



MARIA CRISTINA CARTA\*

### **LA TUTELA DELLE MINORANZE: I PRINCIPI ISPIRATORI DELLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL 13 NOVEMBRE 2018**

SOMMARIO: 1. Premessa: il ruolo del Parlamento europeo nella tutela del “diritto alla differenza”: dalla Risoluzione “Arfe” alla Risoluzione del 13 novembre 2018. – 2. La distinzione tra principio di “non assimilazione” e principio di “non discriminazione” nel regime internazionale delle minoranze. – 3. La protezione delle minoranze e della diversità culturale nel sistema della Società delle Nazioni, delle Nazioni Unite, del Consiglio d’Europa e dell’OSCE. – 4. Genesi ed evoluzione del diritto dell’Unione europea in tema di protezione delle minoranze: le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo e l’inerzia delle altre Istituzioni comunitarie. – 5. (Segue) Un’amara conferma: il “non pervenuto” principio di non assimilazione nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE, nella direttiva 2000/43/CE e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 6. Le limitate modifiche in materia di protezione delle minoranze introdotte dal Trattato di Lisbona. – 7. La Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 su norme minime per le minoranze nell’UE. – 8. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa: il ruolo del Parlamento europeo nella tutela del “diritto alla differenza”: dalla Risoluzione “Arfe” alla Risoluzione del 13 novembre 2018*

In materia di protezione delle minoranze nel diritto dell’Unione europea, i contributi dottrinali<sup>1</sup> risultano relativamente recenti in quanto risalenti agli inizi degli anni ’80 del secolo scorso<sup>2</sup>. Richiamandosi alle prime risoluzioni del Parlamento europeo in questo

---

\* Assegnista di ricerca di Diritto dell’Unione europea, Università di Sassari.

<sup>1</sup> V. M. STOLFO, *Lingue minoritarie e Unità europea. La Carta di Strasburgo del 1981*, Milano, 2005, p. 240 ss.; R. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo*, Milano, 2006, p. 245 ss.; A. VAN BOSSUYT, *L’Union européenne et la protection des minorités: une question de volonté politique*, in *Cab. dr. Eur.*, 2010, p. 425 ss.

<sup>2</sup> Al contrario, già dalla fine della seconda guerra mondiale, sono numerosi gli scritti in materia di minoranze dedicati al diritto delle Nazioni Unite ed al sistema del Consiglio d’Europa e dell’OSCE (già CSCE). V. P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell’UE in tema di protezione delle minoranze*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaro*, Napoli, 2014, p. 228; R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 715; B. DE WITTE, *I diritti europei delle minoranze*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, p. 393 ss. Tra gli internazionalisti che maggiormente hanno approfondito il tema della conservazione dell’identità del

settore<sup>3</sup>, essi si incentrano prevalentemente sull'evoluzione che la tutela delle minoranze ha registrato a partire dalle citate risoluzioni sino a giungere alle (parziali) innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona<sup>4</sup>. Sebbene tali studi convergano in ordine all'importanza da riconoscere agli atti adottati in progresso di tempo dalle Istituzioni europee a partire dalla fondamentale risoluzione "Arfè" del 16 ottobre 1981<sup>5</sup>, è raro reperire al loro interno la netta distinzione, di matrice internazionalistica, tra il principio di "non assimilazione" volto a salvaguardare, attraverso l'assunzione di obblighi internazionali da parte degli Stati<sup>6</sup>, l'identità culturale del gruppo minoritario ed il principio di "non discriminazione" da riconoscersi alle persone appartenenti a detto gruppo<sup>7</sup>. Parte della dottrina<sup>8</sup>, dopo essersi limitata a sottolineare l'efficacia non obbligatoria di tali risoluzioni, ha tuttavia trascurato la fondamentale logica a cui le stesse si ispirano: il riconoscimento, di un "diritto alla differenza"<sup>9</sup> del gruppo minoritario complessivamente inteso<sup>10</sup>. Sono, infatti, esigui gli approfondimenti relativi al ruolo da riconoscere al principio di non assimilazione, inteso non in senso ampio e generico (comprensivo, quindi, anche del principio di eguaglianza e di non discriminazione<sup>11</sup>), ma incentrato sulla diversificazione tra maggioranza e minoranza della popolazione e sul fondamentale «diritto del gruppo minoritario ad evitare una sua dispersione all'interno della maggioranza, con conseguente perdita di identità»<sup>12</sup>.

Il concetto di «discriminazione» nei confronti delle minoranze e delle loro lingue, così come contemplato nelle ricordate risoluzioni del Parlamento europeo del 1983 e del 1987<sup>13</sup>,

gruppo minoritario v. P. FOIS, *Il principio di «non assimilazione» e la protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. I, Milano, 1999, p. 187 ss.; C. ZANGHÌ, *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*, in *Riv. dir. int. dir. uomo*, 1993, p. 405 ss.; C. ZANGHÌ, *Le minoranze. Storia semantica di un'idea*, in *Riv. dir. int. dir. uomo*, 1992, p. 46 ss.; S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998; P. THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, 1991, p. 25 ss.; F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1992, p. 102 ss.; F. ERMACORA, *The Protection of Minorities before the United Nations*, in *Recueil des Cours*, 1983, IV, p. 247 ss.

<sup>3</sup> V. la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 febbraio 1983 *sulle misure a favore delle lingue e delle culture di minoranza*, in GUCE C 68 del 14 marzo 1983, e la Risoluzione del Parlamento europeo del 30 ottobre 1987 *sulle lingue e culture delle minoranze etniche e regionali nella Comunità europea*, in GUCE C 318 del 30 novembre 1987. V. *infra* par. 5.

<sup>4</sup> Firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 ottobre 1981 *su una Carta comunitaria delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche*, Relatore Gaetano Arfè, in GUCE C 287 del 9 novembre 1981.

<sup>6</sup> V. J. BURGERS, *The Right to Cultural Identity*, in J. BERTING (eds.), *Human Rights in a Pluralist World*, Westport-London, 1990, p. 251 ss.

<sup>7</sup> Il tema è stato ampiamente trattato da P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell'UE*, cit., p. 227 ss. Sul significato dei due principi nel sistema della Società delle Nazioni v. F. CAPOTORTI, *Etude des droits de personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, 1979, p. 42 ss.

<sup>8</sup> C. DI MARTINO, *La convivenza tra culture*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, cit., p. 491 ss.; B. DE WITTE, *I diritti europei delle minoranze*, *ivi*, p. 391 ss.

<sup>9</sup> V. *infra* par. 3.

<sup>10</sup> Cfr. l'autorevole opinione dello stesso G. ARFÈ, *Prefazione* a M. STOLFO, *Lingue minoritarie*, cit., p. 15.

<sup>11</sup> V. A. CERRI, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1993, p. 289 ss. Cfr. anche L. MURA, *Il principio di eguaglianza nel diritto dell'Unione europea alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di assicurazioni*, in *St. integr. eur.*, 2011, p. 555 ss.

<sup>12</sup> Cfr. P. FOIS, *Il principio di «non assimilazione»*, cit., p. 187.

