

European Diversity and Autonomy Papers

EDAP 02/2009

**Internazionalizzazione del diritto
costituzionale e costituzionalizzazione
del diritto internazionale delle
differenze**

Francesco Palermo



Managing editors:

Emma Lantschner / Francesco Palermo / Gabriel N. Toggenburg

Editorial Board:

In alphabetical order:

Craufurd Smith Rachel (University of Edinburgh, UK)
Dani Marco (Università di Trento, I)
De Witte Bruno (European University Institute, I)
Gamper Anna (Universität Innsbruck, A)
Henrard Kristin (University of Rotterdam, NL)
Hoffmeister Frank (Free University of Brussels, BE)
Kujovich Gil (Vermont Law School, US)
Kymlicka Will (Queens University, CAN)
Marko Joseph (Universität Graz, A)
Nic Shuibhne Niamh (University of Edinburgh, UK)
Ortino Sergio (Università di Firenze, I)
Packer John (Tufts University, US)
Poggeschi Giovanni (Università di Lecce, I)
Sasse Gwendolyn (London School of Economics, UK)
Tarr William (Rutgers University, US)
Teachout Peter (Vermont Law School, US)
Toniatti Roberto (Università di Trento, I)
Woelk Jens (Università di Trento, I)

Assistant to the Managing editors:

Verena Wisthaler; Markko Kallonen

Europäische Akademie Bozen
Drususallee, 1
39100 Bozen - Italien
Tel. +39 0471 055200
Fax +39 0471 055299
edap@eurac.edu
www.eurac.edu/edap

Accademia Europea Bolzano
Viale Druso, 1
39100 Bolzano - Italia
Tel. +39 0471 055200
Fax +39 0471 055299
edap@eurac.edu
www.eurac.edu/edap

Copyright Information:

Any sort of reproduction - including excerpts - is permitted only when indicating the exact EDAP source. Please quote EDAP as indicated in the following example: Gabriel N. Toggenburg, "The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity", 1 *European Diversity and Autonomy Papers- EDAP* (2004), 10, at www.eurac.edu/edap.

Abstract

Il trattamento giuridico delle differenze ha assistito, negli ultimi anni, alla convergenza di due fenomeni epocali: da un lato la proliferazione degli strumenti internazionali per la protezione delle minoranze etno-nazionali, dall'altro la sfida del pluralismo e le sue ripercussioni giuridiche. Il concomitante effetto di questi due fenomeni ha dato vita a ciò che potrebbe definirsi il nuovo diritto delle differenze, che presenta aspetti per molti versi innovativi rispetto al passato, sia sotto il profilo delle fonti, sia rispetto al modo di operare degli strumenti da queste prodotti. Si tratta di una sfida fondamentale per il giurista, che costringe a confrontarsi con problemi e strumenti parzialmente nuovi. Il presente contributo prova a toccare alcuni degli elementi principali di questa nuova sfida.

Author

Francesco Palermo è professore associato di Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Verona e direttore dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e Regionalismo dell'Accademia Europea di Bolzano, nonché avvocato e giornalista. Dal 2001 al 2007 ha tenuto presso l'Università degli Studi di Trento il corso di diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze. Dal 2007 è Senior Legal Adviser dell'Alto Commissario OSCE delle minoranze nazionali e membro del Comitato Consultivo del Consiglio d'Europa per la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze.

The author can be reached at: Francesco.Palermo@eurac.edu

Key words

protezione delle minoranze etno-nazionali - pluralismo - proliferazione degli strumenti internazionali - l'Alto Commissario OSCE delle minoranze nazionali - il Consiglio d'Europa - Unione Europea.

Indice

1. La proliferazione degli strumenti internazionali.....	5
2. Diritto delle Minoranze e diritto delle differenze: la sfida del pluralismo.....	9
3. Minoranze nazionali e strumenti d'azione. La "flotta" internazionale dei diritti delle minoranze	11
4. Cacciatorpediniere e il sommergibile: l'Alto Commissario OSCE delle minoranze nazionali	11
5. L'incrociatore: il Consiglio d'Europa.....	13
6. La corazzata: l'Unione europea	16
7. Considerazioni conclusive.....	19

Internazionalizzazione del Diritto Costituzionale e Costituzionalizzazione del Diritto Internazionale delle Differenze

Francesco Palermo

1. La proliferazione degli strumenti internazionali

Dopo il 1989 si è registrata un'esplosione violenta del conflitto etnico, specie nell'area dell'ex blocco sovietico ma non solo,¹ che è stata per molti versi inattesa e certamente ha colto di sorpresa e del tutto impreparato l'ordinamento internazionale, sprovvisto di strumenti per la gestione delle rivendicazioni collettive. L'enfasi sui diritti individuali, che in molte aree del mondo aveva creato condizioni di stabilità e pace, non poteva più considerarsi uno strumento buono per tutti gli usi, e palesava la sua eccessiva semplicità di fronte a guerre apparentemente inspiegabili. L'ordinamento internazionale si è così (dovuto) rapidamente dotare di nuovi strumenti specifici², per bilanciare i diritti umani individuali con la dimensione collettiva dei diritti delle minoranze. In particolare, nel giro di pochi anni, l'ONU ha dapprima creato un gruppo permanente sulle minoranze nella sottocommissione per i diritti umani nel 1992,³ e nel 2006 ha sostituito la Commissione dei diritti umani con un nuovo Consiglio dei diritti umani, in seno al quale ha recentemente deciso di istituire un Forum per le questioni delle minoranze.⁴ Inoltre, nel 1993 l'Assemblea generale ha istituito la figura dell'Alto Commissario per i diritti umani, e nel 2005 la (allora) Commissione per i diritti umani ha incaricato l'Alto Commissario di nominare un esperto indipendente sulle questioni delle minoranze.⁵ Soprattutto, nel 1992 l'Assemblea generale ha approvato con propria risoluzione la "Dichiarazione riguardo ai diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e

¹ È fondamentale menzionare anche i cd. "conflitti dimenticati", che hanno al più attratto l'attenzione internazionale nei brevi momenti in cui la crisi si è mostrata particolarmente acuta, per poi uscire rapidamente dall'attenzione della comunità mondiale. Si pensi soprattutto ai conflitti africani, dalla Somalia al Ruanda, dal Congo alla Costa d'Avorio. Il presente contributo ha ad oggetto in particolare gli strumenti sviluppati nel contesto europeo, e pertanto non direttamente applicabili ad altre realtà. Tuttavia, ciò non deve far dimenticare l'esistenza di "altri" conflitti, né far ritenere che non vi possa essere una circolazione dei modelli di composizione del conflitto etnico al di fuori dell'area europea.

² Per una completa panoramica cfr. Gaetano Pentassuglia, *Minorities in International Law* (Council of Europe, Strasbourg, 2002).

³ V. il rapporto del gruppo di lavoro A/HRC/Sub.1/58/19.

⁴ Forum on Minority Issues, Istituito con Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani n. 6/15 del 28 settembre 2007. Il Forum ha iniziato i propri lavori nel dicembre 2008.

⁵ Risoluzione 2005/79 della (allora) Commissione per i Diritti Umani.

linguistiche”, un documento non vincolante ma dotato di grande importanza persuasiva.⁶ A livello europeo, come meglio si vedrà più avanti, i primi strumenti internazionali contenenti dei principi specifici in materia di tutela minoritaria sono stati quelli, vincolanti solo politicamente, della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), divenuta successivamente OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, ad indicarne il carattere strutturale). Particolarmente significative, in questo contesto, sono state dapprima l’approvazione della Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990, un documento di grande importanza politica approvato nell’immediatezza della transizione, che pone la questione delle minoranze al centro della discussione in tema non solo di diritti umani ma anche di sicurezza; successivamente il lavoro del gruppo di esperti sulle minoranze nazionali convocato dalla CSCE a Ginevra nel 1991, che ha espressamente affermato che “le questioni delle minoranze nazionali, il rispetto degli obblighi internazionali e degli impegni politici relativi ai diritti delle persone appartenenti a tali minoranze sono questioni di legittimo interesse della comunità internazionale e di conseguenza non rappresentano un affare esclusivamente interno ai singoli Stati”;⁷ infine, e soprattutto, la creazione, nel 1992, di un organismo apposito, l’ufficio dell’Alto Commissario delle minoranze nazionali (*High Commissioner on National Minorities* - HCNM), con il compito di monitorare gli sviluppi normativi e politici nei Paesi aderenti e di intervenire in via diplomatica nelle aree in cui potrebbero delinearci scenari di conflitto etno-nazionale.⁸ Oltre all’attività di prevenzione di possibili conflitti, l’HCNM predispone linee guida non vincolanti in specifici settori del diritto delle minoranze, che si affermano per prestigio anziché per imposizione e costituiscono importanti punti di riferimento per la determinazione degli standard internazionali in materia.

Parallelamente, in coincidenza temporale con quanto già detto a proposito dell’OSCE e come evidente reazione ai drammi delle guerre balcaniche, anche il Consiglio d’Europa si è dotato di alcuni nuovi strumenti, atti a gestire le nuove sfide specificamente relative alle questioni minoritarie che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non era in grado di coprire.⁹ Il primo di questi non riguarda soltanto le minoranze, ma nel concreto ha avuto un impatto considerevole sulla legislazione in materia di molti Paesi: si tratta della

⁶ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adottata con risoluzione dell’AG n. 47/135 del 18 dicembre 1992. La Dichiarazione può essere considerata un documento di interpretazione e specificazione dell’art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

⁷ Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Sez. II, par. 3. Il testo è ora raccolto anche in: *OSCE, Council of Europe, National Minority Standards. A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts* (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007), 18 ss.

⁸ Diffusamente Walter Kemp, *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer Law International, The Hague, 2001).

