

SULLA POSSIBILITÀ DI PRESENTARE UN'INIZIATIVA DEI CITTADINI DELL'UNIONE RELATIVA A UNA "PROPOSTA COMPLESSA" E L'OBBLIGO DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI MOTIVARE IN MODO DETTAGLIATO IL RIFIUTO DI REGISTRARLA: BREVI CONSIDERAZIONI SULLA SENTENZA *MINORITY SAFEPACK*

NICOLE LAZZERINI\*

**Suggerimento di citazione**

N. LAZZERINI, *Sulla possibilità di presentare un'iniziativa dei cittadini dell'Unione relativa a una "proposta complessa" e l'obbligo della Commissione europea di motivare in modo dettagliato il rifiuto di registrarla: brevi considerazioni sulla sentenza Minority SafePack*, n. 1/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: nicole.lazzerini@unifi.it

Con la sentenza del 3 febbraio 2017 *Minority SafePack*, il Tribunale dell'Unione europea ha accolto, per la prima volta, un ricorso in annullamento proposto<sup>1</sup> dagli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini dell'Unione contro il rifiuto opposto dalla Commissione europea di registrare la proposta, ritenuta manifestamente al di fuori delle proprie attribuzioni. L'annullamento è stato pronunciato per un motivo procedurale, ovvero la violazione dell'obbligo di fornire una motivazione adeguata per il rifiuto. Non è stato invece affrontato l'aspetto più nuovo e interessante sollevato dal caso, ossia la possibilità per la Commissione di registrare (e, quindi, a monte, per gli organizzatori di presentare) un'iniziativa dei cittadini avente ad oggetto una "proposta complessa". Con questa espressione si fa riferimento, in particolare, a un'iniziativa con cui si chiede alla Commissione di proporre al legislatore dell'Unione di adottare non uno ma più atti giuridici, preordinati a un determinato obiettivo previsto dai Trattati. Ciononostante, la sentenza è apprezzabile sotto il profilo della ricostruzione del contenuto dell'obbligo della Commissione di motivare il rifiuto.

Dopo aver brevemente ricordato il contesto giuridico del caso e i contenuti principali dell'iniziativa, si ripercorrerà, quindi, il ragionamento svolto dal Tribunale, proponendo alcune brevi considerazioni che, partendo dalla sentenza, si possono svolgere circa l'oggetto dell'istituto dell'iniziativa dei cittadini dell'Unione.

L'art. 11(4) TUE, disposizione introdotta per la prima volta dal Trattato di Lisbona<sup>2</sup>, prevede che "[c]ittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati"<sup>3</sup>. Il Regolamento n.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 263 TFUE.

<sup>2</sup> Sull'art. 11 TUE, si vedano, *inter alia*, i commenti di F. DONATI in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, e P. PIRODDI, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione*, Padova, 2014, nonché C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016, F. MAIANI, *Citizen Participation and the Lisbon Treaty: a Legal Perspective*, in *Studies of Public Policy*, 2011, p. 1-24, J. MENDES, *Participation and the Role of Law after Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review*, 6/2011, p. 1849-1878.

<sup>3</sup> Sul tema, si vedano, *inter alia*, A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking*, in *Common Market Law Review*, 1/2017, p. 177-208, M. CONRAD, A. KNAUT, AND K. BÖTTGER (eds.), *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, Nomos, Baden-Baden, 2016, R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L' iniziativa dei cittadini europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, A. SIMONCINI, E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013, F. FERRARO, *Il nuovo istituto di democrazia partecipativa e le sue*

211/2011/UE, riguardante l'iniziativa dei cittadini<sup>4</sup>, ha introdotto disposizioni dettagliate circa i requisiti per la presentazione delle suddette proposte, nonché le modalità di trattazione delle stesse da parte della Commissione europea. Per ciò che qui rileva, l'art. 4(2) del Regolamento fissa un termine di due mesi entro il quale la Commissione europea (di seguito, "Commissione") deve valutare se sono soddisfatte quattro condizioni: a) il comitato dei cittadini è stato costituito e le persone di contatto sono state designate (a norma dell'articolo 3(2) dello stesso Regolamento); b) la proposta d'iniziativa dei cittadini non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati; c) la proposta d'iniziativa dei cittadini non è presentata in modo manifestamente ingiurioso, o non ha un contenuto futile o vessatorio; e d) la proposta d'iniziativa dei cittadini non è manifestamente contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'articolo 2 TUE.