<sup>13</sup> V. *supra* nota 3. Sino all'adozione di tali risoluzioni, gli atti legislativi comunitari tra cui si ricorda la direttiva (CEE) n. 207/76 del Consiglio del 9 febbraio 1976, *relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro* e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nel far riferimento all'art. 7 del Trattato CEE, avevano

infatti, si ispira non alla necessità di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza sostanziale<sup>14</sup> nei confronti dei singoli, come potrebbe ritenersi ad un esame superficiale di tali atti, quanto piuttosto all'opportunità di salvaguardare, proprio in un'ottica di non assimilazione, l' "identità storica" delle minoranze stesse, intese come collettività<sup>15</sup>.

Prendendo le mosse da tali considerazioni, il presente contributo intende analizzare l'evoluzione del diritto dell'Unione europea in tema di protezione delle minoranze, evidenziandone le particolarità, anche attraverso una pur sommaria quanto imprescindibile incursione nel sistema previsto in questa materia nell'ambito della Società delle Nazioni, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE (già CSCE).

Nel valutare questa evoluzione, ci si soffermerà segnatamente sulla recente Risoluzione del Parlamento europeo su norme minime per le minoranze nell'UE<sup>16</sup> con cui questa Istituzione ha inteso inviare un monito alle altre Istituzioni europee ed in particolare alla Commissione, auspicando l'adozione di una serie di «misure speciali di protezione» in favore delle minoranze<sup>17</sup>, quasi a voler ribadire l'insufficiente livello di tutela attualmente garantito ai gruppi minoritari nello spazio giuridico europeo.

## 2. La distinzione tra principio di "non assimilazione" e principio di "non discriminazione" nel regime internazionale delle minoranze

Occorre in primo luogo evidenziare la distinzione tra due principi che, pur profondamente connessi, presentano delle sostanziali differenze: il principio di "eguaglianza e di non discriminazione" e quello di "protezione delle minoranze" in senso stretto, concernente la necessità di adottare "misure speciali"<sup>18</sup> di tutela in favore delle minoranze. La *ratio* che si pone a fondamento di queste ultime – che possono giustificare un trattamento differenziato rispetto alla maggioranza – è rappresentata dalla non assimilazione del gruppo minoritario, intesa come «conservazione delle caratteristiche, delle tradizioni e dei valori propri di ogni minoranza»<sup>19</sup> ed è finalizzata a salvaguardare il gruppo minoritario dal rischio di perdita della propria identità culturale<sup>20</sup> e dal conseguente pericolo di assorbimento ad opera della maggioranza della popolazione<sup>21</sup>.

---

contemplato unicamente il diritto delle persone a non essere discriminate in base alla nazionalità. Sul punto v. M. BENEDETELLI, *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità europee*, Padova, 1989, p. 123 ss.

<sup>14</sup> V. *infra* par. 2.

<sup>15</sup> In questo senso v. P. FOIS, *La tutela internazionale dell'identità culturale: diritti collettivi od obblighi degli Stati?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2014, p. 677.

<sup>16</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 *su norme minime per le minoranze nell'UE* (2018/2036(INI)), il cui testo è reperibile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0447+0+DOC+PDF+V0//IT>.

<sup>17</sup> V. *infra* par. 2 e 5.

<sup>18</sup> Su tali misure volte a «sauvegarder les valeurs propres de chaque groupe minoritaire» si veda F. CAPOTORTI, *Etude des droits*, cit., p. 18.

<sup>19</sup> Cfr. P. FOIS, *Il principio di «non assimilazione»*, cit., p. 190.

<sup>20</sup> In merito alla controversia dottrinale relativa a se il diritto all'identità debba riconoscersi oltre che agli individui anche alle collettività v. *amplius*, P. FOIS, *La tutela internazionale dell'identità culturale*, cit., p. 677.

<sup>21</sup> Con il parere del 6 aprile 1935 sulle scuole minoritarie in Albania (*Publications de la C.P.J.I.*, Serie A/B n. 64, p. 4 ss.) è stato affermato che l'applicazione del principio dell'eguaglianza di trattamento non può condurre a far perdere ad un gruppo minoritario la sua identità nei confronti della maggioranza della popolazione. Cfr.

Il divieto di assimilazione, dunque, si pone quale obiettivo preminente non di promuovere un trattamento indifferenziato, bensì di tutelare la “diversità” del gruppo minoritario. Di qui la netta distinzione con il principio di eguaglianza formale e sostanziale<sup>22</sup>, in forza del quale situazioni diverse non possono essere trattate in modo identico ed il cui scopo è quello di rimuovere le cause che generano una simile diseguaglianza al fine di creare le condizioni per un trattamento indifferenziato senza deroghe di sorta<sup>23</sup>. Mentre, pertanto, l'utilizzo di “misure differenziate di protezione” risulta indirizzata ai diritti della minoranza in quanto tale<sup>24</sup>, ovvero come collettività, l'attuazione del principio di non discriminazione si fonda sul riconoscimento dei diritti delle persone (singoli individui) appartenenti ad una minoranza.

Un altro aspetto cruciale riguarda l'annosa questione se la tutela dell'identità del gruppo minoritario, in applicazione del principio di non assimilazione, si concreti nel riconoscimento di diritti collettivi propri della minoranza o se – al pari di quanto avvenuto nel sistema della Società delle Nazioni con i cc.dd. Trattati sulle minoranze<sup>25</sup> – detta tutela venga perseguita attraverso la previsione di precisi obblighi di garanzia posti a carico degli Stati<sup>26</sup>. Alcuni autori hanno ricondotto la questione al problema dell'esistenza o meno di un diritto collettivo riconosciuto ai gruppi minoritari<sup>27</sup> risolvendola in vario modo<sup>28</sup> senza tuttavia chiedersi ancor prima se possa sussistere una tutela dell'identità delle minoranze che prescindendo dall'esistenza o meno di diritti collettivi<sup>29</sup>.

Come condivisibilmente osservato in dottrina<sup>30</sup>, occorre, dunque, chiedersi se i gruppi minoritari possano ricevere un'adeguata tutela della loro identità quando venga posto un obbligo internazionale a carico degli Stati dove tali gruppi esistono e, quindi, anche indipendentemente dall'esistenza del riconoscimento in loro favore di uno specifico diritto<sup>31</sup>. Sarà su tali aspetti che, muovendo dall'evoluzione che la protezione delle minoranze ha fatto registrare a livello mondiale ed a livello regionale nel corso del Novecento, si svilupperà l'analisi che segue.

N. FEINBERG, *La jurisdiction et la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et de minorités*, in *Recueil des Cours*, 1937, I, p. 659 ss.

<sup>22</sup> V. *supra* par. 1.

<sup>23</sup> Cfr. D. H. MILLER, *The Drafting of the Covenant*, New York, 1928, II, p. 129.

<sup>24</sup> Tra le ipotesi particolari in cui le minoranze sono considerate «comme des entités collectives» si ricordano l'art. 9 e l'art. 10 del Trattato con la Polonia, concernenti «contributi finanziari per lo svolgimento di attività educative, religiose o di carità» e «contributi finanziari alle scuole ebraiche».

