

LA NOZIONE DI «MINORANZA NAZIONALE» NELL'ORDINAMENTO CROATO ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 5 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE SUI DIRITTI DELLE MINORANZE NAZIONALI

FRANCESCO CIANCI*
Spezzano Albanese (Cosenza)

CDU 342.724(497.4):323.13
Saggio scientifico originale
Gennaio 2017

Riassunto: Il contributo intende analizzare la nozione di «minoranza nazionale» nell'ordinamento della Repubblica di Croazia alla luce della definitoria fornita dalla Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali (articolo 5) e di approfondire la predetta definizione in comparazione al sistema di diritto internazionale e europeo, sollevando alcuni meriti ma anche delle criticità.

Parole chiave: minoranza/e (definizione di); Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali del 13 dicembre 2002; diritto internazionale; diritto europeo; ordinamento costituzionale della Repubblica di Croazia.

1. Prolegomeni introduttivi: la problematica assenza di una definizione giuridica universale e vincolante

L'assenza di una definizione giuridica vincolante di «minoranza nazionale» e con essa di «minoranza linguistica, etnica e religiosa» costituisce da sempre un'annosa problematica nell'ambito del diritto.¹

Già nel primo dopoguerra, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale della Società delle Nazioni esprimeva con seria preoccupazione come l'assenza di una definitoria giuridica vincolante e universalmente riconosciuta implicasse l'automatica

* Francesco Cianci (Firenze, 1976), si è laureato dapprima in Scienze Politiche presso la "C. Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze e in seguito in Scienze Religiose all'Istituto Superiore di Scienze Religiose "San Francesco di Sales" della Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale di Napoli, conseguendo sia il Baccalaureato che la Laurea Magistrale. Insegnante di Religione, è altresì collaboratore del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno d'Istria e autore di diversi saggi e articoli in materia di diritti umani e delle minoranze. Per la stesura di questo saggio si ringrazia il sig. Silvano Zilli per i preziosi suggerimenti.

¹ Cfr. a proposito l'ampio saggio trattato in questa sede: Francesco CIANCI, "Sulla problematica assenza di una definizione giuridica vincolante e universalmente riconosciuta di minoranza e sulle sue annesse implicazioni in diritto internazionale", in *Ricerche sociali*, Rovigno, Centro di Ricerche Storiche, n. 17 (2010), p. 7-37.

esclusione di una tutela giuridica presso gli organi giurisdizionali tanto a livello internazionale, la cui soluzione si riduceva a constatare meramente uno stato *de facto* ma non *de iure* (cfr. Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *avv. cons.* del 6 aprile 1935, «*Questioni relative alle scuole minoritarie di Albania*»: Rec. CPJI, A/B, n. 64) quanto a livello del diritto interno, al quale fondamentalmente era rimessa l'individuazione di determinate “collettività di persone [...], aventi una razza, una religione, una lingua e delle proprie tradizioni, unite dall'identità di quella razza, religione, lingua e tradizioni in un sentimento di solidarietà, con l'intenzione di preservare le loro tradizioni, mantenere le loro forme di culto, assicurare l'istruzione e l'educazione dei loro figli, conformemente allo spirito e alle tradizioni della loro razza e di assistersi vicendevolmente” (Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *avv. cons.* del 31 luglio 1930, «*Questioni relative alle “comunità” greco-bulgare*»: Rec. CPJI, B, n. 17), cui concedere particolari diritti tesi a preservare quelle specifiche identità o comunque evitare la realizzazione di disuguaglianze nel trattamento dei gruppi minoritari rispetto alla maggioranza della popolazione².

Nonostante, il problema si ripresentasse nell'immediato secondo dopoguerra – difatti se una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sollevava domande circa il «*Destino delle minoranze*» (cfr. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 217C/III del 10 dicembre 1948) la cui situazione non venne inclusa all'interno della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 10 dicembre 1948³, un *memorandum* del Segretario Generale delle Nazioni Unite dall'emblematico titolo «*Definizione e classificazione delle minoranze*» ribadiva la difficoltà, ma anche la necessità, di qualificare a livello giuridico internazionale le minoranze (doc. E/CN.4/sub.2/85) – ancora oggi non esiste a livello internazionale una nozione giuridica vincolante di minoranza, con conseguenze pratiche sul regime di tutela giuri-

² Per un inquadramento si vedano, tra i tanti studi, quelli di: Giorgio CONETTI, *Studio sulle minoranze nel diritto internazionale*, Parma, Salvadè, 2004; Pierluigi SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze nella sua evoluzione storica*, Napoli, Esi, 2002; Sergio MARCHISIO, *La protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, Roma, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale, 1995; Francesco SALERNO, “Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1992, vol. 5, n. 1, p. 63-101.

³ A queste conclusioni si giunse non senza difficoltà: nel «Progetto Cassin» (doc. A/784) fu introdotta una norma tesa a garantire a tutti i gruppi minoritari la concessione di appositi diritti culturali ovvero la possibilità di utilizzare la propria lingua materna, nonché di aprire scuole, musei, biblioteche e ogni altra attività tesa a garantire lo sviluppo delle singole identità nazionali, culturali, linguistiche e religiose. Ciò nonostante, il «Progetto Cassin» non trovò esito, prevalendo la posizione di stampo liberale, su quella di matrice socialista, secondo cui l'eliminazione dell'oppressione dell'uomo come singolo avrebbe portato necessariamente all'eliminazione dell'oppressione collettiva, e, quindi, anche per i gruppi religiosi: in questo quadro di idee, nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* non vi fu spazio per le cosiddette comunità intermedie: cfr. sul punto Francesco CIANCI, “La protezione delle minoranze religiose e della libertà di culto nel diritto internazionale: appunti e riflessioni”, in *Dei et Hominum*, Istituto Superiore di Scienze Religiose “San Francesco di Sales” di Cosenza, Reggia Calabria, Laruffa Editore, 2009, n. 1, p. 35-47.

dica dei diritti delle persone a queste appartenenti. Lo stesso *Rapporto esplicativo sull'art. 27 dei Patti internazionali sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966, che ha definito una minoranza come “un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato, in una posizione non dominante, i cui membri, essendo cittadini dello Stato, possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono dal resto della popolazione e che mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà diretto a preservare la loro cultura, le tradizioni, la religione e la lingua”⁴, nonostante resti la pietra miliare per una eventuale definitoria, è tuttavia insufficiente a garantire un'uniformità di trattamento dei gruppi minoritari a livello statale, causa la non vincolatività e l'arbitrarietà lasciata agli Stati membri di individuare «chi è minoranza», con il rischio di eludere da un eventuale sistema giuridico di protezione interna alcuni gruppi minoritari⁵. Infine, occorre ricordare come la mancanza di una definitoria del termine in questione apra ulteriori problematiche in relazione al principio di autodeterminazione, che nella dicitura dei documenti internazionali si riferisce ai popoli, ma che tuttavia assume una particolare importanza per la questione dell'autonomia minoritaria e delle tecniche del decentramento territoriale⁶.

2. La definizione di «minoranza nazionale» secondo il tenore dell'art. 5 della Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali del 2002

Le problematiche generali relative alla nozione di minoranza nazionale non

⁴ Francesco CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, UN Publications, 1979, p. 7.