⁹ Nonostante l’adozione, nel 2001, del 12o Protocollo aggiuntivo alla CEDU sulla non discriminazione, che menziona, tra l’altro, all’art. 1 l’appartenenza ad una minoranza nazionale quale esplicito criterio per il quale è proibita qualsiasi discriminazione nel godimento dei diritti.

Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto (cd. Commissione di Venezia). La Commissione, composta da autorevoli giuristi di vari Paesi (ora anche oltre i confini del Consiglio d'Europa), assiste i processi di democratizzazione e formula pareri non vincolanti ma di fatto assai influenti sulle riforme costituzionali e legislative in Europa e altrove, e molti di questi riguardano il tema delle minoranze e dei conflitti etnici. Oltre alla Commissione di Venezia, il Consiglio d'Europa ha creato anche due strumenti specifici e vincolanti relativi alle minoranze: la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (ECRML), e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM). Il primo (del 1992, in vigore dal 1998) è un documento settoriale, dedicato alla tutela delle lingue minoritarie e della diversità linguistica, mentre il secondo (del 1995, in vigore dal 1998) è il primo e più importante accordo multilaterale relativo alla tutela delle minoranze in quanto tali, ed ha dunque un'importanza fondamentale nella determinazione del diritto internazionale delle minoranze.¹⁰

Infine, anche l'Unione europea ha preso atto della centralità del fenomeno, soprattutto in riferimento ai criteri richiesti ai Paesi candidati all'adesione.¹¹ Il rispetto e la tutela delle minoranze, pur rappresentando un criterio di carattere solo politico, è stato formulato nel vertice europeo di Copenaghen del 1993.¹² Inoltre, in base alla previsione dell'art. 13 del Trattato CE (TCE) aggiunta nel Trattato di Amsterdam (1997), sono stati adottati "i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate su [...] razza, origine etnica [e] religione", con una direttiva che prevede espressamente la presunzione di legittimità delle azioni positive in favore dei soggetti discriminati per i motivi di cui all'art. 13 TCE, e dunque anche in materia di tutela delle minoranze.¹³ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 2000), prevede all'art. 21 un lungo elenco di divieti di discriminazione (tra cui il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, la lingua, la religione e l'appartenenza ad una minoranza nazionale) ed all'art. 22 l'obbligo per l'Unione di "rispetta[re] la diversità culturale, religiosa e linguistica". Un ruolo fondamentale nell'edificazione del diritto comunitario delle minoranze è stato svolto anche dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo,¹⁴ ma non appare infondato ritenere che il contributo maggiore

¹⁰ V. infra.

¹¹ Per una diffusa trattazione del fenomeno cfr. Gabriel Toggenburg, *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward* (publisher, Local Government and Public Reform Initiative, Budapest, 2004).

¹² Mentre gli altri criteri fissati a Copenaghen (rispetto dei diritti umani, democrazia e stato di diritto) sono in seguito confluiti in norme dei trattati (con il Trattato di Amsterdam, che li ha codificati all'art. 6 del TUE) il rispetto e la tutela delle minoranze non è stato positivizzato. Tuttavia, nel corso del processo di adesione che ha portato l'UE ad allargarsi a 25 membri nel 2004 e a 27 nel 2007, il progresso dei singoli Stati candidati nel rispetto dei criteri (inclusa la tutela delle minoranze) è stato costantemente monitorato dalla Commissione.

¹³ L'art. 5 della direttiva 2000/43/CE del Consiglio (rubricato "azione positiva") recita: "Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica".

¹⁴ Pure in mancanza di parametri diretti, in diversi casi la Corte è stata chiamata a valutare il rispetto del trattato da parte di normative nazionali aventi ad oggetto la tutela delle minoranze. L'intervento della Corte, sia pure indirettamente, ha avuto un effetto considerevole nel determinare

dell'Unione europea alla creazione di un nuovo diritto delle minoranze e delle diversità sia un contributo indiretto, dato dal forte potere di condizionamento politico (condizionalità) rispetto alla legislazione degli Stati candidati all'adesione.¹⁵

Questi brevi cenni mostrano come, nella fase internazionale successiva agli eventi del 1989, il trattamento delle "proprie" minoranze abbia cessato di essere un affare meramente interno agli stati, coperto dal principio di non interferenza (come ai tempi della guerra fredda), ma sia diventato, anche in termini giuridici, un problema condiviso ed una responsabilità della comunità internazionale. Ciò che ha permesso questa evoluzione nel panorama giuridico è in primo luogo il chiaro collegamento tra le minoranze e la sicurezza collettiva.¹⁶

Soprattutto, il combinato effetto dell'internazionalizzazione della questione minoritaria e della condizionalità degli standard internazionali rispetto alle norme interne, ha finito col produrre e rapidamente sviluppare un fenomeno che può definirsi di internazionalizzazione del diritto costituzionale (perché il diritto costituzionale risulta sempre più fortemente condizionato, nei contenuti e nelle procedure, dalle norme internazionali, anche quando queste non siano immediatamente prescrittive) e della contestuale costituzionalizzazione del diritto internazionale, che inizia ad assumere alcune caratteristiche che sono state finora prerogativa delle costituzioni statali, come la normatività e il controllo giurisdizionale (o paragiurisdizionale).

lo stato attuale dei rapporti tra diritto comunitario (volto primariamente a garantire parità di condizioni nel godimento delle libertà stabilite dal Trattato per perfezionare il mercato comune) e norme "speciali" poste dagli Stati a tutela delle minoranze. Il quadro che ne esce non è del tutto lineare, a causa della diversità di funzioni tra le norme che la Corte si trova ad interpretare. Tuttavia è nel complesso riscontrabile una linea interpretativa volta a conciliare, per quanto possibile, le norme speciali nazionali con le regole comunitarie, specie fornendo alle prime un'interpretazione conforme al diritto comunitario. Cfr. Francesco Palermo, "The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ" 8(3) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2001), 299-318.

¹⁵ Sul fenomeno cfr. in generale Cesare Pinelli, "Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments, 10(3) *European Law Journal* (2004), 354-362. Con specifico riferimento alla materia delle minoranze v. Lara Appicciafuoco, "Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e il principio di condizionalità", *Il Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2007), 547-582, 537 ss.

¹⁶ Su questo aspetto, com'è noto, esiste un ampio dibattito, specie in riferimento alla strumentalizzazione (possibile e spesso reale) delle questioni etniche in chiave di sicurezza. Ai fini del presente contributo è sufficiente segnalare la presenza di un tale legame. Per ulteriori approfondimenti si possono vedere, ex multis, Paul Roe, "Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization", 35(3) *Security Dialogue* (2004), 279-294, 279, e Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford Univ. Press, Oxford, 2007).

2. Diritto delle Minoranze e diritto delle differenze: la sfida del pluralismo

Il fenomeno appena descritto non ha riguardato soltanto i Paesi in transizione,¹⁷ ma certamente ha avuto su questi un impatto particolarmente significativo.¹⁸ Parallelamente, un altro elemento è contestualmente andato sviluppandosi soprattutto nei Paesi a democrazia stabilizzata: la sfida del pluralismo. Sul versante costituzionale dei diritti, infatti, pare corretto affermare che se per secoli il costituzionalismo si è dovuto occupare della costruzione dogmatica dell'uguaglianza, almeno dopo il 1989 a questo si è aggiunta la necessità di predisporre un efficace diritto costituzionale della differenza.¹⁹

Anche in molti ordinamenti alieni al riconoscimento di posizioni differenziate e dei "gruppi intermedi" si sono progressivamente e insistentemente affermate richieste di riconoscimento normativo di fattori differenziali, finendo col superare il paradigma dell'uguaglianza e della rappresentatività, figlio della rivoluzione francese. Si pensi proprio al "modello originario", quello francese, che tuttora non riconosce l'esistenza di minoranze nazionali.²⁰ Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, proprio quell'ordinamento ha conosciuto uno stupefacente sviluppo normativo che ha radicalmente mutato il quadro costituzionale in tema di diversità. Si pensi, ad es., alla l. cost. n. 7/1998, che ha riconosciuto l'esistenza del popolo kanako ed ha tracciato il percorso per il futuro della Nuova Caledonia²¹, alla revisione dell'art. 3 cost. nel 1999,²² che ha costituito la base per le azioni positive di genere in materia elettorale,²³ alla profonda riforma costituzionale relativa

¹⁷ Si veda, per un esempio indicativo, l'art. 2 della legge italiana n. 482/1999 ("norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"), che recita: "In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo" (corsivo aggiunto).

¹⁸ Per la semplice ragione che questi Paesi si sono trovati a modificare pesantemente il proprio ordinamento costituzionale e il proprio apparato legislativo, ed a farlo con l'obiettivo di aderire ai diversi "club" internazionali, ultimo e più importante dei quali l'UE. Per una serie di interessanti esempi si veda Aleš Novak e Mitja Žagar, *The Constitutional Regulation of Ethnic Diversity, Protection of National Minorities and (Special) Rights of Persons belonging to National Minorities and/or National Minorities. The Countries of South Eastern Europe and the European Context* (Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, 2007).

¹⁹ Si rinvia per diffuse trattazioni a Francesco Palermo e Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze* (Cedam, Padova, 2008).

²⁰ Più specificamente, la Francia ha rifiutato di firmare la Convenzione quadro del CdE per la tutela delle minoranze nazionali. Tuttavia, come si vedrà, non appare per questo giuridicamente corretto ritenere che non riconosca tout court le diversità etnico-linguistiche. Cfr. sul tema Marina Calamo Specchia, "I 'simboli' della (in)tolleranza: la laïcité neutrale e la République", 1 *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2005), 153-175, 162 ss.

²¹ Alla Nuova Caledonia è stato riconosciuto uno status speciale fino al 2018, potendo poi il popolo kanako decidere con referendum anche sull'eventuale indipendenza da Parigi.