<sup>25</sup> V. *infra* par. 3.

<sup>26</sup> Cfr. P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell'UE*, cit. p. 230.

<sup>27</sup> In dottrina è stato osservato che dovrebbe rientrare tra gli «specific minority rights» il diritto «to self-identification and the prohibition of forced assimilation». Così in K. SHORAKA, *Human Rights and Minority Rights in the European Union*, London/New York, 2010, p. 106.

<sup>28</sup> Esclude l'esistenza di diritti collettivi F. SALERNO, *La dimensione collettiva e le forme di autogoverno nella tutela internazionale delle minoranze*, in M. CARMEL (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra stato nazionale e cittadinanza democratica*, Padova, 2009, p. 213 ss. In senso positivo v. K. VANDERWAL, *Collective Human Rights: a Western View*, in J. BERTING et al (edited by), *Human Rights in a Pluralist World*, Wesport-London, 1990, p. 96, secondo cui i diritti collettivi, ivi compreso quello all'identità del gruppo, «can be regarded as human rights, albeit a special sub-category of human rights».

<sup>29</sup> V. P.V. DASTOLI, *Beni comuni e diritti collettivi nella dimensione europea*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, p. 119.

<sup>30</sup> V. P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell'UE*, cit., p. 230.

<sup>31</sup> Cfr. J. DONNELLY, *Human Rights, Individual Rights and Collective Rights*, in J. BERTING (eds.), *Human Rights in a Pluralist World*, Wesport-London, 1990, p. 56.

### 3. *La protezione delle minoranze e della diversità culturale nel sistema della Società delle Nazioni, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE*

Nella consapevolezza di non poter esaurire in questa sede la complessa questione dei mezzi attraverso cui l'ordinamento internazionale assicura la protezione della persona umana, si è scelto di richiamare unicamente i principi e le più importanti disposizioni che, nell'ambito del diritto della Società delle Nazioni, in quello delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e, più di recente, dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), rilevano in materia di protezione delle minoranze e di diritto all'identità culturale. Tutt'altro che agevole è, infatti, comprendere se il diritto dell'Unione si ispiri ai principi che informano i suddetti sistemi o se, viceversa, se ne discosti.

A livello mondiale, relativamente al regime internazionale delle minoranze all'epoca della Società delle Nazioni, occorre ricordare che il periodo 1919-1939 è stato caratterizzato dall'assenza di norme internazionali poste a tutela dei diritti umani. L'unica eccezione era rappresentata dai cc.dd. Trattati sulle minoranze di cui, tuttavia, solo una ristretta cerchia di beneficiari poteva valersi<sup>32</sup>. Le norme in essi contenute erano volte non soltanto a vietare qualsivoglia discriminazione degli individui, ma anche soprattutto a proteggere determinati gruppi minoritari dal rischio di venire assimilati alla maggioranza della popolazione con conseguente perdita della propria identità.

Il successivo sistema delle Nazioni Unite<sup>33</sup>, per contro, non prendeva in considerazione l'aspetto della protezione delle entità collettive in quanto tali<sup>34</sup>; detta omissione veniva giustificata dalla asserita (soprattutto dagli Stati Uniti) superfluità di una riformulazione dell'art. 1 dello Statuto delle Nazioni Unite e delle norme della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo<sup>35</sup> che già riconoscevano il diritto di ogni persona<sup>36</sup> (ivi compresi gli appartenenti a gruppi minoritari) a non essere discriminata per ragioni di razza, lingua e religione<sup>37</sup>. Al riguardo, deve osservarsi che l'inquadramento, a partire dal 1945, dei diritti delle minoranze nell'ambito del *genus* dei diritti della persona, ha implicitamente comportato una chiara *deminutio capitis* connessa alla mancata considerazione del principio di non assimilazione; situazione questa che si protrarrà per circa vent'anni.

Fu solo dopo diversi anni, peraltro sovente sulla base di atti di *soft law*, che a livello mondiale anche la protezione dei gruppi minoritari in quanto tali, ovvero nel rispetto della loro identità, avrebbe formato oggetto di una disciplina dedicata<sup>38</sup>. Il principio secondo cui

<sup>32</sup> Ad essere protetti erano solo i gruppi minoritari a cui detti trattati erano specificamente applicabili. Le «misure speciali di protezione» consistevano in contributi finanziari per l'insegnamento della lingua e per lo svolgimento di attività educative e religiose. V. P. FOIS, *Il principio di «non assimilazione»* cit., p. 208; F. CAPOTORTI, *Etude*, cit., p. 18 ss.; M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua, di religione nel diritto internazionale*, Torino, 1931, p. 111 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. FERRANTI, *I diritti culturali dei popoli nel sistema delle Nazioni Unite*, in *Com. int.*, 1983, p. 73 ss.

<sup>34</sup> Cfr. V. DIMITRIJEVIĆ, *The Experience of the Human Rights Committee with Minority Issues*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 290.

<sup>35</sup> Adottata a Parigi dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

<sup>36</sup> In tal senso v. C. ZANGHÌ, *Minoranze etnico-linguistiche (Diritto internazionale)*, in *Enc. giu.*, 1990, p. 3.

<sup>37</sup> Così in P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell'UE*, cit., p. 229.

<sup>38</sup> V. A. LIEBICH, *A la recherche d'une solution introuvé*, in A. LIEBICH, A. RESZLER (a cura di), *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne?*, Paris, 1993, p. 198.

alle persone appartenenti ad una determinata minoranza sono riconosciuti «diritti» sul piano culturale si rinvia per la prima volta nel noto art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>39</sup> del dicembre 1966<sup>40</sup>. Esso rappresenta la prima norma giuridicamente vincolante del periodo successivo alla seconda guerra mondiale, che riconosce diritti alla generalità delle minoranze e non più soltanto a determinati gruppi minoritari<sup>41</sup>. La citata disposizione, ampliando l'assunto già contenuto nell'art. 27 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo secondo cui ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita della comunità, afferma che le persone appartenenti a minoranze etniche, religiose e linguistiche non possono essere private «del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo»<sup>42</sup>, da cui deriverebbe l'obbligo per gli Stati contraenti di adottare tutte le misure positive necessarie «to protect the identity of a minority»<sup>43</sup>.

Una tappa particolarmente significativa del processo di affermazione dell'obbligo di protezione dell'identità delle minoranze è rappresentata dalla Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1992 con ris. 47/135 che all'art. 1 evidenzia che, per assicurare l'esistenza e l'identità di tali minoranze, gli Stati favoriscono la creazione delle condizioni idonee a promuovere queste identità e adottano i provvedimenti legislativi a tal fine necessari<sup>44</sup>. A ben vedere, la scelta di mantenere una specifica disciplina internazionale in materia di tutela delle minoranze anche in seguito al consolidamento di un sistema di protezione sovranazionale dei diritti dell'uomo, dovrebbe far propendere per individuarne la *ratio* nella volontà di tutelare specificamente l'identità culturale del gruppo minoritario, con contestuale previsione di obblighi di protezione in capo agli Stati, volti ad impedire la dispersione della stessa all'interno della maggioranza della popolazione.