⁵ La suddetta definitoria è ritenuta, tra l'altro, da parte della dottrina, non più adeguata alle moderne caratteristiche delle società multiculturali, nelle quali si riscontra la presenza di «nuove minoranze» (rifugiati politici, apolidi e lavoratori migranti), i quali mantengono una certa coscienza collettiva e il desiderio di salvaguardare le proprie caratteristiche etniche, linguistiche o religiose. Ciò nonostante, riteniamo la non accettabilità di una tale proposta, poiché il trattamento giuridico e le condizioni oggettive di questi ultimi gruppi esulano invece dalla realtà minoritaria *stricto sensu*, tanto sotto un profilo soggettivo, quanto da un punto di vista oggettivo: per cui seppur alcune tematiche delle «nuove minoranze» si intreccino con quelle delle «minoranze storiche» è tuttavia vero che le dinamiche di queste ultime sono completamente differenti e richiedono un trattamento diverso non potenzialmente applicabile alle «nuove minoranze». Cfr. alcuni punti in questione in Marina DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze: la ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, con prefazione di Francesco PALERMO, Milano, Giuffrè, 2010, p. 75-87, specialmente p. 79-83. Sul punto Giuseppe DE VERGOTTINI, “Verso una nuova definizione del concetto di minoranza”, in *Regione e governo locale*, 1-2 (1995), p. 9-26, non a caso, ha sottolineato l'esigenza di fornire una definizione, universalmente riconosciuta, che permetta di inquadrare la questione dei diritti (individuali e collettivi) delle persone (e dei gruppi) in questione.

⁶ Osservazioni in merito erano state apportate un quindicennio fa da Giorgio MALINVERNI, “Il progetto di Convenzione per la protezione delle minoranze elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1992, vol. 5, n. 1, p. 113-134.

sono del tutto assenti nell'ordinamento giuridico croato, nonostante la *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre 2002⁷ offra una definizione in merito. Secondo il tenore della legge in questione per «minoranza nazionale» si intende “un gruppo di cittadini croati i cui appartenenti vivono tradizionalmente nel territorio della Repubblica di Croazia, e i loro membri hanno le caratteristiche etniche, linguistiche, culturali e/o religiose diverse dagli altri cittadini e desiderano salvaguardare tutte queste peculiarità” (art. 5).

2.1. *Evoluzione terminologica nella denominazione dei soggetti e la scelta della locuzione «minoranze nazionali» come criterio oggettivo di identificazione dei gruppi minoritari*

La legge in questione ha scelto la locuzione «minoranza nazionale» per riferirsi ai gruppi nazionali residenti nel territorio della Croazia⁸. Prima dell'approvazione della *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre 2002

⁷ HRVATSKI SABOR [PARLAMENTO CROATO], “Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina” [Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali], in *Narodne novine* [Gazzetta ufficiale], Zagabria, n. 155 del 23.12.2002, n. 47 del 19.04.2010 – delibera e decreto della Corte costituzionale, n. 80 del 28.06.2010 e n. 93 del 10.08.2011 - delibere della Corte costituzionale.

⁸ In linea generale, il termine minoranza viene variamente qualificato. Infatti, la locuzione minoranza viene spesso accompagnata da aggettivi, quali «etnica», «nazionale», «linguistica» o «religiosa», a volte in maniera associata, come è il caso, ad esempio, dell'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 delle Nazioni Unite, ovvero in maniera univoca, come nel caso della *Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali* del 1995 del Consiglio d'Europa. Alcune discipline interne o Carte costituzionali, ricorrendo a un criterio di stampo nazionalista che suddivide i singoli gruppi a seconda del legame con uno Stato nazionale differente, accompagnano al termine minoranza la specifica attribuzione «nazionale» (cfr. art. 20, c. 1, Cost. Albania; art. 35, Cost. Polonia; art. 33, Cost. Slovacchia; art. 10, Cost. Ucraina) proprio per enfatizzare il criterio politico; la stessa *ratio* sembra rinvenirsi qualora il termine minoranza è accompagnato dall'aggettivo «etnica» (cfr. art. 50, Cost. Estonia; art. 37, Cost. Lituania e Legge 23 novembre 1983; art. 114, Cost. Lettonia) ovvero nelle espressioni «gruppi razziali» (cfr. ad esempio l'ordinamento della Finlandia ove tale espressione appare in alcune leggi interne come il Codice penale o nelle leggi sui contratti in materia di lavoro) o «nazionalità» (art. 70, Cost. Moldavia). Non sempre, però, il termine «nazionalità» indica un criterio storico-politico, ma in alcuni casi ci si riferisce alla dimensione storico-culturale del fenomeno minoritario su un determinato territorio regionale (cfr. artt. 4, 119-122 e 134, Cost. Cina; art. 2, Cost. Spagna). Semplicemente culturale sembra invece la mera qualifica di «minoranze linguistiche» (cfr. art. 6, Cost. Italia e Legge 15 dicembre 1999, n. 482) o «gruppi religiosi» (Cost. Cipro, art. 2). Bisogna tuttavia osservare, che le locuzioni utilizzate negli esempi sopra forniti, costituiscono per gran parte sinonimi del termine minoranza. In alcuni Stati membri, però, il termine minoranza non costituisce un termine specifico adottato verso tutti i gruppi; tale, ad esempio, è il caso della Danimarca (dove la legislazione parla dei diritti degli «abitanti delle isole Far Oer e della Groenlandia»), o in Finlandia in cui la Costituzione fa riferimento a un generico «gruppi» (Cost. Finlandia, art. 17, c. 3) e la legislazione alla «popolazione di lingua svedese, dei Sami e dei Roma» o a Cipro, dove l'espressione minoranza è stata rifiutata a favore invece della locuzione «comunità» (Cost. Cipro, Parte I). Come si nota da questi esempi la nozione di minoranza è inficiata da una certa relatività. Vedi alcune considerazioni in Philip Vuciri RAMAGA, “Relativity of the Minority Concept”, in *Human Rights Quarterly*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1992, vol. 14, n. 1, p. 104-119.

si è assistito ad una lunga serie di utilizzi terminologici e a non sempre chiare distinzioni nominative per indicare i vari gruppi nazionali:

-in origine, la Costituzione dell'ex Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia⁹ utilizzava i termini «popoli» e «nazionalità» e l'ex Repubblica Socialista di Croazia si definiva nella Costituzione¹⁰ come “lo Stato nazionale del popolo croato, lo Stato del popolo serbo in Croazia e lo Stato delle nazionalità, che in essa vivono” (art. 1, c. 2)¹¹;

-la Costituzione del 1990¹² disponeva che la “Repubblica di Croazia si costituisce come lo Stato nazionale del popolo croato e lo Stato degli appartenenti ad altri popoli e minoranze, che sono suoi cittadini: Serbi, Musulmani, Sloveni, Cechi, Slovacchi, Italiani, Ungheresi, Ebrei e altri, ai quali è garantita l'uguaglianza con i cittadini di nazionalità croata e la realizzazione dei diritti nazionali in conformità con le norme democratiche delle Nazioni Unite e dei paesi del mondo libero” (nei fondamenti originari) e che “nella Repubblica di Croazia gli appartenenti a tutti i popoli e a tutte le minoranze sono equiparati nei diritti” (art. 15, c. 1), e pertanto si faceva riferimento al termine «minoranza»;

