

**IMT Institute for Advanced Studies, Lucca**

**Lucca, Italy**

*Diritti delle minoranze  
e adesione all'Unione europea:  
i casi dell'Albania e della Bosnia-Erzegovina*

**PhD Program in Political System and Institutional Change  
XX° Cycle**

**By  
Michele De Luca  
2009**



*The dissertation of Michele De Luca is approved.*

Programme Coordinator:  
Prof. Viktor Zaslavsky – Luiss

Supervisor:  
Prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni  
Università di Firenze

Tutor:  
Prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni  
Università di Firenze

**IMT Institute for Advanced Studies, Lucca  
2009**



## *Indice*

<b>Indice</b>	v
<b>Vita</b>	x
<b>Abstract</b>	xii
<b>Introduzione</b>	
1. Contesto ed oggetto della ricerca	1
2. Ambito della ricerca	5
3. Piano del lavoro	7
4. Fonti utilizzate	10
<b>Capitolo 1. Concetto e definizione di minoranza</b>	
1. Le problematiche relative alla definizione del concetto di minoranza	12
2. I concetti di Stato, popolo e nazione	
2.1 Stato	18
2.2 Popolo	20
2.3 Nazione	23
3. Le diverse definizioni giuridiche del concetto di minoranza	32
4. Elementi costitutivi del concetto di minoranza	41
5. Ulteriori chiarimenti terminologici: le cd. «nuove minoranze» ed i popoli indigeni	46

## **Capitolo 2. Standard internazionali e modelli costituzionali del trattamento giuridico delle minoranze**

1. Lo sviluppo della tutela giuridica delle minoranze nell'ambito del diritto internazionale: dal Trattato di Westfalia al Congresso di Vienna	52
2. La Società delle Nazioni ed i diritti delle minoranze	56
3. L'ONU ed i diritti delle minoranze	61
4. Il Consiglio d'Europa e la tutela giuridica delle minoranze.	
4.1 La Convenzione europea sui diritti umani	67
4.2 I diritti delle minoranze nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo	69
4.3 La CEDU e la Corte di Strasburgo: una protezione adeguata?	76
4.4 Verso una Convenzione Quadro di tutela delle minoranze	78
4.5 La Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze: diritti ed obblighi	82
4.6 Segue: il meccanismo di controllo	88
5. La Carta europea delle lingue regionali e minoritarie	93
6. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la tutela delle minoranze	97
7. L'Unione Europea e la tutela delle minoranze	
7.1 Il progressivo processo di integrazione dei diritti fondamentali nel diritto comunitario attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea	102
7.2 Il graduale impegno dell'Unione Europea nella tutela delle minoranze: il ruolo del processo di allargamento ad Est	109
7.3 L'ambiguo approccio della UE alla tutela dei diritti delle minoranze: il «doppio standard»	114
8. Il trattamento giuridico delle minoranze: modelli	

costituzionali	
8.1 Premessa	119
8.2 Lo «Stato repressivo»	121
8.3 La «neutralità etnica»	124
8.4 Lo «Stato promozionale»	126
8.5 La «democrazia consociativa etnica»	129

### **Capitolo 3. La tutela delle minoranze in Albania e Bosnia-Erzegovina dall'Impero ottomano ai regimi comunisti**

1. Premessa	135
2. Nazioni e minoranze all'interno dell'Impero ottomano	137
3. Nazioni e minoranze all'interno dell'Impero asburgico e del Regno di Jugoslavia	143
4. Tra omogeneità ed inclusione: le minoranze nazionali nella storia costituzionale albanese	
4.1 Il trattamento giuridico delle minoranze nel Principato d'Albania	148
4.2 Il trattamento giuridico delle minoranze nella Repubblica Socialista d'Albania	154
5. Nazioni e minoranze nella Jugoslavia di Tito	
5.1 Nazioni e minoranze nella Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia: la Costituzione del 1945	157
5.2 segue, la II° Costituzione federale del 1953	163
5.3 segue, la III° Costituzione federale del 1963	166
5.4 Segue, la IV° Costituzione federale del 1974	170
5.5 Il fallimento del federalismo etnico jugoslavo	177

### **Capitolo 4. Un ordinamento promozionale: i diritti delle minoranze in Albania**

1. La composizione demografica dell'Albania	180
2. La tutela delle minoranze nella Costituzione albanese del 1998	185

3. I diritti dell'istruzione	190
4. I diritti all'informazione in lingua minoritaria	195
5. I diritti linguistici	200
6. La partecipazione alla vita pubblica	205
L'accordo di Stabilizzazione ed Associazione e le sue conseguenze in materia di protezione delle minoranze	214

## **Capitolo 5. Un ordinamento multinazionale: i diritti delle minoranze in Bosnia-Erzegovina**

1. La struttura demografica della Bosnia-Erzegovina	219
2. La transizione della Bosnia-Erzegovina: l'indipendenza, la guerra e l'Accordo Quadro	222
3. La nuova fisionomia costituzionale: il federalismo etnico di Dayton	228
4. La democrazia consociativa etnica	235
5. Gli «altri» ed il diritto alla non discriminazione: le correzioni costituzionali del 2002	239
6. La legge sulla protezione delle minoranze nazionali e la partecipazione degli «altri» alla vita pubblica	247
6. I diritti linguistici	257
7. Le misure di protezione delle culture minoritarie	260
8. Il mantenimento della separazione nell'istruzione: «due scuole sotto un tetto»	263
<b>Osservazioni conclusive</b>	269
<b>Bibliografia</b>	279



## *Vita*

- 06/08/72      Data di nascita
- 2000          Laurea in Scienze Politiche  
110 e lode  
Università degli Studi di Firenze
- 2001          Master in Relazione Internazionali  
Università degli Studi di Firenze
- Dal 04/07      *Programme Expert*  
Coordinamento e supervisione dei  
progetti di cooperazione internazionale  
nei settori: educazione, sanità, good  
governance.  
Aree operative: Albania, Libano,  
Pakistan.  
Cooperazione Italiana allo Sviluppo  
Ministero degli Affari Esteri
- Dal 2002      *Project Officer*  
Gestione di progetti di cooperazione allo  
sviluppo nei seguenti settori: sviluppo  
locale, sviluppo piccolo e medie imprese,  
sanità, educazione, decentramento.  
Aree operative: Albania, Montenegro,  
Kosovo, Serbia, Bosnia-Erzegovina.  
Formez – Centro Formazione Studi, Roma;

Istituto per gli Studi e gli scambi internazionali di Firenze; Università degli Studi di Firenze.

### **Presentations**

*Individuazione di percorsi di un curriculum universitario sulla PA spendibile in un paese in via di sviluppo.* Presentazione al convegno internazionale *The reform of the educational system in the Balkans* - Tirana, Albania, 2007.

*Decentramento e sviluppo locale in Albania.* Presentazione al convegno internazionale *The reform of the Albanian Constitution* - Scutari, Albania, marzo 2008.

## *Abstract*

As declared by the European Council in 1993, the protection of human rights, including minority rights, is a condition imposed to the countries of Central and Eastern Europe for joining the European Union. Considering this background, this thesis provides a comparative and up-to-date analysis of minority protection standards in Albania and Bosnia-Herzegovina as well as at the European level. Absent a community competence for minority protection, European standards for the protection of minorities are derived from soft-law EC/EU documents, such as EP resolutions, the annual Commission reports, the Opinions of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

After seeking to identify a developing common European standard of minority protection, it attempts to report whether the prospect of European integration and the EU's minority protection conditionality have contributed to regime stability and to democratic consolidation of those countries and whether minority protection as a conditionality requirement for EU accession is comprehensively being applied in the monitoring activities of the EU.



## **Introduzione**

### ***1. Contesto ed oggetto della ricerca***

Il trattamento giuridico delle minoranze rappresenta una delle sfide epocali del diritto: per secoli il costituzionalismo si è dovuto occupare della costruzione dogmatica dell'uguaglianza ed oggi a ciò si affianca la necessità di predisporre un efficace diritto costituzionale della differenza. La difficile convivenza di gruppi differenziati sotto il profilo etnico, religioso e culturale è tradizionalmente una questione di cruciale interesse anche per il diritto internazionale, in considerazione dell'incidenza assunta dal fenomeno minoritario sul mantenimento della pace, stabilità e sicurezza internazionali, ma anche del progressivo e costante diffondersi dell'esigenza di protezione dei diritti umani e dei valori della democrazia e del pluralismo, della tolleranza e della diversità culturale in uno scenario internazionale in cui le fratture ideologiche e politiche sono ancora ben lungi dal ricomporsi.

In Europa, il problema di individuare forme di trattamento differenziato per i gruppi minoritari non è nuovo: esso affonda le sue radici già nell'età della formazione dei primi Stati moderni, a seguito della ridefinizione dei confini realizzata in occasione della Pace di Westfalia. Appena istituiti, infatti, i moderni Stati europei hanno già dovuto confrontarsi con il problema dei gruppi minoritari, che rivendicavano forme distinte di trattamento giuridico.

Il tema della tutela delle minoranze è ad oggi ancora attuale, seppur in un rinnovato contesto. La composizione demografica degli Stati europei si caratterizza in effetti per una complessità sempre crescente: al loro interno, un numero consistente di gruppi esprime interessi diversificati e spesso conflittuali, richiedendo pertanto la necessità di individuare soluzioni normative idonee a garantirne un equo inserimento. L'Europa, inoltre, va progressivamente allargando i suoi confini, accogliendo al suo interno paesi con storia, esperienze politiche, tradizioni giuridiche diverse. A partire dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 il processo di allargamento dell'Unione europea si è esteso anche verso i confini centro-orientali della regione, coinvolgendo Paesi che, fino alla caduta del muro di Berlino, appartenevano all'area di influenza sovietica. L'adesione all'Unione europea da parte di questi Paesi è condizionata, però, ad un adeguamento dei loro ordinamenti ad una serie di *standard* finalizzati a garantire un allineamento degli stessi a quelli delle consolidate democrazie dell'Europa occidentale. Il fenomeno della condizionalità è oggetto di studio, in primo luogo, delle scienze politiche ed economiche. Tuttavia, qualora si consideri la sua potenzialità ad incidere sulla sovranità degli Stati, in relazione alla volontà di modificare il proprio sistema normativo, viene ad assumere una connotazione giuridica.

Il presente lavoro intende esaminare la tenuta e l'applicazione dei concetti fondamentali acquisiti dalla *Western legal tradition* in materia di trattamento giuridico delle minoranze di fronte alla situazione peculiare dei due

paesi presi in considerazione, Albania e Bosnia Herzegovina. A questo scopo l'analisi dei diritti delle minoranze nei paesi suddetti verrà condotta attraverso due piani di lettura strettamente interdipendenti: da una parte, si verificherà la funzionalità di sistemi di garanzia dei diritti dei gruppi minoritari, volti a scongiurare il pericolo di conflitti in un'area le cui caratteristiche rendono difficile la pacifica convivenza tra numerosi e diversi gruppi etnici; dall'altra, si valuterà il condizionamento esercitato dalla prospettiva dell'adesione all'Unione europea sulle riforme legislative e costituzionali, che hanno modificato anche il sistema normativo di protezione di diritti delle minoranze.

L'ipotesi di fondo di questo lavoro è che lo studio degli ordinamenti presi in esame, sotto il profilo della tutela delle minoranze, costituisca un punto di osservazione privilegiato per cogliere ambiguità e debolezze dei classici modelli europei rispetto ai cambiamenti in atto nei Paesi europei. I rapporti tra individuo e comunità, tra nazionalità e cittadinanza, tra appartenenza regionale e nazionale, sono stati lungamente sperimentati nell'area presa in esame e pertanto la scelta è di utilizzare questi luoghi come una lente per leggerne le implicazioni. Quali sono gli strumenti giuridici che garantendo la stabilizzazione, favoriscono, allo stesso tempo, l'integrazione sia all'interno dei nuovi Stati, sia riguardo alla loro integrazione nel contesto europeo? Può l'adesione ai principi fondamentali della comunità giuridica occidentale essere considerata sostenibile, oppure rimane un fenomeno teorico limitata all'adozione di principi a livello costituzionale o in via legislativa senza

penetrare tutto l'ordinamento e la società? Quale è il ruolo della Comunità internazionale?

Si tratta di domande che si pongono in tutti gli ordinamenti dei Balcani occidentali e che risultano essere importanti per il futuro consolidamento degli Stati dei Balcani occidentali, per permetterne la piena integrazione europea, ma anche per il futuro dell'Unione stessa, diventata molto meno omogenea dopo gli ultimi allargamenti.

## *2. Ambito della ricerca*

La scelta dei due Paesi come casi studio trova origine in una personale conoscenza dei Paesi presi in considerazione, ottenuta grazie a lunghe permanenze e a esperienze di lavoro proprio nel settore dei diritti umani e diritti delle minoranze. Essa è inoltre giustificata da una notevole attenzione al fenomeno minoritario da parte di entrambi gli ordinamenti, e dalla presenza di caratteristiche e problematiche del tutto peculiari rispetto agli altri dell'area balcanica.

L'esigenza di garantire dettagliate misure di protezione per i gruppi minoritari rappresenta per entrambe le realtà considerate una delle priorità da raggiungere nei processi di riforma costituzionale e legislativa formalizzati a Copenhagen. Entrambi i Paesi, infatti, condividono una analoga posizione e storia nel processo di integrazione comunitaria. Dopo un iniziale intervento, immediatamente successivo alla caduta dei regimi comunisti, teso a migliorare le condizioni di vita della popolazione, a promuovere i valori civili, a consolidare le istituzioni democratiche, si è assistito, a partire da metà degli anni '90, ad una incapacità di risposta politica da parte dell'Unione europea, dinanzi alle violenze etniche in Bosnia-Erzegovina ed a quelle successive al fallimento delle società finanziarie piramidali in Albania. La prospettiva dell'integrazione per i due Paesi dell'area balcanica, riconosciuta in occasione del Consiglio europeo di Feira nel 2000 e confermata dal Consiglio europeo di Salonicco nel 2003, ed inserita nel processo di

stabilizzazione e associazione, ha consentito all'Unione europea la ripresa dell'iniziativa politica e di qui l'istituzione dei partenariati con l'Albania nel giugno 2006 e con la Bosnia-Erzegovina nel giugno 2008, riconoscendo pertanto loro lo *status* di potenziali candidati all'adesione.

Nel quadro dei modelli e degli strumenti di gestione della convivenza nell'area balcanica la realtà albanese e bosniaca rappresentano i due estremi della scala che rappresenta le possibili combinazioni degli ordinamenti in termini di strumenti normativi di garanzia delle minoranze e di rapporto tra controllo del territorio e diversità etnica. Ad un estremo possiamo collocare la Bosnia Erzegovina caratterizzata da un alto grado di istituzionalizzazione del fattore etnico si trova in Bosnia-Erzegovina che – in quanto caratterizzata dalla presenza di tre gruppi nazionali dominanti (bosgnacchi-musulmani, croati e serbi) e da quella degli «altri» (ovvero le minoranze e chi non si dichiara) - potremmo definire «lo» Stato «senza nazione» dei Balcani. Di conseguenza, sono previsti gli strumenti e le garanzie del «*power sharing*», la rappresentanza dei gruppi in tutto il sistema istituzionale e la istituzionalizzazione territoriale delle etnie in funzione stabilizzatrice. Nell'altro estremo, in corrispondenza della diversa situazione demografica caratterizzata da gruppi minoritari più piccoli, possiamo invece collocare l'ordinamento promozionale albanese caratterizzato da un'applicazione meno incisiva o solo parziale degli strumenti di garanzia e dalla negazione di un qualsiasi collegamento tra territorio ed etnia.

### 3. Piano del lavoro

Nella prospettiva del diritto, e del diritto costituzionale in particolare, il termine minoranza indica un gruppo ristretto di persone all'interno di uno Stato. Ai fini del presente studio risultano dunque preliminari ad una ricognizione delle diverse definizioni del concetto elaborate dalla dottrina ed emerse dalla prassi, alcuni chiarimenti terminologici riguardanti i concetti di paragone in relazione ai quali viene definito quello di minoranza.

Nel primo capitolo dunque vengono esaminate le nozioni di «stato» e di «popolo» e proposte alcune brevi riflessioni su quello di «nazione», con particolare riferimento agli elementi che la distinguono dal popolo, da un lato, e dalle minoranze, dall'altro. In secondo luogo sono analizzati gli aspetti più propriamente dinamici dei concetti in questione allo scopo di valutare la posizione delle minoranze all'interno dello Stato; si valutano i fattori di collegamento, o disgiunzione, tra lo Stato, il popolo, la nazione e le minoranze. Infine si cerca di mettere in luce le differenze tra due possibili diversi significati del termine, a seconda che si analizzino i Paesi dell'Europa occidentale e dell'Europa orientale, attraverso strumenti di indagine che non appartengono propriamente al diritto, ma ne sono intimamente connessi.

Per garantire la situazione multietnica dei due Stati sono richieste delle risposte normative dallo strumentario del «diritto delle minoranze». Quali sono i valori e gli *standard* europei di cui spesso si parla? In che modo

possono contribuire all'operazione di *State (re)Building* in atto nei Paesi presi in considerazione?

Nel secondo capitolo l'analisi delle basi teoriche dei diversi approcci costituzionali emergenti dall'analisi delle forme di Stato in riferimento ai diritti dei gruppi e delle minoranze, viene affiancata da quella dei principi e documenti internazionali e sovranazionali in materia di minoranze caratterizzati, in particolare in ambito europeo dopo il 1989, da una loro crescente «costituzionalizzazione». Particolare attenzione viene dedicata all'emergente «diritto costituzionale europeo delle minoranze», ed alla sua struttura a «centri concentrici»<sup>1</sup>: la prima sfera, quella più ristretta in quanto non possiede uno *standard* autonomo per la tutela delle minoranze, dell'Europa dell'Unione e delle Comunità; la seconda quella del Consiglio d'Europa, più ampia in quanto contenente documenti che costituiscono lo standard europeo per la tutela delle minoranze (Carta europea per le lingue minoritarie e regionali e Convenzione Quadro per le minoranze nazionali); ed infine la sfera più larga, quella dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, caratterizzata da documenti che, sia pure validi solo politicamente, si sono imposti per la loro forza persuasiva ed hanno costituito la base politica del diritto internazionale delle minoranze.

Una volta individuate le categorie teoriche utili a delimitare l'area di indagine del presente lavoro di ricerca, si rende necessaria una riflessione che conduca alle

---

<sup>1</sup> Toniatti R., *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Revista vasca de administraciòn pública*, vol.2, Onati, 2000, pp.17 e ss.

definizione delle nozioni di Stato, popolo, nazione e minoranze nei Paesi presi in considerazione. La penisola balcanica, area di confine e passaggio obbligato tra l'Europa e l'Asia, è un crogiuolo di lingue, religioni, culture. Individuare quali gruppi etnici, popoli o minoranze la abitino è impresa ardua: continui e numerosi movimenti migratori e di conquista hanno fatto della multi etnicità l'elemento caratterizzante l'area. Da tali premesse è evidente la difficoltà di individuare i gruppi etnici dominanti all'interno di ciascuno dei paesi dei Balcani ed ancora più arduo è il tentativo di tracciare una linea di demarcazione tra nazioni e minoranze.

Nel capitolo terzo si procede ad una ricostruzione della storia costituzionale dei Paesi oggetto di studio mettendo in luce, da una parte, il ruolo e lo status assunto da nazioni, popoli e minoranze nel corso delle vicende storico-costituzionali e, dall'altro, le modalità di riconoscimento e gli strumenti di tutela delle minoranze adottati in ciascuno degli ordinamenti considerati.

Nei capitoli quarto e quinto si procede all'analisi degli strumenti di tutela delle minoranze rispettivamente in Albania e Bosnia-Erzegovina alla luce degli standard europei ed internazionali in materia. Particolare attenzione viene data, oltre che alle disposizioni ed alla giurisprudenza costituzionali relative alle minoranze, alla legislazione riguardante i «diritti speciali» (rappresentanza politica, diritti linguistici e culturali, diritti dell'educazione) riconosciuti dagli ordinamenti ai gruppi minoritari, attraverso la giurisprudenza *soft* prodotta dal Comitato Consultivo della Convenzione Quadro.

#### **4. Fonti utilizzate**

Per quanto attiene ai testi costituzionali, si è fatto riferimento alle traduzioni ufficiali reperibili sui siti istituzionali dei rispettivi Paesi, oltre che, laddove aggiornati, ai testi contenuti in Flanz G.H. (a cura di), *Constitutions of the Countries of the World*, New York, 2000. Per quanto concerne la legislazione dei singoli paesi, sono stati utilizzati i rapporti redatti da ciascun Paese, in attuazione dell'art.25 della Convenzione Quadro sulle minoranze nazionali, reperibili sul sito internet del Consiglio d'Europa. Le fonti redatte nelle lingue dei Paesi analizzati, essenzialmente i testi normativi ed il materiale giurisprudenziale, sono state utilizzate, per la maggior parte dei casi, non in lingua madre ma nelle traduzioni ufficiali in inglese reperibili sul sito *web* della Convenzione Quadro<sup>2</sup>. Le traduzioni in italiano sono state tutte a cura dello scrivente, ove non diversamente specificato.

E' stata inoltre oggetto di analisi la documentazione relativa ai due paesi prodotta dal nascente «sistema europeo di tutela dei diritti delle minoranze» che vede diversi soggetti chiamati, a vario titolo e con diverse competenze, ad assistere o valutare i risultati raggiunti dai Paesi sul piano delle misure normative di protezione delle minoranze. Oltre alla documentazione prodotta dalla Commissione europea - che svolge un ruolo di controllo successivo sulle misure legislative adottate e sulla loro concreta attuazione nei Paesi candidati - è stata presa in

---

<sup>2</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int)

considerazione quella di organi specializzati del Consiglio d'Europa come l'Assemblea, la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (la «Commissione di Venezia») e il Comitato Consultivo della Convenzione Quadro per i diritti delle minoranze: questi ultimi svolgono, sempre di più, il ruolo di assistenza preventiva volto ad orientare l'attività legislativa e costituente. Infine, sempre in ambito europeo, sono stati analizzati i materiali prodotti da istituzioni specializzate dell'OSCE in materia di diritti umani, ed in particolare, quelle prodotte dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali.

Si è attinto inoltre agli studi, dati ed ai documenti elaborati dalle organizzazioni internazionali impegnate in materia di diritti delle minoranze nei due Paesi considerati, come il *Peace Implementation Council*, l'Ufficio dell'Alto Rappresentante, il *Minority Rights Group International* e dai centri di ricerca specializzati in diritti umani e le minoranze, in particolare l'*European Centre for Minority Issues* e l'Istituto sui diritti delle minoranze.

## Capitolo 1

### Concetto e definizione di minoranza

#### ***1. Le problematiche relative alla definizione del concetto di minoranza***

Il concetto di minoranza è assai generico e di difficile definizione nonostante sia oggetto di interesse e di studio da parte della dottrina e degli esperti giuridici in seno ai vari organi incaricati di redigere testi normativi in materia<sup>3</sup>. «Le minoranze in quanto tali non esistono»<sup>4</sup>, il termine «minoranza» nasce quale sostantivo con riferimento all'aggettivo comparativo che ne è alla base, cioè «minore».

---

<sup>3</sup> Sul problema definitorio vedi: United Nations, *Definition and Classification of Minorities*, UNP Sales No. E. 5Q. XIV. 3, pp.26-51; Vukas B., *International Law and the Definition of Minorities*, in *Mélanges en l'Honneur de Nicolas Valticos*, Parigi, 1999, pp.233-242; Koubi G., *Penser les minorités en droit*, in Fenet. A. (a cura di), *Le droit et les minorités*, Bruxelles, 1995, pp. 251-303; Palici di Suni Prat E., voce *Minoranze*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994, p.546 e ss.; Palici di Suni Prat E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002, pp.5-14; Shaw M. N., *The Definition of Minorities in International Law*, in *Israel Yearbook of Human Rights*, 20/1990, pp.13-43; Packer J., *On the Definition of Minorities*, in Packer J., Myntti K. (a cura di), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 1993, pp.23-65; Rigaux F., *Mission impossible: la définition de minorité*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 30/1997, pp.155-175; Pizzorusso A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967.

<sup>4</sup> Toniatti R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in Bonazzi T., Dunne M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle società multiculturali*, Bologna, 1994, p.283.

Considerata la sua natura intrinsecamente comparativistica – minore in relazione a maggiore – anche la nozione di minoranza assume per simmetria un significato solo se posta in relazione a maggioranza: una minoranza è un gruppo di persone che si distingue per qualche aspetto da tutti gli altri che per varie ragioni lo sovrastano. In questa accezione il concetto di minoranza risulta essere intrinsecamente relativo in quanto si costruisce unicamente grazie alla relazione con un altro concetto. Perciò a seconda che si scelga un criterio di riferimento oppure un altro, si possono determinare anche numeri molto elevati di minoranze le quali possono anch'esse avere caratteristiche di spiccata pluralità. Non ci deve stupire dunque dell'eterogeneità delle definizioni, né del fatto che determinati gruppi umani talvolta appartengano a minoranze e altre volte quegli stessi gruppi, al variare del contesto socio-culturale, svolgano un ruolo diametralmente opposto di maggioranza.

Prima di procedere ad una analisi dei numerosi tentativi da parte della dottrina di definire il concetto di minoranza è indispensabile chiarire la distinzione tra una dimensione giuridica e una meta-giuridica del fenomeno. L'indagine intorno ai fattori di identificazione delle minoranze spetta ad altre discipline, dalla sociologia alla scienza della politica, dalla storia, all'economia. Il diritto non si occupa di cosa induca a identificare le minoranze, ma di come esse siano identificate, degli strumenti che derivano da tale riconoscimento, nonché dei limiti del loro utilizzo e del bilanciamento tra diritti dei gruppi identificati come minoranza o viceversa come maggioranza. Sul piano

giuridico assumono dunque rilievo quei gruppi minoritari che hanno un riconoscimento normativo, e ciò può avvenire sia in modo esplicito sia implicito, ovvero in modo diretto o indiretto, da parte di attori diversi, e prendere le mosse dalle più disparate situazioni storiche, politiche e sociali. Appare dunque necessario distinguere la rilevanza giuridica a seconda del contesto, del luogo, e dell'ambito di applicazione della norma.

Se guardiamo al tema con una prospettiva diacronica, appare evidente la tendenza degli ordinamenti moderni a estendere il novero dei gruppi che possono beneficiare di un trattamento giuridico differenziato. Assistiamo ad una applicazione degli strumenti del diritto della diversità ad un novero sempre maggiore di soggetti o gruppi, in particolare da quelli con «forti» fattori di identificazione (lingua, razza, religione, etnia, genere) a quelli caratterizzati da particolari fragilità come ad esempio l'età, le disabilità fisiche e psichiche, o peculiari comportamenti o stili di vita. Si tratta di un processo lungo e complesso, perché richiede non solo una evoluzione normativa, ma anche un mutamento nella considerazione sociale. Sembra in qualche modo che, dopo l'esaltazione del rapporto diretto ed immediato tra individuo e istituzioni rappresentative, secondo il modello immaginato dalla rivoluzione francese, stia riemergendo, in seguito all'aumento della complessità sociale, la rilevanza delle formazioni intermedie, di cui i gruppi variamente minoritari sono l'esempio più indicativo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, pp.9-13.

A tutt'oggi, come esamineremo in seguito, non si è ancora giunti a poter dare una definizione univoca del concetto di minoranza nazionale: una difficoltà che è soltanto in parte teorica, ma che in una pluralità di casi ha finito per collidere con gli interessi nazionali degli Stati. Sono essi infatti a ritenersi il privilegio di manifestare il proprio consenso ultimo in materia essendo ad essi demandato il compito di disciplinare la questione nel loro ordinamento interno.

Dal punto di vista dottrinario, pur con forti differenziazioni tra le differenti scuole di pensiero, si può dire che si concordi su due punti basilari: il primo punto di raccordo è che esistono minoranze di tipo «generale», riconducibili cioè alla emersione di più criteri identificativi ricorrenti; il secondo è rappresentato dal fatto che possono esistere – e di fatto esistono - minoranze «specifiche», cioè diversissime le une dalle altre in quanto connotate da un unico fattore di distinzione<sup>6</sup>.

In virtù di questi due criteri che hanno aperto la strada a soluzioni di tipo eminentemente descrittivo delle minoranze si è assistito ad un progressivo incremento dei parametri di individuazione delle minoranze con un conseguente e parallelo incremento delle «soluzioni» normative intervenute nella loro regolazione. Numerose risultano dunque essere le definizioni avanzate in dottrina ed anche in modo crescente, numerose risultano anche le definizioni normativamente previste dalla legislazione al fine di identificare i gruppi che possono accedere ai

---

<sup>6</sup> Gilbert G., *The Council of Europe and Minority Rights*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 18, 1996, p.162.

trattamenti differenziati. Non sembra, pertanto, avere torto chi afferma che lo sviluppo normativo del sistema di protezione delle minoranze continuerà a procedere senza il beneficio di una definizione<sup>7</sup>.

E' appena il caso di sottolineare che il fallimento dei tentativi volti a formalizzare una definizione di minoranza, oggi come nel passato, appare strettamente legato, oltre alla relatività del concetto di cui sopra, all'assenza di volontà da parte degli Stati di addivenire ad un accordo sulla nozione, non per mancata comprensione di ciò che sotto intende, quanto per il rifiuto di operare a tale fine e, così facendo, di tacere l'esistenza del problema minoritario in particolare laddove un nucleo minoritario è ben riconoscibile ed afferma la propria presenza sul territorio<sup>8</sup>. Sul piano politico e degli ordinamenti vi sono alcuni casi particolarmente significativi che conviene ricordare in quanto si nega decisamente la necessità di varare forme di legislazione a tutela delle minoranze. La Francia, ad esempio, afferma di tutelare allo stesso modo tutti i cittadini<sup>9</sup>, rifiutando con tale affermazione di riconoscere

---

<sup>7</sup> Thornberry P., Estebanez M.A., *The Council of Europe and Minorities*, Strasburgo, 1994, p.16.

<sup>8</sup> Thornberry P., *Minorities and Human Rights Law*, Londra, 1991, p.7

<sup>9</sup> Vedi decisione del Consiglio Costituzionale francese del 15 giugno 1999 (412/99) in merito alla ratifica della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie dove sono state giudicate incostituzionali alcune norme della Carta, in base alla supremazia del principio di unicità del popolo francese e di uguaglianza di fronte alla legge per cui «nessun diritto collettivo può essere riconosciuto a una comunità d'origine, di cultura, di lingua o di opinione». Peraltro tale sentenza si pone in linea con la precedente giurisprudenza (decisione *Statut*

gli individui appartenenti ai gruppi minoritari come tali; in altri casi la questione è semplicemente ignorata e non dibattuta<sup>10</sup>.

Tuttavia, la mancanza di una definizione generale vincolante non ha costituito né costituisce un ostacolo allo sviluppo della materia. Come ebbe a rilevare la Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel 1930, l'esistenza delle minoranze all'interno degli Stati è una questione di fatto e non di diritto. Le minoranze esistono, anche in assenza di garanzie costituzionali da parte degli Stati democratici. Non sono una costruzione teorica. Esse sono delle componenti delle società statali reali, sono identificabili e presentano proprie necessità ed aspirazioni<sup>11</sup>.

---

*de la Corse* del 9 Maggio 1991), per la quale il Consiglio Costituzionale francese aveva ribadito le certezze tradizionali, dichiarando incostituzionale l'art. 1 dello Statuto corso che riconosceva «l'esistenza di un popolo corso componente del popolo francese», in nome del principio dell'unicità del popolo francese e del principio di uguaglianza dei cittadini francesi, non distinguibili e differenziabili in categorie.

<sup>10</sup> Così fanno molti Stati dell'Africa o dell'America Latina, i quali chiamati dinnanzi agli organi internazionali ammettono l'esistenza di minoranze al loro interno, ma non di problemi minoritari. Caportorti F., *Study on the rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1979, parr. 66 e ss.; Thornberry P., *Minorities (...) op. cit.*, p.6.

<sup>11</sup> PCIJ, *Interpretation of the Convention between Greece and Bulgaria respecting reciprocal emigration*, Advisory Opinion of 31/7/1930, Serie B, N.17, p.33.

## 2. I concetti di Stato, popolo e nazione

### 2.1 Stato

Il concetto di Stato è proprio dell'età moderna. In effetti, in seguito alla disgregazione del sistema feudale, la Francia nel XIV secolo, l'Inghilterra nel XIII secolo e la Spagna alla fine del XV secolo si sono dotate di strutture amministrative nuove, poste ad un livello intermedio tra le «microcomunità politiche» – come le società tribali e le città della Grecia classica o dell'Italia rinascimentale – e le «macrocomunità» – come i grandi imperi multi-etnici, ai quali appartenevano l'Impero ottomano e l'Impero Austroungarico<sup>12</sup>. In questo periodo l'espressione *status* ha cominciato ad essere utilizzata, senza aggettivazioni, per indicare una forma di organizzazione del potere. In tale significato, la parola veniva utilizzata da Machiavelli che, nel Principe, affermava: «Tutti li stati, tutti e' domini che hanno avuto et hanno imperio sopra gli uomini, sono stati repubbliche o principati». E allo Stato che si è affermato in Europa occidentale a partire dal XVI secolo faceva riferimento la classica definizione di Max Weber, che lo descriveva come una comunità umana che esercita il monopolio legittimo dell'uso della forza in un dato territorio<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Grilli di Cortona P., *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Bologna, 2003, pp.43 e ss. Per quanto concerne il caso italiano che anticipa in taluni casi tale sviluppo vedi: Chabod F., *L'idea di nazione*, Bari 1979.

<sup>13</sup> Weber M., *Politics as a vocation*, Londra, 1948, pp.43 e ss.

La definizione weberiana appare compatibile con le teorie dogmatiche dello Stato, che individuano al suo interno un elemento personale, il popolo, un elemento materiale, il territorio, ed un elemento organizzativo, il governo. Per popolo si intende un gruppo di persone che si considerano appartenenti allo Stato sulla base della cittadinanza; la stabilità dell'appartenenza del popolo ad uno Stato è assicurato dal territorio, la parte del globo terrestre che fa parte dello Stato, sulla quale popoli di origine nomadi si sono stanziati; infine, il governo è costituito dall'insieme delle istituzioni che consentono allo Stato di raggiungere i suoi fini<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. le definizioni di Tosato F., *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, Milano, 1993; Biscaretti di Ruffia P., voce *Stato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, 1995, ma anche Ornaghi L., voce *Stato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche.*, vol. XV, Torino, 1996, che mette in luce come gli studi teorici sullo Stato ed i tentativi di individuarne definizioni comprensive non possono prescindere da un approccio interdisciplinare, che tengano in considerazione non solo le scienze giuridiche ma anche quelle politologiche e storiche.

### 2.3 Popolo

La definizione del concetto di «popolo», sul piano dogmatico, non pone particolari problemi: si afferma, infatti, che esso costituisce l'elemento personale dello Stato; al contrario, più ardua si presenta la sua identificazione sul piano teorico.

In primo luogo emerge la difficoltà di individuare una nozione complessiva e generale di popolo, le cui definizioni oscillano tra quelle che privilegiano l'aspetto della pluralità dei soggetti che lo compongono – e dunque la diversificazione a causa di fattori materiali, spirituali, linguistici, etnici, ecc. – a quelle che ne affermano l'unitarietà, a causa di fattori territoriali, di interessi culturali, di caratteristiche etniche comuni o del riconoscimento nello stesso ordinamento giuridico. Ed è nella seconda accezione che il termine «popolo» assume un preciso significato nella teoria del diritto, in quanto soggetto in grado di esprimere una propria volontà e di esercitare, attraverso forme organizzative adeguate, la sovranità, a differenza della *multitudo*, «mera pluralità di sottoposti al potere del sovrano»<sup>15</sup>.

Inoltre la dottrina si divide sull'ordine di successione, sia in senso temporale che in senso logico, tra i concetti di Stato e di popolo. Alla posizione di chi sostiene che il popolo sia «successivo ed in certo senso dipendente

---

<sup>15</sup> Nocilla D., voce *Popolo*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXXIV, Milano, 1992.

rispetto al costituirsi dello Stato»<sup>16</sup>, si contrappone la tesi secondo la quale il concetto di popolo, collocandosi nell'area del pregiuridico, preceda, logicamente, l'idea di Stato<sup>17</sup>, al punto da consentire di contestare l'assunto secondo il quale il popolo rientrerebbe tra gli elementi costitutivi dello Stato, affermando che ne costituirebbe il presupposto<sup>18</sup>.

Dalla posizione secondo la quale il popolo è successivo rispetto alla costituzione dello Stato deriva che esso costituisce l'elemento personale di quest'ultimo e che l'appartenenza allo stesso si realizza in presenza del possesso dei requisiti necessari per ottenere la cittadinanza. Su un piano strettamente giuridico, dunque, la legge statale, stabilendo le regole per l'acquisto e la perdita della cittadinanza, determina la composizione dello Stato<sup>19</sup>.

Al contrario, supponendo la priorità logica del popolo rispetto allo Stato, si riduce il valore della cittadinanza quale fattore di collegamento con lo Stato e si definisce popolo il gruppo di persone che, in virtù di un «principio di organizzazione», sono in grado di esprimere e di rendere concreta la loro volontà. Allo stesso tempo, tuttavia, in virtù di un «principio di disgregazione», il popolo è una «collettività articolata», formata da individui

---

<sup>16</sup> Romboli R., voce *Popolo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1995.

<sup>17</sup> Cfr. Nocilla D., voce *Popolo*, *op. cit.*.

<sup>18</sup> Come afferma Chiarelli D., voce *Popolo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Torino, 1996.

<sup>19</sup> Romboli R., voce *Popolo*, *op. cit.*.

che si distinguono sulla base di fattori oggettivi e soggettivi di differenziazione<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Nocilla D., voce *Popolo*, op. cit..

## 2.4 Nazione

L'idea di nazione, come quella di popolo, è strettamente correlata con quella di Stato: essa, tuttavia, si distingue dall'una e dall'altra, a causa, in primo luogo, dell'estraneità del concetto alle discipline giuridiche. Quello di «nazione» non è originariamente e di per sé, un concetto proprio della scienza giuridica come lo sono invece (o lo sono anche) quelli – secondo le varie possibili concezioni distinti ma connessi, o addirittura equivalenti – di «popolo» e di «Stato»<sup>21</sup>. Tuttavia, la necessità di definire il concetto di minoranza, che non può prescindere dalla preventiva delimitazione del concetto di nazione, impone, in questo studio, di tentarne una definizione, facendo ricorso non solo alle categorie del diritto ma anche a quelle di altre scienze sociali. Un approccio interdisciplinare si rende necessario, soprattutto in quanto l'esclusivo riferimento alle categorie giuridiche rischia di condurre ad una definizione estremamente limitata di nazione, che finisce per corrispondere e sovrapporsi a quella di Stato-comunità<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Crisafulli V., Nocilla D., voce *Nazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXVII, Milano, 1964. Gli stessi Crisafulli e Nocilla, d'altra parte, affermano che il concetto di Nazione, pur non propriamente giuridico, diventa un concetto della scienza giuridica «quando l'ordinamento giuridico, che si assume a punto di riferimento, ad esso faccia diretto o indiretto richiamo».

<sup>22</sup> Sostengono infatti Crisafulli e Nocilla: «sorge, perciò, e si fa consistente, il dubbio che non sia precisamente questo il senso in cui, specie da parte di non giuristi, si risolve la nazione nell'adesione allo Stato, ed insomma che la *effettività* della nazione, cui sopra ci siamo

Nella tradizione storica e giuridica occidentale, quello di nazione è un concetto moderno, frutto dell'evoluzione culturale che ha fatto seguito alla Rivoluzione francese. Sul piano giuridico, la sua prima formalizzazione risale, come è noto, all'art.3 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: «*le principe de toute souveraineté réside dans la Nation*». In tale contesto, dunque, l'idea di nazione è, sin dalle sue origini, strettamente connessa con il principio di sovranità: alla sovranità assoluta del monarca, legittimata dalla volontà divina, i rivoluzionari intendevano sostituire la sovranità nazionale, legittimata dalla volontà dei cittadini. Sul piano giuridico, tale aspirazione politica si traduce in una struttura organizzativa nuova, lo Stato-nazione. La nazione, pertanto, è un gruppo di individui che condividono la volontà di vivere insieme. Tale volontà non è condizionata né dall'imposizione di un sovrano assoluto, né dalla condivisione di fattori oggettivi di identificazione, quali razza, lingua, comunanza di interessi, religione, geografia, esigenze militari. «Una nazione è un'anima, un principio spirituale. Due elementi, che si fondono in uno solo, costituiscono quest'anima, questo principio spirituale. Uno è nel passato, l'altro nel presente. Una è avere in comune una ricca eredità di ricordi; l'altra è il consenso attuale, il desiderio di vivere insieme, la volontà di

---

richiamati, non coincida con l'effettività dell'ordinamento e del potere statale della quale parlano i giuristi, ma implichi *un qualcosa in più*, la cui determinazione sfugge peraltro ai mezzi di indagine ed agli schemi abituali delle scienze giuridiche e potrebbe essere tema affascinante di ricerca interdisciplinare».

continuare a far valere l'eredità». Pertanto, «l'esistenza di una nazione è un plebiscito quotidiano, come l'esistenza dell'individuo è una affermazione perpetua di vita<sup>23</sup>».

Nell'Europa centro-orientale, la nascita dell'idea di nazione si colloca entro un contesto diverso. Fichte, nel «Discorso alla nazione tedesca», affermava la superiorità della nazione tedesca, che si distingueva dalle altre sulla base della lingua, della cultura, della religione e della razza<sup>24</sup>. L'idea di nazione si fondava dunque sulla condivisione di fattori oggettivi di differenziazione, che, rendendo superiore alle altre la «razza» tedesca, giustificava la politica espansionistica di Hitler<sup>25</sup>. La teoria della nazione oggettiva era condivisa anche da Stalin, il quale intendeva per nazione una comunità stabile di persone, storicamente costituita, sulla base di una lingua, un territorio, una vita economica, un atteggiamento psicologico comune, che si manifestano in una cultura comune<sup>26</sup>.

Tra i fattori oggettivi di identificazione nazionale, un ruolo del tutto peculiare è svolto dalla lingua: essa, infatti, può giustificare la formazione di una nazione autonoma o, al contrario, la formazione di una nazione può completarsi

---

<sup>23</sup> Si tratta della teoria cd. «soggettiva» di nazione, elaborata da Renan, che ha condizionato, in larga misura, tutta la tradizione giuridica occidentale. Renan E., *Qu'est-ce qu'une nation?*, *Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882*, Paris, 1882, pp.26-27.

<sup>24</sup> Fichte J.G., *Addresses to the German Nations*, in Pecora V.P., *Nations and Identities*, Oxford, pp.111-127.

<sup>25</sup> Cfr. Mosse G.L., *Le origini culturali del Terzo Reich*, Milano, 1968.

<sup>26</sup> Stalin J., *The Nation*, in J. Hutchinson, Smith A.D (a cura di), *Nationalism*, Oxford, 1994, pp. 18-21.

attraverso l'elezione di una lingua a lingua nazionale. Spesso, come è avvenuto nei Paesi dell'area balcanica, ad esempio, un dialetto viene assunto *ex abrupto*, con atto giuridico come lingua nazionale. Si afferma, d'altra parte, che il primo significato del termine nazione corrisponda a «gruppo linguistico»<sup>27</sup>.

Nei Paesi dell'area balcanica, l'egemonia dell'Impero ottomano e dell'Impero austroungarico, che, per cinque secoli hanno impedito l'esercizio della sovranità da parte delle nazioni locali, ha favorito l'accoglimento della teoria oggettiva di nazione: in tale contesto, in particolare, le nazioni, private della propria indipendenza, a partire dalla Guerra dei Balcani degli anni 1912-13 hanno rivendicato la propria sovranità, sulla base di fattori di identificazione etnici, linguistici e religiosi.

Pertanto, ad una teoria soggettiva di nazione, propria dei Paesi dell'Europa occidentale la cui tradizione giuridica si colloca nel solco della Rivoluzione francese, si contrappone una teoria oggettiva, teorizzata sulla base di vicende storiche dell'Europa centro-orientale. In effetti, il processo di formazione delle nazioni dell'Europa occidentale, è profondamente diverso da quello che ha caratterizzato le nazioni dell'Europa orientale: come ha sostenuto A. Smith, in Europa occidentale le tre rivoluzioni, economica, amministrativo-militare e culturale – che hanno segnato il passaggio dal Medioevo all'età moderna – hanno determinato un processo di graduale unificazione degli Stati, al cui interno si sono costituite le nazioni territoriali.

---

<sup>27</sup> Heraud G., *L'Europe des Etnies*, Paris, 1993, p.9.

La nazione territoriale si fonda sul senso di appartenenza ad un determinato territorio, nel quale vigono leggi ed istituzioni giuridiche uniformi; la cittadinanza assicura, al contempo, l'appartenenza al territorio e la solidarietà e fraternità all'interno della comunità, che condivide una cultura comune. Diverso è il percorso che ha condotto alla formazione delle nazioni nell'Europa centrale ed orientale: l'assenza delle rivoluzioni moderne e la presenza degli imperi multietnici hanno favorito la formazione di nazioni etniche, fondate sulla genealogia, il populismo, i costumi e i dialetti. In particolare, i costumi sostituivano il sistema di leggi condivise delle nazioni territoriali e i dialetti sostituivano le lingue. Dunque, a fronte della formazione, nell'Europa occidentale, di «Stati-nazione», la disgregazione degli imperi multinazionali dell'Europa centro-orientale ha dato luogo a «nazioni-Stato». I primi sono stati definiti come una forma di organizzazione del potere nella quale uno Stato detiene il monopolio dell'uso legittimo della forza all'interno di un determinato territorio e persegue l'obiettivo di unificare un popolo attraverso un'omogeneizzazione fondata su una cultura comune, simboli, valori, tradizioni e miti<sup>28</sup>; nelle nazioni-Stato dell'Europa centro-orientale, invece, le identità nazionali si sono formate dapprima all'interno degli imperi multietnici per poi esprimersi sotto forma di Stati indipendenti<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Guibernau M., *Nationalism. The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Cambridge, 1996, pag.47.

<sup>29</sup> Armstrong J.A., *Nations before Nationalism*, Cambridge, 1996, pag.47.  
Woolf S., *Il nazionalismo in Europa*, Milano, 1997, pp.21-31.

La distinzione tra le teorie soggettive e oggettive di nazione, sia pure pienamente valida in una prospettiva storica, appare in via di superamento. Nella dottrina contemporanea, infatti, E. Gellner ha proposto una definizione «intermedia» di nazione: secondo l'autore, la nazione è un gruppo sociale che condivide una cultura comune, la quale si manifesta attraverso comportamenti tipici, come le espressioni, verbali e mimiche, il linguaggio del corpo, lo stile nell'abbigliamento, nella preparazione e nella consumazione del cibo. L'importanza della cultura nelle società umane vale a distinguere l'uomo dalle altre specie animali: la cultura e l'organizzazione sociale, infatti, a differenza degli Stati e dei nazionalismi, sono universali e perenni. La condivisione di una cultura comune è condizione necessaria ma non sufficiente per la creazione e l'esistenza di una nazione. La formazione di una nazione, infatti, è possibile solo qualora «due uomini [...] si riconoscono reciprocamente appartenenti alla stessa nazione»<sup>30</sup>. Le nazioni nascono, dunque, solo quando si realizzano entrambe le condizioni: la formazione di una cultura superiore standardizzata, da una parte, e il riconoscimento volontario degli uomini in tale cultura unificata, dall'altra.

Analizzate in una prospettiva «statica», tutte le teorie considerate – soggettiva, oggettiva e «intermedia» – inducono a ritenere che la formazione delle nazioni si realizza qualora un gruppo sociale condivida la volontà di vivere insieme, ovvero riconosca di possedere fattori

---

<sup>30</sup> Gellner E., *Nationalism*, London, 1997, pag.10.

oggettivi di identificazione. Da un punto di vista più propriamente politico, la formazione di una nazione è conseguenza del nazionalismo, un «movimento ideologico per raggiungere o mantenere l'autonomia, l'unità o la identità condotto da alcuni membri di una popolazione che ritengono di costituire una «nazione» effettiva o potenziale»<sup>31</sup>.

L'idea di nazionalismo è moderna: si concorda nel ritenere che i fatti che hanno segnato l'avvento del nazionalismo siano stati la prima divisione della Polonia nel 1775, la Dichiarazione americana di indipendenza del 1776, la Rivoluzione francese nel 1789 ed il discorso di Fichte alla nazione tedesca del 1807<sup>32</sup>.

La centralità del ruolo del nazionalismo nella formazione degli Stati induce Smith a sostenere la tesi secondo la quale sia più corretto affermare l'esistenza di Stati nazionali, piuttosto che di Stati-nazione o nazioni-Stato: per Stato nazionale, l'autore intende «uno Stato legittimato dai principi del nazionalismo, i cui membri possiedono un certo grado di unità nazionale e di integrazione (ma non di omogeneità culturale)»<sup>33</sup>.

Anche per E. Gellner, il nazionalismo è un principio politico che consente di porre in relazione Stato e nazione. L'autore, infatti, definisce il nazionalismo come «principio politico che sostiene che l'unità nazionale e l'unità politica dovrebbero essere perfettamente coincidenti» e afferma che

---

<sup>31</sup> Smith A.D., *op. cit.*, pag.9.

<sup>32</sup> Hutchinson J., Smith S. D., *Introduction*, in Hutchinson J., Smith S.D., (a cura di), *op. cit.*, pp.3-13.

<sup>33</sup> Smith A.D., *op. cit.*, pag.17.

«il nazionalismo sostiene che nazione e Stato sono fatti l'una per l'altro; che l'una senza l'altro rappresenta qualcosa di incompleto e crea una tragedia»<sup>34</sup>.

Il nazionalismo dunque è il processo politico di esaltazione della cultura di un popolo che pretende di affermare la propria sovranità. Tuttavia, la cultura nazionale è spesso una creazione artificiale: i miti nazionali possono essere inventati o reinventati, la lingua nazionale può essere creata attraverso la omogeneizzazione di dialetti in passato differenziati<sup>35</sup>. Di fatto il nazionalismo può essere «il consolidamento di una società impersonale, anonima, con individui atomizzati reciprocamente sostituibili, tenuta insieme soprattutto da una cultura comune di questo tipo, in luogo di una precedente complessa struttura di gruppi locali, sostenuta da culture popolari che si riproducono localmente, ciascuna con caratteristiche proprie, ad opera dei micro-gruppi stessi»<sup>36</sup>. Le tradizioni, sulle quali si pretende di fondare il nazionalismo, possono essere frutto di invenzione: possono essere inventati, anche facendo ricorso a materiali antichi, i

---

<sup>34</sup> Gellner E., *op. cit.*, pag.9.

<sup>35</sup> Sulla possibilità di individuare «lingue puramente politiche», simboli di aspirazioni nazionaliste o regionaliste, cfr. anche Hobsbwan E.J., *Are All Tongues Equal? Language, Culture and National Identity*, in Barker P. (a cura di), *Living as Equals*, Oxford, 1996, pp.95-98. Sulla natura artificiale delle nazioni, quali «comunità immaginarie», fondate sull'elezione di una lingua a lingua nazionale, vedi anche Anderson B., *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, New York, 1991.

<sup>36</sup> Gellner E., *op. cit.*, pp.64-65.

simboli e gli strumenti dell'identità nazionale, come l'inno e la bandiera<sup>37</sup>.

Ponendo in relazione Stati e nazioni, dunque, è possibile distinguere tre diversi modelli: a) lo Stato-nazione, forma organizzativa poco realizzabile nella prassi, adottata, in un momento storico circoscritto, in Europa occidentale; b) lo Stato nazionale, frutto del nazionalismo che hanno interessato, a partire dalla caduta degli imperi multietnici prima del blocco sovietico e poi i paesi dell'Europa centro-orientale; c) lo Stato multinazionale, il cui elemento personale risulta composto da vari gruppi nazionali, nessuno dei quali è considerato minoritario. Afferivano a tale modello, l'Impero ottomano e l'Impero austroungarico; oggi, un esempio è offerto dalla Svizzera.

---

<sup>37</sup>Hobsbawn E.J., *Introduzione: come si inventa una tradizione*, in Hobsbawn E.J., Ranger T. (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Torino, 1987, pp.3-17.

### 3. *Le diverse definizioni giuridiche del concetto di minoranza*

Nell'operare una ricognizione dei tentativi posti in essere nel corso degli anni è utile ricordare che nei trattati di pace conclusi alla fine del primo conflitto mondiale, come nei precedenti stipulati nel corso dell'Ottocento, il concetto di minoranza era strettamente legato a quello delle nazionalità, espressione con cui si faceva riferimento a quei gruppi incorporati in un alto Stato, costituenti frammenti di Nazione, che non si erano potuti riunire alla madrepatria e, pertanto, erano bisognosi di particolare attenzione e protezione. Tuttavia, nel quadro dell'applicazione dei trattati sulle minoranze, il termine, sovente, al momento della loro esecuzione dava adito a contrasti di opinione<sup>38</sup>.

In una di queste occasioni, precisamente in un parere consultivo sul Trattato Grecia-Bulgaria, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale, chiamata in sede consultiva ad interpretare il concetto, senza riferimento alcuno al carattere nazionale di minoranza, ebbe modo di adottare una nozione di minoranza. Quest'ultima costituisce il primo tentativo di definizione giuridica unitaria incentrata su una combinazione di elementi soggettivi ed oggettivi, la quale, nella sostanza, non differisce dalle nozioni sociologiche di Nazione. Secondo la

---

<sup>38</sup> Vedi in particolare i pareri consultivi della Corte Permanente di Giustizia Internazionale in *coloni tedeschi in Polonia* del 10.10.1923 Serie B, N.6, P.1, in *acquisto della nazionalità polacca* del 25.10.1923, Serie B, N.7, nel caso *scuole minoritarie in Albania* del 06.04.1935, Serie A/B, N.649.

Corte un gruppo minoritario è «a group of persons living in a given country having a race, religion, language and tradition in a sentiment of solidarity, with a view to preserving their traditions, maintaining their form of worship, ensuring the instruction upbringing of their children in accordance with the spirit and traditions of their race and mutually assisting one other»<sup>39</sup>.

La definizione più nota e ricorrente è quella proposta alla fine degli anni '70 da un autorevole giurista italiano, Francesco Capotorti, nell'ambito dei suoi studi quale «*Special Rapporteur*» della sotto-Commissione delle Nazioni Unite sulla previsione della discriminazione e sulla protezione delle minoranze. Secondo tale Autore una minoranza è «un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato, in posizione non dominante, i cui membri, essendo di nazionalità dello Stato, possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua»<sup>40</sup>. Un confronto tra le definizioni fornite

---

<sup>39</sup> PCIJ, *Interpretation of the Convention between Greece and Bulgaria respecting reciprocal emigration*. Advisory Opinion of 31/7/1930, Series B, No. 17, p.33.

<sup>40</sup> Capotorti F., *Study on the rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1979, p. 568. Si tratta di una definizione elaborata in relazione al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 il cui art.27 prevede il principio di tutela dei diritti delle minoranze, pur senza fornire una definizione, esso stabilisce: «*in those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in*

dalla Corte Permanente e quella di Capotorti evidenzia alcune differenze: nella prima l'accento è posto sugli elementi oggettivi che contraddistinguono una minoranza ovvero quelli inerenti l'identità del gruppo sotto i tre profili oggettivamente valutabili (razza, religione, lingua e tradizioni) e la volontà di perpetuarli, lasciando scarso rilievo ad altri aspetti oggettivi. Nella seconda, invece, si nota la volontà di subordinare alla presenza di elementi oggettivi (cittadinanza, consistenza numerica limitata, status di posizione non dominante), la nozione di minoranza, pur in presenza di elementi connotativi soggettivi (senso di solidarietà e tutela della cultura, tradizione, religione o lingua).

La definizione di Capotorti è oggi presa a riferimento in tutti i documenti internazionali e sovranazionali di tutela dei diritti delle minoranze. Le Nazioni Unite vi fanno espresso riferimento preferendola all'altra definizione predisposta nel 1984 all'interno della Sub-Commissione per i diritti umani e proposta dal membro Jules Deschênes, incaricato di trovare una definizione da inserire nel progetto di Dichiarazione sulle minoranze. Quest'ultimo identificava quale minoranza «un gruppo di cittadini di uno Stato numericamente costituenti minoranza ed in posizione non dominante in questo Stato, dotati di caratteristiche etniche, religiose e linguistiche che sono diverse da quelle della maggioranza della popolazione, che hanno un senso di solidarietà reciproca, spronati, sebbene solo implicitamente, da una volontà collettiva di

---

*community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language»*

sopravvivenza, il cui scopo è quello di raggiungere di fatto e di diritto l'eguaglianza con la maggioranza»<sup>41</sup>. Le due definizioni sono accomunate dal fatto che tra le minoranze non sono riconosciuti i non-cittadini, rimangono identici gli aspetti inerenti la consistenza numerica del gruppo e la posizione sociale di gruppo non dominante. Qualche riflessione in più merita l'elemento soggettivo intorno al quale sembra ruotare la definizione. Secondo qualcuno entrambe si riferiscono alla esistenza di un differente tipo di minoranza ovvero il gruppo che non vuole mantenersi distinto rispetto al resto della popolazione e preferisce magari integrarsi in una più ampia società<sup>42</sup>. Secondo una interpretazione letterale tale tesi può risultare accettabile con riguardo alla definizione di Deschênes, ma non con riferimento alla definizione di Capotorti. E' vero che entrambi gli Autori non concordano nell'affermare che gli appartenenti ad una minoranza si connotano per un senso di solidarietà implicito, ma, mentre per Deschênes questa consiste nella volontà di sopravvivere (testualmente «*to survive*») e di raggiungere l'eguaglianza con la maggioranza sia in fatto che in diritto, per Capotorti consiste

---

<sup>41</sup> Deschenes J., *Proposal concerning a Definition of the Term «Minority»*, New York, 1985 (in UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31), p.5. Il giurista canadese escludeva il riferimento alle minoranze nazionali, non essendoci unanimità di vedute sul termine, I popoli indigeni, perché oggetto di una protezione ad hoc, gli stranieri, I gruppi con un numero troppo esiguo di componenti, le minoranze dominanti, tali solo in senso formale, le maggioranze oppresse, più vicine alla nozione di popolo, nonché l'aspetto del legame con il territorio.

<sup>42</sup> Thornberry P., *op. cit.*, p.7.

essenzialmente nella volontà di preservare la propria cultura, le proprie tradizioni, la propria religione o lingua.

Nel 1967 Pizzorusso proponeva una definizione di minoranza secondo la quale per minoranza in senso giuridico si intende «una frazione del popolo la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo Stato al rapporto di cittadinanza (o eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabilire residenza, ecc.) , ricevono dall'ordinamento giuridico un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello Stato stesso». A definire una minoranza in senso giuridico concorrono dunque, secondo l'Autore, due caratteri costanti: 1) l'esistenza di un gruppo sociale con caratteristiche etniche, linguistiche, religiose, politiche, economiche e culturali distintive rispetto al resto della popolazione; 2) la condizione di inferiorità di tale gruppo all'interno dello Stato. Ulteriori caratteristiche possono contribuire ad una definizione del concetto di minoranza, ma sono solo eventuali<sup>43</sup>.

