

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**Area di diritto comparato**

**APPUNTO SULLA TUTELA DELLE MINORANZE  
NAZIONALI AI SENSI DELLA CONVENZIONE-  
QUADRO PER LA PROTEZIONE DELLE  
MINORANZE NAZIONALI (STRASBURGO,  
1° FEBBRAIO 1995)**

*a cura di P. Passaglia*

*con contributi di*

C. Guerrero Picó

S. Pasetto

M. T. Rörig

C. Torrisi

febbraio 2018

### **Avvertenza**

*La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.*

*La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).*

*Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: [servstudi@cortecostituzionale.it](mailto:servstudi@cortecostituzionale.it).*

**APPUNTO SULLA TUTELA DELLE MINORANZE  
NAZIONALI AI SENSI DELLA CONVENZIONE-  
QUADRO PER LA PROTEZIONE DELLE  
MINORANZE NAZIONALI (STRASBURGO,  
1° FEBBRAIO 1995)**



## INDICE

### FRANCIA

1. Premessa .....	7
2. L'impossibile riconoscimento di un "popolo corso" .....	8
3. L'incompatibilità della Convenzione quadro sul diritto delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa con la Costituzione .....	9
4. La (mancata) ratifica della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie .....	10
5. Il caso specifico dei territori d'oltremare .....	11

### GERMANIA

1. La nozione delle "minoranze" ai sensi della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali .....	13
---	----

### REGNO UNITO

1. Introduzione .....	19
2. Rassegna delle decisioni delle corti costituzionali e/o supreme rilevanti .....	20
2.1. <i>La nozione di minoranza nazionale</i> .....	21
2.2. <i>Nazione e popolo</i> .....	22
2.3. <i>La distinzione tra minoranza nazionale e minoranza linguistica</i> .....	24

### SPAGNA

1. Cenni introduttivi .....	27
2. L'attenzione esclusiva all'etnia gitana nell'attuazione della Convenzione-quadro .....	29
3. La timida apertura alla comunità berbera .....	30

<b>4. L'esclusione esplicita di alcuni collettivi .....</b>	<b>31</b>
<b>5. La quasi totale assenza di interventi degli organi giudiziari relativamente alla Convenzione-quadro .....</b>	<b>32</b>
<b>6. La problematica attuazione dell'art. 27 del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 .....</b>	<b>34</b>

# FRANCIA

di Céline Torrisi

## 1. Premessa

In Francia, la questione del riconoscimento delle minoranze è fortemente condizionata dal concetto di indivisibilità della Repubblica, sancito dall'art. 1 della Costituzione del 1958<sup>1</sup>. L'affermazione della natura indivisibile della Repubblica francese è da collocare in una prospettiva di lungo periodo, risalente all'epoca rivoluzionaria<sup>2</sup>, quando si è sviluppata, sotto l'impulso dell'Abate Sieyès, una specifica concezione dello Stato fondata su una identificazione tra la Nazione e lo Stato<sup>3</sup>. L'indivisibilità della Repubblica implica una unità del potere normativo e, quindi, del potere politico, fondata sull'*unicité* del sovrano, il quale, a termini dell'art. 3 della Costituzione<sup>4</sup>, altri non può essere se non il popolo francese nel suo complesso<sup>5</sup>.

Tali principi, salvaguardati con rigore dal giudice costituzionale, costituiscono un forte limite al riconoscimento delle minoranze all'interno dell'ordinamento francese. La loro concreta applicazione ha portato, infatti, al rifiuto, da parte del *Conseil constitutionnel*, di riconoscere l'esistenza di un popolo corso (v. *infra*, par. 2) e di firmare la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995 (v. *infra*, par. 3). La posizione francese è stata leggermente meno rigida per quanto riguarda la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, firmata in data 7 maggio 1999, la cui ratifica è stata però bloccata dal *Conseil constitutionnel* con la decisione n. 99-412 DC del 15 giugno

---

<sup>1</sup> L'art. 1 Cost. 1958 stabilisce che “la Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale. Essa assicura l'uguaglianza dinanzi alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di origine, di razza o di religione. Essa rispetta tutte le fedi”.

<sup>2</sup> V. M. VERPEAUX, *L'unité et la diversité dans la République*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, gennaio 2014. L'articolo è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-42/l-unite-et-la-diversite-dans-la-republique.139977.html>.

<sup>3</sup> Il quale, per riprendere le parole di Esmein, si configura come “la personificazione giuridica della nazione”: cfr. A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4<sup>a</sup> ed., Paris, Sirey, 1906, 4.

<sup>4</sup> L'art. 3 Cost. 1958 così recita: “la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita mediante i suoi rappresentanti e per via del referendum. Nessuna frazione del popolo né tantomeno nessun individuo può attribuirsi l'esercizio”.

<sup>5</sup> V. M. VERPEAUX, *op. cit.*

1999<sup>6</sup> (v. *infra*, par. 4). Infine, il principio di indivisibilità della Repubblica è venuto in rilievo con riferimento alla specifica questione del riconoscimento dei popoli d'oltremare (v. *infra*, par. 5).

## 2. L'impossibile riconoscimento di un "popolo corso"

Lo statuto speciale della Corsica è stato riconosciuto, per la prima volta, dalla legge n. 82-214 del 2 marzo 1982<sup>7</sup>, sostituita, nel 1991, dalla legge n. 91-428 del 13 maggio 1991<sup>8</sup>, e, nel 2002, dalla legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002<sup>9</sup>.

L'art. 1° della legge del 1991 così recitava: "la Repubblica francese garantisce alla comunità storica e culturale vivente che costituisce il popolo corso, componente del popolo francese, il diritto alla preservazione della sua identità culturale ed alla difesa dei suoi interessi economici e sociali specifici". Tale disposizione era stata adottata dal Parlamento malgrado il parere contrario del *Conseil d'État*, che lo aveva considerato incostituzionale. Chiamato a pronunciarsi sulla costituzionalità della norma, il *Conseil constitutionnel* ha considerato, nella decisione n. 290 DC del 9 maggio 1991, che il riferimento operato dal legislatore al "popolo corso, componente del popolo francese" fosse contrario alla Costituzione, la quale riconosce solamente "il popolo francese, composto di tutti i cittadini francesi, senza distinzione di origine, di razza o di religione" (*cons.* 13)<sup>10</sup>. Con tale decisione, il *Conseil constitutionnel* ha, per un verso, ribadito con forza il principio di indivisibilità della Repubblica, già richiamato nella dec. n. 82-138 DC<sup>11</sup>, e, per l'altro, ha conferito, per la prima

---

<sup>6</sup> Solo parzialmente superando gli ostacoli posti dal *Conseil*, con la revisione costituzionale del 2008, le "lingue di Francia" sono state iscritte nella Carta costituzionale a titolo di "patrimonio" della Nazione (art 75 Cost.).

<sup>7</sup> Legge n. 82-214 del 2 marzo 1982 sullo statuto speciale della regione Corsica. La legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000704430>.

<sup>8</sup> Legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 sullo statuto della collettività territoriale della Corsica. La legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000536085>.

<sup>9</sup> Legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002 sulla Corsica. La legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000409466&categorieLien=id>.

<sup>10</sup> La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con.-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html>.

<sup>11</sup> In tale decisione il *Conseil* aveva stabilito che il testo sottoposto al suo esame non comportava disposizioni che potessero essere considerate, in quanto tali, come una violazione dell'indivisibilità della Repubblica e dell'integrità del territorio nazionale": *Conseil*



volta, valore costituzionale alla nozione di “popolo francese”, riaffermandone la natura unitaria.

I principi di indivisibilità della Repubblica e di unicità del popolo francese sono stati nuovamente consacrati nella dec. n. 2001-454 DC<sup>12</sup> sulla legge relativa alla Corsica, nella quale il *Conseil*, onde dichiarare l’incostituzionalità delle disposizioni volte ad autorizzare la collettività territoriale della Corsica ad adottare misure incidenti nella sfera di competenza della legge, si è fondato (tra l’altro) sull’art. 3 Cost., secondo il quale nessuna frazione del popolo può attribuirsi l’esercizio della sovranità nazionale (*cons.* 19).

### **3. L’incompatibilità della Convenzione quadro sul diritto delle minoranze nazionali del Consiglio d’Europa con la Costituzione**

Prima ancora della ratifica dalla Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali, la Francia aveva già posto un limite all’applicazione di un trattato internazionale le cui disposizioni prevedevano clausole specifiche nei confronti delle minoranze. Al momento dell’adesione al Patto internazionale sui diritti civili e politici, in data 4 novembre 1980, il Governo francese ha dichiarato l’inapplicabilità delle disposizioni dell’art. 27, in quanto contrarie all’art. 2 della Costituzione<sup>13</sup>. Quindici anni dopo, il *Conseil d’État* avrebbe posto un limite alla ratifica della convenzione quadro sul diritto delle minoranze nazionali del Consiglio d’Europa.

Il *Conseil d’État* era stato adito dal Primo ministro in merito alla ratifica della convenzione quadro sul diritto delle minoranze nazionali del Consiglio d’Europa. In particolare, si poneva la questione se la ratifica della medesima convenzione fosse contraria a regole o a principi di rango costituzionale. Con parere n. 357-446 del 6 luglio 1995<sup>14</sup>, il *Conseil d’État* si è opposto alla ratifica della Convenzione.

---

*constitutionnel*, dec. n. 82-138 DC, Legge sullo statuto speciale della Corsica (*cons.* 9). La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-82-138-dc-du-25-fevrier-1982.7992.html>.

<sup>12</sup> *Conseil constitutionnel*, dec. n. 2001-454 DC, legge relativa alla Corsica. La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2001454DC2001454dc.pdf>.

<sup>13</sup> Per maggiori informazioni, v. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=fr#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr#EndDec).