-la successiva revisione costituzionale del 1997¹³ ha eliminato il generico riferimento agli «altri popoli», nonché il termine «minoranze» è stato sostituito col più distintivo «minoranze nazionali autoctone», e pertanto ha disposto nei fondamenti originari che la “Repubblica di Croazia si costituisce come lo Stato nazionale del popolo croato e lo Stato degli appartenenti alle minoranze nazionali autoctone: Serbi, Cechi, Slovacchi, Italiani, Ungheresi, Ebrei, Tedeschi, Austriaci, Ucraini, Ruteni e altri, che sono suoi cittadini, ai quali è garantita l'uguaglianza con i cittadini di nazionalità croata e la realizzazione dei diritti nazionali in conformità con le

⁹ SAVEZNA SKUPŠTINA [ASSEMBLEA FEDERALE], “Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije” [Costituzione della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia], in *Službeni list* [Gazzetta ufficiale], Belgrado, 21 febbraio 1974, n. 9.

¹⁰ SABOR [PARLAMENTO], “Ustav Socijalističke Republike Hrvatske” [Costituzione della Repubblica Socialista di Croazia], in *Narodne novine* [Gazzetta ufficiale], Zagabria, 22 febbraio 1974, n. 8.

¹¹ L'ex Costituzione della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia del 1974 si riferiva tanto ai “popoli e gruppi nazionali” (art. 1) quanto alle “nazionalità” (art. 3), distinguendo inoltre tra le nazioni (*narodni*) e le nazionalità (*narodnosti*) nonché tra queste e le altre nazionalità e gruppi etnici: cfr. Valeria PIERGIGLI, “La minoranza italiana in Slovenia e Croazia: rilevanza dell'autoctonia e riflessi sulla tutela giuridica”, in Andrea PISANESCHI - Lorenza VIO-LINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1227-1264 (ivi sul punto p. 1246-1247).

¹² SABOR REPUBLIKE HRVATSKE [PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA DI CROAZIA], “Ustav Republike Hrvatske” [Costituzione della Repubblica di Croazia], in *Narodne novine* [Gazzetta ufficiale], Zagabria, 22 dicembre 1990, n. 56.

¹³ SABOR [PARLAMENTO], “Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske” [Legge costituzionale sulle modifiche e integrazioni alla Costituzione della Repubblica di Croazia], in *Narodne novine* [Gazzetta ufficiale], Zagabria, 15 dicembre 1997, n. 135.

norme democratiche delle Nazioni Unite e dei paesi del mondo libero”.

Con le Modifiche alla Costituzione del 2010¹⁴, “la Repubblica di Croazia viene costituita come Stato nazionale del popolo croato e Stato degli appartenenti alle minoranze nazionali: Serbi, Cechi, Slovacchi, Italiani, Ungheresi, Ebrei, Tedeschi, Austriaci, Ucraini, Ruteni, Bosniaci, Sloveni, Montenegrini, Macedoni, Russi, Bulgari, Polacchi, Rom, Romeni, Turchi, Valacchi, Albanesi e altri suoi cittadini ai quali viene garantita la pariteticità rispetto ai cittadini di nazionalità croata e l’attuazione dei diritti nazionali in conformità con le norme democratiche dell’ONU e dei paesi del mondo libero” (nei fondamenti originari), mentre permangono le disposizione precedentemente disposte che “nella Repubblica di Croazia viene garantita la pariteticità degli appartenenti a tutte le minoranze nazionali” (art. 15, c. 1) e che “la pariteticità e la tutela dei diritti delle minoranze nazionali vengono stabilite dalla legge costituzionale emanata secondo la procedura d’emanazione delle leggi organiche” (art. 15, c. 2).

La formula definitoria «minoranza nazionale» si pone in maniera conforme a una raccomandazione relativa a un protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo sui diritti delle minoranze nazionali dell’Assemblea del Consiglio d’Europa, secondo cui “l’espressione minoranza nazionale designa un gruppo di persone in uno Stato che (a) risiedano sul territorio di tale Stato e ne siano cittadini, (b) mantengono legami antichi, solidi e duraturi con tale Stato, (c) presentino caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche (d) siano sufficientemente rappresentative pur essendo meno numerose del resto della popolazione di tale Stato o di una regione di tale Stato, (e) siano animate dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro comune identità, segnatamente alla loro cultura, alle loro tradizioni, alla loro religione o alla loro lingua” (Assemblea del Consiglio d’Europa, Raccomandazione 1201 dell’1 febbraio 1993, Tit. I, art. 1).

Difatti, la successiva *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* dell’1 febbraio 1995 del Consiglio d’Europa, pur non provvedendo a fornire alcuna definizione di minoranza, designa i gruppi minoritari attraverso la qualifica della «nazionalità», considerando, invece, gli aspetti etnici, linguistici, culturali e religiosi delle sottocategorie della più generica nozione di minoranza, a dispetto invece dell’art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 nonché della stessa *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche* del 18 dicembre 1992, laddove le ultime caratteristiche rappresentano una modalità di espressione delle singole tipologie di mi-

¹⁴ HRVATSKI SABOR [PARLAMENTO CROATO], “Promjena Ustava Republike Hrvatske” [Modifica alla Costituzione della Repubblica di Croazia], in *Narodne novine* [Gazzetta ufficiale], Zagabria, 18 giugno 2010, n. 76.

noranze. Ciò nonostante non è tassativo per la definizione di minoranza il fatto che un determinato gruppo possieda tutti gli elementi oggettivi, ben bastando uno solo di questi per qualificarsi teoricamente come tale.

A questi criteri qualitativi, nella definitoria fornita dall'art. 5 della *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre 2002 si aggiungono il legame oggettivo dei gruppi con il *territorio* (sul quale torneremo in seguito) e il requisito della *cittadinanza*. Queste due caratteristiche, infatti, risultano particolarmente importanti al fine di distinguere le persone appartenenti a minoranze con i meri gruppi di «stranieri», di «immigrati» o «richiedenti asilo», che presentano, per certi versi, tratti simili ai membri delle minoranze, ma la cui presenza all'interno di un dato territorio si differenzia tanto per ragioni storico-sociali quanto per ragioni politiche (cfr. Parlamento Europeo, *Risoluzione 2008* dell'8 giugno 2005) e dalla cui distinzione derivano forme di tutela giuridica differenti a seconda della categoria di inquadramento¹⁵.