Toniatti rileva come così concepito il concetto di minoranza risulta essere relativo: ogni gruppo sociale può costituire una minoranza nel momento in cui, sulla base di un elemento di riferimento comune ed unitario entra in relazione con un altro gruppo sociale il quale, in ragione di

---

<sup>43</sup> Pizzorusso A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, p.193. Nello stesso senso v. Pizzorusso A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.

un connotato di tipo prevalentemente quantitativo, viene a costituire la maggioranza<sup>44</sup>.

Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa nel corso degli anni si sono studiate varie ipotesi concettuali e sono state avanzate diverse proposte, ma in modo analogo con quanto verificatosi in seno alle NU non si è riusciti a formare il necessario consenso attorno ad una unica definizione. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nella risoluzione 1201 del 1993<sup>45</sup> ha proposto una sua definizione di minoranza che racchiude in sé gli elementi già enunciati da Capotorti. Secondo tale definizione, che allo stato attuale rappresenta l'unica definizione di «minoranze» esistente in un documento europeo, l'espressione «minoranza nazionale» si riferisce ad un gruppo di persone in uno Stato che: a) risiedono nel territorio di tale Stato e ne sono cittadini; b) mantengono da tempo vincoli fermi e permanenti con questo Stato; c) dispongono di caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche distinte; d) sono sufficientemente rappresentativi, purché numericamente inferiori al resto della popolazione di tale Stato o di una regione di tale Stato; e) sono motivati dalla preoccupazione di conservare insieme gli elementi costitutivi la loro comune identità, ivi

---

<sup>44</sup> Toniatti R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in Bonazzi T., Dunne M. (a cura di), *op. cit.*, pp. 237-307.

<sup>45</sup> Adottata nella 44° sessione, il 1 febbraio del 1993: «*text of a proposal for an additional protocol to Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning persons belonging to national minorities, in "Recommendation 1201 on an additional protocol on the right of national minorities to the European Convention on Human Rights"*».

inclusi la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione oppure la loro lingua.

Queste definizioni, formulate nel diritto internazionale, non possiedono alcuna forza vincolante per gli Stati<sup>46</sup> ma vogliono porsi come punti di riferimento utili per l'orientamento e la riflessione e necessitano quindi di una concretizzazione e specificazione nei singoli ordinamenti statali.

A tale riguardo da una analisi comparativa dei testi costituzionali dei paesi dell'Unione Europea emerge la generale tendenza a qualificare ma non definire le minoranze. E' corrente l'uso delle denominazioni quali: «minoranze linguistiche»<sup>47</sup>, «minoranze etniche»<sup>48</sup>,

---

<sup>46</sup> Il carattere non vincolante è testimoniato dall'incapacità di inserire una definizione di minoranza negli strumenti giuridici di maggior rilievo adottati in seno alle NU, UNESCO, ILO o Consiglio d'Europa. Infatti non la ritroviamo nell'art.27 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, né nella Dichiarazione del 1992 sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche. L'Organizzazione nella Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha rinunciato ad inserire un nuovo tentativo di definizione, lasciando così agli Stati ampia facoltà di determinare sulla base di criteri oggettivi fondati su un comune sentire nella materia, nonché sulla base di valutazioni prettamente di politica nazionale la sfera di applicazione *ratione personarum* della citata Convenzione. Gli Stati che hanno ritenuto precisare in opportune dichiarazioni interpretative il significato da essi attribuito alla espressione «minoranze nazionali» cui la Convenzione rinvia sono: Austria, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Russia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Repubblica Jugoslava di Macedonia.

<sup>47</sup> Art.8 Costituzione dell'Austria 1929; art.4 Costituzione del Belgio 1994; Art. 6 Costituzione Italiana 1947; Art.2 Costituzione della Svezia 1974.

«minoranze religiose»<sup>49</sup>, «minoranze nazionali»<sup>50</sup>, «minoranze ideologiche e filosofiche»<sup>51</sup>, «gruppi etnici»<sup>52</sup>, «comunità»<sup>53</sup>, «nazionalità»<sup>54</sup>.

Il problema delle definizioni di minoranza è invece particolarmente pressante quando si tratti di definizioni normative date dagli Stati nelle rispettive legislazioni sul punto. Molti ordinamenti hanno recentemente adottato legislazioni che definiscono le minoranze etnico-nazionali nel rispettivo ordinamento<sup>55</sup>, con la conseguenza di

---

<sup>48</sup> Art.51 Costituzione dell'Estonia 1992; art. 114 Costituzione della Lettonia 1992; art. 2 Costituzione della Svezia 1974; art. 27 Costituzione dell'Ungheria 1992.

<sup>49</sup> Art.2 Costituzione della Svezia 1974.

<sup>50</sup> Art.6, 32, 62, 73, 128 Costituzione della Romania 1991; art. 5 Costituzione della Slovenia 1991; art.27 Costituzione della Ungheria 1992.

<sup>51</sup> Art.11 Costituzione del Belgio 1994.

<sup>52</sup> Parte IV Costituzione della Slovacchia 1992.

<sup>53</sup> Art.2 Costituzione di Cipro 1960.

<sup>54</sup> Art.2 Costituzione della Spagna 1978.

<sup>55</sup> La legge ungherese sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche del 1993 (l.n. LXXVII) stabilisce, Art.1, che costituiscono una minoranza «tutti i gruppi etnici che hanno vissuto sul territorio della Repubblica di Ungheria per almeno un secolo, che numericamente sono una minoranza all'interno della popolazione dello Stato, i membri dei quali sono cittadini ungheresi e diversi dal resto della popolazione per quanto riguarda lingua, cultura e loro tradizioni e che manifestano una coscienza di appartenervi rivolta alla conservazione di tutto ciò». Analogamente, la legge costituzionale croata del 2002 sui diritti delle minoranze nazionali (l.n.01-081-02-3955/2) stabilisce (art.5): «*A National minority in the sense of this Constitutional Law shall be a group of Croatian citizens, whose members have been traditionally settled in the territory of the Republic of Croatia, and who have ethnic, linguistic, cultural and/or religious*

identificare in modo prescrittivo i gruppi ammessi alla tutela.

---

*characteristics which are different from those of other citizens, and who are guided by the wish to preserve these characteristics».*

#### ***4. Elementi costitutivi del concetto di minoranza***

Dalle definizioni illustrate possono desumersi i tratti caratteristici e distintivi, costantemente richiesti dalle definizioni (dottrinarie e) legislative, della nozione giuridica di minoranza e operare alcune distinzioni terminologiche nei concetti utilizzati.

Tra gli elementi oggettivi si annoverano il requisito della nazionalità o cittadinanza indispensabili per distinguerle da altre minoranze di fatto (stranieri, rifugiati, lavoratori migranti), sebbene la tendenza in atto sia volta al superamento di questo parametri almeno ai fini della garanzia di uno standard minimo di tutela a tutti gli individui costituenti in un determinato momento storico una minoranza di fatto all'interno di uno Stato, funzionale alla salvaguardia dei diritti umani fondamentali sanciti dal diritto internazionale generale; quindi, la consistenza numerica rispetto al resto della popolazione, criterio in larga parte per gli stessi motivi superabile, nonché il logico presupposto del carattere non dominante<sup>56</sup>, laddove l'esistenza di una minoranza dominante suppone una situazione di fatto differente in ragione della quale è la maggioranza a trovarsi in uno status di soggezione e a non poter esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione, come è accaduto in Sudafrica o nella ex-Jugoslavia; infine la solidarietà che lega gli appartenenti ad un gruppo minoritario e la diversità di etnia, di religione, di idioma, di cultura.

---

<sup>56</sup> Su questo aspetto: Ramaga P., *Relativity of the Minority Concept*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 14, no. 1, pp.104-124.

Sotto altro profilo questi ultimi non sono altro che il contenuto positivo di quell'elemento psicologico e volontaristico soggettivo che connota una minoranza e che si esprime nella consapevolezza di essere e voler rimanere un gruppo con una identità distinta rispetto al resto della popolazione e che trova la sua ragion d'essere in uno o più elementi unificatori, quali l'appartenenza alla medesima etnia e alla stessa cultura, il professare una uguale religione, il parlare una comune lingua e non ultimo possedere un passato di storia e tradizioni condivise. Molto più raramente si esprime nella volontà di perdere queste particolari connotazioni distintive per cercare forme di integrazione o di assimilazione al resto della popolazione, sebbene l'integrazione, perseguita ed attuata nel rispetto del pluralismo e della tutela delle diversità, sia comunque necessaria per evitare qualsiasi forma di ghettizzazione o di isolamento sociale.

E' appena il caso di ricordare che in margine alla definizione relativa al fattore soggettivo dell'autoidentificazione<sup>57</sup>, già in passato individuato dalla

---

<sup>57</sup> In particolare questo principio è stato riaffermato nel par.32 del Documento di Copenhagen sulla Dimensione umana dove si recita «*to belong to a national minority is a matter of a person's individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such a choice*»; nell'art.3 par. I della Convenzione-quadro «*Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice*». In ambito OSCE, nelle raccomandazioni adottate a Lund nel 1999 si è ulteriormente specificato il contenuto del principio e si è sottolineato che «*individual identify themselves in numerous ways in addition to their identity as members of a*

Corte Permanente<sup>58</sup> ed oramai assunto a principio generale, esso consente dall'esterno l'identificazione delle minoranze come tali, sono stati affermati orientamenti diversi.

Dal rapporto di Capotorti emerge che molti Stati concordano nel ritenere che un gruppo minoritario debba espressamente dichiarare la propria volontà di appartenenza, quantunque, a suo avviso, questa possa essere individuata anche in quelle implicite manifestazioni inerenti l'esistenza delle differenze etniche, linguistiche, religiose<sup>59</sup>. In particolare osserva il giurista che ove si

---

*national minority. The decision as to whether an individual is a member of a minority, the majority, or neither rests with that individual and shall not be imposed upon her or him. Moreover no person shall suffer any disadvantage as a result of such a choice or refusal to choose» (Recommendations on Participation of Minorities in Public Life, Explanatory Note, par.4, disponibile in: [www.osce.org](http://www.osce.org).*

<sup>58</sup> Vedi il caso *Rights of Minorities in Polish Upper Slesia (Minority Schools)*, P.C.I.J. series A, n.15, pp.32-35. La Corte sostenne che questo era il modo migliore per identificare le minoranze, di gran lunga preferibile ai rischi che una classificazione da parte degli Stati avrebbe potuto comportare. Questo principio della libera scelta è stato sancito nell'Atto finale della CSCE adottato a Copenhagen nel 1990 ed è anche desumibile tra l'altro dal dettato dell'art.30 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

<sup>59</sup> Capotorti F., *op. cit.*, p. 567. il giurista rileva che «il desiderio in questione emerge generalmente dal fatto che un certo gruppo ha mantenuto le proprie caratteristiche distintive per un certo periodo. Una volta che un gruppo o una particolare comunità possiede una propria identità come insieme (etnica, religiosa o linguistica) distinta da quella del resto della popolazione, tale identità implica solidarietà tra i membri del gruppo, e conseguentemente, una volontà comune da parte loro di contribuire alla preservazione delle proprie caratteristiche distintive».

esigesse una esplicita manifestazione di volontà, si andrebbe incontro al rischio di non riconoscere come minoranze gruppi soggetti a forti politiche di assimilazione, cui non è accordata la facoltà di manifestare la propria libera scelta.

Più recentemente si è tenuto a notare che un individuo possiede numerose identità che si rivelano sia nella sfera della vita privata che pubblica, e ciò specialmente nel mondo attuale a causa del crescente movimento delle persone e delle idee; identità che non si basano solo sulla eticità, né sono uniformi all'interno della medesima comunità, ma possono variare. Di conseguenza la medesima persona può identificarsi in modi differenti sulla base delle differenti finalità perseguite in un determinata circostanza all'interno del medesimo Stato<sup>60</sup>.

In particolare l'elemento dell'identità altro non è se non l'espressione del diritto all'autodeterminazione sancito dall'art.1 dei due Protocolli sui diritti umani del 1966 così come richiamato dalla Commissione di Arbitrato per la ex-Jugoslavia<sup>61</sup>. In applicazione di questo principio, funzionale alla salvaguardia dei diritti umani, ogni individuo non solo può scegliere di appartenere a qualunque comunità etnica,

---

<sup>60</sup> *Recommendations on Participation...*, *op. cit.*, par.5. Disponibile in: [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>61</sup> ILM, 1992, n.6, p.1498 dove si stabilisce che ai sensi dell'art.1 del Patto sui diritti civili e politici «(...) *the principle of the self-determination serve to safeguard human rights. By virtue of that right every individual may choose to belong to whatever ethnic, religious or language community he or she wishes*».

religiosa o linguistica desideri, ma anche arrivare a scegliere la propria nazionalità o cittadinanza<sup>62</sup>.

In definitiva, possiamo concludere che, ai fini della tutela giuridica, rilevano tutte quelle minoranze e gruppi di individui che possiedono tratti caratteristici obiettivi etnici, culturali, religiosi o linguistici che li distinguono dalla maggioranza della popolazione di uno Stato e che rispecchiano una situazione esistente di fatto, non più e non necessariamente fondata sulla obiettiva storicità della loro presenza sul territorio e sul possesso della cittadinanza e/o della nazionalità dello Stato sul cui territorio si trovano, ma essenzialmente basata sulla volontà solidale dei gruppi minoritari e dei singoli appartenenti di veder tutelati, rispettati, conservati e tramandati gli elementi distintivi della loro diversità.

---

<sup>62</sup> Ibidem, par.4.

## 5 *Ulteriori chiarimenti terminologici: le cd. «nuove minoranze» ed i popoli indigeni*

Un altro profilo particolarmente rilevante nel quadro dell'indagine che stiamo svolgendo concerne la questione dello status da attribuire a quei gruppi di individui legati da vincoli di appartenenza ad una medesima etnia o confessione religiosa o matrice linguistica-culturale, vincolati da un senso di solidarietà, che presentano caratteri di totale estraneità rispetto al resto della popolazione di uno Stato in cui occasionalmente si sono venuti a trovare per diversi motivi. Essi costituiscono le «nuove minoranze» per il fatto di condividere caratteristiche comuni con altri gruppi minoritari, ma diversamente da questi non possono vantare una presenza storica sul territorio dello Stato ospite né vincoli di cittadinanza o nazionalità<sup>63</sup>.

Si tratta di una categoria di soggetti distinti cui afferiscono i rifugiati ed i lavoratori migranti, ai quali spetta un trattamento di solito pattuito convenzionalmente su base di reciprocità, differenziato rispetto agli stranieri, categoria a sé ampiamente tutelata dall'ordinamento internazionale; ma anche una vasta massa di immigrati privi della cittadinanza dello Stato ospite e di validi documenti identificativi, clandestinamente presenti sul territorio di uno Stato, che vivono una non-esistenza come persone e che di fatto costituiscono dei gruppi minoritari

---

<sup>63</sup> Vedi Salerno F., *Sulla tutela internazionale dell'identità culturale delle minoranze straniere*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, vol.3, 1990, pp.34 e ss..

più o meno consistenti numericamente, ma giuridicamente irrilevanti.

Alla loro presenza all'interno degli Stati hanno dato origine sia i flussi migratori conseguenti al secondo conflitto mondiale, che le migrazioni forzate<sup>64</sup>. Questo ultimo fenomeno, oltre che ai conflitti, è dovuto alle persistenti violazioni dei diritti umani ed alla politica di pulizia etnica perseguita da talune maggioranze. Attualmente anche altri fattori stanno causando la migrazione in massa di uomini, donne e bambini dal territorio del loro Stato di origine a quello di altri Stati nella speranza di trovare migliori condizioni di vita e di lavoro. Catastrofi ambientali e disastri naturali, degrado ambientale, desertificazione e deforestazione, situazioni di sottosviluppo, disparità economica oltre che in molti casi assenza di un governo stabile, isolatamente o agendo tra di loro costituiscono le cause di questo inarrestabile fenomeno. Non ultima la mondializzazione delle attività umane ha accentuato in maniera più che consistente la circolazione di persone da uno Stato all'altro. Simili spostamenti, da sempre esistiti sono oggi di gran lunga superiori rispetto al passato, come testimonia la cronaca di questi ultimi anni che ha dovuto registrare, anche nel continente europeo, un incremento dei movimenti di massa delle popolazioni. Qui si sono diretti in una sorta di volontario esilio i curdi perseguitati, qui si è assistito allo spostamento forzato del popolo kosovaro sotto la pressione esercitata dai serbi, qui si continua ad assistere a fenomeni

---

<sup>64</sup> Bonetti P, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Rimini, 1993.

di emigrazione volontaria sia per necessità economiche, sia conseguente alle nuove forme di schiavitù sessuale di gruppi di individui provenienti dagli Stati balcanici, da Stati appartenenti all'ex URSS, dall'Asia, dalla Cina, dall'Africa<sup>65</sup>.

Tutto ciò ha determinato, nella maggior parte dei casi, da un lato un progressivo declino del principio di appartenenza ad un determinato territorio; dall'altro un rafforzamento alla tutela della propria identità culturale ed un rafforzamento del legame al principio storico compromessi dal forzato distacco dal paese di appartenenza. Nel contempo ha necessitato il riconoscimento di una sfera sempre più ampia di protezione giuridica uniforme all'interno degli Stati travalicante il mero concetto di appartenenza a questo o un altro Stato ed attinente alla tutela dei diritti fondamentali della persona umana. A differenza delle minoranze autoctone (nazionali, linguistiche, religiose, ecc.) che normalmente richiedono di poter gestire e determinare autonomamente i loro affari politici, culturali e socio-economici e di rappresentare le loro particolari esigenze nei

---

<sup>65</sup> Questi costituiscono solo le più recenti minoranze che si sono costituite in Europa. Altre, qui come altrove nel mondo, sono state ricordate da Deschenes nella sua proposta di definizione del concetto di minoranza come soggetti differenziati rispetto a: gruppi indigeni dispersi, gli schiavi d'America, i mercanti indiani e gli artigiani in Burma e Africa centro-orientale, i cinesi nelle colonie del sud-est asiatico, i greci ed i ciprioti nel Congo belga, nonché i lavoratori emigranti nel XX sec., tra gli altri, i pachistani del Regno Unito, i messicani negli USA, i nord-africani in Francia, i turchi e gi jugoslavi in Germania.

confronti della società complessiva, le «nuove» minoranze aspirano soprattutto all'integrazione economica e sociale nella società ospitante, pur senza volere rinunciare a determinate caratteristiche culturali. Questo spiega il loro primario interesse alla garanzia di «diritti polietnici»<sup>66</sup>, ossia alla tutela contro la discriminazione da un lato e regole volte a garantire il mantenimento di pratiche culturali (ad esempio il riconoscimento di feste religiose, l'ammissione dei vestimenti tradizionali) dall'altro. Mentre le «nuove» minoranze tendenzialmente richiedono misure volte a facilitare la loro integrazione nella società per diventare «uguali», le minoranze autoctone chiedono di poter decidere il loro destino autonomamente e separatamente dalla società maggioritaria, rivendicando i diritti e le risorse necessari per la realizzazione di questa richiesta ad essere e restare diversi<sup>67</sup>.

Una ulteriore differenza tra vecchie e nuove minoranze è il criterio di collegamento per l'azionabilità dei diritti speciali determinata dal possesso o meno della cittadinanza dello Stato di insediamento che abbiamo visto essere il criterio oggettivo determinante ai fini della distinzione tra minoranze autoctone e nuove. La diversa posizione giuridica delle due categorie induce a ritenere la necessità di politiche attive mirate all'integrazione nei confronti degli immigrati (di regola da questi sollecitati), e nel contempo a proibire qualunque forma di assimilazione nei confronti delle minoranze autoctone.

---

<sup>66</sup> Kymlicka W. (a cura di), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, 1995.

<sup>67</sup> Woelk J., Palermo F. *Diritto costituzionale (...) op. cit.*, pag.18.

Nonostante i diversi obiettivi riguardo alla integrazione e la conseguente diversità di trattamento giuridico, le due tipologie di minoranze autoctone e nuove minoranze, non costituiscono una vera e propria dicotomia, ma due estremi di una scala che prevede diverse gradazioni di trattamento della differenza: dalla massima integrazione alla massima separazione.

Una categoria di gruppi differenziali diversa dalle minoranze tradizionali quanto a problematiche e strumenti è quella dei popoli indigeni. In particolare una questione che viene a rilievo al momento di tentare una definizione moderna del termine di minoranza è quella di stabilire se i popoli indigeni, sulla base della prassi esistente in materia, possano essere equiparati, sotto il profilo giuridico, alle minoranze o piuttosto ai popoli secondo la nozione di popoli accolta dal diritto, oppure costituiscano un terzo *genus*.

I popoli indigeni dividono tutti un comune destino: l'invasione del loro territorio originario e l'alterazione dell'ambiente, la violenza, gli abusi e la discriminazione, svantaggiata situazione socio-economica, attacchi alle loro credenze e tradizioni ed assimilazione mediante la imposizione di lingue estranee, di un sistema educativo nuovo. Anche laddove costituiscono la maggior parte della popolazione, come è il caso delle Americhe, i popoli indigeni, socialmente isolati, conducono una esistenza marginale, lontano dai centri principali del potere politico, cui non riescono ad accedere, isolati e non di rado sfruttati

economicamente e relegati nei ceti più umili della popolazione<sup>68</sup>.

Solo in tempi recenti si è diffusa la consapevolezza della necessità di tutelare adeguatamente queste popolazioni attraverso strumenti specifici<sup>69</sup>, che inevitabilmente sono diversi rispetto a quelli utilizzati per le minoranze tradizionali. Il superamento della teoria della *terra nullius*<sup>70</sup> ha comportato la previsione di indennizzi e compensazioni, che in diverse parti del mondo vengono progressivamente riconosciuti.

---

<sup>68</sup> Sullo status dei popoli indigeni vedi Zinsser J.P., *A New Partnership: Indigenous Peoples and the United Nations System*, Paris, 1994.

<sup>69</sup> Nel 2007 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la "Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni" che prevede un ampio catalogo di diritti individuali e collettivi adatti specificatamente alle esigenze di questi popoli, dal diritto alla propria cultura e identità all'istruzione, dall'uso della lingua all'accesso al lavoro, incoraggiando relazioni cooperative tra gli Stati ed i popoli indigeni.

<sup>70</sup> Secondo questa teoria, che per secoli ha determinato l'approccio delle popolazioni occupanti nei confronti dei popoli indigeni, la terra dei nuovi continenti non era di proprietà delle popolazioni che vi abitavano, ma terra di nessuno, che poteva essere legittimamente occupata. Si tratta di una teoria superata di recente un po' ovunque. Un caso emblematico è il caso deciso dalla Corte suprema australiana nel 1992, caso *Mabo v. Queensland*.

## Capitolo 2

### Standard internazionali e approcci costituzionali al trattamento giuridico delle minoranze

#### *1. Lo sviluppo della tutela giuridica della minoranze nell'ambito del diritto internazionale: dal Trattato di Westfalia al Congresso di Vienna*

I primi esempi di tutela delle minoranze nell'ambito del diritto internazionale emergono a partire dal XVII secolo, e riguardano gruppi di confessioni religiose diverse da quella ufficiale dello stato di appartenenza. In questo periodo, in applicazione della regola *cuius regio eius religio*, un elemento fondamentale di differenziazione tra i popoli di ciascuno Stato era costituito dalla religione, che coincideva con quella del sovrano. Di conseguenza, la ridefinizione dei confini degli Stati comportava spesso che, nel trasferimento in un nuovo Paese, il popolo dello Stato ceduto finisse per distinguersi dal resto del popolo del nuovo Stato, sulla base del culto professato<sup>71</sup>.

I primi strumenti di tutela delle minoranze nell'Europa occidentale sono stati espressione del principio di tolleranza religiosa; la tutela della libertà di religione

---

<sup>71</sup> Sui primi esempi di tutela delle minoranze ed in particolare sulla tutela delle minoranze attraverso la protezione della libertà religiosa, cfr. Simone P., *La tutela delle minoranze nella sua evoluzione storica*, Napoli, 2002, pp.1-21; Yacoub J., *op. cit.*, pp. 35 e ss.; Rouland N. (a cura di), *Droits des minorités et des peuples autochtones*, Paris, 1996, pp.158-166; Pizzorusso A., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXVI, Milano, 1990, pp.538-541.

venne integrata, come clausola specifica, nei Trattati internazionali stipulati tra il XVII secolo e la prima metà del XIX secolo. Il più antico Trattato sembra essere quello di Vienna del 1606, con il quale il Re di Ungheria ed il Principe di Transilvania accordarono alla minoranza esistente in questa ultima Regione il diritto di praticare liberamente la propria religione. Disposizioni analoghe si trovano nel Trattato di Westfalia del 1648, col quale la Francia ed il Sacro Romano Impero dichiararono la libertà dei protestanti in Germania e la parità della loro religione rispetto a quella cattolica<sup>72</sup>.

A partire dal XIX secolo ebbe inizio una seconda fase durante la quale furono adottate, oltre che in forma di accordi bilaterali, anche in occasioni di dichiarazioni multilaterali<sup>73</sup>, delle clausole a favore delle minoranze nazionali, a cominciare dai riferimenti all'autonomia serba nel Trattato di Bucarest del 1812 e alle popolazioni polacche nelle clausole redatte in occasione del Congresso di Vienna (1814-1815). Questa fase si caratterizza per due fattori fondamentali: da un lato, la definitiva affermazione dei criteri nazionali accanto a (e spesso al posto di) quelli

---

<sup>72</sup> A questo periodo risalgono anche: il Trattato di Oliva, sottoscritto nel 1660 fra Svizzera e Polonia, che riconosceva libertà di culto ai cattolici; tra Francia e Olanda, il Trattato di Nimega del 1678 ed il Trattato di Ryswick del 1697 che riconoscevano la libertà di culto ai cattolici; quello di Karlowitz del 1699 e di Passarowitz del 1718 e Belgrado del 1739 firmato dal Sacro Romano Impero e dall'Impero Ottomano, il Trattato di Parigi del 1763 con cui la Gran Bretagna riconosceva la libertà di culto cattolico nei territori canadesi ceduti dalla Francia.

<sup>73</sup> In merito a questa seconda fase della tutela minoritaria: Simone P., *op. cit.*, pp.21-46.

religiosi per l'identificazione delle minoranze e l'esplosione del nazionalismo; dall'altro, l'inizio dell'epoca dei trattati in materia di tutela delle minoranze.

Sotto il primo profilo, nel XIX secolo si fa prepotentemente strada l'idea politica della necessaria identità tra stato e nazione: gli stati devono coincidere con le nazioni e non possono darsi nazioni senza stato. L'obiettivo della creazione di stati nazionali con popolazione omogenea ha fatto conseguentemente sorgere la richiesta di autodeterminazione «nazionale» di molti popoli. Inoltre, fenomeni sociali quali la secolarizzazione e l'urbanizzazione e fattori economici come l'industrializzazione, hanno fatto sì che il fattore nazionale si andasse progressivamente ad affiancare e sostituire a quello religioso come priorità politica. Si diffonde il fenomeno dell'irredentismo e l'uniformità linguistica e culturale diviene il collante delle rivendicazioni territoriali. L'ideale dell'omogeneità etnica della popolazione visto come presupposto per la creazione degli stati nazionali caratterizza fortemente quel periodo e si estende fino all'epoca contemporanea, dominando il pensiero politico fino ai giorni nostri. In questa fase si consolida la considerazione delle minoranze come eccezioni rispetto al criterio idealtipico dello stato-nazione, creando un alto potenziale di conflitti di natura etnica, perché spesso si risolve nella dominanza di un gruppo nei confronti di altri, quasi sempre si tratta della maggioranza come «nazione-titolare dello stato». La cittadinanza diviene sempre più sinonimo di nazionalità, una sorta di certificazione di appartenenza ad una comune cultura e dunque nazione e

quindi il fattore principale di identificazione, perché esclusivo nei confronti degli «altri», ovvero di tutti coloro che a tale cultura e nazione non appartengono<sup>74</sup>.

Quanto al secondo profilo, più rilevante sotto l'aspetto tecnico-giuridico, il XIX secolo è la fase in cui sorge il diritto internazionale delle minoranze. Abbandonata l'esclusività statale che caratterizza la prima fase, proprio a partire dal Congresso di Vienna, gli Stati iniziano a utilizzare lo strumento del trattato per regolare i rapporti di forza, e spesso tali rapporti si giocano proprio sulla questione nazionale e, dunque, minoritaria<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Salerno F., *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale*, in *Rivista Internazionale Diritti dell'Uomo*, Milano, 1992, p.63 e ss; Marchisio S., *La protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, Roma, 1995, pag.9.

<sup>75</sup> Gli altri trattati di questo periodo che si occupano di minoranze religiose o nazionali sono il Trattato di Edirne del 1829 (a conclusione della guerra russo-turca), la Conferenza di Londra del 1830, il Trattato di Parigi del 1856, il Trattato di Berlino del 1878 e la Convenzione di Costantinopoli del 1881.

## 2. La Società delle Nazioni ed i diritti delle minoranze

La fine della Prima Guerra Mondiale segna il momento di passaggio da un insieme di strumenti particolaristici e settoriali per la protezione di alcuni gruppi minoritari ad un sistema coerente e complessivo di tutela delle minoranze etniche, religiose e linguistiche.

A seguito del conflitto, la ridefinizione dei confini e la disgregazione degli imperi multinazionali nell' Europa centro-orientale condussero al ripensamento ed ad un rinnovato interesse nei confronti delle nazioni e delle minoranze: in applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli, da un parte venivano creati nuovi Stati e, dall'altra, venivano riconosciuti nuovi strumenti di tutela a favore dei gruppi minoritari. Possiamo affermare che il compromesso postbellico è consistito in una sostanziale accettazione dello *status quo* in relazione alla questione nazionale (e dunque minoritaria). Si pensava che la causa della guerra fosse stata l'aspirazione delle nazioni ad un proprio stato, e si riteneva pertanto che il problema potesse essere definitivamente risolto dando uno stato ad ogni nazione. Questa idea fu fortemente sostenuta dal Presidente statunitense Woodrow Wilson: la cd. «dottrina Wilson» fu il principio ispiratore del trattato di Parigi del 1919, che concluse definitivamente la guerra. In base ad essa, ogni nazione doveva avere uno stato ed ogni stato doveva coincidere con una sola nazione. Tuttavia la dottrina Wilson ed in generale l'idea di stato nazionale omogeneo si basavano su una *fictio iuris* (l'omogeneità etnico-nazionale) che si era sviluppata come

un dogma durante il XIX secolo, ma era ben lungi dal fotografare la realtà. Così, da un lato, si definirono omogenee realtà territoriali che non lo erano affatto (il Belgio, la Cecoslovacchia, i nuovi paesi balcanici ne sono alcuni esempi) e, dall'altro, si dovettero comunque riconoscere ampie deroghe ai criteri nazionali in base ad esigenze geo-politiche (ad esempio il caso dell'annessione dell'Alto Adige all'Italia, nonostante che il 90% della popolazione insediata fosse di lingua tedesca o ladina) e fornire un sistema di tutela alle minoranze rimaste dentro le modificazioni dei confini nazionali che il conflitto aveva determinato<sup>76</sup>.

Il sistema di tutela delle minoranze della Società delle Nazioni prevedeva, in primo luogo, l'applicazione del principio di non discriminazione, che consentiva il riconoscimento di eguali diritti a tutti, indipendentemente dall'appartenenza etnica, linguistica e religiosa: diritto alla vita, diritto di proprietà, libertà religiosa, libertà personale, inviolabilità del domicilio, diritto di scelta del luogo di residenza, diritto di scelta ed eguale accesso alle professioni ed agli incarichi pubblici, diritto ad emigrare, diritto alla nazionalità. In secondo luogo erano ammesse azioni

---

<sup>76</sup> Per quanto concerne i trattati sulle minoranze e l'attività posta in essere a riguardo dalla Società delle Nazioni: Simone P., *op. cit.*, pp.51-84; A. Akermark, *Minority Protection in the League of Nations*, in A. Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Gothemburg, 1997, pp.101-119. Per quanto attiene la struttura istituzionale, le competenze svolte dalla organizzazione ed i principi ispiratori: Conetti G., voce *Società delle Nazioni*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLII, Milano 1990, p.1167 e ss; Panebianco A., voce *Società delle Nazioni*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIX, Roma, 1993, p.1 e ss.

positive a favore di gruppi discriminati: riconoscimento ufficiale e diritto di uso della lingua minoritaria tanto nei luoghi privati che nei luoghi pubblici; diritto all'istituzione di scuole speciali e diritto all'istruzione nella lingua minoritaria; stanziamento di fondi pubblici per favorire i diritti delle minoranze. Da parte loro, le minoranze avevano il dovere di restare fedeli allo Stato di appartenenza; il sistema dunque avrebbe dovuto evitare il rischio che i gruppi minoritari si trasformassero in potenziali elementi di distruzione degli Stati di appartenenza.

Sul piano delle fonti, il sistema si articolava in trattati di pace, trattati dedicati in particolare alle minoranze, dichiarazioni unilaterali di alcuni Stati, la cui ammissione alla Società delle Nazioni era stata subordinata all'adozione di misure di tutela delle minoranze e convenzioni speciali tra Stati<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Rientrano nel primo gruppo il Trattato di Saint-Germain-en-Laye del 10 settembre 1919, stipulato tra gli alleati e l'Austria, il Trattato di Neuilly del 27 novembre del 1919 con la Bulgaria, il Trattato del Traianon del 4 giugno del 1920 con l'Ungheria, il Trattato di Losanna del 24 luglio 1923 con la Turchia ed il Trattato di Sèvres del 10 agosto del 1920. Erano specificatamente dedicati alla protezione delle minoranze, invece, il Trattato di Versailles del 28 giugno del 1919 tra gli alleati e la Polonia, il Trattato di Saint-Germain-en-Laye del 10 settembre del 1919 con il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, il Trattato di Saint-Germain-en-Laye del 10 settembre del 1919 con la Cecoslovacchia, la Convenzione di Neuilly del 27 novembre del 1919 tra la Grecia e la Bulgaria, il Trattato di Parigi del 9 novembre del 1919 con la Romania ed il Trattato di Sèvres del 10 agosto del 1920 con la Grecia e l'Armenia, modificato dal Trattato di Losanna del 24 luglio del 1923. Hanno pronunciato dichiarazioni unilaterali l'Albania, l'Estonia,

Oltre a tali diritti, per la prima volta il sistema di tutela delle minoranze era sottoposto ad una garanzia di diritto internazionale, tramite la tutela della Comunità degli Stati. Tale sistema di garanzia permetteva che le singole norme dei trattati sulle minoranze potessero venir modificate solo con l'approvazione della maggioranza del Consiglio della Società delle Nazioni, mentre ogni membro del Consiglio della Società si impegnava a riferire al Consiglio stesso ogni violazione dei trattati che riguardavano la tutela delle minoranze. Inoltre la Corte Permanente di Giustizia Internazionale, secondo l'art.14 del *Covenant*, era designata come arbitro su questioni di interpretazione dei trattati sulle minoranze sui quali si esprimeva tramite le *advisory opinions*. In base alla formulazione e all'impostazione dei trattati, solamente gli Stati avevano il diritto di rilevare le violazioni in materia, tuttavia ai soggetti appartenenti alle minoranze dal 1920 fu attribuito il *diritto di petizione*, ovvero il ricorso alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale.

Così articolato il sistema sostituiva alla «garanzia individuale o collettiva delle Potenze» la «garanzia di un organismo internazionale permanente». Sebbene indubbiamente innovativo rispetto agli strumenti di tutela già esistenti, il sistema della Società delle Nazioni era ben

---

la Finlandia, l'Irak, la Lettonia e la Lituania. Infine, tra le convenzioni speciali vi sono la convenzione del 15 maggio del 1922 tra la Germania e la Polonia sull'Alta Slesia, la Convenzione dell'8 maggio 1924 tra Francia, Italia, Giappone, Regno Unito da una parte e Lituania, dall'altra, sul territorio di Klaipeda. Omanga Bokatola I., *L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, 1992, pp.43-44.

lungi dal costituire un efficace strumento di tutela delle minoranze. Le misure predisposte, infatti, soffrivano di una impostazione individualistica, nella quale le minoranze non erano considerate come gruppi ma solo come somma di cittadini all'interno di ciascuno Stato; esse inoltre non erano universali, potendosi applicare solo nei paesi vinti ma non nei paesi vincitori; infine, non godevano di forza vincolante, in quanto nessuna sanzione ne assicurava l'applicazione. Le lacune e, in particolare, la scarsa efficacia del sistema di tutela delle minoranze della Società delle Nazioni ne hanno determinato, già prima della Seconda Guerra Mondiale, il fallimento<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Omanga Bokatola I., *op. cit.*, pp.40-49.

### 3. *L'ONU ed i diritti delle minoranze*

Nel secondo dopoguerra il problema della tutela delle minoranze ha assunto un rilievo sensibilmente più modesto. Nello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il cui preambolo dichiara l'impegno dei popoli delle Nazioni Unite a proclamare «la fede nei diritti fondamentali dell'uomo nella dignità e nel valore della persona umana», e nella Dichiarazione universale adottata il 10 dicembre del 1948, non figura alcun riferimento ai diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche, linguistiche o religiose, anche se nella risoluzione n.217 C (III) adottata nella stessa data<sup>79</sup> l'Assemblea Generale dichiarava che le Nazioni Unite non intendevano restare indifferenti alla sorte delle minoranze, pur aggiungendo che era difficile adottare una soluzione uniforme di questa complessa questione che presentava aspetti specifici per ciascuno Stato nel cui contesto si trovavano le minoranze. Successivamente una seconda risoluzione dell'Assemblea Generale stabilì che la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze erano fra i più importanti argomenti di cui l'ONU dovesse occuparsi ed invitava il Consiglio Economico e Sociale, la Commissione dei diritti dell'uomo e la Sottocommissione ad adottare strumenti efficaci di protezione delle minoranze etniche, nazionali, religiose e linguistiche<sup>80</sup>.

L'assenza di riferimenti alle minoranze da parte del patto della Società delle Nazioni, prima , e della Carta delle

---

<sup>79</sup> Risoluzione n.217 C (III) del 10 dicembre del 1948 (*Fate of Minorities*).

<sup>80</sup> Risoluzione n.532 V (VI) del 4 febbraio del 1952.

Nazioni Unite, dopo, testimonia la resistenza degli stati partecipanti a rinunciare al principio del diritto internazionale classico della supremazia della sovranità statale e quindi al principio della non ingerenza nelle questioni interne dei singoli stati da parte della comunità internazionale. Un riconoscimento solenne e in via generale a favore delle minoranze operata dalla comunità internazionale avrebbe significato, infatti, interferenza in uno degli aspetti più delicati della sovranità statale. Incidendo sia nei confronti del territorio che del popolo di uno Stato, tale riconoscimento avrebbe infatti alterato il delicato equilibrio tra gli elementi costitutivi della statalità. Il riconoscimento dei diritti alle minoranze nazionali, etniche, linguistiche, religiose avrebbe comportato una attenuazione della sovranità nei confronti del popolo e del territorio, alterando il quadro complessivo degli ordinamenti statali fino ad allora vigenti.

Tra le principali ragioni dell'abbandono del sistema di tutela delle minoranze nel primo dopoguerra da parte della nuova organizzazione internazionale delle Nazioni Unite, non certamente ultime furono, da un lato, la connessione riscontrata tra tutela delle minoranze, così come garantita dai vari trattati dell'epoca e l'uso spregiudicato che il regime nazista fece della presenza delle minoranze tedesche nei paesi dell'Europa orientale e, dall'altro, l'influenza della dottrina americana del cd. *melting-pot*, in base al quale i diversi gruppi etnici che concorrono alla formazione di una società statale avrebbero dovuto rinunciare alle proprie particolarità, facendole

confluire nel «crogiuolo» dal quale sarebbe derivata, frutto degli apporti di tutti, la nuova nazionalità<sup>81</sup>.

Gli Stati responsabili dell'equilibrio politico-giuridico venutosi a delineare dopo il 1945, pur avendo soppresso il regime preesistente, hanno tuttavia ideato in favore delle minoranze un diverso tipo di tutela, prendendo in considerazione direttamente la persona umana, non ammettendo alcuna discriminazione e inserendo a pieno titolo la garanzia dei diritti delle minoranze nel meccanismo di protezione internazionale globale dei diritti dell'uomo creato per iniziativa delle Nazioni Unite: l'essere umano viene quindi protetto a prescindere dal fatto che appartenga o meno ad una minoranza o che risieda in uno Stato piuttosto che in un altro<sup>82</sup>.

La stabilizzazione della situazione politica internazionale, che per alcuni decenni ha reso pressoché impossibile concepire modificazioni nei confini degli Stati,

---

<sup>81</sup> Pizzorusso A., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXVI, Milano, 1976, p.529; Simone P., *op. cit.*, pp.88-89; Salerno F., *op. cit.*, p.90 e ss..

<sup>82</sup> Marchisio S., *op. cit.*, p.10 e ss; Salerno F, *op. cit.*, p.92; Claude L., *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, 1955, p. 51 e ss. Secondo parte della dottrina la nuova situazione costituirebbe un passo indietro rispetto al meccanismo adottato in precedenza che, alla prova dei fatti, pur con qualche difficoltà di applicazione, si era mostrato adeguato. A giudizio di Kunz la protezione delle minoranze andrebbe correlate al principio di autodeterminazione dei popoli e sulla base di tale principio sarebbe possibile pretendere per esse diritti molto più ampi di quelli riconosciuti all'individuo. Kunz J.L., *The Present Status of the International Law for the Protection of Minorities*, in *American Journal of International Law*, vol. 48, 1954, p.282 e ss..

e l'evoluzione generale del pensiero politico hanno in seguito determinato la diffusione dell'indirizzo pluralistico, in base al quale non solo veniva tollerata, ma anzi era favorita l'idea per cui gruppi differenti potessero coesistere nell'ambito di uno stesso Stato, sviluppando all'interno di esso culture diverse; ciò ha condotto ad un rinnovato impegno in favore della tutela delle minoranze, quale risulta in special modo dall'opera di organi delle Nazioni Unite, e ad una forte spinta per la realizzazione di forme di tutela mediante il diritto interno degli Stati<sup>83</sup>. Dal primo punto di vista, una importante funzione di studio e di preparazione è stata e viene tuttora svolta dalla Commissione per i diritti dell'uomo e soprattutto, nell'ambito di questa, dalla Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, istituita nel 1947 con il compito di formulare proposte alla stessa Commissione, al Consiglio Economico e Sociale e all'Assemblea Generale<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Pizzorusso A., voce *Minoranze* (...) *op. cit.*, p.529. Tali forme si riscontrano oggi in molti Stati appartenenti anche al continente europeo, oltre che in quelli del cd. Terzo Mondo. Emblematica la situazione della Gran Bretagna: con l'emanazione del *Welsh Language Act* del 27 luglio del 1967 sull'uso della lingua gallese, con la costituzione nell'aprile del 1998 di uno *Scottish Parliament*, ad opera del governo laburista di Tony Blair, con poteri legislativi su gran parte delle questioni interne (occupazione, sanità, edilizia, ambiente, cultura e sport) ed un limitato potere di imposizione fiscale; in pari data si è anche svolta la elezione di una Assemblea regionale gallese.

<sup>84</sup> Su di essa si veda in particolare: Capotorti F., *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art.27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, n.1, 1992, pp.102-112.; Haver P., *The United Nations Sub-Commission on the Prevention of*

E' proprio alla Sottocommissione che si deve l'art.27 del Patto internazionale sui Diritti civili e politici, adottato dalle Nazioni Unite il 19 dicembre del 1966<sup>85</sup> (ICCPR), che contiene un'esplicita norma a tutela delle minoranze, prevedendo che «in quegli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose e linguistiche, agli appartenenti a queste minoranze non sarà negato il diritto di fruire, in comunità con altri componenti del loro gruppo, della loro propria cultura, di professare e praticare la propria religione, di usare la propria lingua».

La formulazione dell'articolo è «di compromesso», in quanto riconosce diritti non ai gruppi in quanto tali ma alle persone appartenenti alle minoranze in comune con gli altri membri del gruppo, e negativa<sup>86</sup>; inoltre, evitando la questione definitoria, ha riconosciuto un implicito «diritto all'identità»<sup>87</sup> non di gruppi considerati in quanto tali, ma di individui appartenenti a minoranze. Tale diritto implica

---

*Discrimination and the Protection of Minorities*, in *American Journal of International Law*, vol. 36, 1982, p.103 e ss. Nella sua attività, la Sottocommissione ha anche tentato di definire la nozione di «minoranza» attribuendo a vari *Rapporteurs* speciali l'incarico di effettuare studi di merito (vedi al riguardo Capitolo 1).

<sup>85</sup> Reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n.881.

<sup>86</sup> Di *formule de compromise* e *formule negative* parla Benoit-Romer F., *La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*. Strasbourg, 1996, pag.22.

<sup>87</sup> Come ha stabilito la Commissione per i diritti umani nel *General Comment* n.23, «the protection of article 27 is directed to ensure the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole», cit. da Pentassuglia G., *Minorities in International Law. An Introductory Study*, Strasbourg, 2002, p.110.

che oltre all'obbligo, negativo dello Stato e degli altri cittadini di non adottare comportamenti discriminatori, lo Stato è tenuto ad adempiere a doveri positivi, i quali si collocano su un piano orizzontale e verticale: orizzontalmente, gli Stati devono assicurare che l'art.27 non sia violato da altri privati; verticalmente, la norma consente di giustificare azioni positive da parte di ciascuno Stato volte alla protezione delle identità minoritarie.

In attuazione della raccomandazione del relatore della Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze, espressa nello Studio sui diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche, religiose e linguistiche del 1977, la Commissione dei diritti umani, nel 1992, ha approvato la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche religiose e linguistiche che, sia pure priva di efficacia giuridica, è dotata di una notevole valenza politica. La dichiarazione, ispirata all'articolo 27 del Patto, riconosce i diritti individuali delle persone appartenenti alle minoranze, escludendo la tutela dei gruppi in quanto tali. Essa, ad ogni modo, sembra andare oltre la lettera della norma, in quanto sostituisce alla formulazione negativa dell'art.27 una formulazione positiva, che rende chiaro come le azioni positive da parte dello Stato siano essenziali nell'attuale sistema di protezione delle minoranze<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Pentassuglia G., *op. cit.*, pp.111-115.

## 4. Il Consiglio d'Europa e la tutela giuridica delle minoranze

### 4.1 La Convenzione europea sui diritti umani

A livello europeo, le attenzioni destinate al tema delle minoranze sono state originariamente assai più generiche di quelle contenute nell'art.27 del patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966. Il Consiglio d'Europa, organo istituito nel 1949 allo scopo di rafforzare l'unità tra i suoi membri e favorire l'adesione degli Stati e dei loro popoli ai principi della democrazia, dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto, ha svolto un ruolo fondamentale nella tutela dei diritti delle minoranze<sup>89</sup>.

Già nella prima sessione del 1949 dedicata al progetto di Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ritenne importante affrontare il tema delle minoranze nazionali. Durante i lavori preparatori per la redazione della Convenzione, il delegato danese Lannung insisteva per l'inserimento di una norma sulla protezione delle minoranze<sup>90</sup>. Nel testo approvato nel

---

<sup>89</sup> Sul ruolo del Consiglio d'Europa nella tutela delle minoranze: Gilbert G., *Minority Rights under the Council of Europe*, in Camper P., Wealthy S. (a cura di), *Minority Rights in the "New" Europe*, The Hague, 1999, pp.53-70.

<sup>90</sup> Sui lavori preparatori: Hillbruger C., Jaestaedt M., *The European Convention on Human Rights and the Protection on National Minorities*, Koln, 1994, p.56 ss.; Bin. R, *Articolo 14*, in Bartole S., Conforti B., Raimondi G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p.43 ss.; Akermark A.,

1950, tuttavia, la Convenzione non contiene disposizioni dedicate alle minoranze e si limita a consentirne una tutela solo indiretta<sup>91</sup>, in primo luogo attraverso l'art.14 che vieta ogni forma di discriminazione fondata «sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione». La tutela indiretta è inoltre assicurata dagli art. 5 c.2 e 6 c.3 che garantiscono alle persone arrestate il diritto ad essere informate in lingua da esse comprensibile, dall'art. 9 che garantisce la libertà di pensiero, coscienza e religione, dall'art. 10 che sostiene la libertà di espressione e dall'art.11 sulla libertà di riunione e di associazione. Infine forniscono una tutela indiretta alle minoranze anche gli artt. 2 e 3 del protocollo addizionale del 1952 che riconoscono rispettivamente la libertà dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei figli secondo le proprie convinzioni religiose e politiche e il diritto a libere elezioni ed il protocollo n. 4 del 1963 che tutela la libertà di circolazione.

---

*Justifications of Minority Protection in International Law*, Gothemburg, 1997.

<sup>91</sup> In questo senso Fenet A., *L'Europe et les minorités*, in Fenet A. (a cura di), *Le droit et les minorités. Analyses et textse*, Bruxelles, 1995, pp.83-195.

#### 4.2 I diritti delle minoranze nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

La carenza di disposizioni volte a garantire direttamente la protezione dei diritti delle minoranze e la natura individuale dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione europea hanno impedito alla Corte europea dei diritti dell'uomo di svolgere un ruolo di garanzia dei diritti dei gruppi minoritari<sup>92</sup>. Anche nelle decisioni della Corte, infatti, la tutela delle minoranze è stata prevalentemente indiretta, attraverso la protezione della libertà di religione<sup>93</sup> e del diritto al rispetto della vita privata e familiare<sup>94</sup>. Le prime aperture ad una più compiuta protezione dei diritti delle minoranze si sono realizzate attraverso il riconoscimento della identità gitana

---

<sup>92</sup> Marguénaud J.P., *La Cour Européenne des droits de l'homme et les droits revendiqués au profit des minorités*, in Rooulard N. (a cura di), *Le droit à la différence*, Aix en Provence Cedex, 2002, pp. 205-221; Medda-Windischer R., *The European Court of Human Rights and Minority Rights*, in *Journal of European Integration*, vol. 25 (3), 2003, pp. 249-271.

<sup>93</sup> *Dabry c. Svezia* del 23 ottobre 1990, Serie A, n.187; *Kokkinakis c. Grecia* del 25 maggio 1993, Serie A, n.250; *Buscarini c. Saint-Marin* del 18 febbraio 1999, Serie A, n.260; *Cha'are Shalom Ve Tredek c. Francia* del 27 giugno 2000, Serie A, n.306; *Otto-Preminger-Institut c. Austria* del 20 settembre 1994, Serie A, n.266; *Wingrove c. Regno Unito* del 25 novembre 1996, Serie A, n.18.

<sup>94</sup> Tra i casi nei quali la Corte europea ha fatto applicazione dell'art.8 CEDU: *Hoffmann c. Austria* del 23 giugno 1993, Serie A, n.255; *Dudgeon c. Regno Unito* del 22 ottobre 1981, Serie A, n.45; *Norris c. Irlanda* del 25 ottobre 1988, Serie A, n.142; *Modinos c. Cipro* del 22 aprile 1993, Serie A, n.259.

e del dovere degli Stati di porre in essere azioni positive per permettere ai Rom di conservare la propria cultura<sup>95</sup>.

In generale la Corte di Strasburgo si è rifiutata di affermare che dalle disposizioni della Convenzione deriva un generale diritto di identità dei gruppi minoritari. Emblematico fu il cd. «caso belga»<sup>96</sup>, il primo caso importante giunto innanzi alla Corte ove fu richiesta l'applicazione dell'Art. 14. In seguito alla legge belga del 1963, il Belgio venne diviso in quattro regioni linguistiche: quella fiamminga, quella francese, quella tedesca e quella distrettuale di Bruxelles; ogni regione linguistica disponeva di ben definiti confini territoriali, cosicché in ogni regione esisteva una lingua predominante. In quelle regioni considerate mono-linguistiche, lo Stato dispose di istituire scuole pubbliche solo nella lingua maggioritaria, non concedendo alcun sussidio alle scuole private il cui insegnamento era in una lingua minoritaria. In seguito a questa legge alcuni cittadini francofoni, residenti in comuni considerati di lingua fiamminga dalla legge belga, si lamentarono della mancanza di istituzioni scolastiche che applicassero l'insegnamento in lingua francese. A seguito di tale situazione, essi presentarono un ricorso innanzi alla Commissione dei Diritti Umani e poi innanzi alla Corte, fondando le loro richieste sugli Artt.8 (ove viene sancito il diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 della CEDU, oltre che sull'articolo 2 del Protocollo aggiuntivo

---

<sup>95</sup> *Chapman, Lee, Jane Smith e Beard c. Regno Unito* del 18 gennaio 2001.

<sup>96</sup> *Belgian Language Case* del 23 luglio 1968, Series A, N.6. Per un approfondito commento: Hillgruber C., Jestaedt M., *op. cit.*, pp.23-30.

n.1<sup>97</sup>. Secondo questi cittadini belgi i loro figli erano costretti a ricevere un insegnamento nella lingua olandese, disattendendo al diritto dei loro genitori di educare i propri figli nella lingua madre, oppure dovevano essere portati in un'altra regione sottoposta a regime linguistico francofono, con tutte le difficoltà che ne sarebbero conseguite per le famiglie in questione.

La Corte decise che nella fattispecie l'applicazione della legge del 1963 non era conforme ai requisiti dell'Articolo 14 combinato con la prima parte prima dell'art.2 del 1 Protocollo. La Corte affermò che il diritto ad avere un'educazione tramite le istituzioni esistenti deve essere garantito comunque, cioè lo Stato belga si doveva impegnare a far sì che tutti potessero usufruire delle istituzioni pubbliche esistenti nel paese. Questo fu il solo diritto riconosciuto ai cittadini francofoni in questione. Per quanto riguarda la richiesta principale, ossia la possibilità di istituire scuole per francofoni, la Corte rigettò i motivi di appello, affermando che l'art.2 del Protocollo, se garantisce il diritto all'istruzione, certo non prevede il dovere dello Stato di finanziare istituti privati. La Corte continuò affermando che il regime linguistico dell'insegnamento aveva come scopo «di realizzare l'unità linguistica all'interno delle due grandi regioni del Belgio nelle quali una larga maggioranza della popolazione parla solo una

---

<sup>97</sup> Art.2 del Protocollo aggiuntivo n.1 recita: «Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

delle lingue nazionali»<sup>98</sup>. La Corte rigettò l'istanza presentata dai francofoni anche in base al fatto che la legge belga in questione era di interesse pubblico e in tal caso non fu definita discriminatoria, in quanto l'obiettivo era di garantire l'unità linguistica delle due grandi regioni, ponendo fine alle tensioni etniche fino ad allora rilevate. Tale interesse sembrò alla Corte superiore a quelli individuali difesi dai cittadini francofoni<sup>99</sup>.

Secondo la Corte l'art.8 non poteva essere violato, giacché protegge l'individuo da azioni arbitrarie da parte dello Stato all'interno della vita privata, ma non garantisce il diritto all'educazione né quello a sussidi statali per le scuole private. Di conseguenza, se la disposizione belga non violava nessun articolo fondamentale della CEDU, per la Corte non vi era violazione dell'articolo 14, in quanto non si riconosceva a questa disposizione una valenza autonoma: «non ha, è vero, esistenza indipendente nel senso che attiene unicamente ai diritti e libertà riconosciuti nella Convenzione come facesse parte integrante di ciascuno degli articoli che consacrano diritti o libertà»<sup>100</sup>. La Corte aggiunse inoltre che, anche se a tale articolo fosse stata data, nel caso, una certa autonomia, non sussisteva discriminazione in quanto «l'art.14 non impedisce una distinzione di trattamento se riposa su una valutazione oggettiva di circostanze di fatto essenzialmente diverse e se, ispirandosi all'interesse pubblico, assicura un giusto

---

<sup>98</sup> *Belgian Linguistic Case, cit.*, p.31, par.9.

<sup>99</sup> R. Bin, *Articolo 14*, in Bartole S., Conforti B., Raimondi G., *op. cit.*, p.410.

<sup>100</sup> *Belgian Linguistic, cit.*, pp.33-34, par.9.

equilibrio tra la salvaguardia degli interessi della comunità e il rispetto dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione»<sup>101</sup>. Con questo la Corte affermava chiaramente che l'interesse pubblico, ossia l'allontanamento delle tensioni etniche, escludeva la discriminazione.

L'esistenza di una discriminazione è resa ancor più difficile da dimostrare, a seguito dell'interpretazione restrittiva conferita dalla Corte all'art.14, che «non vieta ogni distinzione di trattamento nell'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti. Tale versione deve essere letta alla luce del testo, più restrittivo, della versione inglese («*without discrimination*»). Inoltre e soprattutto si giungerebbe a risultati assurdi se si desse all'art.14 un'interpretazione così ampia quale la versione francese sembra implicare («*sans distinction aucune*»). Infatti si giungerebbe a ritenere contraria alla Convenzione ciascuna delle numerose disposizioni legislative o regolamentari che non assicurano a tutti una completa eguaglianza di trattamento. L'interpretazione estensiva prima menzionata non può dunque essere accolta»<sup>102</sup>.

La giurisprudenza successiva, tuttavia, ha mostrato una maggiore apertura a favore della tutela dei diritti delle minoranze: oltre ai casi di protezione dei gruppi minoritari contro gli abusi della maggioranza dominante<sup>103</sup>, la Corte, attraverso il riconoscimento del diritto all'esistenza di

---

<sup>101</sup> *Belgian Linguistic, cit.*, p.44, par.7.

<sup>102</sup> *Belgian Linguistic, cit.*, p.34, par.10.

<sup>103</sup> *Young, James e Webster c. Regno Unito* del 13 agosto 1981, Serie A, n.44.

partiti politici che esprimono le rivendicazioni di gruppi minoritari<sup>104</sup>, ha posto le premesse per l'affermazione del diritto all'esistenza delle minoranze in quanto tali.

Nonostante i progressi nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la tutela riconosciuta alle minoranze sulla base della Convenzione europea restava debole<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Vedi in particolare le sentenze con le quali la Corte di Strasburgo ha annullato le sentenze della Corte costituzionale turca che avevano dichiarato lo scioglimento del Partito Comunista Unificato di Turchia, del Partito Socialista e del Partito della Libertà e della Democrazia.: *Partito Comunista Unificato c. Turchia* del 30 gennaio 1998; La fattispecie riguardava l'atto emesso dalla Corte Costituzionale turca in base al quale veniva imposto lo scioglimento del partito suddetto a seguito delle sue supposte tendenze separatiste, che potevano mettere in crisi l'integrità territoriale turca. La Corte Costituzionale affermava inoltre che i programmi e le idee alla base di tale partito portassero alla formazione di minoranze che avrebbero potuto minacciare in maniera violenta lo Stato turco. L'intervento della Corte Europea questa volta fu più efficiente, affermando che: «se il programma del TBKP parla di «popolo», di «nazione» o di cittadini kurdi, non li qualifica in quanto «minoranze» e non ne rivendica tanto meno- tranne il riconoscimento alla loro esistenza- il beneficio di trattamenti o diritti particolari, come quello di separarsi dal resto della popolazione della Turchia». La Corte quindi applicando l'art.11 (Libertà di riunione ed associazione), connesso all' art.14, afferma che lo Stato turco viola i suddetti articoli, non dimostrando che tale associazione attenta all'integrità territoriale dello Stato in questione. Pertanto, una formazione politica come la suddetta non può essere incriminata o bloccata nelle sue attività per il solo motivo di discutere, all'interno di una struttura democratica, le sorti e le condizioni di un gruppo minoritario. A queste conclusioni e richiamandosi alla sentenza del gennaio del '98 la Corte di Strasburgo giunge anche nel caso *Partito Socialista ed altri c. Turchia* del 25 maggio 1998 e nella sentenza *Partito della Democrazia e della Libertà c. Turchia* del 8 dicembre 1999.