<sup>14</sup> *Conseil d’État*, *Ass. gén., section Finances*, parere n. 357-446 del 6 luglio 1995, reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-etat.fr/content/download/832/2524/version/1/file/357466.pdf>.

È stato evidenziato che, anche se il testo della Convenzione non definisce esplicitamente il concetto di “minoranza”, si possono comunque identificare alcuni elementi costitutivi della nozione di “minoranze nazionali” che, a parere del *Conseil d’État*, possono essere definite come “gruppi di persone stabiliti sul territorio dello Stato e che hanno in comune una identità etnica, culturale, linguistica e religiosa diversa da quella della maggioranza”. Non si può, quindi, escludere che la qualifica di “minoranza nazionale” sia riconosciuta, non solo a gruppi di persone straniere, ma anche a gruppi composti da cittadini francesi. Richiamando la decisione del *Conseil constitutionnel* n. 91-290 DC del 9 maggio 1991 e l’art. 1 Cost., il *Conseil d’État* ha sottolineato che la Legge fondamentale impedisce di riconoscere qualunque categoria diversa dal popolo francese, composto da tutti i cittadini francesi, senza distinzione di origine, di razza o di religione. Sulla scorta di queste considerazioni, la Convenzione-quadro non è stata firmata.

#### **4. La (mancata) ratifica della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie<sup>15</sup>**

Con la dec. n. 99-412 DC del 15 giugno 1999<sup>16</sup>, il *Conseil* ha considerato alcune disposizioni della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, firmata dalla Francia nel 1998, contrarie alla Costituzione. Confermando i principi sanciti dalla dec. n. 91-290 DC, il *Conseil* ha stabilito che, conferendo diritti specifici a gruppi di locutori di lingue regionali o minoritarie all’interno di territori nei quali tali lingue sono praticate, alcune disposizioni della Carta avrebbero violato i principi costituzionali di indivisibilità, di uguaglianza e di *unicité* del popolo francese (*cons.* 5). Di conseguenza, la ratifica poteva avvenire solo mediante una revisione costituzionale, la quale, però, non è mai stata realizzata per mancanza di un accordo politico.

---

<sup>15</sup> *Conseil constitutionnel*, dec. n. 99-412 DC, del 15 giugno 1999, Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1999/99-412-dc/decision-n-99-412-dc-du-15-juin-1999.11825.html>.

<sup>16</sup> *Conseil constitutionnel*, dec. n. 99-412 DC del 15 giugno 1999. La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1999/99-412-dc/decision-n-99-412-dc-du-15-juin-1999.11825.html>.

## 5. Il caso specifico dei territori d'oltremare

I territori d'oltremare hanno sollevato notevoli difficoltà in merito all'applicazione dei concetti di unità ed indivisibilità della Repubblica francese.

Un primo esempio di deroga alla tradizione unitaria e repubblicana francese è quello relativo allo statuto della Nuova Caledonia, disciplinato dal titolo XIII Cost. Tale deroga può essere individuata nel riconoscimento di un "popolo kanak" e di una sovranità condivisa negli accordi di Nouméa del 1998. Devesi tuttavia sottolineare che tali elementi non hanno una natura prescrittiva e sono, *a priori*, privi di natura normativa, essendo confinati nel preambolo dell'accordo di Nouméa.

Più significativa è stata la questione del riconoscimento, anche se implicito, di un popolo maori. Nel 2000, il *Conseil* era stato adito da oltre sessanta deputati e senatori che avevano impugnato la legge che disciplinava una consultazione della popolazione di Mayotte. I ricorrenti sostenevano che, individuando una frazione della popolazione nazionale per consultarla, il legislatore avrebbe riconosciuto implicitamente l'esistenza di un popolo maori, violando, di conseguenza, i principi di indivisibilità della Repubblica e di unicità del popolo francese. Nella dec. n. 2000-428 DC del 4 maggio 2000<sup>17</sup>, il *Conseil constitutionnel* ha respinto tali doglianze, ricordando che la Costituzione del 1958 fa una distinzione tra il popolo francese ed i popoli dei territori di oltremare, ai quali è riconosciuto il diritto alla libera determinazione ed alla libera espressione della propria volontà. Tale decisione, che si è discostata dalla posizione adottata dal *Conseil* nelle dec. 91-290 DC del 9 maggio 1991 e n. 99-412 DC del 15 giugno 1999, è stata sottoposta a critiche in dottrina. Qualche mese dopo, però, il *Conseil* ha rettificato la sua posizione: nella dec. 2000-435 DC del 7 dicembre 2000, infatti, ha evocato in maniera generica solo la nozione di "popolazioni di oltremare" (*cons.* 43).

In linea con tale ultima decisione, la riforma costituzionale del 28 marzo 2003 sull'organizzazione decentrata della Repubblica ha ridisegnato il rapporto della Repubblica con l'oltremare escludendo qualunque riferimento, diretto o implicito, alle nozioni di "popolo" o "popoli" d'oltremare e utilizzando solo quella di "popolazioni d'oltremare". In tal modo, è stato realizzato un compromesso che non implichi il riconoscimento di minoranze, facendo delle popolazioni

---

<sup>17</sup> Dec. n. 2000-428 DC del 4 maggio 2000, legge di organizzazione di una consultazione della popolazione di Mayotte. La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2000/2000-428-dc/decision-n-2000-428-dc-du-4-mai-2000.448.html>.

d'oltremare una realtà demografica e geografica che rimane però una mera componente del popolo francese nel quale sono incorporate. Tale compromesso è espresso al primo comma dell'art. 72-3, secondo il quale *“la Repubblica riconosce, in seno al popolo francese, le popolazioni d'oltremare, in un comune ideale di libertà, uguaglianza e fraternità”*.

# GERMANIA

di Maria Theresia Roerig

## 1. La nozione delle “minoranze” ai sensi della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali

La Repubblica federale di Germania ha ratificato la Convenzione quadro redatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, in data 22 luglio 1997, con una legge federale. Il 23 luglio 1997 la Convenzione è entrata in vigore in Germania ed ha il rango di una legge federale. Oltre a detta Convenzione, la Germania ha anche ratificato la Carta europea delle lingue minoritarie e regionali, entrata in vigore nel 1999, che viene definita “*menu convention*” per i suoi elementi opzionali e che garantisce la tutela delle lingue delle minoranze nazionali, che in Germania sono: il danese, il frisone del nord ed il “saterfrisone”, la lingua rom e l’alto ed il basso sorbo. A completare il quadro normativo in tema di tutela di minoranze a livello europeo contribuisce (sebbene finora non ad un livello significativo) la Cedu, ed in particolare il suo Protocollo Addizionale n. 12 (entrato in vigore nel 2005), che espande la portata delle garanzie contro ogni forma di discriminazione (inclusa l’appartenenza ad una minoranza nazionale) contenute nell’art. 14 della Convenzione<sup>1</sup>.

Come noto, nella Convenzione quadro del 1995 non si rintraccia la definizione del concetto di “minoranza nazionale”: le divergenze tra le delegazioni degli Stati contraenti circa il contenuto preciso di tale definizione hanno impedito qualunque tentativo di codificazione.

A livello internazionale, la definizione di minoranza più accreditata in sede ufficiale è quella contenuta nel *Rapporto speciale della Commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze*, dal titolo *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités*

---

<sup>1</sup> A livello internazionale, la Germania ha inoltre aderito al Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, il cui art. 27 tutela la cultura e la lingua delle persone che appartengono alle minoranze, al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (sempre del 19 dicembre 1966) ed alla Convenzione internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966 (ICERD, detta anche Convenzione di New York). Sono infine attuati in Germania i documenti della OSCE, in particolare il Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana del 29 giugno 1990. La Repubblica federale di Germania, il Land *Schleswig Holstein* ed il Regno della Danimarca hanno infine costituito lo “*European Centre for Minority Issues (ECMI)*” in Flensburg (Germania) nel 1996.

*ethniques, religieuses et linguistiques*, elaborato da Francesco Capotorti nel 1977<sup>2</sup>. Con il termine “minoranza”, Capotorti intende un gruppo che è “numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, in una posizione non-dominante, i cui membri – essendo cittadini dello stato – posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua”.

Con precipuo riferimento alla Convenzione quadro del 1995, la Germania è tra gli Stati membri che al momento della ratifica hanno ritenuto di formulare delle dichiarazioni unilaterali, per precisare la loro interpretazione del concetto di minoranza nazionale, con l’evidente finalità di allontanare o di limitare quanto più possibile il campo di applicazione della Convenzione stessa<sup>3</sup>.

In base alla dichiarazione della Repubblica federale di Germania, essa considera minoranze nazionali esclusivamente (i) i Danesi di nazionalità tedesca, e (ii) i membri del popolo sòrabo di nazionalità tedesca. Ha dichiarato di applicare la Convenzione anche ai gruppi etnici residenti tradizionalmente in Germania, quali (iii) i Frisoni di nazionalità tedesca e (iv) i Sinti e i Rom di nazionalità tedesca<sup>4</sup>.

Si tratta di radicate minoranze nazionali, ovvero gruppi che vivono da secoli sul territorio oggi appartenente alla Germania e che hanno però una propria lingua e cultura ed una propria storia: i danesi (circa 50.000, si trovano per lo più nella parte meridionale dello Schleswig, in territorio tedesco); i frisoni (circa 10.000 frisoni che parlano il “frisone del nord” si trovano lungo le coste del Mare del Nord, in parte nello Schleswig-Holstein e sulle isole Helgoland, Sylt, Föhr, Amrum; i “Saterfriesen” sono circa 2.000 e si trovano nella parte nordoccidentale della Bassa Sassonia); i sinti e i rom (circa 70.000, la maggior parte dei quali vive nelle capitali tedesche Berlino, Amburgo, Colonia-Düsseldorf, Kiel, ma anche

---

<sup>2</sup> F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (1979).