La definitoria, inoltre, è accompagnata dall'elemento soggettivo, dalla *volontà* da parte dei membri delle minoranze di essere considerati come tali¹⁶: è doveroso ricordare che da un punto di vista individuale, l'appartenenza ad un gruppo non costituisce una questione di fatto bensì una questione di volontà (differentemente da quanto ebbe a precisare a suo tempo la Corte Internazionale di Giustizia Permanente, *avv. cons.* del 26 aprile 1928, «*Diritti delle minoranze in Alta Slesia. Scuole minoritarie*»: Rec. CPJI, B, n. 15, che invece inquadrava l'appartenenza a una minoranza *de facto*), espressione della più generale libertà di opinione o di espressione della singola personalità. Infatti, l'appartenenza o meno a una comunità minoritaria esula il mero fatto di appartenere (per *ius nascituri* o *ius sanguinis*) a un determinato gruppo nazionale, costituendo per i singoli individui una manifesta espressione della propria libertà di non aderire (cosiddetta libertà negativa di associazione) a nessun gruppo so-

¹⁵ Tra gli altri vedi: Giorgio CONETTI, "Rifugiati e minoranze", in Sergio BARTOLE - Nino OLIVETTI RASON - Lucio PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, p. 71-79; Michele DE SALVIA, "Minoranze storiche e 'nuove' minoranze. Diritti, doveri e spirito di tolleranza nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1992, vol. 5, n. 1, p. 148-158.

¹⁶ Elemento ben precisato in diverse definitorie. È il caso, ad esempio: -della Legge 10 luglio 2001, n. 273 della Repubblica Ceca sui diritti dei membri delle minoranze nazionali che circoscrive tali gruppi come quelle comunità di cittadini della Repubblica Ceca che vivono nel territorio della Repubblica e di solito differiscono dal resto della popolazione per la loro comune origine etnica, la lingua, la cultura, le tradizioni, sono in posizione minoritaria e manifestano la volontà di preservare e promuovere la loro propria identità che li qualifica come appartenenti ad una minoranza nazionale (art. 2, lett. l); -della Legge 8 marzo 1991, n. 516, sull'uso della lingua sami davanti alle autorità pubbliche della Finlandia, che definisce una persona sami come colui che si identifica in tale gruppo, in quanto o la stessa persona ovvero uno dei suoi genitori o dei suoi nonni appresero il sami come lingua materna (sez. 2.1); -in fine, della Legge 5 novembre 2004, n. 261, della Bielorussia (art. 2, c. 1).

ziale ovvero alle organizzazioni rappresentative di queste, senza che per essi possa venire meno la salvaguardia a determinati diritti costituzionalmente garantiti, anche se l'appartenenza a una minoranza non può esulare da determinati criteri oggettivi (cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *sent.* del 23 ottobre 1990, caso «*Darby c. Svezia*», causa 11581/85: Rec. CEDU, A, n. 187)¹⁷.

2.2. L'eliminazione della qualifica «popolo» per i gruppi minoritari e sue conseguenze

Di particolare interesse appare l'eliminazione della qualifica di «popolo» ai gruppi etnici, linguistici o religiosi diversi dal «popolo croato», che assume una certa rilevanza tanto sotto il profilo ontologico della natura dello Stato, quanto sotto il profilo delle relazioni tra diritto interno e internazionale.

Per quanto concerne il primo punto, la Costituzione della Repubblica di Croazia del 1990, sulla falsariga della Costituzione dell'ex Repubblica Socialista di Croazia del 1974, ha conservato in parte la caratterizzazione etnica dello Stato, qualificando la Croazia come “lo Stato nazionale del popolo croato” e altresì, nella formulazione della rivista Carta costituzionale del 1997, come “lo Stato dei membri delle minoranze autoctone nazionali” ovvero, nella Modifica alla Costituzione del 2010, come “lo Stato degli appartenenti alle minoranze nazionali”. Ciò nonostante, rispetto all'impostazione costituzionale dell'ex Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, dove le nazionalità o le minoranze nazionali erano qualificate come elementi costitutivi dello Stato, senza però godere di alcuna prerogativa di autonomia del territorio e quindi della possibilità di porre in essere il principio di autodeterminazione, previsto solo per i popoli della Federazione, nell'ordinamento costituzionale della Croazia¹⁸ le minoranze non sono parte costitutiva dello Stato¹⁹, seppur la dicitura costituzionale sembri invece suggerire a tale interpretazione. In realtà, il riconoscimento formale delle minoranze nazionali, dovuto alla necessaria composizione etnica del paese, “è ad ogni modo recessivo rispetto all'obiettivo fondamentale del testo costi-

¹⁷ In dottrina si veda Pierluigi SIMONE, *op. cit.*, p. 78 ss. e Giorgio CONETTI, “Sulla libertà e volontarietà dell'appartenenza a una minoranza”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1992, vol. 5, n. 1, p. 169-170.

¹⁸ Cfr. V. PIERGIGLI, “La minoranza italiana in Slovenia e Croazia”, cit., p. 1229.

¹⁹ Cfr. Maurizio TREMUL - Silvano ZILLI, “La tutela della C.N.I. nelle normative nazionali e internazionale”, in Furio RADIN - Giovanni RADOSSI (a cura di), *La comunità rimasta: rapporto finale di ricerca*, Centro per l'Informatica, la Programmazione e l'Orientamento dei Quadri di Pola e Centro di Ricerche Storiche di Rovigno, Zagabria, Garmond, 2001, p. 113-201. Diversamente Aleksandro BURRA, “La tutela della Comunità Nazionale Italiana in Jugoslavia nelle normative internazionali e nazionali”, in *Ricerche sociali*, Rovigno, Centro di Ricerche Storiche, n. 14 (2006), p. 7-60, sostiene sul punto la teoria dello Stato come soggetto collettivo composto dalla nazione croata e dalle varie frazioni di popolo che si riconoscono nelle minoranze nazionali (ivi, p. 21).

tuzionale di affermare la centralità della nazione croata²⁰, che costituisce ontologicamente l'elemento costitutivo personale dello Stato, fondato sulla storia del «popolo croato» (emblematicamente il Preambolo della Carta costituzionale è intitolato “*izvorišne osnove*” cioè “fondamenti originari”) e sugli «altri cittadini croati» (di cui i membri delle minoranze sono parte, ma non le nazioni dei quali), e dichiarando lo stesso come uno Stato-Nazione (cfr. Preambolo, Cost. Croazia 1990)²¹.

L'eliminazione della qualifica di «popolo», quindi non si riduce a essere solo una mera questione linguistica, ma assume rilevanza oltre che di natura politica soprattutto giuridica²². Infatti, sotto il profilo dei rapporti tra il diritto interno e quello internazionale, l'attribuzione terminologica del carattere «minoranze nazionali» rispetto alla più specifica qualifica di «popoli», elimina i gruppi minoritari della facoltà di invocare l'adozione del principio di autodeterminazione, che il diritto internazionale attribuisce in maniera esclusiva ai popoli²³. Inoltre, tale esercizio sembra confluire nella logica del diritto interno, laddove l'esercizio della sovranità statale e del diritto di autodeterminazione è rimesso in maniera esclusiva al popolo croato e agli altri cittadini croati (cfr. Preambolo, Cost. Croazia 1990), eliminando *de iure* oltre che *de facto* l'aspetto dell'appartenenza minoritaria e il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di invocare ogni qual forma di autodeterminazione esterna, la quale sarebbe ammissibile, secondo i principi del diritto internazionale, solo qualora lo Stato stesso non garantisca il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali o violi ripetutamente il principio di non discriminazione e, conseguentemente, quello dell'eguaglianza per le persone appartenenti a minoranze nazionali, tra cui il diritto di autodecisione (cfr. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 1514/XV del

²⁰ Marina DICOSOLA, *op. cit.*, p. 149.