²² Il modificato art. 3 c. 5 Cost. recita: "La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives". Con la riforma del 2003 questa disposizione è divenuta l'art. 1 c. 2 Cost.

²³ Cfr. in part. la successiva legge applicativa del 6.6.2000.

alla struttura decentrata dell'ordinamento nel 2003,²⁴ al nuovo art. 75-1 che stabilisce che le lingue regionali appartengono al patrimonio della Francia.²⁵

Gli esempi potrebbero moltiplicarsi, sia relativamente ai singoli ordinamenti, sia in relazione ai fattori differenziali che acquisiscono un riconoscimento giuridico (dall'immigrazione all'orientamento sessuale, dall'età alla disabilità fisica agli stili di vita).²⁶ Anche questi sviluppi sono fortemente influenzati dalla dimensione internazionale e comunitaria,²⁷ tanto da potersi affermare che l'internazionalizzazione dei diritti minoritari²⁸ è uno dei motori della rivoluzione pluralista che ha interessato il diritto costituzionale (non solo occidentale) a partire dal 1989.

Gli ordinamenti nazionali si trovano pertanto di fronte alla sfida di conciliare l'uguaglianza con il diritto alla differenza, dovendo ricorrere a strumenti sofisticati di garanzia del pluralismo. Le tecniche di gestione della differenza, tradizionalmente elaborate in riferimento a criteri di identificazione "forti" (nazione, lingua, religione, ecc.), vengono così estese a nuovi criteri, tradizionalmente più "deboli" e di più recente considerazione (genere, immigrazione, stili di vita, età, disabilità, ecc.). Il fenomeno è però concettualmente unitario. La questione delle minoranze etnico-nazionali è insomma solo una parte della più ampia e complessa sfida delle differenze, che può essere affrontata soltanto attraverso gli strumenti giuridici di garanzia del pluralismo.

Anche in riferimento all'espansione del pluralismo va notata la presenza di forme di condizionalità. Da un lato, per quanto molti dei Paesi interessati al fenomeno siano già membri di "circoli" internazionali prestigiosi, permane ancora in diversi casi una condizionalità "classica", "vecchia maniera", per i Paesi il cui percorso di integrazione nella comunità internazionale non sia ancora completato;²⁹ dall'altro, sembra operare una seconda tipologia di condizionalità, più sofisticata, che potremmo definire "di seconda generazione", e che deriva da regole e principi comuni elaborati in seno agli

²⁴ V. in part. art. 1 Cost., che ora prevede il decentramento come principio fondamentale dell'organizzazione dello Stato, o il nuovo art. 72 Cost. che detta i principi in tema di collettività territoriali.

²⁵ L. Cost. 24 luglio 2008.

²⁶ Per esempi cfr. Palermo e Woelk, *Diritto costituzionale...*, 7.

²⁷ Tra i tanti esempi si pensi, in ambito comunitario, alle sentenze Kalanke (Corte giust., sent. 17.10.1995, Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, causa C-450/93, Racc. I-3051), Marschall (sent. 11.11.1997, Marschall v. Land Nordrhein Westfalen, causa C-409/95), Abrahamsson (Katarina Abrahamsson and Leif Anderson v. Fogelqvist, causa C-407/98) e Badeck (sent. 28.3.2000, Georg Badeck ed altri, causa C-158/97). In tema di azioni positive di genere, al caso Mangold (sent. 22.11.2005, Mangold, causa C-144/04) riguardo alla discriminazione in base all'età, alle direttive antidiscriminazione sviluppate a partire dal 2000 ed al richiamo alle minoranze tra i diversi parametri previsti dalla Carta di Nizza.

²⁸ Più correttamente occorre parlare di una nuova fase nel processo di (re)internazionalizzazione della materia, se si considera da un lato che l'internazionalizzazione del fenomeno è iniziata almeno a partire dalla seconda metà del XIX secolo (si pensi al Trattato di Berlino del 1874) e, dall'altro, che la dimensione internazionale si è consolidata a partire dal secondo dopoguerra, anche se con attenzione quasi esclusiva alla tutela dei diritti individuali. Per questi aspetti cfr. Eduardo Ruiz, *The History of Legal Protection of Minorities in Europe (XVIIth - XXth Centuries)* (University of Derby, 1999).

²⁹ Si pensi ad es. ai Paesi europei, membri del CdE, che non sono ancora parte dell'Unione europea.

organi internazionali e sovranazionali (si pensi ad es. alla giurisprudenza delle corti di Lussemburgo e di Strasburgo), ma anche dalla circolazione di modelli per via imitativa.

3. Minoranze nazionali e strumenti d'azione. La "flotta" internazionale dei diritti delle minoranze

Dopo aver tratteggiato il quadro di riferimento complessivo, è possibile tornare a riflettere in modo specifico sulle minoranze nazionali, per analizzare in concreto i modi e gli strumenti attraverso i quali si realizza il descritto fenomeno di internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle minoranze. Per farlo si tratteranno le esperienze di quelle che sono state efficacemente definite le "aree geo-giuridiche" dell'integrazione europea³⁰ o i suoi cerchi concentrici³¹, ossia le organizzazioni internazionali e sovranazionali attive nell'area europea e che procedono da forme blande a forme assai strette di integrazione: OSCE, Consiglio d'Europa e UE. In luogo di una prospettiva geografica ("aree geo-giuridiche") o di intensità dell'integrazione ("cerchi concentrici"), si ritiene qui di concentrarsi sugli strumenti che questi organismi hanno a disposizione in tema di minoranze nazionali. Per rendere visivamente l'idea si può paragonare ciascuna di queste organizzazioni ad un tipo di nave da guerra, anche al fine di comprendere come la "battaglia" dei diritti delle minoranze si possa vincere solo attraverso l'impiego congiunto (e strategicamente concertato) delle diverse unità della flotta. Così l'OSCE, e in particolare il suo Alto Commissario delle minoranze nazionali, può essere accostato ad un cacciatorpediniere, una nave piccola, veloce, con armi leggere, spesso usata per portare messaggi più che per combattere; il Consiglio d'Europa, dotato di diversi strumenti, è assimilabile ad un incrociatore, una grande nave da guerra in grado di ingaggiare bersagli multipli simultaneamente; e infine, l'Unione europea può essere vista come una corazzata, la nave più grande e visibile, adatta alle battaglie pesanti.

4. Cacciatorpediniere e il sommergibile: l'Alto Commissario OSCE delle minoranze nazionali

Detto del contesto generale in cui l'Alto Commissario opera,³² conviene ora brevemente soffermarsi sulle sue modalità di azione. Tali modalità sono essenzialmente di due tipi: da un lato vi è il ruolo visibile, dall'altro quello

³⁰ Roberto Toniatti, "Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa" 58(3) *Revista vasca de administración pública* (2000), 17-47, 17.

³¹ In quanto la partecipazione all'OSCE è (di fatto) un prerequisito per l'ammissione al CdE e la partecipazione al CdE è (de jure) un prerequisito per l'adesione all'UE.

³² *Supra*, nota 8.

invisibile. Il lavoro più direttamente visibile dell'Alto Commissario consiste nell'elaborazione di raccomandazioni e direttive su specifiche materie di particolare interesse per la tutela e l'efficace integrazione delle minoranze nazionali. Si tratta di documenti non vincolanti giuridicamente, che raccolgono e sviluppano ulteriormente gli standard internazionali su una data materia e si collocano come importanti punti di riferimento teorico-pratici per la trattazione di complessi fenomeni minoritari. Proprio il loro carattere di strumenti non direttamente vincolanti consente a queste raccomandazioni di tradurre i principi contenuti in atti vincolanti o in accordi di tipo politico in disposizioni dettagliate e precise, al fine di offrire agli Stati delle indicazioni specifiche su come sviluppare le loro politiche in determinate materie, con la conseguenza di produrre, di fatto, delle norme più dettagliate ed ulteriori rispetto agli obblighi vincolanti.³³ Nei quindici anni di esistenza dell'Alto Commissario, sono stati prodotti sei cataloghi di raccomandazioni di questo tipo, in tema di educazione, diritti linguistici partecipazione alla vita pubblica, polizia, mezzi di comunicazione e relazioni internazionali.³⁴ Attraverso principalmente questi strumenti l'Alto Commissario contribuisce alla creazione e allo sviluppo degli standard internazionali in materia.

D'altro canto, gran parte dell'attività dell'HCNM è svolta in modo non visibile. Come un sottomarino, il lavoro diplomatico "silenzioso" (*quiet diplomacy*)³⁵ consente di intervenire rapidamente e preventivamente in una serie di ambiti e di Paesi in cui tensioni legate a vicende minoritarie possono sfociare in un aperto conflitto. Per avere successo, questa attività deve necessariamente svolgersi in confidenza e senza eccessiva pubblicità, che potrebbe danneggiare il rapporto di fiducia che deve instaurarsi con i governi per poterli convincere della necessità di intervenire secondo i suggerimenti dell'HCNM. Le attività "sottomarine" sono le più disparate, e vanno dalla consulenza nel processo di redazione delle costituzioni e delle leggi più

³³ Per questo concetto cfr. Asbjørn Eide, "The Oslo Recommendations: An Overview" 6(3) *International Journal on Minority and Group Rights* (1999), 319-328, 325. Un esempio significativo di ciò può essere visto nel principio contenuto nella raccomandazione n. 1 delle Raccomandazioni dell'Aja sui diritti all'educazione delle minoranze nazionali (1996), in cui si stabilisce dapprima che "the right of persons belonging to National minorities to maintain their identity can only be fully realised if they acquire a proper knowledge of their mother tongue during the educational process" (mera ripetizione dei consolidati standard internazionali), ma poi si afferma, con un'interpretazione evolutiva di tali standard nell'ottica del complessivo obiettivo dell'integrazione, che "at the same time, persons belonging to National minorities have a responsibility to integrate into the wider national society through the acquisition of a proper knowledge of the State language".