Se la proposta risponde a tali requisiti, la Commissione è tenuta a registrarla, attribuendole un numero individuale, e a inviare conferma dell'avvenuto adempimento agli organizzatori. Al contrario, ove accerti che tali condizioni non siano soddisfatte, ai sensi dell'art. 4(3) la Commissione rifiuta la registrazione ed è tenuta a informare gli organizzatori "dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione". Quest'ultimo altro non è che una specifica applicazione dell'art.

*prime applicazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3/2012, p. 523-540, e, dello stesso Autore, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4/2011, p. 727-746, M. DOUGAN, *What are we to make of the citizens' initiative?*, *Common Market Law Review*, 6/2011, p. 1807-1848, G. MORGESE, *Principi e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari, 2011, p. 37-59, F. RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2010, p. 675-689. Per un monitoraggio dello stato delle iniziative presentate, si rimanda al portale dedicato della Commissione europea. Tra le iniziative più recenti che hanno ottenuto la registrazione si segnalano, in particolare, quelle intitolate "Cittadinanza UE per gli europei: uniti nella diversità nonostante lo *jus soli* e lo *jus sanguinis*" e "Mantenimento della cittadinanza europea", che invitano la Commissione a proporre l'adozione di atti giuridici dell'Unione volti a proteggere i diritti collegati allo *status* della cittadinanza UE nel contesto del recesso del Regno Unito dall'Unione europea. La Commissione, nella risposta fornita alla richiesta di registrazione della prima iniziativa, ha precisato che, stante la lettera dei Trattati, che collegano il possesso della cittadinanza UE a quello della cittadinanza di uno Stato membro, non è possibile, attraverso atti dell'Unione attribuire la cittadinanza UE a cittadini di Stati non (più) membri. Ha però precisato – e su questa base ha ritenuto di poter registrare l'iniziativa – che i Trattati (segnatamente, l'art. 79(2), lettera b) TFUE) consentono al legislatore dell'Unione, nell'ambito della politica comune dell'immigrazione, di adottare misure volte a definire "i diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri". Si veda il comunicato stampa della Commissione sulla registrazione delle due iniziative e la scheda dettagliata relativa alla prima (al momento, non è disponibile quella della seconda iniziativa).

<sup>4</sup> GUUE 2011 L 65, p. 1 ss.

296(2) TFUE, che pone in via generale la regola secondo cui “gli atti giuridici [dell’Unione] sono motivati”.

Avverso le decisioni con cui la Commissione rifiuta la registrazione, gli organizzatori possono proporre un’azione di annullamento ai sensi dell’art. 263 TFUE, che dovrà essere presentata – entro il termine molto breve previsto da tale disposizione –<sup>5</sup> al Tribunale dell’Unione, cui spetta la competenza, in primo grado, sui ricorsi diretti proposti dalle persone fisiche o giuridiche.

In tal senso, appunto, hanno agito i promotori dell’iniziativa denominata *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*. Essi hanno infatti chiesto al Tribunale dell’Unione di annullare la decisione con cui la Commissione aveva rifiutato la registrazione dell’iniziativa, adducendo che quest’ultima esorbitava, in modo manifesto, dalle proprie attribuzioni di presentare una proposta di atto giuridico dell’Unione per dare attuazione ai Trattati<sup>6</sup>.

Brevemente, l’iniziativa sul *Minority SafePack* invitava la Commissione a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche, nonché a rafforzare la diversità culturale e linguistica in Europa. A tal fine, la proposta invitava l’Unione ad agire in undici diversi settori, indicando, per ciascuno di essi, la tipologia e il contenuto dell’atto da adottare, nonché le basi giuridiche ritenute adeguate. Era fatto riferimento a un ampio ventaglio di disposizioni del TFUE (in particolare, gli artt. 19, 20, 25, 62, 79, 107-109, 118, 165, 167, 173, 177-178 e 182), nonché agli artt. 2 e 3 TUE, infine, agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (di seguito, la “Carta), in tema di “Uguaglianza dinanzi alla legge” e “Non-discriminazione”. Seguendo le indicazioni fornite dal Regolamento<sup>7</sup>, gli organizzatori avevano fornito una descrizione sintetica dell’oggetto e degli obiettivi della proposta – entro il limite massimo di 200 e 500 caratteri al massimo –, predisponendo, altresì un più ampio e dettagliato allegato di spiegazione della stessa<sup>8</sup>.