Sotto il profilo del contenuto della garanzia delle minoranze la CEDU è caratterizzata, come visto, da un approccio giuridico verso i diritti dell'uomo chiaramente individualista. Questa impostazione giuridica certamente non ha permesso, né in seguito ha reso possibile, l'esistenza di un articolo completamente dedicato alle minoranze. D'altronde, la Commissione europea dei Diritti dell'Uomo aveva affermato tale principio anche in una sua dichiarazione, nella quale si afferma che «la Convenzione non riconosce diritti alle minoranze»<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Benoit-Romer F., *Les minorités, quel droits? Etude de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Strasbourg, 2000, pp. 15-22.

<sup>106</sup> N. 8 142/78, D.R. 18, p.88.

#### *4.3 La CEDU e la Corte di Strasburgo: una protezione adeguata?*

Sotto il profilo procedurale, l'accesso individuale, ex art. 34 della CEDU, rende difficile il ricorso alla Corte per le minoranze. L'articolo dispone che solo le persone fisiche, le organizzazioni non governative e i gruppi di individui hanno la facoltà giuridica di far pervenire petizioni innanzi alla Corte: quindi le minoranze intese collettivamente non hanno tale diritto, ma possono reclamarlo solo indirettamente. Secondo questo articolo, le minoranze possono pervenire innanzi alla Corte, se considerate come gruppi di individui, oppure in veste di organizzazioni non governative con capacità giuridica. La Commissione, come abbiamo potuto notare, quando aveva il potere di filtrare i ricorsi, prima del Protocollo XI, si è spesso comportata in maniera assai restrittiva verso quelle organizzazioni non governative o gruppi di individui che usavano il ricorso per rappresentare i diritti di una minoranza: per questo motivo, le cause riguardanti le minoranze nazionali sono state assai esigue. Le minoranze non avevano né hanno diritto ad acquisire capacità giuridica all'interno della Convenzione e quindi nemmeno di fronte alla Corte, perciò l'unico modo per reclamare eventuali ingiustizie subite dalle parti Contraenti era ed è quello di presentarsi tramite gruppi di individui, ma anche in questo caso i gruppi di persone devono essere costituiti da individui che abbiano l'autorizzazione personale a presentare la richiesta, ed ogni membro del gruppo deve essere stato direttamente colpito

da provvedimenti ingiustificati<sup>107</sup>. A causa di tale deficit di tutela legale, sono stati molti i casi ove le minoranze esigevano giustizia tramite partiti politici piuttosto che tramite i rappresentanti della comunità: in tal caso la Commissione e poi la Corte si sono dimostrate più flessibili.

Gli Stati invece hanno avuto ed hanno un trattamento diverso; infatti in base all'art.33 (ricorsi interstatali), uno Stato che abbia interesse a proteggere dei suoi cittadini o connazionali che vivono, anche come minoranza, in un altro Stato può avanzare reclami di fronte alla Corte, senza che venga attuata la procedura di ricevibilità, prevista invece per gli individui<sup>108</sup>. Le minoranze nazionali finiscono dunque per godere di una tutela effettiva qualora siano gli Stati che intervengono a loro difesa, in sostanza le minoranze nazionali per la Corte di Strasburgo non hanno una capacità giuridica diretta, elemento che, se aggiunto alla scarsa autonomia dell'art.14, porta spesso alla conclusione che il sistema finora analizzato all'interno del C.d.E. è poco efficiente per la tutela delle minoranze in Europa<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> *Moutka and Pera vs. Sweeden, Judgment*, 7/12/1988 (non pubblicato).

<sup>108</sup> Tra i ricorsi interstatali che sono stati avanzati innanzi alla Corte, a seguito di presunte violazioni dell'articolo 14, uno dei più noti è il caso *Austria v. Italy*, Decision (63) DH3, in *Yearbook of the European Convention of Human Rights*, 1963, p.740 ss.. Per un commento vedi: Rohmer F., *Le minoranze nazionali in Europa. Diritti doveri garanzie*, Bologna, 2001, p. 18.

<sup>109</sup> In questo senso Rohmer F., *op. cit.*; Benoit-Romer F., *op. cit.*.

#### *4.4 Verso una Convenzione Quadro di tutela delle minoranze*

La debole tutela offerta dalla CEDU è attribuibile anche al fatto che, durante il periodo che vide la sua preparazione e la ratifica, i redattori si occuparono di garantire i diritti fondamentali ed universali, piuttosto che i diritti più specifici, attribuendo meno importanza a problematiche che allora erano sì presenti, ma non contingenti. Il periodo che ha fatto seguito alla fine della guerra fredda e alla caduta dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale, ha riaperto, nei primi anni novanta, il dibattito sulla protezione delle minoranze, che ha condotto alla necessità di un nuovo strumento normativo. Nel 1990 con la raccomandazione n. 1134 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa richiedeva al Comitato dei Ministri di completare i provvedimenti per la tutela dei diritti delle minoranze attraverso l'adozione di una nuova convenzione o di un protocollo addizionale alla CEDU. La proposta, non accolta dal Comitato dei Ministri, veniva ribadita con la raccomandazione n. 1201 del 1993, nella quale l'Assemblea parlamentare optava per l'adozione di un protocollo addizionale, ritenendo che tale soluzione fosse la più efficace, sia sul piano del numero degli Stati obbligati al suo rispetto – in quanto i Paesi dell'Europa centro-orientale di lì a poco sarebbero entrati a far parte del Consiglio d'Europa – sia sul piano degli strumenti giuridici di attuazione della stessa – in quanto il ricorso alla Corte europea è uno

strumento di particolare efficacia per la tutela dei diritti garantiti nella Convenzione<sup>110</sup>.

Il contenuto e la forma di tale protocollo presentato dall'Assemblea risultarono rivoluzionari. Innanzitutto per la prima volta all'interno di un atto internazionale riguardante le minoranze veniva data una definizione di queste<sup>111</sup>, inoltre era la prima volta che le persone appartenenti a minoranze venivano riconosciute come titolari di diritti. In tal modo l'Assemblea voleva garantire, non solo il principio di non-discriminazione, ma anche che le minoranze godessero di diritti positivi. I diritti riconosciuti ai membri delle minoranze nel Protocollo erano numerosi e dettagliati. Tra questi vi era la possibilità di creare proprie organizzazioni e partiti politici (art.6), di poter utilizzare la lingua madre in pubblico e di fronte alle autorità amministrative di indicare le località tramite insegne scritte nella loro lingua madre (art.7 comma 4: *«shall have the right to display in their language local names,*

---

<sup>110</sup> Rhomer F., *Le minoranze nazionali in Europa diritti doveri garanzie*, Bologna, 2001, p. 26 ss.; Manas, J. *The Council of Europe's Democracy Ideal and the Challenge of Ethno- National Strife* in Chayes A. (a cura di), *Preventing Conflict in the Post- Communist World Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, 1996, p.99 ss.

<sup>111</sup> Secondo tale definizione, l'espressione «minoranza nazionale» si riferisce ad un gruppo di persone che: risiedono nel territorio dello Stato e ne sono cittadini; mantengono legami stabili con quello Stato (quindi i Rom sono esclusi da tale definizione); dispongono di caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche ben specifiche; sono sufficientemente rappresentative, anche se numericamente inferiori al resto della popolazione dello Stato in questione; sono unite da un comune senso di appartenenza e da una espressa volontà di mantenere la loro identità etnica (tradizioni, lingua, ecc ecc.).

*signs.»*), il diritto di creare e sviluppare istituzioni religiose, culturali, e scolastiche (art.8), il diritto di tessere rapporti di ogni tipo con cittadini residenti in un altro Stato, ma aventi gli stessi connotati etnici, linguistici e religiosi. Tra tutti questi diritti, il più innovativo ed audace si dimostrò quello che permetteva alle minoranze fortemente radicate in un dato territorio di godere del diritto all'autodeterminazione interna, che permette un certo grado di autonomia amministrativa. Questo diritto, ai sensi dell'art.11, prevedeva «*In the regions where are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the State*».

La portata giuridica e anche politica di tale articolo suscitò immediatamente molte polemiche, tanto che la Commissione degli Affari giuridici e dei Diritti dell'Uomo dell'Assemblea Parlamentare dovette investire la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, definita poi Commissione di Venezia, affinché ne desse un'interpretazione<sup>112</sup>. Il parere della Commissione<sup>113</sup> fu favorevole ad interpretare tale articolo attribuendo agli Stati il più ampio margine nel poter valutare se permettere o meno l'istituzione di amministrazioni locali o autonome dotate di statuto speciale, sempre però nel rispetto delle disposizioni presenti nella Carta Europea sull'autonomia locale. Il progetto del Protocollo, per il suo contenuto

---

<sup>112</sup> Rohmer F., *op. cit.*, p.29.

<sup>113</sup> Parere allegato in seguito alla Raccomandazione 1201 del 1993.

altamente innovativo, ma anche per la persistente diffidenza verso la problematica delle minoranze da parte dell'Europa, non fu esaminato dal Comitato e quindi non ebbe alcun seguito. D'altronde, la diffidenza dimostrata dagli Stati era dovuta al fatto che questo Protocollo, e quindi tutti i diritti ivi garantiti, sarebbero stati assicurati dal meccanismo di garanzia della Corte. Tuttavia il progetto ha continuato a rappresentare un innegabile riferimento nella successiva attività del Consiglio d'Europa<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Benoit-Romer F., *op. cit.*, pp.26-27.

#### *4.5 La Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze: diritti ed obblighi*

Una svolta positiva a favore della tutela delle minoranze avvenne durante la Conferenza di Vienna, nell'ottobre del 1993, tenutasi a seguito dell'ampliamento del C.d.E. ai paesi ex comunisti. Dal momento in cui entravano a far parte del C.d.E. Paesi ove le tensioni etniche erano assai forti, fu colta l'occasione di redigere una Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze e un progetto di Protocollo che garantisse i diritti culturali delle minoranze. Per la prima volta sostenitore di questi due progetti fu il Comitato dei Ministri il quale, per rendere i lavori più veloci ed efficaci, istituì un Comitato per la protezione delle minoranze, definito CAHIMIN (*Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities*). Il CAHIMIN sviluppò solamente il primo dei due progetti (la Convenzione Quadro), abbandonando invece l'altro, a seguito di molte difficoltà, tra le quali il timore degli Stati di essere sottoposti ad obblighi che non avrebbero potuto rispettare. Il Comitato dette priorità al primo progetto, anche perché la Convenzione Quadro non sottostava al meccanismo di tutela legale della CEDU e quindi, per gli Stati, risultava più semplice e meno impegnativo aderire, mentre l'eventuale Protocollo e i diritti ivi garantiti sarebbero stati sottoposti al controllo della CEDU, proposta cui si opposero gli Stati Membri. La Convenzione Quadro preparata dal CAHIMIN fu adottata il 10/11/1994 dal Comitato dei Ministri, aperta anche alla notifica da parte di

Stati non membri del C.d.E.<sup>115</sup>. La Convenzione è entrata in vigore il 1 febbraio 1995, dopo l'avvenuta ratifica di 12 Stati membri, il *quorum* necessario secondo l'art.28, e rappresenta il primo trattato multilaterale di protezione dei diritti delle minoranze, dotato di forza giuridica vincolante.

Fonte ispiratrice dei diritti e dei principi inseriti nella Convenzione Quadro<sup>116</sup> è stata principalmente la Dichiarazione di Copenaghen, predisposta dal CSCE il 29 giugno 1990. A differenza di quest'ultima che ha solamente un valore di *soft law*, ponendosi in linea di continuità con gli altri strumenti di tutela adottati dal C.d.E., la convenzione quadro è uno strumento vincolante, rivolto agli Stati e non direttamente agli appartenenti alle minoranze. Si tratta di uno strumento flessibile, in quanto non impone obblighi dettagliati ma stabilisce i principi guida ai quali la legislazione statale deve adeguarsi al fine di garantire un'adeguata tutela dei diritti dei gruppi minoritari. La Convenzione Quadro non ha istituito alcun organo di controllo che possa imporre coattivamente agli Stati le obbligazioni e, per tale motivo, il primo dovere per gli Stati membri è applicare le disposizioni della Convenzione secondo il principio della buona fede. Infatti, secondo l'art.2, «Le norme saranno applicate in buona fede,

---

<sup>115</sup> Sui lavori del CAHIMIN vedi in particolare: Yacoub J., *op. cit.*, pp.226-230.

<sup>116</sup> Su cui ampiamente: Bartole S., *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Rivista Italiana Diritto e Procedura Penale*, anno XXXIX, fasc. 2, 1997, pp. 567-580; Benoît-Rohmer F., *La Convention-cadre du Conseil d'Europe pour la protection des minorités nationales*, in *European Journal of International Law*, vol. 6, 1995, pp.573-597.

in uno spirito di comprensione e di tolleranza». Gli stessi principi guida non sono inderogabili, in quanto gli Stati conservano anche la libertà di esercitare il diritto di riserva.

Destinatarie della tutela, sia pure in forma indiretta, sono le «minoranze nazionali», delle quali, però, non è fornita alcuna definizione. L'assenza di una definizione è una conseguenza della impossibilità di raggiungere un ragionevole livello di consenso tra gli Stati membri del C.d.E. sul significato dell'espressione «minoranza». La Convenzione Quadro, se non dà una definizione di minoranza nazionale, nell'art.3 attribuisce al singolo individuo appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di decidere se essere trattato o meno come tale (cioè membro di una minoranza) e, quindi, di godere della Convenzione Quadro. L'art.3 parla di «persone che appartengono ad una minoranza nazionale», ma non parla di «minoranza nazionale». Questa differenza espressiva presuppone un aspetto fondamentale della Convenzione, ossia che essa non riconosce la minoranza nazionale come ente collettivo dotato di diritti e doveri; questo orientamento giuridico è motivato dal timore dimostrato dagli Stati che il riconoscimento dei diritti alla minoranza intesa come gruppo possa suscitare tendenze secessioniste.

Il primo principio base della Convenzione Quadro è espresso dall'art. 4, dedicato alla garanzia dell'uguaglianza. La disposizione in questione si impegna a garantire l'uguaglianza intesa nel senso più completo. Il primo comma assicura l'uguaglianza di fronte alla legge, ossia

quella formale<sup>117</sup> e nel comma successivo sancisce l'uguaglianza sostanziale<sup>118</sup>. Segue la disposizione che tutela, ma soprattutto garantisce, l'esistenza delle minoranze nazionali<sup>119</sup>. Questa disposizione fu sostenuta proprio durante la tragedia Jugoslava, che vide politiche di pulizia etnica, massacri ispirati dall'odio etnico, spostamenti forzati di popolazioni da un territorio ad un altro in ragione di una guerra ove l'etnocentrismo era un aspetto primario. La Convenzione non solo ha imposto agli Stati di riconoscere le minoranze, evitando di esercitare verso di loro qualsiasi tipo di violenza, ma ha disposto che gli Stati rendano possibile, tramite misure finanziarie, sociali e politiche, lo sviluppo e il mantenimento dell'identità religiosa, linguistica e culturale delle minoranze. In merito, l'art.5 comma 1 prevede che «le parti si impegnino a promuovere condizioni tali da consentire alle persone che appartengono a minoranze nazionali, di conservare e di sviluppare la loro cultura». La disposizione continua affermando che è vietato qualsiasi tipo di assimilazione forzata, lasciando alle minoranze la libertà di decidere se assimilarsi o meno alla società «maggioritaria».

Quanto al contenuto dei diritti tutelati, la Convenzione protegge alcune libertà già menzionate nella

---

<sup>117</sup> Art.4 c.1: «Le parti si impegnano a garantire(..) il diritto all'uguaglianza davanti alla legge».

<sup>118</sup> Art. 4 c.2: «Le Parti si impegnano ad adottare, se del caso, misure adeguate al fine di promuovere in tutti i settori della vita economica, sociale, politica, e culturale l'uguaglianza completa ed effettiva».

<sup>119</sup> Art.6: «Le Parti si impegnano ad adottare ogni misura appropriata per proteggere le persone che potrebbero essere vittime di minacce o di atti di discriminazione, di ostilità».

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sottolineandone gli aspetti attinenti all'esercizio in forma collettiva: l'art.8 tutela la libertà di manifestazione della fede religiosa ed il diritto di fondare organizzazioni, istituzioni e associazioni religiose; l'art.9 protegge la libertà di espressione delle persone appartenenti a minoranze; la libertà di associazione e riunione è menzionata dall'art.7.

Oltre alla predisposizione di strumenti di tutela per l'esercizio in forma collettiva di diritti già garantiti in forma individuale dalla CEDU, la Convenzione prevede alcuni diritti specifici a tutela dei gruppi minoritari. La lingua, in particolare, costituisce oggetto di dettagliate misure di protezione. L'art.10 prevede la libertà di utilizzare la lingua minoritaria, in privato ed in pubblico, in forma scritta ed orale. Da tale libertà deriva il dovere degli Stati firmatari di predisporre, laddove necessario, strumenti adeguati a consentire l'apprendimento della lingua<sup>120</sup>. Inoltre, corollario della libertà di manifestazione del pensiero è il diritto di essere informati nella lingua minoritaria<sup>121</sup>. L'art.11 prevede la possibilità di conservare il proprio nome nella lingua minoritaria, il diritto di esporre al pubblico segni, iscrizioni ed altre informazioni nella propria lingua e, nelle aree tradizionalmente abitate da un numero notevole di persone appartenenti ad una minoranza, la possibilità di definire i nomi dei luoghi, delle strade ed altre indicazioni toponomastiche anche nella lingua minoritaria. Tra le altre misure di tutela, la Convenzione impone agli Stati di garantire la libertà di istituire autonomi sistemi

---

<sup>120</sup> Art.14.

<sup>121</sup> Art.9.

educativi<sup>122</sup>, di porre in essere gli strumenti necessari ad assicurare alle minoranze una effettiva partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del Paese<sup>123</sup>, di non interferire con la libertà di stabilire contatti, anche transfrontalieri, con altre persone appartenenti alla stessa minoranza<sup>124</sup>. Infine la Convenzione invita i firmatari a concludere, laddove necessario, trattati bilaterali e multilaterali con altri Stati, allo scopo di tutelare i diritti delle minoranze presenti al loro interno<sup>125</sup>.

Reciprocamente la Convenzione impone alcuni obblighi anche a carico delle minoranze: esse sono tenute a rispettare la legislazione nazionale e i diritti altrui, in particolare quelli delle persone appartenenti alla maggioranza o alle altre minoranze<sup>126</sup>; alle minoranze, inoltre, è imposto il rispetto dei principi generali del diritto internazionale, in particolare il principio di sovranità, di integrità territoriale e di indipendenza politica degli Stati<sup>127</sup>; infine, le minoranze nazionali devono rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali garantiti dalla legislazione nazionale di ciascuno dei Paesi membri o dagli accordi internazionali<sup>128</sup>.

---

<sup>122</sup> Artt.12-13.

<sup>123</sup> Art.15.

<sup>124</sup> Art.17.

<sup>125</sup> Art.18.

<sup>126</sup> Art.20.

<sup>127</sup> Art.21.

<sup>128</sup> Art.22.

#### 4.6 Segue: il meccanismo di controllo

Alla flessibilità legata alla scelta di una convenzione quadro come strumento normativo di tutela dei diritti delle minoranze – di per sé idoneo a esprimere principi e criteri direttivi e non norme dettagliate – si associa l'estrema duttilità del meccanismo di controllo, affidato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Le Parti, secondo l'art.25 della Convenzione, passato un anno dalla ratifica della stessa, dovranno fornire al Segretario del Comitato dei Ministri un rapporto contenente gli atti statali riguardanti la protezione delle minoranze. In particolare, il Rapporto statale conterrà le leggi, decreti, regolamenti, atti amministrativi regionali, sub-regionali e sentenze riguardanti il tema delle minoranze. Oltre a tali informazioni, il Rapporto deve contenere le informazioni basilari sulla struttura giudiziale e legale dello Stato e su eventuali istituzioni adibite a controlli statistici e demografici che possono perciò fornire ulteriori indicazioni riguardanti le minoranze<sup>129</sup>. Dopo il primo Rapporto gli altri documenti saranno trasmessi periodicamente, ossia ogni cinque anni, anche se al Consiglio è attribuita la facoltà di richiedere tali rapporti ogni volta lo ritenga necessario. Il Segretario Generale trasmette il Rapporto al Comitato dei Ministri, che lo rende pubblico secondo l'art.20 della Ris.(97) 10 (adottata dal Consiglio dei Ministri il 17 Settembre 1997, prima della Risoluzione il rapporto rimaneva segreto). A tal punto il Comitato dei Ministri

---

<sup>129</sup> Sul meccanismo di controllo vedi in particolare: Cumper P., Wheatley S., *op. cit.*, pp.71 e ss..

trasmette il Rapporto al Comitato Consultivo che, una volta analizzati i documenti, passerà le sue deliberazioni al Comitato, al quale rimarrà il compito di definire se in questi Rapporti sussistono delle violazioni od omissioni delle disposizioni della Convenzione e quindi avanzare delle raccomandazioni alle Parti.

La composizione, il ruolo e il regolamento interno del Comitato Consultivo (*Advisory Committee*), organo di assistenza del Comitato dei Ministri nella analisi dei rapporti, sebbene siano definiti dalla Convenzione, sono stati precisati dalla Risoluzione (97)10 e dal Regolamento interno adottato dal Comitato Consultivo il 29 Ottobre 1998, ai sensi dell'art. 37 della Risoluzione. Per quanto riguarda i membri, questi sono scelti in base alla loro esperienza e preparazione nel campo delle minoranze nazionali e, in quanto agenti a titolo individuale, garantiscono indipendenza, imparzialità e neutralità rispetto agli Stati dei quali sono cittadini. Il loro numero varia da dodici a diciotto. Gli esperti vengono scelti dal Comitato tra i candidati presentati dalle Parti (art.6 della Ris.), il loro mandato non è rinnovabile, ha la durata di quattro anni e può essere interrotto qualora l'esperto non si attenga ai doveri a lui richiesti, come quello della neutralità (art.18 della Ris.).

Da quanto detto finora è chiaro che il Comitato può ricevere i rapporti solo dagli Stati. Pertanto le ONG e le minoranze intese collettivamente si sono interessate per avere il diritto di poter inviare dei rapporti al Comitato: gli Stati si sono ovviamente opposti a questa proposta. Il Comitato dei Ministri , onde applicare una soluzione

intermedia, ha dato la possibilità al Comitato Consultivo di accettare interventi che non siano solo statali, a condizione di controllare la loro natura e la loro origine (sottintendendo il compito di filtrare pretese delle minoranze giudicate non pertinenti). Sulla base di tale decisione la Ris.(97)10 prevede che il Comitato possa ricevere altre informazioni oltre a quelle del rapporto statale, di cui potrà dare conto solo dopo che il Consiglio ne avrà analizzato l'origine e la natura.

Nell'analisi di questo meccanismo deve essere tenuto conto che la Convenzione Quadro e, di conseguenza, il suo meccanismo di garanzia, è applicabile anche agli Stati non membri del C.d.E.. Nel caso in cui uno Stato non membro del C.d.E ratifichi la Convenzione, il Comitato dei Ministri permette a tale Stato di partecipare alle sue riunioni ogni qual volta si tratti di una problematica della minoranza; secondo l'art.39 della Risoluzione (97) 10, tale Stato ha il diritto di partecipare, ma non di intervenire agli atti decisionali.

Il meccanismo di controllo appena descritto si fonda dunque sulla buona fede e sulla volontà di cooperazione tra gli Stati firmatari e gli organi del Consiglio d'Europa ed induce a ritenere che a carico dei singoli Paesi si configuri una semplice «obbligazione di mezzi»<sup>130</sup> piuttosto che di risultati. In effetti, come rilevato dalla stessa Assemblea parlamentare del C.d.E., la Convenzione quadro rischia di tradursi in uno strumento «*weakly worded*»: «la sua applicazione è debole e vi è il pericolo che, di fatto, le

---

<sup>130</sup> Benoit-Romer F., *op. cit.*, p.80

procedure di controllo siano interamente affidate ai governi». E' stato sostenuto, pertanto, che una possibile soluzione alla carenza di forza vincolante potrebbe essere costituita dalla istituzione di un comitato di sorveglianza indipendente, composto di esperti<sup>131</sup>.

Per quanto riguarda i principi e i diritti garantiti la Convenzione rappresenta un grande passo in avanti in materia di tutela delle minoranze nazionali in Europa. Per la prima volta, nonostante i limiti prima analizzati, è stato disposto un atto internazionale interamente dedicato alle minoranze. La mancanza di una procedura coercitiva adeguata a favore di uno strumento normativo flessibile, che lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati coinvolti, alla cui volontà di cooperazione è rimessa, in ultima analisi, l'effettiva attuazione della Convenzione, risponde all'orientamento del Consiglio d'Europa, espresso negli strumenti non normativi delle minoranze. Infatti i meccanismi di prevenzione e soluzione pacifica delle problematiche attinenti ai gruppi minoritari, come si affermava nella risoluzione n.1177, devono essere orientati a: osservare e recensire la situazione delle minoranze nei diversi Stati europei; consigliare gli Stati e prevenire eventuali conflitti; dialogare e tentare la conciliazione nelle situazioni di conflitto<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Oberleitner G., *Monitoring Minority Rights under the Council of Europe's Framework Convention*, in Camper P., Wealthy S. (a cura di), *op. cit.* pp.71-88; Gilbert G., *The Council of Europe and Minority Rights*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 18, 1996, pp.160-189.

<sup>132</sup> La raccomandazione n. 1177 del 1992 non ha trovato applicazione concreta a causa della sospensione dei lavori, in occasione della

---

istituzione, da parte della CSCE, dell'Alto commissario per le minoranze nazionali, come osserva Hartig H., *op. cit.*, p.291. Ad ogni modo, la risoluzione resta di estremo interesse, in quanto costituisce uno strumento alla cui luce interpretare l'attività normativa del Consiglio d'Europa.

## 5. La Carta europea delle lingue regionali e minoritarie

Oltre alla Convenzione quadro allo scopo di ampliare la garanzia dei diritti delle minoranze, il Consiglio d'Europa ha predisposto altri documenti interessanti a tal proposito. Tra questi emerge, fra i più importanti, la Carta Europea delle lingue regionali e minoritarie adottata il 25 giugno del 1992 ed entrata in vigore dal 1 marzo 1998 che, sebbene non sia direttamente dedicata alle minoranze nazionali, ma piuttosto, per esteso, alle minoranze linguistiche, merita un accenno, in quanto inseribile nell'intera problematica della tutela delle minoranze<sup>133</sup>.

Onde evitare discordanze tra le Parti, oppure eventuali abusi del termine, gli autori della Carta hanno deciso di non formulare alcuna definizione di «lingua minoritaria». E' stata quindi data una definizione oggettiva al termine «minoranza linguistica», intesa come: «a) *traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State's population; b) different from the official language(s) of that State.*» (art.1). L'articolo segue distinguendo le lingue minoritarie da quelle regionali, sebbene questa distinzione non presupponga alcuna differenza nel loro trattamento all'interno della Carta, ove regionale è quella lingua parlata in una parte del territorio dello Stato, precedentemente parlata da tutti i residenti; minoritaria è quella lingua

---

<sup>133</sup> Sulla Carta europea delle lingue regionali e minoritarie e, più in generale, sui diritti delle minoranze linguistiche: Piergigli V., *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, 2001; Piergigli V., voce *Minoranze linguistiche*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XX, Roma, 2005.

parlata in una parte specifica del territorio e che da sempre è stata parlata da quella minoranza. La definizione indica con precisione le lingue escluse dallo status di lingue minoritarie e regionali: *«it does not include either dialects of the official language(s) of the State or the languages of migrants (...) “non territorial languages”(..)although traditionally used within the territory of the State, cannot be identified with a particular area thereof»*. Questa precisazione è fondamentale, in quanto definisce quale tipo di lingue devono essere escluse, ossia quelle degli immigrati, i dialetti, in quanto derivanti dalla lingua statale, e quelle lingue che sebbene siano diverse da quella ufficiale, non hanno territorialità: in tal caso sono escluse le lingue Rom e Yddish .

Una volta che la Carta ha definito cosa si intende per «lingua minoritaria», la Parte II definisce gli obiettivi e i principi che le Parti devono rispettare (art.7). L'articolo contiene i principi fondamentali, quali il dovere per lo Stato di tutelare le lingue minoritarie e regionali, mantenendo la loro esistenza e il dovere per lo Stato di adottare politiche positive affinché sia permesso l'insegnamento e lo sviluppo di tali lingue. Il secondo comma si concentra sull'obbligo di eliminare ogni distinzione, esclusione, restrizione relativa all'uso di una lingua minoritaria. Il terzo e quarto comma invece, passando ad un approccio più positivo della questione, dichiarano che gli Stati devono impegnarsi a promuovere l'uguaglianza tra i coloro che utilizzano le lingue minoritarie e la maggioranza, sempre, ovviamente, non creando discriminazioni «al contrario».

Una volta esposti gli scopi ed i principi generali della Carta, la Parte III di tali documenti è dedicata ad un'analisi

e ad un'elencazione dei dettagliati obblighi a carico delle parti. Si tratta di numerosissime obbligazioni suddivise in sette aree o sezioni, quali, educazione (art.8), autorità giudiziarie (art.9), autorità amministrative e servizi pubblici (art.10), mass media (art.11), attività culturali e loro struttura (art.12), vita sociale ed economica (art.13), scambi transfrontalieri (art.14). Ognuno di questi articoli è sviluppato in maniera assai complessa ed è costituito da numerose sotto-obbligazioni e paragrafi.

La Carta, per permettere agli Stati maggiore flessibilità nell'applicare le obbligazioni, ha una struttura tale da prevedere per le Parti due scelte: gli Stati possono scegliere liberamente le lingue alle quali applicare interamente la Carta, oppure selezionare per ciascuna lingua le obbligazioni che essi intendono applicare. Nonostante questo, il margine di valutazione delle Parti non è ampio come si potrebbe credere: infatti ai sensi del secondo comma dell'art.2 gli Stati devono attenersi all'applicazione di 35 dei 94 commi degli artt. dall'8 al 14, scegliendone almeno 3 per gli artt.8 e 12 e almeno uno degli artt.9, 10,11 e 13<sup>134</sup>. Questa struttura, definita *the shopping bag approach*<sup>135</sup> è stata predisposta in maniera tale da lasciare agli Stati un certo margine di valutazione, ma, al tempo stesso, da garantire che gli aspetti sostanziali della protezione delle lingue minoritarie siano comunque rispettati

---

<sup>134</sup> (...)Including at least three chosen from each of the Articles 8 and 12 and one from each of the Articles 9,10, 11 and 13.

<sup>135</sup> Fottrell D., Bowling B., *Minority and Group Rights in the New Millennium*, The Hague-Boston-London, 1999, p.125.

Così come la Convenzione Quadro, anche la Carta dispone di un suo meccanismo di controllo, una procedura che dovrebbe garantire la corretta applicazione di tale strumento da parte degli Stati. Parallelamente al Comitato Consultivo, è stato formato un Comitato di esperti indipendenti, composto da un membro di ciascuna parte designato dal Comitato dei Ministri, al quale è attribuito il compito di esaminare i rapporti che le Parti devono presentare periodicamente. Dopo aver elaborato ed analizzato il resoconto dello Stato, questo organismo è incaricato di redigere un rapporto da sottoporre alla valutazione del Comitato dei Ministri, che lo renderà pubblico. Il meccanismo di controllo, essendo nel caso bicefalo, prevede l'intervento del Segretario Generale, al quale è attribuita la funzione di redigere un rapporto biennale sull'applicazione o meno della Carta. Il rapporto sarà trasmesso all'Assemblea, che potrà emanare raccomandazioni alle Parti inadempienti. Il meccanismo di controllo, disciplinato dall'art.15 all'art.17, presenta le stesse carenze di quello della Convenzione, poiché in rappresentanza delle Parti, demanda il controllo a istituzioni non del tutto indipendenti, ossia il Consiglio dei Ministri. Tuttavia vi è un aspetto positivo, del tutto assente nel sistema della Convenzione, ossia l'intervento dell'Assemblea Parlamentare nel meccanismo di controllo.

## 6. *L'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa e la tutela delle minoranze*

Sul piano politico, la CSCE, successivamente denominata OSCE, ha svolto un ruolo di primo piano nella elaborazione di standard internazionali uniformi di tutela dei diritti delle minoranze<sup>136</sup>.

L' Atto Finale della Conferenza di Helsinki del 1975 è il primo documento predisposto dall'OSCE e già in esso veniva riconosciuta, seppure nella logica della inviolabilità delle frontiere e dell'integrità territoriale degli Stati, una tutela alle persone appartenenti alle minoranze nazionali. Il VII principio del cd «Decalogo» dichiarava: «Gli Stati partecipanti nel cui territorio esistono minoranze nazionali rispettano il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze all'uguaglianza di fronte alla legge, offrono loro la piena possibilità di godere effettivamente dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, in tal modo, proteggono i loro legittimi interessi in questo campo». Il

---

<sup>136</sup> Sulla tutela delle minoranze in ambito OSCE: Estébanez A.M., *Minority Protection and the Organisation for the Security and Co-operation in Europe*, in Camper P., Wealthy S. (a cura di), *op. cit.*, The Hague-Boston-London, 1999, pp.31-52; Heraclides A., *Minorities in the Context of the CSCE: Norm-building, Implementation and Early Warning*, in Grigoriou P. (a cura di), *Question de minorities en Europe*, Centre Hellénique d'Etudes Européennes, Bruxelles, 1994, pp.297-309; Tabory M., *Minority Rights in the CSCE Context*, in Dinstein Y., Tabory M., (a cura di), *The Protection of Minorities and Human Rights*, The Hague, London, Boston, 1992, pp.187-211, G. Barberini, *L'OSCE e le minoranze nazionali*, in S. Bartole, N. Olivetti, L Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998.

problema delle minoranze veniva considerato sotto un profilo strettamente personale, cui si accordava il riconoscimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La formula dell'Atto finale quindi non faceva riferimento all'esercizio dei diritti collettivi o al riconoscimento delle minoranze in quanto tali. Il problema delle minoranze non poteva e non doveva intaccare o mettere a rischio un elemento di grande rilevanza politica all'epoca, l'accettazione dello status quo in Europa e la fine di ogni forma di rivendicazione territoriale, chiudendo una fase storica e consolidando la fase della distensione<sup>137</sup>.

La fine della guerra fredda ha fatto assumere al tema della tutela delle minoranze un ruolo del tutto peculiare nei lavori dell'OSCE.

La «Carta di Parigi per una nuova Europa» approvata dalla Conferenza per la CSCE il 21 novembre del 1990 rappresenta il primo strumento multilaterale in cui si formalizza la fine della guerra fredda e l'inizio di una nuova era in cui gli Stati si sarebbero dovuti impegnare ad instaurare un periodo di pace, unità e democrazia: non a caso la prima sezione della Carta è dedicata proprio al riconoscimento dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto. In questo quadro la identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze deve essere protetta e le persone appartenenti a tali minoranze

---

<sup>137</sup> Bloed A., Van Dijk I., *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, 1991, pp.132 ss.; Rosas A., Helgesen J., *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*, Dordrecht, 1992, pp.78 ss; Akermark A., *Justifications of Minority Protection in International Law*, Gotheburg, 1997;

hanno il diritto di esprimersi, di preservare la loro identità senza alcuna discriminazione e in piena uguaglianza di fronte alla legge<sup>138</sup>.

E' successivamente nella Dichiarazione di Copenhagen del 1990, oggi considerata il documento più rilevante ed innovativo in merito alla questione delle minoranze nazionali, che si rilancia la cooperazione in materia. Gli Stati membri dell'OSCE affermano, per la prima volta esplicitamente, la necessità di completare le dichiarazioni di principio con l'impegno di adottare misure positive. Il documento fonda la tutela delle minoranze sui principi di uguaglianza e di non discriminazione, sottolineandone il collegamento con la pace, la stabilità e la democrazia. In particolare il documento riconosce ai gruppi minoritari il diritto all'identità – che si esprime nel diritto all'uso della lingua minoritaria, in privato ed in pubblico, nella libertà di associazione con altri membri della minoranza, nei diritti di contatto transfrontaliero – il cui esercizio deve essere garantito sia individualmente sia in comune con gli altri membri del gruppo minoritario<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Barberini G. *Dalla CSCE all'OSCE*, Napoli, 1995; Ronzitti N., *Le minoranze nel quadro della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* in *Quaderni n.4 di La Comunità Internazionale, Tipologia e Protezione delle Minoranze in Europa*, Padova, 1991, p.49.

<sup>139</sup> Chigas D., *Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation, in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation* in Chayas A., Chayas A. H. (a cura di), *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, 1996; p. 25 ss.; Ermar F., *Rights of Minorities and Self-Determination in the Framework of CSCE*, in Van Dijk P. (a cura di), *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting*

La Conferenza di Mosca del 1991 ha portato ad un rafforzamento del meccanismo della dimensione umana, che ha condotto al riconoscimento di una sorta di diritto di "ingerenza attiva" negli affari interni di uno Stato, con l'esclusione di principio della possibilità di invocare il dominio riservato. Sono consentite missioni di esperti incaricati dello studio della situazione di violazione dei diritti anche qualora lo Stato rifiuti la missione<sup>140</sup>. Il meccanismo, così rafforzato, ha rappresentato uno strumento importante, soprattutto per i casi riguardanti Stati OSCE non membri del Consiglio d'Europa, per i quali il meccanismo rappresenta l'unico strumento regionale di controllo del rispetto dei diritti umani, compresi anche i diritti delle minoranze.

L'OSCE è venuta ad occupare una posizione parallela e complementare rispetto al Consiglio d'Europa. Questo concentra la sua azione nella sfera giuridica (elaborazione di accordi, atti normativi vincolanti) e in quella giudiziaria (incentrata sulla Corte europea e sulla sua giurisdizione). Quella invece ha scelto la strada più politica e diplomatica, incentrata sul negoziato, sulla prevenzione dei conflitti e sulla gestione delle crisi. Il sistema CSCE/OSCE è passato a svolgere essenzialmente funzioni operative, non ritenendo gli Stati di dover elaborare nuove norme e concentrando l'azione sulla

---

*and its Aftermath*, Dordrecht, 1991, pp. 197 ss.; Barberini G., *L'OSCE e le minoranze nazionali*, in Bartole S., Olivetti N., Pegoraro L (a cura di), *op. cit.*, pp.48 e ss.

<sup>140</sup> Qualora lo stato rifiuti una missione ne viene inviata una che non ha poteri di mediazione e conciliazione.

promozione del rispetto di quelle esistenti. Non solo, ma il sistema OSCE è venuto caratterizzandosi per la scelta di operare nel quadro della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi.

In quest'ambito particolare rilevanza assume l'Ufficio dell'Alto Commissariato per le Minoranze Nazionali (HCNM), un'istituzione creata nel 1992 proprio come strumento di «preallarme e prevenzione» nelle questioni che riguardano le minoranze e per la prevenzione dei conflitti. L'iniziativa si inquadra nell'esercizio della diplomazia preventiva, cioè nella capacità di individuare le aree di crisi e di attivare intense consultazioni politiche, al fine di prevenire conflitti e di indicare possibili soluzioni, anche normative. L'efficacia di tale istituzione dipende in gran parte dalle capacità e dall'influenza della persona che ricopre la carica e dal modo (attivo o passivo) in cui viene svolta l'attività. I Governi non sono, infatti, giuridicamente vincolati ad ottemperare alle raccomandazioni e alle proposte dell'Alto Commissario, tuttavia l'alternativa è quella di dover affrontare un giudizio politico sulle proprie responsabilità dinanzi agli organismi dell'OCSE e all'opinione pubblica internazionale<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Kemp W., *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, The Hague, 2001; Estebanez M., *The High Commissioner on National Minorities. Development of the Mandate*, in Boethe M., Ronzitti N., Rosas A. (a cura di), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, The Hague, 1997; Estebanez M., *Minority Protection and the Organization for Security and Co-operation in Europe*, in Cumper P., Wheatley S. (a cura di), *op. cit.*, The Hague, 1999; Shilager E., *A Hard Look at Compliance with Soft Law. The Case of OSCE*, in Shelton D., *Commitment and Compliance. The Role of Non Binding Norms*

## 7. L'Unione Europea e la tutela delle minoranze

### 7.1 Il progressivo processo di integrazione dei diritti fondamentali nel diritto comunitario attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea

Non deve stupire molto che l'Unione Europea non abbia prodotto alcun specifico documento relativo alle minoranze nazionali, dal momento in cui il primo testo unicamente dedicato ai diritti umani e ai diritti fondamentali, la Carta di Nizza, è stato adottato assai in ritardo rispetto alla nascita della Comunità Europea. E' noto come, rispetto alle altre organizzazioni europee, la problematica dei diritti umani, per le istituzioni comunitarie, abbia assunto importanza e valore piuttosto tardi. Originariamente, i sei Stati fondatori erano uniti da finalità essenzialmente economiche e, per tale motivo, ritennero che, almeno inizialmente, non fosse necessario includere nel Trattato di Roma disposizioni relative ai diritti umani: secondo un tacito accordo tra i sei, sarebbe stato il Consiglio d'Europa l'Organizzazione adibita a trattare la questione dei diritti umani. Solamente con la realizzazione degli obiettivi economici, con la progressiva istituzionalizzazione della Comunità, e, soprattutto, con l'allargamento a nuovi membri e la giurisprudenza della

---

*in the International Legal System*, Oxford, 2000, p 346 ss.; Benoit-Romer F., *op. cit.*, pp.25-30; Pentassuglia G., *op. cit.*, pp.139-144.

Corte di Giustizia, la CE ha affrontato la questione con maggiore intensità<sup>142</sup>.

In particolare la Corte di Giustizia delle Comunità Europee (d'ora in poi C.G.E.) nell'esercizio delle sue funzioni ha ritenuto di essere competente a svolgere funzioni di tutela dei diritti fondamentali della persona che, a suo giudizio, costituiscono parte dei principi generali di diritto comunitario, tratti dalle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri. L'approccio della C.G.E. verso la questione dei diritti fondamentali è distinguibile in due fasi: la prima si è caratterizzata dal rifiuto della Corte di sottoporre l'azione comunitaria al controllo sul rispetto dei diritti fondamentali, lasciando agli Stati il compito di valutare la compatibilità delle norme comunitarie con le rispettive costituzioni<sup>143</sup>; la seconda fase è invece

---

<sup>142</sup> Sulle attività dell'Unione Europea per la tutela dei diritti umani vedi in particolare: Betten L., Grief N., *EU and Human Rights*, New York, 1998; Janis M.W., Kay R.S., Bradley A.W., (a cura di), *European Human Rights Law*, London, 2008.

<sup>143</sup> Il primo caso che rappresenta il rifiuto della Corte di occuparsi della questione dei diritti umani è la sentenza *Stork* 2/2/1959. La compagnia Stork affermava che alcuni dei diritti fondamentali disciplinati dalla Costituzione tedesca erano stati violati da una decisione dell'Alta Autorità. La Corte sostenne che all'Alta Autorità era attribuito il compito di far valere il diritto comunitario e, in base a questo principio, questa non era assolutamente competente a considerare o ad applicare il diritto nazionale. Alle medesime conclusioni la Corte giunse con la Sentenza *Geitling e al c. Alta Autorità CECA*, 12/5/1959. La fattispecie riguardava un caso assai simile al precedente, poiché l'Alta Autorità aveva messo in atto alcune politiche economiche che violavano l'art.14 della Costituzione tedesca (diritto alla proprietà privata). La Corte rigettò l'accusa, sostenendo che non aveva competenza a giudicare se il

caratterizzata da un interesse ed un approccio nuovo alla questione: la Corte ha incominciato a considerare i diritti fondamentali parte integrante del diritto comunitario e, quindi, sottoponibili ad un controllo giuridico<sup>144</sup>.

La Corte cambiò completamente l'approccio verso la questione dei diritti fondamentali con la sentenza *Stauder* affermando in un paragrafo della sentenza che «i diritti fondamentali della persona fanno parte dei principi generali di diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza»<sup>145</sup>. Con questa sentenza la C.G.E., per la prima volta, inseriva il rispetto dei diritti fondamentali all'interno del diritto comunitario. Le sentenze successive convalidarono l'atteggiamento assunto dalla Corte nel caso *Stauder*. Ad esempio nel caso *Internationale Handelsgesellschaft* la Corte concluse che il rispetto dei diritti umani è parte integrante dei principi generali del diritto comunitario e che «*the protection of such rights, whilst inspired by the constitutional traditions common to the Member States, must be ensured within the framework of the structure and objectives of the Community*»<sup>146</sup>. Anche nel caso *Nold* la C.G.E. confermò la sua posizione verso i diritti fondamentali, integrando le tradizioni costituzionali dei vari Stati all'interno del diritto comunitario e facendo per la

---

diritto statale o costituzionale fosse rispettato o meno, affermando che il diritto Comunitario «*does not contain any general principle, express or otherwise, guaranteeing the maintenance of vested rights*».

<sup>144</sup> Ferrari G. F., *I Diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il Costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, p.160.

<sup>145</sup> C.G.E. Sentenza *Stauder c. Città di Ulm-Sozialamt*, 12/11/1969.

<sup>146</sup> C.G.E., Caso *Internationale Handelsgesellschaft*, 17/12/1970.

prima volta riferimento ai trattati internazionali sui diritti umani: «(...)on which the member States have collaborated or of which they are signatories»<sup>147</sup>. Il riferimento a trattati internazionali, ed in modo particolare alla CEDU, è sempre stato abbastanza frequente nella giurisprudenza successiva, come è conferito nei casi *Rutili*<sup>148</sup> e *Prais*<sup>149</sup>. Negli anni successivi, la C.G.E. ha mantenuto il medesimo orientamento dimostrato nelle sentenze fino ad ora riportate, precisando i singoli diritti fondamentali da garantirsi nell'ordinamento comunitario, integrando ed arricchendo progressivamente tali diritti tramite il riferimento a quei principi fondamentali presenti nelle costituzioni nazionali<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup>C.G.E., Sentenza *Nold c. Commissione delle Comunità Europee*, 14/5/1974.

<sup>148</sup>C.G.E., Sentenza *Rutili c. Ministre de l'intérieur*, 28/10/1974. La fattispecie era relativa alla libertà di movimento, che era stata negata a Rutili, impiegato italiano in Francia, in quanto aveva aderito ad attività sindacali nella località di *Meurthe-et-Moselle*. In seguito a questa sua scelta, le autorità francesi lo avevano spostato in un altro dipartimento. La Corte utilizzò alcune disposizioni della Convenzione onde poter interpretare in maniera più efficiente l'art 48 (oggi art.39) del trattato CEE. La C.G.E. fece quindi riferimento a quei principi generali espressi dagli artt.8-11 e dall'art.2 del Protocollo n.4, concludendo che le autorità francesi avevano leso dei diritti fondamentali dell'individuo.

<sup>149</sup> C.G.E., Sentenza *Prais c. Consiglio*, 27/10/1976. Anche nel caso *Prais* la Corte ha fatto riferimento ad una disposizione della CEDU, precisamente all'art.9, anche se in questo caso l'esito della sentenza non è stato positivo per l'attore.

<sup>150</sup> Padoin P., *Comunità Europee. Ordinamento, istituzioni, giurisprudenza, diritto comunitario e diritto nazionale*, Roma, 1988, pp.102-105.

Il principio di tutela dei diritti fondamentali della persona, tuttavia, non ha mai condotto la Corte ad ammettere esplicitamente l'esistenza di diritti volti a tutelare la posizione di persone appartenenti a minoranze linguistiche, etniche, religiose o nazionali, fatto salvo il divieto di discriminazione. Il principio si fonda su alcune norme di diritto positivo ed in particolare sulla previsione dell'art.13 del Trattato CE che consente al Consiglio di adottare all'unanimità i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate su «razza, origine etnica e religione»; quest'ultimo integra i classici divieti di discriminazione comunitari, in particolare l'art.12 Trattato CE che vieta discriminazioni in base alla nazionalità<sup>151</sup>. La disposizione prevista dall'art.13 è stata attuata con la Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno del 2000, la cd. *Race Directive*. Quest'ultima chiarisce che saranno vietate quelle disposizioni che, seppur appearing neutre e non discriminatorie, possono assumere una portata discriminatoria nei confronti di persone che appartengono ad una determinata razza od origine etnica. La direttiva fa riferimento a situazioni ove potenzialmente possono manifestarsi condizioni di disuguaglianza per le minoranze: la formazione professionale, le condizioni di lavoro, l'istruzione, la protezione sociale. Essa incoraggia il

---

<sup>151</sup> Prima del Trattato di Amsterdam non esistevano disposizioni specifiche sui diritti umani e in particolare sulle minoranze, solo a seguito del Trattato di Maastricht abbiamo una disposizione con un vago accenno alle minoranze che consisteva in un generico obbligo per gli Stati membri di rispettare la diversità nazionale e regionale in art.151.

dialogo degli Stati membri con le organizzazioni internazionali governative e non, competenti nei diritti umani, affinché si costituisca una collaborazione nell'ambito della tutela delle minoranze nazionali; gli Stati membri dovranno inoltre impegnarsi ad abrogare qualsiasi atto legislativo od amministrativo che possa ledere il principio di uguaglianza, causando una discriminazione nei confronti di persone appartenenti ad una minoranza nazionale. Secondo le indicazioni della Direttiva, inoltre, gli Stati membri dovranno assolutamente garantire ai cittadini che reputano di essere stati oggetto di discriminazione di poter accedere agli organi giurisdizionali competenti a verificare i fatti. Diviene dunque evidente l'analogia rispetto allo sviluppo della materia a livello statale: dal principio di uguaglianza derivano divieti di discriminazione. L'uguaglianza formale non è sufficiente a garantire quella sostanziale e per questo è necessario riconoscere l'ammissibilità di misure promozionali derogatorie, volte a consentire il mantenimento delle differenze.

Un ruolo fondamentale nella edificazione del diritto comunitario delle minoranze è stato svolto dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo che in due decisioni relative al sistema della provincia autonoma di Bolzano si è spinta ad affermare che la tutela delle minoranze possa costituire uno scopo legittimo ai sensi del diritto comunitario e dunque non ha escluso la possibilità che i diritti delle minoranze

possano essere dichiarati diritti generali del diritto comunitario<sup>152</sup>.

Nelle fonti del diritto comunitario, dunque, sui rinvencono i principi, impliciti<sup>153</sup>, sui quali è possibile fondare la tutela delle minoranze, che comincia progressivamente ad emergere, seguendo un percorso che ricorda il processo di apertura delle istituzioni comunitarie alla tutela dei diritti fondamentali. Oltre al rispetto di tali principi, a carico degli Stati membri non si pone alcun obbligo di ratifica degli strumenti di tutela dei diritti delle minoranze adottati dal Consiglio d'Europa.

---

<sup>152</sup> Vedi casi 274/96, *Franz e Bickel*, raccolta I, 7637 e 281/99, *Angonese*, raccolta I, 4139. Sulle sentenze vedi il commento di Palermo F., *Autonomia e tutela minoritaria al vaglio della giurisprudenza costituzionale ed europea. Una riflessione sulla dimensione territoriale e personale dell'autonomia trentina e sudtirolese*, in *Informador*, 1/1999, pp.116-143.

<sup>153</sup> De Witte sostiene che mentre in passato la mancanza di consenso tra gli Stati della UE sul contenuto dei diritti e sulla stessa nozione di minoranza costituiscono ostacoli notevoli alla elaborazione di un sistema europeo di protezione delle minoranze, oggi nelle fonti di diritto europeo è possibile rinvenire alcuni principi, sia pure impliciti, di tutela dei diritti dei gruppi minoritari. De Witte B., *The European Community and its Minorities*, in Brolmann C., Lefeber R., Zieck M., (a cura di), *Peoples and Minorities in International Law*, Boston – London, 1993, pp. 167-185; De Witte B., *The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy*, in Toggenburg G. N., *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Budapest, 2004, pp.107-124.

## 7.2 Il graduale impegno dell'Unione Europea nella tutela delle minoranze: il ruolo del processo di allargamento ad Est

L'approccio neutrale delle istituzioni comunitarie rispetto al tema della tutela dei diritti delle minoranze, tuttavia, ha subito una radicale modifica attraverso due processi. Il primo risale all'inizio degli anni 80 ed era di natura endogeno, nel senso che fu causato da fattori interni all'Unione Europea stessa. Il secondo risale alla caduta della Cortina di Ferro: connesso al processo di allargamento verso Est, è guidato da forze per lo più esterne al sistema UE – e quindi per natura esogene.

Il primo, il processo endogeno, fu motivato dal desiderio iniziale di creare una Carta della Comunità Europea dei Diritti delle Minoranze tradizionali che vivevano all'interno dei nove paesi membri della Comunità Europea. Quest' approccio è evidente soprattutto nelle proposte presentate al Parlamento da *Alber* e *Count Stauffenberg*.<sup>154</sup> Ad ogni modo l'obiettivo del piccolo gruppo di parlamentari si spostò presto da un approccio di «carta dei diritti» ad un approccio di «domanda politica» che proponeva l'utilizzo della Comunità Europa come forum per fare appello agli stati membri a proteggere le minoranze e le loro lingue. Questo approccio si può vedere

---

154 Queste proposte – che hanno suscitato un interesse politico nonostante il loro fallimento politico – prevedevano una Carta dei Diritti delle Minoranze dell'Ue pienamente sviluppata. Per i dettagli, vedi Toggenbur G.N., *A remaining share of a new part? The Union's role vis a vis minorities after the enlargement decade*, in *EUI Working Papers*, vol. 15, 2006.

in varie risoluzioni parlamentari; meritano particolare attenzione in particolare le proposte contenute nella relazione al Parlamento presentata nel 2003 da *Michl Ebner*. La relazione *Ebner* fornisce prova anche di un aumento della consapevolezza riguardo alla necessità di coordinare e dividere i compiti tra attori internazionali – l'UE, il Consiglio d'Europa e l'OSCE<sup>155</sup>. Quello che le varie iniziative nella cornice del processo «endogeno» hanno in comune è il fatto di essersi sviluppate all'interno dell'Unione ed in particolare all'interno del Parlamento Europeo, attorno a gruppi di pressione interessati al destino di culture di minoranza all'interno degli stati membri; di essersi concentrati principalmente sul settore delle politiche linguistiche; di non essere dirette esclusivamente agli stati membri, ma di rivolgersi anche alle istituzioni europee. Tuttavia tutte queste iniziative non hanno causato nessun effetto politico a livello degli stati membri e solo parzialmente a livello di UE. Tra le conseguente più rilevanti derivanti da queste iniziative negli anni ottanta: la creazione dell'Ufficio Europeo per le Lingue Meno Diffuse (EBLUL)<sup>156</sup>, la creazione di una linea

---

155 Friberg E. e Hofmann R., *The enlarged EU and the Council of Europe: transfer of standards and the quest for future cooperation in minority protection*, in Toggenburg G.N. (a cura di), *op.cit.*, pp. 125-148; Toggenburg G.N., *op. cit.*; Olivier de Schutter, *The Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Law of the European Union*, in *CRIDHO Working Paper*, vol. 01, 2006.

156 EBLUL non è un'istituzione o un'agenzia dell'UE, e non può neanche «essere considerata una organizzazione semi-ufficiale della Comunità», Biscoe A., *European Integration and the Minorities of Regional Cultural Diversity: Symbiosis or Symbolism?* 35, in *Regional Studies*, 2001, pp. 57-64.

di bilancio della Comunità Europea per le lingue di minoranza<sup>157</sup> e la creazione dell'intergruppo del Parlamento europeo sulle minoranze.

Con la fine della guerra fredda e l'avvio del processo di allargamento ad Est dell'Unione Europea prende avvio il processo esogeno. Quest'ultimo, a differenza di quello endogeno analizzato in precedenza, non si concentra sulla conservazione delle culture e dei diritti delle minoranze all'interno del territorio UE, ma sul «rischio d'importazione» politico provocato da tensioni etniche e sociali fuori dell'UE a quindici, che potrebbe minacciare la sicurezza e la stabilità dell'Unione dopo l'allargamento. In effetti, la possibilità dell'ingresso nello spazio comunitario di Paesi segnati da profonde differenziazioni sul piano della composizione etnica e spesso costituiti, come nel caso

---

E' un'associazione stabilita sotto la legge belga (*Bureau européen pour les langues moins répondues*) e irlandese (*European Bureau for Lesser Used Languages*). La decisione del Parlamento e del Consiglio del 21 aprile 2004 riconosce, comunque, che l'EBLUL e la rete Mercator sono «organi che perseguono un interesse europeo generale» e garantisce loro uno status speciale. La decisione 792/2004/EC che stabilisce un programma di azione della Comunità per promuovere organi attivi nel settore della cultura a livello europeo (OJ L 138, 30 aprile 2004, 40-49) fornisce per la prima volta nella storia dell'EBLUL uno schema finanziario per più di un anno.

<sup>157</sup> La linea di budget B3-1006 ha dovuto essere sospesa come conseguenza di un giudizio da parte della Corte di Giustizia europea nel 1998 che ha ristretto la comprensione di «azioni insignificanti», che non necessitano, in aggiunta all'entrata in bilancio, di un atto di legislazione secondaria che autorizza le spese in questione. Da allora l'EBLUL ha fatto pressione per un nuovo programma pluriennale per le lingue di minoranza – finora senza successo.

dei paesi dell'Ex Jugoslavia, a seguito delle rivendicazioni nazionalistiche di gruppi etnici oppressi, ha posto in primo piano sull'agenda politica della UE il tema della tutela dei diritti delle minoranze. Per questo motivo risultano importanti non solo le questioni culturali, ma anche, se non soprattutto, questioni cruciali per la stabilità e la sicurezza, come la partecipazione politica delle minoranze tradizionali, l'integrazione sociale di gruppi quali i Rom, e persino questioni di cittadinanza, come per la minoranza russa negli stati baltici.

Il rispetto dei diritti delle minoranze ha dunque assunto il carattere di condizione per il riconoscimento dei nuovi Stati dell'Europa orientale e dell'Unione Sovietica, nella dichiarazione comune del 17 dicembre del 1991, e di condizione per l'adesione all'Unione europea, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenhagen del 1993. In particolare, in quest'ultimo documento, l'adesione degli Stati dell'Europa centro-orientale all'Unione Europea veniva ammessa purché gli stessi assicurassero stabilità istituzionale, un'economia di mercato funzionante, la capacità di rispondere alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato dominanti, ma anche a condizione del rispetto del principio di legalità, dei diritti umani e dei diritti delle minoranze<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Sulle condizioni di adesione all'Unione Europea, vedi: Weiss W., *Eastern Enlargement and European Constitutionalism*, in *Queen's Paper on Europeanisation*, n.1, 2005; Cappuccio L., *Le condizioni costituzionali di adesione alla Unione Europea*, in Staiano S., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006; Fenucci F., *L'allargamento dell'Unione Europea: i requisiti politici*,

Il rispetto dei diritti delle minoranze, pertanto, costituisce oggi una condizione costituzionale per l'adesione all'Unione Europea e occupa un ruolo di rilievo nei pareri resi dalla Commissione nel corso dei negoziati con i Paesi candidati, nei quali, oltre alla descrizione delle relazioni tra lo Stato e la Comunità, si verifica il rispetto da parte di ciascuno dei requisiti per l'ammissione<sup>159</sup>.

