ Cfr. in modo particolare M. L. PECORARO, *Il Consiglio d'Europa e la protezione delle minoranze nazionali*, cit., p. 1052 ss. Siffatta conclusione sembra ravvisarsi anche da altri documenti internazionali, in modo particolare dalla formulazione dell'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 riferita alle minoranze, il quale non sembra lasciare dubbi a proposito, in quanto i diritti proclamati spettano agli «individui appartenenti a minoranze»: cfr. a tal proposito F. CAPOTORTI, "I diritti dei membri di minoranze: verso una Dichiarazione delle Nazioni Unite?", in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, vol. 64, fasc. 1 (1981), p. 30-42. Ciò nonostante, la norma in questione, affermando che il diritto di fruire la propria cultura, di professare la propria religione e di fare uso della propria lingua dovrà essere espletato nell'ambito della comunità stessa, fa presagire la collettività come titolare dei diritti suddetti e ciò implica che lo Stato non solo dovrà astenersi dal vietare l'esercizio dei diritti in questione, ma dovrà garantire alle persone appartenenti a minoranze l'effettivo esercizio in collettività dei loro diritti individuali e ciò anche in virtù del precetto pattizio, che impone agli Stati contraenti di compiere ogni atto necessario volto all'adozione di misure legislative o d'altro genere in modo da rendere concreti i diritti riconosciuti nel Patto stesso (art. 2): per una disamina si veda, ancora, F. CAPOTORTI, "Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, vol. 5, fasc. 1 (1992), p. 102-112.

⁷⁸ Un pregevole studio su tale tematica è stato apportato da G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e collettività* (coll. Quaderni di Biblos, vol. 9/3, "Società e Istituzioni"), Piana degli Albanesi (Palermo), Biblioteca Comunale "G. Schirò", 1999, in particolare p. 93 ss.

⁷⁹ Cfr. Rapporto esplicativo sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, par. 31 e par. 37.

nei singoli individui della comunità, esercitanti tutt'al più tali diritti in collettività⁸⁰.

Come è facilmente deducibile, l'assenza di una nozione giuridica inerisce all'automatica assenza di una tutela giuridica dinnanzi agli organi giurisdizionali delle minoranze, intese come soggetti di diritto dotati di autonomia e personalità giuridica propria e, conseguentemente, a una soluzione *de facto* e non *de iure*⁸¹. Tuttavia, come si è avuto modo di osservare nelle pagine precedenti, tale assenza non ha pregiudicato uno sviluppo e una certa difesa degli interessi legittimi delle minoranze, specie attraverso l'azione della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, attraverso la sua giurisprudenza, ha fatto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo «uno strumento vivente e dinamico»⁸², anche per la tutela dei gruppi etnici e nazionali minoritari⁸³. Inoltre la Carta europea delle lingue si presenta come un atto a «contenuto variabile e flessibile», nel senso che le disposizioni in essa contenute sono nel concreto di più facile realizzazione rispetto alle formule più rigide e più gravose contenute nella Convenzione quadro⁸⁴. Ciò nonostante, l'auspicio sarebbe quello di inserire un apposito protocollo addizionale alla tutela delle minoranze, che garantirebbe il corretto meccanismo di applicazione dei diritti e delle libertà fondamentali anche a favore di tali gruppi: «rispettare i diritti delle minoranze»⁸⁵ è un imperativo categorico a cui non può sottrarsi l'Europa.

⁸⁰ A. DI STASI, *La Convenzione quadro*, cit., p. 478, avvalorata tale tesi. Per l'autrice, il documento in questione, all'art. 3, c. 2, esprimerebbe solamente la concessione di diritti individuali: infatti, l'inciso "in comune con altri" costituirebbe solo una modalità dell'esercizio dei diritti, la cui natura resta sempre individuale.

⁸¹ Questa conclusione è ben nota e assai antica in dottrina: nell'avviso consultivo sulla questione delle scuole minoritarie in Albania, la Corte permanente di giustizia internazionale faceva presente come la mancanza di una definizione in materia consentisse una valutazione «arbitraria» della relativa problematica anche se ciò non precludeva comunque una tutela a favore delle persone appartenenti alle minoranze in ragione del principio di non discriminazione: cfr. Corte permanente di giustizia internazionale, caso *Ecoles minoritaire en Albanie*, avv. cons. del 6 aprile 1935, [Rec. CPJI, A/B, n. 64].

⁸² L. WILDHABER, "La giurisprudenza evolutiva della Corte europea dei diritti umani", in *Pace, diritti umani*, Venezia, Marsilio, n. 1 (2004), p. 15-27, ivi p. 16.

⁸³ Per un'ampia disamina si veda lo scritto di A. BULTRINI, "Il sistema di protezione dei diritti fondamentali del Consiglio d'Europa. Un tentativo di bilancio in occasione del Cinquantesimo anniversario della prima organizzazione paneuropea: qualche ruga e molte sfide aperte", in *La Comunità internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, vol. 54, fasc. 1 (1999), p. 107-147.

⁸⁴ Cfr. in questo senso G. CONETTI, *Studi sulle minoranze*, cit., p. 255.