³⁴ The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities (1996), Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities (1998), Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999), Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media (2003), Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies (2006), Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations (2008). I testi sono disponibili anche online: <http://www.osce.org/hcnm/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=45>.

³⁵ Kemp, *Quiet Diplomacy*...

importanti³⁶ fino all'ausilio nella redazione di atti estremamente specifici, come ad es. statuti di università plurilingui.³⁷

Il valore aggiunto dell'HCNM consiste proprio nella sua mancanza di strumenti coercitivi, e nella conseguente necessità di saper persuadere con argomenti giuridici e politici. Per la rapidità e l'informalità del suo intervento, è spesso il primo ad arrivare sulla scena e a fornire pareri. Talvolta l'insistenza paga,³⁸ talvolta no.³⁹ L'importanza dello strumento è tuttavia fondamentale per la sua vocazione alla prevenzione dei conflitti. Com'è stato efficacemente ricordato, il lavoro dell'HCNM assomiglia a quello dei meccanici degli aerei: se l'aereo arriva correttamente a destinazione, nessuno si accorge del gran lavoro dei meccanici; ma se i meccanici sbagliano qualcosa, possono accadere disastri.⁴⁰

5. L'incrociatore: il Consiglio d'Europa

Già solo per il fatto di essere in grado di approvare norme giuridiche vincolanti e per essere dotato di un sistema giudiziario di controllo del rispetto del suo trattato più importante (la CEDU), il Consiglio d'Europa è una macchina più complessa, pesante ed efficace rispetto all'OSCE. Proseguendo nella metafora navale, funziona come un incrociatore, dotato di armi diverse. L'artiglieria pesante è rappresentata dalla CEDU e dalla Corte di Strasburgo. Com'è noto, pur difettando di una espressa competenza in materia di

³⁶ Tra gli innumerevoli esempi si possono ricordare la redazione della costituzione del Montenegro nel 2007 e della legge costituzionale croata sui diritti delle minoranze del 2002.

³⁷ In particolare, l'HCNM ha stimolato la costituzione della South Eastern European University di Tetovo in Macedonia (per rispondere alla crisi interetnica in Macedonia alla fine degli anni '90) ed ha cooperato alla modifica in senso multiculturale dello statuto dell'Università Babeş-Bolyai di Cluj-Napoca (Romania). Cfr. per maggiori dettagli il numero speciale "Romania" della rivista *International Journal for Education Law and Policy* (2004).

³⁸ Tra gli esempi si può citare la modifica della legislazione sulla cittadinanza in Lettonia ed Estonia a partire dagli anni '90. Fin dal 1993, l'HCNM ha presentato una serie di raccomandazioni per indurre i due paesi a ridurre il numero di persone prive di cittadinanza attraverso un processo di naturalizzazione. Nel contempo, ha sottolineato il diritto dei nuovi Stati di avere una propria politica linguistica, il che significa il dovere delle minoranze di apprendere la lingua nazionale. Alla fine del processo, il numero di residenti privi di cittadinanza si è considerevolmente ridotto nei due Paesi e la legislazione sul punto, da estremamente restrittiva, è diventata tra le più liberali d'Europa, ed un modello spesso studiato in altre realtà. Cfr. sulla vicenda Kemp, *Quiet Diplomacy...*, 141 e 153.

³⁹ Ad es. nel caso della legge macedone sull'uso delle bandiere delle minoranze, che si trascina da diverso tempo. Una prima legge del 1994 è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale macedone nel 1998 (U.br.141/1997 and 146/1997, Gazz. Uff. 59/98). In seguito, una nuova legge è stata approvata nel 1995 (più "generosa" della precedente quanto alla possibilità di esporre la bandiera albanese, che veniva di fatto resa possibile in modo permanente nei comuni in cui tale gruppo rappresenta almeno il 20% della popolazione), ma è nuovamente incorsa in censura di incostituzionalità (sent. del 24 ottobre 2007, U.br.133/2005-0-1). In entrambi i casi, l'HCNM aveva presentato suggerimenti nel corso del procedimento di redazione della legge, che però non sono stati presi in considerazione. Dopo la contestata dichiarazione di incostituzionalità della seconda legge (che ha indotto i giudici costituzionali appartenenti alla comunità albanese a dimettersi dalla Corte), si è trovato un accordo politico volto a non dare seguito alla sentenza. Anche in questo caso l'HCNM ha espresso critiche (finora inascoltate) non tanto sul merito, quanto sulla mancata attuazione di una sentenza.

⁴⁰ Così Michael Johns, "Learning to be Quiet: A Blueprint for Conflict Prevention in the European Union", (manoscritto) Canadian Political Science Association Annual Conference, June 2007, 1.

minoranze nazionali, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha un elevato potenziale decisionale sul punto, occupandosi di diritti fondamentali di indubbio rilievo per le minoranze (libertà religiosa, di associazione, politica, di stile di vita, ecc.) e, dal 2001, di uguaglianza *tout court*.⁴¹ Soprattutto, da alcuni anni, almeno a partire dal caso *Thlimmenos* (2000),⁴² l'utilizzo dell'art. 14 CEDU (non discriminazione) da parte della Corte è cambiato,⁴³ e sempre più spesso giungono alla Corte casi relativi ai diritti delle minoranze.⁴⁴

In secondo luogo va considerato l'operato della Commissione di Venezia, che, pur producendo solo studi e pareri non vincolanti, ha un ruolo fondamentale nell'elaborazione del diritto in materia e come organo della condizionalità. Pur occupandosi di diversi altri temi, i diritti delle minoranze sono tra le materie nelle quali la Commissione concentra buona parte della sua attenzione.⁴⁵ Un terzo settore di indiretto ma fondamentale peso per la definizione del diritto delle minoranze nel Consiglio d'Europa è rappresentato dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Essa è il primo trattato multilaterale europeo che si occupa della tutela delle minoranze, anche se non può essere considerata uno strumento del diritto delle minoranze *tout court*,⁴⁶ perché mira alla promozione delle lingue minoritarie e della diversità linguistica piuttosto che alla garanzia espressa dei diritti delle minoranze e dei loro appartenenti.⁴⁷

⁴¹ Geoff Gilbert, "The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights" 24 *Human Rights Quarterly* (2002), 736-780, 736.

⁴² Corte EDU, *Thlimmenos v. Greece*, sent. 6.4.2000, caso 34369/97.

⁴³ Amplus Kristin Henrard, "Equality, Minority Protections, State Constitutional Law, and Federalism", in Joseph Marko, Alan Tarr e Robert Williams (eds.), *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights* (Greenwood Praeger, Westport, 2004), 25-39.

⁴⁴ L'ultimo e più eclatante è la decisione della Grand Chamber della Corte EDU del 13.11.2007 sul caso della segregazione dei bambini Rom nelle scuole di Ostrava, *D.H. and others v. Czech Republic*, n. 57325/00.

⁴⁵ Le attività e i documenti sono elencati on line in http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Subject_ef.asp?T=13&L=E.

⁴⁶ Nonostante la presenza dell'aggettivo "minoritario" nel suo titolo e di alcuni articoli operativi, l'obiettivo della Carta è dichiaratamente limitato al miglioramento della situazione dei parlanti lingue minoritarie, al fine di mantenere e sviluppare le tradizioni e la ricchezza linguistica e culturale dell'Europa. Cfr. anche Kristin Henrard, "Ever-Increasing Synergy towards a Stronger Level of Minority Protection between Minority-Specific and Non-Minority-Specific Instruments" 3 *European Yearbook of Minority Issues* (2003/4), 15-39, 15.

⁴⁷ L'aspetto più innovativo e interessante della Carta, che ne fa un documento caratteristico del nuovo diritto internazionale delle minoranze, è la sua natura "flessibile". Essa, infatti, a differenza di quanto comunemente accade per i trattati internazionali, non va necessariamente accettata o rifiutata in blocco dagli Stati, ma - proprio al fine di favorire la maggiore adesione possibile da parte degli Stati-Parte del CdE - propone una sorta di "menu", dal quale i singoli Stati si possono servire per scegliere un determinato numero di misure, impegnandosi così al rispetto di quelle, senza essere costretti ad adottarla in blocco. Naturalmente, per ciascun capitolo della Carta deve essere scelto un numero minimo di disposizioni da adottare: restando alla metafora del menù, ogni Stato che ratifica la Carta deve scegliere almeno un primo, almeno un secondo, almeno un contorno e così via. Il vantaggio di questo meccanismo sta nel facile adattamento a situazioni molto diverse e nell'effetto promozionale di un'adesione volontaria (e più probabile, visti la facoltà di scelta ed i contenuti, lontani da concetti delicati come, ad esempio, i diritti collettivi). Non vanno però scordati gli svantaggi di una tale soluzione che permette agli Stati una scelta discrezionale delle misure da applicare; perciò la Carta non può costituire uno standard nell'ambito dei diritti minoritari, ma è piuttosto un tentativo di promuovere, all'interno dei singoli ordinamenti, l'adozione di una disciplina articolata a favore delle lingue regionali e minoritarie mettendo a disposizione dei

Infine, e soprattutto, va menzionato il ruolo della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995, in vigore dal 1998), unico trattato multilaterale vincolante in tema di diritti delle minoranze⁴⁸. Nonostante la sua natura di documento compromissorio,⁴⁹ la Convenzione si è rivelata un potente strumento di tutela e promozione delle minoranze in Europa, specie grazie all'opera del Comitato consultivo che fornisce regolari pareri sul rispetto della Convenzione nei Paesi membri,⁵⁰ pareri che sono stati opportunamente definiti “*soft-jurisprudence*”.⁵¹ Il documento resta insomma non direttamente giustiziabile, ma l'opera del Comitato, per quanto non direttamente vincolante, rappresenta un potente fattore di condizionalità. Inoltre, alcune disposizioni della Convenzione possono avere effetto diretto, essenzialmente in tre modi: a) in primo luogo, ciò vale per le disposizioni di contenuto analogo o identico a quelle contenute in disposizioni della CEDU (è il caso degli artt. 7, 8, 9 e 12 c. 3 CEDU); b) in secondo luogo, gli Stati possono comunque prevedere volontariamente la diretta applicabilità di singole disposizioni della Convenzione (cosa concretamente prevista in diversi trattati bilaterali);⁵² c) infine, e forse soprattutto, non mancano in anni recenti esempi di diretta applicazione di norme della Convenzione da parte dei giudici nazionali, che sempre più frequentemente fanno riferimento alla Convenzione come documento-guida nella determinazione degli standard internazionali (vincolanti per gli Stati che lo prevedono) in materia di minoranze.⁵³ La Convenzione quadro ribadisce i diritti umani individuali come contenuti nella CEDU e li sviluppa ampliandoli ulteriormente per adeguarli alle realtà delle minoranze, “traducendo” in questo modo le dichiarazioni politiche dell'OSCE in obblighi giuridici per i singoli Stati.⁵⁴ La vincolatività

punti di riferimento per i settori di principale interesse ed importanza. Cfr. Palermo e Woelk, *Diritto costituzionale...*, 87.