Da ultimo, in riferimento ad altri importanti atti che, a livello mondiale, rilevano in materia di protezione delle minoranze pur non essendo espressamente dedicati a questa

<sup>39</sup> Cfr. L. CONDORELLI, D. RUSSO, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto internazionale*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti*, vol. II, *La lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze, 2014, p. 5 ss.; F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Riv. dir. int. dir. uomo*, 1992, p. 102 ss.; P. FOIS, *La tutela giuridica della minoranza catalana di Alghero*, in A. MATTONE e P. SANNA (a cura di), *Alghero, la Catalogna e il Mediterraneo*, Sassari, 1994, p. 723 ss.

<sup>40</sup> In realtà, già prima dell'adozione di tale disposizione diversi accordi bilaterali e multilaterali contenevano norme che andavano oltre il semplice principio di non discriminazione delle minoranze. Tra questi uno dei più significativi è l'Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946. Cfr. P. FOIS, *Il principio di «non assimilazione»*, cit., p. 195.

<sup>41</sup> Sull'art. 27 del Patto v. P. THORNBERRY, *International Law*, cit., p. 141 ss.; F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze*, cit., p. 102 ss.; P. FOIS, *Il principio di «non assimilazione»*, cit., p. 200 ss.

<sup>42</sup> In merito all'interpretazione da fornire a tale norma la dottrina è sostanzialmente concorde nel ritenere che l'articolo «establishes and recognizes a right which is conferred on individuals», pur precisando che alla base dei diritti del singolo «il y a les intérêts d'une collectivité». Cfr. V. DIMITRIJEVIĆ, *The Experience*, cit., p. 293 ss. Al contrario, per R. BEN ACHOUR, *Souveraineté étatique et protection internationale des minorités*, in *Recueil des Cours*, 1994, I, p. 424, i diritti riconosciuti nell'art. 27 «constituent des droits personnels et collectifs».

<sup>43</sup> Cfr. *General Comment n° 23 sui diritti delle minoranze*, formulato nel 1994 dall'*Office of the High Commissioner for Human Rights*.

<sup>44</sup> Al contrario, i successivi articoli (in particolare quelli dal 2 al 7 della Dichiarazione) si incentrano sul principio di non discriminazione ma, in evidente analogia con il citato art. 27 del Patto del 1966, precisano che i diritti riconosciuti dalla Dichiarazione possono essere esercitati «individually as well as in community with other members of their group» (art. 3).

materia, occorre richiamare tra tutti la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali conclusa a Parigi il 20 ottobre 2005 che, evidenziando l'«importanza della diversità culturale» per la progressiva realizzazione dei diritti dell'uomo, all'art. 2 ribadisce il principio in forza del quale «la protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali quali la libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione nonché la possibilità degli individui di scegliere le proprie espressioni culturali». All'opposto del diritto dell'UE<sup>45</sup> in cui l'apprezzamento della “diversità culturale” viene rimesso alla volontà degli Stati membri, in tale atto viene, per un verso, fornita una definizione esaustiva di tale concetto<sup>46</sup> e, per altro verso, viene dato risalto al principio del rispetto e della valorizzazione della diversità delle culture, in forza del quale la cultura di ogni comunità (e, quindi, anche di un gruppo minoritario) ha un valore e una dignità che devono essere rispettati e preservati<sup>47</sup>. Esso implica sostanzialmente il riconoscimento ai gruppi di quel diritto “alla diversità”, alla “non assimilazione” che permea il sistema di protezione delle minoranze come entità collettive e che si differenzia dal sistema di tutela dettato in favore dei singoli individui che, come già evidenziato<sup>48</sup>, si fonda sui principi di eguaglianza e di non discriminazione<sup>49</sup>.

Su scala europea, in riferimento agli atti adottati in seno al Consiglio d'Europa, si riscontrano diverse affinità con il sistema di protezione delle minoranze adottato a livello mondiale dalle Nazioni Unite<sup>50</sup>. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, infatti, è interamente ispirata al principio di eguaglianza e di non discriminazione. In particolare, l'art. 14 prevede che: «il riconoscimento dei diritti e delle libertà riconosciute nella presente Convenzione deve essere garantito senza alcuna distinzione fondata soprattutto sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione (...), l'appartenenza ad una minoranza nazionale»<sup>51</sup>. Dalla norma si evince che la questione delle minoranze è confinata esclusivamente

<sup>45</sup> V. *infra* par. 4, 5 e 6.

<sup>46</sup> Ai sensi dell'art. 4, punto 1 della citata Convenzione, per diversità culturale si intende: «la moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono (...)».

<sup>47</sup> V. C. GALBERSANINI, *Tutela e valorizzazione della diversità culturale*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, 2016, p. 75 ss.

<sup>48</sup> V. *supra* par. 2.

<sup>49</sup> V. J. DONNELLY, *Human Rights*, cit., p. 56.

<sup>50</sup> V. P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell'UE*, cit., p. 232.

<sup>51</sup> Chiaramente ispirato sia all'art. 14 della Convenzione EDU, sia all'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, è l'Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, firmato a Helsinki il 1° agosto 1975, in cui sono presenti alcuni elementi di novità in tema di tutela delle minoranze, tra cui l'obiettivo di sviluppare una cooperazione culturale volta ad arricchire le rispettive culture nella consapevolezza «dei meriti e del valore di ciascuna».

nell'ambito del diritto delle persone appartenenti ad una minoranza nazionale<sup>52</sup> a non essere discriminate<sup>53</sup>.

Nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, al pari che nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo prevale, dunque, un approccio individualistico che solo nei primi anni '90 presenterà delle significative aperture nella direzione del riconoscimento della protezione delle minoranze in quanto tali e della difesa e valorizzazione dell'identità culturale della collettività. Sia la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995, sia soprattutto la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie aperta alla firma a Strasburgo il 5 novembre 1992, si muovono in questo senso, in quanto non si limitano a sancire l'applicabilità del principio di non discriminazione in favore di tutti coloro che appartengono alle citate minoranze, ma contengono delle disposizioni dettate specificamente a tutela dei valori delle identità etniche e culturali delle minoranze complessivamente considerate<sup>54</sup>.

Tra i principi ispiratori della Carta da ultimo citata, infatti, figura espressamente il «diritto alla differenza», definito «inalienabile ed imprescindibile» spettante a tutti coloro, «individui e gruppi», che utilizzano una lingua distinta rispetto a quella ufficiale dello Stato<sup>55</sup>. Un decennio più tardi, il 27 ottobre 2005 a Faro, venne aperta alla firma dal Consiglio dei Ministri la Convenzione-quadro sul valore del patrimonio culturale della società umana con cui tutti gli Stati parte del Consiglio d'Europa vennero invitati a porre in essere misure idonee a sostenere e promuovere la diversità culturale e linguistica nel nuovo contesto globale<sup>56</sup>, rispettando (oltre al proprio) anche il patrimonio culturale degli altri, in quanto comune patrimonio culturale europeo.