Nella decisione con cui la Commissione ha rifiutato la registrazione della proposta si legge che né gli artt. 2 e 3 TUE né gli artt. 20 e 21 della Carta possono fungere da basi giuridiche degli atti proposti. Questo rilievo è sicuramente condivisibile, poiché nessuna delle disposizioni citate conferisce all’Unione il potere di adottare atti normativi. Quanto agli artt. 2 e 3 TUE,

<sup>5</sup> Cfr. l’art. 263, ultimo comma, TFUE: “[i] ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell’atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza”.

<sup>6</sup> Decisione della Commissione C(2013) 5969 final, del 13 settembre 2013.

<sup>7</sup> Si veda l’Allegato II.

<sup>8</sup> Il testo integrale è reperibile all’indirizzo [https://www.fuen.org/fileadmin/user\\_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-EN-mit-aufkleber\\_260215.pdf](https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-EN-mit-aufkleber_260215.pdf).

infatti, essi si occupano, rispettivamente, dei valori fondanti dell'Unione e degli obiettivi della sua azione; gli art. 6(1) TUE e 51(2) della Carta, inoltre, precisano senza lasciare alcun margine di dubbio che le disposizioni della Carta non possono fungere da basi giuridiche per l'adozione di atti dell'Unione. Più problematica è, invece, l'affermazione della Commissione secondo cui, sebbene alcune delle azioni proposte – prese individualmente – non esulano manifestamente dalle sue attribuzioni in base ai Trattati, tuttavia il Regolamento non prevede la possibilità di registrare una parte soltanto dell'iniziativa; pertanto, la Commissione ne ha rifiutato *in toto* la registrazione.

Davanti al Tribunale, gli organizzatori dell'iniziativa hanno fatto valere due motivi a sostegno della richiesta di annullamento della suddetta decisione: da un lato, la violazione dell'obbligo di motivazione, quale previsto dall'art. 4(3) del Regolamento e dall'art. 296(2) TFUE; dall'altro, la violazione degli artt. 11 e 24 TFUE e 4(2)(b) del Regolamento, relativamente al rifiuto di registrare solo una parte o alcune parti dell'iniziativa. Quest'ultimo, però, non è stato affrontato dal Tribunale, che ha annullato la decisione accogliendo il primo motivo.

Il Tribunale, richiamando una precedente pronuncia in tema di iniziativa dei cittadini, *Anagnostakis c. Commissione*,<sup>9</sup> ha ricordato che la motivazione, che deve essere appropriata alle circostanze del caso, è funzionale sia alla comprensione, da parte dei cittadini interessati, della fondatezza della loro richiesta sia all'eventuale controllo dell'operato della Commissione in sede giurisdizionale<sup>10</sup>. La violazione dell'obbligo di motivare adeguatamente il rifiuto di registrare un'iniziativa mina, pertanto, l'effettività stessa del diritto dei cittadini – sancito in chiari termini dall'art. 24 TFUE – di proporre un'iniziativa legislativa. Dunque, il Tribunale ha affermato che, pur non essendo la decisione sprovvista *tout court* di motivazione, quella fornita è “manifestamente inadeguata alla luce della giurisprudenza [ricordata], tenendo conto, in particolare, dell'informazione aggiuntiva fornita dagli organizzatori nell'allegato dell'iniziativa”<sup>11</sup>. Infatti, limitandosi a escludere la possibilità di utilizzare come basi giuridiche gli artt. 2 e 3 TUE e 20 e 21 della Carta, e omettendo di fornire qualsiasi spiegazione circa l'inadeguatezza delle altre basi giuridiche menzionate, la Commissione ha precluso la possibilità di identificare quali proposte specifiche, tra quelle inserite nell'iniziativa “complessa”, effettivamente non rientrano nelle attribuzioni della Commissione stessa,

<sup>9</sup> Sent. 30 settembre 2015, causa T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739. Per una sintesi e un commento, si vedano V. MICHEL, *Compétences de l'Union et initiative citoyenne*, in *Europe*, 2015 (Novembre comm. n. 11), p. 11-12, e P. ZICCHITTO, *Un nuovo limite al diritto di iniziativa dei cittadini dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, p. 133-136.

<sup>10</sup> *Minority Safe-Pack*, cit., par. 15.