⁴⁸ Per i contenuti cfr. Sergio Bartole, “La Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali” 52(1) *Rivista italiana di diritto e procedura penale* (1997), 567-580, 567.

⁴⁹ La sua origine va cercata da un lato nelle tragiche guerre balcaniche, dall'altro nel compromesso tra le posizioni astensioniste e la proposta, avanzata dall'Assemblea parlamentare del CdE nel 1993 (Raccomandazione 1201 del 1.2.1993) di redigere un protocollo aggiuntivo alla CEDU riguardante le persone appartenenti a minoranze nazionali, dunque uno strumento azionabile davanti alla Corte EDU. Gli Stati mantengono inoltre ampi margini di discrezionalità su questioni essenziali, specie sulla decisione di ratificare o meno la Convenzione (Francia, Grecia, Turchia e Belgio, ad esempio non l'hanno ratificata, ed oggi essa si applica a 39 Stati sui 46 del CdE) e sulla definizione dei gruppi rientranti nel concetto di minoranza ai sensi della Convenzione.

⁵⁰ Cfr. Annelies Verstichel, Bruno de Witte e Paul Lemmens (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Useful Pan-European Instrument?* (Intersentia, Antwerp, 2008).

⁵¹ John Packer, “Situating the Framework Convention in a Wider Context: Achievements and Challenges”, in *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004), 43-51, 45.

⁵² Ad es. art. 15 c. 4 del Trattato di buon vicinato tra Ungheria e Slovacchia del 1996, e art. 7 della Carta dei diritti umani e minoritari e delle libertà civili per l'Unione tra Serbia e Montenegro del 2003.

⁵³ Cfr. in dettaglio Francesco Palermo, “Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration”, in Verstichel, de Witte e Lemmens (eds.), *The Framework Convention...*, 187-214, 187.

⁵⁴ Non a caso, il Preambolo della Convenzione menziona espressamente come fonti di ispirazione della Convenzione i documenti dell'OSCE (allora CSCE), e in particolare il documento di Copenhagen del 29 giugno 1990. V. diffusamente Rainer Hofmann, “New Standards for Minority Issues in the Council of Europe and in the OSCE”, in Jørgen Kühl e Marc Weller (eds.), *Minority Policy in Action: The*

della Convenzione viene insomma curata con un processo di costante “manutenzione”, con una attività continuativa da parte del Comitato consultivo di esperti indipendenti,⁵⁵ con seminari di “*follow-up*” nei Paesi oggetto del monitoraggio, con l’obbligo degli Stati di presentare relazioni periodiche,⁵⁶ e con la preparazione di commentari tematici che raccolgano e sviluppino la “dottrina” del Comitato consultivo in relazione ad alcuni dei principali diritti garantiti dalla Convenzione.⁵⁷

6. La corazzata: l’Unione Europea

Il momento giuridico di maggiore intensità integrativa, dotato di un ordinamento costituzionale che lo distingue concettualmente dalla “mera” dimensione internazionale, è dato dal sistema comunitario, che si colloca dunque in cima alla piramide della vincolatività del diritto di produzione extra-statuale e, per rimanere alla metafora navale, rappresenta la corazzata, o la portaerei del diritto delle diversità, anche con riferimento alla tutela delle minoranze. Se è nota la prescrittività del diritto di produzione comunitaria, potrebbe sorprendere che tale fenomeno riguardi anche un settore nel quale (l’Unione e) le Comunità europee non hanno alcuna competenza diretta. Ma proprio in questo sta l’elemento di maggiore interesse e, se si vuole, di maggiore prescrittività dell’ordinamento comunitario.

Si prenda, a titolo esemplificativo della più ampia problematica minoritaria nell’UE.⁵⁸ la questione linguistica, materia in cui l’Unione non può che limitarsi a riconoscere e rispettare le scelte degli Stati membri relative alla loro identità “nazionale”,⁵⁹ potendo decidere soltanto sulla disciplina linguistica delle istituzioni comunitarie, e comunque solo all’unanimità (art. 290 TCE). Tuttavia il principio per cui il pluralismo linguistico comunitario è un valore costituzionale meramente “derivato” dalla somma delle opzioni degli Stati membri in materia va in parte ridimensionato con riferimento ad alcuni dati importanti, che lasciano intravedere numerose eccezioni al principio della assoluta disponibilità statale delle questioni linguistiche. Così alcune lingue ufficiali a livello degli Stati membri non godono del medesimo

Bonn- Copenhagen Declarations in a European Context 1955-2005 (The European Centre for Minority Issues -Syddansk Universitet, Flensburg-Aabenraa, 2005), 239-277.

⁵⁵ I rapporti periodici delle attività sono pubblicati alla pagina del Comitato. Cfr. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp.

⁵⁶ Alla fine del 2008 è stato completato il secondo ciclo di monitoraggio (ossia gli Stati che hanno aderito alla Convenzione sono già stati monitorati ciascuno per due volte in 10 anni) ed è iniziato il terzo.

⁵⁷ Nel 2006 il Comitato ha predisposto un Commentario in tema di diritto all’educazione per le minoranze, e nel 2008 uno in tema di “Minoranze e partecipazione alla vita pubblica e socio-economica” (art. 15 della Convenzione).

⁵⁸ Su cui diffusamente cfr. Toggenburg, *Minority Protection...* Per una sommaria rappresentazione dell’evoluzione del fenomeno v. *supra*, 1.

⁵⁹ Cfr. Art. 6 c. 3 TUE, art. 151 c. 1 TCE e Thomas Oppermann, “Reform der EU-Sprachenregelung?”, 37 *Neue Juristische Wochenschrift* (2001), 2663-2668, 2663.

status in ambito comunitario (è il caso del lussemburghese⁶⁰ e, in passato, dell'irlandese),⁶¹ e per converso diverse lingue, ufficiali in talune parti del territorio, non hanno riconoscimento comunitario.⁶² Soprattutto, anche al di là della volontà (unanime) degli Stati, le opzioni linguistiche dell'Unione vanno assumendo dinamiche proprie, indipendenti dalle decisioni degli Stati. Così ad esempio si è stabilito che gli organismi comunitari possono determinare un regime di ufficialità diverso da quello generale, che prevedrebbe l'ufficialità di tutte le lingue degli Stati,⁶³ e si è autorevolmente sostenuto che l'uguaglianza tra le lingue ufficiali non è affatto un principio fondamentale del diritto comunitario.⁶⁴ Inoltre, anche alcune normative comunitarie derogano al principio della parità linguistica (il caso più evidente riguarda la materia dei brevetti),⁶⁵ ed anche la prassi dei vari organi comunitari può modulare l'applicazione del principio di parità tra le lingue, andando nel senso di una riduzione delle lingue di lavoro.⁶⁶ Infine, com'è noto, l'Unione pone in essere politiche culturali e linguistiche di una certa importanza, che hanno un impatto non irrilevante su quelle degli Stati

⁶⁰ Che tuttavia all'epoca della firma del trattato di Roma non godeva ancora costituzionalmente dello status di una delle "lingue nazionali" del Lussemburgo.

⁶¹ Prima di divenire a tutti gli effetti lingua ufficiale dell'Unione nel 2007, l'irlandese (ghaeilge) già era una delle lingue di redazione dei trattati e poteva già essere usato come lingua nei procedimenti davanti alla Corte di giustizia.

⁶² Ad es. il catalano, il basco e il galiziano in Spagna o, prima del 2004, lo sloveno in Italia e Austria.

⁶³ Tribunale di primo grado, sent. 12-7-2001, Christina Kik c. Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, causa T-120/99. La pronuncia riguarda il regime linguistico dell'Ufficio con sede ad Alicante, che aveva deciso di utilizzare come proprie lingue solo le cinque lingue più diffuse nell'UE (inglese, francese, tedesco, italiano, spagnolo), generando il ricorso da parte di una dipendente olandese dell'ufficio, che si sentiva discriminata nei suoi diritti linguistici. Il Tribunale ha stabilito la libertà di scelta del regime linguistico da parte degli organi comunitari, quasi si trattasse di interna corporis.

⁶⁴ Così espressamente le conclusioni dell'A.G. Jacobs nel procedimento d'appello del caso Kik, davanti alla Corte di giustizia. Cfr. le conclusioni del 20-3-2003, causa C-361/01, Kik c. OHMI, punto 44. Sulla sentenza della Corte di giustizia (sent. 2-9-2003, causa C-361/01), che conferma l'orientamento del Tribunale di primo grado, cfr. Laura Fabiano, "‘Ignorantia linguae non excusat’: il regime linguistico delle agenzie comunitarie" 1 *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2004), 416-421, 416.