<sup>3</sup> Cfr. M. DUGNANI, *La protezione delle minoranze nell’ambito del Consiglio d’Europa: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, reperibile alla pagina: <https://www.diritto.it/articoli/europa/dugnani3.html>.

<sup>4</sup> Letteralmente la dichiarazione (resa l’11 maggio 1995) così recita: “La Convenzione-quadro non contiene alcuna definizione del termine minoranze nazionali. Di conseguenza, spetta ad ogni Parte contraente determinare i gruppi ai quali esso si applicherà in seguito alla ratifica. Nella Repubblica federale di Germania sono considerati minoranze nazionali i Danesi di nazionalità tedesca e i membri del popolo sòrabo di nazionalità tedesca. La Convenzione-quadro verrà applicata anche ai gruppi etnici residenti tradizionalmente in Germania, quali i Frisoni di nazionalità tedesca e i Sinti e i Rom di nazionalità tedesca”.

vicino a città più piccole ad esempio nell'Assia, in Baviera, nel Baden<sup>5</sup>); il popolo sorbo (circa 60.000 persone in Sassonia, Brandeburgo; è una minoranza slava, già presente ad est del fiume Elba dai tempi delle migrazioni dei popoli germanici).

Non rientrano invece in questa definizione le minoranze 'nuove', ossia immigrati turchi, italiani, serbi, etc. Questo in quanto, per le minoranze nazionali, esiste un antico diritto alla identità ed il territorio è un elemento identificativo.

L'assenza di alcuna definizione di "minoranza nazionale" nella Convenzione quadro ha permesso agli Stati di depositare, all'atto della ratifica, dichiarazioni che introducono definizioni più o meno restrittive del concetto di "minoranza nazionale" (si vedano, oltre alla dichiarazione tedesca, anche le dichiarazioni di Bulgaria, Danimarca, Estonia e Svizzera)<sup>6</sup>. Diversamente da questa interpretazione, esiste però un orientamento importante in materia, che risale alla Lega delle Nazioni, secondo cui l'esistenza di una minoranza è una questione di fatto, non di diritto<sup>7</sup>. Tale impostazione è stata confermata a livello internazionale dal *Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani* nel Commento generale all'art. 27 (diritti delle minoranze) del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>8</sup>. Alla luce dell'esistenza di specifici parametri e criteri oggettivi di appartenenza individuati dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani (essenzialmente lingua, cultura e/o religione condivise), la Germania non è tuttavia orientata ad applicare l'interpretazione che prevale a livello internazionale anche alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa.

Nella sua seconda Relazione<sup>9</sup> al Consiglio d'Europa relativa alla Convenzione quadro (ricevuta dal Consiglio il 13 aprile 2005), la Germania ha chiarito – prendendo posizione sull'*Opinion on Germany* [CM(2002) 43, no.73] la quale suggeriva di considerare l'inclusione anche di altri gruppi nello scopo della

---

<sup>5</sup> I sinti ed i rom sono presenti in Germania già dal 14°-15° secolo e prima del nazionalsocialismo erano cittadini tedeschi a pieno titolo; durante il nazionalsocialismo vennero deportati in campi di concentramento circa 500.000 rom/sinti.

<sup>6</sup> Sull'ammissibilità di questo tipo di dichiarazioni alla luce della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, cfr. FROWEIN – BANK, *The effect of Member States Declarations Defining "National Minorities" upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention*, in *ZaöRV* 59 (1999), 649.

<sup>7</sup>Cfr. A. COFELICE, *L'azione del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, reperibile alla pagina: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Lazione-del-Consiglio-dEuropa-per-la-protezione-delle-minoranze-nazionali/182>.

<sup>8</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, *General Comment* No. 23, 08/04/94, para. 5.2.

<sup>9</sup> La relazione è reperibile alla pagina: <https://www.coe.int/en/web/minorities/germany> (v. p. 5 s.); vedi anche la Relazione pervenuta al Consiglio d'Europa il 9 aprile 2009 (p. 23 s.).

Convenzione sulla base degli singoli articoli – di avere la competenza per definire la nozione delle minoranze, non essendo prevista alcuna definizione dalla Convenzione stessa. Si sono specificati inoltre i cinque criteri in base a cui gruppi della popolazione vengono considerati dalla Repubblica federale tedesca quali “minoranze nazionali” ai sensi della Convenzione quadro (essenzialmente gruppi etnici tradizionalmente residenti in Germania): i suoi membri sono cittadini tedeschi (v. anche la definizione di Capotorti, *infra*); si distinguono dalla popolazione di maggioranza nella misura in cui abbiano una propria lingua, cultura e storia, cioè una propria identità; essi desiderano mantenere tale identità; essi sono tradizionalmente residenti in Germania; e vivono nelle aree tradizionali di insediamento (con riferimento a quest’ultimo criterio un’eccezione viene fatta con riferimento ai Sinti e Roma tedeschi, che vivono sparsi in tutta la Germania senza avere un loro territorio di insediamento).

A livello interno, la tutela delle minoranze viene attuata in Germania tramite la Legge fondamentale (sebbene essa non contenga alcun riferimento specifico alla tutela delle “minoranze” nazionali, etniche o linguistiche) e le costituzioni dei vari *Länder*, in particolare tramite il principio di non-discriminazione (cfr. art. 3, par. 3 co. 1 LF: “*Nessuno può essere danneggiato o favorito in base alla sua origine, alla razza, alla lingua, al luogo in cui risiede o da cui proviene, al suo credo, alle sue convinzioni religiose o politiche*”), nonché tramite numerose leggi a livello sub-costituzionale (sia del *Bund* che dei *Länder*)<sup>10</sup>, ivi inclusa la legge generale sulla parità di trattamento (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG*) del 18 agosto 2006, con cui è stata attuata la direttiva CE 2000/43 contro il razzismo.

Essendo gli appartenenti alle minoranze indicate cittadini tedeschi, essi godono di tutti i diritti e le libertà della Legge fondamentale. Maggiori indicazioni in relazione alle minoranze si rinvencono solo nelle Costituzioni dei singoli *Länder* dove vi sono articoli specifici dedicati alla questione delle minoranze, in particolare nei *Länder* in cui sono presenti le minoranze nazionali, ovvero il Brandeburgo, la Sassonia e lo Schleswig-Holstein. Le Costituzioni dei *Länder* in cui si fa diretto riferimento alle “minoranze nazionali”, “minoranze etniche o linguistiche” e/o a “minoranze straniere”, sono quelle di Brandeburgo; Schleswig-Holstein; Sassonia; Renania-Palatinato; Meclemburgo-Pomerania Anteriore;

---

<sup>10</sup> Cfr., per un elenco della normativa attuativa della Convenzione quadro, l’Appendix A alla prima relazione della Germania al Consiglio d’Europa del 1999 (ACFC/SR (99) 17, pervenuto al Consiglio d’Europa il 24 febbraio 2000) reperibile alla pagina: <https://rm.coe.int/168008b2b9>.



Sassonia-Anhalt<sup>11</sup>. Ci sono però differenze riguardo al tipo di minoranza cui si fa riferimento e anche al tipo di impegno preso dal *Land* (se solo a rispettare oppure anche a tutelare o promuovere determinati diritti ed interessi delle minoranze). Nella Costituzione del Brandeburgo<sup>12</sup>, si fa riferimento solo alla minoranza nazionale sorba: in questo caso vengono stabiliti veri e propri diritti per i sorbi, con obbligo per il *Land* di tutelare e promuovere tali diritti. Nella Costituzione dello Schleswig-Holstein, si parla solo di “minoranza nazionale”, con particolare riferimento ai danesi e ai frisoni. In questo caso si parla di diritto di “essere tutelati ed incentivati”<sup>13</sup>. La Costituzione della Sassonia<sup>14</sup>, che è del 1992, fa

---

<sup>11</sup> Cfr., per ulteriori ragguagli, G. CERRINA FERONI: *L'esperienza tedesca di multiculturalismo: società multietnica e aspirazioni di identità etnoculturale*, reperibile alla pagina: <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/organizzazione/stato/Multiculturalismo%20tedesco%20CERRINA%20FERONI.pdf>. Riferimenti alla convivenza tra diverse culture si trovano solo negli articoli dedicati alla formazione scolastica delle seguenti Costituzioni: Brandeburgo (1992, tra gli scopi dell'istruzione all'art. 28 si cita la “solidarietà nella convivenza tra culture”); Brema (1947, tra gli scopi dell'istruzione si cita all'art. 26, co. 4, la “partecipazione alla vita culturale del proprio popolo e di popoli stranieri”); Turingia (1992, anche qui tra gli scopi dell'istruzione scolastica all'art. 22 si cita la “disponibilità alla pace nella convivenza tra le culture e tra i popoli”).