Il rilievo della tutela dei diritti delle minoranze come standard per l'adesione all'Unione Europea dei Paesi dell'Europa centro-orientale ha subito un ulteriore rafforzamento con l'approvazione, nel 1995, del Patto di stabilità. Si tratta di un accordo di natura politica nel quale gli Stati firmatari si impegnano a contribuire al rafforzamento della stabilità in Europa, consolidando, nei propri ordinamenti, l'*acquis* democratico, la tutela dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle minoranze<sup>160</sup>.

---

*giuridici ed economici*, in Orrù R., Scannella L.G., *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004, pp. 147-159. In particolare sul principio di condizionalità nei Balcani occidentali vedi: Appicciafuoco L., *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione Europea e principio di condizionalità*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol. 2, 2007, pp.547-582.

<sup>159</sup> Vedi in particolare: Sasse V.G., *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*, in *EUI Working Papers*, vol. 16, 2005.

<sup>160</sup> Vedi in particolare Benoit-Romer F., *op. cit.*, pp.31-37.

### 7.3 L'ambiguo approccio della UE alla tutela dei diritti delle minoranze: il «doppio standard»

Occorre rilevare, tuttavia, che tale fenomeno di apertura degli standard di adesione all'Unione Europea alla protezione dei diritti delle minoranze non ha trovato corrispondenza in un parallelo processo di elaborazione di un autonomo standard di tutela europeo. Come emerge dai pareri redatti in occasione dei negoziati per l'adesione, la Commissione ha adottato come standard di riferimento per la protezione dei diritti delle minoranze nei Paesi candidati la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, la Raccomandazione n. 1201 del 1993 e talvolta alcuni trattati bilaterali come i trattati stipulati nel 1995 tra Ungheria, Slovacchia, Ungheria e Romania.

Il processo di allargamento ad Est ha portato dunque ad una diversificazione dello standard di tutela delle minoranze nell'Unione Europea: ad uno standard interno minimo, fondato sul principio di non discriminazione, imposto ai paesi membri, si contrappone uno standard esterno più articolato, che, facendo proprie le convenzioni del Consiglio d'Europa, la cui ratifica è imposta ai Paesi candidati, richiede l'adozione di azioni positive e di strumenti più articolati a tutela dei gruppi minoritari<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Sul doppio standard vedi: Biscoe A., *op. cit.*; Johnson C., *The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central and Eastern and South-Eastern Europe*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 13, 2006, pp.27-51; Mancini S., *Verso un diritto europeo delle minoranze linguistiche*, in

Tale «doppio standard» implica la paradossale situazione della imposizione ai Paesi candidati di sistemi di tutela dei diritti delle minoranze che non trovano corrispondenza nei modelli adottati nelle consolidate democrazie dell'Europa occidentale<sup>162</sup>, in quanto molti degli strumenti di tutela dei diritti delle minoranze del Consiglio d'Europa non sono stati ratificati dai paesi dell'Europa occidentale<sup>163</sup>.

L'ambiguità dell'approccio della Unione Europea alla tutela dei diritti delle minoranze trova conferma, d'altra parte, nella scelta di formalizzare, nell'art.6 del Trattato di Amsterdam, tutte le condizioni di adesione all'Unione elaborate nel corso del Consiglio europeo di Copenhagen, ad eccezione del criterio della tutela delle minoranze. La mancata trasposizione dell'obbligo del rispetto di queste ultime nel trattato può essere interpretato come espressione della mancata volontà di normativizzare tale condizione per l'adesione all'Unione Europea: l'obbligo

---

Torre A., (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitary. Dal Regno Unito all'Europa*, Torino, 2007.

<sup>162</sup> Scwellnus G., *Looking back at Ten Years of EU Minority Conditionality vis-à-vis Central and Eastern European Candidates States*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol.4, Leiden/Boston ,2004, pp. 321-340; Toggernburg G., *A rough Orientation Trough a Delicate Relationship: the European Union's Endeavours for its Minorities*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol.4/2000, n.16.

<sup>163</sup> La Carta europea delle lingue minoritarie e regionali, ad esempio, è stata firmata, ma non ancora ratificata da Francia ed Italia e non è stata firmata né ratificata dal Belgio. La Convenzione quadro non è stata firmata né ratificata dalla Francia ed è stata firmata e non ancora ratificata dal Belgio e dalla Grecia.

di tutela dei diritti delle minoranze, in tal senso, sarebbe una condizione solo politica e non anche giuridica. Al contrario, si può ritenere che l'assenza di riferimenti ai diritti delle minoranze nel trattato non abbia, sul piano normativo, rilevanti conseguenze, in quanto essi possono essere considerati una *species* della più ampia categoria dei diritti umani. E' stato rilevato come il "doppio standard" di tutela dei diritti delle minoranze derivi da una diversa concezione delle idee di Stati, nazione e minoranza con conseguente applicazione di divergenti strumenti di tutela<sup>164</sup>. Altri hanno messo in evidenza fattori ulteriori: le istituzioni comunitarie spesso non intendono interferire nelle relazioni tra Stati e minoranze etniche che vivono all'interno dei loro confini; le norme di tutela sul piano europeo sono spesso considerate inutili, laddove sono rispettati i principi di sussidiarietà e differenziazione; il basso rischio di conflitti etnici in Europa occidentale ha sempre indotto a ritenere poco rilevanti le questioni minoritarie<sup>165</sup>. L'esistenza di tale «doppio standard» di tutela costituisce allo stato attuale il principale limite della politica comunitaria in tema di diritti delle minoranze: è evidente infatti il rischio della «condizionalità inversa», il rifiuto dei Paesi candidati ad adeguarsi agli standard di

---

<sup>164</sup> Amato G. e Batt J., *Minority Rights and EU Enlargement to the East. Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border*, European University Institute, RSC Policy Paper No. 98/5, 1998

<sup>165</sup> Van den Berghe F., *The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?*, *Yearbook of European Law*, 2003, vol.2, pp.155-202.

tutela imposti dalla UE. Inoltre, sul piano più generale, vi è la possibilità che l'intero sistema europeo di tutela dei diritti delle minoranze, considerato dai Paesi candidati come una imposizione unilaterale di modelli, subisca un crollo definitivo<sup>166</sup>.

Ad ogni modo non si può negare che, almeno sul piano politico, la previsione di strumenti normativi rispettosi degli standard internazionali di tutela dei diritti delle minoranze sia una condizione per l'adesione all'Unione Europea. In effetti il rispetto di standard minimi di tutela dei diritti delle minoranze è sollecitato non solo dalla Commissione europea in sede di valutazione dei progressi compiuti dagli Stati candidati o che abbiano sottoscritto accordi di associazione e stabilizzazione con l'Unione europea, ma anche dalla Commissione di Venezia, nei pareri resi sulle proposte di revisione legislativa e costituzionale negli stessi Paesi. Di una «condizionalità europea in senso lato» pare dunque potersi parlare con riferimento, da una parte, al controllo – astratto e preventivo – esercitato dalla Commissione di Venezia nel corso del procedimento di adozione delle leggi e dei testi costituzionali e, dall'altra, al controllo – successivo e concreto – svolto dalla Commissione europea sull'effettiva attuazione degli strumenti normativi adottati.

---

<sup>166</sup> Van den Berghe fa notare come la situazione attuale presenti molti elementi di affinità con il sistema di protezione delle minoranze della Società delle Nazioni, che perse ogni validità anche perché considerate da parte dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, come una imposizione da parte delle potenze occidentali. Van den Berghe F., *op. cit.*, p.202.



## **8. Il trattamento giuridico delle minoranze: modelli costituzionali**

### **8.1 Premessa**

Mentre nell'ordinamento internazionale si tende a prevedere cataloghi di diritti minimi per le minoranze senza individuarle in concreto e fornendo una definizione astratta del concetto di minoranza, nel diritto costituzionale le costituzioni, operando le loro scelte valoriali di fondo in relazione al riconoscimento o meno di determinate differenze, finiscono per identificare (direttamente o indirettamente) i titolari di tutela giuridica, che possono beneficiare delle misure, spesso derivanti dal diritto internazionale, volte a garantire loro determinati diritti.

Dall'analisi comparata del trattamento giuridico delle minoranze nazionali in diversi ordinamenti in dottrina sono stati ricavati quattro modelli, astratti ed idealtipici, quanto agli approcci che ciascun ordinamento segue in riferimento al trattamento delle diversità e delle minoranze<sup>167</sup>: 1) ordinamenti repressivi; 2) ordinamenti «indifferenti alla differenza» o di «neutralità etnica»; 3) ordinamenti promozionali; 4) ordinamenti di «democrazia consociativa etnica» o «multinazionali paritari».

---

<sup>167</sup> I modelli di seguito individuate sono stati enucleate e sviluppati da: Toniatti R., *Minoranze e minoranze protette ..op. cit.*, pp.237-307; Marko J., *Equality and Difference: Political and Legal Aspects of Ethnic Group Relations*, in Matscher F. (a cura di), *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Kohl, 1997, pp.67 e ss.

Le considerazioni svolte attorno alle funzioni ed ai rischi di questi modelli inducono a riflettere sulla natura dinamica delle diverse forme di trattamento delle minoranze. Ciascun strumento giuridico di tutela ha una sua specifica funzione e risponde a specifiche esigenze: la sfida consiste nella capacità di dosaggio nell'utilizzo dei diversi strumenti e nella capacità di adattamento dei sistemi rispetto alle esigenze che mutano a seconda dei luoghi e tempi. A questo riguardo non si può non tenere conto del crescente abbandono dell'esclusiva sovranità statale sul trattamento delle minoranze. Come abbiamo visto nel precedente paragrafo si va diffondendo, specie nell'area europea, un reticolo di norme di origine sovranazionale che paradossalmente, proprio in contesti come quello balcanico in esame, fortemente connotati dal miraggio della sovranità statale, risultano più forti ed incisive. In definitiva nei Balcani di oggi, indirizzati sul cammino dell'integrazione europea, la nuova fase storica, caratterizzata dall'internazionalizzazione del diritto costituzionale e dalla circolazione dei modelli, è particolarmente visibile.

## 8.2 Lo «Stato repressivo»

Lo «Stato repressivo» enfatizza ideologicamente l'unità dell'identità nazionale e l'omogeneità della popolazione, normalmente esaltandola in chiave di esclusività e di superiorità. In questo contesto le differenze non sono ignorate, ma considerate ai fini della loro repressione e annientamento. La conseguenza in chiave normativa è la negazione ufficiale dell'assenza delle minoranze, accompagnata da politiche funzionalmente repressive, come la proibizione dell'uso delle lingue minoritarie nelle scuole e negli uffici pubblici, ma anche in ambito privato, con la traduzione forzata di nomi, toponimi, fino ad arrivare al caso estremo di «pulizia etnica» ed al genocidio di intere popolazioni. Ne sono esempi: l'Italia fascista, la Germania nazista, le pulizie etniche condotte nei Balcani ed in Ruanda negli anni '90, tuttavia non si tratta solo di esperienze storicamente concluse. Politiche repressive sono tuttora condotte da Lettonia<sup>168</sup> ed Estonia<sup>169</sup> nei confronti di una copiosa

---

<sup>168</sup> Per quanto concerne la Lettonia esempi sintomatici di questa pratica discriminatoria sono stati due casi di cittadini lettoni naturalizzati di origine russa che sono stati oggetto rispettivamente di un parere del Comitato dei diritti umani (*Antonina Ignatane V. Latvia, Communication No. 884/1999, CCPR/C/72/D/884/1999*) e di una sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo (*Ingrida Podkolzina V. Latvia, Application No. 46726/99, 09.04.2002*) che hanno evidenziato come i cittadini di origine russa sono costantemente ostacolati dallo Stato nel partecipare alla vita pubblica e sociale della Lettonia. Per un commento su entrambi i casi: *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, p. 63 ss;

minoranza di lingua russa presente nei propri territori. La legislazione dei due Paesi per molto tempo ha impedito agli appartenenti a questa minoranza di acquisire la cittadinanza del nuovo stato, escludendoli così da qualsiasi diritto. In seguito alla pressioni del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, la legislazione si è progressivamente attenuata.

Non necessariamente la repressione in via normativa della differenza avviene in modi violenti o discriminatori, ma può avvenire anche attraverso norme con tenore promozionale che tuttavia risultano disapplicate. Un esempio emblematico è quello fornito dalla Costituzione provvisoria del Kosovo<sup>170</sup> che prevedeva la riserva di posti

---

Moucheboeuf A., *Minority Rights Jurisprudence*, Bruxelles, 2006, pp. 112-117 e 262-263.

<sup>169</sup> In Estonia, dove l'etnia russa rappresenta un terzo della popolazione del paese, dopo l'indipendenza dall'URSS il Parlamento votò due leggi, una nel 1992 ed una nel 1993, separando la popolazione tra cittadini di prima classe, ossia i lettoni etnici, e cittadini di seconda classe, o meglio non-cittadini apolidi rappresentati dai russi etnici. Gli apolidi russi sono, conseguentemente al loro status, soggetti a molte limitazioni nella vita sociale e pubblica: difficoltà ad essere ammessi nei posti di lavoro, difficoltà di integrazione, carenza di diritti civili e politici. Sono invece rispettati alcuni diritti culturali, in quanto alla minoranza russa è concesso l'accesso ad alcune radio locali e la possibilità di pubblicare alcuni quotidiani in lingua russa. Sulle leggi della cittadinanza: R. A. Grigorjevs, *The Baltic Predicament*, in J. Feffer (a cura di), *Europe's New Nationalism. States and Minorities in Conflict*, Oxford, 1996, p.34 ss.; Andersen A., *The Case of Estonia*, in *An ethnic perspective on economic reform*, Aldershot, 1999, p.112 ss.

<sup>170</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n.1244 del 1999.

per la minoranza serba in tutti i settori della politica e dell'amministrazione, ma queste disposizioni risultavano sostanzialmente inattuate per la perdurante emarginazione dei serbi rimasti in Kosovo e per la loro stessa volontà di non partecipare al nuovo assetto.

In definitiva un ordinamento può risultare repressivo negli effetti, nella prassi e non necessariamente nella legislazione. Si tratta di fattori sociali e non giuridici, che quindi non rilevano direttamente, ma di cui è necessario avere coscienza: più che la legislazione in sé, infatti, è il suo impatto a dover essere valutato per determinare l'effetto, repressivo o promozionale, rispetto al trattamento della differenza.

### 8.3 La «neutralità etnica»

Le Costituzioni degli ordinamenti liberali sono caratterizzate invece dall'assenza di specifiche disposizioni riferite alla tutela delle minoranze e si limitano a vietare le discriminazioni individuali a causa della lingua, della razza e della religione in base al principio di uguaglianza. In questi sistemi si presuppone normativamente la coincidenza tra nazionalità e cittadinanza, per cui non possono esistere gruppi di cittadini diversificati, a tale proposito si parla altresì di «indifferenza» o di «neutralità etnica»<sup>171</sup>.

Tra gli ordinamenti più fortemente connotati in tale senso, almeno nelle loro caratteristiche generali, si possono menzionare quello degli Stati Uniti e quello francese. L'approccio statunitense alla differenza etnica si basa su tre assunti di fondo: che tutti debbano essere inclusi nel concetto di nazione; che non possano essere create nuove nazioni all'interno di quella americana; che esista comunque il diritto a mantenere liberamente le caratteristiche della propria identità nazionale che si ritenga di voler mantenere<sup>172</sup>. In Francia l'eliminazione di ogni potere intermedio tra il cittadino e lo Stato è la ragione; il dogma della Rivoluzione del 1789 con l'ideologia che ne è scaturita non contempla il riconoscimento dei

---

<sup>171</sup> Kymlicka W., *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* in Kymlicka W. and Opalski M. (a cura di), *Can Liberalism be Exported?* Oxford, 2001, pp.16-21.

<sup>172</sup> Glazer N., *Affirmative Discrimination, Ethnic Inequality and Public Policy*, Cambridge, 1987, p.28 e ss..

gruppi come soggetti di diritto e la cittadinanza viene riconosciuta come unico fattore di collegamento con lo Stato. In base all'art. 3 della Costituzione francese, «la sovranità appartiene alla nazione», così identificandosi il legame diretto ed inscindibile tra popolo, nazione e stato<sup>173</sup>.

Una delle contraddizioni di fondo degli ordinamenti liberali «indifferenti» alla diversità è la loro potenziale attitudine a trasformarsi, per usare la celebre espressione di Tocqueville, in «tirannia della maggioranza». Si pone infatti il problema di come trattare le organizzazioni che liberamente intendono farsi promotrici della rappresentanza collettiva dei gruppi stessi, ed in particolare i partiti politici. Se non esistono minoranze non possono esistere organizzazioni o partiti politici che li rappresentino, ma una visione liberale non dovrebbe ostare ad una legittima organizzazione dei gruppi, che rientra nella libertà politica. D'altro canto, ammettere i partiti etnici contraddice le fondamenta dello Stato e porta ad un sovvertimento del principio della indifferenza<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> L'eliminazione di ogni potere e gruppo intermedio tra cittadino e Stato ha determinato la impossibilità di un decentramento politico, ma solo amministrativo, in omaggio ai principi della unità ed indivisibilità della Repubblica ed uguaglianza tra i cittadini. Recentemente assistiamo ad un cambiamento, l'ordinamento francese si è aperto al diritto della diversità in diverse occasioni ad es. introducendo in Costituzione il principio del decentramento (vedi la legge costituzionale n. 276 del 28/03/2003 in materia di decentramento).

<sup>174</sup> Vi sono effettivamente diversi ordinamenti che proibiscono la creazione di partiti di questo tipo. Il divieto può essere espresso come nella Costituzione bulgara del 1991, può essere implicito e riconosciuto in via giurisprudenziale o legislativa come in Francia dove il Consiglio

#### 8.4 Lo «Stato promozionale»

Vi sono invece ordinamenti dove il riconoscimento, la tutela e la promozione delle minoranze sono elementi essenziali dell'ordinamento costituzionale e fanno parte dei suoi valori fondanti. Si tratta degli ordinamenti caratterizzati: 1) dalla presenza dominante di un gruppo nazionale e, accanto ad esso, di uno o più gruppi minoritari; 2) dalla presenza di strumenti di tutela analoghi a quelli rinvenibili in quelli che troviamo negli «ordinamenti multinazionali» o di «democrazia consociativa» (vedi successivo para. 8.4), da cui si distinguono per la limitazione dei diritti minoritari.

In questi ordinamenti le tecniche di declinazione e limitazione di questi diritti sono varie. Una prima modalità è l'azionabilità di diritti in aree territorialmente determinate, legate a criteri numerici e all'attivazione delle minoranze medesime: non si tratta di autonomia territoriale, ma di forme di autonomia culturale ad attivazione eventuale<sup>175</sup>. Un ulteriore strumento di

---

di Stato ha sciolto i partiti baschi, alsaziani e corsi; in Israele dove la Corte Suprema ha disposto lo scioglimento di tutti i partiti che non riconoscevano lo Stato di Israele e l'esistenza del popolo ebraico; in Turchia dove la tensione tra il principio democratico liberale e l'esigenza di protezione dei valori fondanti dell'ordinamento, laicità e concetto civico di nazione, ha spinto al Corte Costituzionale turca allo scioglimento dei partiti legati alla minoranza curda ed ai partiti islamici moderati.

<sup>175</sup>Il Modello finlandese consente di rendere bilingui le zone in cui l'insediamento della popolazione minoritaria superi la soglia dell'8%. In Macedonia la legge sul riordino territoriale stabilisce che nelle

promozione è rappresentato dal riconoscimento del diritto dei gruppi alla partecipazione effettiva alla vita pubblica in via generale ed in concreto con specifiche regole sulla rappresentanza politica, sugli organismi rappresentativi dei gruppi, con la presenza di appositi organi e procedure di raccordo tra la minoranza e le istituzioni<sup>176</sup>. Infine è presente la tecnica di promozione differenziata dei gruppi, che avvicina per alcuni versi i modelli che la adottano agli ordinamenti multinazionali (in quanto istituzionalizza in modo stabile i gruppi stessi), pur differenziandosene strutturalmente in quanto la istituzionalizzazione avviene solo per determinati e limitati propositi. Si tratta della creazione di un sistema «a pilastri», che prevede percorsi separati e sostanzialmente autogestiti per i diversi gruppi in settori quali l'istruzione o il regime personale. Il modello si declina in due varianti principali: quella storicamente assai antica del «*Millet*»<sup>177</sup> e quella più moderna di

---

regioni in cui le minoranze albanesi costituiscono una percentuale del 20% della popolazione possono essere istituiti organi di autogoverno per lo sviluppo della cultura e della lingua delle minoranze.

<sup>176</sup> In Slovenia art.64 della Costituzione sancisce il diritto delle comunità italiana ed ungherese a costituire associazioni per il mantenimento della loro identità nazionale e per l'informazione e l'editoria, il diritto di fondare organismi di autogoverno e il dovere dello Stato di decentralizzare le competenze di interesse per le minoranze e di finanziarne le attività.

<sup>177</sup> Antico sistema sviluppato nell'Impero ottomano, vedi successivo capitolo 3 per le sue caratteristiche. Il sistema, pur con diverse varianti, si ritrova ancora oggi in alcuni contesti ad alto potenziale conflittuale per questioni religiose. In Israele, ad esempio, lo Stato non disciplina il matrimonio, che è un'attività totalmente affidata alle comunità religiose. Non esiste pertanto il matrimonio civile, esistono il

derivazione europea detta di «pillarizzazione». Quest'ultima variante è tradizionalmente legata al sistema olandese di integrazione parallela. In omaggio alla tradizione di quel Paese, fin dai tempi dei conflitti religiosi la via seguita è stata quella della tolleranza attraverso la separazione. Ciascun gruppo religioso (la maggioranza protestante e la minoranza cattolica) vedeva riconosciuto il diritto ad auto-organizzare le proprie attività non solo religiose, ma anche scolastiche, culturali, assistenziali, ecc. Questo sistema di separazione istituzionalizzata crea il rischio di creare ghetti, in quanto il sistema della separazione istituzionalizzata per gruppi può risultare efficiente per evitare conflitti, ma difficilmente crea integrazione e condivisione di valori.

---

matrimonio ebraico, quello musulmano, quello cristiano ciascuno fondato sulle regole della rispettiva religione.

### 8.5 La «democrazia consociativa etnica»

Infine vi sono ordinamenti in cui l'intero ordinamento costituzionale è disegnato al fine di integrare le diversità e di riflettere istituzionalmente i gruppi costitutivi nella struttura organizzativa dello Stato, sia attraverso l'assetto della divisione territoriale del potere, sia attraverso specifiche norme relative alla forma di governo. Per certi versi gli ordinamenti multinazionali traducono in riferimento ai gruppi i criteri che ispirano gli ordinamenti liberali in relazione agli individui: infatti il modello multinazionale è basato sull'uguaglianza formale tra i gruppi, definibile anche «uguaglianza istituzionale» in quanto l'intero sistema istituzionale è congegnato in modo da rappresentare obbligatoriamente i gruppi, indifferentemente dalla loro consistenza e forza reale. In questi ordinamenti paradossalmente non esistono, sotto il profilo giuridico, maggioranze e minoranze e pertanto ogni comunità nazionale è una minoranza e nessuna di loro è la maggioranza. Non si riscontrano pertanto, di regola, azioni positive ed altri strumenti promozionali per le varie componenti nazionali, in quanto la differenziazione è la disciplina ordinaria e generale mentre l'eccezione è la regola<sup>178</sup>.

La struttura di governo di questi ordinamenti è basata quindi sulla necessaria divisione e condivisione del potere tra i gruppi: alla base del patto costituzionale c'è il consenso tra i gruppi, che si impongono a vicenda una

---

<sup>178</sup> Toniatti R., *Minoranze e minoranze protette ... op. cit.*, p.296.

convivenza regolata dal diritto. In letteratura questo modello, inizialmente sviluppato da Arend Lijphart sulla esperienza della pratica costituzionale di Svizzera, Austria e Paesi Bassi<sup>179</sup>, viene definito indifferentemente «ordinamento multinazionale», «democrazia consociativa etnica» o «*power sharing*». L'ordinamento in oggetto riconosce e legalizza istituzionalmente i gruppi etnici trattando i gruppi equamente nella rappresentazione e partecipazione nelle strutture statali, principalmente attraverso quote etniche per la composizione della legislatura, del sistema esecutivo e anche giudiziario. Inoltre, sono generalmente previsti reciproci poteri di veto in capo a gruppi etnici al fine di incoraggiare una cooperazione e la creazione di una fiducia reciproca.

Gli ordinamenti multinazionali vengono distinti in base all'ambito territoriale di applicazione del «*power sharing*», che può essere totale o parziale. Alcuni ordinamenti possono essere infatti organizzati in modo multinazionale a livello dello Stato centrale (Svizzera, Canada, Bosnia-Erzegovina, Nigeria), mentre altri applicano il modello consociativo etnico in modo parziale, limitato ad alcune parti del territorio (l'Alto Adige in Italia, Irlanda del Nord nel Regno Unito). Una ulteriore distinzione riguarda il modo di funzionamento del sistema che può essere paritario, quando la composizione degli organi e il processo decisionale sono costruiti secondo la

---

<sup>179</sup> Lijphart A., *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven and London, 1977.

parità dei popoli costitutivi<sup>180</sup>, o proporzionale, se i gruppi sono rappresentati in proporzione alla propria consistenza numerica<sup>181</sup>.

Quanto agli strumenti costituzionali necessari per realizzare un modello multinazionale va segnalato in primo luogo il principio territoriale che impone la coincidenza di un gruppo con un territorio, cristallizzando i confini etnici, linguistici e religiosi. Il principio territoriale consente di prevedere forme di rappresentanza e tipologie di diritti legate ad un territorio anziché ad un gruppo e risulta particolarmente efficace in un ordinamento a struttura federale. Un ulteriore strumento giuridico è la previsione di diritti di veto per i gruppi costitutivi, ovvero la possibilità di un «freno di emergenza» nel caso di malfunzionamenti del sistema fondato sulla condivisione del potere. Il veto può essere sospensivo e dunque bloccare l'iter di approvazione di un provvedimento o assoluto, nel caso della diretta attribuzione al gruppo del potere di bloccare in via definitiva l'approvazione del provvedimento<sup>182</sup>. Infine un ultimo strumento di garanzia

---

<sup>180</sup> Così ad esempio il governo dell'Irlanda del Nord che è composto dallo stesso numero di ministri cattolici e protestanti e vi sono un Primo Ministro (unionista) e un Vice-Primo Ministro (cattolico) che governano assieme.

<sup>181</sup> Così ad esempio in Svizzera dove il Consiglio federale (funzionalmente equiparabile al governo) è composto in via convenzionale secondo una formula che prevede la divisione dei sette posti secondo un delicato bilanciamento tra la componente linguistica, religiosa e geografica, oltre che tra le forze politiche maggiori.

<sup>182</sup> Tra gli ordinamenti che usano lo strumento del veto: quello belga e quello bosniaco (per il veto sospensivo in Bosnia-Erzegovina vedi

degli ordinamenti multinazionali è rappresentato dalla revisione costituzionale. Anche in questo caso il collegamento con il patto tra i gruppi formativi è evidente: se questo tipo di ordinamenti si basa sull'accordo tra i gruppi per la condivisione del potere, deve essere anche garantita la partecipazione di ciascun gruppo alla modifica delle regole fondamentali<sup>183</sup>.

Dall'illustrazione dei principi e degli strumenti caratteristici degli ordinamenti multinazionali e dalla più dettagliata descrizione che sarà fatta in seguito del caso della Bosnia-Erzegovina, emergono elementi di forza e di debolezza del modello. La situazione rispecchia, a parti

---

capitolo quinto). In Belgio il procedimento si chiama «campanello di allarme» in quanto un veto da parte di uno dei gruppi costitutivi allerta su un possibile pericolo per le relazioni pacifiche tra le comunità. Se durante l'approvazione di una legge in Parlamento (composto in proporzione alla popolazione, per cui la maggioranza è fiamminga) i  $\frac{3}{4}$  dei parlamentari di un gruppo linguistico dichiarano che una proposta costituisce un pericolo per le relazioni pacifiche tra le comunità, l'iter è sospeso. La questione viene deferita al Governo (composto in modo paritetico tra i due gruppi maggiori), il quale entro 30 gg presenta una dichiarazione invitando il Parlamento ad approvare, respingere o emendare il testo. Art. 54 della Costituzione del Belgio, testo coordinato del 17 febbraio del 1994.

<sup>183</sup> Le modalità procedurali sono complesse e talvolta coinvolgono i territori piuttosto che i gruppi. L'esempio più emblematico e sofisticato è quello del Canada. Il *Constitution Act* del 1982 prevede cinque procedure di revisione costituzionale, tre delle quali aggravate, che garantiscono alle amministrazioni provinciali la possibilità di dissociarsi dalle modifiche e impedire che l'emendamento entri in vigore nel proprio territorio; oppure la possibilità di bloccare l'approvazione dell'emendamento o di derogare all'emendamento per un massimo di 5 anni, rinnovabili una sola volta.

invertite, quella che caratterizza gli ordinamenti indifferenti alla dimensione collettiva. Mentre gli ordinamenti «individualisti» rischiano di produrre la tirannia della maggioranza perché non considerano le esigenze dei gruppi che possono trovarsi in condizione di minoranza strutturale, così quelli «collettivisti» rischiano di degenerare nella tirannia della minoranza, comprimendo in modo eccessivo i diritti individuali a scapito di quelli collettivi e derogando in modo non proporzionato ai principi deliberativi democratici. Inoltre, come accade in quello individualista, le soluzioni proposte per la soluzione dei conflitti da parte dell'ordinamento collettivista finiscono per cristallizzare i conflitti, congelando il compromesso iniziale tra le componenti etniche dell'ordinamento e mostrandosi inefficace rispetto agli inevitabili mutamenti delle società. Particolarmente forte risulta essere in questo contesto la pressione esercitata su questi modelli dalla spinta migratoria, specialmente su alcuni di essi (Canada, Svizzera, Belgio): fino a che punto risulta sostenibile un sistema che garantisce il «gruppo retoromano»<sup>184</sup> in Svizzera (lo 0,5% della popolazione) ma non si occupa istituzionalmente degli immigrati, che sono oramai oltre il 20%<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Il retoromano, o *rumantsch*, è una lingua derivante dalla fusione del ladino con la lingua «reta», parlata dalle popolazioni delle Alpi centro-orientali prima della conquista del ladino Druso di quella zona nel XV secolo a.C..

<sup>185</sup> Sul modello di «democrazia consociativa»: Wolff S., *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective*, in Woelk J., Palermo F. e Marko J., *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, 2008, pp. 329-370; Weller M.,

---

Wolff S., (a cura di), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution: Innovative Approach to Institutional Design in Divided Societies*, Londra, 2005; Toniatti R., *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale dell'Alto Adige/Suedtirolo: dalle garanzie della democrazia consociativa alla autodeterminazione territoriale*, in Marko J., Ortino S., Palermo F. (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, 2001; Smootha S., *The Model of Ethnic Democracy*, ECMI Working Paper, n. 13, Flensburg, 2001.

## **Capitolo Terzo**

### **La tutela delle minoranze in Albania e Bosnia-Erzegovina dall'impero ottomano ai regimi comunisti**

#### *1 Premessa*

La penisola balcanica, area di confine e passaggio obbligato tra l'Europa e l'Asia, è un crogiuolo di lingue, religioni, culture. Individuare quali gruppi etnici, popoli o minoranze la abitino è impresa ardua: continui e numerosi movimenti migratori e di conquista hanno fatto della multi etnicità l'elemento caratterizzante l'area.

Originariamente popolata da tribù di traci, illiri e celti, nel VI secolo d.C. l'area è stata occupata pacificamente dagli slavi, popolo indoeuropeo proveniente probabilmente dall'Europa centro-orientale. Alterne e complesse vicende storiche ne hanno frammentato l'originaria unitarietà, dando origine a cinque diversi popoli, bulgari, croati, serbi, slovacchi ed albanesi, con quattro diverse lingue, bulgaro, serbo-croato, sloveno ed albanese e tre diverse tradizioni religiose, cristiano-cattolica, cristiano-ortodossa e musulmana.

Tra i paesi della penisola balcanica, nei Paesi della ex Jugoslavia in particolare, si manifesta con particolare evidenza la caratteristica della multi etnicità, il graduale processo di differenziazione e di rafforzamento delle singole identità nazionali, grazie anche alle caratteristiche geografiche della regione: la natura montuosa della penisola balcanica e la mancanza di adeguati mezzi di

comunicazione hanno favorito l'isolamento dei gruppi e lo sviluppo di espressioni culturali autonome e differenziate.

Le specificità locali non si sono ridotte neanche durante le dominazioni ottomana ed austroungarica, a partire dal XIV secolo. Infatti né l'Impero ottomano, né l'Impero austroungarico hanno imposto l'omogeneizzazione linguistica, religiosa e culturale, ma, disinteressandosi delle peculiarità etniche della popolazione locale, hanno favorito la differenziazione delle singole identità nazionali.

Non si può inoltre dimenticare il ruolo di rafforzamento delle identità dei diversi popoli dell'area avuto dalle due confessioni religiose prevalenti: l'Islam, che proponeva un modello di amministrazione statale fondato sul sistema del *Millet*, e la chiesa ortodossa, di carattere nazionale, che favoriva il rafforzamento dell'idea di patria e nazione.

Il dato più problematico, che ha da sempre condizionato in senso negativo la convivenza dei gruppi che si sono formati attraverso tale graduale e costante processo di differenziazione, è dato dalla mancata corrispondenza tra confini etnici e confini geografici. In ciascuno degli Stati considerati, infatti, convivono diversi gruppi etnici, linguistici e religiosi. Le ragioni della mancata corrispondenza vanno ricercate in primo luogo nei movimenti migratori che hanno interessato la regione: le numerose migrazioni di popoli, provenienti sia dall'esterno che dall'interno dell'area, hanno determinato la distribuzione di vari gruppi etnici in diversi Stati.

## 2. Nazioni e minoranze all'interno dell'Impero ottomano

L'Impero ottomano, che pure si era imposto all'inizio della sua conquista dell'Europa, nel sedicesimo secolo, attraverso sanguinose battaglie, conobbe nei secoli successivi, una relativa pace e concordia tra i variegati popoli che l'abitavano, la cosiddetta «*pax ottomana*»<sup>186</sup>.

L'organizzazione amministrativa dell'Impero ottomano era fondata su *clivages* religiosi, mentre era ignorata – e vietata – ogni forma di discriminazione etnica, in quanto considerata potenziale fattore di frammentazione dell'unità dell'Impero; infatti, in quest'ultimo la nazione, che non corrispondeva allo Stato, era fondata sulla religione<sup>187</sup>. Dall'applicazione dei criteri di differenziazione religiosi e sociali risultava una struttura piramidale, nella quale la popolazione era suddivisa, orizzontalmente sulla base dell'appartenenza religiosa e verticalmente sulla base del mestiere esercitato e della posizione sociale occupata. Al vertice della piramide si collocavano i funzionari statali, gli «ottomani», rigidamente separati dal resto del popolo, il *reaya*, a sua volta suddiviso gerarchicamente sulla base delle categorie professionali: partendo dal vertice fino alla base della piramide, si distinguevano i professionisti, i mercanti, i commercianti, i membri delle corporazioni ed infine i contadini. Sia i funzionari statali che il resto del popolo orizzontalmente erano suddivisi sulla base

---

<sup>186</sup> Mantran R. (a cura di), *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, 1989.

<sup>187</sup> Missir de Lusignan L., *La multinationalité ottomane (éléments de réflexion)*, in O. Audéod, J.-D. Mounton, S. Pierré-Caps (a cura di), *L'Etat multinational et l'Europe*, Nancy, 1997, pp.117-122.

dell'appartenenza religiosa. La differenziazione sulla base del criterio religioso nel *reaya* dava luogo alla suddivisione in *millet*: si trattava di comunità religiose, dapprima istituite in via informale e poi formalizzate, a partire dal 1453. In seguito all'istruzione del *millet* dei cristiani ortodossi e del *millet* musulmano, ne furono creati molti altri, tra i quali ad esempio quello ebraico. A queste comunità religiose lo Stato demandava alcune funzioni che generalmente gli sono proprie, questo valeva per l'istruzione e per alcune attività connesse alla pratica religiosa. I musulmani godevano di una posizione di privilegio economico, in quanto erano dispensati dal pagamento dello *haradj*, una tassa speciale. Non erano frequenti le conversioni forzate: infatti, a causa dell'interesse degli ottomani a conquistare piuttosto che a convertire e della prassi di rispettare le tradizioni e le specificità dei popoli conquistati, la possibilità di praticare culti diversi era quasi sempre ammessa<sup>188</sup>.

La forma di stato dell'Impero ottomano era unitaria, ma decentralizzata. Sovrano assoluto era il Sultano, assistito dal Gran Visir che curava l'amministrazione dell'Impero, l'esecuzione delle direttive politiche del Sultano, ed in caso di guerra era comandante supremo dell'esercito. La decentralizzazione dell'Impero si realizzava attraverso la suddivisione in *zupa*, *sandjak* e *millet*. Alla base del sistema politico-territoriale si collocava la *zupa* («paese»), corrispondente ad una piccola regione

---

<sup>188</sup> Sugar P. F., *Ottoman Social and State Structure*, in Sugar P.F. (a cura di), *Southeastern Europe under Ottoman Rule, 1354-1804*, Seattle & London, 1997, pp.112-116.

naturale. La *zupa* godeva di autonomia amministrativa, ma era obbligata al pagamento di una tassa allo Stato. A livello intermedio si collocavano i *sandjak* («province») e al livello più basso i *millet*, istituiti per differenziare i gruppi religiosi: questi non avevano precisi confini territoriali e i loro membri potevano essere anche dispersi nel territorio dell'Impero. La organizzazione in *millet* evidenzia come fosse propria dell'Impero ottomano l'idea di nazione *genos*, «nazione diasporica», che non riconosceva l'appartenenza ad un territorio determinato. La comparsa della nazione *ethnos*, «nazione territoriale», estranea alla società e all'organizzazione statale ottomana, ha determinato il declino dell'Impero<sup>189</sup>. In tale sistema organizzativo, che tollerava e favoriva l'esistenza di comunità non territorializzate, caratterizzate da forti identità autonome e differenziate, un ruolo fondamentale, soprattutto nei Balcani, era svolto dalla Chiesa ortodossa. La cultura, che si esprimeva in primo luogo nella scansione del tempo attraverso il calendario religioso, era l'elemento di coesione degli ortodossi, i quali avvertivano un senso di

---

<sup>189</sup> Sull'organizzazione dell'Impero ottomano, vedi in particolare: Faroqui S., *The Ottoman Empire and the World Around It*, New York, 2006; Bombaci A., Stanford J. (a cura di), *L'impero ottomano*, Torino, 1981; Beldiceanu N., *L'organisation de l'Empire ottoman (XIVe-XVe siècles)*, in Mantran R. (a cura di), *op. cit.*, pp.117-138. Sull'occupazione ottomana nei Balcani, vedi in particolare: Quataert D., *The Ottoman Empire, 1700-1922*, Cambridge, 2000; Brown C- L. (a cura di), *Imperial Legacy. The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*, New York, 1996, pp.133-284; Peter R., *Southeastern Europe under Ottoman Rule, 1304-1804*, Londra, 1977.

appartenenza allo spazio «reticolare» ortodosso, rappresentato dal *millet*<sup>190</sup>.

A differenza dei popoli balcanici di fede cattolica, serbi, greci, rumeni, bulgari e macedoni che si rendono protagonisti nel corso del XIX° sec. di rivolte contro la dominazione ottomana, gli albanesi furono gli ultimi ad intraprendere le lotte nazionali, agli inizi del XX° sec. La posizione geografica delle terre albanesi ha giocato un ruolo determinante nell'evoluzione dei rapporti tra la leadership tribale e le autorità dell'Impero ottomano e, in ultima analisi, nel processo di formazione nazionale. Isolati in un paese montuoso e povero, senza città importanti, gli *Shqiptar*<sup>191</sup> si sono ben integrati nell'Impero ottomano. La rilevanza strategica del territorio e l'estrema perifericità dei suoi porti rispetto a Istanbul a suo tempo hanno persuaso il sultano a concedere una discreta autonomia alle diverse tribù indigene presenti in Albania, in cambio di fedeltà. Autonomia per gli albanesi significava soprattutto mantenimento di propri privilegi ed autorità sul territorio e questo favoriva il perpetuarsi delle rivalità tribali; in linea con questa politica l'Albania viene divisa in sette province, in ognuna delle quali vige il codice di leggi consuetudinarie del luogo, il cui utilizzo aumenta ulteriormente la separazione tra le province stesse. Queste ultime non hanno pertanto subito significative modifiche rispetto al loro quadro sociale patriarcale, né alla loro organizzazione politica, modellata sulle piccole e isolate regioni naturali. L'Impero provvede anche a creare una nuova classe

---

<sup>190</sup> Prévélakis G., *I Balcani*, Bologna, 1997, pp.37-84.

<sup>191</sup> Letteralmente «abitanti dei paesi delle montagne».

feudale formata da fedelissimi feudatari-militari, turchi o albanesi, i quali hanno il compito di controllare o fornire truppe al Sultano. Alla politica militare l'Impero ottomano affianca quella religiosa: l'islamizzazione dell'Albania inizia con le prime conquiste e prosegue attraverso l'aumento delle imposte, pagate dai cristiani in quanto tali<sup>192</sup>.

Nei territori slavi invece nelle modalità di coesistenza della Chiesa ortodossa e dell'Islam emergono criteri di tolleranza e di intolleranza che si alternavano nel sistema costituzionale ottomano. In effetti, se da una parte la libertà religiosa non fu mai negata, almeno in linea di principio, solo con le riforme del periodo del *Tanzimat* - *Hatt-ı Şerif* del 1839 e dell'*Hatt-ı Hümayun* del 1856 - fu introdotto il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dell'Impero, indipendentemente dall'appartenenza religiosa. L'esito del movimento riformatore del periodo del *Tanzimat* fu rappresentato dalla Costituzione del 1870 nella quale, anche se l'Islam veniva confermata come la religione di stato, venivano garantiti a tutti i cittadini, senza distinzioni religiose, alcuni diritti individuali e l'uguaglianza di fronte alla legge. In essa venivano inoltre sanciti i principi della proporzionalità della tassazione, dell'inviolabilità della proprietà privata e della libertà di opinione e di stampa<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Biagini A., *Storia dell'Albania dalle origini ai giorni nostri*, Milano, 2005, pp.9-26; Vickers M., *The Albanians: A Modern History*, Londra, 2006, pp.32-37.

<sup>193</sup> Analisi D. T., *Les minorités dans les Balkans, Groupement pour les droits des minorités*, 1987, pp.9-10 ; Adanir F., *The socio-political Environment of*

Durante l'Impero ottomano, dunque, la religione giocava un ruolo determinante nella formazione della cultura e della tradizione dell'area balcanica. In particolare è pienamente sostenibile la tesi dell'esistenza di un legame tra le tradizioni religiose e la nascita della questione nazionale. Infatti, a differenza della Chiesa cattolica, che ha rifiutato qualsiasi forma di nazionalismo, proclamando il principio dell'appartenenza di ciascun individuo all'umanità intera, la religione ortodossa ha proposto un modello alternativo di valutazione dei rapporti tra l'individuo e la comunità etnica di appartenenza. Non è da escludere, pertanto, che la cultura diffusa dalle Chiese ortodosse, organizzate secondo un criterio territoriale e fortemente legate agli interessi di un popolo o di una etnia determinata, abbiano agevolato la formazione e la differenziazione delle identità dei popoli dell'area balcanica<sup>194</sup>.

---

*Balkan Nationalism : the Case of Ottoman Macedonia 1856-1912*, in H. G. Haupt, M. G. Müller, S. Woelfs (a cura di), *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries – Les identités régionales et Nationales en Europe aux XIXe et XXe siècles*, The Hague – London – Boston, 1998, pp.221–254.

<sup>194</sup> Ocvirk D., *Les religions dans les relations interethniques. Le cas Yugoslave*, in S. Devatak, S. Flere, G. Seewann (a cura di), *Mali Narodi in etnične manjšine v nastajajoči Evropi (Small Nations and Ethnic Minorities in an Emerging Europe). Proceedings of the International Scientific Conference held on February 3-5, 1992 in Maribor, Slovenia, 1993*, pp.223-356; Sandžakoski S. Fr., *The Ecclesiastic Attitude Towards Ethnic Reductionism or Whether the Orthodox Church is Nationalistic?*, in M. J. Faber (cur.), *The Balkans. A Religious Backyard of Europe*, Ravenna, pp.11-16.

### *3. Nazioni e minoranze all'interno dell'Impero asburgico e del Regno di Jugoslavia*

In seguito al Congresso di Berlino del 1878-1881 oltre all'indipendenza di Serbia e Montenegro venne di fatto riconosciuta l'annessione della Bosnia all'Impero Austroungarico<sup>195</sup>. Quest'ultimo era una confederazione nella quale l'Austria e l'Ungheria conservano ciascuna la propria autonomia: entrambi gli Stati avevano costituzioni, parlamenti e ministeri separati, mentre il sovrano ed i ministeri competenti per la politica estera, economica e militare erano in comune<sup>196</sup>. Accanto all'imperiale e regio esercito comune esistevano anche un esercito nazionale austriaco (*Landwehr*) ed uno ungherese (*Honvéd*). Compromessi decennali rinnovabili regolavano le questioni finanziarie (come la spartizione delle spese comuni) e commerciali. L'Impero austroungarico, come quello ottomano, era uno Stato multinazionale ed il principio di uguaglianza, previsto dalla Costituzione del 1867, regolava il rapporto tra ciascuno dei gruppi nazionali. Tuttavia, a fronte di «nazioni storiche» - l'Austria, l'Ungheria, il Regno di Bosnia e il Regno di Croazia-Slovenia – si riconosceva

---

<sup>195</sup> A seguito del Congresso di Berlino la Bosnia-Erzegovina, pur rimanendo una provincia ottomana, era concessa in amministrazione temporanea alla monarchia asburgica. Solo nel 1908 la provvisoria amministrazione si trasformò in una annessione.

<sup>196</sup> Nella vastissima letteratura dedicata alla storia ed all'organizzazione dell'Impero austroungarico, cfr. in particolare: Bérenger J., *Storia dell'Impero asburgico. 1700-1918*, Bologna, 1990; Kann R. A., *Storia dell'Impero asburgico (1526-1918)*, Roma, 1998; Taylor A. J. P., *La monarchia asburgica*, Milano, 1985.

l'esistenza di «nazioni non storiche», gruppi sociali minoritari che, a differenza delle nazioni storiche, non godevano del diritto di stato. Le nazioni non storiche si distinguevano per peculiarità linguistiche e culturali, mentre era più difficile individuare linee etniche di demarcazione, dal momento che tali gruppi erano di solito l'esito di flussi migratori o di mescolanze tra gruppi preesistenti. I risultati del censimento del 1910 mostrarono come, paradossalmente, la somma dei gruppi afferenti alle nazioni non storiche costituisse il 60% della popolazione totale dell'Impero: si contavano gruppi di lingua tedesca, ungherese, ceca, slovacca, polacca, rutena, slovena, croata, serba, serbo-croata (lingua parlata dai serbo-croati musulmani o bosniaci), rumena e italiana. La politica linguistica non assimilazionista della monarchia asburgica favorì la conservazione delle tradizioni linguistiche e culturali dei gruppi minoritari. E fu proprio per l'esasperazione delle individualità locali e per la conseguente adesione dei gruppi nazionali (italiani, rumeni, tedeschi, serbi) ai movimenti irredentisti, che ebbe inizio la disgregazione dell'impero più multietnico d'Europa<sup>197</sup>.

Alla fine del primo conflitto mondiale, con la caduta dell'impero asburgico tutti i popoli dell'area meridionale dei Balcani, nonostante le profonde differenze culturali ed

---

<sup>197</sup> Sestan E., *Autonomie e nazionalità nella monarchia austro-ungarica*, in Garbari M. (a cura di), *Atti del Convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, Trento, 1981, pp.19-23.

economiche<sup>198</sup>, condividevano il desiderio di affrancarsi da secoli di dominazione straniera e ritenevano di essere legati dalla lingua comune e dalla discendenza dagli antichi slavi. Tale consapevolezza era alla base del «progetto illirico» di unificazione nazionale, elaborato dalla Croazia nel 1835. L'obiettivo del progetto era la riunificazione dei popoli slavi del sud in un unico Stato, indipendente o protetto dalla monarchia asburgica<sup>199</sup>.

Alla fine della Prima Guerra Mondiale la realizzazione del progetto fu possibile grazie all'attività congiunta del Comitato jugoslavo e del Governo serbo: tra il 6 ed il 9 novembre del 1918 viene istituito il Regno dei

---

<sup>198</sup> I croati e gli sloveni avevano subito in misura maggiore l'influenza della Germania, dell'Impero austroungarico e di Venezia, da cui hanno ereditato la cultura mitteleuropea e la religione cristiana cattolica, la Serbia, al contrario, ha conservato le tradizioni culturali dell'Impero ottomano e la religione cristiano-ortodossa, infine la Bosnia Erzegovina, dominata sia dagli ottomani sia dagli Asburgo, presentava una forte multiethnicità, con una comunità di bosniaci convertiti all'Islam allo scopo di assumere funzioni nell'amministrazione statale dell'Impero ottomano, affiancata ad una comunità di cattolici che avevano aderito all'eresia bogomila. Questi ultimi, considerati eretici dalla chiesa cattolica ed ortodossa, erano invece trattati con molta tolleranza dai musulmani. Oltre che per ragioni di ordine culturale e religioso, i popoli stanziati nelle diverse aree della penisola balcanica si differenziavano per squilibri economici: una florida economia si era sviluppata in Slovenia e Croazia, mentre l'economia della Bosnia continuava a fondarsi su una agricoltura di sussistenza. Hosch E., *Storia dei Balcani*, Bologna 2004, pp.57-67; Bérenger J., *op. cit.*, pp.87-95.

<sup>199</sup> Udovički J., *Nationalism, Ethnic Conflict, and Self Determination in the Former Yugoslavia*, in B. Berberoglu (a cura di), *The National Question. Nationalism, Ethnic Conflict and Self Determination in the 20<sup>th</sup> Century*, Philadelphia, 1995, pp.280-315

Serbi, Croati e Sloveni, una monarchia costituzionale con un Parlamento unicamerale. La centralizzazione caratterizzava la forma di stato delineata nella Costituzione del 1921 che, sul modello francese, divideva il territorio in dipartimenti funzionali esclusivamente a garantire il potere centrale, in nessun modo corrispondenti alla composizione etnica e alle specificità linguistiche, religiose e culturali della popolazione locale<sup>200</sup>. Il nuovo Stato, seppure organizzato secondo il principio della centralizzazione, nascondeva numerose differenziazioni interne: oltre ai tre popoli riconosciuti, che professavano tre diverse religioni e parlavano due lingue diverse, molti altri gruppi etnici continuavano ad abitare l'area, sia pure in mancanza di un formale riconoscimento legislativo: i musulmani della Bosnia, i macedoni, i tedeschi della *Vojvodina*, i montenegrini e gli albanesi del Kosovo e della *Metohija*. Negata la loro esistenza come popoli costituenti, furono ridotti a minoranze. Il loro status non consentiva di esercitare tutti i diritti di cui godevano i serbi, i croati e gli sloveni. Solo questi ultimi godevano del diritto di elettorato

---

<sup>200</sup> L'organizzazione territoriale centralizzata fu imposta dai serbi in contrasto con la proposta di uno stato federale dei croati. Entrambi i progetti rispecchiavano la diffusione sul territorio dei due popoli e la diversa posizione espressa in ordine al progetto di riunificazione e all'organizzazione territoriale del nuovo Regno. Infatti, a differenza dei croati che, in larga misura, vivevano nella stessa area territoriale, due terzi dei serbi vivevano al di fuori dei confini della Serbia, in Croazia e in Bosnia-Erzegovina: una organizzazione territoriale di tipo federale non sarebbe stata sufficiente a garantire una rappresentanza adeguata dei serbi. Cfr. Pirjevec J., *Serbi Croati Sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, 1995, pp.45-50.

attivo e passivo, potevano essere impiegati nella pubblica amministrazione e, sebbene l'art.16 p.13 della Costituzione del 1921 prevedesse il diritto dei gruppi di altra razza o religione all'istruzione elementare nella lingua minoritaria, la realizzazione pratica del diritto era demandata alla legge ordinaria che, di fatto, violava i diritti linguistici di molte minoranze<sup>201</sup>.

La Costituzione del 1929 che cambiò il nome del «Regno dei Serbi, Croati e Sloveni» in «Regno di Jugoslavia» rafforzava la centralizzazione e l'unitarietà. Tale obiettivo venne raggiunto attraverso una riforma dell'organizzazione territoriale, che sostituiva ai distretti nove *banovine*, ciascuna a sua volta composta da province e comuni. I confini delle *banovine* furono disegnati con l'intento di frammentare i gruppi etnici presenti sul territorio e, al contempo, di rafforzare il popolo serbo. La Costituzione del '29 non prevedeva nessun diritto per le minoranze e vietava qualsiasi forma di associazione religiosa, etnica o regionale. L'unica parvenza di pluralismo linguistico restava il riconoscimento del serbo, del croato e dello sloveno come lingue ufficiali<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> Žagar M., *Yugoslavia: What went wrong? Constitutional Aspects of the Yugoslav Crisis from the Perspective of Ethnic Conflict*, in M. Spencer (a cura di), *The Lessons of Yugoslavia*, New York, 2000, p.76; Gozzi, F. Martelli A. (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa centro-orientale*, Bologna, 2004, pp.77-78 e pp.213-234

<sup>202</sup> Sestan E., *op. cit.*, pp.74-83.

#### **4. Tra omogeneità ed inclusione: le minoranze nazionali nella storia costituzionale albanese**

##### *4.1 Il trattamento giuridico delle minoranze nel Principato d'Albania*

Il declino dell'Impero ottomano, a cavallo tra il XIX e il XX secolo, l'affermazione dei nazionalismi aggressivi<sup>203</sup> successivi in particolare alla prima guerra balcanica, il malcontento legato al dominio ottomano finalizzato a considerare territorio albanese ad un perenne accampamento militare, fonte di reclutamento di soldati per l'esercito turco e di sfruttamento fiscale delle popolazioni residenti, spinge i leader delle tribù albanesi a dichiarare l'indipendenza per proteggersi dalle mire dei vicini greci, montenegrini e serbi. Il 28 novembre del 1912 a Valona un'assemblea nazionale dei vari capi dei clan albanesi sotto la guida di *Ismail Kemal*, proclama l'indipendenza dell'Albania. Il riconoscimento del nuovo Stato da parte delle potenze occidentali avviene nel 1913 in funzione antiserba<sup>204</sup>. Le frontiere del nuovo Stato sono il frutto di una contrattazione tra la Serbia e la Grecia da una parte, che ne volevano limitare il più possibile il territorio, e

---

<sup>203</sup> In particolare quello greco, montenegrino e serbo che mostravano mire espansionistiche sul territorio albanese.

<sup>204</sup> Per gli sviluppi diplomatici riguardanti la formazione dello Stato nazionale albanese cfr: Vickers M., *op. cit.*, pp.53-77; Pearson O., *Albania in the Twentieth Century, A History: Volume I: Albania and King Zog, 1908-39 (Albania in the Twentieth Century: a History)*, Londra, 2004, pp.23-87.

l'Italia e l'Austria-Ungheria dall'altra, che al contrario erano favorevoli ad un suo allargamento, nella speranza di mettere sotto la loro «protezione» questo nuovo attore della scena balcanica. Il risultato è stato una notevole differenza tra lo spazio etnico albanese e il suo spazio statale: circa un milione di individui di etnia albanese si trovano fuori dalle frontiere dell'Albania<sup>205</sup>, mentre alcune popolazioni nazionali vi sono state incluse. Secondo alcune stime del 1913 il 22.29% della popolazione albanese, pari a 185.000 abitanti, apparteneva a minoranze nazionali: 65.000 serbi e montenegrini (7.83%), 55.000 rumeni (6.62%), 50.000 turchi (6,02%) e 15.000 greci (1,8%). Dei macedoni, la cui esistenza veniva negata dalle autorità albanesi, non si fa menzione<sup>206</sup>.

Lo Statuto che regge il «Principato di Albania» viene approvato da una commissione internazionale il 10 aprile del 1914. I giuristi della commissione furono molto attenti a garantire un forte impianto istituzionale, nel rispetto della particolare situazione albanese caratterizzata dalla esistenza di centri di poteri diversi ed in conflitto tra di loro. Al fine di attenuare le forti tensioni sociali e le divisioni tra albanesi, musulmani e cristiani (ortodossi e, in minor misura, cattolici), non venne predeterminata una religione di Stato<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> In particolare circa un milione di albanesi si trovano a far parte dei regni di Serbia, Croazia, Slovenia e Grecia. International Crisis Group, *Albania, State of the Nation*, 1 marzo 2000, 7; Vickers M., *op. cit.*, p.77-98

<sup>206</sup> Junghann O., *National Minorities in Europe*, New York, 1932, p.64.

<sup>207</sup> Lo Statuto consta di 216 articoli divisi in capitoli (L'Albania e il suo territorio, Il sovrano, La popolazione, La legislazione, Gli organi di governo, Le finanze, I lavori pubblici, La forza armata, La giustizia, Il culto, L'istruzione pubblica, La proprietà fondiaria, Agricoltura,

Una volta proclamato il nuovo Stato, gli sforzi del primo governo albanese sono indirizzati verso il suo consolidamento, sia attraverso la centralizzazione del potere politico, sia attraverso la omogeneizzazione culturale e linguistica della popolazione, come evidenziato anche dall'assenza all'interno dello Statuto del 1914 di una disposizione specifica per le minoranze presenti sul territorio nazionale. Soprattutto questo secondo obiettivo risulta essere particolarmente arduo proprio per l'importante presenza delle minoranze nazionali. Le rivendicazioni di autonomia da parte dei gruppi minoritari rimasero in gran parte inascoltate ed in alcuni casi il governo stesso si rese protagonista di una politica di omogeneizzazione culturale e linguistica. La minoranza nazionale che subì maggiormente la politica di «assimilizzazione» fu quella macedone, presente nelle regioni di *Korca* e *Peshkopiye*, a cui non venne riconosciuto nemmeno lo status di minoranza nazionale da parte del Governo albanese nella dichiarazione unilaterale sulla protezione delle minoranze da inviare al Consiglio della

---

commercio e industria, Poste, telegrafi e telefoni, Le relazioni estere, Il contenzioso amministrativo). Esso costituisce la legge fondamentale del nuovo principato e ricalca i modelli già esistenti: garantisce i diritti di proprietà, attribuisce al capo dello Stato la facoltà di mobilitare le forze armate e di sciogliere l'Assemblea nazionale con decisione autonoma. L'Assemblea Nazionale, supremo organo legislativo e con vaste competenze in materia finanziaria, è composta da membri di diritto – esponenti religiosi in rappresentanza delle tre confessioni esistenti e l'alto commissario per la Banca nazionale albanese – membri eletti in maniera indiretta, in numero di tre per ogni sangiacato, e membri nominati direttamente dal principe.