⁶⁵ Il brevetto europeo è stato terreno di scontro tra gli Stati (anche per motivi linguistici, tanto che la materia non è disciplinata direttamente dal diritto comunitario ma da un apposito trattato internazionale (European Patent Convention, 1973/2007). La prassi finora invalsa è stata quella dell'utilizzo il più possibile della sola lingua inglese, considerando anche i costi assai più alti dei brevetti comunitari rispetto ad es. a quelli degli Stati Uniti, dovuti in buona parte ai costi di traduzione. L'adozione di una normativa comunitaria sui brevetti è stata a lungo bloccata da veti incrociati dei principali Stati, che insistevano per il riconoscimento dell'ufficialità della rispettiva lingua nel brevetto. Un accordo raggiunto il 3 marzo 2003 prevede che a partire dal 2010 i brevetti saranno registrati presso l'ufficio comunitario di Monaco in sole tre lingue ufficiali (inglese, francese, tedesco), oltre eventualmente alla lingua originale.

⁶⁶ Così ad es. nel Consiglio la documentazione è spesso predisposta soltanto in inglese, francese e talvolta tedesco. Analogamente, anche i verbali della Commissione sono normalmente scritti solo in alcune lingue. Soprattutto dopo l'ultimo allargamento, che ha portato le lingue ufficiali e di lavoro dell'Unione a 23, si è ormai consolidata la prassi (di dubbia legittimità, ma indotta da regole di buon senso) di tradurre da e verso tre cd. "lingue pivot" (inglese, francese, tedesco) e da queste, successivamente e con sempre maggiori difficoltà e ritardi, verso le altre. Il Parlamento adotta per contro la regola per cui generalmente tutti i documenti vanno prodotti in tutte le lingue, anche se per ragioni pratiche la traduzione e l'interpretazione sono fatte solo verso inglese e francese e successivamente da queste si ritraduce nelle altre lingue ufficiali, creando talvolta non pochi problemi per la certezza del diritto, come evidenziato da Antoni Milián-Massani, "Le régime linguistique de l'Union Européenne: le régime des institutions et l'incidence du droit communautaire sur le mosaïque linguistique européenne" 3 *Rivista di Diritto Europeo* (1995), 485-512, 501.

membri.⁶⁷ In particolare, pure in assenza di espresse competenze sul punto, proliferano le azioni, non formalmente vincolanti e tuttavia determinanti l'esistenza di una vera politica linguistica integrata.⁶⁸ E non è un caso che la Carta di Nizza, nel suo dichiarato intento di «rendere più visibili» i diritti e i principi già acquisiti al diritto costituzionale comunitario, affermi all'art. 22 che «l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica», senza specificare ulteriormente se la disponibilità di tali diversità sia esclusivamente nelle mani degli Stati o se anche l'Unione possa avere un ruolo.

In definitiva, gli Stati sono formalmente i “signori delle lingue”, ed impongono direttamente all'Unione le regole linguistiche. Ma anche l'Unione è titolare di un potere di co-determinazione della propria politica linguistica indipendentemente dalla volontà (unanime) degli Stati, e talvolta, sia pure indirettamente, è anche in grado di influenzare le modalità operative delle opzioni interne agli Stati medesimi. Ciò emerge con una certa evidenza dall'incidenza della giurisprudenza comunitaria in questioni linguistiche statali:⁶⁹ la Corte di giustizia ha costantemente considerato i diritti linguistici come strumentali al godimento di altri diritti individuali. Solo in connessione col godimento di posizioni giuridiche garantite dal diritto comunitario è possibile per la Corte considerare gli assetti linguistici degli Stati e le posizioni giuridiche che ne derivano.⁷⁰ Anche se quindi il pluralismo linguistico in quanto tale non è mai stato direttamente oggetto di pronunce da parte della giurisprudenza comunitaria, e se la Corte ha assicurato il diritto di usare una determinata lingua sulla base del principio di non discriminazione e non in forza di un presunto principio di pluralismo linguistico,⁷¹ la giurisprudenza comunitaria mostra con chiarezza che le opzioni linguistiche degli Stati non possono limitare le posizioni giuridiche garantite dai trattati.⁷²

In definitiva, la competenza statale in materia linguistica non è più realmente esclusiva, né per ciò che attiene alla determinazione della politica

⁶⁷ Cfr. Bruno de Witte, “The Impact of European Community Rules on Linguistic Policies of the Member States”, in Florian Coulmas (ed.), *A Language Policy for the European Community - Prospects and Quandaries* (de Gruyter, Berlin et al., 1991), 163-177, 163. E Delia Ferri, *La costituzione culturale dell'Unione Europea* (Cedam, Padova, 2008).

⁶⁸ Così ad es. dal 1982 esiste ed opera l'ufficio europeo per le lingue meno diffuse (EBLUL), organismo non comunitario e tuttavia finanziato dall'Unione; il 2001 è stato dichiarato anno europeo delle lingue; nel Parlamento europeo si è formato un intergruppo delle minoranze linguistiche; e per diversi anni è esistita una voce del bilancio comunitario per la promozione delle lingue minoritarie. Istituita nel 1983, questa voce (capitolo B3-1006) è stata sospesa nel 1998 a seguito di una pronuncia della Corte di giustizia (sent. 12-5-1998, causa C-106/96, Regno Unito c. Commissione), che tuttavia (e ciò è interessante) non ha riguardato l'assenza di competenza, bensì semplicemente l'interpretazione del concetto di „azioni non significative”, che non richiedono, per il loro perseguimento, alcun atto normativo comunitario. Cfr. amplius Gabriel Toggenburg, “‘Unity in Diversity’: Searching for the Regional Dimension in the Context of a Somewhat Foggy Constitutional Creed”, in Roberto Toniatti, Francesco Palermo e Marco Dani (eds.), *An Ever More Complex Union?* (Nomos, Baden Baden, 2004), 27-56, 27.

⁶⁹ Per l'analisi di alcuni casi cfr. Palermo, “The Use of Minority...”, 299.

⁷⁰ Per un'ampia disamina cfr. Nic Shuibhne, *EC Law and Minority Language Policy. Culture, Citizenship and Fundamental Rights* (Kluwer, The Hague et al., 2002).

⁷¹ Cfr. in particolare Corte giust., sent. 11-7-1985, causa 137/84, Mutsch, in Racc. 1985, 2681 e sent. 24-11-1998, causa C-274/96, Bickel-Franz, in Racc. 1998, I-7637.

⁷² Cfr. Corte giust., sent. 28-11-1989, causa C-379-87, Anita Groener c. Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee, in Racc. 1989, 3967.

linguistica dell'Unione, dotata in parte di dinamiche proprie, né per quanto riguarda il paradigma stesso dell'autodeterminazione linguistica, influenzato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Ne risulta come, anche ambiti formalmente del tutto sottratti all'integrazione comunitaria e di certo estranei al nucleo originario di valori fondamentali dell'Unione (come il diritto delle diversità in generale e in particolare i diritti linguistici), si manifesti con chiarezza l'esistenza di modalità operative dell'integrazione che rendono permeabili gli spazi costituzionali di Stati e Unione e in ultimo concedano all'Unione la possibilità di intervenire anche laddove il riparto delle competenze parrebbe suggerire il contrario. Il tutto senza dimenticare, in chiave generale, la portata espansiva del principio di uguaglianza sviluppato dalla Corte di giustizia⁷³ e la progressiva "appropriazione" comunitaria di una competenza in tema di diritti fondamentali (compresi i diritti delle minoranze) dimostrata dalla recente creazione dell'Agenzia per i diritti fondamentali.⁷⁴

7. Considerazioni conclusive

L'analisi e gli esempi che precedono mostrano la permeabilità e la mutua contaminazione tra piani giuridici diversi in un tema di centrale importanza non solo per la convivenza di gruppi diversi, ma anche per la sperimentazione di nuovo diritto. Il diritto delle diversità, con le innumerevoli sfaccettature e declinazioni che può assumere, sembra muovere con decisione verso un diritto "ibrido", "internazional-costituzionale", che esce dalla penna di tanti diversi legislatori, più o meno visibili e talvolta persino più o meno consapevoli del ruolo normativo che ricoprono.

Nel descritto processo di internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle diversità sembra di poter osservare alcune tendenze generali che paiono destinate a caratterizzare in misura crescente la regolazione giuridica del fenomeno minoritario.

La prima riguarda l'espansione del *soft law*, specie in ambito internazionale ma, come si è visto, non solo. Si potrebbe ritenere che l'aumento di diritto non vincolante si ponga in contraddizione con la descritta tendenza all'aumento di meccanismi vincolanti in tema di tutela delle minoranze (e in generale delle diversità) e che anzi possa dare luogo a sviluppi schizofrenici in un settore che difetta di una linea precisa. Tuttavia, l'idea che il diritto internazionale debba quasi naturalmente evolvere verso un maggiore grado di normatività e che conseguentemente il *soft law* sia destinato a scomparire, è alquanto romantica e ingenua. In realtà, la mutua contaminazione tra diritto costituzionale e internazionale non solo rende più

⁷³ A partire dalla previsione dell'uguaglianza retributiva contenuta nell'art. 141 (ex 119) TCE.

⁷⁴ Su cui cfr. Philip Alston e Olivier de Schutter (eds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency* (Hart, Oxford/Portland, 2005).

coercitivo il diritto internazionale (che assume tratti caratteristici dei sistemi domestici, come il controllo giurisdizionale), ma rende anche più “soft” e flessibile il diritto interno. Inoltre, come si è visto, il *soft law* non è necessariamente il prodotto della mancanza di accordo per una disciplina vincolante, ma piuttosto uno strumento complementare alle norme giuridicamente vincolanti. In quest’ottica, lo sviluppo congiunto sia di trattati, sia di *soft law* in tema di diversità è tutt’altro che contraddittorio, serve ad aumentare la complessiva “densità normativa” del fenomeno e sembra destinato a continuare e ad accentuarsi in futuro.