<sup>12</sup> L'art. 25 così recita: (1) *Si garantisce il diritto del popolo sorbo alla tutela, la conservazione e la cura della sua identità nazionale e del suo territorio di insediamento. Il Land, i comuni e le associazioni comunali promuovono la realizzazione di questo diritto, soprattutto l'autonomia culturale e la partecipazione politica attiva del popolo sorbo.* (2) *Il Land si impegna ad assicurare l'autonomia culturale dei sorbi anche a livello interregionale.* (3) *I sorbi hanno il diritto di conservare e promuovere la lingua e la cultura sorbe nella vita pubblica e il loro insegnamento nelle scuole e negli asili.* (4) *Nel territorio di insediamento dei sorbi la lingua sorba deve essere inclusa nelle iscrizioni pubbliche. La bandiera sorba ha i colori blu, rosso e bianco.* (5) *I diritti dei sorbi vengono regolati da una legge. Questa deve garantire che rappresentanti sorbi partecipino alla legislazione riguardante i sorbi.*

<sup>13</sup> Art. 6: (1) *La dichiarazione di appartenenza ad una minoranza nazionale è libera; essa non esonera dai generali doveri civili.* (2) *L'autonomia culturale e la partecipazione politica delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici sono tutelati dal Land, dai comuni e dalle associazioni di comuni. La minoranza nazionale danese, la minoranza dei Sinti e Rom tedeschi ed il popolo frisone hanno diritto di essere tutelati e promossi.*

Art. 12, comma 4: *I responsabili dell'educazione decidono se i loro bambini debbano frequentare la scuola di una minoranza nazionale.*

<sup>14</sup> Art. 2, comma 4: *Nella zona di insediamento dei sorbi possono essere esposti, accanto ai colori e agli stemmi del Land, a pari diritto, quelli dei sorbi. In Slesia possono essere esposti, accanto ai colori e agli stemmi del Land, a pari diritto, i colori e gli stemmi del popolo della bassa Slesia.*

Art. 5: (1) *Al popolo della Sassonia appartengono i cittadini appartenenti al popolo tedesco, a quello sorbo e ad altri popoli. Il Land riconosce il diritto alla patria.* (2) *Il Land garantisce e tutela il diritto delle minoranze nazionali ed etniche di nazionalità tedesca alla conservazione della loro identità, così come alla cura della loro lingua, della religione, della cultura e della loro tradizione* (3) *Il Land rispetta gli interessi delle minoranze straniere i cui membri risiedono in situazione regolare in Germania.*

riferimento anche alla necessità che il *Land* rispetti gli interessi delle “minoranze straniere” regolarmente residenti in Germania (art. 5, comma 3), e quindi implicitamente si prende atto degli effetti dell’immigrazione e si afferma la necessità che il *Land* rispetti, non solo le minoranze nazionali (in questo caso i sorbi), ma anche quelle straniere (ad esempio turchi, italiani etc.). È, peraltro, l’unico *Land* in cui compare un articolo del genere. Si fa dunque una distinzione tra minoranze etniche con nazionalità tedesca, ma appartenenti ad altri popoli, e “minoranze straniere” formate da gruppi di persone che non hanno la cittadinanza tedesca ma risiedono regolarmente in Germania. Nel primo caso, si parla di “tutelare e garantire il diritto alla conservazione della lingua, della cultura etc.”, nel secondo caso si parla solo di “rispettare gli interessi”. Nella Costituzione della Renania-Palatinato<sup>15</sup>, in trova solo un generico riferimento al rispetto delle minoranze etniche e linguistiche, al comma 4 dell’art. 17, sul principio di eguaglianza. Nella Costituzione del Meclemburgo-Pomerania Anteriore<sup>16</sup> si fa riferimento a “minoranze nazionali e etniche i cui membri abbiano nazionalità tedesca” (si parla di tutela dell’autonomia culturale). Nella Sassonia-Anhalt<sup>17</sup>, non si fa riferimento a minoranze nazionali, ma solo a minoranze “culturali e etniche” (anche qui si parla di tutela dell’autonomia culturale).

---

*Art. 6: (1) I cittadini che appartengono al popolo sorbo e risiedono nel Land rappresentano una parte del popolo del Land con pari diritti rispetto alle altre. Il Land garantisce e tutela il diritto alla conservazione della loro identità così come alla cura e allo sviluppo della loro lingua, della loro cultura e della loro tradizione, soprattutto tramite le scuole, gli asili e altre istituzioni culturali. (2) Nella pianificazione comunale e del Land si deve tener presente delle necessità vitali del popolo sorbo. Il carattere sorbo-tedesco della zona di stanziamento dei sorbi deve essere conservato. (3) La collaborazione interregionale dei Sorbi, soprattutto tra l’alto e il basso Lausitz, è interesse del Land.*

<sup>15</sup> Art. 17: *(1) Tutti sono uguali di fronte alla legge. (4) Lo stato rispetta le minoranze etniche e linguistiche.*

<sup>16</sup> Art. 18. *L’autonomia culturale delle minoranze etniche e nazionali e dei gruppi etnici i cui appartenenti sono cittadini con nazionalità tedesca è sotto tutela speciale del Land.*

<sup>17</sup> Art. 37: *(1) L’autonomia culturale e la partecipazione politica delle minoranze etniche sono tutelate dal Land e dai comuni. (2) La dichiarazione di appartenenza ad una minoranza etnica è libera; essa non esonera dai generali doveri civili.*

# REGNO UNITO

a cura di Sarah Pasetto

## 1. Introduzione

Il Regno Unito ha ratificato la Convenzione quadro sulla tutela delle minoranze nazionali il 15 gennaio 1998, che è entrata in vigore nell'ordinamento nazionale il 1° maggio dello stesso anno. Come osservato peraltro sin dall'inizio, nella prima relazione redatta dal Regno Unito ai termini dell'art. 25, comma 1, della Convenzione quadro<sup>1</sup>, l'Esecutivo britannico ha sottolineato che l'ordinamento non prevede una definizione del termine “minoranza nazionale” ma che si applica, ai fini della Convenzione, la definizione di “gruppo razziale”, stabilita a livello legislativo per la prima volta nel *Race Relations Act 1976* ed oggi contenuta nell'*Equality Act 2010*<sup>2</sup>. La *section 9* di quest'ultima legge stabilisce che la razza è una caratteristica tutelata che include “(a) il colore; (b) la nazionalità; (c) le origini etniche o nazionali”. In particolare, “(a) un riferimento ad una persona che possiede una determinata caratteristica tutelata è un riferimento ad una persona di un determinato gruppo razziale; (b) un riferimento a persone che condividono una caratteristica protetta è un riferimento a persone dello stesso gruppo razziale” (*section 9(2)*). Un “gruppo razziale” è un “gruppo di persone definite con

---

<sup>1</sup> HOME OFFICE, *Report submitted by the United Kingdom pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/SR(1999)013, 1999, <https://rm.coe.int/168008b194>. Al pari degli altri Stati aderenti alla Convenzione quadro, anche il Regno Unito è soggetto ai “cicli” periodici di monitoraggio: i testi delle relative relazioni sono reperibili alla pagina <https://www.coe.int/en/web/minorities/united-kingdom>.

<sup>2</sup> Nel 1976, la legge ha posto il divieto di discriminazione razziale nel contesto del lavoro, dell'istruzione e della formazione, della fornitura di beni, strutture, servizi e locali e dell'utilizzo e gestione di locali. Rispetto alla legge del 1976, l'attuale formulazione della normativa non utilizza più il termine “razza” per indicare una motivazione od un gruppo razziale, probabilmente perché quello della razza è un concetto obsoleto e screditato, che mirava a distinguere le persone in base a differenziazioni biologiche (J. WADHAM – A. ROBINSON – D. RUEBAIN – S. UPPAL, *Blackstone's Guide to the Equality Act 2010*, 2017, Blackstone, Londra, p. 23).

Secondo la *section 9(5)*, un ministro dell'Esecutivo può stabilire, attraverso l'emanazione di legislazione secondaria, che la casta sia un aspetto della razza. Nella sentenza *Chandok v Tirkey* ([2014] UKEAT /0190/14), l'*Employment Appeals Tribunal* ha chiarito che la definizione di “razza” nell'*Equality Act 2010* non è esaustiva e molte delle circostanze collegate alla considerazione della casta, nelle sue diverse forme, potrebbero ben rientrare nella definizione, in quanto il significato di “origini etniche” è ampia e flessibile e ricomprende – a seguito della pronuncia della Corte suprema del 2009 nel caso *JFS*, v. par. 2.2., *infra* – anche caratteristiche determinate dalla semplice “discendenza”.

riferimento alla razza; ed un riferimento al gruppo razziale di una persona è un riferimento ad un gruppo razziale nel quale la persona rientra” (*section 9(3)*). “Il fatto che un gruppo razziale ricomprenda due o più gruppi razziali separati non osta a che costituisca un gruppo razziale particolare” (*section 9(4)*).

Secondo l’Esecutivo, la definizione di gruppo razziale “include le [...] comunità di minoranza etnica (o le minoranze visibili) e gli scozzesi, gli irlandesi ed i gallesi, i quali sono definiti alla stregua di un gruppo razziale in virtù delle loro origini nazionali. Anche gli zingari (ed i *Travellers* nell’Irlanda del Nord) sono ritenuti gruppi razziali ai sensi dell’*Act*”<sup>3</sup>. L’Esecutivo precisa comunque che “queste identità nazionali storiche nel Regno Unito non sono, in alcun modo, etnicamente esclusive. Gli appartenenti alle comunità di minoranza etnica, allo stesso modo del resto della popolazione del Regno Unito, possono sentirsi identificati con una o un’altra delle parti costituenti il Regno Unito. Ad esempio, essere gallesi non dipende dall’essere bianchi”.

Dunque, il gruppo razziale è un gruppo di persone che condivide un colore, un’etnia od un’origine nazionale o nazionalità. Una persona può rientrare in più gruppi razziali ed un unico gruppo razziale può includere più gruppi razziali, senza per questo dover esorbitare dalla definizione. I gruppi razziali possono anche essere definiti in negativo (ad esempio, individui “non britannici”<sup>4</sup>). La portata esatta della definizione di “gruppo razziale” è una determinazione che spetta alle corti<sup>5</sup>.

## **2. Rassegna delle decisioni delle corti costituzionali e/o supreme rilevanti**

La giurisprudenza è fondamentale nel contesto della Convenzione quadro sulla tutela delle minoranze nazionali, in quanto ad essa è demandata la decisione di quali gruppi possano essere ritenuti un gruppo razziale e pertanto beneficiare della protezione approntata dallo strumento sovranazionale.

---

<sup>3</sup> HOME OFFICE, cit., parr. 2 e 47.