<sup>11</sup> Traduzione dell'autore.

nonché di comprenderne le ragioni, al fine di riformulare la proposta ovvero di contestare nel merito la valutazione della Commissione<sup>12</sup>. Ciò a dispetto delle precise indicazioni fornite dagli organizzatori sulle basi giuridiche eventualmente rilevanti rispetto a ogni singolo atto proposto. In tal modo, l'obiettivo stesso dell'istituto, che intende favorire la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione, viene frustrato.

Ragionando in tal senso, il Tribunale ha ribadito che il potere della Commissione rispetto alla registrazione (o meno) della proposta non ha carattere discrezionale, ma ha anche evitato di pronunciarsi sulla interpretazione dei Trattati proposta da tale istituzione, secondo cui mancherebbe una base giuridica che consenta la registrazione di un "pacchetto" di proposte. Dal punto di vista della Commissione, quindi, la preclusione opererebbe in relazione alla "forma" della proposta, a prescindere dal fatto che sia almeno in parte o anche tutta all'interno delle attribuzioni della stessa istituzione. Risulterebbe, quindi, preclusa, a monte, la presentazione di iniziative "complesse".

Se è vero che l'art. 11(4) TUE fa riferimento all'invito rivolto alla Commissione a presentare "*una* proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario *un* atto giuridico dell'Unione"<sup>13</sup>, non sembra cogente interpretare questa indicazione in senso strettamente numerico. Il riferimento al criterio della appropriatezza della proposta suggerisce, al contrario, una lettura sostanziale. A seconda delle circostanze e dell'obiettivo che si intende perseguire, un unico atto potrebbe non essere sufficiente o adeguato. Sebbene possano essere adottati atti dell'Unione fondati su una pluralità di basi giuridiche, potrebbe però risultare più opportuno, o addirittura necessario (si pensi al caso di basi giuridiche che prevedano procedure diverse), realizzare un certo fine attraverso atti distinti, benché complementari. Inoltre, milita in questa direzione il principio dell'economia procedurale, non a caso invocato dai ricorrenti: l'interpretazione della Commissione ha, infatti, come inevitabile corollario quello di obbligare a presentare contestualmente più iniziative, con notevole aggravio soprattutto per gli organizzatori. La Commissione, infatti, dovrebbe procedere alla valutazione dei requisiti della registrazione in entrambi i casi. Peraltro, un riferimento esplicito all'esigenza di limitare l'onere amministrativo degli Stati membri si trova al considerando 18 del Regolamento n. 211/2011<sup>14</sup>. In definitiva, comunque, la ricaduta più evidente sarebbe, verosimilmente, quella di scoraggiare il ricorso

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 29.

<sup>13</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>14</sup> Tale considerando prevede che, "[data] l'esigenza di limitare l'onere amministrativo degli Stati membri, entro un termine di tre mesi dalla data di ricevimento di una domanda di certificazione questi dovrebbero effettuare [la verifica delle dichiarazioni di sostegno] mediante adeguati controlli, eventualmente mediante campionamento casuale".

allo strumento dell'iniziativa dei cittadini.

Tali osservazioni potrebbero rendere forse opportuna una modifica del Regolamento n. 211/2011 – che nulla precisa, attualmente, al riguardo – nel senso di accogliere esplicitamente la possibilità di presentare proposte “complesse”, corredata dal potere (vincolato) della Commissione di procedere alla registrazione delle sole parti che rispettano i requisiti al fine previsti. Nell'attesa<sup>15</sup>, ad avviso di chi scrive, alla stessa conclusione si può (*rectius*, dovrebbe) già pervenire attraverso l'interpretazione delle disposizioni pertinenti di diritto primario (gli artt. 11(4) TUE e 24 TFUE) e derivato (il Regolamento n. 211/2011) alla luce di principi generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione, quali quelli dell'effetto utile e di economia procedurale.

Sempre sotto il profilo dell'obbligo di motivazione, un ulteriore aspetto della pronuncia del Tribunale che merita di essere evidenziato è la rilevanza accordata alle informazioni che gli organizzatori possono presentare, ove lo desiderino, in un allegato separato rispetto a quelle sintetiche che devono obbligatoriamente essere fornite ai fini della registrazione della proposta (ovvero; una descrizione dell'oggetto e degli obiettivi della proposta di, rispettivamente, 200 e 500 caratteri al massimo). Come anticipato, la possibilità di fornire informazioni più dettagliate sull'iniziativa proposta, come quella di presentare un *draft* dell'atto del quale si richiede l'adozione, è prevista espressamente dall'Allegato II del Regolamento n. 211/2011, che, come sottolineato dal Tribunale, “ha la stessa forza vincolante del Regolamento”<sup>16</sup>. Richiamando il principio di buona amministrazione, e ricordando il proprio precedente *Izsák e Dabis c. Commissione*<sup>17</sup>, il Tribunale ha sottolineato che la Commissione è tenuta a prendere in considerazione tutte le informazioni previste dall'Allegato II del Regolamento e fornite dagli organizzatori, incluse quelle contenute in allegato, se rientranti tra quelle consentite. Questo obbligo si accompagna a quello, in caso di rifiuto della registrazione, di motivare tale decisione alla luce di tutte le informazioni fornite dagli organizzatori<sup>18</sup>.