In ordine ai documenti CSCE (OSCE dal 1994), deve evidenziarsi che in essi si ritrovano diversi riferimenti ai principi di eguaglianza e non discriminazione rivolti alla tutela delle persone. Tra questi uno dei più importanti è rappresentato dal documento adottato al termine del vertice di Copenaghen del 29 giugno 1990<sup>57</sup> in cui gli Stati al paragrafo 30 affermarono che «le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte in maniera soddisfacente solo in un quadro politico democratico basato sullo Stato

<sup>52</sup> Si ricorda che l'unica definizione di «minoranza nazionale» è quella contenuta nella raccomandazione 1201 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (1993) relativa ad un protocollo addizionale sui diritti delle minoranze alla Convenzione EDU, secondo cui rientrano in tale nozione «i gruppi di persone in uno Stato che risiedono nel territorio dello Stato in questione, di cui sono cittadini; mantengono legami antichi, solidi e duraturi con lo Stato; presentano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche; sono sufficientemente rappresentativi, sebbene numericamente inferiori al resto della popolazione (...); sono animati dalla volontà di preservare ciò che costituisce la loro comune identità, incluse la cultura, le tradizioni, la religione o la lingua».

<sup>53</sup> Sulle proposte volte a conferire alle persone appartenenti a minoranze diritti che vadano oltre quello di non discriminazione (tra cui il Progetto di Protocollo addizionale concernente le persone appartenenti alle minoranze nazionali ed il Progetto di Convenzione europea per la tutela delle minoranze, che non hanno avuto alcun seguito) v. R. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive*, cit., p. 134 ss.; G. MALINVERNI, *Il progetto di convenzione per la protezione delle minoranze elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto*, in *Riv. dir. int. dir. uomo*, 1992, p. 113 ss.

<sup>54</sup> Si ricordano l'art. 7 n. 1, lett. e) e l'art. 7 n. 4 della *Carta delle lingue regionali e minoritarie* del 1992.

<sup>55</sup> V. il Rapporto preliminare predisposto da Lluís de Puig per la *Conferenza permanente dei poteri locali e regionali* del 30 gennaio 1986. Sul punto in dottrina v. S. PETSCHEN VERDAGUER, *Las minorías lingüísticas de Europa occidental: documentos (1492-1989)*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1990, p. 579 ss.

<sup>56</sup> Sul punto v. *amplius*, P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 22 febbraio 2017.

<sup>57</sup> Reperibile in: <https://www.osce.org/it/odihr/elections/14304?download=true>.

di diritto» che garantisca «il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, diritti e condizioni uguali per tutti i cittadini».

Detto ciò, il dato di maggior importanza è che, nel sistema in esame, è soprattutto al principio di non assimilazione che finalmente gli Stati riservano un'attenzione particolare, affermando al paragrafo 32 che «le persone appartenenti a minoranze nazionali» hanno il diritto (esercitabile come singolo o in associazione con altri membri del loro gruppo) «di esprimere liberamente, preservare e sviluppare la propria identità etnica, culturale, linguistica o religiosa e di mantenere e sviluppare la propria cultura». Al paragrafo successivo, è previsto per i suddetti Stati l'impegno di tutelare l'identità delle minoranze nazionali sul loro territorio, al fine di creare «le condizioni per la promozione di tale identità»<sup>58</sup>.

#### *4. Genesi ed evoluzione del diritto dell'Unione europea in tema di protezione delle minoranze: le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo e l'inerzia delle altre Istituzioni comunitarie*

In ambito comunitario, come in precedenza evidenziato<sup>59</sup>, è a partire dagli anni '80 che si rilevano i primi atti significativi in tema di minoranze. La citata Risoluzione Arfè del Parlamento europeo del 1981 su una Carta comunitaria delle lingue e culture regionali e una Carta dei diritti delle minoranze etniche, pur priva di efficacia obbligatoria, risulta chiaramente ispirata al riconoscimento di un "diritto alla differenza" del gruppo minoritario e, quindi, al principio di non assimilazione. Da un'attenta lettura emerge, infatti, che il riferimento al divieto di "discriminazione" in essa contenuto è volto a salvaguardare l'"identità storica" delle minoranze e non già ad assicurare il rispetto del principio di uguaglianza nei confronti dei singoli. È proprio per perseguire detta finalità che, a mezzo di tale atto, il Parlamento europeo già da allora auspicava l'adozione di misure speciali in favore «delle lingue e delle culture delle minoranze»<sup>60</sup>; richieste queste che, spiace rilevarlo, sono rimaste inesitate anche negli anni '90 a causa della perdurante inerzia della Commissione e del Consiglio che, tanto sul piano del diritto primario<sup>61</sup> quanto del diritto derivato, non hanno introdotto a livello interno<sup>62</sup> alcun riferimento normativo ai diritti delle

<sup>58</sup> Una disposizione in tutto simile a questa è il par. 25 del Documento di Helsinki del 10 luglio 1992 (in <https://www.osce.org/it/mc/39533?download=true>) in cui gli Stati parte manifestano la volontà di addivenire ad una più efficace attuazione degli impegni relativi «alla tutela e alla creazione di condizioni atte a promuovere l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali».

<sup>59</sup> V. *supra* par. 1.

<sup>60</sup> V. anche la successiva Risoluzione del 30 ottobre 1987, Relatore Willy Kuijpers, in <http://3.flcgil.stgy.it/files/pdf/19871030/risoluzione-kuijpers-su-minoranze-etniche-parlamento-europeo-30-ottobre-1987-1878973.pdf>.

<sup>61</sup> Al riguardo deve osservarsi come anche la modifica apportata dal Trattato di Amsterdam all'art. 1, par. 1 TUE, si limiti a stabilire che: «l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, principi che sono comuni agli Stati membri», senza, tuttavia, che sia presente un esplicito riferimento alle minoranze.

<sup>62</sup> Per quanto concerne il livello esterno, per contro, nettamente più orientati nella direzione della protezione dei gruppi minoritari al di fuori dell'Unione risultano alcuni accordi di associazione tra cui, a titolo esemplificativo, basti in questa sede ricordare quello con gli Stati dell'Europa centrale ed orientale e quelli dell'Ungheria, dell'Estonia e della Polonia. Cfr. P. FOIS, *L'allargamento dell'Unione europea e i diritti delle minoranze*, in A. RIOSA (a cura di), *I nuovi confini dell'Unione europea. Scritti sull'allargamento del 1° maggio 2004*, Milano, 2004, p. 30 ss. e K. SHORAKA, *Human Rights and Minority Rights* cit., p. 115 ss. Sul tema del *double standard* adottato

minoranze in quanto tali. Tutti gli atti adottati in applicazione dell'allora art. 7 par. 1 TCEE risultano, infatti, incentrati esclusivamente sul principio di non discriminazione delle persone e non anche della collettività e perseguono quale unico obiettivo quello del rispetto del principio di eguaglianza, senza nulla dire in merito alla valorizzazione delle diversità delle entità collettive in sé considerate. Sul piano degli atti privi di efficacia vincolante, probabilmente l'unico degno di nota è la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea<sup>63</sup> ove l'Europa viene descritta come «il continente della libertà, della solidarietà e soprattutto della diversità, il che implica il rispetto per le lingue, la cultura e le tradizioni altrui». Le minoranze, seppur con riferimento esclusivamente a quelle al di fuori dei confini dell'UE, vengono espressamente richiamate nel momento in cui viene tratteggiata l'idea di un'Unione aperta soltanto a quei Paesi che rispettano i valori fondamentali quali il rispetto delle minoranze e dello stato di diritto.