In secondo luogo, la distinzione tra diritto vincolante e non vincolante, per quanto necessaria in termini strettamente giuridici, si dimostra nella prassi di sempre più difficile individuazione. Si pensi, tra i tanti possibili, al seguente esempio. Per essere ammesso nell’UE, uno Stato deve essere membro del Consiglio d’Europa (requisito vincolante),⁷⁵ e a sua volta il Consiglio d’Europa pone delle condizioni per l’ammissione, che sono sia giuridicamente vincolanti⁷⁶ sia soltanto politiche:⁷⁷ tra queste ultime, si richiede la ratifica della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali. Ratificando la Convenzione, gli Stati la rendono vincolante nel proprio ordinamento, e tale vincolatività include le (non vincolanti) opinioni del Comitato consultivo: queste infatti costituiscono un *acquis* che viene accettato e “assorbito” dai nuovi Stati aderenti, in quanto ad essi già noto, secondo un processo analogo a quello relativo all’*acquis* comunitario prima dell’adesione all’Unione europea.⁷⁸

Infine, la proliferazione e la sovrapposizione di piani e di strumenti normativi pone serie questioni relative ai destinatari del diritto delle diversità. Tendenzialmente l’aumento delle norme, dei soggetti che le producono e degli organismi che le interpretano, porta inevitabilmente ad un’espansione dei soggetti che ne beneficiano. Questa tendenza è chiaramente percepibile in tema di minoranze. Nessuno strumento internazionale definisce le minoranze, mentre sono molte le norme nazionali che lo fanno, almeno al fine della loro applicazione, e spesso in chiave restrittiva.⁷⁹ È in corso un complesso processo di erosione delle definizioni

⁷⁵ Introdotto in risposta alla mancanza di una definizione del significato del concetto di “Stato europeo” di cui all’art. 49 c. 1 TUE. Nel 1989 le Comunità europee avevano respinto la richiesta di adesione del Marocco in base al fatto che il Marocco non è uno “Stato europeo”.

⁷⁶ Ad es. la ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dei suoi protocolli.

⁷⁷ Jean-François Flauss, “Les conditions d’admission des pays d’Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l’Europe” 5 *European Journal of International Law* (1994), 401-422.

⁷⁸ Va ricordato che la previa conoscenza dell’*acquis* comunitario (compresi i principi del primato e dell’effetto diretto) è stato ritenuto l’argomento decisivo dai giudici inglesi al momento di giudicare sulla legittimità dell’adesione del Regno Unito alle Comunità europee: cfr. Court of Appeal, Civil Division, [1971], sent. 10 maggio 1971, Blackburn v. Attorney General, A11 ER 1380, [1971] 1 WLR 1037, in CMLR 1971, 784.

⁷⁹ Tra i tanti esempi possibili si pensi alla citata legge italiana n. 482/1999, che definisce le minoranze “linguistiche storiche” in base alla cittadinanza (solo i cittadini sono soggetti all’applicazione di questa legge) e in base alle lingue/gruppi di appartenenza: la lista delle minoranze non comprende in particolare i Rom, fatto che ha attirato aspre critiche all’Italia da parte di numerosi organismi internazionali, compreso il Comitato consultivo sulla Convenzione quadro del CdE: cfr. seconda opinione sull’Italia del 24 febbraio 2005, ACFC/INF/OP/II(2005)003.

nazionali ad opera degli organismi internazionali, che in diverse occasioni cercano di dimostrare come la definizione del legislatore nazionale contrasti con la corretta interpretazione da dare agli strumenti internazionali,⁸⁰ o come un allargamento dei (potenziali) beneficiari dei diritti minoritari (ad esempio ai non cittadini) sia insito nei principi internazionali che gli Stati medesimi hanno sottoscritto.⁸¹ Questo processo apre indubbiamente la via ad un allargamento dei diritti e soprattutto degli strumenti di garanzia del pluralismo (etnico, linguistico, religioso, culturale, ecc.) ai gruppi di recente immigrazione: tra i principi fondamentali vi è infatti il diritto di ciascun componente di un gruppo a decidere di essere o non essere trattato come tale,⁸² da cui deriva il diritto di scegliere se essere considerati membri a pieno titolo della società nel suo complesso o titolari di una serie di posizioni giuridiche differenziali tutelate dall'ordinamento.

L'aumento dei soggetti (produttori e beneficiari) del diritto della diversità rende da ultimo necessario un processo di costante monitoraggio, aggiornamento e revisione delle norme (vincolanti o meno), da svolgere in consultazione tra e con i soggetti interessati.⁸³ In questo modo il diritto si procedimentalizza e si tecnicizza, rendendo fondamentali i dettagli. È proprio

⁸⁰ Cfr. ad es. la prima opinione sulla Lituania (21 febbraio 2003), sub 90: "The Advisory Committee finds that it would be possible to consider the inclusion of other groups in the application of the Framework Convention, where such a desire is expressed, on an article-by-article basis" (ACFC/INF/OP/1(2003)008). Cfr. anche la seconda opinione sull'Italia, cit., sub 11: "In contrast to the twelve historical linguistic minorities which are covered by Law 482/99, the Roma, Sinti and Travellers, which the Government rightly considers to be protected by the Framework Convention, are left without comprehensive legal protection at the state level since Law 482/99 does not include them in its personal scope of application. This is a particular matter of concern since the existing statutory provisions on the Roma, Sinti and Travellers adopted by several regions are clearly inadequate in that they are disparate, lack coherence and focus too much on social questions and immigration issues at the detriment of the promotion of their identity, including their language and culture".

⁸¹ V. la prima opinione del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro del CdE sull'Estonia (14 settembre 2001), sub 17: "In particular, the citizenship requirement does not appear suited for the existing situation in Estonia, where a substantial proportion of persons belonging to minorities are persons who arrived in Estonia prior to the re-establishment of independence in 1991 and who do not at present have the citizenship of Estonia. The Advisory Committee therefore welcomes that de facto the Government appears to take a considerably more inclusive approach to the protection of national minorities. In this connection, the Advisory Committee notes that in its dialogue with the Government on the implementation of the Framework Convention, the Government agreed to examine also the protection of persons not covered by the said declaration, including non-citizens" (ACFC/INF/OP/1(2002)005). Cfr. altresì i pareri della Commissione di Venezia sugli effetti della possibile applicazione della Convenzione quadro in Belgio (European Commission of Democracy Through Law, Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities Could Be Applied in Belgium, CDL-AD(2002)1, Strasbourg, 12 March 2002), e su specifiche leggi come ad es. CDL-AD (2003)013, Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania, §5 e CDL-AD (2004)013, Opinion on Two Draft Laws Amending the Law on National Minorities in Ukraine, §18. Sulla cittadinanza v. in particolare il rapporto della Commissione di Venezia, Report on Non-Citizens and Minority Rights, (15-16 dicembre 2006), studio n. 294/2004, CDL-AD(2007)001, in cui si afferma che la cittadinanza non può più essere ritenuta il solo criterio per il riconoscimento dei diritti minoritari e che anche i non cittadini devono poter beneficiare di specifici diritti riconosciuti alle minoranze dall'ordinamento internazionale.

⁸² Principio codificato nell'art. 3 c. 2 della Convenzione quadro.

⁸³ Tale principio è affermato con forza, in particolare, dal recente commentario del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro del CdE in tema di "partecipazione effettiva delle persone appartenenti a minoranze nazionali nella vita culturale, sociale ed economica e nella vita pubblica", approvato il 27 febbraio 2008 (ACFC/31DOC(2008)001).

lavorando costantemente sui dettagli, come si è visto, che nel lungo periodo si modificano i principi. Forse sta nascendo un diritto nuovo, ibrido, multilivello, mite, procedurale e negoziato delle differenze. Di sicuro stanno cambiando molto le tecniche di produzione e di interpretazione in questa materia.

Bibliografia

Alston Philip, De Schutter Olivier (eds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency* (Hart, Oxford/Portland, 2005).

Appicciafuoco Lara, “Integrazione dei Balcani occidentali nell’Unione europea e il principio di condizionalità” 2 *Il Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2007), 547-582.

Bartole Sergio, “La Convenzione-quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale* (1997), 567-580.

de Witte Bruno, “The Impact of European Community Rules on Linguistic Policies of the Member States”, in Coulmas (ed.), *A Language Policy for the European Community - Prospects and Quandaries* (de Gruyter, Berlin et al., 1991), 163-177.

Eide Asbjørn, “The Oslo Recommendations: An Overview” 6(3) *International Journal on Minority and Group Rights* (1999), 319-328.

Fabiano Laura, “‘Ignorantia linguae non excusat’: il regime linguistico delle agenzie comunitarie” 1 *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2004), 416-421.

Ferri Delia, *La costituzione culturale dell’Unione Europea* (Cedam, Padova, 2008).

Flauss Jean-François, “Les conditions d’admission des pays d’Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l’Europe” 5 *European Journal of International Law* (1994), 401-422.

Gilbert Geoff, “The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights” 24 *Human Rights Quarterly* (2002), 736-780.

Henrard Kristin, “Ever-Increasing Synergy towards a Stronger Level of Minority Protection between Minority-Specific and Non-Minority-Specific Instruments” 3(4) *European Yearbook of Minority Issues* (2003), 15-39.

Henrard Kristin, “Equality, Minority Protections, State Constitutional Law, and Federalism”, in Marko, Tarr, Williams (eds.), *Federalism, Subnational*

Constitutions and Minority Rights (Greenwood Praeger, Westport, 2004), 25-29.