²¹ Cfr. Susanna MANCINI, “I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata”, in Valeria PIERGIGLI (a cura di), *L'autoctonia divisa: la tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, p. 175-221 (sul punto p. 219-220).

²² Ciò nonostante è interessante notare come la definizione di popolo ricalchi in parte, almeno negli aspetti oggettivi, la nozione di minoranza, tanto secondo il tenore della Legge costituzionale sui diritti delle minoranze quanto secondo i documenti internazionali su accennati: infatti, secondo un documento dell'UNESCO, per *popolo* si intende un «gruppo di individui accumulati da una serie di caratteristiche distintive rispetto ad altri gruppi umani, quali una comune tradizione storica, stessa identità razziale o etnica, omogeneità culturale, unità linguistica e religiosa, affinità ideologica, un riferimento territoriale definito e una vita economica comune, nonché la coscienza e la volontà di essere popolo» (UNESCO, Doc. SHS-89/Conf.602/7).

²³ Cfr. Benedetto CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Esi, 2005, p. 22 ss. Si vedano anche: Claudio ZAN- GHÌ, “Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1993, vol. 6, n. 2, p. 405-418; Paolo FOIS, “Il rispetto dei diritti delle minoranze: un limite all'autodeterminazione dei popoli?”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1992, vol. 5, n. 1, p. 165-166, ma, in maniera simile vedi anche Giorgio CONETTI, *Studio sulle minoranze nel diritto internazionale*, cit., p. 156. Sostiene Temistocle MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, «uno Stato esiste fino a quando fra i suoi cittadini vi sia l'*idem sentire de re publica*, permanga il vincolo associativo che li faccia sentire partecipi della comunità» (ivi, p. 141-142).

24 ottobre 1970)²⁴.

In Croazia, la *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre 2002 garantisce agli appartenenti alle minoranze nazionali il diritto alla rappresentanza nel Parlamento nazionale (art. 19, c. 1), negli organismi rappresentativi (art. 20, c. 1), esecutivi (art. 22., c. 1) e amministrativi (art. 22, c. 3) delle unità dell'autogoverno locale e regionale, oltre che negli organi amministrativi e giurisdizionali dello Stato (art. 22, c. 2), nonché particolari forme di autogoverno, così come è disciplinato nella medesima Legge costituzionale, garantendo una certa partecipazione ai processi democratici del Paese²⁵.

3. Alcune considerazioni interpretative sui rapporti tra il Preambolo della Costituzione e la Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali del 2002

Pur restando nel complesso europeo una delle leggi più articolate in materia di minoranze, la *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre 2002 lascia aperte alcune situazioni legate alla definitoria dei gruppi minoritari; l'art. 5 della predetta legge, infatti, presenta alcune discrepanze con la Carta costituzionale legate all'assenza dell'aggettivazione dell'«autoctonia» e alla catalogazione delle minoranze.

3.1. Il carattere dell'«autoctonia»

Nel Preambolo della Carta costituzionale, così come modificato dalla revisione del 1997, le minoranze nazionali sono definite «autoctone». Tale aggettivazione appare anche nella Carta costituzionale della Slovenia. Tuttavia se in quest'ultima Carta tale uso terminologico sembra richiamare a una particolare necessità di salvaguardare le due minoranze autoctone di lingua italiana e ungherese legate al territo-

²⁴ Scrive Gaetano ARANGIO-RUIZ, «Autodeterminazione (diritto dei popoli)», in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, Treccani, 1988, p. 1-13, «l'autodeterminazione presuppone i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Per assicurare al popolo l'autodeterminazione, lo Stato deve garantire ad ogni individuo, ad ogni gruppo politico, etnico, sociale o religioso le libertà fondamentali, i diritti civili e politici, i diritti economici, sociali e culturali. [...] Uno Stato nel quale gli uomini non godano di quei diritti e di quelle libertà *ipso facto* nella violazione del principio dell'auto-decisione» (ivi, p. 6). Cfr. ampiamente Francesco CIANCI, «Sulla problematica assenza di una definizione giuridica vincolante e universalmente riconosciuta di minoranza ...», cit., p. 15 *et passim*.

²⁵ In generale su tali problematiche si veda Francesco CIANCI, *La tutela delle minoranze etnonazionali e linguistiche attraverso i meccanismi della rappresentanza (tra questioni teoriche e di diritto)*, con presentazione di Pietro MANALI e prefazione di Francesco MILITO, Santa Cristina di Gela (Palermo), Unione dei Comuni BESA, 2009 (Quaderni di Biblos. Società e istituzioni, n. 23/5).

rio da profonde radici storiche, conferendo a esse un particolare regime di tutela minoritaria, nel caso croato, invece, l'aggettivazione sembra rifarsi al tentativo di equiparare tutte le minoranze presenti sul territorio nazionale a un identico sistema giuridico di protezione, senza creare tra esse regimi diversificati di tutela²⁶. A conferma del criterio dell'uniformità di trattamento e del principio di eguaglianza dei diritti agli appartenenti di qualsivoglia minoranza nazionale depone espressamente la Carta costituzionale (cfr. art. 15, c. 1, Cost. Croazia 1990), la quale, tra l'altro, riconosce alle minoranze accanto al diritto di voto, il diritto di eleggere i propri deputati al Sabor croato (cfr. art. 15, c. 4, Cost. Croazia 1990) nonché la libertà di esprimere l'appartenenza alla minoranza nazionale, la libertà di utilizzo della propria lingua, della propria scrittura nonché l'autonomia culturale (cfr. art. 15, c. 4, Cost. Croazia 1990). A tal proposito la Costituzione rinviava all'emanazione di un'apposita legge costituzionale la formulazione degli strumenti più idonei per la realizzazione della parità e della protezione dei diritti delle minoranze nazionali (art. 15, c. 2, Cost. Croazia 1990), che ha trovato, dopo alterne vicende, la sua realizzazione nella citata *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre 2002, la quale assume la caratteristica di legge organica di tutela dei diritti delle comunità nazionali.

Seppur slegato alla realizzazione di particolari regimi di tutela linguistica, il criterio dell'autoctonia è strettamente legato al criterio della territorialità. Infatti, l'elemento territoriale sembra essere una caratteristica della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali, ove l'accertamento della consistenza demografica della popolazione minoritaria costituisce il presupposto per la realizzazione di quelle disposizioni che legano il tema dell'identità nazionale, linguistica e culturale al tema del decentramento, deponendo, seppur non senza problemi, a favore degli enti locali e territoriali specifiche competenze in materia. Infatti, l'art. 4, c. 6, stabilisce che: “Con la presente Legge costituzionale oppure con la legge speciale è possibile stabilire la realizzazione di determinati diritti e libertà dipendentemente dalla rappresentanza numerica degli appartenenti alle minoranze nazionali nella Repubblica di Croazia oppure in qualche altro suo territorio, con i diritti acquisiti e gli accordi internazionali che, conformemente alla Costituzione della Repubblica di Croazia, fanno parte dell'ordinamento giuridico interno della Repubblica di Croazia”.