<sup>4</sup> *Orphanus v Queen Mary College* [1985] IRLR 349.

<sup>5</sup> HOME OFFICE, cit.

## 2.1. La nozione di minoranza nazionale

Un gruppo etnico è considerato come una comunità distinta e separata in virtù di determinate caratteristiche. In *Mandla v Dowell Lee*<sup>6</sup>, sentenza del 1983, la *House of Lords* ha stabilito che l'etnia non è sinonimo di "razza", in senso stretto e biologico; piuttosto, va interpretata in maniera relativamente lata, tenendo conto dell'esistenza di determinate caratteristiche culturali ed etniche: una storia condivisa risalente ed una tradizione culturale propria. In secondo luogo, si può tenere conto di altre qualità, quali una lingua e/o una letteratura condivise<sup>7</sup>, una comune fede, l'origine o discendenza geografica condivisa o il senso di appartenere ad una minoranza o ad un gruppo oppresso o dominante. Il concetto di gruppo etnico può includere anche persone convertite o che entrano a far parte del gruppo attraverso il matrimonio, a condizione che vengano accettati dai membri del gruppo; parimenti, le persone che hanno lasciato il gruppo possono essere ritenute escluse<sup>8</sup>.

Il portato della sentenza resa nel caso *Mandla* è stato ampliato dalla Corte suprema del Regno Unito nella decisione del caso *R v Governing Body of JFS and Others*<sup>9</sup>, la quale ha interpretato le previsioni legislative in modo tale da ricomprendere nella definizione di "gruppo razziale" anche la discendenza. Ciò al fine di conformare l'ordinamento nazionale a principi di diritto umanitario internazionale ed europeo. Infatti, lo *Human Rights Act 1998* vieta la discriminazione sulla base della discendenza nell'esercizio dei diritti sanciti dall'art. 14 Cedu, mentre il Comitato Onu sull'eliminazione di tutte le forme di

---

<sup>6</sup> [1983] 2 AC 548.

<sup>7</sup> La lingua da sola non è sufficiente: *Gwynedd County Council v Jones*, EAT/554/85, [1986] ICR 833, EAT.

<sup>8</sup> In base alle indicazioni stabilite nella sentenza *Mandla*, le corti britanniche hanno confermato che sono da ritenersi gruppi etnici (e quindi gruppi razziali) i *sikh* (la stessa decisione *Mandla*), gli ebrei (*Seide v Gillette Industries Ltd* [1980] IRLR 427), i *rom* (*Commission for Racial Equality v Dutton* [1989] IRLR 8), gli *Irish Travellers* (*O'Leary v Allied Domecq Inns Ltd* CL 950275 luglio 2000, Central London County Court) e gli *Scottish Travellers* (*MacLennan v Gypsy Traveller Education and Information Project* ET Case No 13272/07). Per contro, i musulmani ed i rastafariani non sono stati considerati gruppi razziali (situazione, in merito ai primi, rilevata espressamente anche dal Comitato consultivo della Convenzione quadro: v. <https://rm.coe.int/16806fb9ab>, par. 19); essi godono, peraltro, delle tutele contro la discriminazione per motivi religiosi ai sensi dell'*Equality Act 2010*, che ha consolidato la protezione fornita dalle misure secondarie di attuazione della direttiva 2000/78/CE dell'Unione europea.

<sup>9</sup> [2009] UKSC 15.

discriminazione razziale ha dichiarato che la discriminazione fondata sulla casta è una forma di discriminazione basata sulla discendenza, vietata ai sensi della Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale, ratificata dal Regno Unito.

Il Regno Unito ha ratificato il Patto internazionale sui diritti civili e politici, del 1966, nel maggio 1976, senza però trasporlo nell'ordinamento nazionale; in ogni caso, la giurisprudenza ha stabilito che sia comunque possibile invocarlo in sede di giudizio<sup>10</sup>. Per ciò che riguarda l'art. 27, non oggetto di riserva da parte del Regno Unito<sup>11</sup>, la massima corte britannica, in diverse occasioni anche recenti, ha ommesso di farvi riferimento: si pensi al caso riguardante gli abitanti dell'Irlanda del Nord<sup>12</sup> ed a quello relativo agli abitanti delle Isole Chagos<sup>13</sup>.

## 2.2. Nazione e popolo

Il concetto di “popolo”, o *people*, non gode di una particolare tutela nell'ordinamento britannico. Si tratta di un termine solitamente utilizzato in maniera generica, ad indicare gli individui appartenenti al gruppo razziale in questione. Tuttavia, è vero anche che si presta più facilmente all'associazione ai gruppi razziali fondati sulla nazione o sulle origini nazionali. Sono, questi ultimi, concetti che assumono particolare rilievo nel contesto britannico, alla luce del fatto che la Gran Bretagna è costituita di tre nazioni distinte: Scozia, Inghilterra e Galles (cui si aggiunge, nel quadro del Regno Unito, anche l'Irlanda del Nord). Alla fine degli anni '90 dello scorso secolo, queste distinzioni storico-culturali hanno ottenuto anche un riconoscimento a livello giuridico, attraverso le diverse

---

<sup>10</sup> Si v., da ultimo, la sentenza resa nel 2015 dalla Corte suprema del Regno Unito nel caso *R (on the application of SG and others (previously JS and others)) (Appellant) v Secretary of State for Work and Pensions (Respondent)*, [2015] UKSC 16, par. 116.

<sup>11</sup> Le riserve sono visionabili *on line* alla pagina [https://treaties.un.org/doc/db/survey/humanrightsconvs/chapt\\_iv\\_4/reservations/uk.pdf](https://treaties.un.org/doc/db/survey/humanrightsconvs/chapt_iv_4/reservations/uk.pdf).

<sup>12</sup> *Reference by the Court of Appeal (Northern Ireland) – In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review*, [2017] UKSC 5, del 24 gennaio 2017; per il fascicolo depositato presso la massima corte dal richiedente, v. [https://www.mcivorfarrell.com/wp-content/uploads/2016/11/mccord\\_applicants-case\\_291116.pdf](https://www.mcivorfarrell.com/wp-content/uploads/2016/11/mccord_applicants-case_291116.pdf) (par. 40).

<sup>13</sup> *R (on the application of Bancoult No 3) (Appellant) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Respondent)*, [2018] UKSC 3, dell'8 febbraio 2018 (oggetto di segnalazione a cura dell'Area di diritto comparato inviata, in data 8 febbraio 2018). La Corte suprema ha, in effetti, ommesso di considerare le argomentazioni da tempo risalente invocate dagli abitanti delle Isole Chagos fondate sull'art. 27 del Patto (v. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfaaff/147/147we26.htm>).

leggi che hanno devoluto diverse funzioni agli apparati governativi e legislativi delle singole regioni<sup>14</sup>.

Nella sentenza *Ealing LBC v Race Relations Board*, del 1972, la *House of Lords* (all'epoca la massima corte britannica) ha confermato che “la legge, in sé, non reca alcuna definizione del termine “origini nazionali”. [...] La ‘nazionalità’, nel senso della cittadinanza di un determinato Stato, non va confusa con la ‘nazionalità’ intesa come l'appartenenza ad una certa nazione nel senso della razza. Pertanto, ai sensi del diritto internazionale, gli inglesi e gli scozzesi sono, nonostante la loro diversa nazionalità per quanto riguarda la razza, tutti di nazionalità britannica quanto a cittadinanza”. Proseguendo, la corte ha ribadito che l'origine, “nel senso comune, significa una fonte, qualcuno o qualcosa da cui qualcuno o qualcosa è disceso. ‘Nazione’ e ‘avente la nazionalità di’ [*national*], in senso comune e non giuridico, sono anch'essi termini vaghi. Non implicano, necessariamente, la condizione di Stato. [...] La Scozia non è una nazione agli occhi del diritto internazionale, ma gli scozzesi costituiscono una nazione in ragione degli elementi più potenti nella creazione dello spirito nazionale: tradizione, memoria popolare, un sentimento di comunità. [...] Così anche gli inglesi sono una nazione, perché i monarchi normanni, angioini e Tudor li hanno forgiati assieme [...] Attraverso l'*Act of Union* gli inglesi e gli scozzesi hanno perso le rispettive nazionalità, ma hanno conservato le proprie condizioni di nazione; ed i loro discendenti hanno pertanto mantenuto le proprie origini nazionali. Dunque, anche i gallesi sono una nazione, in senso popolare, seppure non giuridico”<sup>15</sup>.

I due concetti di nazionalità ed origine nazionale potrebbero essere differenziati – seppure non senza notevoli difficoltà – facendo riferimento al fatto che la nazionalità riguarda l'appartenenza (attuale) ad una determinata nazione, mentre le origini nazionali descrivono il legame di una persona con una nazione per motivi di nascita (che potrebbe prescindere dall'elemento temporale)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Lo *Scotland Act 1998*, il *Northern Ireland Act 1998* ed il *Government of Wales Act 1998*, poi superato dal *Government of Wales Act 2006*.

<sup>15</sup> La conferma delle origini nazionali, e non di quelle etniche, come idoneo fondamento della considerazione di scozzesi, gallesi ed inglesi alla stregua di gruppi razziali è stata sancita anche in sentenze più recenti: *Northern Joint Police Board v Power* [1997] IRLR 610; e *BBC Scotland v Souster* [2001] IRLR 150. Si nota che i due casi riguardavano la discriminazione contro scozzesi rispetto ad inglesi nell'ambito di lavoro; tuttavia, per analogia, anche i gallesi e gli irlandesi possono essere considerati gruppi razziali separati.

<sup>16</sup> *Ealing LBC v Race Relations Board* [1972] AC 342.