Hofmann Rainer, “New Standards for Minority Issues in the Council of Europe and in the OSCE”, in Kühl, Weller (eds.), *Minority Policy in Action: The Bonn-Copenhagen Declarations in a European Context 1955-2005* (The European Centre for Minority Issues -Syddansk Universitet, Flensburg-Aabenraa, 2005), 239-277.

Michael Johns, “Learning to be Quiet: A Blueprint for Conflict Prevention in the European Union”, (manoscritto) Canadian Political Science Association Annual Conference (June 2007),

Kemp Walter, *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer Law International, The Hague, 2001).

Kymlicka Will, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford Univ. Press, Oxford, 2007).

Milian-Massani Antoni, “Le régime linguistique de l’Union Européenne: le régime des institutions et l’incidence du droit communautaire sur le mosaïque linguistique européenne” 3 *Rivista di Diritto Europeo* (1995), 485-512.

Novak Aleš, Žagar Mitja, *The Constitutional Regulation of Ethnic Diversity, Protection of National Minorities and (Special) Rights of Persons belonging to National Minorities and/or National Minorities. The Countries of South Eastern Europe and the European Context* (Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, 2007).

Oppermann Thomas, “Reform der EU-Sprachenregelung?” 37 *Neue Juristische Wochenschrift* (2001), 2663-2668.

Packer John, “Situating the Framework Convention in a wider context: achievements and challenges”, in AA.VV., *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004), 43-51.

Palermo Francesco, The Use of Minority Languages: “Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ” 8(3) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2001), 299-318.

Palermo Francesco, “Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the

Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration”, Verstichel, De Witte, Lemmens (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Useful Pan-European Instrument?* (Intersentia, Antwerp, 2008), 187-214.

Palermo Francesco, Woelk Jens, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze* (Cedam, Padova, 2008).

Pinelli Cesare, ”Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments” 10(3) *European Law Journal* (2004), 354-362.

Roe Paul, “Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization”, 35(3) *Security Dialogue* (2004), 279-294.

Specchia Marina Calamo, “I ‘simboli’ della (in)tolleranza: la laïcité neutrale e la République” 1 *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2005), 153-175.

Shuibhne Niamh Nic, *EC Law and Minority Language Policy. Culture, Citizenship and Fundamental Rights* (Kluwer, The Hague et al., 2002).

Toggenburg Gabriel, “‘Unity in Diversity’: Searching for the Regional Dimension in the Context of a Somewhat Foggy Constitutional Credo”, in Toniatti, Palermo, Dani (eds.), *An Ever More Complex Union?* (Nomos, Baden Baden, 2004), 27-56.

Toniatti Roberto, “Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa” 58(3) *Revista vasca de administración pública* (2000), 17-47.

Verstichel Annelies, De Witte Bruno, Lemmens Paul (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Useful Pan-European Instrument?* (Intersentia, Antwerp, 2008).

Vieytes Eduardo Ruiz, *The History of Legal Protection of Minorities in Europe (XVIIIth - XXth Centuries)*, (University of Derby, 1999).

Court of Appeal (il Regno Unito), Civil Division, [1971], sent. 10 maggio 1971, Blackburn v. Attorney General, A11 ER 1380, [1971] 1 WLR 1037, in CMLR 1971, 784.

Corte di Giustizia delle Comunità Europee:

Corte giust., sent. 28-11-1989, causa C-379-87, Anita Groener c. Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee, in Racc. 1989, 3967.

Le conclusioni dell'A.G. Jacobs nel procedimento d'appello del caso Kik, davanti alla Corte di giustizia. Cfr. le conclusioni del 20-3-2003, causa C-361/01, Kik c. OHMI, punto 44. Sulla sentenza della Corte di giustizia (sent. 2-9-2003, causa C-361/01), che conferma l'orientamento del Tribunale di primo grado, cfr. Fabiano L., " 'Ignorantia linguae non excusat': il regime linguistico delle agenzie comunitarie", in DPCE, 2004-I, 416.

Kalanke (Corte giust., sent. 17.10.1995, Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, causa C-450/93, Racc. I-3051), Marschall (sent. 11.11.1997, Marschall v. Land Nordrhein Westfalen, causa C-409/95), Abrahamsson (Katarina Abrahamsson and Leif Anderson v. Fogelqvist, causa C-407/98) e Badeck (sent. 28.3.2000, Georg Badeck ed altri, causa C-158/97). In tema di azioni positive di genere, al caso Mangold (sent. 22.11.2005, Mangold, causa C-144/04).

11-7-1985, causa 137/84, Mutsch, in Racc. 1985, 2681 e sent. 24-11-1998, causa C-274/96, Bickel-Franz, in Racc. 1998, I-7637.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

La decisione della Grand Chamber della Corte EDU del 13.11.2007 sul caso della segregazione dei bambini Rom nelle scuole di Ostrava, *D.H. and others v. Czech Republic*, n. 57325/00.

Corte EDU, *Thlimmenos v. Greece*, sent. 6.4.2000, caso 34369/97.

Documenti dell'ONU

Risoluzione 2005/79 della (allora) Commissione per i diritti umani.
Documenti di il rapporto del gruppo di lavoro A/HRC/Sub.1/58/19.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adottata con risoluzione dell'AG n. 47/135 del 18 dicembre 1992

Documenti del Consiglio Europea

Comitato consultivo sulla Convenzione quadro del CdE in tema di “partecipazione effettiva delle persone appartenenti a minoranze nazionali nella vita culturale, sociale ed economica e nella vita pubblica”, approvato il 27 febbraio 2008 (ACFC/31DOC(2008)001).

Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania, §5 e CDL-AD (2004)013, *Opinion on Two Draft Laws Amending the Law on National Minorities in Ukraine*, §18. Sulla cittadinanza v. in particolare il rapporto della Commissione di Venezia, *Report on Non-Citizens and Minority Rights*, (15-16 dicembre 2006), studio n. 294/2004, CDL-AD(2007)001

Seconda opinione sull'Italia del 24 febbraio 2005, ACFC/INF/OP/II(2005)003.

La prima opinione sulla Lituania (21 febbraio 2003), sub 90 ACFC/INF/OP/I(2003)008).

La prima opinione del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro del CdE sull'Estonia (14 settembre 2001), sub 17, ACFC/INF/OP/I(2002)005).

European Commission of Democracy Through Law, *Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities Could Be Applied in Belgium*, CDL-AD(2002)1, Strasbourg, 12 March 2002.

Documenti dell'OSCE

I testi sono disponibili anche online:

<http://www.osce.org/hcnm/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=45>.

Report of the OSCE Meeting of Experts on National Minorities, Sez. II, par. 3. Il testo è ora raccolto anche in OSCE, COUNCIL OF EUROPE, *National Minority Standards. A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts* (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007), p. 18

The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities (1996)

Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities (1998)

Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999)

Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media (2003)
Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies (2006)

Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State
Relations (2008).

Published in the EDAP series:

02/2009

Francesco Palermo, “Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze” 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2009), at www.eurac.edu/edap.

01/2009

Lantschner Emma, “Wahlgesetzgebung und ihre Auswirkung auf die Vertretung von Minderheiten: Die Kärntner Landtagswahlordnung im europäischen Vergleich“ 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2009), at www.eurac.edu/edap.

03/2008

Peter R. Teachout, “A Thousand Streams and Groves:” Comments on Dr. Gierycz’s Paper “‘United in Diversity’” 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2008), at www.eurac.edu/edap.

02/2008

Michał Gierycz, “‘United in Diversity’: The Church’s Experience and the European Union’s Identity Motto” 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2008), at www.eurac.edu/edap.

01/2008

Dirk J. Brand, “Asymmetry in the Federal System - Constitutional Arrangements in South Africa” 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2008), at www.eurac.edu/edap.

4/2007

Sara Parolari, “La *English Question* e il regionalismo inglese” 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

3/2007

Alice Engl, “Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe: The EC Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation and the Planned Council of Europe Third Protocol to the Madrid Outline Convention concerning Euroregional Co-operation Groupings.” 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

2/2007

Dimitry Kochenov, “Commission’s Approach to Minority Protection during the Preparation of the EU’s Eastern Enlargement: Is 2 Better than the Promised 1?”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

1/2007

Armin von Bogdandy, “Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt - Aspekte einer wunderbaren Freundschaft”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

5/2006

Doria Giancarlo, “The Paradox of Federal Bicameralism”, 5 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

4/2006

Ringelheim Julie, “Diversity and Equality: An Ambiguous Relationship. Reflections on the US Case Law on Affirmative Action in Higher Education”, 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

3/2006

Prisching Margareth, “The Headscarf as a Symbol of Non-Integration? Integration of Muslims in Austria”, 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

2/2006

Palermo Francesco, “Linguistic Diversity within the Integrated Constitutional Space”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

1/2006

Blokker Paul, “The Post-enlargement European Order: Europe ‘United in Diversity?’”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

4/2005

Marko Joseph, "Post-conflict Reconstruction through State- and Nation-building: The Case of Bosnia and Herzegovina", 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

3/2005

Ferri Delia, "EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks", 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

2/2005

De Schutter Olivier and Verstichel Annelies, "The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future", 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

1/2005

Toggenburg Gabriel N., "Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten", 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

7/2004

Marko Joseph, "Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance", 7 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

6/2004

Petričušić Antonija, "Wind of Change: The Croatian Government's Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation", 6 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

5/2004

Henrard Kristin, "The European Convention of Human Rights and the Protection of the Roma as a Controversial Case of Cultural Diversity", 5 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

4/2004

Neuwirth Rostam J., “The ‘Cultural Industries’: A Clash of Basic Values? A Comparative Study of the EU and the NAFTA in Light of the WTO”, 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

3/2004

Herold Anna, “EU Film Policy: between Art and Commerce”, 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

2/2004

Bia Maria Teresa, “Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

1/2004

Toggenburg Gabriel N., “The Debate on European Values and the case of cultural diversity”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.