Paradossale, a tal proposito, è quanto si è riscontrato in Croazia con riferimento all'approvazione dello Statuto dell'Istria, specialmente con riferimento alla tutela del bilinguismo italo-croato nella Regione. La vicenda ebbe inizio all'indomani della pro-

²⁶ Valeria PIERGIGLI, “La minoranza italiana in Slovenia e Croazia ...”, cit., p. 1247-1248. Vedi anche Mauro MAZZA, “Il diritto delle autonomie territoriali in Slovenia”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Milano, Università Commerciale “Luigi Bocconi” - Dipartimento di Studi Giuridici “Angelo Sraffa”, 2007, n. 4, p. 1837-1849.

mulgazione del primo Statuto da parte dell'Assemblea regionale istriana avvenuta il 30 marzo 1994 e impugnato da parte del Ministero dell'amministrazione, il quale come organo competente si vide costretto nel chiedere al Governo di promuovere innanzi alla Corte costituzionale un procedimento di valutazione di legittimità costituzionale in ragione di alcune norme ritenute lesive dei principi costituzionali nonché di alcune leggi costituzionali²⁷. Soffermandoci ai soli diritti linguistici, la Corte costituzionale croata annullò le disposizioni statuarie relative alla parità linguistica tra la lingua italiana e croata (art. 3, c. 4) sulla base della motivazione che, in conformità ai principi stabiliti sia dalla Costituzione (art. 12) sia dalla *Legge costituzionale sui diritti e le libertà delle persone e sui diritti delle comunità o minoranze etniche e nazionali* del 16 dicembre 1991 (artt. 7 e 8), solo le unità di autogoverno locale hanno la facoltà di introdurre, accanto alla lingua croata, un'altra lingua ufficiale, e poiché, essendo l'Istria una regione, e non un'unità di autogoverno locale, vale a dire un distretto o una città a norma dell'art. 133 della Carta fondamentale, a questa veniva preclusa ogni iniziativa in materia (cfr. Corte costituzionale della Repubblica di Croazia, *sent.* del 2 febbraio 1995)²⁸. All'indomani di alcuni nuovi provvedimenti legislativi – ci si riferisce alla *Legge sull'uso delle lingue e delle scritture degli appartenenti a minoranze nazionali* dell'11 maggio 2000 e alla *Legge sull'educazione e l'istruzione nella lingua e nella scrittura delle minoranze nazionali* dell'11 maggio 2000 – che introducevano delle potestà legislative sui diritti linguistici a favore (anche) delle regioni, l'Assemblea regionale dell'Istria emanava nell'aprile 2001 un nuovo Statuto²⁹. Muovendosi sul tenore delle nuove normative, lo Statuto stabiliva la parità tra la lingua croata e quella italiana (art. 6). Senonché anche questa volta, il Governo croato adiva la Corte costituzionale, avviando il procedimento di verifica di conformità costituzionale di ben tredici articoli del nuovo Statuto istriano. Tra le posizioni governative, una destava particolare interesse, poiché sosteneva la potestà regionale a prescrivere l'uso ufficiale della lingua minoritaria soltanto nell'ambito degli uffici serventi le competenze che le spettavano in qualità di unità di autogoverno regionale, e non a livello regionale in senso ampio, e cioè per tutte le diramazioni amministrative periferiche dello Stato operanti in località non bilingui³⁰.

Già nella sentenza del 2 febbraio 1995, la Corte costituzionale croata aveva ad-

²⁷ Cfr. per gli sviluppi Mauro SEPPI, "Lo Statuto istriano. Vecchi e nuove problematiche", in Valeria PIERGIGLI (a cura di), *L'autoctonia divisa ...*, cit., p. 383-407 (sul punto, p. 386-387).

²⁸ Vedi in modo particolare Massimiliano DE CIUCEIS, "L'uso della lingua minoritaria nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'amministrazione della giustizia", in Valeria PIERGIGLI (a cura di), *L'autoctonia divisa ...*, cit., p. 339-357.

²⁹ Cfr. Mauro SEPPI, "Lo Statuto istriano ...", cit., p. 394 ss.

³⁰ La proposta d'avvio del procedimento di conformità alla Costituzione e alle leggi dello Statuto della Regione dell'Istria, approvata dal Governo della Repubblica di Croazia nella sua 38a sessione, tenutasi a Zagabria il 22 maggio

dotto come all'ordinamento croato fossero estranee le nozioni di bilinguismo e multilinguismo, asserendo che la *ratio instituendi* non prevedesse una “parificazione” tra le lingue, ma solo un “uso pubblico e ufficiale”³¹. Alla luce di questo orientamento, in accordo con il Ministero della Giustizia, l'Assemblea legislativa istriana modificava la disposizione contenuta nell'art. 6 che, nella nuova formulazione, stabiliva, non più la parità tra la lingua croata e quella italiana, ma in forma più ristretta l'equiparazione delle due lingue nell'uso ufficiale per quello che concerne il lavoro degli organi regionali nell'ambito dell'autogoverno locale, ottenendo così l'archiviazione del procedimento di ricorso dinnanzi alla Corte costituzionale³². In verità, come è stato fatto notare, l'impugnazione del secondo Statuto dell'Istria suscita delle perplessità di un certo rilievo, in quanto le disposizioni incostituzionali che avrebbero meritato l'attenzione della Corte sono quelle statali, le quali si pongono palesemente in contrasto con l'art. 133 della Carta costituzionale³³.

Con le Modifiche alla Costituzione del 2010 (e specificatamente alla modifica dei “fondamenti originari”, che ha abolito la divisione delle minoranze nazionali in quelle cosiddette autoctone e le altre minoranze), la Repubblica di Croazia viene costituita come Stato nazionale del popolo croato e Stato degli appartenenti alle minoranze nazionali e, pertanto, viene a decadere l'aggettivazione dell'«autoctonia» per le minoranze nazionali, ma l'elemento dell'«insediamento tradizionale» (il «vivere tradizionalmente sul territorio» come criterio per il riconoscimento dello status di minoranza nazionale) permane ora soltanto nell'art. 5 della Legge costituzionale e non è più presente né nell'applicazione né nella prassi normativa croata.

Con riferimento alla minoranza nazionale italiana va rilevato che l'art. 1 del Trattato tra la Repubblica di Croazia e la Repubblica Italiana sui diritti delle minoranze³⁴ determina che: “La Repubblica di Croazia, in conformità alla sua *Legge costituzionale sui diritti e le libertà dell'uomo e sui diritti delle comunità nazionali ed*

2001, è riportata da Massimiliano DE CIUCEIS, “L'uso della lingua minoritaria ...”, cit., p. 348, in nota n. 8.

³¹ Cfr. Valeria PIERGIGLI, “La minoranza italiana in Slovenia e Croazia ...”, cit., p. 1252.

³² Cfr. Massimiliano DE CIUCEIS, “L'uso della lingua minoritaria ...”, cit., p. 348-349.

³³ Cfr. Mauro SEPPI, “Lo Statuto istriano ...”, cit., p. 396; vedi anche Valeria PIERGIGLI, “Lo Statuto istriano e il bilinguismo al vaglio delle autorità croate”, in *Quaderni costituzionali: rivista italiana di diritto costituzionale*, Bologna, Società Editrice il Mulino, 2001, n. 3, p. 630-632 (ivi, p. 632).