⁸⁵ Mutuando il pensiero espresso nel Messaggio per la XXII giornata mondiale della pace dall'allora Pontefice GIOVANNI PAOLO II, *Per costruire la pace rispettare le minoranze*, Bologna, EDB, 1988.

SAŽETAK

ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA U VIJEĆU EUROPE I U EUROPSKOM PRAVU – U ovom se doprinosu raspravlja problematika zaštite manjinskih prava u okviru europskog prava općenito, a posebice unutar sistema Vijeća Europe. U tu su svrhu analizirana dva glavna akta o posebnoj zaštiti koja je donio ovaj organizam: Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirna konvencija zaštite nacionalnih manjina. Članak zatim obrađuje neizravnu zaštitu pripadnika manjine, koja je postala pravna praksa nakon nekoliko pravorijeka Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, a poglavito po pitanju principa nediskriminiranja koji je nedavno proširen Protokolom br. 12, dodatnim aktom same Konvencije. Osim toga, određuju se temeljni pravci zaštite manjina u okviru primarnog i sekundarnog europskog prava te su predstavljene neke presude Suda pravde Europske zajednice. Na kraju autor predstavlja bilansu sistema o zaštiti manjina u Europi. Posebice, europski sistem, iako s klasičnim nedostacima po tom pitanju, kao i međunarodni – odnosno odsutnost obvezujućeg pravnog pojma manjine, kao i nedostatak zasebnog suda kome bi se manjinske skupine mogle obratiti. Izgleda da se u praksi europski sistem dokazuje mnogo efikasniji od onog međunarodnog.

Ključne riječi: manjine, princip nediskriminiranja, Vijeće Europe, Europski sud za ljudska prava, Europska komisija za ljudska prava, Sud pravde Europske zajednice, Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Okvirna konvencija zaštite nacionalnih manjina, Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, dodatni Protokol br. 12, Preporuka 1201/1993, Direktiva 2000/43EZ.

POVZETEK

ZAŠČITA NARODNIH MANJŠIN V SVETU EVROPE IN V EVROPSKI ZAKONODAJI – Predmetna razprava obravnava problematiko zaščite pravic manjšin v okviru splošne evropske zakonodaje, še zlasti v sistemu Sveta Evrope. V ta namen sta bila razčlenjena dva najpomembnejša dokumenta o posebnem varstvu, ki ju je izdal navedeni organ: Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih in Okvirni sporazum o zaščiti narodnih manjšin. Delo se nato posveti posrednemu varstvu

pripadnikov manjšin, ki ga uveljavljajo nekatere odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice, ki so bile izdane v zvezi s pravicami in svoboščinami, zajetimi v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic. Še zlasti to velja za načelo nediskriminacije, ki je bilo pred kratkim razširjeno z Dodatnim protokolom št. 12 h Konvenciji. Hkrati je potrebno začrtati temeljne smernice za varstvo manjšin v primarni in sekundarni zakonodaji Skupnosti ter opozoriti tudi na nekatere sodbe Sodišča Evropskih skupnosti. Avtor nazadnje še ovrednoti sistem za zaščito manjšin v Evropi: za evropski sistem so sicer značilne, enako kot na mednarodni ravni, običajne vrzeli na tem področju – se pravi odsotnost obvezujočega pravnega koncepta manjšin in ad hoc sodišča, na katerega bi lahko vložile pritožbo manjšinske skupine – vendar se kljub temu zdi, da je v praksi učinkovitejši od mednarodnega sistema.

Ključne besede: manjšine, načelo nediskriminacije, Svet Evrope, Evropsko sodišče za človekove pravice, Evropska komisija za človekove pravice, Sodišče Evropskih skupnosti, Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih, Okvirni sporazum o zaščiti narodnih manjšin, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Dodatni protokol št. 12, Priporočilo 1201/1993, Direktiva 2000/43/ES.

SUMMARY

THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES IN THE COUNCIL OF EUROPE AND THE EUROPEAN LAW – The essay in question deals with the problem of protection of minority rights in the context of the general European Union law, particularly in the system of the Council of Europe. To this end, two main documents of specific protection issued by that authority were analyzed: the European Charter for Regional or Minority Languages and the Framework Convention for the Protection of National Minorities. The work then comes unknotted along the indirect protection of the members of minorities, set by certain decisions of the European Court of Human Rights issued with reference to the rights and freedoms contemplated by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and in particular, with regard to the non-discrimination principle, recently expanded by the Additional

Protocol No.12 on the Convention itself. The essential lines of the protection of minorities in primary and secondary Community law are delineated and a number of judgments of the Court of Justice of the European Communities are also evoked. Finally, the author presents an assessment of the system of minority protection in Europe: in particular, the European system, although showing the classic related gaps as the international outlook does – that is, the absence of a binding legal notion of the minority and the lack of an *ad hoc* court to which minority groups can appeal – seems, however, to prove more effective in practice than the international one.

Key words: minorities, non-discrimination principle, Council of Europe, European Court of Human Rights, European Commission of Human Rights, European Court of Justice, European Charter of Regional or Minority Languages, Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Additional Protocol No. 12, Recommendation 1201(1993), Directive 2000/43/EC.