Il caso della Cornovaglia risulta interessante, se non altro perché sottolinea la forte asistematicità del sistema britannico. Nel 2014, l'Esecutivo britannico ha formalmente riconosciuto l'identità distinta del popolo cornovagliese, annunciando che “la fiera storia, la cultura unica e la lingua distinta della Cornovaglia sarebbero state pienamente riconosciute” ai sensi della Convenzione quadro. La decisione implica che i cornovagliesi hanno lo stesso *status* ai sensi della Convenzione quadro degli altri popoli celtici del Regno Unito, gli scozzesi, gallesi ed irlandesi. L'Esecutivo ha avuto cura di sottolineare che l'annunciato riconoscimento non influisce sul ruolo delle corti nel riconoscere i cornovagliesi alla stregua di un gruppo razziale ai sensi dell'*Equality Act 2010*<sup>17</sup>.

Può essere utile notare che le leggi di *devolution* dei poteri ai territori di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord riservano, alle autorità centrali britanniche, le questioni costituzionali e, nel caso della Scozia, anche quelle relative alle pari opportunità<sup>18</sup>. Qualsiasi norma che le autorità oggetto di *devolution* dovessero emanare in queste sfere – tra cui ad esempio quelle eventualmente mirate ad auto-conferirsi qualità o diritti derivanti dallo stato di minoranza nazionale o anche gruppo razziale – risulterebbe pertanto illegittima.

### **2.3. La distinzione tra minoranza nazionale e minoranza linguistica**

Come accennato in precedenza (v. *supra*, par. 2.1.), la lingua è solo uno degli aspetti che viene valutato per stabilire se un gruppo possa essere ritenuto un gruppo razziale. La lingua dello Stato e dell'amministrazione in Inghilterra, Scozia, Irlanda del Nord e Galles è l'inglese. In Galles, il *Welsh Language Act 1993* richiede che l'inglese ed il gallese vengano trattati su base paritaria nel settore pubblico, misura rafforzata tramite l'approvazione del *Welsh Language (Wales) Measure 2011*. In Scozia, il *Gaelic Language (Scotland) Act 2005* ha conferito alla lingua gaelica scozzese il primo riconoscimento a livello giuridico. Nell'Irlanda del Nord, l'irlandese e lo scozzese dell'Ulster sono anch'essi utilizzati assieme all'inglese, sebbene in misura limitata.

L'Esecutivo britannico ha ratificato la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie relativamente all'irlandese ed allo scozzese dell'Ulster (Irlanda del

---

<sup>17</sup> GOV.UK, *Press release: Cornish granted minority status within the UK*, 24 aprile 2014, <https://www.gov.uk/government/news/cornish-granted-minority-status-within-the-uk>.

<sup>18</sup> Si v., ad esempio, la scheda informativa predisposta dal legislatore scozzese: THE SCOTTISH PARLIAMENT, *Devolved and Reserved Matters*, <http://www.parliament.scot/visitandlearn/Education/18642.aspx>.



Nord), allo scozzese ed al gaelico scozzese (in Scozia), al gallese (nel Galles) ed al cornovagliese (in Cornovaglia). A seguito degli impegni intrapresi a seguito della ratifica della suddetta Carta, sono stati istituiti diversi enti per promuovere le lingue tutelate; tuttavia, l'Esecutivo ha di recente tagliato i fondi destinati alla protezione del cornovagliese<sup>19</sup>.

A seguito della firma, da parte del Regno Unito, della Carta sulle lingue regionali o minoritarie del Consiglio d'Europa, l'Esecutivo intende promuovere anche il gaelico in Scozia e l'irlandese nell'Irlanda del Nord.

---

<sup>19</sup> S. MORRIS, *British government accused of neglecting Cornish culture*, in *The Guardian*, 10 marzo 2017, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/mar/10/council-of-europe-criticises-uk-for-cornish-language-funding-cuts>.



# SPAGNA

a cura di Carmen Guerrero Picó

## 1. Cenni introduttivi

La Spagna ha ratificato la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (d'ora in avanti, Convenzione-quadro) il 20 luglio 1995 e lo strumento è entrato in vigore il 1° febbraio 1998<sup>1</sup>.

Attualmente vi sono quattro rapporti nazionali – del 2000, 2006, 2010 e 2014<sup>2</sup> – sull'attuazione della Convenzione-quadro, un'attuazione che può dirsi estremamente circoscritta, nonostante la Spagna non abbia apposto formalmente alcuna riserva o dichiarazione restrittiva per la ratifica. È molto significativa al riguardo la comunicazione del Rappresentante permanente della Spagna presso il Consiglio d'Europa del 14 novembre 2016, in cui si dichiara che “*Spain reiterates that, in line with its constitutional provisions, it has consistently interpreted the Framework Convention in the sense that no national minority exists in its territory. The Framework Convention applies to the Spanish citizens of the «comunidad gitana» (roma, gypsies) although these citizens do not constitute a national minority*”<sup>3</sup>.

La Convenzione-quadro viene ritenuta dalla dottrina spagnola una “grande sconosciuta”<sup>4</sup>; alla disattenzione da parte delle istituzioni si somma l'assenza di dibattito politico e sociale sulle misure di tutela che questa potrebbe favorire.

---

<sup>1</sup> V. *Instrumento de ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995*, in *Boletín Oficial del Estado*, n. 20, del 23 gennaio 1998, 2310 ss., <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-1369>.

<sup>2</sup> I rapporti spagnoli ed i relativi documenti del Comitato consultivo e del Comitato dei Ministri sono reperibili *on line* alla pagina <https://www.coe.int/en/web/minorities/spain>.

<sup>3</sup> *Note Verbale from the Permanent Representation of Spain to the Council of Europe, dated 14 November 2016, registered at the Secretariat General on 15 November 2016*, [https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations?p\\_auth=fCA2uqot&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_enVigueur=false&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_searchBy=state&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_codePays=SPA&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_codeNature=5](https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations?p_auth=fCA2uqot&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=SPA&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=5).

<sup>4</sup> V., per tutti, E. J. RUIZ VIEYTEZ, *España y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales: Una reflexión crítica*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXVI/1, gennaio-giugno 2014, 55 ss., <http://www.revista-redi.es/es/articulos/espana-y-el-convenio-marco-para-la-proteccion-de-las-minorias-nacionales-una-reflexion-critica/>; e J. A. GONZÁLEZ VEGA, *Revisitando el concepto de minoría: derecho internacional, derecho europeo y*

Da un lato, le autorità statali ritengono che l'espressione "minoranza nazionale" sia estranea alla tradizione giuridica e sociale spagnola e che gli eventuali collettivi minoritari siano già sufficientemente tutelati dalla Costituzione, che all'art. 14 Cost. sancisce il principio di uguaglianza ed i divieti di discriminazione, all'art. 2 – oltre a sancire l'indissolubile unità della Nazione – riconosce che l'esistenza delle *nacionalidades* ed all'art. 3 Cost.<sup>5</sup> stabilisce la co-ufficialità di altre lingue insieme con il castigliano. In estrema sintesi, lo Stato delle autonomie garantirebbe un ampio riconoscimento della gestione delle diverse identità all'interno del territorio nazionale, il che annullerebbe, o renderebbe *de facto* superfluo, il riconoscimento delle minoranze. Nonostante l'esistenza di minoranze su base linguistica, religiosa o culturale sia certa, il timore che il riconoscimento della loro identità differenziata possa incidere negativamente sull'unità della Spagna<sup>6</sup> ha pregiudicato l'attuazione della Convenzione-quadro.

---

*práctica española. (A propósito de la aplicación del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales)*, in M. ABAD CASTELOS – M. C. BARRANCO AVILÉS – M. C. LLAMAZARES CALZADILLA (coords.), *Derecho y Minorías*, Dykinson, Madrid, 2015, 15 ss., pubblicato anche in [https://www.researchgate.net/publication/272174130\\_REVISITANDO\\_EL\\_CONCEPTO\\_DE\\_MINORIA\\_DERECHO\\_INTERNACIONAL\\_DERECHO\\_EUROPEO\\_Y\\_PRACTICA\\_ESPANOLA\\_A\\_proposito\\_de\\_la\\_aplicacion\\_del\\_Convenio\\_Marco\\_para\\_la\\_proteccion\\_de\\_las\\_Minorias\\_Nacionales](https://www.researchgate.net/publication/272174130_REVISITANDO_EL_CONCEPTO_DE_MINORIA_DERECHO_INTERNACIONAL_DERECHO_EUROPEO_Y_PRACTICA_ESPANOLA_A_proposito_de_la_aplicacion_del_Convenio_Marco_para_la_proteccion_de_las_Minorias_Nacionales).

<sup>5</sup> Su questo particolare, v., di recente, V. TASA FUSTER, *El sistema español de jerarquía lingüística. desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n. 100, settembre-dicembre 2017, 51 ss., <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/20682>.

<sup>6</sup> Alle note difficoltà nel delimitare la portata del termine "*nacionalidad*" si aggiunge il mancato riconoscimento da parte del Tribunale costituzionale dei cc.dd. "popolo basco" e "popolo catalano", cui si è cercato di attribuire il diritto di auto-determinazione o diritto di decidere.

La STC 103/2008, dell'11 settembre, ha dichiarato l'illegittimità della legge del Parlamento basco n. 9/2008, del 27 giugno (legge di convocazione e disciplina di una consultazione popolare diretta ad ottenere l'espressione dell'opinione dei cittadini della Comunità autonoma dei Paesi baschi circa l'apertura di negoziati per raggiungere la pace e la normalizzazione politica), per motivi di ordine competenziale, sostanziale (l'inesistenza di un popolo basco sovrano) e procedimentale (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6335>). La legge basca presupponeva l'esistenza di un soggetto – il "popolo basco" – titolare di un "diritto di decidere", equivalente al titolare della sovranità – il popolo spagnolo – e capace di negoziare con lo Stato, costituito dalla Nazione spagnola, nei termini di un nuovo rapporto tra questo ed una delle Comunità autonome in cui si organizza. L'identificazione di un soggetto istituzionale dotato di tali poteri e competenze è, tuttavia, impossibile senza una previa riforma della Costituzione vigente (FJ 4).