Società delle Nazioni<sup>208</sup>. Le minoranze montenegrine e serbe presenti nelle regioni di *Skhoder* e *Lezha* poterono, al contrario, godere di alcuni privilegi, forti della protezione diplomatica del Regno di Serbi-Croati e Sloveni, che manteneva a Scutari un consolato a tutela dei diritti della comunità montenegrina presente. Nel 1914 vengono istituite a Scutari tre scuole elementari montenegrine ed una scuola serba, tutte finanziate dal Regno dei Serbi-Croati-Sloveni<sup>209</sup>.

In questo periodo il caso più eclatante riguarda le minoranze rumene e quelle greche. Già nel 1915 furono aperte 28 scuole di lingua rumene, tra cui anche una scuola superiore<sup>210</sup>. Nel 1920, quando ancora il sistema di educazione pubblica del nuovo Stato albanese non era ancora organizzato, il governo ricevette le richieste per l'apertura di ulteriori scuole private rumene e greche. Il Governo albanese, con la decisione n. 760 del 13 Settembre 1921, rifiutò l'apertura di nuove scuole ad eccezione di due di lingua greca nel distretto di *Delvine*. La ragione di questo divieto viene fornita in una nota dal Ministero dell'Educazione al Ministro degli Esteri: l'apertura di nuove scuole non sarebbe stata una buona cosa per l'unità nazionale, soprattutto in un periodo, quello del primo conflitto mondiale, dove i popoli vicini stavano vivendo un

---

<sup>208</sup> Trajche I., *Minorities and International Law*, Skopje, 1993, pp.165-166.

<sup>209</sup> Ibid., pp.166-167.

<sup>210</sup> Kostelancik D.J., *Minorities and Minority Language Education in Inter-War Albania*, in *East European Quarterly*, vol. 1, 1996, pp.75-96.

particolare momento di esaltazione nazionale<sup>211</sup>. Infatti una delle preoccupazioni principali delle autorità nel periodo successivo alla guerra era «come poter forgiare una nazione composta da gruppi eterogenei che abitavano il territorio del nuovo stato – come poter creare un’identità nazionale albanese, fedeltà al nuovo stato e al governo di fronte a un debole supporto internazionale e ai relativi problemi di politica estera riguardanti l’esistenza di un uguale numero di albanesi residenti al di fuori dei confini albanesi – in Jugoslavia e Grecia – e all’interno della Repubblica stessa»<sup>212</sup>.

Il processo di omogeneizzazione del paese prosegue nell’ambito del processo di riforme intraprese tra il 1928 ed il 1932 da parte di Re Zog, finalizzate a fare dell’Albania un paese su modello di quelli europei e a realizzare una trasformazione sociale del paese, dove la politica verso l’assorbimento culturale e linguistico delle minoranze si fa ancora più rigida. La Costituzione albanese del 1928 non contiene alcuna disposizione relativa alle minoranze e nel 1933 il Governo albanese abolisce tutte le scuole private presenti sul territorio nazionale, ivi comprese quelle minoritarie, contravvenendo all’obbligo internazionalmente assunto con l’ingresso dell’Albania

---

<sup>211</sup> Con lo scoppio della prima guerra mondiale viene a mancare l’accordo tra le potenze che a Londra avevano deciso l’esistenza dell’Albania come Stato indipendente. Approfittano di questo le nazioni vicine che sconfinano nel territorio albanese, spesso con il pretesto di fornire protezione ai gruppi minoritari presenti nel paese. Biagini A., *op. cit.*, pp.99-105.

<sup>212</sup> Ibidem, pp.82-90

nella Società delle Nazioni di accettare i principi generali enunciati nei trattati vigenti in favore delle minoranze. Il divieto della istituzione di scuole minoritarie in Albania è stato oggetto del parere emanato il 6 aprile del 1935 dalla Corte Permanente di Giustizia. Quest'ultima esclude la possibilità per uno Stato sul cui territorio siano presenti delle minoranze di realizzare un monopolio dell'insegnamento tramite la soppressione delle scuole private. Le strutture caritative, religiose o sociali, le scuole e gli altri istituti di educazione secondo la Corte erano indispensabili affinché la minoranza potesse godere, non solamente in diritto ma anche di fatto dello stesso trattamento riservato alla maggioranza. La soppressione di tali enti e la loro sostituzione con organismi di Stato avrebbe interrotto tale uguaglianza, con la conseguenza di privare la minoranza stessa delle strutture appropriate. Il Governo albanese si difese sostenendo di non aver discriminato in alcun modo i gruppi minoritari, avendo di fatto eliminato per tutti i cittadini la possibilità di frequentare scuole private. Tuttavia dopo la pubblicazione del parere della Corte Permanente di Giustizia il Ministero dell'Educazione albanese consentì la riapertura delle scuole private.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> CPIJ, *Advisory Opinion*, April 6, 1935, A7B, n.64.

#### 4.2 Il trattamento giuridico delle minoranze nella Repubblica Socialista d'Albania

Alla fine della guerra le minoranze presenti sul territorio albanese erano costituite da greci (2,4%), macedoni e montenegrini (0,9%), valacchi (0,6%) e Rom (0,6%)<sup>214</sup>. Da un punto di vista formale le Costituzioni albanesi del periodo socialista<sup>215</sup> presentavano ampie garanzie di tutela delle minoranze nazionali. La Costituzione varata il 14 marzo del 1946 garantiva l'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di nazionalità, razza e religione<sup>216</sup>. L'articolo 15 rendeva punibili gli atteggiamenti discriminatori nei confronti di minoranze nazionali o etniche e qualsiasi attentato alla pace e concordia tra le nazionalità, razze e religioni. L'Articolo 39 garantiva specificatamente alle minoranze nazionali il diritto alla tutela della loro cultura e delle loro tradizioni e l'uso della lingua.

La nuova Costituzione del dicembre del 1976 oltre a confermare le garanzie presenti in quella precedente, aggiungeva il diritto di ricevere l'istruzione nella lingua di

---

<sup>214</sup> Censimento del governo socialista d'Albania del 1951. Foucher M., *Minorities in Central and Eastern Europe*, Strasbourg, 1994, p.32.

<sup>215</sup> Sulle costituzioni albanesi del periodo socialista vedi in particolare: Biscaretti di Ruffia P., *Repubblica Socialista d'Albania*, in *Amministrazione locale in Europa*, vol. V, Milano, 1985; stesso autore, *Costituzioni straniere contemporanee, gli Stati Socialisti*, Milano, 1987; Bartole S., *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993; Staar R. F., *Peoples Socialist Republic of Albania*, in Id. (a cura di) *Communist Regimes in Eastern Europe*, Standford, 1988.

<sup>216</sup> Art.14 della Costituzione Repubblica Socialista d'Albania del 1946.

appartenenza e quello di un trattamento egualitario in tutti gli aspetti della vita sociale<sup>217</sup>.

Tuttavia, al lato pratico, anche nel periodo comunista continua la politica di assimilazione e di esclusione dalla vita pubblica delle minoranze nazionali inaugurata nel Regno di Albania. Nel periodo comunista si nota altresì un'intensificazione dei mezzi aggressivi di assimilazione, in quanto lo stesso comunismo in Albania coincide in pieno con il nazionalismo, e manifesta una costante tendenza omogeneizzante sotto due aspetti, sia nella formazione dell'«Uomo Nuovo», sia in senso nazionalista, eliminando persino il concetto di religione in nome della identità albanese<sup>218</sup>. Numerose sono le iniziative tese ad una forte omogeneizzazione, in particolar modo durante il periodo della cosiddetta «rivoluzione culturale» mediante una decisa campagna ateista<sup>219</sup>. Il Decreto n.4, 236 del 1967 autorizzava i comitati esecutivi locali e le cooperative ad espropri nei confronti delle istituzioni religiose o educative che promuovessero un certo tipo di cultura legata a tematiche religiose. Il Decreto n.5, 339 del 1975 stabiliva una lista di nominativi familiari autorizzati ed imponeva il

---

<sup>217</sup> Art.42 Costituzione Repubblica Socialista d'Albania del 1976

<sup>218</sup> La religione viene giudicata fuori legge dalla Costituzione del 1976, il cui articolo 55 recita: «le organizzazioni o associazioni che presentano caratteristiche antidemocratiche, religiose o antisocialiste o fasciste sono proibite. Attività di propaganda fascista, religiosa, antidemocratica o antisocialista, come anche l'incitamento all'odio razziale o nazionale, sono proibite».

<sup>219</sup> Per tutti gli anni Settanta la politica albanese si ispira al modello cinese, fino al punto da importare, tra il 1965 ed il 1969, la cd. «rivoluzione culturale».

loro uso agli individui, principalmente appartenenti a minoranze nazionali, il cui nome non rientrava nella lista,<sup>220</sup>. La legge garantiva il diritto all'educazione nella propria lingua madre esclusivamente alle popolazioni dei villaggi abitati interamente da minoranze nazionali. Tuttavia gli insegnamenti in lingue diverse da quella albanese divennero sempre più rare per la mancanza di villaggi etnicamente omogenei. Questo era dovuto alla pratica sistematica di spostamenti forzati di gruppi di individui appartenenti a minoranze attuata dal Governo sulla base del decreto n. 5912 del 1979, che autorizzava l'internamento delle persone che costituivano un pericolo per il sistema sociale<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> Sulla cd. «rivoluzione culturale» albanese e la campagna ateista vedi: Prifti P., *Socialist Albania since 1944: Domestic and Foreign Development*. Cambridge, 1978, pp.87-92 e pp.162-164.

<sup>221</sup> International Federation for the Protection of the Rights of Ethnic, Religious, Linguistic and Minorities (United Nations), *The State of Religious and Human Rights in Albania, 30th session of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, New York, 1987, pp.3-5.

## 5. Nazioni e minoranze nella Jugoslavia di Tito

### 5.1 Nazioni e minoranze nella Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia: la Costituzione del 1945

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, il 9 agosto 1945 fu convocato il terzo incontro del Consiglio «Anti-Fascista di Liberazione Nazionale» (AVNOJ)<sup>222</sup>, organo collegiale composto dai leader delle forze della resistenza jugoslava, operante come parlamento nazionale provvisorio. A seguito del meeting furono approvate una serie di leggi provvisorie di fondamentale importanza per i successivi esiti politico – istituzionali. Esse furono: la legge che disciplinava le consultazioni elettorali (10 agosto), la legge che regolava la composizione e la convocazione dell'Assemblea costituente (21 agosto) e la legge riguardante l'elettorato attivo (22 agosto)<sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> Le prime due sessioni dell'AVNOJ si erano tenute, rispettivamente, nel novembre 1942 e nel settembre 1943. Nel corso della prima convocazione erano stati proclamati i principi di fratellanza e libera convivenza per tutte le etnie, ivi comprese quella macedone, montenegrina e le altre minoranze; nel corso della seconda era stato puntualizzato, sulla base del diritto all'autodeterminazione, il principio secondo cui il paese avrebbe avuto forma di stato federale, basata sull'uguaglianza delle repubbliche federate, rispettose delle minoranze etniche, i cui organi provvisori avrebbero preso la forma di comitati popolari di resistenza. Sul tema cfr. Frankel J., *Federalism in Yugoslavia*, in *American Political Science Review*, Vol. 49, No. 2, 1955, p.420.

<sup>223</sup> Petrovich M. B., *The Central Government of Yugoslavia*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 62, No. 4, 1947, p.512.

Ques'ultima escludeva dal voto i cittadini collaborazionisti e prevedeva l'elezione di un'Assemblea costituente bicamerale, suddivisa in un'Assemblea federale di trecentodiciannove membri (un deputato ogni quarantamila elettori) e in un Consiglio delle nazionalità. L'Assemblea costituente, frutto della consultazione elettorale, approvava il 29 novembre 1945 all'unanimità la nuova forma di stato federale e il successivo 30 gennaio 1946, ancora all'unanimità, adottava la nuova carta costituzionale<sup>224</sup>.

Per garantire la pacifica convivenza di numerosi e diversi gruppi etnici all'interno dei confini nazionali, la formula ideata da Tito prevedeva un sistema di tre livelli, che distingueva «nazioni» (*narodi*), «nazionalità» (*narodnosti*) e «altre nazionalità e gruppi etnici»<sup>225</sup>. Le

---

<sup>224</sup> Montalebetti D., *L'organizzazione costituzionale della Jugoslavia 1918 – 1992*, in M. Cermel (a cura di), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro: La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992 – 2002*, Venezia, p.48. La Serbia, la Croazia, la Slovenia, la Macedonia, il Montenegro, la Bosnia Erzegovina disponevano ciascuno di 25 deputati, mentre le due regioni speciali, ovvero Vojvodina e Kosovo-Metohija avevano 15 membri ciascuna; Lapenna I., *Main Features of the Yugoslav Constitution 1946 – 1971*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 2, 1972, p.469.

<sup>225</sup> Poulton H., *Linguistic Minorities in the Balkans (Albania, Greece and the Former Yugoslavia)*, in Bratt Paulston C., *Linguistic Minorities in Central and Eastern Europe*, Toronto, 1998, pp. 41-44; Liebich A., *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale*, Ginevra, 1997, pp. 93-96; Krulic J., *Le devenir des peuples de la Jugoslavie et les Balkans*, in AA.VV., *Les minorités de l'Est européen. A la lumière des récents changements de régimes et leur impact sur l'immigration en Europe. Actes du colloque organise par le groupement pour les droits des minorités*, 1992, pp.82-89; Cohen L.,

«nazioni» corrispondevano ai gruppi etnici stanziati in ciascuna delle Repubbliche, ovvero i serbi, i croati, gli sloveni, i montenegrini, i macedoni ed i musulmani. La denominazione «nazionalità», invece, sostituì, a partire dal 1968, il termine minoranza: si trattava di gruppi minoritari all'interno di una delle Repubbliche slave, ma maggioritarie in uno Stato vicino. La nazionalità più consistente era costituita dagli albanesi del *Kosovo* e della Macedonia occidentale. Altre nazionalità erano gli ungheresi della *Vojvodina*, i bulgari, i cechi, gli italiani, i rumeni, i ruteni, gli slovacchi ed i turchi. Infine le «altre nazionalità e gruppi etnici» erano i gruppi transnazionali, rispetto ai quali non era possibile stabilire l'appartenenza a nessuna delle Repubbliche della Jugoslavia, né a nessuno degli Stati vicini. Solo gradualmente si è affermato il principio di uguaglianza tra i tre diversi livelli in cui venivano raccolti i gruppi etnici, in particolare assistiamo ad una evoluzione del sistema volto a risolvere la questione etnica coincidente con le numerose riforme che il testo costituzionale ha subito nel corso degli anni.

La Costituzione della Repubblica Popolare Federativa<sup>226</sup> di Jugoslavia conteneva 138 articoli e si

---

Worwick P., *Political Cohesion in a Fragile Mosaic. The Yugoslav Experience*, Boulder Colorado, 1983, pp.163-166.

<sup>226</sup> La forma di stato federale venne definita *federativa* per poter indicare in tal modo un processo evolutivo verso «un complesso di accordi fra unità autogestite in sostituzione del mercato», che avrebbe creato «il tessuto connettivo economico unificante lo Stato federativo». Castaldo M., *La lunga crisi jugoslava: profili politico-diplomatici*, in Panebianco M., Ascolese C., Tafuri A. (a cura di), *Dossier ex – Jugoslavia*, Salerno, 1993, p.20.

ispirava a quella sovietica, non costituendone peraltro una copia integrale, ma presentandosi, nei suoi connotati principali, come molto simile alla carta costituzionale dell'URSS<sup>227</sup>. A somiglianza degli organi statuali previsti nella costituzione dell'URSS, la Repubblica Jugoslava vedeva il centro della propria vita politica nell'Assemblea federale bicamerale (Parlamento nazionale – *Narodna Skupština*), formata da un Consiglio federale di 348 membri<sup>228</sup>, equivalenti a circoscrizioni di cinquantamila abitanti; e da un Consiglio delle «nazioni», formato da 178 deputati<sup>229</sup>. I progetti di legge dovevano ricevere l'approvazione di entrambe le camere per poter divenire leggi federali (art. 54, 57, 63)<sup>230</sup>. L'Assemblea federale eleggeva poi, a Capo dello Stato, un *Presidium*, organo collegiale composto da trenta membri, con la funzione principale di interpretazione delle leggi emanate. Questo, a

---

<sup>227</sup> Wilson D., *Tito's Yugoslavia*, Cambridge, London, New York, Melbourne, 1979, p. 39. Otto anni dopo l'adozione del testo costituzionale, fu il Vice Presidente e famoso ideologo jugoslavo Edvard Kardelj ad ammettere che la Costituzione federale costituiva una meccanica trasposizione di alcuni organi ed apparati del sistema sovietico (cfr. Frankel J., *op. cit.*, p. 422). Sul testo della Costituzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, cfr. D'Eufemia G., *Le Costituzioni: Testi e documenti*, Roma, 1962, pp.319 ss.

<sup>228</sup> 87 per la Serbia, 86 per la Croazia, 58 per la Bosnia-Erzegovina, 41 per la Vojvodina, 14 per il Kosovo, 29 per la Slovenia, 24 per la Macedonia e 9 per il Montenegro.

<sup>229</sup> 25 per ogni Repubblica federata più 18 per la Vojvodina e 10 per il Kosovo: cfr. Montalebetti D., *L'organizzazione costituzionale della Repubblica federale di Jugoslavia*, Milano – Trento, 1998, pp.42-43, disponibile su: [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it).

<sup>230</sup> Cfr. Frankel J., *op. cit.*, p.423.

sua volta, nominava un Consiglio di ventotto ministri, con competenze specifiche in materie di legge riservate alla Federazione o con il potere di impartire direttive ai Governi federati nelle materie loro riservate o concorrenti. In tal modo il potere esecutivo veniva di fatto separato dalla funzione amministrativa, delegata al Governo<sup>231</sup>. Le Assemblee popolari delle Repubbliche federate erano, all'opposto, unicamerali. Esse eleggevano parimenti il proprio *Presidium* e nominavano il Governo. Al di sotto, l'amministrazione locale era assicurata da Comitati popolari, eletti dai cittadini nei Circondari e nei Comuni; questi, a loro volta, nominavano dei propri Comitati esecutivi con funzioni amministrative<sup>232</sup>. Nonostante l'apparente separazione dei poteri formalmente mostri una struttura costituzionale a base parlamentare, l'effettivo esercizio del potere legislativo da parte dell'Assemblea federale risultava del tutto vanificato dalla procedura di convocazione. Escluso il caso che la stessa fosse convocata in forma straordinaria dal *Presidium*, da una delle Repubbliche federate, ovvero da un terzo dei deputati di entrambe le Camere, l'Assemblea federale si riuniva due volte l'anno, il 15 aprile e il 15 ottobre, con il mero scopo di approvare gli atti posti in essere dagli organi esecutivo e amministrativo, quasi sempre, peraltro, votando all'unanimità<sup>233</sup>.

A seguito del processo costituente, il territorio jugoslavo risultava suddiviso in sei Repubbliche federate e

---

<sup>231</sup> Lapenna I., *op. cit.*, p.220.

<sup>232</sup> Montalebetti D., *op cit.*, p.50.

<sup>233</sup> Petrovich. M. B., *op. cit.*, p.524.

due Regioni autonome per le «nazionalità presenti» (*Vojvodina e Kosovo – Metohija*), ognuna con una propria Costituzione, leale a quella federale, che garantiva nel contempo alle minoranze lo sviluppo di culture locali e l'uso della propria lingua (art. 11). Le sei Repubbliche vedevano riconosciuto anche un non meglio precisato diritto di secessione, cedendo però al Parlamento federale l'attività legislativa in tema di politica finanziaria, pianificazione economica, politica estera, difesa e comunicazioni<sup>234</sup>. Al fine di creare le condizioni per una pacifica convivenza tra le varie etnie la Costituzione del 46 prevedeva forme di amministrazione locale con forti competenze nei settori dell'amministrazione delle terre e in generale dell'economia rurale, scuola, cultura e servizi sociali<sup>235</sup>. L'art. 6 affermava infatti che l'autorità (sovranità) della repubblica proveniva dal popolo e su di esso ricadeva. Quest'ultimo l'avrebbe in concreto esercitata attraverso i comitati popolari, base politica ed elettorale delle assemblee repubblicane e federali<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Montalebetti D., *op. cit.*, p.49.

<sup>235</sup> Lapenna I., *op. cit.*, p.214.

<sup>236</sup> Testo riportato in lingua inglese in Petrovich M. B., *op. cit.*, p.523.

## 5.2 segue, la II° Costituzione federale del 1953

A seguito dello strappo di Tito dall'URSS di Stalin e l'espulsione della Jugoslavia dal *Cominform*<sup>237</sup>, il sistema politico e istituzionale jugoslavo conobbe una progressiva riforma che avrebbe portato alle modifiche costituzionali del 1953, improntate alla definitiva introduzione dell'autogestione quale sistema di controllo delle comunità politiche ed economiche, aventi parimenti carattere di unità elettorali e politiche di base<sup>238</sup>. Il 13 gennaio 1953, veniva introdotta la II° Costituzione federale, prodotto di un processo di revisione costituzionale che, da una parte, vedeva un testo ridotto a centoquindici articoli, dall'altra andava a consolidare l'impianto istituzionale pregresso. Le novità di maggior rilievo venivano dalla soppressione del *Presidium* e susseguente concentrazione dei poteri spettanti al Capo dello Stato nel Presidente della Repubblica

---

<sup>237</sup> Avvenuta il 28 giugno 1948, a seguito dell'accettazione degli aiuti del *Piano Marshall* da parte jugoslava. A seguito dell'espulsione, l'isolamento è subito totale, nonostante le esitazioni iniziali di alcuni partiti comunisti. La morte del leader bulgaro Dimitrov, vicino alle posizioni di Tito, e la immediata e secca reazione anti-jugoslava della leadership albanese privano la Jugoslavia di qualsiasi alleato e di ogni sostegno. Sul tema cfr. Bonelli A., *Fra Stalin e Tito, Cominformisti a Fiume, 1948 – 1956*, Trieste, collana *I quaderni di Quale storia*, 1994, pp.29 ss.

<sup>238</sup> A questo periodo risalgono infatti la legge sui Comitati popolari (1 aprile 1952), e sulla creazione di Consigli dei produttori, eletti ogni due anni dai vari settori produttivi in proporzione alla percentuale del contributo da essi erogato al «prodotto sociale totale» (prodotto lordo) del proprio distretto di appartenenza. Cfr. D. Wilson, *op. cit.*, p.79.

Federale<sup>239</sup>; nell'assorbimento del Consiglio delle nazioni all'interno del Consiglio federale<sup>240</sup>, con mere funzioni di composizione delle controversie tra Federazione e Repubbliche federate; nella creazione di una nuova Camera, il Consiglio dei produttori, eletto dai Consigli distrettuali dei Produttori e composto da duecentodieci membri, che faceva salire a cinquecentoquarantaquattro il numero totale dei parlamentari federali. Alle Repubbliche componenti la Federazione veniva concesso un maggior controllo sui propri affari interni, attraverso la devoluzione di settori prima di competenza dello Stato centrale, cui comunque rimanevano la difesa, la sicurezza, la politica estera e la pianificazione economica centrale. Le Repubbliche federate ottenevano inoltre il diritto di elaborare proprie carte costituzionali, perdendo però il diritto all'autodeterminazione e alla secessione. Le Regioni autonome venivano parimenti soppresse, essendo prevalsa l'idea che il sistema autogestito avrebbe sopperito alle crescenti difficoltà ingenerate dalle diversità etniche del paese<sup>241</sup>. Tale rinnovato accentramento trovava espressione a mezzo di una legislazione ordinaria costituzionalmente prevista in tre *species* normative: (1) leggi federali ordinarie; (2) leggi federali "di principio", suscettibili di essere

---

<sup>239</sup> Carica assunta dallo stesso Maresciallo Tito, in precedenza Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>240</sup> Lapenna I., *op. cit.*, p.217.

<sup>241</sup> Montalebetti D., *op. cit.*, p.48. Le Repubbliche perdevano così il proprio status sovrano, costituendo di fatto solo uno dei canali attraverso cui poteva esprimersi l'unica sovranità riconosciuta, appartenente esclusivamente ai lavoratori.

perfezionate a mezzo di leggi emanate dalle Repubbliche federate; (3) leggi federali che abbisognavano di atti di legge emanati dalle Repubbliche federate per potersi applicare. Le leggi federali prevalevano sempre su quelle repubblicane<sup>242</sup>, sebbene non fosse ancora previsto nessun meccanismo sanzionatorio vero e proprio e malgrado la possibilità in capo alle Repubbliche federate di iniziare un procedimento innanzi la Corte Suprema per valutare la conformità delle leggi federali alla Costituzione (art. 11)<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Sul tipo della *supremacy clause* americana (cfr. art. VI, c. 2 US Cost.), ovvero della disposizione di cui all'art. 31 della Cost. tedesca (testo riportato in Palici di Suni Prat E., Cassella F., Comba M. (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, 1998).

<sup>243</sup> Frankel J., *op. cit.*, p.428. La mancanza di un organo giurisdizionale cui affidare la funzione di garanzia nella risoluzione di dispute riguardo conflitti di attribuzione tra centro e periferia, ivi compresa la conformità delle Costituzioni delle Repubbliche membri alla Costituzione federale, depone a favore di quanti contestano il carattere federale dello Stato Jugoslavo, parlando di lenta transizione da uno Stato pseudo – federale ad uno confederale (cfr. ad es. Nikolic P., *I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell'ex Jugoslavia*, Torino, 2002, p. 28).

### 5.3 segue, la III° Costituzione federale del 1963

Il 7 aprile 1963, in risposta alla crisi economica in atto e a seguito di un dibattito interno protrattosi per circa due anni, veniva approvata la III° Costituzione Federale<sup>244</sup>, dapprima considerata dalla dottrina un'eccezionale capolavoro giuridico e uno dei più interessanti e originali modelli nella storia costituzionale moderna, poi rivelatasi solo foriera di ulteriori problemi mai risolti, tra cui quello della convivenza tra le varie etnie<sup>245</sup>. Divisa in tre parti (la prima sulla «organizzazione sociale e politica», la seconda sulla «organizzazione della Federazione», seguita infine dalle «disposizioni transitorie e finali»), contava duecentocinquantanove articoli suddivisi in quattordici capitoli e ribadiva la sussistenza di forme di proprietà collettiva e sociale (art.6–31), dell'autogoverno del Repubbliche federate e delle amministrazioni locali (art.110)<sup>246</sup> e veniva istituita, per la prima volta nella storia

---

<sup>244</sup> Testo pubblicato in lingua francese in Blagojevic B. T. (a cura di), *Constitution de la Republique Socialiste Federative de Yugoslavie*, in *Recueil des Lois de la RSF de Yugoslavie*, VII, Beograd, 1963.

<sup>245</sup> Lapenna I., *op. cit.*, p. 222. Secondo l'autore, tre sarebbero le citate questioni irrisolte: (1) l'attuazione effettiva del principio autogestione e autogoverno, (2) la questione della proprietà sociale correlata ai nascenti problemi economici, (3) il problema del rapporto tra il Governo centrale e le differenti nazionalità e etnie.

<sup>246</sup> Blagojevic B. T. (a cura di), *op. cit.*, VIII. I deputati federali, appartenenti alle varie assemblee, non potevano ricoprire cariche all'interno delle amministrazioni pubbliche, né contemporaneamente rivestire la carica di deputati repubblicani (salvo i membri del Consiglio delle nazionalità); non potevano inoltre, al pari di altri appartenenti alle assemblee minori, essere rieletti due volte di seguito

costituzionale della Repubblica, una Corte Costituzionale federale (art. 241 – 251)<sup>247</sup>, le cui decisioni venivano dotate di carattere vincolante<sup>248</sup>.

---

in uno stesso consiglio o assemblea. Tale meccanismo, in pratica, cercava di innescare un sistema di avvicendamento continuo che servisse ad avvicinare l'intera collettività all'esercizio del potere.

<sup>247</sup> La Corte Costituzionale federale nacque come ente posto a salvaguardia della costituzionalità e della legalità dello Stato (art. 242). Le sue funzioni sono riassunte all'art. 241: (1) giudica sulla conformità delle leggi alla Costituzione; (2) giudica sulla conformità delle leggi delle Repubbliche alle leggi della Federazione; (3) giudica sulla conformità di altre norme e atti di organi e organizzazioni alla Costituzione, alle leggi o altre norme federali; (4) regola le questioni inerenti diritti e doveri tra la Federazione e le Repubbliche, all'interno delle Repubbliche e all'interno delle altre comunità socio – politiche di diverse Repubbliche, regola altresì i conflitti di competenza e giurisdizione, come anche le questioni concernenti i confini delle Repubbliche; (5) si pronuncia sui conflitti di competenza tra i tribunali e gli organi dello Stato federale, come anche tra i tribunali e gli enti delle diverse Repubbliche; (6) esercita altre funzioni rilevanti di sua competenza in virtù della Costituzione o delle leggi federali, in conformità ai diritti e doveri della Federazione, determinati ai sensi della Costituzione. Il secondo comma dell'art. 241 assicura, in forma implicita, la possibilità di un ricorso diretto alla Corte Costituzionale da parte di singoli individui, lesi da una decisione o atto di un organo della Federazione, qualora «non possa essere assicurata altra forma di protezione giudiziale». Sulla giustizia costituzionale jugoslava ed il suo effettivo funzionamento, cfr. anche Nikolic P., *La justice constitutionnelle en Yougoslavie*, in De Vergottini G. (a cura di), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, 2000, p.189 ss.; Zorzi Giustiniani A., *Norme costituzionali e regolamentari sulla Corte Costituzionale jugoslava*, Firenze, 1989.

<sup>248</sup> Cfr. art. 2, l. n.52/63 «sulla Corte Costituzionale della Jugoslavia», in Blagojevic B. T. (a cura di), *Les Juridictions Constitutionnelles*, in *Recueil des Lois de la RSF de Yougoslavie*, XIV, Beograd, 1963, p.17.

Con la costituzione del 1963 venne introdotto una forma di stato più decentrata: all'interno dell'Assemblea federale<sup>249</sup>, supremo organo costituzionale, la Camera della Federazione fu sostituita dalla Camera delle Nazioni che prevedeva la rappresentanza paritetica delle Repubbliche e delle Province autonome, allo scopo di ridurre l'egemonia serba. Il diritto di elettorato attivo si acquisiva anche in virtù dell'appartenenza ad un gruppo etnico o ad un settore dell'attività produttiva o dell'amministrazione<sup>250</sup>.

Successivi emendamenti (in totale quarantadue) nel '67, '68, '71 apportarono ulteriori modifiche al testo costituzionale. In particolare il XIX° emendamento costituzionale del '68 rappresenta la principale riforma costituzionale in tema di diritti delle minoranze; sostituendo il termine «nazionalità» a quello di «minoranza nazionale», affermò anche sul piano formale, la piena

---

<sup>249</sup> Questa, come «titolare principale di diritti e doveri della Federazione», (1) aveva il potere di revisione costituzionale, (2) era titolare del potere legislativo ordinario, aveva la possibilità di organizzare referendum, di garantire l'interpretazione autentica delle leggi federali e concedere l'amnistia; (3) adottava il "piano sociale", il bilancio federale e approvava l'esercizio finanziario; (4) determinava le linee generali di politica interna ed estera; (5) nominava il Presidente della repubblica; (5) nominava e rilevava dalle loro funzioni i membri del Consiglio esecutivo e della Corte costituzionale, come anche i vertici dell'amministrazione federale (art. 164). Altri poteri consistevano nella ratifica di trattati internazionali, nella pronuncia sui confini della Repubblica federale (e ciò costituiva nella sostanza un limite diretto alla possibilità di secessione), la dichiarazione dello stato di guerra e nel controllo politico sui lavori degli organi politico – esecutivi e amministrativi della Federazione.

<sup>250</sup> Montalebetti D., *op. cit.*, pp.52–53.

uguaglianza tra gruppi etnici minoritari e maggioritari. Alla riforma del '68 venne data attuazione con la risoluzione n. 332 dell'Assemblea federale del 1969, secondo la quale il principio di uguaglianza di nazioni e nazionalità costituiva un elemento fondamentale nello sviluppo dei rapporti interetnici ed attribuiva la realizzazione di tale principio alle agenzie ed alle organizzazioni federali, nelle attività legislative e in tutte le altre attività, nelle relazioni internazionali e interstatali e nei settori della difesa civile e militare. Presupposti per la realizzazione di tali misure erano un'adeguata rappresentanza di ciascun gruppo etnico nelle autorità e nelle organizzazioni federali e la possibilità di disporre di adeguate risorse finanziarie. La risoluzione non era giuridicamente vincolante ma godeva di un elevato grado di persuasione politica e preparò la strada per il sistema di tutela delle nazionalità nella Costituzione del 1974, considerato uno dei più dettagliati d'Europa<sup>251</sup>.

---

<sup>251</sup> Paunovic M., *Nationalities and Minorities in the Yugoslav Federation and in Serbia*, in Parker J., Myntti K., (a cura di), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, New York, 1993, p.145.

#### 5.4 Segue, la IV° Costituzione federale del 1974

La IV° Costituzione del 1974 garantiva - sulla base del principio di uguaglianza dei cittadini senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, educazione o status sociale (art.154) - la libertà di espressione della propria cultura nazionale, la libertà di usare la propria lingua e il proprio alfabeto, la libertà di scegliere la propria appartenenza nazionale ed il diritto all'istruzione nella propria lingua. In particolare, la Costituzione sanciva la parità dei diritti delle nazioni e delle nazionalità (art. 245), il diritto dei membri di tutte le nazioni e nazionalità ad esprimersi, il diritto all'istruzione nella propria lingua e con il proprio alfabeto (art.170) ed il diritto delle nazionalità di formare organizzazioni rappresentative<sup>252</sup>. La Costituzione non prevedeva nessuna lingua nazionale, ma sanciva l'uguaglianza delle lingue degli alfabeti di ciascuna Repubblica e Provincia autonoma, sia come diritto individuale, sia come diritto collettivo, proprio degli enti territoriali<sup>253</sup>.

La Costituzione del 1974 cercò di assicurare l'integrità della Repubblica serba, concedendo tuttavia di nuovo un notevole grado di autonomia alle due province di *Kosovo* e *Vojvodina* (art. 271), ammettendo peraltro una diretta rappresentanza di dette province a livello federale, e

---

<sup>252</sup> Sui diritti delle minoranze nella Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, Paunovic M., *op. cit.*, New York, 1993, pp.145-165.

<sup>253</sup> Koplic V., *Le droit des langues dans l'ex-Yougoslavie*, in Giordan H. (a cura di), *Les droits des minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Parigi, 1992, pp.325-341.

garantendo anche la rappresentanza politica di tutti i gruppi nazionali<sup>254</sup>. L'Assemblea federale tornava a composizione bicamerale, composta da un Consiglio federale di duecentoventi deputati, delegati in rappresentanza delle assemblee comunali e dei lavoratori, e da un Consiglio delle Repubbliche e delle Regioni, formato da ottantotto membri da queste nominati<sup>255</sup>. In tema di poteri devoluti alle Repubbliche federate, l'art. 281 Cost. fissava le materie di esclusiva competenza federale, dando così origine alla categoria delle leggi federali, e, nel contempo, attribuiva la disciplina di tutte le altre materie in via esclusiva ai competenti organi di Repubbliche e Province autonome<sup>256</sup>.

Le due Province autonome del *Kosovo* e della *Vojvodina* guadagnavano ciascuna un seggio alla Presidenza federale, al pari delle altre Repubbliche: «si creò così un pasticcio costituzionale in forza del quale le due Province sotto la sovranità serba si venivano a collocare sullo stesso piano della Serbia quanto a poteri»<sup>257</sup>. Ad ogni

---

<sup>254</sup> Lendvai P., Parcell L., *op. cit.*, p.258.

<sup>255</sup> Bianchini S., *La questione jugoslava*, collana *XX secolo*, Firenze,1999, p. 128. Il Consiglio Federale era composto da 30 deputati per Repubblica e 20 per Provincia autonoma, mentre il Consiglio delle Repubbliche e delle Regioni prevedeva rappresentanze repubblicane di 12 membri e provinciali di 8 membri per ciascuna. Al momento del voto, le delegazioni si esprimevano a maggioranza al proprio interno e successivamente riportavano in aula la propria posizione.

<sup>256</sup> Lamberti A., *op. cit.*, p.57.

<sup>257</sup> Castaldo M., *op. cit.*, p.25. La *Vojvodina* si servì della nuova posizione per non pagare i debiti della Repubblica serba; il Kosovo, in quanto

buon conto, la Costituzione jugoslava del 1974 non conferiva ad ognuna di esse lo status di “nazione” (*narod*), che peraltro garantiva il diritto all'autodeterminazione (tornato ad essere previsto per le Repubbliche federate), ma riconosceva loro la mera “nazionalità” (*narodnost*). Il Consiglio Esecutivo federale rappresentava la propaggine esecutiva dell'Assemblea federale, rimanendo nondimeno responsabile di fronte ad essa per il buon andamento di tutti i settori della vita sociale, per l'esecuzione delle direttive politiche e delle leggi federali emanate. L'Assemblea federale poneva un rigido controllo sugli atti del Consiglio: ne eleggeva e ne revocava i membri, eletti per 4 anni sulla base di un criterio di proporzionalità ed equità di rappresentanza tra Repubbliche e Province. Poteva inoltre annullare i progetti di legge di origine consiliare e le ordinanze dell'esecutivo, se ritenute in contrasto con la Costituzione federale o con le leggi federali previamente emanate<sup>258</sup>.

Ma la vera forza riformatrice del sistema politico jugoslavo, a seguito della novella costituzionale in parola, consisteva in un elaborato meccanismo di ingegneria istituzionale sostanziatosi in un sistema di rappresentanza multilivello, in cui il principio democratico – rappresentativo trovava applicazione all'interno del singolo livello, bilanciato però da un rapporto delegatorio

---

abitato quasi completamente da albanesi, iniziò a rivendicare il proprio status di Repubblica.

<sup>258</sup> L'Assemblea federale eleggeva poi i componenti del Tribunale federale, il Procuratore pubblico federale e l'Avvocato generale dell'autogestione. Montalebetti D., *op. cit.*, p.60.

stretto che rendeva i rappresentanti direttamente responsabili dinnanzi al corpo elettorale d'appartenenza. Le uniche elezioni dirette, difatti, avevano luogo ad un primo stadio, allorquando le unità lavorative aziendali o agricole eleggevano le "delegazioni di base", composte da circa dieci – trenta lavoratori. Allo stesso modo, tutti i cittadini votanti, a prescindere dal proprio status di lavoratori, eleggevano delegazioni delle comunità locali. Tali delegazioni dei lavoratori e dei cittadini eleggevano a loro volta le due o tre Assemblee comunali previste (Consiglio del lavoro associato e Consiglio comunale, più, talvolta, una terza assemblea), che provvedevano poi ad eleggere i pari organi rappresentativi di Repubbliche e Province autonome<sup>259</sup>. Il sistema elettorale dell'Assemblea federale era più complesso e rispondeva ad un modello confederativo mal compiuto<sup>260</sup>. Trenta rappresentanti per

---

<sup>259</sup> Wilson D., *op. cit.*, p.254.

<sup>260</sup> Nikolic P., *Le fédéralisme et l'expérience yougoslave (les aspects constitutionnels)* (atti del convegno internazionale *Organizzare l'ordinamento – federalismo e statalismo – forme di stato e forme di governo*, Sassari, 6 – 8.XI.1997), in *Diritto @ Storia*, Vol. III, No. 3, 2004, disponibile su : [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it). Secondo l'Autore, la Costituzione del 1974 «pratiquement crée la base pour la confédéralisation de la Yougoslavie socialiste», mentre il sistema federale si trasforma «en une organisation hybride dans laquelle prédominaient les éléments de la confédération» (par. 2). Nikolic osserva anche come la Costituzione del 1974 abbia inciso profondamente sul precedente sistema, definito «pseudo – federale», trainando la forma di stato verso un modello «tralaticamente – ma non compiutamente» confederale (Rinaldi M., *Profili storici e giuridici della forma di stato della Repubblica Federale di Jugoslavia*, in Cermel M. ( a cura di), *op. cit.*, p.80). Sul rispetto degli istituti propri del modello federale da parte dei nuovi Paesi dell'Est

ogni Repubblica e venti per ogni Provincia autonoma venivano nominati dalle delegazioni di base (dei lavoratori e dei cittadini) ed eletti dalle Assemblee comunali come membri del Consiglio federale. La seconda Camera del Parlamento federale, il Consiglio delle Repubbliche e delle Regioni, era formato da dodici delegati per ogni Assemblea repubblicana e otto per le Assemblee provinciali. Tali delegati risultavano direttamente responsabili nei confronti dell'assemblea da cui erano stati eletti<sup>261</sup>.

---

Europa, cfr. anche Guidi G., *Stati federali senza federalismo* (atti del Convegno di studi *Federalismo – ieri, oggi, domani*, Urbino 21 – 22.XI.2003), in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2004 – II, pp.600–605.

<sup>261</sup> Wilson D., *Self-management in Jugoslavia*, op. cit., p.254. Anche i servizi sociali avevano la loro forma di autogestione, che raccoglieva assieme gli organi politici ed economici ad ogni livello, incoraggiando i cittadini ad agire non solo come componenti di una data comunità o come lavoratori di un dato settore, ma anche come «consumatori di servizi sociali». Il principio base risiedeva nel fatto che, a parte un minimo di servizi riguardanti salute ed istruzione, di competenza dei Governi federale e repubblicani, i singoli individui (*consumatori*), i rappresentanti dei servizi sociali e delle imprese locali potevano stringere accordi sulla costituzione di «comunità di interesse», regolate contrattualmente e volte alla somministrazione di servizi sociali di livello maggiore rispetto al minimo garantito. Sull'evoluzione dell'autogestione in Jugoslavia cfr. anche Garofalo M. G. , Ricci M. , Triggiani E., Veneto G., *Sindacato e autogestione nell'ordinamento costituzionale della Jugoslavia*, in *Democrazia e diritto*, No. 6, 1980, pp.849-869. Nel testo proposto, gli autori tracciano un quadro del sistema autogestito Jugoslavo dalla nascita, conseguente alla legge del 27 giugno 1950, fino alla novella introdotta dalla Costituzione del 1974 e dalla legge sul lavoro associato del 3 dicembre 1976. L'articolo riporta un esame critico del sistema dell' autogestione, in particolare

L'obiettivo generale del nuovo congegno partecipativo alla vita politica della Federazione si sostanziava in un fascio di generici scopi strumentali al rafforzamento della coesione interna del paese, generalmente riconducibili a: a) obbligare i rappresentanti delle comunità ad interagire più frequentemente e direttamente con l'elettorato di provenienza; b) ridurre il ruolo della amministrazione federale e dei gruppi di potere<sup>262</sup>. La novella costituzionale prevedeva inoltre un deciso trasferimento di responsabilità dai livelli federale e repubblicano al livello comunale (art. 116), generando così un abbassamento del centro dell'attenzione politica dal Governo centrale alle amministrazioni locali. Nondimeno

---

sottolineando il ruolo e il compito del sindacato, cui lo Stato riconosceva e delegava funzioni istituzionali estremamente rilevanti.

<sup>262</sup> Leonardson G. S., Mircev D., *A Structure for Participatory Democracy in the Local community: the Yugoslav Constitution of 1974*, in *Comparative Politics*, Vol. 11, No. 2, 1979, p. 198. Si pensi che, nel corso delle prime elezioni successive all'introduzione della novella costituzionale del 1974, gli elettori, come cittadini e lavoratori, eleggevano circa un decimo di sé stessi come delegato nelle assemblee di base. Come risultato, circa un milione di cittadini sedevano quali rappresentanti politici non professionisti. Il loro compito principale consisteva nel vigilare sull'operato delle assemblee comunali superiori, organizzando appositi *meetings* consultativi qualora avessero ravvisato che una specifica materia in questione innanzi quest'ultime risultasse tra quelle indicate negli statuti locali come necessitanti dell'approvazione dell'elettorato di base. In quest'ultimo caso, nel corso dei citati incontri, i rappresentanti nelle assemblee comunali venivano appositamente istruiti dall'elettorato in relazione al voto da esprimere, secondo un meccanismo delegatorio in senso stretto, per cui i rappresentanti – mandatarî divenivano giuridicamente responsabili nei confronti dell'elettorato – mandante.

una simile deriva verso il basso tendeva alla successiva concentrazione di poteri e responsabilità verso unità politiche etnicamente e socialmente omogenee, frenando attriti dovuti a diseguglianze economiche o fondate sui gruppi nazionali<sup>263</sup>.

---

<sup>263</sup> Cfr. Seroka J. H., *Prospects for Stability in Post – Tito Yugoslavia*, in *Slavic Review*, Vol. 37, No. 2, 1978, pp. 271-272. Il rafforzamento delle autonomie locali come centri di imputazione politica omogenei appare una appendice del medesimo modello di «politica della nazionalità» in vigore in URSS. Tale sistema di decentralizzazione del potere tendeva a stroncare sul nascere eventuali aspirazioni nazionaliste e separatiste provenienti dalla classe media istruita. Sul tema cfr. gen. Zaslavsky V., *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, Roma, Carocci, 2001.

### *5.5 Il fallimento del federalismo etnico jugoslavo*

Alla Repubblica socialista federale di Jugoslavia non era estraneo il principio pluralista che veniva declinato sotto il profilo territoriale (con la struttura federale differenziata in Repubbliche e province autonome), linguistico (il diritto allo sviluppo culturale e al libero uso della lingua erano enunciati nelle Costituzioni delle Repubbliche ed in Jugoslavia oltre alle varianti della famiglia serbo-croata, vi erano lo sloveno, il macedone e lingue minoritarie come l'albanese) e religioso (cattolici, musulmani, ortodossi).

L'effettività di tali diritti, tuttavia, era limitata per varie ragioni. In primo luogo, i diritti, proclamati sia nelle federazione che nelle Repubbliche, trovavano solo una parziale attuazione: infatti, da una parte, non erano previsti strumenti giurisdizionali da attivare in caso di violazioni; dall'altra, la codificazione dei diritti finiva per assumere il carattere di dichiarazione solo formale, a causa della parallela limitazione generale delle libertà tipica dei regimi non democratici. In secondo luogo, la struttura territoriale decentralizzata, che doveva essere funzionale alla protezione delle singole identità locali, era in realtà più apparente che reale.

Le ragioni tecnico-giuridiche della crisi della Repubblica jugoslava sono state individuate proprio nel tipo di federalismo utilizzato come soluzione costituzionale al problema delle nazionalità. Tale federalismo non corrisponde ai canoni classici di tale forma di assetto territoriale dei poteri, caratterizzandosi, come visto, da un

potere di controllo pressoché totale del partito unico che di fatto vanificava la funzione essenziale del federalismo quale strumento di separazione di poteri ed impediva lo sviluppo dei suoi effetti democratici e integrativi. Tale soluzione costituzionale di assetto territoriale dei poteri poteva funzionare solo a condizione di una forte centralizzazione assicurata dal Partito Comunista e dalla guida storica e carismatica del maresciallo Tito<sup>264</sup>. La crisi del partito socialista alla fine degli anni '80 del secolo scorso non poteva quindi che comportare la fine dello stato federale ed il veloce deterioramento della situazione economica contribuì ulteriormente ad accelerare il processo di dissoluzione. Nel 1990, sotto l'influenza degli eventi nell'Europa centro-orientale e nell'Unione Sovietica, anche i socialisti jugoslavi persero il potere nelle prime elezioni libere. In molte repubbliche il potere passò nelle mani ai partiti nazionalisti mostrando come la legittimazione etnica fosse più forte della lealtà nei confronti dello stato federale.

Oggi i nuovi Stati dell'area balcanica, nati a seguito della secessione, non sono etnicamente omogenei, nonostante la violenza ed i tentativi di pulizia etnica. La questione dell'organizzazione della convivenza interculturale in società multietniche si pone oggi al pari di prima, ma in un contesto giuridico profondamente cambiato dall'adesione ai cataloghi internazionali della tutela dei diritti umani e delle minoranze e dal meccanismo

---

<sup>264</sup> Per una analisi delle cause della crisi jugoslava vedi in particolare: Nikolic P., *op. cit.*, pp. 1-19; Guida F., *Un federalismo impossibile e tragico: il caso Jugoslavo*, in AA.VV., *Federalismo e regionalismo in Italia ed Europa*, Atti del Convegno di Dobbiaco del 7/9 dicembre del 2000.

di controllo politico conseguente all'adesione al Consiglio d'Europa e all'Unione Europea.

## Capitolo Quarto

### Un ordinamento promozionale: i diritti delle minoranze in Albania

#### *1. La composizione demografica dell'Albania*

Secondo l'ultimo censimento ufficiale della popolazione che risale al 1989 il numero di individui appartenenti ad una minoranza nazionale ammonta a 64.816 unità, ovvero il 2% della popolazione, comprendenti 100.000 serbi e montenegrini, 56.758 greci, 4.697 macedoni e 2.000 tra valacchi<sup>265</sup> e egiziani<sup>266</sup>.

---

<sup>265</sup> Il termine «valacchi» assume diversi significati, qui lo intendiamo in senso stretto, ovvero come i discendenti delle popolazioni di lingua tracia-illirica che furono romanizzate tra il primo ed il sesto secolo nei Balcani e nel bacino del basso Danubio, tranne che in Albania, dove hanno conservato la loro lingua d'origine. Un altro livello, più ristretto, di significato del termine valacchi lo abbiamo per indicare le popolazioni parlanti una qualsiasi delle quattro varietà della lingua rumena, ovvero il dacorumeno (o rumeno vero e proprio), l'arumeno (o macedorumeno), il meglenorumeno e l'istorumeno. In alcuni casi è usato anche solo per indicare gli arumeni. In italiano il termine viene usato principalmente in contesto storico per indicare le popolazioni balcaniche di lingua romanza. «Valacchi» (soprattutto in Romania) può anche star ad indicare gli abitanti della Valacchia, questi sono visti dai rumeni come propria etnia originaria.

<sup>266</sup> L'ammontare complessivo della popolazione Albanese risultava essere di 3.242.000 unità. Albanian Statistics Institute (INSTAT), *Minorities in Albania, XIII° Meeting of the OSCE Economic Forum Demographic Trends, Migration and integrating Persons belonging to National Minorities: Ensuring Security and Development in the OSCE area*, 23-27 maggio 2005, Praga, pagine non numerate.

Le organizzazioni intergovernative che hanno le loro rappresentanze operative in Albania presentano nei loro rapporti stime più aggiornate, che risultano tuttavia piuttosto discordanti: la discrepanza risulta ancora maggiore se vengono affiancati alle proiezioni delle istituzioni albanesi o a quelle realizzate dagli stessi gruppi minoritari. Nei rapporti della Commissione Europea la minoranza greca viene indicata come il gruppo più numeroso, con circa 50.000 membri, segue quello montenegrino con 30.000, quello serbo con 25.000 e infine quello macedone con 20.000 individui<sup>267</sup>. La Banca Mondiale ha condotto nel 2002 un proprio studio, secondo il quale le minoranze costituiscono il 7,5% della popolazione albanese (3.640.000 abitanti), ovvero circa 255.000 persone; tra di essi la minoranza greca risulterebbe la più numerosa, con circa 100.000 individui, seguono quella montenegrina con 70.000 unità, la serba con 50.000 e quella macedone con 30.000, per finire con i valacchi e gli egiziani che contano circa 5.000 individui<sup>268</sup>. Le proiezioni compiute dagli stessi gruppi di minoranza indicano cifre significativamente più ampie: i greci contano una minoranza nazionale di circa 300.000 individui<sup>269</sup>, i macedoni calcolano che il loro gruppo si aggiri attorno ai

---

<sup>267</sup>Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania. Stabilisation and Association Report. 2003*, 23.03.2003, COM(2003) 139 final, pp. 7-9. Disponibile in: [www.delalb.ec.europa.eu](http://www.delalb.ec.europa.eu).

<sup>268</sup> De Soto H., *Poverty in Albania. A quality Assessment*, World Bank, 2002, p.90.

<sup>269</sup> Organizzazione politica della minoranza greca in Albania (OMONIA) (a cura di), *La minoranza greca in Albania*, marzo 2003, disponibile all'indirizzo: [www.albanians.gr](http://www.albanians.gr).

120-150.000<sup>270</sup>, i serbi-montenegrini affermano di essere circa 100.000<sup>271</sup>, la comunità egiziana conterebbe tra i 6.000 ed gli 8.000, Valacchi circa 7.000<sup>272</sup>. Nel 2003 l'Istituto di Statistica albanese (INSTAT) basandosi sulla crescita della popolazione e su ipotesi di sviluppo della stessa, ha condotto uno studio nel quale si stabiliva che il numero delle persone appartenenti alle minoranze greche, macedoni, montenegrine fosse intorno alle 42.892 persone, circa l'1,4% della popolazione; in particolare l'1,17% greci, 0,14% macedoni, 0,02% montenegrini e lo 0,03% valacchi ed egiziani<sup>273</sup>.

Le proiezioni compiute dalle organizzazioni internazionali e dalle varie agenzie di statistica non possono tuttavia essere considerate affidabili in quanto, oltre alla mancanza di un censimento nazionale sulla popolazione a partire dal 1991, i sistemi informativi presentano un «buco» di 10 anni, in cui i dati raccolti risultano essere incompleti o mancanti. Lo stesso INSTAT ha dichiarato che «nel periodo 1990-2000, le informazioni

---

<sup>270</sup> Center for Ethnic Study, *Ethnic communities in Albania and their problems*, Tirana 9 Giugno 2002, disponibile su: [www.macedoniansinalbania.org](http://www.macedoniansinalbania.org).

<sup>271</sup> Albanian Human Rights Group, *Minorities; the present and the future. Report on Albania*, Tirana, 2003, p.23.

<sup>272</sup> De Soto H., *op. cit.*, p.38.

<sup>273</sup> Le ipotesi sono le seguenti: le minoranze nazionali si concentrano principalmente nelle stesse zone rispetto a quelle in cui si trovavano durante il censimento del 1989; la loro distribuzione non è cambiata a livello nazionale; la valutazione delle minoranze nazionali viene fatta sulla base della popolazione esistente. Cfr INSTAT, *cit.*, pagine non numerate.

sul numero totale di eventi demografici, nonché sulla loro struttura per sesso, fasce d'età, luogo di residenza, nazionalità, ecc, non risulta essere completa.<sup>274</sup>» Uno dei principali ostacoli per giungere ad una esatta stima dei numeri delle minoranze e, come vedremo in seguito, per garantire l'effettivo esercizio dei diritti previsto per i gruppi minoritari, deriva dal mancato riconoscimento della propria nazionalità di appartenenza che viene accertata attraverso la iscrizione ai registri dell'anagrafe. Secondo la legge n. 8950 del 10 Ottobre 2002 sullo status civile - come emendata dalla legge n. 9029 del 13 Marzo 2003 - il neonato prende la nazionalità dei genitori e quest'ultima può essere modificata solamente con una decisione del tribunale sul cambio di maternità o paternità. In epoca comunista e nel passato immediatamente successivo al crollo del regime molti individui appartenenti ad una minoranza nazionale che non vivevano nelle cd. «zone di minoranza»<sup>275</sup> dichiaravano una nazionalità albanese per sfuggire alle repressioni o ai presupposti svantaggi che avrebbero avuto

---

<sup>274</sup> Albania Institute of Statistics (INSTAT), *Demographic Yearbook: 1990-1999*, Tirana, 2000, p.40.

<sup>275</sup> Durante il regime comunista erano «zone della minoranza» 101 villaggi situati nelle zone a confine con la Grecia. Solo agli abitanti di quei villaggi veniva riconosciuto lo status di gruppi di minoranza, mentre i villaggi misti situati al di fuori di questa zona, anche se presentavano una forte concentrazione di gruppi minoritari, non venivano considerate zone di minoranza. Sullo status delle zone di minoranza greca vedi Pettifer J., *The Greek Minority in Albania in the aftermath of Communism*, Conflict Studies Research Centre, 2001, p.4. Disponibile in: [www.da.mod.uk](http://www.da.mod.uk).

nel dichiarare la propria<sup>276</sup>. Vi sono inoltre casi di individui appartenenti a minoranze nazionali, egiziana e greca in particolare, che non risultano registrati all'anagrafe a causa della difficoltà di fornire una adeguata documentazione relativa alla nascita e al timore delle conseguenze successive alla registrazione di figli avuti prima dell'età legale<sup>277</sup>.

L'impossibilità di ottenere dati affidabili relativamente ai gruppi di minoranza attualmente presenti in Albania viene indicata dalla Commissione come uno degli ostacoli principali per lo sviluppo di politiche finalizzate alla loro protezione<sup>278</sup>. Anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e il Comitato consultivo della Convenzione Quadro hanno criticato il mancato impegno del governo albanese a fornire dati affidabili in proposito ed hanno incoraggiato l'esecuzione di un censimento per acquisire informazioni precise<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> ECRI, *Third Report on Albania*, CRI, 2005, par.66.

<sup>277</sup> *Ibidem* par.49.

<sup>278</sup> Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2006 Progress Report*, 08.11.2006, COM (2006) 649 final, p. 14.; *Commission Staff Working Document. Albania 2008 Progress Report*, 09.10.2005, COM(2005)561, p.21; *Commission Staff Working Document. Albania 2009 Progress Report*, 09.10.2005, COM(2009)553,p.17. Disponibili in: [www.delalb.ec.europa.eu](http://www.delalb.ec.europa.eu).

<sup>279</sup> Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania*, 8.7.2009, CMN(009)5, punto 1; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Second Opinion on Albania*, del 1 dicembre 2008, ACFC/OP/II(2008)003, p.17. Disponibili su: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

## *2. La tutela delle minoranze nella Costituzione albanese del 1998*

Il riconoscimento, la tutela e la promozione delle minoranze sono elementi essenziali della Costituzione del 1998<sup>280</sup> e fanno parte dei suoi principi fondanti. La particolare tutela riservata ai diritti delle minoranze risulta essere frutto del lavoro di revisione costituzionale svolto dalla Commissione di Venezia, che ha affiancato il Parlamento albanese nel corso del processo di approvazione<sup>281</sup>.

Nel progetto di Costituzione provvisoria la tutela delle minoranze era fondata sul principio di non discriminazione e non veniva prevista alcuna disposizione specifica dei diritti delle minoranze<sup>282</sup>. La Commissione di Venezia, pur riconoscendo che la scelta di inserire un catalogo dei diritti delle minoranze rientrasse nella discrezionalità del Parlamento, ha criticato questa scelta ricordando come l'Albania, successivamente all'adesione al Consiglio d'Europa, si fosse impegnata nella redazione

---

<sup>280</sup> Legge n.8417, 21 Ottobre 1998, Costituzione della Repubblica d'Albania.