*5. (Segue) Un'amara conferma: il "non pervenuto" principio di non assimilazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nella direttiva 2000/43/CE e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*

Diversamente dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 in cui si è ritenuto di non apportare alcuna modifica in materia di principi applicabili alle minoranze (tanto che questo termine neppure figura al suo interno), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata sempre a Nizza il 18 dicembre del 2000, contempla all'art. 21 la previsione del divieto di «qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare «(...) sull'appartenenza ad una minoranza nazionale»; con ciò confermando la tendenza a "confinare" la questione della protezione delle minoranze unicamente nell'ambito di applicazione del diritto delle persone ad esse appartenenti a non essere discriminate<sup>64</sup>. Anche le immediatamente successive direttive 2000/43/CE<sup>65</sup> e 2000/78/CE<sup>66</sup> rispondono alla finalità di rendere effettivo il principio della parità di trattamento, vietando, entrambe all'art. 2, qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta. A tal proposito, merita evidenziare come le enunciazioni contenute negli atti di diritto derivato appena richiamati siano per lungo tempo rimaste inattese dal momento che, a distanza di quasi dieci anni, il Parlamento europeo, con Risoluzione del 20 maggio 2008 in materia di pari opportunità e non discriminazione nell'Unione europea<sup>67</sup>, esortava ancora gli Stati membri «a promuovere in modo più efficace i diritti dei cittadini ai sensi delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE»<sup>68</sup>.

---

all'interno ed all'esterno dell'Unione in tema di minoranze v. F. VAN DEN BERGHE, *The European Union and the Protection of Minorities: How real is the Alleged Double Standard?*, in *YB Eur. Law*, 2003, p. 161 ss.

<sup>63</sup> V. Allegato I alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001.

<sup>64</sup> V. *supra* par. 5.

<sup>65</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 *che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, in *GUCE* L 180 del 10 luglio 2000.

<sup>66</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000 *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, in *GUCE* L 303 del 2 dicembre 2000.

<sup>67</sup> In *GUUE* C 279 del 19 novembre 2009.

<sup>68</sup> Ancor prima, con risoluzione del 25 maggio 2006 *sulla protezione delle minoranze e le politiche contro la discriminazione nell'Europa allargata*, il Parlamento europeo aveva evidenziato che: «alle questioni relative alle minoranze nell'Unione non è stata data sufficiente priorità nell'agenda comunitaria».

Occorre rilevare come anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, precedente alla stipulazione del Trattato di Lisbona, appaia piuttosto fuorviante. In riferimento alla pronuncia resa in Grande Sezione il 22 novembre 2005 nel caso *Mangold*<sup>69</sup>, infatti, il riferimento alla legittimità di “disposizioni specifiche”, potrebbe indurre in inganno richiamando il concetto di “misure speciali di protezione” e facendo propendere per un riconoscimento in ambito comunitario del principio di non assimilazione. Tuttavia, da un attento esame della sentenza emerge come le citate disposizioni che ammettono “disparità di trattamento” in favore dei singoli<sup>70</sup> siano volte a promuovere il principio dell’eguaglianza sostanziale e non certo a valorizzare le differenze che caratterizzano i gruppi minoritari, così sostanzialmente confermando il precedente orientamento incentrato sul riconoscimento del solo principio di non discriminazione.

#### 6. *Le limitate modifiche in materia di protezione delle minoranze introdotte dal Trattato di Lisbona*

Diversamente da quanto sostenuto da alcuni autori<sup>71</sup>, si ritiene di poter affermare che neppure il Trattato di Lisbona abbia introdotto apprezzabili modifiche in materia di protezione delle minoranze. Se è indubbio che sia l’art. 2 TUE, sia l’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali menzionino, per la prima volta a livello di diritto primario, le minoranze, è altrettanto vero che anche le citate norme pongano l’accento esclusivamente sul principio di non discriminazione<sup>72</sup>, senza nulla aggiungere in termini di tutela del gruppo minoritario in quanto tale. Il riferimento compiuto dall’art. 2 TUE ai «diritti delle persone appartenenti a minoranze», rientranti nella più ampia categoria dei diritti umani, altro non è che un mero chiarimento di ciò che poteva già desumersi dal precedente art. 6 par. 1 (nella versione definita a Nizza) in cui venivano menzionati i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali. Benché nell’art. 2 TUE si faccia riferimento al «pluralismo» quale primo carattere che contraddistingue la società europea, in nessun modo tale concetto viene successivamente sviluppato nel TUE, né nel TFUE e neppure nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Tale lacuna risulta particolarmente indicativa di una «regressione rispetto al tema delle situazioni di vantaggio a favore dei soggetti collettivi nati spontaneamente»<sup>73</sup>.

La vigente normativa europea è, infatti, fortemente incentrata su un concetto di protezione delle minoranze limitato al riconoscimento dei diritti individuali e «indifferente alla tutela del pluralismo sociale, se non come riflesso della tutela delle libertà individuali»<sup>74</sup>,

<sup>69</sup> V. sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold c. Rüdiger Helm*, ECLI:EU:C:2005:709.

<sup>70</sup> Cfr. Punto 25 della citata sentenza.

<sup>71</sup> Cfr. A. VAN BOSSUYT, *L’Union européenne et la protection des minorités*, cit., p. 425 ss. secondo il quale col Trattato di Lisbona sarebbero state introdotte due importanti novità: da un lato, l’art. 2 TUE che sancisce «la reconnaissance du respect du droit des personnes appartenant à des minorités comme valeur fondamentale de l’Union» e, dall’altro, «l’insertion dans le droit primaire d’une interdiction de discrimination sur la base de l’appartenance à une minorité» in forza dell’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Della stessa opinione è anche K. SHORAKA, *Human Rights and Minority Rights*, cit., p. 130 ss.

<sup>72</sup> Cfr. L. ZAGATO, *La problematica costruzione di un’identità culturale europea. Un quadro più favorevole dopo Lisbona?*, in L. ZAGATO, M. VECCO, *Le culture dell’Europa, l’Europa della cultura*, Milano, 2011, p. 257 ss.

<sup>73</sup> Così in L. DEGRASSI, *Sabvanguardia del pluralismo culturale e linguistico come parte dell’identità europea*, in *Federalismi.it*, 28 marzo 2018, p. 8 ss.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 8.

senza che alcuna forma di tutela specifica venga riservata ai soggetti collettivi. Allo stesso modo, anche il divieto di «qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'appartenenza ad una minoranza nazionale» riconosce, evidentemente, il diritto a non essere discriminati ai soli individui, così riducendo le novità introdotte dal Trattato di Lisbona «a ben poca cosa»<sup>75</sup>.