In conclusione, la sentenza *Minority SafePack* contribuisce a rafforzare lo strumento dell'iniziativa dei cittadini dell'Unione rafforzando i limiti di carattere procedurale – ma con un evidente risvolto sostanziale – dell'attività della

<sup>15</sup> Al momento in cui si scrive, non risulta che la Commissione abbia proposto un'impugnazione avverso la sentenza del Tribunale, ciò che avrebbe forse dato occasione alla Corte di giustizia di chiarire il punto non trattato.

<sup>16</sup> *Minority Safe-Pack*, cit., par. 31.

<sup>17</sup> Sent. 10 maggio 2016, causa T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, in cui il Tribunale ha respinto il ricorso proposto contro il diniego della Commissione (decisione C(2013)4975 final) di registrare l'iniziativa intitolata “Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali”. L'impugnazione davanti alla Corte di giustizia è attualmente pendente (causa C-420/16 P).

<sup>18</sup> *Ibid.*, par. 32.

Commissione. Allo stesso tempo, rimane aperto un aspetto importante che attiene alla stessa struttura e funzionamento dello strumento dell'iniziativa dei cittadini, ossia la possibilità di presentare una "proposta complessa". A questo si aggiunge, inoltre, quello di merito dell'ampiezza e del contenuto della competenza dell'Unione ad adottare atti giuridici vincolanti volti a promuovere il rispetto delle minoranze, in particolare linguistiche e nazionali<sup>19</sup>. Dalla risposta della Commissione, infatti, si evince che una qualche competenza esiste, ma per la definizione esatta dei suoi confini occorre attendere una decisione di diniego più dettagliata della Commissione stessa e, eventualmente, una pronuncia dei giudici dell'Unione. Un tale chiarimento è senz'altro auspicabile: se, da un lato, l'Unione difetta di una competenza generale in materia, dall'altro, i molteplici richiami contenuti nei Trattati alla tutela delle minoranze possono indurre il cittadino a ritenere esigibile dalle Istituzioni europee un qualche intervento concreto in materia. Dunque, nell'attesa delle necessarie precisazioni sostanziali, una risposta più dettagliata da parte della Commissione, anche se negativa, consentirebbe di evitare che nel cittadino sorga il dubbio che, in qualunque caso, l'assenza di un intervento dell'Unione sia determinata dalla mancanza di volontà di agire, piuttosto che dal non aver ricevuto (dagli Stati membri) la competenza necessaria per farlo.

<sup>19</sup> Sul tema si vedano (anche per più ampi riferimenti bibliografici): T. AHMED, *The EU's Relationship With Minority Rights*, in E. PSYCHOGIOPOULOU (a cura di), *Cultural governance and the European Union: protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2015, nonché, dello stesso Autore, *The impact of EU law on minority rights*, Hart, Oxford, 2011, X. ARZOZ (a cura di), *Respecting linguistic diversity in the European Union*, J. John Benjamins Publishers, Amsterdam-Philadelphia, 2008, (in particolare, i contributi di N.N. SHUIBHNE, *EC law and minority language policy*, X. ARZOZ, *The protection of linguistic diversity through article 22 of the Charter of fundamental rights*, e B. DE WITTE, *The protection of linguistic diversity through provisions of the EU Charter other than Article 22*), O. FERACI, *La tutela delle lingue minoritarie nel diritto dell'Unione Europea*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingue e diritti. Vol. II, La lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, Accademia della Crusca, Firenze, 2014, p. 35 ss., K. SHORAKA, *Human rights and minority rights in the European Union*, Routledge, Londra-New York, 2010, C. Hillion, *Enlargement of the European Union – The Discrepancy Between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities*, in *Fordham International Law Journal*, 2/2003, pp. 715-740.