<sup>281</sup> Vedi, in particolare per quanto concerne la tutela dei diritti umani e delle minoranze, i seguenti pareri resi dalla Commissione di Venezia: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Draft Constitution of the Republic of Albania, part I and II*, 18 maggio 1998, CDL-AD(1998) 050; *Draft Constitution of the Republic of Albania, part I and II*, 18 maggio 1998, CDL-AD(1998) 048; *Interim Opinion on the Draft Constitution of Albania*, Strasbourg, 5 maggio 1998, CDL-AD(1998) 048. Disponibili in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>282</sup> Art.20 della Costituzione provvisoria.

della nuova Costituzione, atta a garantire un adeguato livello dei diritti umani e delle libertà fondamentali. A giudizio della Commissione di Venezia, pur in mancanza di una lista di diritti all'interno della Costituzione, la tutela delle minoranze si sarebbe potuta realizzare anche attraverso l'applicazione diretta delle norme di diritto internazionale<sup>283</sup>, molte disposizioni relative ai diritti umani contenute nei trattati internazionali possono non essere suscettibili di applicazione diretta e richiedono, di conseguenza norme internazionali di recepimento. Per questo motivo la Commissione manifestava la volontà di prevedere esplicitamente previsioni relative alla tutela di persone o gruppi in posizione non eguale: tra di essi, in particolare, ci si riferiva alle minoranze nazionali<sup>284</sup>.

Nella versione definitiva della Costituzione adottata nell'ottobre del 1998, i rilievi della Commissione di Venezia sono stati accolti. Nel testo costituzionale la tutela verso le minoranze rappresenta uno dei principi fondamentali dello

---

<sup>283</sup> Nel progetto di Costituzione, successivamente confermato dal testo costituzionale del 1998, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo viene riconosciuta ad un livello paritetico del testo costituzionale e considerata come il minimo di tutela garantita, invalicabile dalle leggi che stabiliscono limitazioni alle libertà e ai diritti fondamentali dell'uomo (art.17 c.2). Il gradino inferiore nella gerarchia delle fonti (ma para-costituzionale) viene occupato dagli accordi internazionali (artt.116, 117 c.2, 121) in applicazione dell'art.5 dove si afferma il principio relativo ai rapporti con l'ordinamento internazionale. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Draft Constitution of the Republic of Albania, part I and II, cit.*, punto 3.

<sup>284</sup> Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Interim Opinion on the Draft Constitution of Albania, cit.*, punto 10.

Stato, il quale ha il dovere di rispettarle e di proteggerle (art.3). L'art.18, c. 1 e 2, sancisce il principio di non discriminazione, per cui tutti sono uguali di fronte alla legge e nessuno può essere ingiustamente discriminato per ragioni di sesso, razza, credo religioso o filosofico e status sociale o di parentela. Nessuno deve essere discriminato per le ragioni sopra menzionate (art.18 c.3). La nuova Costituzione non si limita a sancire il principio dell'uguaglianza e della non discriminazione in senso formale, ma elenca altresì una serie di diritti per i gruppi appartenenti alle minoranze nazionali quali misure di promozione della diversità. In particolare l'articolo 20, oltre a prevedere che le persone appartenenti alle minoranze nazionali esercitino i loro diritti e le loro libertà in piena uguaglianza di fronte alla legge (comma 1), prevede che esse possano esprimere liberamente, senza nessun tipo di proibizione, la loro appartenenza etnica, culturale, religiosa e linguistica e attribuisce loro il diritto a tutelarla e svilupparla, a istruirsi nella lingua materna, nonché ad aderire alle associazioni organizzate per la tutela dei loro interessi e identità (comma 2).

Non esiste tuttavia una legge unica di riferimento per la tutela dei diritti e delle libertà delle minoranze nazionali: la sua assenza è stata giudicata una lacuna giuridica in materia di tutela delle minoranze da parte dello stesso gruppo di lavoro istituito nel 2002 dal Parlamento albanese, nell'ambito dei negoziati per la firma dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione con la Commissione Europea. Tale gruppo aveva il compito di studiare e revisionare la legislazione in materia di diritti

delle minoranze, al fine di verificare la piena attuazione delle disposizioni costituzionali relative alle minoranze e avanzare proposte per il raggiungimento dei relativi standard internazionali<sup>285</sup>. Tuttavia lo stesso gruppo di lavoro ha evidenziato come il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazione nei confronti di appartenenti a gruppi etnici e minoritari, venga riconosciuto diffusamente nella legislazione statale. Il codice penale<sup>286</sup>, quelli del lavoro<sup>287</sup>, di procedura amministrativa<sup>288</sup>, di procedura

---

<sup>285</sup> Il gruppo, istituito nell'ottobre del 2003, ha reso pubbliche le sue conclusioni nel dicembre dello stesso anno, queste ultime sono state incluse sia nel *Action Plan for the Implementation of the European Partnership Priorities* del 2004, p.145, sia nel *National Plan for the Implementation of the Stabilisation and Association Agreement 2007-2012* del 2007, p.61.

<sup>286</sup> Art.243, legge n.7895 del 27 gennaio 1995 prevede che qualsiasi discriminazione di origine, sesso, condizioni di salute, credo politico o religioso, attività sindacali, appartenenza ad una particolare etnia, nazione, razza o religione che crei condizioni di svantaggio o ostacoli l'esercizio di un diritto previsto dalla legge, attuata da un lavoratore avente funzione statale o di pubblico servizio, in servizio o non, debba essere punita con una pena pari fino a cinque anni di prigione.

<sup>287</sup> Art 9 par 1 e 2, legge n. 7961 del 12 luglio 1995 proibisce qualsiasi tipo di discriminazione di origine etnica, nell'ambito professionale. Artt. 265 e 266 puniscono l'incitamento all'odio o al conflitto razziale, così come il genocidio e i crimini contro l'umanità.

<sup>288</sup> Art.11 par.1 legge n. 8485 del 12 Maggio 1999 prevede che nel caso di rapporti tra persone private e la pubblica amministrazione, quest'ultima si ispiri al principio di uguaglianza, facendo in modo che a nessuno siano accordati dei privilegi e nessuno venga discriminato per motivi di razza ed etnia.

penale<sup>289</sup>, di quella civile<sup>290</sup> e persino la legge che regola l'accesso agli archivi pubblici ed alle biblioteche dello Stato<sup>291</sup> garantiscono il diritto alla differenza.

---

<sup>289</sup> Art.4 legge n 8331 del 21 Aprile 1998 stabilisce che la legge debba essere applicata allo stesso modo nei confronti di tutti i condannati, senza discriminazione di genere, razza, cittadinanza, etnia, origine, ecc. Art. 2 par. 8 e art. 98 par. 2 prevedono il diritto ad un interprete nei processi penali.

<sup>290</sup> Art. 21 par. 11 legge n. 8116 del 29 Marzo 1996 permette l'utilizzo della propria lingua e garantisce che tutti i passaggi di un processo siano resi comprensibili a tutti coloro che non parlano albanese, grazie alla presenza di un interprete. L'Art. 116 della stessa legge prevede che il tribunale incarichi un traduttore per i testimoni che non conoscono la lingua albanese e per la traduzione di documenti scritti in lingua straniera.

<sup>291</sup> La legge n. 8576 del 3 febbraio 2000 sulle biblioteche della Repubblica d'Albania insiste sul diritto positivo di ogni cittadino albanese ad avere accesso al servizio bibliotecario senza distinzione di razza, età, genere, etnia, ecc (art 16). La legge n. 9154 del 6 novembre 2003 sugli archivi, afferma che l'utilizzo degli archivi pubblici e privati è garantito indipendentemente dall'etnia, dalla cittadinanza, ecc. (art 54, par 2).

### *3. I diritti dell'istruzione*

Al diritto per le persone che appartengono ad una minoranza di ricevere l'insegnamento nella loro madre lingua previsto dall'art.20 c.2 della Costituzione è stata data applicazione con la legge sul sistema di istruzione pre-universitario n. 7952 del 21 giugno del 1995. L'art.10 c.1 di tale legge prevede infatti il diritto delle minoranze di ricevere istruzione nella loro lingua e di studiare la loro storia e cultura nazionale. La Decisione del Consiglio dei Ministri n. 396 del 22 agosto del 1994 prevede che i membri delle minoranze abbiano il diritto di richiedere l'istruzione nella loro lingua madre sia nelle scuole pubbliche, sia in quelle private. Per quanto concerne la scuola pubblica il modello adottato è quello dell'istruzione bilingue, per cui l'istruzione si svolge in modo paritetico in due lingue, con lo stesso numero di lezioni e la stessa importanza di entrambe. Le materie oggetto di insegnamento in lingua madre o maggioritaria e i programmi dei singoli moduli vengono definiti da atti speciali del Ministero dell'Educazione e della Scienza albanese. Al momento della scrittura il Ministero dell'Educazione e della Scienza ha provveduto a stabilire programmi curriculari ed i contenuti dei singoli moduli per le minoranze nazionali greca e macedone<sup>292</sup>, mentre non esistono programmi curriculari in madrelingua per i membri della minoranza serba-montenegrina, nonostante le richieste di insegnamenti in

---

<sup>292</sup> Ministero dell'Educazione e della Scienza della Repubblica d'Albania, direttiva n.83/3, 16 dicembre del 1998.

lingua madre da parte di esponenti di queste comunità<sup>293</sup>, come non ne esistono per le minoranze dei Vlacchi e Rom, nonostante siano state riconosciute minoranze linguistiche<sup>294</sup>. Lo stesso Ministero dell’Educazione con la direttiva n. 14 del 3 Settembre 1994 ha stabilito quali materie possano essere insegnate in albanese o in madre lingua sia in scuole pubbliche che in quelle private:

Materie insegnate in madre lingua	Materie insegnate in albanese
Lingua e letteratura nativa	Letteratura e grammatica albanese
Storia	Storia dell’Albania
Geografia	Geografia dell’Albania
Scienze	Educazione musicale
Matematica	Fisica
Biologia	Chimica
Educazione civica	
Artistica	
Musica	
Materie professionali	
Educazione fisica	

Le modalità ed i criteri per l’attivazione del diritto all’istruzione nella madrelingua nelle scuole pubbliche variano a seconda dei distretti scolastici e dell’entità pubblica o privata della struttura. Per le scuole pubbliche, da parte dei componenti dei gruppi minoritari deve essere

---

<sup>293</sup> In particolare nel distretto di Scutari nel quale si rileva che ai genitori di 198 studenti serbo montenegrini è stato rifiutato tale diritto. Vedi Albanian Human Rights Group, *Minorities, the Present and the Future, Report of AHRG on the situation of Minorities in Albania*, Tirana, 2008, pp.66 e ss.

<sup>294</sup> Ibidem, p.72

presentata una richiesta, almeno sei mesi prima dell'inizio dell'anno scolastico, al direttore del dipartimento scolastico del distretto coinvolto e deve essere presente un numero minimo di richieste, ovvero 23 studenti. L'istituzione di un corso in lingua minoritaria è soggetto ad una autorizzazione preventiva da parte del prefetto il quale, visto il parere del direttore del dipartimento, notifica la sua decisione agli interessati almeno un mese prima dell'inizio dell'anno scolastico e ad un'autorizzazione finale da parte del Ministero dell'Educazione e della Scienza. Per quanto concerne le strutture private la licenza all'insegnamento in lingua minoritaria viene data dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'Educazione.

Il parere del Comitato Consultivo in merito al rispetto del diritto all'istruzione nella propria lingua madre garantito dall'art.14 della Convenzione Quadro, firmata dall'Albania nel 26 giugno del 1995 ed entrata in vigore nel gennaio del 2000, è piuttosto critico sia riguardo alle modalità, sia riguardo ai contenuti. In particolare il Comitato ha evidenziato come il numero minimo di 23 allievi per richiedere l'apertura di una classe bilingue risulti piuttosto alto, soprattutto se messo in comparazione con quello richiesto per l'apertura di una nuova classe, ovvero 30 allievi<sup>295</sup> e come spesso sia difficoltoso per i genitori

---

<sup>295</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 1 dicembre 2008, ACFC/OP/II(2008)003, par. 181. Disponibile in: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). Da una analisi comparata delle opinioni redatte in merito all'attuazione dell'art.14 nei paesi firmatari della Convenzione Quadro si evince che secondo l'opinione del Comitato la richiesta da parte dei genitori di otto-dieci allievi nelle aree urbane e cinque allievi

degli alunni abitanti al di fuori delle «zone di minoranza» dimostrare la loro appartenenza ad un gruppo minoritario per richiedere l'attivazione di una classe bilingue<sup>296</sup>. Per quanto concerne i contenuti, il Comitato Consultivo ha ritenuto che la storia, la cultura, la religione e la tradizione delle minoranze nazionali ricevono troppo poca attenzione nel curriculum generale e ha pertanto incoraggiato il governo a rivedere regolarmente i *curricula*. Particolare attenzione è stata dedicata al contenuto dei libri di testo, ed in primo luogo a quelli di storia: a tale riguardo il Comitato ha raccomandato al Ministero dell'Educazione di rivederne i contenuti, al fine di garantire (almeno) l'eliminazione degli stereotipi e rispecchiare la diversità etnica del paese<sup>297</sup>.

La situazione relativa alla formazione degli insegnanti delle scuole bilingue è inversa: la competenza interculturale dell'insegnante ha attirato molto meno l'attenzione del Comitato<sup>298</sup> rispetto alla mancanza di

---

nelle aree rurali può essere considerata come un'interpretazione lodevole dei requisiti dell'Articolo 14. Cfr. Hofmann R. e Friberg F., *The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection*, in Toggenburg N., *op. cit.*, p.266.

<sup>296</sup> Vedi para. 5 del presente capitolo.

<sup>297</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par.57.

<sup>298</sup> *Ibidem*, par.60.

docenti in grado di insegnare in una lingua di minoranza<sup>299</sup>  
o di insegnanti appartenenti alla rispettiva minoranza<sup>300</sup>.

---

<sup>299</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par.58.

<sup>300</sup>Ibidem, par.58 e 60.

#### *4. I diritti all'informazione in lingua minoritaria*

La legge n. 8410 del 30 Settembre 1998 sulla radio e televisione pubblica e privata nella Repubblica d'Albania stabilisce che i programmi delle radio e delle televisioni sia pubbliche che private debbano rispettare i diritti costituzionali delle minoranze nazionali, in conformità con le convenzioni internazionali firmate dall'Albania (art.36). L'art. 37 della stessa legge prevede come obbligatorio l'uso della lingua albanese per tutti i programmi, eccetto quelli indirizzati alle minoranze nazionali e quei programmi delle radio e delle televisioni locali autorizzate a trasmettere nella lingua delle minoranze. L'art. 66 elenca, tra i vari obiettivi che il consiglio di amministrazione della azienda radiotelevisiva albanese deve perseguire, anche quello di garantire un'alta qualità del servizio radio-televisivo, in modo da informare, educare ed intrattenere il pubblico, servire la nazione e tutti i gruppi della società, incluse le minoranze nazionali. A differenza di quanto accade per la legge sulle trasmissioni radio-televisive che presenta numerose disposizioni tese alla tutela del diritto all'informazione nella propria lingua di appartenenza, la legge n. 77556 dell'11 ottobre 1993, emendata dalla legge n. 8239 del 3 settembre 1997, non contiene alcuna disposizione simile sulla libertà di stampa.

La situazione del diritto all'informazione nella propria lingua di appartenenza in Albania è stata oggetto dei pareri del Comitato Consultivo del 2002 e 2008. In entrambi il Comitato ha lamentato pochi progressi effettivi in merito all'accesso ai media da parte delle minoranze,

data l'assenza di stazioni radio, canali televisivi o giornali interamente dedicati alle minoranze nazionali ed ha concluso che sono necessarie misure supplementari per migliorare, in particolare, l'accesso alla radio e alle trasmissioni televisive per le persone appartenenti alle minoranze nazionali<sup>301</sup>. Infatti è molto limitato il numero di programmi trasmessi per le minoranze nazionali, esclusivamente radiofoniche e di carattere informativo: in lingua greca, quello trasmesso due volte al giorno per 30 minuti da Radio Tirana e quello di 45 minuti trasmesso una volta al giorno da Radio Gjirokastra; in lingua macedone il telegiornale della durata di 15 minuti trasmesso giornalmente da Radio Korça. Non vi sono trasmissioni né radiofoniche, né televisive per alcune minoranze nazionali, come quelle montenegrine<sup>302</sup>. Il Comitato Consultivo ha apprezzato gli sforzi fatti dalle autorità locali, insieme alle decisioni prese dal Consiglio della Radio e Televisione albanese (da qui in avanti RTSH) con l'intento di installare amplificatori TV, in modo da permettere alla minoranza greca di poter ricevere la televisione greca anche a Tirana; ha inoltre riconosciuto che sia i macedoni sia i montenegrini hanno la possibilità di accedere a programmi radiofonici e televisivi trasmessi dagli stati vicini senza il bisogno di particolari ripetitori. Tuttavia nei suoi rapporti ha evidenziato come la disponibilità di questi programmi

---

<sup>301</sup> Ibidem, par.50 e 55; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 1 dicembre 2008, par.135.

<sup>302</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par.47-48; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *op. cit.*, del 1 dicembre 2008, par.136.

trasmessi dai paesi vicini non ovvia né al bisogno di assicurare una programmazione nazionale riguardante le minoranze né alla produzione domestica di programmi nella lingua delle minoranze. Il mero fatto che le minoranze possano ricevere dei programmi trasmessi nella propria lingua dallo stato di riferimento o dai paesi vicini non elimina infatti l'esigenza e l'importanza di trasmissioni prodotte a livello nazionale nella propria lingua, poiché spesso le esigenze della minoranza in questione non vengono prese in considerazione dai programmi stranieri<sup>303</sup>. Inoltre il Comitato Consultivo ha sottolineato che la formazione e la sensibilizzazione dei giornalisti e dei media professionisti sulla situazione delle minoranze nazionali può favorire un percorso di crescita del livello e della qualità nell'affrontare le questioni generali relative alle minoranze all'interno dei media. Il Comitato ha incoraggiato le autorità competenti, insieme ai media ed ai giornalisti, a riflettere su come tale formazione e sensibilizzazione possa aver luogo. A questo riguardo, il Comitato Consultivo ha ritenuto che particolare attenzione dovesse essere data ai problemi dei Rom, in quanto è stato sostenuto che non solo sono stati largamente ignorati, ma anche trattati e giudicati dai media con stereotipi e pregiudizi.<sup>304</sup>

Il mancato rispetto del diritto di accesso ai media da parte delle minoranze presenti in Albania, garantito dall'articolo 9 della Convenzione Quadro, è costantemente

---

<sup>303</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par.50 e 55.

<sup>304</sup> *Ibidem*, par.51.

denunciato dai gruppi minoritari, a cui verrebbe negata non solo la possibilità di ricevere informazioni oggettive in una lingua minore, ma anche la facoltà di accedere alla programmazione, al controllo editoriale ed alla gestione dei media. A tale riguardo lo stesso Comitato ha esortato le autorità albanesi a predisporre tutti gli strumenti legislativi necessari al fine di garantire alle minoranze la possibilità di accesso alla proprietà dei media ed al regolamento, supervisione e coinvolgimento nel processo legislativo riguardante i media stessi<sup>305</sup>.

Anche secondo il rapporto della Commissione del 2006 sono stati fatti pochi progressi nell'ambito dell'accesso

---

<sup>305</sup> Ibidem, par.48; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.*, del 1 dicembre 2008, par.129, 132, 134. A questo riguardo un'analisi dei diversi rapporti del Comitato Consultivo ha portato a concludere che non vi debba essere necessariamente una automaticità di garanzia di accesso anche al controllo editoriale da parte dei gruppi delle minoranze, ma si debba decidere caso per caso, prendendo in considerazione la consistenza del gruppo minoritario in questione, i loro bisogni in relazione ai programmi da trasmettere, la loro collocazione territoriale, in che misura le autorità forniscono veramente sostegno ai media delle minoranze, se la popolazione ha accesso ad altri mezzi di comunicazione e l'eventuale esistenza di media privati che trasmettono nelle lingue minori in aggiunta alle normali trasmissioni. Cfr. Hofmann R., *New Standards for Minority Issues in the Council of Europe and the OSCE*, in Kuhl J. and Weller M. (eds.), *Minority Policy in Action: The Bonn-Copenhagen Declarations in a European Context 1955 - 2005* Flensburg, 2005, p. 261; Hofmann R. e Friberg F., *The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection*, in Toggenburg N., *op. cit.*, p.131.

ai media da parte delle minoranze<sup>306</sup>. A tale riguardo, ai fini della piena esecuzione dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione, il Ministero dell'Integrazione albanese evidenzia, tra le riforme necessarie a breve termine, l'urgenza di riformare la base normativa del settore, così da garantire maggiormente da parte delle minoranze il controllo ed il coinvolgimento nei processi legislativi relativi ai media<sup>307</sup>. Per ottemperare a tale raccomandazione sono stati elaborati degli emendamenti alla legge n. 8410 del 1998, riguardanti la composizione del Consiglio di amministrazione della radiotelevisione pubblica con una rappresentanza delle minoranze nazionali, orari e modalità per la trasmissione di programmi specifici per le stesse<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2006 (...) cit.*, p.14. Disponibile in: [www.delalb.ec.europa.eu](http://www.delalb.ec.europa.eu).

<sup>307</sup> Ministero dell'Integrazione Europea della Repubblica d'Albania, *The National Plan for the Implementation of the Stabilization and Association Agreement 2007 - 2012*, Decreto Consiglio dei Ministri, n.577 del 01.12.2006, p.50.

<sup>308</sup> Gli emendamenti sono raccolti nella Decisione del Consiglio dei Ministri n.463 del 5 luglio del 2006, ma non sono ancora stati approvati dal Parlamento.

## 5. I diritti linguistici

Secondo l'articolo 14, c. 1 della Costituzione albanese, l'albanese costituisce la lingua ufficiale; tuttavia le minoranze nazionali godono del diritto, garantito dall'art. 20 c. 2 della Costituzione, di poter esprimere liberamente, senza nessun tipo di proibizione o coercizione, la loro appartenenza etnica, culturale, religiosa e linguistica ed in questo senso hanno anche il diritto al suo sviluppo e tutela.

L'Albania non ha firmato la Carta Europea per le lingue minoritarie e regionali<sup>309</sup>, tuttavia i paragrafi 32-34 della dichiarazione di Copenaghen prevedono la libertà di espressione, la conservazione e lo sviluppo dell'identità linguistica delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, il libero uso della propria lingua madre in pubblico ed in privato, il diritto all'uso della lingua minoritaria nei rapporti con le autorità pubbliche, oltre alla libertà di professare e praticare la propria religione nella lingua madre. La Convenzione Quadro aggiunge a questi diritti, sanciti negli articoli 10 e 11, il diritto ad usare cognomi e nomi nella lingua di minoranza e ad un riconoscimento ufficiale di questi, così come all'uso dei nomi in lingua minoritaria nelle indicazioni topografiche.

Al fine di ottemperare a questi impegni il 27 luglio del 2006 è stato siglato un *Memorandum of Understanding* tra

---

<sup>309</sup> La principale motivazione fornita è che ancora l'Albania non è in grado di affrontare le spese previste. Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2007 Progress Report*, 06.11.2007, COM(2007)663 final, p. 10. Disponibile in: [www.delalb.ec.europa.eu](http://www.delalb.ec.europa.eu).

il governo centrale e quelli locali nelle zone abitate dalle minoranze greche, serbe e macedoni<sup>310</sup>, così da promuovere l'uso delle lingue minoritarie nelle relazioni con la pubblica amministrazione e nella toponomastica. Tuttavia, dato il carattere non vincolante di tale documento, questo non sembra aver contribuito in modo sostanziale al rispetto degli impegni presi dal Governo albanese con la firma della Convenzione di cui sopra.

Per quanto attiene i rapporti con l'amministrazione pubblica il Comitato Consultivo ha ritenuto che la situazione esistente, in cui tutti i documenti, sia a livello centrale che a livello locale, sono redatti esclusivamente in lingua albanese, non sia in completa conformità con l'impegno preso dall'Albania rispetto all'articolo 10, paragrafo 2 della Convenzione Quadro<sup>311</sup>. Tale articolo richiede agli organi dello Stato di fare tutto il possibile per assicurare le condizioni necessarie a garantire il possibile utilizzo delle lingue minori nel caso in cui ci si rivolga alle autorità amministrative. Per questo dovrebbe essere realizzata una valutazione delle richieste e dei bisogni relativi all'uso delle lingue minori, nelle zone abitate da persone tradizionalmente appartenenti alle minoranze

---

<sup>310</sup> Il memorandum è stato firmato dal Prefetto di *Argirocastro*, da quello di *Valona* e dagli enti locali del distretto, da quello di *Scutari* e dal Sindaco di *Gruemire* nel distretto di *Korca*. *Second Report submitted by Albania pursuant to Article 25, par. 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 18 maggio 2007, ACFC/SR/II(2007)004.

<sup>311</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par. 58-59

nazionali o in zone in cui la presenza di gruppi minoritari è in «numero notevole»<sup>312</sup>.

Anche l'uso di toponimi in lingua minoritaria non è previsto da alcuna disposizione legislativa<sup>313</sup>, ma è una possibilità formalmente lasciata alla libera discrezione delle autorità locali, che generalmente agiscono su richiesta di un «numero cospicuo» di minoranze presenti sul territorio. In particolare il *Memorandum of Understanding* tra governo centrale e enti locali prevede che gli enti locali delle zone abitate da gruppi minoritari presenti in numero cospicuo, nel caso in cui vi sia una «rilevante richiesta» da parte di questi, dovranno impegnarsi ad adottare misure per far sì che i nomi tradizionali, sia in albanese che in lingue minori,

---

<sup>312</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par. 52 e 53; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.*, del 1 dicembre 2008, par. 146. Sebbene il Comitato non abbia mai esternato la propria opinione su cosa consideri un «numero notevole o cospicuo» in termini percentuali, ha dato la sua opinione sulle soglie utilizzate dai diversi stati. Da questi pareri risulta chiaro che, sia per quanto concerne i rapporti con l'amministrazione pubblica sia per quanto concerne la toponomastica, una percentuale di una popolazione di minoranza fino al 50% degli abitanti di una certa area andrebbe al di là dei requisiti di «un numero notevole». Si potrebbe dunque sostenere che la soglia del 30% rappresenti lo standard minimo assoluto che gli stati devono rispettare in questo campo, sebbene il Comitato Consultivo preferisca l'utilizzo della soglia del 20%. Una popolazione di minoranza del 10% che potrebbe essere considerato come una *best practice* da parte del Comitato. Hofman R., Friberg E., *op. cit.*, p.132.

<sup>313</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par. 56; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.*, del 1 dicembre 2008, par. 147.

vengano impiegati nella toponomastica dei luoghi o nelle denominazioni delle istituzioni pubbliche. Gli organi del governo locale, secondo quanto stabilito nel *memorandum*, prima di procedere con la ridefinizione dei nomi, avrebbero il dovere di consultare i rappresentanti delle organizzazioni della società civile attive in queste zone e quelli dei gruppi di minoranza. Tuttavia, nella pratica, il Comitato ha messo in evidenza come la ridefinizione toponomastica sia soggetta ancora ad una autorizzazione del governo centrale<sup>314</sup>.

In conclusione, per quanto concerne il rispetto di questi diritti in Albania il Comitato Consultivo ha sottolineato la necessità di un quadro giuridico e amministrativo chiaro. Il collocamento volontario di segnali stradali bilingui o l'uso *de facto* di una lingua di minoranza nelle relazioni con le pubbliche autorità non soddisfa a pieno, secondo il Comitato Consultivo, i requisiti di cui all'Articolo 10 e 11 della FCNM e deve essere chiaro in quali circostanze questi diritti devono essere garantiti<sup>315</sup>. Anche la Commissione nel suo rapporto del 2006 ha lamentato l'assenza di progressi rispetto all'uso "amministrativo" delle lingue minoritarie<sup>316</sup>, così tra gli obiettivi di medio termine dell'*Accession Partnership* del 2008 viene richiesto all'Albania di impegnarsi nei confronti

---

<sup>314</sup> Ibidem, par. 149.

<sup>315</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *op. cit.* del 12 settembre 2002, par. 53; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *op. cit.*, del 1 dicembre 2008, par. 142, 144 e 145.

<sup>316</sup> Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2006 (...) cit.*, p. 14.

della Convenzione Quadro ed in particolare in relazione all'utilizzo delle lingue minori nei rapporti con le autorità e nell'uso di nomi locali tradizionali<sup>317</sup>.

---

<sup>317</sup> Council of the European Union, *Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania and repealing Decision 2006/54/EC*. 2008/210/EC, disponibile in: <http://eur-lex.europa.eu>.

## 6. *La partecipazione alla vita pubblica*

La vecchia legislazione elettorale relativa alla elezione dell'Assemblea Popolare della Repubblica d'Albania, legge n. 7556 del 4 febbraio del 1992 e quella sui partiti politici, oramai non più in vigore, la legge n. 7502 del 25 luglio 1991, impedivano di fatto la partecipazione alla vita pubblica da parte dei gruppi, associazioni o organizzazioni di gruppi appartenenti alle minoranze nazionali<sup>318</sup>. La prima vietava la partecipazione alle elezioni nazionali alle «organizzazioni di massa», con l'obiettivo di evitare, nel periodo immediatamente successivo alla caduta del regime comunista, la presenza sulla scena politica delle vecchie associazioni e organizzazioni corporative istituite durante il periodo del regime di Hoxha. La seconda, al fine di dare attuazione all'art.9 della Costituzione della Repubblica d'Albania<sup>319</sup>, proibiva la formazione di partiti «su una base politica, religiosa e regionale». Sulla base del combinato disposto di cui sopra, alle elezioni del 1991 e del 1992 fu negata la partecipazione alla organizzazione

---

<sup>318</sup> Lococi K., *Electoral Law in Eastern Europe: Albania, in East European Constitutional Review*, vol. 3, 1994, pp. 42-50

<sup>319</sup> Art.9 c.2 della Costituzione d'Albania del 1998 recita: «I partiti politici e le altre organizzazioni, i programmi e le attività delle quali si fondano su metodi totalitari, che istigano e stimolano l'odio razziale, religioso, regionale o etnico, che usano violenza per prendere il governo o per influire sulla politica statale, e quelli con carattere illegale, sono proibiti dalla legge».

politica e culturale *Omonia*, fondata nel 1991 da rappresentanti della comunità greca<sup>320</sup>.

L'esclusione dalla rappresentanza politica delle minoranze nazionali presenti sul territorio albanese, causata dalle leggi suddette, è stata criticata da parte del Parlamento Europeo nella risoluzione sui diritti politici delle minoranze in Albania del 13 febbraio 1992. Il Parlamento invitava altresì i Governi europei a sensibilizzare quello albanese al fine di ottenere specifiche disposizioni legislative tese a promuovere la rappresentanza e la partecipazione politica per gli appartenenti a gruppi minoritari presenti in Albania.

Nell'attuale ordinamento albanese non è presente alcuna disposizione volta alla promozione della partecipazione alla vita pubblica da parte di gruppi politici di minoranze nazionali, tuttavia nei testi legislativi su menzionati è scomparsa qualsiasi discriminazione nei loro confronti. Successivamente la legge n. 8218 del 16 maggio del 1997 emendava in varie parti il testo della legge elettorale del 1992 ed eliminava il divieto di partecipazione alle elezioni previsto per le organizzazioni. La sottoscrizione da parte dello Stato albanese della

---

<sup>320</sup> *Omonia* è un'Associazione politico-culturale nata negli anni novanta per promuovere e tutelare gli interessi della minoranza greca in Albania. Essa partecipò alle prime elezioni politiche conquistando due seggi. *Omonia* conta oggi circa 200.000 iscritti, ha il suo centro nel comune di *Derviqan*, ma ha anche sezioni in Saranda, *Delvinë*, Girocastro e Tirana, e sottosezioni in Korçia, Valona e *Përmet*. Sulla fondazione ed organizzazione di *Omonia* vedi in particolare: *Greek Helsinki Monitor, Greeks of Albania and Albanians in Greece*, 1994, disponibile in: [www.greekhelsinki.gr](http://www.greekhelsinki.gr).

Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, avvenuta il 28 settembre del 1999, sottopose la necessità di rivedere la legge sui partiti politici per quanto riguarda le associazioni politiche con carattere etnico. La nuova normativa sui partiti politici, la legge n. 8580 del 17 Febbraio 2000, accoglie in pieno gli impegni presi in campo internazionale, ammettendo la formazione di partiti politici su base etnica, escludendo però quelle formazioni politiche i cui programmi e le cui attività sono basati su metodi totalitari, che incitano e supportano l'odio etnico, razziale, religioso (art. 9 della Costituzione della Repubblica d'Albania).

Per ovviare alla vecchia normativa che di fatto impediva la creazione dei partiti politici su base etnica o religiosa, i parlamentari dell'*Omonia* abbandonarono il loro soggetto politico e ne crearono uno nuovo. Dal 1992 è dunque presente sulla scena politica nazionale l'«Unione per i diritti umani» (*Partia Bashkimi për të drejtat e Njeriut – PBDNJ*), una formazione politica che non presentava un carattere esplicitamente etnico, ma che aveva nei suoi obiettivi politici la difesa dei diritti delle minoranze nazionali ed ha la sua base elettorale principalmente nella comunità greca. Nel 2005, una volta rimossi i limiti alla creazione di partiti politici su base etnica, è nata, da una scissione sorta all'interno dell'Unione, l'«Alleanza macedone per l'integrazione europea» (*Aleanca e Maqedonasve për Integrim Evropian - AMIE*). Quest'ultima, composta dalle associazioni *Mir*, *Med*, *Gora* e dalle organizzazioni politiche e sociali per la protezione dei

macedoni in Albania *Druzho Prespa*, ha come base elettorale la minoranza macedone.

Per quanto concerne il sistema elettorale, la Costituzione non contiene previsioni specifiche per le minoranze etniche. Fino alle ultime elezioni del giugno del 2009 il Paese era suddiviso in 100 zone elettorali uninominali sul modello «*First Past the Post system*», mentre 40 mandati venivano suddivisi proporzionalmente tra i partiti che superavano la soglia del 2,5% e le coalizioni che superavano la soglia del 4% dei voti<sup>321</sup>. L'utilizzo della formula elettorale mista aveva sicuramente favorito l'accesso al Parlamento per i partiti etnici: l'Unione per i diritti umani nel 2001 ha ricevuto il 2,6% dei voti e 3 membri nel Parlamento ed in quelle del 2005 ha ricevuto 2,6% dei voti e 2 membri nel Parlamento. La normativa elettorale è stata superata con le modifiche apportate il 21 aprile 2008 alla Costituzione e alla legge elettorale<sup>322</sup>. In

---

<sup>321</sup> L'art.64 C.1 della Costituzione della Repubblica d'Albania del 1998, prima degli emendamenti dell'aprile del 2008, recitava: «1) Il Parlamento si compone di 140 deputati; 100 deputati sono eletti direttamente in collegi uninominali ognuno un numero più o meno simile di elettori, 40 deputati sono scelti tramite liste di candidati dei partiti o coalizioni di partiti secondo l'ordine di lista proposto; 2) Il numero totale dei deputati di ogni partito o coalizione di partiti si stabilisce in rapporto, il più vicino possibile, ai voti validi presi da loro in tutto il paese nel primo turno di elezioni; 3) I partiti che ottengono meno del 2.5% e le coalizioni che conseguano meno del 4% dei voti validi espressi in tutto il paese nel primo turno delle elezioni non si possono avvalere delle rispettive liste di candidati.»

<sup>322</sup> La Costituzione è stata emendata con legge costituzionale n.2 del 21 aprile 2008. Sulla riforma costituzionale vedi: ACFC, *Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania*, opinion n.418,

pratica è stato messo fine all'esperienza elettorale con una formula mista ricorrendo ad un sistema proporzionale con liste chiuse basato sulla divisione amministrativa in 12 circoscrizioni plurinomiali, corrispondenti alle 12 regioni amministrative. Per poter accedere alla ripartizione dei seggi, i singoli partiti devono superare la soglia formale del 3% dei voti, mentre le coalizioni devono raggiungere il 5%. La riforma del sistema elettorale, tesa all'introduzione del bipolarismo, è stata fortemente contestata dai piccoli partiti albanesi ed in particolare da quelli di matrice etnica che richiedevano, all'interno della riforma costituzionale, la previsione di speciali disposizioni volte a garantire una loro rappresentatività. I risultati delle recenti elezioni del giugno del 2009 hanno evidenziato un inevitabile calo nella rappresentanza dei partiti etnici in Parlamento: il PBDNJ si è presentato all'interno della coalizione «Unione per il cambiamento» (socialdemocratici e progressisti), ottenendo 18.078 voti, pari all' 1.19% e ricevendo un seggio al Parlamento nazionale, mentre l'«Alleanza macedone» ha ottenuto 1.067 voti, pari al 0.07%, senza avere alcun rappresentante in Parlamento.

Per quanto concerne le elezioni amministrative, gli art.76-77 del codice elettorale per gli Enti Locali del 22 maggio 2003 prevedono, in attuazione dell'articolo 109

---

CDL-AD(2008)033 del 15 dicembre 2008, disponibile su: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int). Il nuovo codice elettorale è stato approvato con legge n.10019 del 29 dicembre 2008. Sul nuovo codice elettorale vedi: ACFC, *Opinion on the Electoral Code of the Republic of Albania*, opinion n.513, CDL-AD(2009)005 del 13 marzo 2009; disponibile su: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

della Costituzione, l'adozione del sistema maggioritario per la designazione del Sindaco con voto segreto a suffragio universale e diretto, mentre i membri dei Consigli comunali sono eletti direttamente dalla popolazione con sistema proporzionale. Questo tipo di normativa avvantaggia molto, nelle zone di prevalenza, i gruppi minoritari. Alle elezioni locali del febbraio 2007, il primo test politico per l'Alleanza macedone, quest'ultima ha ottenuto 1.086 voti, pari al 0,08%, con 4 consiglieri comunali (1 in *Trebisht* e 3 in *Liqenas*) ed un sindaco (quello di *Liqenas*); l'Unione ha ottenuto la maggioranza nei consigli comunali e 15 sindaci eletti appartenevano al PBDNJ<sup>323</sup>. Per mancanza di statistiche affidabili, risulta difficile valutare il grado di effettiva partecipazione politica delle persone appartenenti a determinati gruppi minoritari, in particolare quella egiziana. Secondo gli organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa queste ultime risultano sottorappresentate negli organi politici e governativi delle municipalità e delle regioni dove rappresentano una porzione significativa della popolazione<sup>324</sup>.

Per quanto concerne l'effettiva partecipazione agli affari pubblici da parte delle minoranze, il Comitato Consultivo e la Commissione Europea, come il Parlamento europeo in passato, lamentano la loro poca rappresentanza all'interno del Parlamento nazionale ed invitano le autorità

---

<sup>323</sup> La comunità greca rappresenta la maggioranza della popolazione nei comuni di *Dropull*, *Dhivër*, *Pogon*, *Mesopotam*, *Finiq*, *Aliko*, *Livadhja*, *Hamara*.

<sup>324</sup> Consiglio d'Europa, *European Commission against Racism and Intolerance, Third Report on Albania*, 2005, par. 94.

albanesi ad assicurare, attraverso apposite disposizioni legislative, l'effettiva partecipazione di tutte le persone appartenenti alle minoranze nazionali all'interno del processo politico<sup>325</sup>.

Quest'ultima sarebbe limitata anche da una serie di pratiche preoccupanti che si sono rivelate delle costanti durante tutte le esperienze elettorali in Albania. La prima è relativa alla registrazione nelle liste elettorali delle zone in cui sono concentrate le minoranze di numerosi candidati «pseudo-indipendenti», che riducono le possibilità di elezione di un candidato delle minoranze. Si tratterebbe di una pratica gestita dai principali partiti nazionali con l'intenzione di disperdere i voti nei distretti elettorali in cui sono concentrate le minoranze nazionali<sup>326</sup>. La seconda pratica è quella delle minacce e intimidazioni alle persone appartenenti alle minoranze nazionali. Il Comitato Consultivo ha rilevato numerosi episodi di ostilità nei confronti della minoranza greca, con la presenza anche di tensioni e retorica nazionalista durante le elezioni comunali a *Himare* e *Dhermi* nell'ottobre del 2000<sup>327</sup>; episodi simili nella stessa zona sono stati denunciati anche dagli

---

<sup>325</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.*, del 12 settembre 2002, par.72; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.*, del 1 dicembre 2008, par.201; *Commission Report of 2004*, p.10.

<sup>326</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.*, del 12 settembre 2002, par.73.

<sup>327</sup> *Ibidem*, par.73.

osservatori dell'OSCE nelle elezioni comunali del 2003 e 2007<sup>328</sup>.

In merito alle modalità attraverso cui il Governo albanese dovrebbe promuovere la partecipazione politica delle minoranze, il Comitato fa riferimento al commentario da lui redatto in materia, che indica tra i presupposti per garantire la rappresentanza politica delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, oltre ai diritti di voto attivi e passivi e la possibilità di organizzarsi in partiti politici, alcune misure speciali, quali l'esenzione dalla soglia minima elettorale o dall'obbligo di raccogliere un certo numero di firme per registrare i candidati. Infine vengono incoraggiate garanzie costituzionali per la rappresentatività delle minoranze in parlamento, quali ad esempio quote o seggi garantiti<sup>329</sup>.

L'assenza di dati statistici affidabili non consente di avere un quadro chiaro della rappresentatività dei gruppi di minoranza all'interno della pubblica amministrazione. Il Comitato Consultivo evidenzia tuttavia la continua denuncia da parte dei gruppi minoritari relativamente all'assenza di iniziative per incrementare la loro presenza

---

<sup>328</sup> OSCE/ODIHR, *Local Government Elections 1 and 15 October 2000, Final Report*, 11 dicembre 2000; e OSCE/ODIHR, *Local Government Elections 12 October 2003 – 25, Final Report*, 25 febbraio 2004. I rapporti dell'OSCE/ODIHR sulle elezioni comunali del 2003 e 2007 denunciano un clima teso e caratterizzato da episodi di violenza e evidenti abusi come episodi di voto multipli e manomissioni elettorali.

<sup>329</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Commentary on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, 31DOC(2008)001, del 27 febbraio 2008, disponibile in: : [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

nel servizio pubblico, in particolare in quello militare e giudiziario<sup>330</sup>.

---

<sup>330</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.*, del 12 settembre 2002, par.75.

## *7. L'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione e le sue conseguenze in materia di protezione delle minoranze*

Successivamente alla firma dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione con l'Unione Europea, nel gennaio del 2003, l'obiettivo di un adeguato livello di tutela delle minoranze nazionali è diventato oggetto di verifica periodica non solo da parte della Commissione europea, che svolge un ruolo di controllo regolare sulle misure legislative adottate in merito, ma anche da parte dei vari organi del Consiglio d'Europa come l'Assemblea parlamentare e la Commissione di Venezia che svolgono un ruolo di assistenza preventiva.

Al fine di monitorare i progressi in materia e promuovere iniziative legislative tese a garantire il pieno esercizio dei diritti delle minoranze e la loro effettiva partecipazione alla vita pubblica, a livello dell'amministrazione centrale sono stati istituiti, a partire dal 2004, una serie di uffici specifici. Fino ad allora esisteva un unico ufficio per le minoranze nazionali, istituito nel 1998 all'interno del Ministero del Governo Locale e dal 1999 del Ministero degli Interni, con lo specifico compito di monitorare l'effettiva partecipazione delle minoranze ai processi decisionali all'interno degli organi politici degli enti locali. Con la decisione n. 127 dell'11 marzo 2004 è stato creato un «Consiglio di Stato per le minoranze» all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sotto la diretta responsabilità del Primo Ministro, con poteri consultivi. Allo scopo di facilitare la partecipazione delle minoranze nazionali alla vita politica del paese, il Comitato

discute, promuove, regola e risolve questioni relative all'esercizio e la protezione dei diritti delle minoranze; è tenuto a cooperare con le unità competenti statali e di autogoverno, con i rappresentanti delle minoranze; trasmette opinioni e richieste al Parlamento ed al Governo e coopera con tutti gli organi di governo sulla protezione delle minoranze. Inoltre nel 2007 da parte del Ministero degli Affari Esteri è stato istituito all'interno della «Direzione Generale per le relazioni multilaterali» il «Dipartimento per le minoranze nazionali». Quest'ultimo ha il compito di rispettare gli obblighi e gli impegni internazionali dell'Albania nel campo dei diritti delle minoranze linguistiche, di stabilire e condurre il dialogo ufficiale con le organizzazioni rappresentative delle minoranze nazionali e mediare tra loro ed il governo nazionale. Al dipartimento sono demandati anche iniziative tese alla tutela e lo sviluppo della identità nazionale, religiosa, culturale e linguistica delle minoranze nazionali, ai fini di una maggiore sensibilizzazione della opinione pubblica rispetto alla tematica della tolleranza e della comprensione inter-etnica. All'interno del «Dipartimento dell'istruzione primaria» del Ministero dell'Educazione e della Scienza è presente dal 2004 un ufficio che si occupa specificatamente dell'educazione dei bambini appartenenti ai gruppo minoritari. Nello stesso anno con la direttiva n. 213/2 del 22 giugno all'interno del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali è stata creata una unità di monitoraggio per l'attuazione della strategia per il miglioramento delle condizioni di vita della minoranza Rom. Questa unità ha intrapreso relazioni e uno scambio di

informazioni sia a livello centrale con i Ministeri che a livello locale con il distretto e le municipalità, in merito al raggiungimento degli obiettivi della *National Strategy for the Roma*. In particolare gli obiettivi dell'unità risultano essere la identificazione delle problematiche della comunità Rom nei diversi distretti, un'opera di sensibilizzazione presso gli enti locali in merito alla strategia, la elaborazione di progetti riguardanti le diverse comunità Rom, tesi al miglioramento delle loro condizioni di vita e alla loro integrazione sociale ed economica<sup>331</sup>.

Nel 2006 il Ministero albanese dell'Integrazione Europea, in conseguenza alla firma dell'accordo ha pubblicato una strategia, il *National Plan for the Implementation of the Stabilisation and Association Agreement, 2007-2012*, dove, in materia di tutela di diritti delle minoranze, tra gli obiettivi di medio termine si prevedeva la firma della Carta europea sulle lingue regionali e minoritarie e la redazione di disposizioni legislative tali da garantire l'effettivo esercizio dei diritti costituzionali relativi all'istruzione nella propria madrelingua, alla toponomastica, all'accesso ai media, alla partecipazione della vita pubblica<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup> Per un quadro piuttosto completo degli uffici dedicati ad attività di monitoraggio e consultazione in materia di minoranze nazionali, cfr. Nazioni Unite, *Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Reports submitted by State Parties under Article 9 of the Convention, Fourth Periodic Reports of State Parties under article 9 of the Convention, Albania, 12 March 2003, CERD/C/397/Add.I, par.121-126.*

<sup>332</sup> Ministero dell'Integrazione Europea della Repubblica d'Albania, *cit.*, pp.47-51.

Tuttavia, la messa in essere di istituzioni dedicate alla salvaguardia dei diritti delle minoranze viene comunque indicata come il principale risultato in materia sia da parte della Commissione sia del Consiglio. Entrambi, pur riconoscendo l'importanza degli sforzi che l'Albania ha intrapreso negli ultimi anni al fine di aumentare il livello e la qualità del dialogo tra le minoranze nazionali e le più alte autorità governative attraverso la istituzione di organi specializzati<sup>333</sup>, denunciano la profonda frattura che separa la *law in the books* dalla *law in action*: alla formale previsione di strumenti di protezione non sempre corrispondono la volontà o la capacità di darne la concreta attuazione. In particolare si denuncia l'esclusione dal godimento dei diritti costituzionalmente ricevuti da parte dei gruppi minoritari di minore entità e dispersi sul territorio – ovvero

---

<sup>333</sup> Rispetto a queste istituzioni specializzati: la Commissione evidenzia la mancanza di regole chiare riguardanti le competenze e l'organizzazione degli organi o degli uffici dedicati alla tutela delle minoranze, ed in particolare del Consiglio di Stato per le minoranze. Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania. Stabilisation and Association Report. 2004*, COM(2004) 203 final, p.10; Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2006 (...) op. cit.*, p.14. Disponibili in: [www.delalb.ec.europa.eu](http://www.delalb.ec.europa.eu). Il Comitato Consultivo ha suggerito l'istituzione di organi simili in tutti i ministeri ed ha auspicato in quelli esistenti e futuri un maggiore coinvolgimento di gruppi consultivi, composti da persone appartenenti alle minoranze nazionali. Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *cit.* del 12 settembre 2002, par.67.

soprattutto delle comunità nazionali egiziane e valacche e di quelle etniche come i rom<sup>334</sup>.

---

<sup>334</sup> Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2009 (...) cit.*, p.17; *Commission Staff Working Document. Albania 2008 (...) cit.*, pp.16-17 Disponibili in: [www.delalb.ec.europa.eu](http://www.delalb.ec.europa.eu). Consiglio d'Europa, *Resolution on the implementation of the Framework Convention (...) cit.*, 8/7/2009, pp.1-3. Disponibile in: <http://ec.europa.eu>.

## Capitolo Quinto

### Un ordinamento multinazionale: i diritti delle minoranze in Bosnia-Erzegovina

#### *1. La struttura demografica della Bosnia-Erzegovina*

L'ultimo censimento ufficiale sulla popolazione della Bosnia-Erzegovina risale al 1991<sup>335</sup>, secondo quest'ultimo su una popolazione di 4.377.033 unità, i maggiori gruppi etnici erano così distribuiti: musulmani (corrispondenti, oggi, ai bosniaci) rappresentavano il 43,47% della popolazione, i serbi il 31,21% e i croati il 17,38% , il gruppo degli Jugoslavi<sup>336</sup> 5,54% e varie minoranze 2,40%<sup>337</sup> tra cui una popolazione Rom (0,2% del totale della popolazione). Sul territorio della Repubblica si trovavano alcune aree di relativa concentrazione dei gruppi etnici in piccole regioni o in singole municipalità: i serbi nelle aree centro-settentrionali e intorno alla punta meridionale della

---

<sup>335</sup> I dati del censimento del 1991 si possono trovare sia sul sito del Ministero della Federazione della Bosnia-Erzegovina per i diritti umani: [www.mhrr.gov.ba](http://www.mhrr.gov.ba), sia sul sito dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, rappresentanza in Bosnia-Erzegovina: [www.unhcr.ba](http://www.unhcr.ba).

<sup>336</sup> Macedoni (1596), montenegrini (10.048), sloveni (2190). I dati del censimento del 1991 possono essere reperibili presso il Bureau of Statistics of the Entities, *Uporedni Pokazatelji o izbjeglicama, raseljenim osobama i povratnicima, provedbi imovinskih zakoni rekonstrukciji u BiH od 1991*, ottobre 2003.

<sup>337</sup> Tra questi il censimento del 1991 rilevava: italiani (732), albanesi (4.922), ucraini (3929), ungheresi (893), cechi (590), polacchi (526), tedeschi (470), slovacchi (297), ebrei (426), russi (297), turchi (267), rumeni (162), ruteni (133), rom (8.864). Ibidem.

Repubblica, i Croati nell'Erzegovina occidentale. Aldilà di questi casi, tutti i gruppi nazionali vivevano strettamente intrecciati e risultava difficile tracciare una linea netta tra i diversi gruppi etnici. La gran parte della popolazione viveva dunque in una situazione di intensa convivenza multietnica: dei 109 comuni componenti la Bosnia-Erzegovina nel 1991, soltanto 15 avevano una qualche maggioranza etnica superiore all'85%, due a maggioranza musulmana, sei a maggioranza serba e sette a maggioranza croata, mentre 27 comuni non avevano nessuna maggioranza definibile, i restanti 67 comuni avevano maggioranze comprese tra il 50 e l'85%<sup>338</sup>.

Tuttavia i dati suddetti sulla composizione demografica del paese non possono essere considerati corrispondenti alla situazione attuale della popolazione: a causa della guerra del 1992-1995 circa un milione e mezzo di persone risultano disperse o rifugiate in altri paesi e nel 1996 solo 900.000 risultano essere ritornate in patria, ma non nelle regioni di origine<sup>339</sup>. In considerazione della necessità di aggiornare i dati del censimento del 1991 l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNCHR) nel 1996 ne ha effettuato uno, che tuttavia non è stato riconosciuto da parte del Governo della Federazione. I dati delle stime, sia pure non ufficiali, vengono tuttavia

---

<sup>338</sup> Per i dati suddivisi per municipalità, vedi: <http://josip.purger.com>.

<sup>339</sup> Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina, *Report on the status of Human Rights in Bosnia and Herzegovina*, January-December 2004.

costantemente utilizzati dalle istituzioni pubbliche<sup>340</sup> e contano una popolazione totale pari a 3,919,953 abitanti di cui il 46,1% della popolazione appartenente al gruppo dei Bosniaci, il 37,9% a quello dei Serbi, il 14,6% a quello dei Croati e varie minoranze al 1,5%<sup>341</sup>.

---

<sup>340</sup> Come ad esempio la decisione della Corte costituzionale U 5/98, del 1/7/2000 sui «popoli costituenti» vedi infra, para. 5.

<sup>341</sup>Dati disponibili in: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

## *2. La transizione della Bosnia-Erzegovina: l'indipendenza, la guerra e l'Accordo Quadro*

La distruzione del sistema della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia e la sua fine in quanto Stato, ha originato la creazione di nuovi Stati sovrani, che tuttavia non ha avuto luogo secondo i medesimi schemi. Mentre la Croazia, la Slovenia e la Macedonia, per mezzo di una secessione, sono addivenute alla costituzione di nuovi Stati indipendenti e sovrani, la Serbia ed il Montenegro hanno formato assieme un nuovo Stato, denominato «Repubblica Federale di Jugoslavia», la creazione della Bosnia-Erzegovina ha seguito tutt'altro schema e presenta caratteristiche del tutto peculiari rispetto agli altri Paesi della ex Jugoslavia<sup>342</sup>. In seguito al riconoscimento per

---

<sup>342</sup> Per quanto riguarda la Croazia, la sua completa separazione dalla Jugoslavia ha avuto luogo nell'ottobre del 1991, all'inizio del 1992 essa ha ottenuto il riconoscimento internazionale ed è divenuta membro delle Nazioni Unite. Tale processo è stato accompagnato da una guerra interna tra popoli differenti, che ha avuto come suo esito la pulizia etnica, con l'allontanamento forzato dei serbi dalla terra serba e dagli altri territori in cui i serbi risiedevano (con un esodo di oltre trecentomila serbi). L'atto finale costitutivo della Slovenia, al termini di confronti bellici di breve durata, è stato l'approvazione della Costituzione del dicembre del 1991. Ha poi avuto luogo il riconoscimento internazionale e, nel maggio del 1992, essa è stata ammessa a far parte delle Nazioni Unite. Anche il processo con cui la Macedonia ha ottenuto la indipendenza si è svolto in maniera controversa. Il Parlamento macedone ha approvato la propria Costituzione nel novembre del 1991, ma la secessione definitiva dall'ex Jugoslavia è stata realizzata solo con la pacifica evacuazione delle forze militari dalla Macedonia, con il graduale riconoscimento della

l'indipendenza della Slovenia e della Croazia, La Commissione Badinter, incaricata dalla Comunità Europea di pronunciarsi sulla dissoluzione della ex-Jugoslavia, prese atto della fine della Federazione Jugoslava e riconobbe il diritto alla secessione alle repubbliche che componevano la Federazione sulla base dei confini amministrativi esistenti. La stessa chiese alla Bosnia-Erzegovina di organizzare un referendum sull'autodeterminazione della repubblica. Quest'ultimo, boicottato da gran parte dei serbi della Bosnia che nel gennaio del 1992 avevano proclamato l'indipendenza della Regione da loro abitata con il nome di «Repubblica del popolo serbo della Bosnia-Erzegovina», si tenne il 29 febbraio-1 marzo del 1992, ma vi parteciparono solo i musulmani bosniaci ed i croati di Bosnia che votarono compatti a favore dell'indipendenza. Il Parlamento bosniaco proclamò l'indipendenza della repubblica il 3 marzo, anche stavolta in assenza dei deputati serbi che

---

Macedonia da parte degli altri Stati e l'ammissione alle Nazioni Unite con la denominazione di «ex Repubblica Jugoslava di Macedonia». Il nuovo Stato si è trovato a dover fronteggiare seri problemi con la maggioranza albanese nella parte occidentale del Paese, la quale richiedeva il riconoscimento del suo *status* maggioritario e l'autonomia politica e territoriale, nonché la legalizzazione dell'Università albanese in quella parte della Macedonia. Fin dall'inizio vi sono stati problemi irrisolti con i greci relativamente all'uso della denominazione di Macedonia ed al riconoscimento della maggioranza macedone nel nord della Grecia. La creazione della Repubblica Federale di Jugoslavia è stata realizzata con l'approvazione della Costituzione dell'aprile del 1992 ed ha avuto luogo mediante l'unione della Serbia e del Montenegro.

avevano abbandonato l'Assemblea e stavano iniziando a dare forma alle proprie istituzioni separatiste. I dissensi si sono tramutati in conflitti, che poi hanno assunto i connotati di una guerra civile e tra nazioni, nonché di guerra di religione, cominciata all'inizio del maggio 1992<sup>343</sup>. Nel frattempo, nel territorio della ex Repubblica della Bosnia-Erzegovina, si sono formate due entità statali completamente nuove, ovvero, da una parte, la Repubblica Srpska (o Repubblica serba) e la *Herzeg-Bosnia* Croata, mentre nella restante parte del territorio è stata proclamata la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, abitata in maggioranza da popolazione musulmana. La guerra si è protratta per tre anni ed è terminata quando, grazie all'intervento della Comunità Internazionale a Dayton,

---

<sup>343</sup> Il 2 maggio 1992 l'esercito federale e le milizie serbe bloccarono tutti gli accessi a Sarajevo, ponendo la capitale sotto un assedio destinato a durare ben 43 mesi. Stragi, stupri e deportazioni proseguirono per tutta la durata della guerra, in uno scenario di pulizia etnica culminato, nel luglio del 1995, nel massacro di *Srebrenica*, costato la vita a circa 8.000 civili bosniaci. I tre anni di guerra videro il governo centrale costretto a fronteggiare anche sporadici scontri con le milizie croate, cui nel marzo del 1994 pose fine la creazione della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, e un tentativo di secessione da parte della Provincia Autonoma della Bosnia Occidentale, appoggiato dai governi di Belgrado e Zagabria. La guerra si chiuse con un bilancio di circa 102.000 morti e 1.326.000 profughi, il più pesante registrato sul suolo europeo dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale. Sulla transizione della Bosnia-Erzegovina: Bourgarel X., *Bosnie. Anatomie d'un conflit*. Paris, 1996; Burg S.L., Shoup P. S., *The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, Londra, 2000; Imamovic M., *Bosnia and Herzegovina, Evolution of its Political and Legal Institutions*, Sarajevo, 2006, pp.285-391.

nell'Ohio, il 21 novembre del 1995 i capi di stato bosniaco Alija Izetbegović, serbo Slobodan Milošević e croato Franjo Tuđman siglano l'accordo di pace, che trasforma la Bosnia-Erzegovina in una Repubblica federale, assegnandone il 51% del territorio alla Federazione di Bosnia ed Erzegovina e il restante 49% alla Repubblica Serba. La versione definitiva del trattato fu firmata a Parigi il 14 dicembre dello stesso anno.