³⁴ PARLAMENTO CROATO, “Decreto di promulgazione della Legge di ratifica del Trattato tra la Repubblica di Croazia e la Repubblica Italiana sui diritti delle minoranze e Legge di ratifica del Trattato tra la Repubblica di Croazia e la Repubblica Italiana sui diritti delle minoranze”, in *Gazzetta ufficiale – atti internazionali*, Zagabria, 14 ottobre 1997, n. 15, e “Comunicato: entrata in vigore del Trattato tra la Repubblica di Croazia e la Repubblica Italiana sui diritti delle minoranze”, in *Gazzetta ufficiale – atti internazionali*, Zagabria, 31 luglio 1998, n. 10. PARLAMENTO ITALIANO, “Legge n. 129 del 23 aprile 1998 – Ratifica ed esecuzione del Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Croazia sui diritti delle minoranze”, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana*, Roma, 7 maggio 1998, n. 104, e “Comunicato del Ministero degli affari esteri della Repubblica Italiana: entrata in vigore del Trattato tra la

etniche o minoranze nella Repubblica di Croazia del 4 dicembre 1991, conferma il riconoscimento del carattere autoctono e dell'unità della minoranza italiana e delle sue caratteristiche specifiche. In questo contesto la Repubblica di Croazia prenderà le misure necessarie per la protezione della minoranza italiana in applicazione dei suddetti principi". In base all'articolo 141 della Costituzione della Repubblica di Croazia, "i trattati internazionali stipulati e confermati in conformità con la Costituzione e pubblicati, che sono in vigore, fanno parte dell'ordinamento giuridico interno della Repubblica di Croazia e per validità giuridica sono superiori alle leggi" e "le loro disposizioni si possono modificare o abrogare solamente alle condizioni e con le modalità da essi stabilite o in conformità alle norme generali del diritto internazionale". Tenuto conto di queste disposizioni, il carattere autoctono della minoranza italiana è riconosciuto negli Statuti delle Regioni Istriana e Litoraneo-Montana e in quelli di alcune unità d'autogoverno locale (Città e Comuni) nella Regione Istriana.

3.2. *L'elenco nominale delle minoranze: tra minoranze "cancellate" e minoranze "omesse" e l'annosa problematica del requisito della cittadinanza*

La *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre del 2002 non presenta alcun specifico riferimento ai singoli gruppi minoritari. A un criterio di individuazione personale si è invece ispirato il Preambolo della Carta costituzionale, il quale è stato modificato alcune volte come riportato sopra nel sottotitolo 2.1., ommettendo o aggiungendo determinate comunità nazionali, senza delle apparenti ragioni, per poi elencarle tutte, ossia le 22 esistenti e operanti sul territorio.

Particolari difficoltà emergono con riferimento al legame tra la nozione «minoranza nazionale» e il requisito della cittadinanza. Alcune interpretazioni³⁵ – e ciò anche alla luce di quanto emerge dal *Commento Generale sull'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 elaborato dal Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite, dove è sostenuto come il requisito della cittadinanza non sia necessario e fondamentale per identificare un individuo come membro di una minoranza – pur riconoscendo l'elemento giuridico della cittadinanza come somma espressione dalla quale derivano i diritti e i doveri dei cittadini (e tra questi anche quelli appartenenti a minoranze), pongono il dubbio sull'effettiva portata di tale elemento come requisito fondamentale e oggettivo alla definizione del concetto di mi-

Repubblica Italiana e la Repubblica di Croazia sui diritti delle minoranze", in *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana*, Roma, 18 agosto 1998, n. 191.

³⁵ Questa posizione è stata sostenuta con fermezza da Giorgia DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, Palermo, Comune di Piana degli Albanesi, 1999 (Quaderni di Biblos. Società e istituzioni, n. 9/3), p. 82.

noranza, sostenendo in particolare come il requisito della cittadinanza possa risultare incompatibile con il diritto individuale o collettivo alla conservazione della propria identità. In verità, anche se si può accettare quest'ultima considerazione, è altrettanto vero, stando anche alle discipline costituzionali interne, come il requisito della cittadinanza costituisca la *conditio sine qua non* alla concessione dei diritti individuali e, ove, previsti, collettivi, derivanti dallo *status quo* di minoranza. Il requisito della cittadinanza sembra essere pertanto fondamentale specie per quanto concerne l'esercizio dei diritti politici degli individui appartenenti al gruppo minoritario, requisito che se mancante aprirebbe lo *status* di minoranza anche alle comunità di immigrati³⁶ ovvero a quella degli stranieri³⁷.

Infatti, diverse legislazioni statali associano gli appartenenti a minoranze nazionali alla stregua degli stranieri o degli immigrati: come tali, i membri appartenenti alle minoranze nazionali si trovano nella condizione giuridica di dover ricorrere o al principio della *restored citizenship*, vale a dire essere considerati come cittadini appartenenti alla globalità della popolazione maggioritaria, oppure ad essere identificati con lo *status* di straniero o immigrato, *status* giuridico, quest'ultimo, che elude dall'applicazione il singolo individuo da specifiche normative inerenti la tutela delle minoranze, e ciò nonostante, a livello europeo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa abbia emanato una raccomandazione nella quale ha condannato la prassi degli Stati tesa a negare l'esistenza entro i propri confini delle minoranze e dei diritti delle minoranze, invitando gli Stati che non avessero ancora provveduto a ratificare la *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* dell'1 febbraio 1995 ad adoperarsi in tal senso (cfr. Consiglio d'Europa, Raccomandazione 1492 del 23 gennaio 2001)³⁸.

Occorre tuttavia rilevare come la questione dell'individuazione dei gruppi e

³⁶ Cfr. in quest'ultimo senso l'autorevole parere di Francesco CAPOTORTI, *Study on the Rights ...*, cit., p. 12.

³⁷ Si vedano ad esempio le considerazioni di Sergio BARTOLE, "Una Convenzione per la tutela delle minoranze nazionali", in *Il Mulino*, Bologna, 1995, n. 2, p. 333-348.