Neppure all'art. 22 della Carta di Nizza pare potersi riconoscere alcun elemento innovativo giacché si limita ad affermare che «l'Unione *rispetta* la diversità culturale, religiosa e linguistica», dove la scelta di utilizzare il termine "*rispetta*" pare emblematica di una volontà "passiva" che, pur non limitandosi a sancire il principio di non discriminazione, nulla dice in ordine alla previsione di comportamenti positivi in capo agli Stati. Il sistema di protezione delle minoranze nel diritto dell'Unione europea<sup>76</sup> deve essere completato con il richiamo alle disposizioni dettate in tema di diversità culturale tra cui l'art. 167 TFUE (già art. 151 TCE) che completa (con la parte riportata in corsivo) la precedente versione e sancisce che l'Unione (in precedenza Comunità) «tiene conto degli aspetti culturali dell'azione che svolge [...], in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture»; e l'art. 3 par. 3 TUE che riguarda il rispetto della diversità culturale e linguistica (in riferimento alla sola dimensione interna) e lo sviluppo e la salvaguardia del patrimonio europeo<sup>77</sup>.

#### 7. La Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 su norme minime per le minoranze nell'UE

In risposta alle "persistenti discriminazioni" nei confronti di coloro che appartengono a minoranze nazionali, il Parlamento europeo, il 13 novembre 2018, ha adottato, con 489 voti in favore, 112 voti contrari e 73 astensioni, la già citata risoluzione<sup>78</sup> per chiedere norme comuni a tutela dei diritti di tutte le minoranze nazionali nell'UE<sup>79</sup>. In particolare, dopo un'ampia ricostruzione della normativa internazionale e comunitaria ed un esplicito richiamo alla causa T-646/13<sup>80</sup>, il Parlamento ha invitato la Commissione europea ad elaborare una proposta legislativa relativa ad una direttiva che introduca *standard* minimi di tutela delle minoranze nell'UE, preveda specifici parametri e norme per impedire agli Stati membri di discriminare le minoranze ed includa una definizione giuridica comune

<sup>75</sup> Così in P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell'UE*, cit., p. 247 ss., ove viene ulteriormente precisato che: «anche per quanto riguarda i rapporti con i Paesi terzi, a livello di diritto primario non si rinvencono novità degne di nota».

<sup>76</sup> Per quanto concerne gli accordi di natura politica conclusi con i Paesi terzi mediterranei v. *amplius* P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell'UE*, cit., p. 247.

<sup>77</sup> V. A. ADINOLFI, "Diversità culturale" e politica dell'immigrazione dell'Unione europea, in M. MARLETTA, N. PARISI (a cura di), *Multiculturalismo e Unione europea*, Torino, 2008, p. 81 ss.; P. PONZANO, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, p. 15 ss.

<sup>78</sup> V. *supra* par. 1.

<sup>79</sup> V. *supra* nota 16.

<sup>80</sup> Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 3 febbraio 2017, Causa T-646/13, *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:59, con cui il Tribunale ha accolto il ricorso promosso dal Comitato dei cittadini nei confronti della Commissione, annullando la decisione di quest'ultima di non registrare la petizione a mezzo della quale si esortava l'Unione a migliorare la tutela delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche ed a rafforzare la diversità culturale e linguistica.

di “minoranza”, raccomandando a tal fine l'adozione della definizione contenuta nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>81</sup>.

Al punto Q – facendo riferimento quasi esclusivamente al principio di non discriminazione – il Parlamento ha criticamente osservato che attualmente, l'Unione dispone soltanto di “strumenti di limitata efficacia” per rispondere alle manifestazioni sistematiche e istituzionali di discriminazione, razzismo e xenofobia e che, nonostante i molteplici appelli alla Commissione, sinora sono state adottate “misure limitate” per garantire l'effettiva protezione delle “persone appartenenti a minoranze” (punto R).

Attraverso l'adozione della citata risoluzione, il Parlamento ha evidenziato la necessità che i Paesi membri garantiscano pari diritti culturali, linguistici ed educativi all'8% dei cittadini che appartengono a minoranze nazionali nell'Unione europea ed ha posto l'accento sull'importanza di proteggere e promuovere le lingue regionali e minoritarie nei sistemi educativi e nei mezzi di comunicazione. È stato, altresì, evidenziato che il sistema comunitario di protezione delle minoranze dovrebbe essere accompagnato da una valutazione delle politiche degli Stati membri in questo campo; ciò in quanto le minoranze in tutta l'UE subiscono ancora discriminazioni istituzionalizzate e sono oggetto di stereotipi spregiativi e persino i loro diritti acquisiti sono spesso limitati o applicati in modo selettivo (punto X).

Certamente la parte più significativa in riferimento alla materia in esame è contenuta al punto Y ove, a conferma dell'importanza in ambito comunitario del riconoscimento del principio di non assimilazione, l'euro-Parlamento afferma testualmente che: «vi è una differenza tra protezione delle minoranze nazionali e politiche anti-discriminazione; che la non-discriminazione non è sufficiente per arrestare l'assimilazione; che l'effettiva uguaglianza non si limita a evitare la discriminazione, ma significa garantire alle minoranze il godimento dei loro diritti, tra cui il diritto all'identità, all'uso della lingua e all'istruzione, ai diritti culturali e di cittadinanza su un piano di parità con la maggioranza». Osserva, altresì, al punto V che «i sistemi legislativi nazionali degli Stati membri evidenziano notevoli lacune per quanto riguarda le minoranze e indicano uno scarso livello di armonizzazione e simmetria».

Tuttavia, nelle conclusioni, in contraddizione con quanto affermato in merito alla necessità di tutelare i gruppi minoritari in quanto tali, il Parlamento europeo si limita ad incoraggiare la Commissione e gli Stati membri a salvaguardare il diritto dei cittadini dell'UE appartenenti a minoranze – che si collocano in una categoria speciale per quanto concerne il diritto ai mezzi di ricorso e hanno esigenze specifiche che devono essere soddisfatte se si vuole garantire la loro piena ed effettiva uguaglianza – di «preservare, proteggere e sviluppare la propria identità, e ad adottare le misure necessarie per promuovere l'effettiva partecipazione delle minoranze alla vita sociale, economica e culturale e agli affari pubblici». Con il riferimento ai diritti degli individui e non della minoranza in sé considerata, il Parlamento europeo, assumendo un atteggiamento di eccessiva prudenza, ha sostanzialmente fatto perdere di contenuto la propria risoluzione, segnando una regressione rispetto a quanto più incisivamente sostenuto in passato.

---

<sup>81</sup> In realtà, la stessa Convenzione EDU non contiene alcun riferimento diretto alle persone appartenenti ad una minoranza, prevedendo unicamente all'art. 14 che il godimento dei diritti e delle libertà in essa previsti debba essere assicurato senza alcuna discriminazione.