All'estremo opposto, i collettivi sociali che potrebbero premere per il loro riconoscimento come minoranza nazionale, di solito non lo fanno perché ritengono che l'anzidetta categorizzazione non rispecchi – anzi, sminuisca – la loro condizione di popolo, nazione o nazionalità.

## 2. L'attenzione esclusiva all'etnia gitana nell'attuazione della Convenzione-quadro

Tutti i rapporti sull'attuazione della Convenzione-quadro da parte delle autorità spagnole riguardano l'etnia gitana<sup>7</sup>, che, come anticipato, non viene mai qualificata come una “minoranza nazionale”. Le autorità spagnole si limitano a riconoscere che l'applicazione a questa dello strumento regionale rispetterebbe lo spirito della Convenzione-quadro<sup>8</sup>. L'applicazione di fatto della Convenzione-quadro alla comunità gitana, con l'adozione di misure di tutela a livello statale, autonomico e locale, è ritenuta sufficiente nelle opinioni del Comitato consultivo e nelle risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>9</sup>. La

---

Stesse considerazioni si fanno sul riconoscimento del “popolo catalano”. Il Tribunale costituzionale ha dichiarato che non godono di alcuna efficacia giuridica le espressioni “Catalogna come nazione” e “realtà nazionale di Catalogna”, contenute nella riforma dello Statuto catalano del 2006 (STC 31/2010, del 28 giugno (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6670>)). Inoltre, i presunti intendimenti del “popolo catalano” non possono giustificare il processo di secessione dallo Stato tentato negli ultimi anni. V., con citazioni delle decisioni precedenti, la STC 124/2017, dell'8 novembre ([http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25489#complete\\_resolucion&fundamentos](http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25489#complete_resolucion&fundamentos)).

<sup>7</sup> V., per tutti, C. SAN JUAN VELASCO – M. A. DELGADO BURGOS – J. M. APARICIO GERVÁS, *El concepto “minoría” como controversia político-jurídica en su aplicación a la comunidad gitana española*, in *TRIM: Revista de Investigación Multidisciplinar*, n. 11, 2016, <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/23589>.

<sup>8</sup> “As expressly indicated in the Committee’s Opinion, in the absence from the Framework Convention of a definition of the term «National Minority», its scope of application is defined by the Parties. For these purposes, as indicated in the Opinion, Spain limited its State Report, tabled in December 2000, to the Roma community because, although not constituting a «national minority», it is the only one which may in any way be integrated into the spirit of the Framework Convention”. V. il doc. n. GVT/COM/INF/OP/I(2004)004, del 30 settembre 2004, *Comments of the Government of Spain on the opinion of the Advisory Committee on the implementation of the framework convention for the protection of national minorities in Spain (received on 10 June 2004)*, § 1.

<sup>9</sup> “In Spain, the promotion of cultural identities and diversity is facilitated by the high degree of decentralisation and broad powers exercised by the Autonomous Communities in many relevant fields. While the Roma are not officially recognised as a national minority in Spain, it is noted with satisfaction that they are entitled to the protection of the Framework Convention”. V. *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th*

mancanza di riconoscimento formale della minoranza non è impeditiva dell'applicazione della Convenzione-quadro<sup>10</sup>.

### 3. La timida apertura alla comunità berbera

In risposta alle osservazioni del Comitato consultivo, le autorità spagnole hanno ammesso inizialmente che, nonostante alcuni problemi associati alla mancanza di normalizzazione della lingua, potrebbero essere nelle condizioni di accettare l'applicazione della Convenzione-quadro alla popolazione berbera di Ceuta e Melilla<sup>11</sup>, ma nei successivi rapporti non è stata elencata alcuna misura di

---

*meeting of the Ministers' Deputies*, doc. n. ResCMN(2004)11, 30 settembre 2004 (l'enfasi è aggiunta).

<sup>10</sup> “*While being fully aware of the fact that the concept of «national minority» does not exist in the Spanish legal order, the Advisory Committee wishes to reiterate that the application of the Framework Convention with respect to a group of persons does not necessarily require its formal recognition as a national minority, a definition of this concept or the existence of a specific legal status for such groups of persons. The Framework Convention was conceived as a pragmatic instrument, to be implemented in very diverse social, cultural and economic contexts and to adapt to evolving situations. Therefore, the Advisory Committee welcomes that the authorities continue, in practice, to consider that the Roma constitute a specific minority and benefit from the protection of the Framework Convention. Nonetheless, it remains concerned by the fact that the authorities have not organised any consultations or discussions on the protection offered by the Framework Convention with other groups potentially concerned and have decided a priori that this protection should be extended only to the Roma*”. V. il doc. n. ACFC/OP/III(2012)003, del 13 novembre 2012, *Advisory committee on the Framework Convention for the protection of national minorities (Third Opinion on Spain adopted on 22 March 2012)*, § 28. Nello stesso senso, doc. n. ACFC/OP/IV(2014)003, *Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities (Fourth Opinion on Spain adopted on 3 December 2014)*, § 10.

<sup>11</sup> “5.13 *As a preliminary question, it must be indicated that paragraph 24 of the Opinion incorrectly classifies Ceuta and Melilla as Spanish «enclaves» in North Africa. The Consultative Committee knows full well that these are not in any sense «enclaves» but rather two Spanish cities with a Statute of Autonomy and which, along with the seventeen Autonomous Communities, form the Spanish State. The territory of Ceuta and Melilla is EU territory and its citizens have always enjoyed the same rights and duties as other Spanish citizens [...]*.

“5.14 *Linguistically, while Ceuta may be considered an «Arabphone» zone, in Melilla the Berber dialect is used, called «chelha», significant among an important minority of the city's total population, although there are no unquestionable data in this respect and, in any event, those using it are also familiar with Spanish.*

“5.15 *There are major difficulties in protecting chelha, which are more than familiar to comparative linguistics, arising mainly from the fact that this is a purely verbal language, without a written literature. Thus the use of the Berber language has still not been codified, and there are even discrepancies over the possible use of the Arabic alphabet – the option most widespread in Morocco – or its Latin equivalent – more rooted in Algeria.*

“5.16 *Notwithstanding these difficulties, the government of Melilla organises and continues a «Tamazight Seminar», for initiation and learning by those who do not know the language. Given*

tutela per questo gruppo<sup>12</sup>, così come non si è commentata la possibilità avanzata dal Comitato consultivo di applicare lo strumento regionale alla comunità ebraica<sup>13</sup>.

#### 4. L'esclusione esplicita di alcuni collettivi

Le autorità spagnole ritengono che i migranti non possano includersi tra i collettivi che possano beneficiare della Convenzione-quadro<sup>14</sup> e negano la applicabilità di quest'ultima ad alcune minoranze linguistiche, in ragione della sufficiente tutela costituzionale della co-ufficialità delle lingue e della applicazione specifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Tale giustificazione è stata ritenuta insoddisfacente dal Comitato consultivo<sup>15</sup>.

---

*the lack of suitable teaching material, the City has taken the initiative to prepare some materials: a dictionary, grammar and an audio support, and to foment the broadcast of news programs on local television in this dialect. Finally, possible cooperation with Morocco offers difficulties because this dialect is not officially recognised there". V. il doc. n. GVT/COM/INF/OP/I(2004)004, del 30 settembre 2004, cit.*

<sup>12</sup> V. le critiche del Comitato consultivo nel doc. n. CFC/OP/II(2007)001, del 2 aprile 2007, *Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities (Second Opinion on Spain, adopted on 22 February 2007)*, §§ 24-26.

<sup>13</sup> Doc. n. ACFC/INF/OP/I(2004)004, del 30 settembre 2004, *Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities opinion on Spain (adopted on 27 November 2003)*, § 24.

*"In relation to the comments in paragraphs 10-15 of the Opinion of the Advisory Committees, regarding the scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the Government of Spain considers that there are no new circumstances that would lead to conclude that the compensatory mechanisms of protection under the Framework Convention should be applied to other individuals or groups of individuals other than Roma". V. il doc. N. GVT/COM/IV(2015)003, del 23 giugno 2015, Comments of the Government of Spain on the fourth opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the protection of national minorities by Spain (received on 12 June), p. 5.*

<sup>14</sup> *"...the recentness of their arrival in Spain – as in other European States – and, therefore, scant roots and still very limited temporal links; the basically economic motivation of that migratory movement; the variety of sources (North Africa, Latin America, Asia and Eastern Europe); the territorial dispersal and lack of a homogeneous grouping into a collective with a given identity, means that this population cannot be classified as a «national minority» in the terms of the provisions and spirit of the Framework Convention". V. il doc. n. GVT/COM/INF/OP/I(2004)004, del 30 settembre 2004, Comments of the Government of Spain on the opinion of the Advisory Committee on the implementation of the framework convention for the protection of national minorities in Spain (received on 10 June 2004), § 5.11.*

<sup>15</sup> *"11. The Advisory Committee has again been approached by persons belonging to organisations representing the Basque, Catalan and Galician cultures and languages, who have expressed interest in the protection offered by the Framework Convention, while at the same time observing that awareness of the Framework Convention in Spain is generally very low. Oliventine*

## 5. La quasi totale assenza di interventi degli organi giudiziari relativamente alla Convenzione-quadro

Nonostante la grande attenzione del Tribunale costituzionale nei confronti degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali emanati dal Consiglio d'Europa,

---

Portuguese – speakers living close to the Portuguese border *have also expressed interest in benefiting from the Framework Convention's provisions.*