Sul piano giuridico l'intervento della Comunità Internazionale si è tradotto nell'elaborazione di alcuni principi, sulla base dei quali è stata redatta la Costituzione democratica della Bosnia-Erzegovina. A tale scopo è stata istituita la conferenza internazionale sulla ex Jugoslavia, presieduta da Cyrus Vance e Lord Owen, che sostituiva la conferenza della Comunità europea sulla Jugoslavia. Al termine dei lavori della conferenza, Cyrus Vance e Lord Owen proponevano un'organizzazione statale fondata sui principi della decentralizzazione e della divisione dei poteri. La decentralizzazione era funzionale ad assicurare la pacifica convivenza tra Bosniaci, Serbi e Croati. Ad un governo centrale, responsabile per la difesa nazionale, il commercio internazionale, la cittadinanza e l'imposizione fiscale, si sarebbero affiancate le province, competenti in varie materie, tra le quali l'educazione, la salute e il *welfare*, la cultura, l'imposizione fiscale a livello provinciale. Competenze concorrenti sarebbero state svolte nell'ambito della protezione dell'ambiente e dell'esercizio del potere giudiziario. Quanto alla separazione dei poteri, il piano prevedeva un Parlamento bicamerale e una Presidenza, titolare del potere esecutivo, che sarebbe stata composta dai

Governatori di tutte le province. Il Primo Ministro sarebbe stato eletto dalla Camera bassa, mentre i ministri sarebbero stati nominati, con il consenso della Presidenza, in modo da garantire una equilibrata rappresentanza tra i gruppi etnici. Il «piano Vance-Owen», sebbene non approvato, ha costituito la base per l'approvazione, a Dayton nel mese di novembre 1995, del *General Framework Agreement* ovvero dell'Accordo Quadro di Dayton<sup>344</sup>.

Quest'ultimo è composto di 11 articoli contenenti i principi generali ed 11 allegati riguardanti le modalità di instaurazione della pace e di ricostruzione dello Stato bosniaco. Gli undici allegati nel loro insieme disciplinano i due aspetti principali dell'Accordo, quelli militari e quelli civili; tra questi ultimi l'allegato 4 regola l'organizzazione costituzionale dello Stato della Bosnia-Erzegovina, rappresentando una sorta di «Costituzione internazionale», difficilmente inquadrabile entro le categorie del potere costituente originario e derivato. Il testo, indubbiamente espressione di potere costituente originario, in quanto adottato in rottura con l'ordine costituzionale precedente,

---

<sup>344</sup> Sull'Accordo di Dayton: Flanz G. H., *Bosnia and Herzegovina. Introductory and Comparative Notes*, in Flanz G. H. (a cura di), *Constitutions of the Countless of the World*, New York, 2000; Marko J., *The Ethno-National Effect, of Territorial Delimitation in Bosnia and Herzegovina*, in *European Commission for Democracy through Law, Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities, Proceedings of the Unibem Seminar organized in Lausanne on 25-27 April 1996 in cooperation with the Swiss Institute of Comparative Law, Council of Europe*, 1996, pp.189-212; Ducasse-Rogier M., *A la recherche de la Bosnie-Herzegovine: la mise en oeuvre de l'accord de paix de Dayton*, Parigi, 2003, pp.86-88.

promana tuttavia da una peculiare forma di potere costituente, non interno e unitario, ma internazionale<sup>345</sup>.

---

<sup>345</sup> Pech L., *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol.2, 2000, p.421.

### *3. La nuova fisionomia costituzionale: il federalismo etnico di Dayton*

L'organizzazione statale istituita dall'Accordo di Dayton per la Bosnia-Erzegovina è stato il risultato di un compromesso tra la posizione della Comunità Internazionale e quella delle parti belligeranti che durante la guerra si erano costituite in entità statali o para-statali. La Comunità Internazionale premeva per il mantenimento dell'unità e dell'integrità dello Stato, mentre le Entità puntavano alla maggiore autonomia possibile. Il risultato è uno stato federale composto da due «entità»: la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica *Srpska* o serba<sup>346</sup>, assai simili nella superficie (51% alla Federazione e 49% alla Repubblica Serba). Il riparto delle competenze tra le istituzioni della Bosnia-Erzegovina e le entità è stabilito dall'art. III dell'annesso. Rientrano nelle competenze della prima: la politica estera; il commercio estero; la politica doganale; la politica monetaria; l'allocazione delle risorse

---

<sup>346</sup> Art.1-3. Le Costituzioni delle due entità erano state adottate, come Costituzioni di Stati sovrani, prima dell'Accordo di Dayton. La Repubblica serba dichiarò la propria indipendenza dalla Bosnia-Erzegovina il 28.02.1992 e la sua Costituzione è stata adottata il 07.04.1992. La Federazione trovò la sua origine nell'Accordo di Washington tra croati e bosgnacchi del 18.03.1994 che concluse la guerra croato-musulmana; il 24.06.1994, un'assemblea costituente adottò la Costituzione federale. Entrambe le entità vennero vincolate dall'Annesso 4 a uniformare i propri testi a quello centrale nel limite di tre mesi; qualora ciò non fosse stato adempiuto in tempo o completamente le principali contraddizioni con la Costituzione di Dayton sarebbero state rimosse d'autorità.

finanziarie per le istituzioni e le obbligazioni internazionali della Bosnia-Erzegovina; le norme in materia di immigrazione, rifugiati, asilo politico e controllo; l'applicazione del diritto penale internazionale e inter-entità; l'istituzione e il funzionamento di servizi di comunicazione comune e internazionale; la regolamentazione del trasporto inter-entità; il controllo del traffico aereo. Tutte le funzioni non espressamente riservate alla Federazione rientrano tra le competenze delle «entità»<sup>347</sup>. In particolare, esse possono stabilire speciali relazioni con gli Stati vicini; provvedere a tutta l'assistenza necessaria al Governo della Bosnia-Erzegovina; assicurare la protezione e la sicurezza dell'ambiente; stipulare accordi con Stati e organizzazioni internazionali, con il consenso dell'Assemblea parlamentare<sup>348</sup>.

L'Assemblea parlamentare si compone di due Camere: la Camera del Popolo e la Camera dei Rappresentanti. Il potere esecutivo è esercitato da un organo collettivo, la Presidenza. Infine il sistema di giustizia costituzionale è accentrato, affidato ad una Corte costituzionale. Come si vedrà meglio nel paragrafo seguente, le regole di composizione e di funzionamento di tali istituzioni prevedono la partecipazione di tutti i gruppi etnici.

Il X° annesso agli Accordi di Dayton ha attribuito all'Alto Rappresentante, organo nominato nel rispetto delle principali risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il compito di attuare gli aspetti civili degli

---

<sup>347</sup> Art. III-3.

<sup>348</sup> Art. III-2.

Accordi e di renderne l'interpretazione finale. A tali fini, l'Alto Rappresentante esercita numerose e ampie competenze: l'adozione di atti con forza di legge, sia a livello federale che al livello delle Entità, la revisione costituzionale, la rimozione dall'ufficio di funzionari statali o di pubblici ufficiali. L'Alto Rappresentante non gode di legittimazione democratica, né costituisce una autorità giurisdizionale. Di conseguenza, le sue decisioni sono inappellabili, né i soggetti nei cui confronti esse sono rivolte possono esercitare i diritti connessi ai principi del giusto processo. Tale ampiezza di poteri, sia pure necessaria nella prima fase di attuazione degli Accordi di Dayton, è stata tuttavia considerata incompatibile con il carattere democratico e la sovranità della Bosnia-Erzegovina: la Commissione di Venezia, infatti, ne ha auspicato il graduale abbandono<sup>349</sup>.

Una enumerazione dei diritti fondamentali è contenuta nell'art. II dell'Annesso 4. Come le norme sull'organizzazione costituzionale dello Stato, anche quelle sui diritti umani esprimono una totale apertura al diritto internazionale: non solo, infatti, «la Bosnia-Erzegovina e entrambe le Entità assicurano il più alto livello dei diritti umani e delle libertà fondamentali internazionalmente riconosciuti»<sup>350</sup>, ma la Convenzione europea dei diritti dell'uomo trova diretta applicazione nell'ordinamento

---

<sup>349</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venezia, 11 marzo 2005, CDL/AD (2005) 004, punti 84-100.

<sup>350</sup> Art. II-1 Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

interno, formando parte integrante del testo costituzionale<sup>351</sup>.

La Federazione della Bosnia-Erzegovina è articolata in cantoni<sup>352</sup> e municipalità<sup>353</sup>. Il capitolo III regola la ripartizione delle competenze tra Federazione e cantoni, dal quale emerge l'ampiezza dei poteri dell'Entità, che gode, *inter alia*, del potere di concludere accordi militari. Anche la forma di governo della Federazione di Bosnia-Erzegovina si ispira al rispetto del principio di separazione dei poteri. Il Parlamento, bicamerale, è composto dalla Camera dei Rappresentanti e dalla Camera dei popoli<sup>354</sup>; il potere esecutivo è esercitato dal Presidente e dal Governo, composto dal Primo Ministro e 16 Ministri<sup>355</sup>; gli organi supremi del potere giudiziario sono la Corte costituzionale e la Corte suprema<sup>356</sup>. Inoltre, l'art. IV-C-518 della Costituzione della Federazione prevede una Corte dei diritti umani, con il compito di decidere su tutte le

---

<sup>351</sup> Art. II-2 Costituzione della Bosnia-Erzegovina. Sui diritti umani nell'Annesso 4, vedi più approfonditamente: Pajić Z., *The Dayton Constitution or Bosnia and Herzegovina - A Critical Appraisal or its Human Rights Provisions*, in Miillersoll R., Fitzmaurice M., Andenas M. (a cura di), *Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe*, The Hague - London - Boston, 1998, pp.187-193; Stokke H., *Human Rights as a Mechanism for Integration in Bosnia-Herzegovina*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 13/2006, pp. 263-284.

<sup>352</sup> Art. 1-2 Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

<sup>353</sup> Cap. VI Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

<sup>354</sup> Cap. IV-A Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

<sup>355</sup> Cap. 1V-B Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

<sup>356</sup> Cap. IV-C Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

questioni relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali.

La Repubblica *Srpska*, invece, come stabilisce la costituzione dell'Entità, è uno Stato unitario<sup>357</sup>. Il potere legislativo è esercitato dall'Assemblea nazionale, unicamerale<sup>358</sup>; il Presidente della Repubblica è organo di garanzia e rappresentanza della Repubblica<sup>359</sup>; il Governo è composto dal Primo Ministro e dai Ministri<sup>360</sup>; l'organizzazione territoriale si articola in municipalità<sup>361</sup>. Organo di garanzia della Costituzione è la Corte costituzionale<sup>362</sup>.

Il risultato è una struttura istituzionale complessa con 13 parlamenti elettivi dotati di poteri legislativi e i relativi governi (le due entità, lo Stato, i 10 Cantoni della Federazione) con una inevitabile sovrapposizione di competenze ed un conseguente conflittualità tra i diversi livelli di governo. Così delineata, l'organizzazione costituzionale della Bosnia-Erzegovina, continua a sollevare non poche perplessità. In primo luogo, sono stati avanzati dubbi sull'effettivo «valore costituzionale» del testo, che è stato approvato in assenza di qualsivoglia procedimento costituzionale<sup>363</sup>. Inoltre, la stessa forma di stato prescelta è stata definita «illusoria»: il debole legame

---

<sup>357</sup> Art. 1 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>358</sup> Artt. 70-79 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>359</sup> Artt. 80-89 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>360</sup> Artt. 90-99 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>361</sup> Artt. 100-193 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>362</sup> Artt. 115-120 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>363</sup> Nikolic P., *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati della ex Jugoslavia*, Torino, 2000, pp.189-192.

tra la Federazione e ciascuna delle Entità, infatti, rende lo Stato una «federazione sui generis, debole ed incompleta», nella quale vi è un centro debole ed una periferia forte<sup>364</sup>.

In effetti, la Commissione di Venezia ha sollecitato una complessiva riforma del sistema costituzionale della Bosnia-Erzegovina, che, così come risulta sulla base degli Accordi di *Dayton*, non è «né efficiente né razionale»: in particolare, è stata sottolineata la necessità di modificare i criteri di riparto delle competenze tra Entità e Federazione, attribuendo maggiori poteri alla Federazione, di modificare le norme relative al potere di veto delle Entità, di procedere a una riforma delle regole attinenti alla composizione e al sistema elettorale della Presidenza e della Camera dei Popoli, di elaborare un nuovo sistema di organizzazione territoriale e, infine, di ridurre la portata del principio della pari rappresentanza dei popoli costituenti, introducendo norme ispirate al principio di uguaglianza dei cittadini<sup>365</sup>. In attuazione della raccomandazione, ha preso avvio un processo di riforma costituzionale. Il progetto di riforma, che la Commissione di Venezia ha giudicato positivamente, seppure affermando la necessità di ulteriori miglioramenti<sup>366</sup>, non ha ancora condotto, al momento in cui si scrive, all'elaborazione di un testo definitivo.

---

<sup>364</sup> Abazovic D., *Bosnia and Herzegovina: Ten Years after Dayton*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol.5, 2005/6, Leiden/Boston, 2007, p.198.

<sup>365</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Cit.*, CDL/AD (2005) 004, punti 84-100.

<sup>366</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the*

---

*Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg, 7 aprile 2006, opinion  
n. 375/2006, CDL (2006) 027.

#### *4. La democrazia consociativa etnica*

Le peculiarità nella composizione della popolazione, dovuta sia alla tradizione di multi etnicità della Bosnia-Erzegovina, sia alle conseguenze della guerra, si riflettono nella terminologia adottata e nelle soluzioni di organizzazione statale proposte nell'Annesso 4 agli Accordi di Dayton. Il testo costituzionale, infatti, non individua un popolo unitario quale titolare dell'esercizio della sovranità, ma indica, nel preambolo, tre «popoli costitutivi»: i bosniaci, i croati ed i serbi; ad essi si affiancano «gli altri», ovvero tutti coloro che non appartengono a nessuno dei popoli menzionati e che non godono dello status di popolo costituente.

La formula «uno Stato, due entità e tre popoli costituivi distinti dagli altri» della Costituzione federale ha delle conseguenze per quanto concerne la rappresentanza politica ed il coinvolgimento dei gruppi etnici nel governo dello Stato. Mentre il gruppo degli «altri» rimane escluso dalla rappresentanza istituzionale, per cui né la Costituzione, né altre parti dell'accordo di Dayton definiscono le modalità di accesso alle cariche istituzionali per i cittadini che non appartengono ad uno dei tre gruppi o che provengono da famiglie miste, le regole di composizione e di funzionamento delle istituzioni e degli organi federali sono finalizzate a garantire la partecipazione di tutti e tre i popoli costitutivi. In particolare viene garantito il principio paritetico della rappresentanza politica per cui la Camera dei Popoli risulta dunque essere composta da 15 delegati, due terzi

provenienti dalla Federazione (5 croati e 5 bosniaci) ed un terzo dalla Repubblica *Srpska* (5 serbi). La Camera dei Rappresentati comprende 42 membri, due terzi eletti dal territorio della Federazione, un terzo dal territorio della Repubblica *Srpska*<sup>367</sup>. Inoltre la partecipazione di rappresentanti di tutti i gruppi al governo viene garantita dalla composizione della Presidenza. Essa è composta da tre membri: un bosniaco, un croato, ciascuno eletto direttamente dal territorio della Federazione, e un serbo, eletto direttamente dal territorio della Repubblica serba, con la rotazione del *chairman*. Il medesimo principio ispira anche la composizione del governo, i cui ministri possono provenire in numero non superiore ai due terzi dalla Federazione ed i cui vice-ministri non possono appartenere allo stesso gruppo del loro ministro. Infine ad ogni popolo costitutivo vengono attribuiti poteri tesi alla tutela degli interessi vitali. In particolare nelle due Camere del Parlamento statale sono previsti dei quorum differenziati per il numero legale: nella Camera dei Popoli devono essere presenti almeno nove membri (di cui tre per ogni popolo costitutivo), deve essere presente la maggioranza dei deputati e di norma le decisioni sono adottate a maggioranza semplice. Tuttavia, i rappresentanti delle entità dispongono di un diritto di veto sospensivo nel caso in cui un disegno non trovi l'approvazione di tutti i gruppi e quindi almeno un terzo di tutti i deputati di ogni entità. In questo caso il Presidente della rispettiva Camera deve, entro tre giorni, presentare una versione rielaborata del

---

<sup>367</sup> Art. IV Annesso 4

disegno la quale può essere, alla fine, adottata con maggioranza semplice se non trova un supporto più esteso attraverso i rappresentanti delle entità o dei popoli costitutivi. In questi casi il veto può tuttavia diventare assoluto se, nella seconda votazione, due terzi dei membri rappresentanti delle due entità votano contro la decisione<sup>368</sup>.

Oltre al diritto di veto, nel procedimento legislativo ogni popolo costitutivo ha la possibilità di arroccarsi su una posizione di blocco totale invocando la lesione di propri «interessi vitali» a maggioranza dei componenti del rispettivo gruppo dei deputati. Se tale lesione viene contestata dalla maggioranza dei parlamentari di un altro gruppo, si istituisce una commissione comune composta da tre membri eletti uno per ciascun gruppo con il compito di elaborare un compromesso; se non si dovesse raggiungere tale compromesso, deve essere adita la Corte Costituzionale<sup>369</sup> che decide se il caso concreto riguardi o meno un «interesse vitale»<sup>370</sup>.

La elezione diretta (e separata) della Presidenza, la suddivisione dell'elettorato in due gruppi corrispondenti alle popolazioni delle due entità, l'amplissima autonomia delle entità ed i numerosissimi ed invasivi diritti di veto hanno portato a classificare l'atteggiamento

---

<sup>368</sup> Art. V Annesso 4.

<sup>369</sup> Anche la stessa composizione della Corte Costituzionale rispecchia i meccanismi di consociazione etnica descritti fino ad ora. Essa è composta da nove giudici, due di nomina per ciascun popolo costitutivo e tre di nomina internazionale. Art.VI, Annesso 4.

<sup>370</sup> Art. IV, Annesso 4.

dell'ordinamento bosniaco nei confronti delle minoranze tra i modelli di «democrazia consociativa etnica»<sup>371</sup>. La conseguenza risulta essere che la principale lealtà di numerosi rappresentanti politici nelle istituzioni statali non è sentita nei confronti dello Stato, ma riferita alle entità come livello principale dell'esercizio di potere, ai popoli costitutivi che rappresentano oppure, in modo ancora più immediato, al proprio partito nazionalistico.

---

<sup>371</sup> Yee S., *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of International Law*, 1996, 7(2), pp.176-192; Pobric N., *Elements of Ethnic Federalism in the Bosnia and Herzegovina Constitutional System*, in *Dialogue International Edition*, n.07-08, 1997. Sul modello di democrazia consociativa della Bosnia-Erzegovina vedi anche: Gerbasi G., *La Costituzione internazionale della Bosnia-Erzegovina e il difficile equilibrio tra sovranità etnica e diritti fondamentali della persona*, in Gambino S. (a cura di), *Europa e Balcani: Stati, culture, nazioni*; Milano, Cedam, 2001, pp. 285-304; Bieber L., *Recent Trends in Complex Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina*, in *European Yearbook on Minority Issues*, vol. 1, 2001/2, pp.269-282.

## 5. Gli «altri» ed il diritto alla non discriminazione: le correzioni costituzionali del 2002

Dal quadro così delineato è agevole dedurre che le istituzioni statali sono strutturate in maniera tale da assicurare la difesa e rappresentanza dei tre gruppi etnici di maggioranza. Di converso la posizione degli individui appartenenti agli altri gruppi nazionali, che si collocano nella categoria degli «altri», risulta essere fortemente svantaggiata in quanto essi non godono dello status di popolo costituente e non risultano destinatari nell'Annesso 4 di misure speciali di tutela. La loro protezione si fonda da un lato sull'affermazione, nel testo costituzionale della Bosnia-Erzegovina, del divieto di discriminazioni, sulla base del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni, delle origini nazionali e sociali, dell'appartenenza a una minoranza nazionale, della proprietà, della nascita o di altro *status*<sup>372</sup>; dall'altro in considerazione della speciale natura dell'Annesso 4 agli Accordi di Dayton, per cui i documenti sovranazionali elencati dall'Annesso I devono considerarsi parte integrante dell'ordinamento costituzionale della Bosnia-Erzegovina: tra di essi vi sono la Carta europea per le lingue regionali e minoritarie e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

Le problematiche relative al rispetto del principio di non discriminazione all'interno dei meccanismi di consociazione etnica sono state oggetto di numerose

---

<sup>372</sup> Art.II-4 Costituzione Bosnia-Erzegovina.

sentenze della Corte Costituzionale della Bosnia-Erzegovina e di pareri da parte della Commissione di Venezia.

Una delle analisi giurisprudenziali più complesse ed articolate fornite dalla Corte Costituzionale è stata la cd. sentenza sui «popoli costituenti»<sup>373</sup> a seguito di un ricorso in via principale presentato dall'allora Presidente Izetbegovic contro numerose disposizioni delle Costituzioni delle due entità ritenute in contrasto con la Costituzione statale.

Il concetto di «popolo costituente» era presente nel preambolo della Costituzione della Federazione della Bosnia-Erzegovina del 1994, testo originale, che attribuiva questo status ai croati e bosniaci. Nella Costituzione della Repubblica Serba del 1992, testo originale, l'art.1 definiva la Repubblica come lo «Stato del popolo serbo e di tutti i suoi cittadini» ed esclusivamente al popolo serbo facevano riferimento, inoltre, i primi tre paragrafi del preambolo della Costituzione. All'individuazione dei bosniaci e dei croati, con l'esclusione dei serbi, come popoli costituenti, conseguivano le norme sulla composizione e il funzionamento degli organi statali. L'art. B-I.1 prevedeva che gli *ombudmen*, nominati dal Parlamento della Federazione, fossero tre: uno bosniaco, uno croato ed uno appartenente agli «altri»; la Camera dei Popoli doveva essere composta da trenta delegati bosniaci e trenta croati<sup>374</sup>.

---

<sup>373</sup> Sent. U 5/98, del 1/7/2000, disponibile in: [www.ccbh.ba](http://www.ccbh.ba).

<sup>374</sup> Art. IV-A-6 Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994, testo originario.

La Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sui paragrafi 1, 2 e 3 del preambolo e sull'art.1 della Costituzione della Repubblica *Srpska*, oltre che sull'art. I.1 della Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina, dopo aver risolto la questione preliminare relativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità<sup>375</sup>, ha dichiarato illegittime tutte le disposizioni costituzionali delle entità che conferivano soltanto ad uno dei tre gruppi principali lo status formale di «popolo costitutivo» dell'entità rispettiva, con la conseguente attribuzione di un ruolo privilegiato nei suoi organi di governo, in quanto incompatibili con la libertà di movimento, di residenza, diritto di proprietà e libertà di religione, sulla base dell'appartenenza etnica e

---

<sup>375</sup> La Corte Costituzionale, nella sentenza del 1 luglio 2000, ha in primo luogo risolto la questione preliminare relativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità: l'Assemblea del popolo della Repubblica *Srpska*, infatti, sosteneva che il preambolo, in quanto privo di forza normativa, non potesse essere oggetto di costituzionalità da parte della Corte. Il giudice costituzionale ha affermato che, quanto al preambolo della Costituzione della Bosnia-Erzegovina, l'interpretazione della sua natura deve essere condotta alla luce della Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei trattati, a causa della natura internazionale del documento che lo contiene. Di conseguenza, risulta applicabile l'art. 31 c.2 della Convenzione di Vienna, il quale stabilisce che, nell'interpretazione dei trattati alla luce del loro oggetto e del loro scopo, deve essere considerato, oltre che il testo, anche il preambolo. Il preambolo della Costituzione della Bosnia-Erzegovina, dunque, a giudizio della Corte, è parte integrante del testo della Costituzione. Lo stesso vale, prosegue la Corte, quanto al preambolo della Costituzione della Repubblica *Srpska*, ma per una ragione diversa: il preambolo, infatti, è stato modificato dagli emendamenti XXVI e LIV, i quali, espressamente, hanno stabilito di costituire parte della Costituzione della Repubblica *Srpska*.

della religione, garantiti dall'art.II c.3 e 4 e dall'art.5 della Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

Per risolvere il quesito la Corte opera una distinzione tra «popoli costitutivi» e minoranze, da cui discende l'obbligo costituzionale di trattare in modo differenziato situazioni che devono essere diverse. Per la Corte i costituenti di Dayton non avrebbero indicato bosniaci, croati e serbi quali popoli costitutivi in palese contrasto con la categoria costituzionale delle minoranze nazionali, se essi avessero avuto l'intenzione di lasciare tali popoli nelle condizioni minoritarie in cui all'epoca di fatto si trovavano nelle rispettive entità. Pertanto le entità sono costituzionalmente obbligate a non discriminare quei popoli costitutivi dello Stato che vengono di fatto a trovarsi in posizione di minoranza numerica all'interno dei rispettivi territori (dunque i serbi della Federazione, bosniaci e croati nella Repubblica serba). Il principio di non discriminazione si applica per la Corte non solo agli individui, ma anche ai gruppi in quanto tali, e dunque non sono ammessi trattamenti preferenziali nei confronti di uno o più di essi a detrimento di altri. La Corte elabora il concetto di «uguaglianza collettiva» tra i popoli costitutivi che osta a qualsiasi trattamento privilegiato speciale per uno o due di tali popoli, ad ogni posizione di dominio nelle strutture governative e ogni omogeneizzazione etnica operata attraverso la segregazione fondata sulla separazione territoriale.

La sentenza della Corte ha avuto una importanza fondamentale nell'evoluzione della Bosnia del dopoguerra caratterizzata dal «compromesso etnico», ovvero da una

separazione etnica e territoriale, spingendo per un rilancio del carattere multietnico della Bosnia-Erzegovina dell'anteguerra con l'affermazione del concetto di uguaglianza collettiva<sup>376</sup>. Proprio a causa della sua portata non solo la decisione della Corte è stata sofferta<sup>377</sup> ma anche la sua attuazione. I lavori delle commissioni costituzionali, istituite dal gennaio 2001 in entrambe le entità, incaricate di elaborare le proposte per le modifiche costituzionali rese necessarie per l'attuazione della sentenza, non portarono a nulla. Le proposte sulle modifiche costituzionali vengono allora elaborate da una *task force* formata da rappresentanti dell'OHR, dell'OSCE e della Commissione di Venezia<sup>378</sup>: queste inizialmente vengono accettate dai principali partiti delle due entità nel cd. «accordo di Sarajevo» del marzo del 2002, la cui attuazione viene però successivamente bloccata.

Si arriva dunque nell'autunno del 2002 ad un intervento di imperio dell'Alto Rappresentante che ha imposto unilateralmente le modifiche, suggerite dalla *task force* europea, alle Costituzioni delle entità necessarie per adeguarle ai principi contenuti nella sentenza della Corte Costituzionale. Il contenuto principale di tali modifiche

---

<sup>376</sup> Sul valore storico della decisione: International Crisis Group, *Implementing Equality: The "Constituent Peoples". Decision in Bosnia & Herzegovina*, *Europe Report* n. 128, 16 April 2002.

<sup>377</sup> La sentenza è stata emessa con un voto di 5 a 4. A favore i 3 giudici internazionali e i 2 bosgnacchi, contro i 2 serbi e i 2 croati.

<sup>378</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the issue of «Constituent Peoples»*, opinion n. 203/2002, CDL-AD (2002).

costituzionali si riferisce al riconoscimento dei bosgnacchi, dei croati e dei serbi come popoli costitutivi in entrambi le entità<sup>379</sup>.

Nella Costituzione della Repubblica serba, il preambolo è stato integralmente sostituito, omettendo ogni riferimento alla nozione di popolo serbo. Allo stesso modo anche l'art. I-1 è stato modificato: anziché definire la Repubblica *Srpska* come lo Stato del popolo serbo, il nuovo articolo stabilisce ora che Serbi, Bosniaci e Croati, come popoli costituenti, gli Altri e i cittadini partecipano all'esercizio dell'autorità nella Repubblica in modo equo e senza discriminazioni. In attuazione del principio di uguaglianza dei popoli costituenti, il nuovo art. 71 della Costituzione prevede che nell'Assemblea nazionale debbano essere rappresentati almeno quattro deputati per ciascun popolo costituente. Anche le modalità di elezione del Presidente della Repubblica sono state modificate, in modo da assicurare la rappresentanza paritaria dei popoli costituenti. Il nuovo art. 83 c. 3 della Costituzione, infatti, stabilisce che il Presidente della Repubblica e i vice Presidenti siano eletti in via diretta, sulla base di liste di candidati in modo che venga eletto il candidato che consegue il maggior numero di voti. I vice Presidenti devono appartenere a popoli diversi da quello al quale appartiene il Presidente. Allo stesso modo, le norme sulla composizione del Governo sono state modificate in attuazione del principio di uguaglianza dei popoli costituenti; il Primo Ministro e i Deputati Primi Ministri,

---

<sup>379</sup> Le decisioni dell'Alto Rappresentante in merito alla sentenza della Corte Costituzionale del 2000 sono consultabili su: <http://ohr.int>.

infatti, devono appartenere a popoli diversi<sup>380</sup>. Negli organi comunali, la rappresentanza dei membri dei popoli costituenti deve essere assicurata in misura proporzionale alla composizione etnica della popolazione e alla composizione dell'Assemblea municipale<sup>381</sup>.

Anche per la Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina si è proceduto alla modifica dei criteri per la nomina dei tre *ombudsmen*: secondo il nuovo articolo B-I-1 ogni *ombudsmen* deve essere nominato da ciascuno dei popoli costituenti. Sono state inoltre modificate le norme sulla composizione della Camera dei Rappresentanti, che deve comprendere almeno quattro membri per ciascun popolo costituente<sup>382</sup>, e della Camera dei Popoli che deve essere composta su base paritaria in modo che ciascun popolo costituente abbia lo stesso numero di rappresentanti<sup>383</sup>. Analogamente a quanto stabilito nella Costituzione della Repubblica serba, il Presidente e i vice Presidenti dell'Entità devono appartenere a popoli diversi<sup>384</sup>. Quanto ai criteri di composizione del Governo, esso, fino alla completa attuazione dell'annesso 7 agli Accordi di Dayton, deve comprendere 5 Ministri bosniaci, 8 croati e 3 serbi; un «altro» può essere nominato dal Primo Ministro; il Primo Ministro e i Deputati Primi Ministri

---

<sup>380</sup> Art. 92 c.2 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>381</sup> Art. 5 Costituzione della Repubblica *Srpska* 1992.

<sup>382</sup> Art. IV-A-1.1 Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

<sup>383</sup> Art. IV-A-2.6 Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

<sup>384</sup> Art. B-1 Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

devono appartenere a diversi popoli<sup>385</sup>. Secondo il nuovo art. C-9 della Costituzione, la Corte Costituzionale deve comprendere almeno due giudici per ciascun popolo costituente ed uno dal gruppo degli «altri». Il principio di uguaglianza dei popoli costituenti trova applicazione anche nelle regole di composizione e di funzionamento degli organi dei Cantoni<sup>386</sup>. Infine una ulteriore innovazione riguarda la definizione degli «interessi vitali»; con l'intento di limitare il ricorso ad essi per paralizzare il processo decisionale vi rientrano ora: la istruzione, la religione, la lingua, la cultura, la salvaguardia delle tradizioni e la rappresentanza paritaria nelle istituzioni.

---

<sup>385</sup> Art. B-4 Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

<sup>386</sup> Art. D-V, VI Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina 1994.

## ***6. La legge sulla protezione delle minoranze nazionali e la partecipazione degli «altri» alla vita pubblica***

Nel 2003 lo studio di fattibilità della Commissione europea evidenzia che riforme sostanziali volte a rafforzare lo Stato centrale, sono i requisiti essenziali per l'apertura dei negoziati di un Accordo di Stabilizzazione ed Associazione. Tra le condizioni, il cui adempimento è dichiarato essenziale per l'apertura dei negoziati per l'Accordo, figura la legislazione in materia di minoranze al fine di garantire una piena tutela dei gruppi minoritari. Quest'ultima nonostante l'ampiezza delle riforme costituzionali del 2002 - tale da far parlare di una revisione costituzionale<sup>387</sup>- appare tuttavia, agli occhi della Commissione, ancora limitata<sup>388</sup>.

Il 1 aprile del 2004 viene dunque adottata la legge sulla protezione delle minoranze nazionali<sup>389</sup> il cui articolo 3 definisce minoranza nazionale una parte della

---

<sup>387</sup> Così la Commissione di Venezia. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the implementation of decision U 5/98 («Constituent Peoples) of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina by the Amendments to the Constitution of the Republika Srpska*, opinion n. 203/2002, CDL-AD (2002), punto 24.

<sup>388</sup> Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, 18.11.2003, COM(2003) 692, punto 21.

<sup>389</sup> In Gazz. Uff. 12/2004. La legge, così come tutti i testi normativi citati nel presente paragrafo sono consultabili nei rapporti resi in attuazione dell'art. 25 c. 1 della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. [www.minelres.lv](http://www.minelres.lv).

popolazione che non appartiene ad uno dei tre popoli costituenti e che condivide origini etniche, tradizioni, consuetudini, religione, cultura, spiritualità, storia ed altre caratteristiche. Al fine di garantire una maggiore partecipazione delle minoranze alla vita pubblica la legge prevede l'istituzione di un «Consiglio per le minoranze nazionali», all'interno dell'Assemblea parlamentare, composto da almeno un rappresentante per ciascun gruppo minoritario. Il Consiglio, che ha cominciato i suoi lavori a partire dal 2005, ha la funzione di trasmettere opinioni, pareri e proposte su tutte le questioni relative a diritti, posizioni ed interessi delle minoranze nazionali e può delegare esperti.

Nonostante queste disposizioni legislative tese ad un maggiore coinvolgimento delle minoranze nazionali alla gestione della cosa pubblica, ancora oggi le principali cariche pubbliche vedono la rappresentanza dei popoli costituenti e l'esclusione invece di quella degli altri. In particolare il sistema elettorale per la Presidenza, disciplinato nella Costituzione e nella legge elettorale del 2002, riformata nel 2004<sup>390</sup>, non consente una adeguata rappresentanza dei gruppi minoritari<sup>391</sup>. Infatti, i commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge elettorale consentono solo ai bosniaci ed ai croati della Federazione ed ai serbi della Repubblica *Srpska* di candidarsi all'ufficio di presidenza,

---

<sup>390</sup> Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n.20/2004.

<sup>391</sup> Come ha ammesso, d'altra parte, lo stesso Governo della Bosnia-Erzegovina, nel rapporto reso in attuazione dell'art. 25 della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali: CDL-AD (2002) 24, p.44.

escludendo i serbi della Federazione e i bosniaci e i croati della Repubblica Serba. Inoltre, i cittadini dei gruppi etnici che non appartengono a nessuna delle popolazioni costituenti sono esclusi dall'ufficio di presidenza. In tal modo, costoro subiscono una discriminazione diretta nell'esercizio del diritto di voto passivo, sulla base di motivi etnici. Gli «altri» sono esclusi dalla Costituzione e dalla legge elettorale dall'elettorato passivo dalla Camera dei Popoli contraddistinta, come abbiamo visto, da principio paritetico della rappresentanza politica dei popoli costitutivi, dalle cariche di Presidente e vice Presidente di entrambe le Camere<sup>392</sup> ed infine la Costituzione prevede limitazioni anche nella nomina degli «altri» alla carica di *ombudsman*.

Recentemente le disposizioni costituzionali relative alla elezione della Presidenza sono state oggetto di una sentenza da parte della Corte Costituzionale che ha dichiarato inammissibile il ricorso, in quanto il parametro invocato - l'art. 3 del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti umani<sup>393</sup> e gli art. 2 e 5 della Convenzione internazionale sull'abolizione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>394</sup> - non avrebbero valore sovra costituzionale<sup>395</sup>. Nella stessa sentenza la Corte sostiene

---

<sup>392</sup> Art.9.14 *Election Law*.

<sup>393</sup> L'art.3 del protocollo 1 alla CEDU è relativo al diritto a libere elezioni e recita: «Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»

<sup>394</sup> Per il testo completo della convenzione vedi: [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

<sup>395</sup> Sent. U-13/05 del 26 maggio 2006.

inoltre come le restrizioni all'elezione di cariche istituzionali risulterebbero giustificabili dalla fase di transizione che la Bosnia-Erzegovina strava attraversando e che comunque esse erano proporzionate all'obiettivo generale della pace e della ricerca del dialogo tra le diverse etnie.

Con un'opinione dissenziente, tuttavia, il giudice Grewe è entrato nel merito della questione ed ha sottolineato le problematiche connesse alle modalità con le quali, nel sistema di elezione della Presidenza, si combinano il principio territoriale e il principio etnico. Richiamando la decisione della Corte costituzionale sui popoli costituenti, il giudice sottolinea come una stretta identificazione con il territorio di alcuni membri di istituzioni, etnicamente connotate, non è sempre valida. In particolare, l'applicazione del sistema di composizione della Presidenza comporta che il membro serbo sia non solo eletto dagli elettori di origine etnica serba, ma anche da tutti i cittadini della repubblica *Srpska* privi di una specifica affiliazione etnica. Egli dunque non rappresenta solo la Repubblica *Srpska* come Entità né esclusivamente il popolo serbo, ma tutti i cittadini della Repubblica *Srpska* come unità elettorale. Lo stesso vale per l'elezione, nella Federazione, dei membri bosniaco e croato. Dunque, le regole per la composizione della Presidenza, a giudizio del giudice Grewe, permettono di ritenere che «solo i membri di uno specifico gruppo etnico possono essere considerati pienamente cittadini dell'Entità, capaci di difendere i loro interessi. Non è ammissibile che solo i Serbi possano avere la capacità e la volontà di difendere gli interessi della

Repubblica *Srpska* e solo i Croati e i Bosniaci gli interessi della Federazione. L'identità degli interessi in questa modalità etnicamente-dominata impedisce lo sviluppo di un ampio senso di affiliazione nazionale». Inoltre, l'esclusione degli «altri» dal diritto di essere eletti alla Presidenza è incompatibile con l'eguaglianza del diritto di voto e di candidarsi alle elezioni, *ex art.* 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché con il principio di non discriminazione. Ferme restando tali considerazioni di carattere generale, è necessario verificare se, in alcuni casi specifici, chiaramente eccezionali, ipotesi di discriminazione possano essere ammesse. Il giudice richiama, in proposito, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, del 2 marzo 1987, e *Melnychenko v. Ukraine*, del 19 ottobre 2004, che lasciano agli Stati un ampio margine di discrezionalità nelle questioni concernenti la legislazione elettorale. In questa prospettiva, al momento della approvazione, le norme sulla composizione della Presidenza della Bosnia-Erzegovina, sia pure problematiche dal punto di vista del rispetto del principio di non discriminazione, erano tuttavia giustificate allo scopo di garantire la pace e la stabilità del Paese. Tuttavia, il giudice osserva come la Bosnia-Erzegovina, a partire dalla sottoscrizione degli Accordi di Dayton, abbia compiuto molti progressi sul piano della pacificazione e della stabilizzazione: in particolare, quale membro del Consiglio d'Europa, è tenuta ad adeguarsi agli standard comunitari. Di conseguenza, la Corte costituzionale avrebbe dovuto considerare le disposizioni sulla composizione della Presidenza

incompatibili con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sebbene formulate in conformità all'art. V.1 della Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

La stessa Commissione di Venezia ha espresso numerose riserve rispetto alle caratteristiche ed alle modalità di elezione della Presidenza della Repubblica. In particolare, ha giudicato non funzionale né efficiente la natura collettiva dell'organo, che rischia di duplicare le funzioni del Consiglio dei Ministri. Secondo la Commissione, pertanto, la soluzione più auspicabile consisterebbe nella concentrazione del potere esecutivo nel Consiglio dei Ministri, come organo collegiale nel quale tutte le etnie siano rappresentate. Il Capo dello Stato, invece, dovrebbe essere una figura unitaria, eletta in via indiretta dall'Assemblea nazionale, in modo che goda della fiducia di tutti i popoli. L'applicazione del principio di rotazione permetterebbe di evitare che si succedano nel tempo più presidenti tutti appartenenti alla stessa etnia<sup>396</sup>.

Inoltre, quanto alla composizione e alle modalità di elezione della Presidenza della Repubblica, la Commissione ha affermato: «in linea di principio, in uno Stato multietnico come la Bosnia, appare legittimo assicurare che un organo statale rifletta il carattere multietnico della società. Il problema, tuttavia, consiste nelle modalità in cui il principio territoriale ed etnico sono combinati»<sup>397</sup>. La

---

<sup>396</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, opinion n.203/2002, CDL-AD (2002), punti 39-40.

<sup>397</sup> Ibidem, punto 68.

combinazione di tali principi, infatti, comporta che i serbi della Federazione e i bosniaci e i croati della Repubblica *Srpska* non possono candidarsi nella Entità in cui risiedono; inoltre, gli «altri» siano sempre esclusi dalla Presidenza<sup>398</sup>. Tali misure, giustificabili in considerazione della necessità di assicurare la pace e la stabilità sebbene problematiche quanto al rispetto del principio di non discriminazione, non sono più ammissibili a seguito dell'ingresso del Paese nel Consiglio d'Europa, pertanto, la Commissione ha proposto due possibili soluzioni: conservare una Presidenza collettiva, nella quale, però, non più di un membro appartenga allo stesso popolo o agli «altri» e prevedere un sistema elettorale che assicuri la rappresentanza di entrambe le entità; ovvero, abolire la Presidenza collettiva e sostituirla con un Presidente eletto in via indiretta, con poteri molto limitati<sup>399</sup>.

In attuazione delle raccomandazioni, la Presidenza della Bosnia-Erzegovina ha sottoposto alla Commissione di Venezia tre possibili soluzioni, nessuna delle quali prevede l'abolizione del principio della collettività: la prima non apporta sostanziali modifiche al sistema esistente; la seconda esclude il criterio etnico per la scelta dei candidati e prevede la rotazione dei membri; la terza prevede un sistema elettorale indiretto. La Commissione ha apprezzato, in generale, che «i partiti politici abbiano trovato il coraggio di provare ad adottare una complessiva riforma costituzionale». Quanto alle soluzioni proposte, ha ritenuto rilevanti solo la seconda e la terza, considerando la

---

<sup>398</sup> Ibidem, punto 70.

<sup>399</sup> Ibidem, punti 74-77.

prima un «fallimento della riforma costituzionale» ed ha espresso preferenza per l'ultima proposta che, attraverso l'elezione indiretta e la riduzione dei poteri della Presidenza assicurerebbe una composizione bilanciata della Presidenza e corrisponderebbe meglio alla ragion d'essere di tale, inconsueta, istituzione<sup>400</sup>. La riforma, tuttavia, che era intesa a modificare il sistema in vista delle elezioni del 2006, non ha ancora visto la luce.

Di fronte alla lentezza del processo di revisione ed al costante rifiuto della Corte di dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni in questione, una possibile via per garantire la rappresentanza degli «altri» nella Presidenza potrebbe essere rappresentata dalle decisioni della Corte di Strasburgo nei casi *Sejdić v. Bosnia-Herzegovina* e *Finci v. Bosnia-Herzegovina* che hanno ad oggetto proprio la discriminazione nei confronti delle persone appartenenti alle altre minoranze nella rappresentanza politica, con riferimento in particolare all'elezione della Camera dei Popoli e dell'elezione del Presidente. In particolare i ricorrenti ritengono che le suddette disposizioni siano contrarie all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>401</sup> e dell'art. 3<sup>402</sup> e 1<sup>403</sup> rispettivamente dei

---

<sup>400</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg 20 March 2006, opinion IL 374/2006, CDL-AD (2006) 004.

<sup>401</sup> L'art. 14 CEDU è relativo al divieto di discriminazione e recita: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine

protocolli 1 e 12 della Convenzione stessa. Proprio in merito a questi due casi la Commissione di Venezia ha redatto, nell'ottobre del 2008, un parere in qualità di *amicus curiae*, nel quale ha concluso sulla incompatibilità delle disposizioni legislative e costituzionali relative alla elezione della Camera dei Popoli e del Presidente con gli articoli della CEDU in precedenza citati<sup>404</sup>.

La Commissione ferma restando la considerazione generale dell'incompatibilità delle previsioni costituzionali e legislative che stabiliscono l'esclusione degli «altri» dal diritto di essere eletti alla Camera dei Popoli ed alla Presidenza con il principio di non discriminazione di cui

---

nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. »

<sup>402</sup> L'art. 3 del protocollo 1 alla CEDU è relativo al diritto a libere elezioni e recita: *Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.*

<sup>403</sup> L'art. 1 del protocollo 12 alla CEDU sancisce il divieto generale alla discriminazione e recita: *Il godimento di ogni diritto disposto da una legge sarà garantito senza alcuna discriminazione per motivi di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o altra opinione, origine nazionale o sociale, associazione ad una minoranza nazionale, proprietà, nascita o ogni altra condizione.*

<sup>404</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Amicus Curiae Brief in the cases of Sejdic and Finčić v. Bosnia and Herzegovina (Applications no. 27996/06 and 34836/06) pending before The European Court of Human Rights adopted by the Venice Commission at its 76th Plenary Session (Venice, 17-18 October 2008), Strasbourg 22 October 2008, opinione IL 403/2008, CDL-AD (2008) 027.*

art. 14, verifica se, in alcuni casi specifici, le ipotesi di discriminazione possano essere ammesse.

Per quanto concerne l'esclusione degli «altri» dal diritto di essere eletti alla Camera dei Popoli la Commissione conclude, richiamandosi alle argomentazioni del giudice dissenziente *Grewe*, che certe discriminazioni, come quella della elezione su base etnica e territoriale, non possano essere ancora giustificate dallo scopo di garantire la pace e la stabilità del paese, come affermato nel 2006 dalla Corte Costituzionale della Bosnia-Erzegovina, e che l'esclusione su base permanente di parte della popolazione ha come conseguenza diretta l'esacerbazione delle tensioni etniche e mina la ricerca di dialogo. Anche se particolari disposizioni costituzionali possono essere ancora ritenute necessarie per l'interazione tra i popoli costitutivi, questo non giustifica la completa esclusione di persone terze. Al contrario, l'inclusione di persone terze potrebbe contribuire a superare lo stallo in Bosnia-Erzegovina, ed il tempo che è trascorso dall'elaborazione del Trattato di pace di Dayton dimostra che la soluzione costituzionale trovata nel 1995, non aiuta a superare i problemi in Bosnia-Erzegovina <sup>405</sup>.

---

<sup>405</sup> Ibidem, punti 19-41.

## 7. I diritti linguistici

La Costituzione della Bosnia-Erzegovina non contiene alcuna disposizione relativa ai diritti linguistici, che invece troviamo nelle Costituzioni delle due entità. Tuttavia la Carta europea per le lingue minoritarie e regionali, le disposizioni della Convenzione quadro relative ai diritti linguistici sono richiamate nell'annesso I della Costituzione.

L'art. 7 della Costituzione della Repubblica *Srpska* dichiara che le lingue ufficiali sono la lingua del popolo serbo, la lingua del popolo bosniaco e la lingua del popolo croato. Gli alfabeti ufficiali sono il cirillico e il latino. Il secondo comma, tuttavia, aggiunge che, nelle regioni abitate da gruppi che parlano lingue diverse, le loro lingue e i loro alfabeti sono in uso ufficiale<sup>406</sup>.

La Costituzione della Federazione della Bosnia-Erzegovina ammette l'uso di lingue minoritarie, pur non riconoscendone l'ufficialità: come stabilisce l'art. 1.6, infatti, le lingue ufficiali sono il bosniaco, il croato e il serbo, con alfabeto cirillico e latino. Altre lingue possono essere utilizzate come mezzo di comunicazione e istruzione.

Le due leggi sulla protezione delle minoranze riconoscono il diritto ad esprimersi nella propria lingua nella sfera pubblica e privata, il diritto ad usare cognomi e nomi nella lingua di minoranza e il diritto ad un riconoscimento ufficiale di questi, così come, a condizioni specifiche, a visualizzare le indicazioni topografiche anche

---

<sup>406</sup> Al momento di scrittura a nessuna lingua minoritaria è riconosciuto un uso ufficiale.

nella lingua di minoranza e all'uso della proprio lingua nei confronti delle autorità amministrative<sup>407</sup>. L'Art. 12 della legge sulle minoranze della Federazione della Bosnia Erzegovina e l'art.9 di quella della Repubblica *Srpska* prevedono che nelle città, municipalità o villaggi dove i membri di una minoranza rappresentano una maggioranza della popolazione, le autorità locali devono garantire l'uso amministrativo della lingua minoritaria su richiesta della minoranza interessata. La stessa garanzia viene lasciata alla discrezione delle autorità locali se la minoranza non rappresenta la maggioranza della popolazione ma costituisce invece 1/3 della popolazione (art.12) oppure se la minoranza comunque raggiunge un «numero considerevole» (art.9). Fino al 2005, anno in cui è stato emendato, l'art.12 della legge sulle minoranze richiedeva la maggioranza «assoluta o relativa» da parte del gruppo di minoranza per l'applicazione dei diritti suddetti. Il riferimento ai due tipi di maggioranza è stato successivamente eliminato su raccomandazione del Comitato Consultivo che a partire dalla sua prima opinione ha rilevato come la necessità di tale maggioranza rappresentasse un ostacolo per l'esercizio dei propri diritti linguistici per la maggior parte delle minoranze presenti sul territorio e dunque fosse in contrasto con l'art.1.6 della Costituzione della Federazione<sup>408</sup>. Per le stesse motivazioni

---

<sup>407</sup> Art.11 della legge sulle minoranze della Federazione della Bosnia-Erzegovina e art. 8 della legge sulle minoranze della Repubblica *Srpska*.

<sup>408</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Opinion on Bosnia and Herzegovina adopted on 27 May 2004*, 11 maggio 2005, ACFC/INF/OP/I(2005)003, par.79-82.

il Comitato raccomanda nel suo ultimo rapporto l'eliminazione della soglia di 1/3 per le zone in cui i gruppi minoritari non costituiscono una maggioranza; il timore che tale soglia non risulti essere più sufficiente a garantire un esercizio del diritto da parte delle minoranze attualmente presenti sul territorio risulta rafforzato dal fatto che i requisiti della normativa in vigore siano basati sui risultati del censimento del 1991<sup>409</sup>.

---

<sup>409</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Second Opinion on Bosnia and Herzegovina adopted on 9 October 2008*, 27 aprile 2009, ACFC/OP/II(2008)005, par.158.

## ***8. Le misure di protezione delle culture minoritarie***

Al fine di dare attuazione al diritto di informazione in lingua minoritaria previsto dall'art.9 della Convenzione Quadro, le leggi di protezione delle minoranze delle due entità garantiscono la diffusione dei media in lingua minoritaria, stampa e programmi radiotelevisivi privati e pubblici.

In particolare il servizio di radiotelevisione pubblica ha l'obbligo di inserire nel proprio palinsesto, almeno una volta alla settimana, programmi speciali di informazione riservati alle minoranze; il contenuto di questi ultimi deve essere concordato, da parte dei comitati di redazione coinvolti, con i rappresentanti dei gruppi minoritari appositamente designati<sup>410</sup>.

Le leggi che disciplinano il servizio di radiodiffusione pubblica all'interno della Repubblica *Srpska* e della Federazione della Bosnia-Erzegovina sanciscono parimenti che i programmi radiotelevisivi devono rispettare «le identità di maggioranze e minoranze, le rispettive storie, culture, religioni, lingue». Prevedono inoltre che nei consigli di amministrazione delle tre stazioni pubbliche (sia quella federale che le due presenti nelle

---

<sup>410</sup> Art.15 della legge sulle minoranze della Federazione della Bosnia-Erzegovina e art. 13 della legge sulle minoranze della Repubblica *Srpska*.

entità) sia garantita la presenza di almeno un membro appartenente alla categoria degli «altri»<sup>411</sup>.

Nonostante queste disposizioni la tutela della identità dei gruppi minoritari attraverso i media è scarsamente garantita. Solo nella Repubblica serba l'*Alliance of National Minorities* finanzia e cura la pubblicazione di un quotidiano in lingue minoritarie e la messa in onda presso la televisione pubblica di uno spazio settimanale dedicato alle minoranze<sup>412</sup>. Il Comitato Consultivo ha evidenziato la scarsa presenza di programmi relativi alle minoranze, nonché lo scarso coinvolgimento di rappresentanti delle minoranze nei consigli di amministrazione delle aziende di radiodiffusione pubbliche<sup>413</sup>. L'assenza di risorse tecniche e finanziarie e l'eccessiva frammentazione legislativa nel settore radiotelevisivo pubblico sono indicati, da parte della Commissione europea, come le cause principali della scarsa presenza e partecipazione dei gruppi minoritari e dell'assenza di misure promozionali relative ai mezzi di comunicazione, come sovvenzioni pubbliche per la

---

<sup>411</sup> Art. 59 della legge sul servizio di radiodiffusione pubblica della Federazione della Bosnia-Erzegovina e art. 20 della legge sul servizio di radiodiffusione pubblica della Repubblica *Srpska*

<sup>412</sup> Oltre al quotidiano è presente un bollettino, il *Rijec Nacionalnih Manjina*, a cadenza bimestrale in lingue minoritarie redatto ad opera dell'*Helsinki Parliament*. Lo spazio televisivo, *Bono-Homo*, è programmato ogni domenica alle 18 sulla televisione pubblica, la *RS Radio Television*. La stazione radio privata, *Radio Uno*, concede spazi giornalieri di informazione in lingue minoritarie.

<sup>413</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Cit.*, 11 maggio 2005, par.71, 76, 138, 160.

promozione culturale e linguistica<sup>414</sup>. Per questi motivi la riforma del sistema di radiodiffusione pubblica e l'ammodernamento delle strutture sono stati identificati come una delle priorità di breve termine nell'ambito delle proposte della Commissione per la strategia dell'allargamento tra Unione Europea e Bosnia-Erzegovina<sup>415</sup> ed a tale fine la stessa Commissione ha finanziato un progetto da 2,5 milioni di euro per l'aggiornamento delle strutture radiotelevisive e per l'assistenza alle autorità competenti delle due entità ed a livello federale per la creazione di un unico sistema normativo in materia<sup>416</sup>.

---

<sup>414</sup> Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*, 5.11.2008, COM(2007)674, pp.17, 35, 50-51.

<sup>415</sup> *European Commission, Proposal for a Council decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC*, Bruxelles, 6/11/2007.

<sup>416</sup> Sui dettagli del progetto, *Technical assistance to Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina in establishment of the 4th legal entity (Public corporation)*, vedi: <http://www.europa.ba>.

## 9. Il mantenimento della separazione nell'istruzione: «due scuole sotto un tetto»

Lo scoppio della guerra in Bosnia-Erzegovina nel 1992 travolse l'intero sistema scolastico, gli effetti più immediati furono naturalmente le distruzioni fisiche di edifici e laboratori, la perdita di attrezzature e supporti educativi, di libri e documentazione di ogni tipo, sia a causa dei bombardamenti sia a causa di razzie. Tuttavia nei tre anni del conflitto l'attività scolastica in ogni parte del paese non si era mai interrotta, fu portata avanti in maniera discontinua, ridotta e non coordinata e questo fece sì che alla fine del conflitto, come diretta conseguenza della guerra, si erano sviluppati sistemi scolastici differenti, accompagnati dal loro corollario di negazionismo, da una politica linguistica radicale e da un esasperato accento identitario croato o serbo. Nei territori controllati dal Consiglio Croato di Difesa (la milizia dei croati di Bosnia) l'insegnamento aveva dunque finito per basarsi su *curricula* e testi mutuati dalla vicina Croazia, mentre nelle aree sotto controllo dell'Armata della Repubblica serba, *curriculum* e testi scolastici erano di diretta provenienza serba<sup>417</sup>.

Negli Accordi di Dayton il sistema educativo fu praticamente ignorato, l'istruzione viene semplicemente menzionata nell'annesso 6 come uno dei diritti che le parti devono garantire a tutta la popolazione, ma al contrario di

---

<sup>417</sup> Per un'analisi del sistema educativo nel periodo bellico: Valery P., *Reading, Writing and Reconciliation: Educational Reform in Bosnia and Herzegovina*, ECMI Working Paper, n.18, 2003; Kenneth D. Saltarelli D., *The two faces of Education and Ethnic Conflict*, UNICEF, 2003.

quanto avvenuto in altri settori, a nessuna istituzione specifica è stato dato mandato di una riforma o riorganizzazione del settore, lasciando dunque ampio spazio ad una gestione politica ed amministrativa decentrata per quanto concerne l'educazione. Giuridicamente la Bosnia-Erzegovina è obbligata, dopo la sua adesione al Consiglio d'Europa, a continuare con riforme nel settore dell'istruzione ed eliminare tutte le forme di segregazione e di discriminazione basate sull'origine etnica. A tale scopo, nel giugno del 2003, è stata adottata una legge quadro statale sull'istruzione primaria e secondaria, e sono state approvate, successivamente, il 30 luglio 2007, la legge quadro sulla istruzione superiore e, il 29 ottobre 2007, la legge sull'istruzione pre-scolastica. Con l'adozione della legge sulla formazione e istruzione professionale sarà completo il quadro della legislazione di riforma con cui la Bosnia si adegua agli *standard* europei.

Nella prassi, i problemi sono tuttavia numerosi. Malgrado la definizione del programma sia di competenza del Ministero dell'Educazione, il potere gestionale viene lasciato in gran parte ai governi cantonali, i quali non hanno alcun obbligo di coordinamento tra di loro e pochi obblighi di coordinamento con il governo centrale della Federazione<sup>418</sup>. Nella Repubblica *Srpska*, dove la definizione del programma è compito dell'Istituto Centrale di

---

<sup>418</sup> Nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina ogni cantone ha la possibilità di gestire il proprio sistema educativo, dalle scuole elementare sino alla formazione superiore, benché qualche cantone non abbia nemmeno sul proprio territorio alcun istituto universitario o altro centro di formazione superiore.

Pedagogia, viene attuata una gestione molto centralistica attraverso il Ministero dell'Istruzione<sup>419</sup>. Questa situazione frammentata con un controllo decentrato, spesso a livello cantonale, su testi scolastici, insegnanti, accesso e partecipazione alle attività scolastiche, ha reso inevitabile un mantenimento, se non un rinfocolarsi, delle contrapposizioni e degli odi esposti durante la guerra. Nella quotidianità i programmi sono implementati in stretta corrispondenza con le appartenenze nazionali delle varie scuole, per cui mentre nei cantoni a maggioranza croata viene adottato un curriculum croato, in generale nei cinque cantoni a maggioranza bosgnacca: *Zenixa-Doboj, Tuzla-Podrinje, Una-Sana, Gorazde* e *Sarajevo*, viene ufficialmente adottato il curriculum nazionale per le scuole primarie e secondarie e vengono, in genere, distribuiti i libri di testo approvati dall'OESCE e dal Ministero Federale.

Attualmente il sistema scolastico, come ogni altro aspetto legato alla politica culturale, resta uno degli aspetti più complessi da affrontare per quanto concerne la tutela dei diritti dell'istruzione dei gruppi minoritari a causa della estrema delicatezza dei contenuti e della sua importanza nella auto-percezione e nella costruzione di una comunità. In generale, la situazione del sistema scolastico della Bosnia-Erzegovina è giudicata tale da disattendere gli standard internazionali in materia di diritti dell'istruzione

---

<sup>419</sup> Per un quadro sulla situazione scolastica nelle due entità: Perry V., *Reading, Writing and Reconciliation. Educational Reforms in Bosnia-Herzegovina*, in *ECMI Working Paper*, n.18, 2003, pp.25-75.

delle minoranze e da perpetrare un clima discriminatorio, caratterizzato da odi nazionalistici e dal pregiudizio<sup>420</sup>.