## 8. Considerazioni conclusive

Volendo trarre le fila dell'indagine svolta, è possibile affermare che mentre al principio di non discriminazione delle persone appartenenti ad una minoranza – tanto a livello mondiale quanto europeo – è stato in progresso di tempo attribuito un riconoscimento normativo adeguato, la stessa cosa non può dirsi relativamente al principio di non assimilazione del gruppo minoritario. Ed invero, la protezione dell'identità (culturale) delle minoranze – che pure a livello delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE è passata da un'iniziale tendenza a concepire la tutela delle minoranze come una questione di diritti dell'individuo, alla progressiva presa di coscienza della necessità di misure speciali di protezione per il gruppo minoritario in quanto tale<sup>82</sup> – è risultata quasi del tutto trascurata dal diritto dell'Unione europea.

Le azioni del Parlamento europeo, unica Istituzione europea realmente attiva nel voler delineare un sistema di protezione delle minoranze fondato sulla valorizzazione dell'identità del gruppo minoritario e sulla opportunità di preservarne le differenze – sono risultate vane. Anche le “decantate” innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona agli artt. 2 TUE e 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali costituiscono, a parere di chi scrive, delle mere specificazioni del principio di eguaglianza e non discriminazione, ma nulla aggiungono in termini di specifica tutela dei gruppi minoritari, che sono ad un tempo produttori e fruitori del patrimonio immateriale europeo. In esse, infatti, non vi è alcun espresso (e neppure implicito) riferimento a strumenti di protezione differenziata, ovvero a trattamenti *ad hoc* volti ad evitare una dispersione della minoranza all'interno del gruppo maggioritario<sup>83</sup>.

Per quanto concerne le cause che hanno condotto all'assenza di un'efficace regolamentazione di questa materia, deve evidenziarsi come le stesse non siano riconducibili in via principale od esclusiva alle, pur certamente influenti, resistenze manifestate da alcuni Stati membri<sup>84</sup> verso la previsione di uno specifico sistema di protezione delle minoranze all'interno dell'Unione europea<sup>85</sup>. Una preminente responsabilità, invece, si ritiene debba essere imputata alle stesse Istituzioni europee (ad eccezione del Parlamento) per le quali, in un'ottica di bilanciamento di interessi, la protezione delle minoranze in quanto tali mediante la previsione di un trattamento differenziato in loro favore, non può giungere, come affermato dalla stessa giurisprudenza comunitaria<sup>86</sup>, sino al punto di ostacolare il funzionamento del mercato comune, potendosi

<sup>82</sup> V. *supra* par. 3.

<sup>83</sup> Con riferimento al concetto di equilibrio sostanziale come strumento atto a giustificare un «diritto diseguale», v. N. PARISI, G. URSO, *I principi di eguaglianza e di non discriminazione nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Claudio Zanghì*, vol. III, Torino, 2011, p. 783. Al riguardo v. anche il noto parere reso dalla CPJI il 6 aprile 1935 nel caso delle scuole minoritarie in Albania (CPJI, Serie A/B, n. 64, p. 19).

<sup>84</sup> V. A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, p. 193.

<sup>85</sup> Sul punto cfr. F. VAN DEN BERGHE, *The European Union and the Protection of Minorities*, cit., p. 161.; K. SHORAKA, *Human Rights and Minority Rights* cit., p. 9 e 115 ss.; K. LENAERTS, *Fundamental Rights in the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 2000, p. 597.

<sup>86</sup> Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 5 maggio 1982, causa 15/81, *Gaston Schul Douane Expeditieur BV c. Ispettore dei tributi d'importazione e delle imposte di consumo di Roosendaal*, ECLI:EU:C:1982:135, in particolare il punto 33. Sul problema del bilanciamento tra le logiche del mercato unico ed i principi della concorrenza, da un lato, e le specifiche esigenze delle zone svantaggiate nel territorio UE, ci sia consentito rinviare a M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018, in particolare pp. 1-25 e 137-169.

semmai spingere solo sino al riconoscimento del diritto delle persone appartenenti ad una minoranza a non essere discriminate.

Se per un verso, dunque, nessun impedimento viene in linea di principio frapposto a livello comunitario alle eventuali politiche di protezione del gruppo minoritario e di valorizzazione e difesa della sua identità culturale intraprese dagli Stati membri, per altro verso – come in più occasioni ribadito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>87</sup> – esse devono “cedere il passo” nel momento in cui potrebbero rappresentare un chiaro ostacolo alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali<sup>88</sup>, andando così a collidere con gli inderogabili principi previsti dai Trattati<sup>89</sup>. A tutt’oggi pare sia questo l’indirizzo seguito dal diritto dell’Unione europea che, al fine di evitare che venga messa a repentaglio «l’autonomia del proprio ordinamento giuridico nel perseguimento delle finalità che gli sono proprie», esclude l’applicabilità al suo interno di principi che, seppur in linea di principio meritevoli di tutela, possano irreversibilmente comportare una «alterazione di elementi essenziali della struttura comunitaria»<sup>90</sup>.

In un periodo come quello attuale, caratterizzato da forti spinte antieuropeiste e nazionaliste, il ritardo verso un pieno riconoscimento giuridico dello *status* delle minoranze, potrebbe inevitabilmente trovare una concreta quanto non condivisibile giustificazione nel timore di alcuni Stati membri di vedere minacciata la propria unità nazionale. Appare, pertanto, ardua l’impresa del Parlamento europeo di far sì che anche le altre Istituzioni europee, unitamente agli Stati UE, prendano coscienza che la protezione delle minoranze, affinché possa ritenersi efficace, non possa limitarsi al solo riconoscimento in favore degli individui ad esse appartenenti del diritto a non essere discriminati, ma debba invece, anche attraverso la previsione di obblighi di condotta per gli Stati e di un sistema sanzionatorio, salvaguardare i gruppi minoritari, preservandone l’identità contro il rischio di una progressiva quanto inevitabile assimilazione.

In linea con i *desiderata* di cui alla recente risoluzione del Parlamento europeo, ci si auspica che nell’immediato futuro l’ordinamento euro-unitario non si limiti, in un’ottica meramente astensionistica, a vietare comportamenti discriminatori nei confronti delle minoranze, ma si attivi apertamente a porre in essere comportamenti positivi che possano conferire maggiore concretezza allo spirito dell’UE, realmente «unita nella diversità». Ciò che con l’esaminata risoluzione il Parlamento europeo ha voluto ribadire è, infatti, che «l’UE è un mosaico di culture, lingue, religioni, tradizioni e storia, che forma una comunità eterogenea di cittadini uniti dai loro valori fondamentali comuni; che tale ricchezza dell’Europa non è scontata e dovrebbe essere tutelata e alimentata»<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> Nella nota sentenza della Corte di Giustizia del 13 dicembre 1989, causa C-49/89, *Corsica Ferries France*, al punto 8 veniva precisato che «è vietato qualsiasi ostacolo, anche di minore importanza, alle libertà stesse».

<sup>88</sup> V. F. PALERMO, *The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 2001, p. 299 ss.

<sup>89</sup> In tal senso v. P. FOIS, *Sulle particolarità del diritto dell’UE*, cit., p. 254.

<sup>90</sup> V. parere della Corte di Giustizia del 14 dicembre 1991, n. 1/91 sul Progetto di accordo tra la Comunità ed i Paesi dell’Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CV0001&from=IT>.

<sup>91</sup> V. il considerando B della Risoluzione in esame.