*“12. As the Advisory Committee has previously noted, persons having cultures and languages different from those of the majority population and living in the Autonomous Communities where their language has co-official or protected status benefit from specific recognition and are protected under the Spanish Constitution and the statutory laws of the relevant Autonomous Communities as well as the European Charter for Regional or Minority Languages. Regular monitoring of the implementation of the Charter is accordingly carried out by its Committee of Experts. In this context, the authorities have reiterated their view that the current level of protection makes it unnecessary for persons belonging to these groups to benefit from the protection offered by the Framework Convention.*

*“13. The Advisory Committee underlines, however, that the standards that are currently applicable in Spain do not in themselves make the protection of the Framework Convention superfluous. Moreover, persons belonging to the above-mentioned groups and who live outside the areas where their language has co-official or protected status – for example, Basque-speakers living in southern Navarre, Catalan-speakers living in Murcia and Galician-speakers living in Asturias or Castile and León – receive considerably less support for the protection of their languages and cultures, and it may therefore be especially beneficial for them to enjoy additional protection under the Framework Convention. The Advisory Committee emphasises in this context the importance of the enjoyment of minority rights in practice, whether or not the persons concerned are officially recognised in the Spanish legal system as belonging to national minorities.*

*“14. The Advisory Committee considers it important that the authorities engage in consultations with these groups, in order to ascertain whether the positions conveyed to it during the monitoring process are shared by other representatives of the Basque, Catalan and Galician languages and cultures. Similar consultations with representatives of other groups that may be interested in benefiting from the provisions of the Framework Convention, such as speakers of Aranese, Oliventine Portuguese and Tamazight, would also be useful. In this respect, the Advisory Committee was particularly struck during its visit by the fact that no government department or body currently appears to have responsibility for addressing such concerns. It notes that in this situation, it is unsurprising that no consultations have been held in response to the recommendations to this effect contained in its Third Opinion. It also observes that the fact that no data is currently collected regarding ethnic diversity in Spain (see also below, comments under Article 4) does not mean there is no such diversity in reality, nor does it absolve the authorities from addressing the concerns of persons belonging to minority ethnic groups.*

*“15. The Advisory Committee again recommends that the authorities actively raise awareness among groups other than the Roma of the protection offered by the Framework Convention. It recommends that the authorities undertake consultations with representatives of such groups in order to ascertain whether they are interested in such protection and that the authorities rapidly designate a structure or body with clear competences in this field”. V. il doc. N. ACFC/OP/IV(2014)003, Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities (Fourth Opinion on Spain adopted on 3 December 2014); le enfasi sono aggiunte.*



cui nella prassi si è dotato di effetti giuridici che superavano quanto richiesto dall'art. 10, comma 2, Cost.<sup>16</sup>, nella giurisprudenza costituzionale non si trova alcun riferimento alla Convenzione-quadro, se si eccettua un'opinione dissenziente alla STC 69/2007<sup>17</sup>, del 16 aprile, riguardante il *caso Muñoz Díaz*, in cui il Tribunale costituzionale ha respinto il ricorso di *amparo* sollevato da una donna appartenente all'etnia gitana contro le decisioni amministrative e giudiziarie che le avevano negato il diritto a percepire la pensione di reversibilità.

La ricorrente si era sposata nel 1971 con rito gitano, rito al quale lo Stato non riconosce effetti civili, ed aveva beneficiato di alcune prestazioni sociali dello Stato durante lungo tempo. Difatti, in alcune certificazioni constava che era la coniuge del dante causa, che aveva pagato per diciannove anni i contributi alla previdenza sociale.

Il Tribunale costituzionale aveva basato la sua decisione sui seguenti assunti: la scelta del legislatore di riconoscere la pensione di reversibilità ai superstiti di unioni matrimoniali non è una discriminazione per ragioni sociali; la forma civile di accesso al vincolo del matrimonio, da un punto di vista razziale, testimonia una palese neutralità; il legislatore riconosce effetti civili ad altre forme di celebrazione del matrimonio, a prescindere dall'etnia dei contraenti. Il rifiuto della pensione al *partner* superstite di un'unione celebrata secondo usi e consuetudini gitane non implicava, quindi, un trattamento discriminatorio basato su motivi sociali o etnici.

La sentenza recava l'opinione dissenziente del giudice Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, che si era espresso in senso favorevole all'accoglimento del ricorso. Il giudice, oltre a sostenere che si doveva applicare il precedente della STC 199/2004, del 15 novembre (che aveva accolto il ricorso del vedovo di una funzionaria, che aveva dimostrato di essere stato sposato con lei secondo il rito cattolico, malgrado il matrimonio non fosse stato iscritto all'anagrafe), era molto critico nei riguardi della mancata considerazione delle varie sfaccettature delle controversie collegate alle minoranze, citando esplicitamente a sostegno della

---

<sup>16</sup> Secondo cui “le norme relative ai diritti fondamentali e alla libertà, riconosciute dalla Costituzione, saranno interpretate conformemente alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed ai trattati ed accordi internazionali nelle stesse materie ratificate dalla Spagna”.

<sup>17</sup> Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina [http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6036#complete\\_resolucion](http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6036#complete_resolucion).

propria tesi la Convenzione-quadro<sup>18</sup> e la Direttiva 2000/43/CE Consiglio, del 29 giugno, sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, norme che avrebbero dovuto aiutare ad interpretare l'art. 14 Cost. ex art. 10, comma 2, Cost.

In seguito alla decisione di rigetto, la ricorrente ha adito la Corte europea dei diritti dell'uomo che, con sentenza dell'8 dicembre 2009 (*Muñoz Díaz c. Spagna*)<sup>19</sup>, ha ritenuto sproporzionato il rifiuto dello Stato spagnolo di riconoscere il suo matrimonio ai fini della concessione di una pensione di reversibilità alla morte del marito, dichiarando che il diniego costituisse una violazione dell'art. 14 CEDU, in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo n. 1. Il precedente della STC 199/2004 ed il legittimo affidamento che la ricorrente aveva riposto sul riconoscimento del proprio matrimonio basandosi su certificazioni delle autorità pubbliche sono stati determinanti per la condanna della Spagna. Tuttavia, la Corte di Strasburgo ha precisato che il fatto che le unioni gitane non producano effetti civili nel senso voluto dalla ricorrente non costituisce, di per sé, una discriminazione vietata dall'art. 14 CEDU.

## **6. La problematica attuazione dell'art. 27 del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966**

La Spagna ha ratificato il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 il 13 aprile 1977, ed il trattato è entrato in vigore il 27 luglio 1977<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> “L'integrazione ed il riconoscimento dei diritti delle minoranze sono tra le priorità del Consiglio d'Europa. La Spagna è parte della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali [...]. In ogni società pluralista e genuinamente democratica, non solo si deve rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza, ma si devono anche creare le condizioni che permettano di esprimere, preservare e sviluppare quell'identità, con l'unico limite – obbligato – dell'«ordine pubblico costituzionale». Tuttavia, la giurisprudenza [del] Tribunale [costituzionale] non si è ancora occupata della tutela degli usi, delle prassi o delle consuetudini di un'etnia o collettività”. A suo avviso, nei casi di tutela delle minoranze etniche, il raggiungimento dell'uguaglianza esige l'adozione di misure di discriminazione positiva a beneficio della minoranza svantaggiata.

<sup>19</sup> Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168250>. Per ulteriori approfondimenti sulle decisioni del Tribunale costituzionale e della Corte EDU v. F. REY MARTÍNEZ, *L'uguaglianza razziale/etnica e i gitani in Spagna: fatti, garanzie, prospettive*, in P. BONETTI – A. SIMONI – T. VITALE, *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2011, 457 ss.

<sup>20</sup> Cfr. *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966*, in *Boletín Oficial del Estado*, n. 103, del 30 aprile 1977, 9337 ss., <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>.

Anche in questo ambito si riscontra un'attenzione minima sulla tutela delle minoranze. Difatti, durante il dibattito in seno al Comitato Diritti Umani precedente alla ratifica, il rappresentante spagnolo aveva dichiarato che “la Spagna è un paese con una società pluralista da un punto di vista sociale e culturale e con molteplici nazionalità nei territori autonomi [...], l'unica minoranza che esiste in Spagna ai sensi dell'[art. 27 del] Patto è la popolazione gitana”<sup>21</sup>.

Nei sei rapporti sull'attuazione del Patto sui diritti civili e politici<sup>22</sup> si omettono i riferimenti alla tutela delle minoranze, eccezion fatta per il quarto e per il sesto rapporto<sup>23</sup>, in cui la Spagna riferisce di aver adottato alcune misure di tutela delle minoranze religiose (cioè, non cattoliche) culturalmente radicate nel territorio.

Alle misure adottate per contrastare la discriminazione della comunità gitana, si fa riferimento nei rapporti di attuazione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966<sup>24</sup>, ratificato dalla Spagna nel 1977<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. J. A. GONZÁLEZ VEGA, *Revisitando el concepto de minoría: derecho internacional, derecho europeo y práctica española. (A propósito de la aplicación del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales)*, cit., 45.

<sup>22</sup> I documenti sono reperibili *on line* alla pagina [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en).

<sup>23</sup> Cfr. i doc. n. CCPR/C/95/Add.1, del 5 agosto 1994, *Fourth periodic reports of States parties due in 1994 – Spain*, § 145, e n. CCPR/C/ESP/6, del 10 maggio 2013, *Sexto informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2012 – España [27 de diciembre de 2012]*, §§ 186-189.

<sup>24</sup> V., da ultimo, il doc. n. E/C.12/ESP/6, *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Sexto informe periódico que España debía presentar en 2017 en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto [Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2017]*, § 9 ss.

<sup>25</sup> *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966*, in *Boletín Oficial del Estado*, n. 103, del 30 aprile 1977, 9343 ss., <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10734>.