Le separazione tra i diversi sistemi scolastici avviene anzitutto attraverso la suddivisione fisica degli spazi di insegnamento e attraverso la segregazione e l'allontanamento degli alunni appartenenti a diversi gruppi nazionali. Gli episodi di discriminazione e segregazione dei alunni sono innumerevoli, soprattutto negli istituti dei cantoni della Bosnia centrale nei quali si riportano esempi di scuole una volta unite ed ora fisicamente divise, dove gli studenti accedono attraverso differenti entrate, usufruiscono di differenti servizi ed in generale vengono seguiti da un diverso corpo docente e da una diversa amministrazione: si tratta delle cosiddette: «*two schools under one roof*». La pratica venne avallata dal governo centrale nel 1997, relativamente alla segregazione degli studenti in occasione delle lezioni su soggetti appartenenti al gruppo delle «materie nazionali». Presentata come strumento per garantire il diritto degli studenti ad accedere all'insegnamento secondo la propria cultura, questa pratica si concretizza in una vera e propria segregazione. Nonostante che l'avvallo del governo centrale sia venuto meno grazie alle pressioni internazionali e la ferma critica dell'Alto Rappresentante, tale pratica continua, a vari gradi, spesso non limitandosi alle sole «materie nazionali», ma estendendosi alla gestione dell'intero processo

---

<sup>420</sup> Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report*, 6.11.2007, COM(2007)663, pp.38-39; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Cit.*, 27 aprile 2009, par.183, 188.

formativo ed alla stessa amministrazione. Secondo l'OSCE nel 2006 erano circa 60 gli istituti scolastici della Federazione di Bosnia-Erzegovina definibili come «*two schools under one roof*»<sup>421</sup>. La questione è stata affrontata dalla Comunità Internazionale con alcuni richiami e prese di posizione; il Consiglio d'Europa ha fatto dell'eliminazione di ogni discriminazione etnica all'interno del sistema scolastico una «*post-accession condition*»<sup>422</sup>.

Insieme al fenomeno suddetto si registra in parallela crescita al numero dei rientri<sup>423</sup>, il fenomeno del «*bussing*», ovvero l'impossibilità da parte dei ragazzi appartenenti ad un gruppo nazionale di minoranza ad accedere agli istituti presenti nell'area o nella cittadina di residenza, da cui la conseguente prassi di viaggi di durata spesso notevole per

---

<sup>421</sup> OSCE, *Raising Debate: Is BiH respecting its International Commitments in the Field of Education?*, disponibile in: [www.oscebih.org](http://www.oscebih.org).

<sup>422</sup> Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Cit., Cit.*, 11 maggio 2005, par.84; Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Cit.*, 27 aprile 2009, par.121, 166, 170 .

<sup>423</sup> Dalla fine del 2002 quasi un milione di rifugiati e sfollati, e tra questi quasi 400.000 *minorities returnees* sono stati in grado di rientrare nelle loro abitazioni o nelle comunità di origine. Nella Federazione di Bosnia-Erzegovina il numero dei rientri scolastici è aumentato dello 0,69% passando dai 26.959 dell'anno scolastico 2002/2003 ai 27.145 dell'anno scolastico 2005/2006. Nella Repubblica serba l'incremento è stato più significativo passando da 6.051 a 6.269. L'avvio dell'anno scolastico 2006/2007 ha visto un sensibile aumento di rientri anche dl corpo docente anche grazie all'impegno delle autorità bosniache che hanno sostenuto la pubblicizzazione delle cattedre libere nelle aree di sfollamento ed hanno accordato la priorità al reintegro di docenti qualificati. Commissione Europea, *Stabilisation and Association Report 2003*, Bruxelles, 2003, p.11.

recarsi presso scuole mono-etniche afferenti al proprio gruppo che si trovano in altre municipalità<sup>424</sup>. Questo fenomeno è presente malgrado la ratifica da parte dei Ministeri dell'Educazione delle due entità, nel marzo del 2002, dell'*Interim Agreement on Accomodation of Specific Needs and Rights of Returnee Children*<sup>425</sup>, strumento appositamente disegnato dall'OSCE al fine di affrontare e risolvere le problematiche legate alla discriminazione e alla segregazione scolastica.

---

<sup>424</sup> OSCE, *Report on the Implementation of the Interim Agreement on Accomodation of Special Needs and Rights of the Children*, 2003. Disponibile su: [www.oscebih.org](http://www.oscebih.org).

<sup>425</sup> Disponibile in: [www.oscebih.org](http://www.oscebih.org).

## Osservazioni conclusive

Sulla base dell'analisi fino a qui condotta è possibile osservare gli effetti della politica di condizionalità europea, in «senso lato», ovvero attraverso il coinvolgimento dei diversi attori europei quali il Consiglio d'Europa e l'OSCE, sull'introduzione o la revisione di strumenti di tutela dei diritti delle minoranze in entrambi i Paesi. Chiusa l'esperienza socialista, la prospettiva dell'integrazione europea è stata fin da subito determinante per gli Stati presi in esame: la transizione costituzionale democratica richiesta dall'Unione europea ha imposto, in conformità con il disegno democratico-liberale, soluzioni improntate al principio pluralista ed alle garanzie per i diritti di tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro appartenenza ad un gruppo etnico o religioso e l'adesione ai cataloghi internazionali della tutela dei diritti umani.

In Bosnia-Erzegovina ci si trova davanti al paradosso rappresentato dal fatto che l'ordinamento emerso dopo l'acquisizione dell'indipendenza risulta essere caratterizzato, da una parte, dalla forte affermazione della sovranità di una nazione titolare alla quale si affiancano «tutti i cittadini» oppure «gli altri cittadini»; dall'altra dall'esigenza di combinare il carattere nazionale dello stato con la inevitabile presenza di una realtà multi-etnica complessa. L'obiettivo della pacifica convivenza tra i diversi gruppi etnici è stato imposto, da parte della Comunità Internazionale, attraverso «l'istituzionalizzazione» del fattore etnico con lo strumento della democrazia consociativa che, come si è visto, prevede

la combinazione di un governo di grande coalizione di tutti i gruppi, la loro rappresentanza istituzionalizzata, un'autonomia segmentale per gruppi in settori per la loro importanti nonché, come *ultima ratio*, i diritti di veto delle minoranze. L'Unione europea oltre a essere direttamente coinvolta nella gestione della «transizione costituzionale condizionata» della Bosnia-Erzegovina, attraverso la Commissione europea ed il Consiglio d'Europa riveste un ruolo rilevante di promozione per quelle correzioni costituzionali e normative tese a limitare la segregazione istituzionale dei gruppi delle «minoranze nazionali» non costituenti.

In Albania è possibile distinguere due diverse «stagioni normative» in materia di diritti delle minoranze: la prima ha avuto inizio a metà degli anni '90, e coincide con l'ingresso nel Consiglio d'Europa (13 luglio 1995) e la firma della Convenzione Quadro sulle minoranze nazionali; la seconda ha avuto inizio nel 2003, quando si sono aperti i negoziati per la firma dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione. Risale alla prima stagione normativa l'adozione, con l'ausilio ed il controllo della Commissione di Venezia, della Costituzione, che contiene un «catalogo» dei diritti delle minoranze ed esprime alcuni principi fondamentali che hanno successivamente consentito l'elaborazione di disposizioni di tutela nei confronti dei gruppi minoritari. E' di questo periodo la predisposizione di strumenti normativi volti garantire il pieno esercizio dei diritti previsti nel testo costituzionale, in particolare il diritto dell'uso delle lingue minoritarie nei *media*, nel sistema scolastico ed educativo e il diritto di

partecipazione alla vita pubblica. La seconda fase, a seguito delle raccomandazioni in particolare della Commissione europea e degli organi di controllo del Consiglio d'Europa, ad un approfondimento della tutela minoritaria, è contraddistinta dall'instaurarsi di un contatto diretto tra Governo centrale e gruppi minoritari con la creazione del Consiglio di Stato per le minoranze e la stipula di *Memorandum of Understanding* con gli enti locali nelle zone abitate dalle minoranze greche, serbe e macedoni al fine di promuovere l'uso delle lingue minoritarie.

Tuttavia negli ordinamenti presi in esame l'adesione al «modello promozionale» o a quello «multietnico» di tutela dei diritti delle minoranze appare frutto del necessario compromesso tra l'affermazione di una nazione «proprietaria» del territorio del nuovo Stato e la garanzia di «visibili» diritti in capo ai gruppi minoritari, imposta o indotta dalla Comunità internazionale, verso la quale i nuovi ordinamenti hanno bisogno di accreditarsi. Dall'analisi degli ultimi sviluppi nel campo delle misure normative di tutela delle minoranze adottate in Albania e Bosnia-Erzegovina, alla luce delle politiche di condizionalità europea, scaturisce infatti una frattura: alla formale previsione di strumenti di protezione non sempre corrispondono le volontà o le capacità di assicurarne la concreta attuazione. Ciò risulta particolarmente evidente nella partecipazione alla vita pubblica dove le minoranze nazionali risultano piuttosto emarginate o addirittura giuridicamente escluse dalla rappresentazione politica.

Così, anche se in Bosnia-Erzegovina sono presenti 23 minoranze legalmente riconosciute, tutti gli sforzi in

materia di tutela delle minoranze si sono concentrati sull'attenuazione della rivalità tra i tre popoli costituenti e sul perfezionamento del modello di democrazia consociativa come strumento di soluzione di questo conflitto. Né la condivisione territoriale del potere, né l'adozione della legislazione di tutela delle minoranze hanno contribuito alla stabilità politica o al consolidamento democratico disinnescando le tensioni etniche e fornendo una partecipazione effettiva delle minoranze. Il sistema di tutela minoritaria ha finito per rafforzare la predominanza delle élite con la tendenza ad evitare compromessi bloccando il *decision making* politico e cementando le identità etno-nazionaliste e, così facendo, bloccando la formazione di identità multiple, incluso il sistema politico e quindi la lealtà nei confronti dello stato, requisiti funzionali alla ricostruzione e alla riconciliazione. In Albania la vocazione promozionale dell'ordinamento non è risultata efficace sia nell'azione di integrazione e partecipazione alla vita pubblica da parte dei gruppi minoritari maggiori (greci e macedoni), sia per quanto concerne la tutela dei gruppi minoritari meno numerosi che condividono la sensazione di venire discriminati come «cittadini di serie b».

A questo riguardo è opportuno evidenziare come nei due Paesi presi in considerazione le relazioni interetniche siano chiaramente distinte tra quei gruppi di individui appartenenti ad una minoranza nazionale, più numerosi e concentrati su una determinata parte del territorio, che si considerano una «nazione» con un presunto diritto (storico o etnico) a formare il proprio stato e che quindi non accetteranno mai di essere chiamati «minoranza» - cui

tuttavia sono riservati le maggiori garanzie in termini di tutela - ed i gruppi nazionali meno numerosi e dispersi su tutto il territorio dei Paesi presi in considerazione che lamentano una scarsa tutela. Offrire ai primi gli strumenti «migliori» di tutela delle minoranze secondo gli standard di diritto internazionale, o persino di più, risulta essere inefficace. Questi ultimi risultano agli occhi dei beneficiari sempre insufficienti o vengono considerati come strumenti di discriminazione, un motivo in più per sollevare richieste di autodeterminazione. Così, sebbene né i bosniaci/musulmani, né i serbi, né i croati in Bosnia Erzegovina formino la maggioranza assoluta della popolazione sull'intero territorio, i loro leader politici non li intendono come una «minoranza», ma come «un popolo» o nazione che forma uno stato con il diritto di «uguaglianza istituzionale», cioè il diritto di influenzare ugualmente tutte le decisioni politiche che non riguardano solo il proprio gruppo, ma lo stato intero e la società in quanto tale. Lo stesso dicasi per tutti i leader dei partiti politici delle minoranze macedoni e greche in Albania, indipendentemente dai loro numeri. In termini di auto-percezione i macedoni slavo-parlanti per la maggior parte s'identificano con la Repubblica di Macedonia come loro stato nazionale, cosicché le persone con una lingua madre diversa o «altri» sono pertanto mentalmente esclusi. Al contrario, i macedoni ed i greci che parlano albanese per mezzo dei loro leader politici affermano di essere una «nazione» con il diritto a una partecipazione completa ed effettiva a tutti gli affari riguardanti lo stato e la società, e non solo una «minoranza». Nei due paesi oggetto dello

studio, aldilà del diverso atteggiamento dell'ordinamento nei confronti della questione minoritaria, specifiche politiche di tutela delle minoranze (diritti speciali legati all'utilizzo della lingua di minoranza, nella comunicazione con le autorità pubbliche, per un'istruzione nella lingua di minoranza) finiscono per favorire i gruppi numericamente più grandi e concentrati sul territorio che, percependosi come «co-nazioni», si sentono così sviliti da questi specifici diritti. Inoltre, se le minoranze nazionali sono geograficamente disperse e/o in numero esiguo e/o vivono in aree rurali/arretrate o in periferie, godono in generale di meno diritti o nella maggior parte dei casi di diritti dotati di minore efficacia e risultano anche maggiormente colpite da tutte le forze trainanti di assimilazione, cioè urbanizzazione, industrializzazione e mobilitazione.

Quello della mancanza di corrispondenza tra il contenuto formale dei documenti normativi e un livello di coscienza sociale adeguato che ne consenta la concreta attuazione è ricorrente ed endemico, come evidenziato da autorevole dottrina<sup>426</sup>, nelle transizioni costituzionali e nei paesi presi in considerazione presenta alcune specificità. In Bosnia-Erzegovina la struttura religiosa e nazionale eterogenea del Paese nella quale né musulmani, né serbi, né croati rappresentano la maggioranza, ha causato un'*escalation* della polarizzazione. Trovare una soluzione a questa situazione è un processo non ancora concluso in cui la Comunità Internazionale è attualmente impegnata e le cui difficoltà sono dovute sostanzialmente alla artificiosità

---

<sup>426</sup> De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999.

della realtà statale costituita e dal modello di consociativismo etnico che non ha risolto le divisioni interetniche esistenti. In Albania l'impossibilità di ottenere dati affidabili relativi alle cifre dei gruppi di minoranza e la pratica degli individui appartenenti ad una minoranza nazionale di dichiarare una nazionalità albanese per sfuggire alle repressioni o ai presupposti svantaggi che avrebbero nel dichiarare la propria, rappresentano le principali cause della mancata preservazione della loro cultura e della loro identità: ci si riferisce qui alle piccole minoranze come quelle turche, egiziane e quella dei valacchi. Il Governo finisce dunque per concentrare le sue politiche di tutela identitaria - come l'attivazione, *ex officio*, di scuole bilingue, la stipula di *Memorandum of Understanding* tra governo centrale ed enti locali per la partecipazione delle minoranze alla vita pubblica - verso le cd. «zone di minoranza», territori geograficamente limitati istituiti durante il regime comunista, dove tali gruppi sono presenti un numero significativo.

Con riferimento alle cause della discrepanza tra gli standard imposti dall'Unione europea in materia di diritto delle diversità e loro effettiva applicazione, appare opportuno ricordare anche in questa sede le contraddizioni del fenomeno della condizionalità, già esaminato nel corso della trattazione del sistema europeo di tutela delle minoranze. Gli organi incaricati di guidare i processi di trasformazione dovrebbero evitare di imporre modelli di riferimento astratti e distanti dalla realtà concreta degli ordinamenti ai quali questi ultimi troveranno applicazione. Tale soluzione sarebbe tanto più opportuna, in quanto

consentirebbe, almeno sul piano teorico, di superare il problema della mancanza di corrispondenza tra i dettagliati e rigorosi standard di tutela imposti ai Paesi candidati ed il livello minimo di protezione dei diritti delle minoranze richiesto ai Paesi membri. A tale riguardo una elaborazione progressiva di standard minimi, differenziati e flessibili, per quanto concerne la tutela delle minoranze nazionali, sembra essere stata intrapresa da parte del Comitato Consultivo della Convenzione Quadro attraverso l'opera di elaborazione di opinioni tematiche<sup>427</sup>. Affinché questi strumenti di «*soft law*» possano diventare col tempo «*hard*» è inevitabile una «condizionalità reciproca» tra la «vecchia» e la «nuova» Europa, ovvero la ratifica, da parte di tutti i paesi membri, degli strumenti di tutela del Consiglio d'Europa, in particolare della Convenzione Quadro per le minoranze nazionali, oltre al rafforzamento della Corte di Giustizia, nell'esercizio della *judicial review* delle norme poste a tutela dei diritti umani e del principio di non discriminazione.

I conflitti etnici tra nazioni e aspiranti «co-nazioni» non possono essere sistemati e risolti da strumenti di tutela delle minoranze basati sui diritti individuali, anche se si tratta di diritti speciali e le misure anti-discriminazione non risultano sufficienti. Risulta necessario complementare

---

<sup>427</sup> Vedi il primo Report tematico sull'istruzione del Comitato Consultivo FCNM, disponibile in: [www.coe.int](http://www.coe.int). Al momento della scrittura il Comitato Consultivo sta lavorando su un secondo commento tematico sulla partecipazione di persone appartenenti a minoranze nazionali negli affari pubblici, politici, sociali, economici e di vita culturale.

meccanismi di condivisione del potere con meccanismi di tutela delle minoranze non territoriali, basati su una chiara concezione e conoscenza degli effetti prodotti da diversi strumenti giuridici. Per fare questo sono necessarie soluzioni specifiche per il contesto per gestire la diversità etnica attraverso vari attori internazionali, statali e della società civile, basati sull'idea di superare la falsa dicotomia (dato che è ideologicamente predeterminata) di «civile» contro «modelli etnici», o di «diritti individuali» contro «diritti di gruppo», alla ricerca di meccanismi istituzionali e della loro effettiva attuazione in varie situazioni (pre-conflitto, post-conflitto, regionale) al fine di equilibrare con successo unità politica con diversità culturale. La creazione d'identità multiple e la formazione di lealtà allo stato contro queste tendenze all'«etnicizzazione» rappresenta una delle sfide più difficili, ma allo stesso tempo uno dei prerequisiti più urgenti, per ogni riforma giuridica o istituzionale volta a promuovere la stabilità politica e il consolidamento democratico.

Tuttavia, stabilire gli standard per la protezione dei diritti dei gruppi minoritari, adeguandoli di volta in volta alla realtà concreta nella quale sono destinati a trovare applicazione, è un'operazione delicata, che rischia di produrre conseguenze negative. In particolare, l'estrema flessibilità delle misure da adottare, qualora non sia fondata su una profonda conoscenza dei caratteri dell'ordinamento al quale esse sono rivolte, rischia di condurre all'approvazione di strumenti solo formalmente, ma non sostanzialmente, adeguati a risolvere il problema del bilanciamento tra i gruppi portatori di interessi

configgenti. In Europa, ad esempio, l'exasperazione della dicotomia che contrappone le nazioni *demos* dei Paesi dell'area occidentale alle nazioni *ethnos* dell'area centro-orientale, rischia di condurre all'introduzione di doppi standard di protezione dei gruppi minoritari: alla richiesta di una tutela minima ai Paesi della «vecchia» Europa, finisce così per fare da contrappunto l'imposizione di forme di protezione eccessivamente dettagliate nella «nuova» Europa. In tale contesto, l'asimmetria degli standard può condurre al loro rifiuto o ad un recepimento solo formale seguito poi da una disapplicazione di fatto nella concreta realtà sociale o nella interpretazione dei testi legislativi forniti dagli organi di giustizia ordinaria o costituzionale. Ad ogni modo, il diretto coinvolgimento e il rafforzamento del ruolo degli stessi gruppi minoritari nell'elaborazione degli standard di protezione dei loro diritti, può rivelarsi un metodo essenziale per scongiurare i rischi connessi all'imposizione unilaterale di modelli. In effetti, solo il confronto dialettico tra soggetti istituzionali e gruppi minoritari, posti nella condizione di incidere concretamente sulla elaborazione degli standard per il trattamento delle differenze, può essere in grado di assicurare l'effettività di un moderno sistema di governo delle differenze.

## Bibliografia

- Abazović D., *Bosnia and Herzegovina: Ten Years After Dayton in European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 2005/6 Leiden Boston.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Second Opinion on Albania*, del 1 dicembre 2008, ACFC/OP/II(2008)003.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Comments of the Government of Albania on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania*, del 1 dicembre 2008, GVT/COM/II(2008)005.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Opinion on Albania*, del 12 settembre 2002, ACFC/INF/OP/I(2003)004.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Second Report submitted by Albania pursuant to Article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of National Minorities*, 18 maggio 2007, ACFC/SR/II(2007)004.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Report submitted by Albania pursuant to Article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of National Minorities*, 26 luglio 2001, ACFC/SR(2001)005.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Resolution CM/ResCMN(2009)5 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania*, 08/07/2009.

- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Comments of the Government of Bosnia and Herzegovina on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina*, 27 aprile 2009, GVT/COM/II(2009)001.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Second Opinion on Bosnia and Herzegovina adopted on 9 October 2008*, 27 aprile 2009, ACFC/OP/II(2008)005.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Report submitted by Bosnia and Herzegovina pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2 agosto 2007, ACFC/SR/II(2007)005.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Opinion on Bosnia and Herzegovina adopted on 27 May 2004*, 11 maggio 2005, ACFC/INF/OP/I(2005)003.
- Advisory Committee Framework Convention (ACFC), *Report submitted by Bosnia and Herzegovina pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 20 febbraio 2004, ACFC/SR(2004)001.
- Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Gothemburg, 1997.
- Albanian Human Rights Group, *Minorities; the present and the future. Report on Albania*, Tirana, 2003.
- Albania Institute of Statistics (INSTAT), *Demographic Yearbook: 1990-1999*, Tirana, 2000.
- Albania Institute of Statistics (INSTAT), *Preliminary results of the population and housing census*, Tirana, 2001.

- Albania Institute of Statistics (INSTAT), *Population and Housing Census*, Tirana, 2004.
- Albanian Statistics Institute (INSTAT), *Minorities in Albania, XIII° Meeting of the OSCE Economic Forum Demographic Trends, Migration and integrating Persons belonging to National Minorities: Ensuring Security and Development in the OSCE area*, 23-27 maggio 2005, Praga, 2005.
- Algisakis M., de Bellet M., Saint-Ouren F. (a cura di), *Nationalismes en Europe centrale et orientale : conflits ou nouvelles cohabitations?*, Chêne-Bourg, 1997.
- Amato G., Batt J., *Minority Rights and EU Enlargement to the East. Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border*, European University Institute, RSC Policy Paper n. 98/5, 1998.
- Andenas M., Fitzmaurice M., Müllerson R. (a cura di), *Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe*, The Hague – London – Boston, 1998.
- Appicciafuoco L., *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione Europea ed il principio di condizionalità*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2, 2007.
- Analisi D. T., *Les minorités dans les Balkans, Groupement pour les droits des minorités*, Parigi, 1987.
- Armstrong J. A., *Nations before Nationalism*, Chapel Hill, 1982.
- Audéod O., Mounton J.-D., Pierré-Caps S. (a cura di), *L'Etat multinational et l'Europe*, Nancy, 1997.
- Banac I., *The National Question in Yugoslavia. Origin, History, Politics*, London, 1984.
- Barberini G. *Dalla CSCE all'OSCE*, Napoli, 1995.

- Bartole S., *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Rivista Italiana Diritto e Procedura Penale*, anno XXXIX, fasc. 2, 1997.
- Bartole S., *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, il Mulino, 1993.
- Bartole S., *Trasformazioni costituzionali nell'Est Europeo*, in *Quaderni costituzionali*, volume XII, fasc. III, 1992.
- Bartole S., Conforti B., Raimondi G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, CEDAM, 2001.
- Bartole S., Grilli di Cortona P., *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale*, Torino, 1998.
- Batavelijc D., *Mutamenti giuridico-costituzionali nei Paesi in transizione con particolare riferimento ai paesi dell'ex-Jugoslavia*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003.
- Batt J. (a cura di), *The Western Balkans moving on*, in *Chaillot Papers* n.70, 2004, disponibile su: [www-iss-eu.org](http://www-iss-eu.org).
- Biagini, *Storia dell'Albania dalle origini ai giorni nostri*, Milano, 2005
- Bebler A., *The rights and autonomy of the National Minorities in Slovenia*, in *European Commission for Democracy through Law, Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities, Proceedings of the Unibem Seminar organised in Lausanne on 25-27 April 1996 in co-operation with the Swiss Institute of Comparative Law, Council of Europe*, 1996.

- Begic K., *Integrative and Disintegrative Elements in the Bosnia and Herzegovina Constitution*, in *Southeast European Politics*, vol.5, 2004.
- Beldiceanu N., *L'organisation de l'Empire ottoman (XIVe-XVe siècles)*, in R. Mantran (a cura di), *Histoire de l'Empire ottoman*, Parigi, 1989.
- Belloni R., *Towards a Multi-Ethic Bosnian State? Promoting Peace and Security Through Minority Return*, in *East European Human Rights Review*, vol. 8/2002, n. 1.
- Benoît-Rohmer F., *La Convention-cadre du Conseil d'Europe pour la protection des minorités nationales*, in *European Journal of International Law*, vol. 6, 1995.
- Benoît-Rohmer F., *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Strasbourg, 1996.
- Benoît-Rohmer F., *Les minorités, quel droits? Etude de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Strasbourg, 2000.
- Benža M., *Status of Persons Belonging to Ethnic Minorities in the States of Europe*, Bratislava, 1998.
- Berberoglu B. (a cura di), *The National Question. Nationalism, Ethnic Conflict and Self Determination in the 20<sup>th</sup> Century*, Philadelphia, 1995.
- Bérenger J., *Storia dell'Impero asburgico. 1700-1918*, Bologna, 1990.
- Bester R., Žagar M., Jesih B. (a cura di), *The Constitutional and Political Regulation of Ethnic relations and Conflicts*, Ljubljana, 1992.
- Betten L., Grief N., *EU and Human Rights*, New York, 1998.

- Bianchini S., *Tra sforzi di stabilizzazione e rischi di collasso. La fragilità istituzionale dello Stato albanese*, in Id., M. Dassu (a cura di), *guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 1999*, Bologna, 1999.
- Bianchini S., *Sarajevo, le radici dell'odio*, Roma, 1996.
- Bianchini S., Marko J. (a cura di), *Regional cooperation, peace enforcement, and the role of the treaties in the Balkans*, Ravenna, 2007.
- Bieber F., *Balancing Political Participation and Minority Rights: The Experience of the Former Yugoslavia*, 2003, disponibile su: [www.ecmi.de](http://www.ecmi.de).
- Bieber F., *Recent Trends in Complex Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol.1, 2001/2, Leiden/Boston.
- Bieber F., *The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies* in *European Yearbook of Minority Issues*, vol.3, 2003/4, Leiden/Boston.
- Biscaretti di Ruffia P., *Repubblica Socialista d'Albania, in Amministrazione locale in Europa*, vol. V, Milano, 1985.
- Biscaretti di Ruffia P., *Costituzioni straniere contemporanee, vol. Gli Stati Socialisti*, Milano, 1987.
- Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato, le forme di Stato e le forme di governo, le costituzioni moderne*, Milano, 1988.
- Biscaretti di Ruffia P., *1988-1990 un triennio di profonde trasformazioni costituzionali in occidente nell'URSS e negli Stati socialisti dell'Est europeo, aggiornamento all'introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1991.

- Biscaretti di Ruffia P., voce *Stato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol.XXX, Roma, 1995.
- Biscoe A., *European Integration and the Minorities of Regional Cultural Diversity: Symbiosis or Symbolism?* in *Regional Studies*, vol. 35, 2001.
- Bjserko S., *National Minorities and Law*, Helsinki Committee for Human Rights in Serbia and Humanitarian Centre for Integration and Tolerance, Belgrado, 2002.
- Bloed, I. Van Dijk , *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, 1991.
- Boethe M., Ronzitti N., A. Rosas (a cura di), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, The Hague, 1997.
- Bogdani M., Loughin J., *Albania and the European Union; European Integration and the Prospect of Accession*, Tirane, 2004.
- Bombaci A., Stanford J. (a cura di), *L'impero ottomano*, Torino, 1981.
- Bonazzi T. e Dunne M. (a cura di) *Cittadinanza e diritti delle società multiculturali*, Bologna, 1994.
- Bonetti P, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Rimini, 1993.
- Bose S., *Bosnia after Dayton. Nationalist partition and internationalist intervention*, London, 2002.
- Bourgarel X., *Bosnie. Anatomie d'un conflit*. Paris, 1996.
- Bratt C., Paulston, D. Peckam L., *Linguistic Minorities in Central and Eastern Europe*, Clevedon – Philadelphia – Toronto – Sydney – Johannesburg, 1998.

- Brölmann C., Lefeber R., Zieck M. (a cura di), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht-Boston-London, 1993.
- Brown C- L. (a cura di), *Imperial Legacy. The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*, New York, 1996.
- Brunnbauer U., *The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Rights Issues in Europe*, 1/2002.
- Burg S.L., Shoup P. S., *The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, Londra, 2000.
- Caportorti F., *Study on the rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1979.
- Capotorti F., *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art.27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, V, 1992.
- Cappuccio L., *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*. Disponibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Carli M., Di Plinio G., Specchia C., Toniatti R. (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, 2008.
- Carrozza P., voce *Nazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995.
- Caudia C. (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Torino, 2003.
- Center for Ethnic Study, *Ethnic communities in Albania and their problems*, 2002. Disponibile su: [www.macedoniansinalbania.org](http://www.macedoniansinalbania.org).

- Cerruti T., *Recenti vicissitudini di uno Stato balcanico: il caso jugoslavo. Da un federalismo dubbio ad una confederazione a termine?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol.1, 2003.
- Chandler D., *Democratisation in Bosnia: The Limits of Civil Society Building Strategies*, in *Democratisation* vol.5, n.4, 1998.
- Chayes A. (a cura di), *Preventing Conflict in the Post-Communist World Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, 1996.
- Chiarelli D., voce *Popolo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Torino, 1965.
- Cicak G., Hamzic D., *Bosnia and Herzegovina: National Minorities and the Right to Education*, 2006 Micro-Study, *Minority Rights Group International*, disponibile in: [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org).
- Cingolani G., *Nascita, crescita e declino del modello di autogestione in Jugoslavia*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università delle Marche*, n.9, 2006.
- Claude L., *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, 1955.
- Colaiani N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006.
- Cohen L., Worwick P., *Political Cohesion in a Fragile Mosaic. The Yugoslav Experience*, New York, 1993.
- Comanducci P., *Sovranità e diritti delle minoranze*, in M. Basciu (a cura di), *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Milano, 1996.
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania. Stabilisation and*

- Association Report. 2003, 23.03.2003, COM(2003) 139 final.*  
Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania. Stabilisation and Association Report. 2004, COM(2004) 203 final.*  
Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2005 Progress Report, 09.10.2005, COM(2005)561.* Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2006 Progress Report, 08.11.2006, COM (2006) 649 final.* Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2007 Progress Report, 06.11.2007, COM(2007)663 final.* Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2008 Progress Report, 05.11.2008, COM(2008)674.* Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).
- Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Albania 2009 Progress Report, 14.10.2009, COM(2009)533.* Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).
- Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report, 14.10.2009, COM(2009)533.* Disponibile su: [www.europa.ba](http://www.europa.ba).

- Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*, 5.11.2008, COM(2007)674. Disponibile su: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report*, 6.11.2007, COM(2007)663. Disponibile su: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report*, 08.11.2006, COM(2006)1384. Disponibile su: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, 18.11.2003, COM(2003) 692. Disponibile su: [www.ohr.int](http://www.ohr.int).
- Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2005 Progress Report*, 05.11.2005, COM(2005)561.
- Commission of the European Communities, DG External Relations, *From Regional Approach to the Stabilisation & Association Process. The EU's Relations with South Eastern Europe*. Disponibile in: <http://ec.europa.eu>.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009*, 05.11.2008, COM(2008) 674. Disponibile su: <http://ec.europa.eu>.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *Reports submitted by State Parties under Article 9 of the Convention, Fourth Periodic Reports of State Parties*

- under article 9 of the Convention*, 12 March 2003.  
Disponibile su: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance, *Third Report on Albania*, 2005, CRI(2005)23. Disponibile su: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance, *Report on Bosnia and Herzegovina*, 2004, CRI(2005)26. Disponibile su: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- Council of Europe, *Council Opinion of 01 April 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania and repealing Decision 2006/54/EC*, Official Journal L 080, 19/04/2006.
- Conetti G., voce *Società delle Nazioni*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLII, Milano, 1990.
- Cordellier S. (a cura di), *Nations et nationalismes*, Paris, 1995.
- Crisafulli V., Nocilla D., voce *Nazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXVII, Milano, 1990.
- Cumper P., Wealthy S. (a cura di), *Minority Rights in the "New" Europe*, The Hague – London – Boston, 1999.
- Daftary F, Troebsts S. (a cura di), *Radical Ethnic Movements in Contemporary Europe*, New York – Oxford, 2003.
- Dalton R., *Le rôle de la CSCE*, in H. Miall (a cura di), *Les droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris, 1997.
- Decaux E., Pellot A., *Nationalité, minorités et succession d'états en Europe de l'Est*, Paris, 1996.
- De Caria R., *Soglie elettorali e tutela delle minoranze*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol.4, Torino, 2008.

- Del Re E. C., *La prima costituzione democratica albanese. L'approvazione della costituzione tra potere, politica, diritti e compromessi*, in *East – Ovest*, Trieste, 1998.
- Della Rocca M., *Nazione e religione in Albania, 1920-1944*, Bologna, 1990.
- De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2007.
- Dent M. J., *Identity politics. Filling the Gap between Federalism and Indipendence*, Aldersot, 2004.
- Déréns J.A., *Balkans occidentaux: la responsabilité de l'Europe*, in *Le Courrier des Balkans*, 7.1.2007.
- Deschenes J., *Proposal concerning a Definition of the Term "Minority"*, New York, 1985, in UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31.
- Devetak S., *Minorities and Autonomy in Central and Eastern European Countries, Council of Europe, Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities – Proceedings, Studies and Texts*, London, 1993.
- Devatak S., Flere S., Seewann G. (a cura di), *Mali Narodi in etnične manjšine v nastajajoči Evropi (Small Nations and Ethnic Minorities in an Emerging Europe). Proceedings of the International Scientific Conference held on February 3-5, 1992 in Maribor, Slovenia*, Slavica Verlag dr. Anton Kovač-München, 1993.
- Dinstein Y, Tabory M. (a cura di), *The Protection of Minorities and Human Rights*, The Hague – London – Boston, 1992.
- Dizdarevic Z., *Bosnia-Erzegovina: è crisi*, in *Osservatorio sui Balcani*, 7.11.2008. Disponibile in: [www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org).

- Dizdarevic S., Solioz C. (a cura di), *Ownership Process in Bosnia Herzegovina. Contribution on the International Dimensions of Democratization in the Balkans*, Baden Baden, 2003.
- Donini P. G., *Le minoranze*, Milano, 1998.
- Ducasse-Rogier M., *A la recherche de la Bosnie-Herzegovine: la mise en oeuvre de l'accord de paix de Dayton*, Parigi, 2003.
- Duncan G. P., Raymond W., Holmn Jr. (a cura di), *Ethnic Nationalism and Regional Conflict. The Former Soviet Union and Yugoslavia*, Boulder – San Francisco – Oxford, 1994.
- Elbasani Arolda, *Albania in transition: manipulation or appropriation of international norm?*, in *Southeast European Politics*, vol. 1, 2004.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities, Proceedings of the Unibem Seminar organised in Lausanne on 25-27 April 1996 in co-operation with the Swiss Institute of Comparative Law*, Parigi, 1996. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Electoral Code of the Republic of Albania*, Opinion n.513, CDL-AD(2009)005 del 13 marzo 2009. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania*, opinion n.418, CDL-AD(2008)033 del 15 dicembre 2008. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Advisory Committee Commentary on*

*the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, 31DOC(2008)001, del 27 febbraio 2008. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, opinion n. 203/2002, CDL-AD (2002). Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Draft Constitution of the Republic of Albania, part I and II*, 18 maggio 1998, CDL-AD(1998) 050. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Draft Constitution of the Republic of Albania, part I and II*, 18 maggio 1998, CDL-AD(1998) 048. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Interim Opinion on the Draft Constitution of Albania*, Strasbourg, 5 maggio 1998, CDL-AD(1998) 048. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg, 7 aprile 2006, CDL-AD(2006) 027. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Amicus Curiae Brief in the cases of Sedjic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Applications n.27996/06 and 34836/06. Disponibile in: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Third Report on Albania*, 17 dicembre 2004. Disponibile in: [www.coe.int](http://www.coe.int).
- European Center for Minority Issues (ECMI), *Annual Reports of 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008*. Disponibili in: [www.ecmi.de](http://www.ecmi.de).
- European Stability Initiative, *Breaking out of the Balkan Ghetto. Why IPA should be changed*, 2002. Disponibile in: [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org).
- European Stability Initiative, *Imposing constitutional reform? The case of ownership*, 2002. Disponibile in: [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org).
- Faber M. J. (a cura di), *The Balkans. A Religious Backyard of Europe*, Ravenna, 1996.
- Faroqui S., *The Ottoman Empire and the World Around It*, New York, 2006.
- Fenet A., *L'Europe et les minorités*, in A. Fenet (a cura di), *Le droit et les minorités. Analyses et textes*, Bruxelles, 1995.
- Ferrari G. F., voce *Nazione*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XX, Roma, 1995.
- Ferrari G. F., *I Diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il Costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001.
- Fichte J. G., *Addresses to the German Nations*, in V. P. Pecora, *Nations and Identities*, Malden – Oxford, Blackwell, 114-127.
- Flanz G. H. (a cura di), *Constitutions of the Countless of the World*, New York, 2000.
- Foucher M., *Minorities in Central and Eastern Europe*, Strasbourg, 1994.

- Fottrell D., Bowling B., *Minority and Group Rights in the New Millennium*, The Hague-Boston-London, Nijhoff, 1999.
- Franzinetti G., *I Balcani, 1878-2001*, Roma, 2001.
- Gaeta P., *The Dayton Agreements and International Law*, in *European Journal of International Law*, vol.7, 1996.
- Gaia G., *Minoranze e diritti umani*, in T. Greco (a cura di), *Violazioni e tutela dei diritti umani*, Pisa, 2001.
- Gambino S. (a cura di), *Europa e Balcani. Stati culture nazioni*, Milano, 2001.
- Gambino S. (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003.
- Gambino S., *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004.
- Ganino M., *La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2, 1999.
- Garbari M. (a cura di), *Atti del Convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, Trento, 1981,
- Gellner E., *Nationalism*, London, 1997.
- Gellner E., *Nazioni e nazionalismo*, Roma, 1985.
- Gilbert G., *The Council of Europe and Minority Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 18/1996.
- Glazer N., *Affirmative Discrimination, Ethnic Inequality and Public Policy*, Cambridge, 1987
- Gozzi G., Martelli F. (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa centro-orientale*, Bologna, 2004.
- Grabbe H., *A Partnership for Accession? The Implication of EU Conditionality for the Central and Eastern European*

- Applicants*, in *Robert Schuman Working Paper n.12*, Firenze, 1999.
- Greek Helsinki Monitor, *Greeks of Albania and Albanians in Greece*, September 1994, disponibile su: [www.greekhelsinki.gr](http://www.greekhelsinki.gr).
- Grigoriou P. (a cura di), *Question de minorités en Europe*, Centre Hellénique d'Etudes Européennes, Bruxelles, 1994.
- Grilli di Cortona P., *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Bologna, 2003.
- Guibernau M., *Nationalism. The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Cambridge, 1996.
- Hajden, R. M., *Blueprints for a House Divided. The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*, New York, 1999.
- Haupt H. G., Müller M. G (a cura di), *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries*, The Hague – London – Boston, 1998.
- Haver P., *The United Nations Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities*, in *American Journal of International Law*, vol.46, 1982.
- Hernard K., *Ever-Increasing Synergy towards a Stronger Level of Minority Protection between Minority-Specific and Non-Minority-Specific Instruments*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 3, 2003/2, Leiden/Boston.
- Hillgruber C., Jestaedt M., *The European Convention in Human Rights and the Protection of National Minorities*, Köln, 1994.
- Hobsbawm E. J., Ranger V. (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Torino, 1987.

- Hofmann R., *Political Participation of Minorities*, in *European Journal of International Law*, vol. 6, 2006/7.
- Hosch E., *Storia dei Balcani*, Bologna 2004.
- Hosch E., *Storia dei Paesi balcanici*, Torino 2005.
- Hughes J., Sasse G., *Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs*, in *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1/2003.
- Hutchinson J., Smith A. D. (a cura di), *Nationalism*, Oxford, 1994.
- Ilijani A., *Albania and the European Union*, in *Mediterranean Politics*, vol. IX, 2004.
- Imamovic M., *Bosnia and Herzegovina, Evolution of its Political and Legal Institutions*, Sarajevo, 2006.
- International Federation for the Protection of the Rights of Ethnic, Religious, Linguistic and Minorities (United Nations), *The State of Religious and Human Rights in Albania, 30th session of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, New York, 1987.
- International Commission for the Balkans, *The Balkans in Europe's future*, 12.04.2005. Disponibile in: [www.balkan-commission.org](http://www.balkan-commission.org).
- International Crisis Group, *Albania, State of the Nation*, 1 marzo 2000.
- International Crisis Group, *Implementing Equality: The "Constituent Peoples". Decision in Bosnia & Herzegovina*, in *Europe Report* n. 128, 16 April 2002.

- International Crisis Group, *Implementing Equality: The Constituent Peoples' Decision in Bosnia & Herzegovina*, in *ICG Balkans Report*, n.128, 2002.
- International Crisis Group, *Ensuring Bosnia's Future: a New International Engagement Strategy*, in *Europe Report*, n.180, 15 February 2007.
- Disponibili in: [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org).
- International Helsinki Federation for Human Rights, *Annual Reports on Human Rights Violations, Albania*, years 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. Disponibili in: [www.ihf-hr.org](http://www.ihf-hr.org).
- International Helsinki Federation for Human Rights, *Annual Reports on Human Rights Violations, Bosnia and Herzegovina*, years 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. Disponibili in: [www.ihf-hr.org](http://www.ihf-hr.org).
- Ivanov A., *The Balkans Divided: Nationalism, Minorities, and Security*, Frankfurt am Main, 1996.
- Janis M.W., Kay R.S., Bradley A.W. (a cura di), *European Human Rights Law*, London, 2008.
- Jarve P., Smooha S. (a cura di), *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*, Budapest, 2005.
- Johnson C., *The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central and, Eastern and South-Eastern Europe*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 13, 2006.
- Junghann O., *National Minorities in Europe*, New York, 1932.
- Kann R. A., *Storia dell'Impero asburgico (1526-1918)*, Roma, 1998.

- Keating M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, 1998.
- Kellici K., *Minoranze etniche, partecipazione e diritti elettorali nei Balcani occidentali: i casi di Albania, Kosovo e Repubblica di Macedonia (FYROM)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol.4, Torino, 2008.
- Kemp W., *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, The Hague, 2001
- Klebes H., *La convention cadre du Conseil d'Europe pour la protection des minorités nationales*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol.40, 1997.
- Kymlicka W. Opalski M. (a cura di), *Can Liberalism be Exported?* Oxford, 2001
- Klopčič V., *Le droit des langues dans l'ex-Yougoslavie*, in H. Giordan (a cura di), *Les droits des minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Paris, 1992.
- König M., *The situation of Minorities in the Federal Republic of Yugoslavia. Towards an Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *ECMI Working Paper*, Flensburg, 2001.
- Koubi G., *Penser les minorités en droit*, in Fenet. A. (a cura di), *Le droit et les minorités*, Bruxelles, 1995.
- Kostelancik D.J., *Minorities and Minority Language Education in Inter-War Albania*, in *East European Quarterly*, vol. 1, 1996.
- Kourvetaris G. A., Kourvetaris A. G., *The Nature Ethnonationalism and Subnationalism: The Case of Yugoslavia*, in AA. VV., *The New Balkans: Disintegration and Reconstruction*, New York, 2002.

- Krulic J., *Le devenir des peuples de la Yougoslavie et es Balkans*, in AA. VV., *Les minorités de l'Est européen. A la lumière des récents changements de régimes et leur impact sur l'immigration en Europe. Actes du colloque organisé par le « Groupment pour les droits des minorités » des Communautés européennes les 25 et 26 mars 1992.*
- Kunz J.L., *The Present Status of the International Law for the Protection of Minorities*, in *American Journal of International Law*, vol. 48, 1954.
- Kymlicka W. (a cura di), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, 1995.
- Kymlicka W., Opalski M. (a cura di), *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est*, Bologna, 2003.
- Lang A., Sanna C. (a cura di), *Federalismo e Regionalismo*, Milano, 2005.
- Liebich A., *Ethnic Minorities and Long-Term Implication of EU Enlargement*, *EUI Working Papers*, n. 98/49, 1998.
- Liebich A., *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale*, Chêne-Bourg/Genève, 1997.
- Lijphart A., *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven and London, 1977.
- Lynch P., *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, 1996.
- Loidice A., Shehu N., *La costituzione albanese del 1998*, Bari, 1999.
- Loloci K., *Electoral Law in Eastern Europe: Albania*, *East European Constitutional Review*, 3(2), 1994.
- Loloci K., *The new Albanian Constitution and the need for a new mentality*, Tirana, 2002.

- Malcom N., *Storia della Bosnia. Dalle origini ai giorni nostri*, Milano, 2000.
- Malloy T. H., *National Minority Rights in Europe*, Oxford, 2005.
- Malloy T. H., *Towards a New Paradigm of Minority Law-Making: A Rejoinder to Palermo and Woelk's Law of Diversity*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 4, 2004/5, Leiden/Boston.
- Malloy T.H., *Conceptualizing Democratic Diversity Management for Multicultural Societies: Theories of Society and Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 6, 2006/7.
- Mancini S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996.
- Marchisio S., *La protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, Torino, 2008.
- Marko J., *The Ethno-National Effects of Territorial Delimitation in Bosnia and Herzegovina*, in *European Commission for Democracy through Law, Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities, Proceedings of the Unibem Seminar organised in Lausanne on 25-27 April 1996 in co-operation with the Swiss Institute of Comparative Law, Council of Europe*, 1996.
- Marko J., Ortino S., Palemo F., *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, 2001
- Marko J., Woelk J., Palermo F., *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, 2008.
- Marko J., *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 2005/6, Leiden/Boston.

- Marko J., *The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach*, in *European Journal of International Law*, vol. 6, 2006/7.
- Marko J., Tarr G. (a cura di), *Federalism, Subnational Consitution and the Protection of Minorities*, London, 2004.
- Martelli F., *La guerra di Bosnia*, Bologna, 1997.
- Martinez Cobo J. R., *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones: rapport préliminaire*, E/CN.4/Sub.2/L.566.
- Matscher F. (a cura di), *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, Kohl, 1997.
- Medda-Winischer R., *The European Court of Human Rights and Minority Rights*, in *Journal of European Integration*, 2003, vol. 25 (3), September.
- Mezzetti L., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento costituzionale*, Padova, 2003.
- Mezzetti L., *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Torino, 2000.
- Miall H. (a cura di), *Les droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris, 1997.
- Milano E., *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton*, in *La Comunità Internazionale*, vol.LXI, n.2, 2006.
- Milo P., *Monitoring Albanian's Path to European Integration*, Tirana, 2003.
- Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities, years 2005, 2007, 2008, 2009*. Disponibili in: [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org).

- Myntti K., Packer J. (a cura di), *The protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Stockholm, 1993.
- Morbidelli G., *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2004.
- Mostov J., *The Use and Abuse of History in Eastern Europe: A Challenge for the 90s*, in *East European Constitutional Review*, vol. 4/1995, n. 4.
- Nuhefendic A., *L'insostenibile leggerezza dell'odio*, in *Osservatorio sui Balcani*, 27.10.2008. Disponibile in: [www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org).
- Nikolic P., *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati della ex Jugoslavia*, Torino, 2002.
- Omanga Bokatola I., *L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, 1992.
- Orrù R., Scannella L. G., *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004.
- OSCE/ODIHR, *Local Government Elections 1 and 15 October 2000, Final Report*, 11 dicembre 2000.
- OSCE/ODIHR, *Local Government Elections 12 October 2003 – 25, Final Report*, 25 febbraio 2004.
- Ornaghi L., voce *Stato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche.*, vol. XV, Torino, 1996.
- Ortakovski V., *Minorities in the Balkans*, New York, 2000.
- Palici di Suni Prat E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002.
- Palici di Suni Prat E., *L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, vol. 1, Torino, 1999.
- Panebianco A., voce *Società delle Nazioni*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIX, Roma, 1993.
- Passeraud Y., *Les minorités*, Paris, 1998.

- Pearson O., *Albania in the Twentieth Century, A History: Volume I, II and III*, London, 2004.
- Pech L., *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine*, in *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, vol.3, 2000.
- Pentassuglia G., *Minorities in International Law. An introductory study*, Strasbourg, 2002.
- Pentassuglia G., *The EU and the Protection of Minorities: the Case of Eastern Europe*, in *European Journal of International Law*, vol. 12, 2001.
- Pentassuglia G., *On the Models of Minority Rights Supervision in Europe and How They Attest a Changing Concept of Sovereignty*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 1, 2001/2, Leiden/Boston.
- Pentikäinen M., *Creating an Integrated Society, Managing Diversity and Human Rights in Europe*, in *European Journal of International Law*, vol. 6, 2006/7.
- Perry V., *Constitutional reform and the "spirit" of Bosnia and Herzegovina*, in *European Centre for Minority Issue*, in *ECMI Brief*, n.7, 2002.
- Perry V., *Reading, Writing and Reconciliation,: Educational Reforms in Bosnia-Herzegovina*, in *ECMI Working Paper*, n.18, Flensburg, 2003.
- Perry V., *Reversing Ethnic and Cultural Cleansing: The Role of Annex 8 in Reclaiming History, Promoting Reconciliation, and Developing a Unique Multiethnic Identity in Bosnia and Herzegovina*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, Leiden/Boston.
- Peter R., *Southeastern Europe under Ottoman Rule, 1304-1804*, Londra, 1977.

- Piergigli V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001.
- Piergigli V., voce *Minoranze linguistiche*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XX, Roma, 2005.
- Pierré-Caps S., *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, 1995.
- Pippan C., *The rocky road to Europe : the EU's stabilisation and association process for the Western Balkans and the principle of conditionality*, in *European Foreign Affairs Review*, vol.9, Graz, 2004.
- Pirjevec J., *Serbi Croati Sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, 1995.
- Pizzorusso A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967.
- Pizzorusso A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.
- Pizzorusso A., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del Diritto* vol. XXVI, Milano, 1976.
- Prifti P., *Socialist Albania since 1944: Domestic and Foreign Development*. Cambridge, 1978.
- Pobric N., *Elements of Ethnic Federalism in the Bosnia and Herzegovina Consitutional System*, in *Dialogue International Edition*, 7-8, 1998.
- Polyvyanny D., *The Balkan Minorities: Divided States, Peoples and Societies*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 2005/6, Leiden/Boston.
- Poulton H., *Minorities in Southeast Europe: Inclusion and Exclusion, An MRG International Report*, 97/6.
- Poulton H., *The Balkans. Minorities and States in Conflict*, London, 1991.

- Pretto C., *Doppi standard di tutela: reciproca "influenza" fra «nuova» e «vecchia» Europa?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol.4, Torino, 2008.
- Prévelakis G., *I Balcani*, Bologna, il Mulino, 1997.
- Punzo G., *Balcani: cittadinanza etnica ed esclusione*, in [www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org).
- Pustorino P., *Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2006.
- Quataert D., *The Ottoman Empire, 1700-1922*, Cambridge, 2000.
- Rady M., Szajkowsky , *Central and Eastern Europe, Minority Rights Group International, World Directory of Minorities*, 1997.
- Recchia S., *Beyond international trusteeship : EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina*, in *European Union Institute for Security Studies – Occasional Papers*, vol.6, Paris, 2007.
- Renan E., *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris,, 1882.
- Rhomer F., *Le minoranze nazionali in Europa diritti doveri garanzie*, Bologna, 2001.
- Rigaux F., *Mission impossible: la définition de minorité*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 30/1997.
- Romboli, voce *Popolo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1995.
- Ronen D., *The Challenge of Ethic Conflict, Democracy and Self-Determination in Central Europe*, London, 1997.
- Rosas A., Helgesen J., *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*, Dordrecht, 1992
- Roter P., *Managing the "Minority Problem" in Post- Cold War Europe Within the Framework of a Multiayered Regime for*

- the Protection of National Minorities*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 1, 2001/2, Leiden/Boston.
- Roudometof V, *National Minorities, Nation-States, and External National Homelands in South Eastern Europe*, in AA. VV., *The New Balkans: Disintegration and Reconstruction*, New York, 2002.
- Rouland N. (a cura di), *Le droit à la différence*, Aix en Provence, 2002.
- Rouland N. (a cura di), *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, 1996.
- Sabourin P., *Les nationalismes européens*, Paris, 1996.
- Salerno F, *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale*, in *Rivista Internazionale Diritti dell'Uomo*, 1992.
- Salerno F, *Sulla tutela internazionale dell'identità culturale delle minoranze straniere*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, vol.3, 1990
- Santoli S., *Le minoranze come comunità intermedie nel quadro della problematica dei "diritti collettivi"*, disponibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Sasse G., *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*, *EUI Working Papers*, 16/2005.
- Schwellnus G., *Looking back at Ten Years of EU Minority Conditionality vis-à-vis Central and Eastern European Candidate States*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 4, 2004/5, Leiden/Boston.
- Sebastian S., *Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*, *FRIDE Working Paper*, vol.47, 2007. Disponibile in: [www.fride.org](http://www.fride.org).

- Shaw M. N., *The Definition of Minorities in International Law*, in *Israel Yearbook of Human Rights*, 20/1990.
- Shelton D., *Commitment and Compliance. The Role of Non Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000.
- Simone P., *La tutela delle minoranze nella sua evoluzione storica*, Napoli, 2002.
- Smith A. D., *Le origini etniche delle nazioni*, Bologna, 1992.
- Smith A. D., *Nationalism. Theory, Ideology, History*, Cambridge, 2001.
- Smootha S., *The Model of Ethnic Democracy*, in *ECMI Working Paper*, n. 13, Flensburg, 2001.
- Solioz C., *Turning points in post-war Bosnia. Ownership process and European integration*, Baden-Baden, 2005.
- Stokke H., *Human Rights as a Mechanism for Integration in Bosnia-Herzegovina*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 13/2006.
- Sugar P. F. (a cura di), *Southeastern Europe under Ottoman Rule, 1354-1804*, Seattle & London, 1977.
- Suksi M. (a cura di), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague, 1998
- Tanković Š., *Bošnjaci u Republici Hrvatskoj – Bosnians in the Republic of Croatia*, Srajevo, 1997.
- Taylor A. J. P., *La monarchia asburgica*, Milano, 1985.
- Tarr G.A., Williams R.F., Marko J., (a cura di), *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*, London, 2004.
- Thornberry P., *International Law and the Rights of Minorities*, New York, 1991.

- Thornberry P., Estebanez M.A., *The Council of Europe and Minorities*, Strasburgo, 1994.
- Toggenburg G. N. (a cura di), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Budapest, OSI/LGI, 2004.
- Toggenburg G.N., *A remaining share of a new part? The Union's role vis a vis minorities after the enlargement decade*, *EUI Working Papers*, 15, 2006.
- Toggenburg G. N., *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 4/2000, n. 16.
- Toggenburg G. N., *The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 1, 2001/2, Leiden/Boston.
- Toniatti R., voce *Minoranze (diritti delle)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Roma, 1996.
- Torre A. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari - dal Regno Unito all'Europa*, atti del Convegno del «*Devolution Club*», Bologna, 24-25 novembre 2006.
- Toniatti R., *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Revista vasca de administración pública*, vol.2, Onati, 2000.
- Tosato E., voce *Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, Milano, 1993.
- Toscano M., *Le minoranze di razza, di lingua, di religione nel diritto internazionale*, Torino, 1931.

- Toso F., *Frammenti d'Europa. Guida alle minoranze etnico-linguistiche e ai fermenti autonomisti*, Milano, 1996.
- Trajche, *Minorities and International Law*, Skopje, 1993
- Van den Berghe F., *The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?*, in *Yearbook of European Law*, vol. 22, 2003.
- Veiter T. (a cura di), *Fédéralisme, Régionalisme et Droits des Groupes Ethniques en Europe*, Vienna, 1989.
- Verstichel A., *Elaboration of a Catalogue of best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, Leiden/Boston.
- Verhoeven A., *How Democratic Need European Union Members Be?: Some Thoughts after Amsterdam*, in *European Law Review*, vol. 23, 1998.
- Vickers M., *The Albanians: A Modern History*, Londra, 2006.
- Vickers M., *Albania from anarchy to a Balkan identity*, London, 1997.
- Vitale E. (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze. Problemi etici politici giuridici*, Torino, 2000.
- Vujic A., *Access to Education, Training and Employment of Ethnic Minorities in the Western Balkans, Country Report on Albania*, European Training Foundation (ETF), 2006.
- Vukas B., *International Law and the Definition of Minorities*, in *Mélanges en l'Honneur de Nicolas Valticos*, Parigi, 1999.
- Weber M., *Politics as a vocation*, London, 1948.
- Weller M., Blacklock D., Nobbs K. (a cura di), *The protection of Minorities in the Wider Europe*, New York, 2008.

- Weller M., Wolff S., (a cura di), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approach to Institutional Design in Divided Societies*, London, 2005.
- Wheatley S., *National minorities and the emerging human right to political inclusion and dialogue*, in *East European Human Rights Review*, n. 2, vol. 2, 1996.
- Woelk J., Palermo F., *From Minority Protection to a Law of Diversity ? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 3, 2003/4, Leiden/Boston.
- Woelk J., Palermo F., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008.
- Woolf S., *Il nazionalismo in Europa*, Milano, 1997.
- Yacoub J., *Les minorités. Quelle protection?*, Paris, 1995.
- Yacoub J., *Les minorités dans le monde. Faits et analyses*, Paris, 1998.
- Yee S., *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of International Law*, vol. 7, 1996.
- Žagar M., *Nationality, Citizenship and Protection of Ethnic Minorities: the Case of the Republic of Slovenia*, in E. Decaux, A. Pellet, *Nationalité, minorités et succession d'états en l'Europe de l'Est; Acte du Colloque de Prague 22-24 Septembre 1994*, Paris, 1996, 247-272.
- Žagar M., Novak A., *Constitutional and International Protection of National Minorities in Central and Eastern Europe*, in M. Žagar, B. Jesih, R. Bešter (a cura di), *The Constitutional and Political Regulation of Ethnic relations and Conflicts*, Ljubljana, 1992.
- Žagar M., *Yugoslavia: What went wrong? Constitutional Aspects of the Yugoslav Crisis from the*

- Perspective of Ethnic Conflict*, in M. Spencer (a cura di), *The Lessons of Yugoslavia*, New York, , 2000.
- Žagar M., *Diversity Management and Integration: From Ideas to Concepts* in *European Journal of International Law*, vol. 6, 2006/7.
- Zlatescu I., *Standards internationaux relatifs à la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et leur mise en œuvre*, in O. Audéod, J.-D. Mounon, S. Pierré-Caps (a cura di), *L'Etat multinational et l'Europe*, Nancy, 1997.