³⁸ Quest'orientamento dottrinario era già stato espresso, in maniera alquanto evidente, nell'ambito del sistema della Società delle Nazioni dalla più ampia giurisprudenza della Corte Permanente di Giustizia Internazionale: le minoranze erano, infatti «l'oggetto della protezione loro accordata» e non i «soggetti» di tale protezione. In alcune sentenze (cfr. Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *avv. cons.* del 10 settembre 1923, «*Questioni dei coloni tedeschi in Polonia*»: Rec. CPJI, B, n. 6 e Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *avv. cons.* del 15 ottobre 1923, «*Acquisizione della nazionalità polacca*»: Rec. CPJI, B, n. 7) i giudici della predetta Corte si pronunciarono a favore di un concetto largo di minoranza non strettamente legato al possesso della cittadinanza. Questo concetto venne in seguito ben commentato in un successivo parere nel quale la Corte distingueva tra minoranze «in senso ampio» e minoranze «in senso stretto» ove le prime erano quelle non possedenti la cittadinanza di uno Stato (e come tali godenti della protezione generalizzata della Società delle Nazioni) e le seconde, invece, le minoranze *stricto sensu*, alle quali, oltre alla protezione internazionale, si affiancava la protezione interna degli Stati (Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *avv. cons.* del 4 febbraio 1932, «*Trattamento dei cittadini polacchi e delle altre persone di origine polacca nel territorio di Danzica*, Rec. CPJI, A/B, n. 44). Ciò nonostante, le minoranze esulavano dal concetto di sog-

delle comunità minoritarie, in mancanza di un criterio universalmente riconosciuto, è rimessa alla facoltà degli Stati sovrani. In un'indicativa sentenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo, sollevata in materia, ha precisato come, pur non essendoci una definizione vincolante di minoranza nazionale, il riconoscimento ufficiale delle minoranze nazionali è rimesso a ciascuno Stato, il quale può delineare i criteri più idonei per enumerare le minoranze presenti sul proprio territorio. Ciò nonostante, nell'*interpretatio iurisprudentialis*, la libertà di identificazione dei gruppi minoritari non può e non deve costituire un pretesto per una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali contenuti nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 4 novembre 1950, rimettendo allo Stato l'obbligo di garantire a uno specifico gruppo minoritario il diritto di esprimere e promuovere le proprie peculiarità (cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *sent.* del 17 febbraio 2004, caso «*Gorzelik e altri c. Polonia*», causa n. 44158/98).

Ciò nonostante, è pur vero che la mancanza di una definizione giuridica vincolante comporta per gli Stati membri la facoltà di decidere in maniera arbitraria la qualifica di «minoranza» alle singole componenti minoritarie dello Stato con il rischio, per qualche gruppo di non vedersi riconosciuto lo *status* di minoranza, e il conseguente ridimensionamento nell'esercizio di alcuni diritti (tanto civili e politici, quanto amministrativi) e facoltà evocabili esclusivamente in ragione di quel medesimo *status* giuridico minoritario. Relativamente alla *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali* del 13 dicembre del 2002, la Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto, alla quale è stato sottoposto il vaglio della legge, ha affermato che sebbene debba essere valutata positivamente l'assenza di una nomenclatura dei gruppi minoritari nella presente legge, l'ordinamento costituzionale croato presente ancora il limite derivante dall'individuazione degli stessi gruppi apposta dal preambolo della Costituzione, che *de facto* non enumera tutte le componenti minoritarie presenti nel Paese, eludendo di conseguenza alcuni gruppi dalla sfera di esercizio della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali (cfr. Doc. CDL-AD/2003/9)³⁹. Naturalmente, la valutazione della Commissione è stata superata con l'approvazione

getti di diritto, sebbene la Corte Permanente di Giustizia Internazionale in un ulteriore parere ne avesse fornito, con riferimento al termine *communauté*, una certa definizione, paventandone implicitamente l'elemento collettivo e nonostante l'ampia protezione garantita dai trattati stipulati *in illo tempore* (Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *avv. cons.* del 6 aprile 1935, «*Scuole minoritarie in Albania*»: Rec. CPJI, A/B, n. 64).

³⁹ In questo senso si possono citare, tra le altre, la Carta costituzionale della Slovenia che richiama le «minoranze autoctone italiana e ungherese» (art. 11 e 64); quella di Cipro che menziona le «comunità religiose greca e turca» (art. 2); infine, quelle della Finlandia (art. 17, c. 3) e di Norvegia (art. 110, lett. a) che menzionano la comunità sami. In simile modo si pongono alcune leggi interne: in Grecia, la Legge 16 settembre 1977, n. 694, si riferisce alla «comunità musulmana della Tracia occidentale» (art. 1); in Portogallo, la Legge 29 gennaio 1999, n. 7, disciplina i diritti linguistici della «comunità mirandese» (Titolo I); in Ungheria, la Legge 7 luglio 1993, n. 77, elenca i gruppi autoc-

delle Modifiche alla Costituzione del 2010, con le quali tutte e 22 le minoranze nazionali sono state elencate nel preambolo o meglio dire nei fondamenti originari della Costituzione.

Per le minoranze non enumerate dallo Stato si apre tuttavia la possibilità di essere ammesse a godere di una certa forma di tutela per quanto concerne il riconoscimento degli idiomi minoritari in ragione della rettifica da parte dello Stato della *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* del 5 novembre 1992, la quale, pur non potendo essere considerata uno strumento *tout court* del diritto internazionale delle minoranze, vale a dire che la Carta non si pone come obiettivo quello di tutelare le persone appartenenti a minoranze *strictu sensu*, ma le lingue e i patrimoni culturali di tali gruppi minoritari, definisce i concetti di lingua regionale o minoritaria, attraverso il criterio territoriale. La Carta in questione, infatti, circoscrive il proprio ambito di applicazione alle lingue “usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato” (art. 1, lett. a, pt. i) e “diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di detto Stato” (art. 1, lett. a, pt. ii). Secondo il documento, infatti, per «lingue regionali» si intendono le lingue parlate in una parte limitata del territorio di uno Stato, dove in effetti possono essere parlate dalla maggior parte di cittadini; mentre per «lingue minoritarie» ci si riferisce alle situazioni in cui tali lingue vengono parlate da persone che non sono concentrate in una determinata parte dello Stato oppure in cui sono parlate da un gruppo di persone che, benché siano concentrate in una parte del territorio dello Stato, sono numericamente inferiori alla popolazione di tale regione che parla la lingua maggioritaria dello Stato. In sostanza, la differenza tra le due tipologie di lingua (regionale o minoritaria) si riferisce esclusivamente a dati di fatto e non di diritto, vale a dire che fra le due catalogazioni linguistiche non vi sono delle disparità di trattamento giuridico prodotte dalla Carta: tuttavia l'identificazione operata ricorrendo al criterio della territorialità comporta un differente peso politico di tutela, che nel caso delle cosiddette lingue sprovviste di territorio si riflette sulla non applicazione o sull'applicazione *mutatis mutandis* delle disposizioni della Carta. Le lingue cui si riferisce la Carta sono essenzialmente lingue territoriali, ossia lin-

toni oggetto di tutela (artt. 61 e 63, c. 4); in Danimarca come in Germania, si registra una Dichiarazione intergovernativa del 29 marzo 1955, rispettivamente sullo statuto della minoranza tedesca e della minoranza danese; in Italia, la Legge 15 dicembre 1999, n. 482, opera una distinzione, peraltro ambigua, tra le “popolazioni” albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e “quelle parlanti” il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo (art. 2). In alcuni casi, sono alcune leggi emanate dagli organi legislativi territoriali ad individuare i gruppi etnonazionali: in Italia, ad esempio, la Legge regionale della Calabria 30 ottobre 2003, n. 1594, menziona “le minoranze linguistiche albanese, greca e occitana” (su questa legge a commento vedi Francesco CIANCI, “Le minoranze linguistiche di Calabria: la Legge n. 15/2003 tra luci ed ombre”, in *Biblos*, Piana degli Albanesi (Palermo), Biblioteca comunale “G. Schirò”, 2005, n. 26, p. 119-126), mentre in Valle d'Aosta la Legge regionale 19 agosto 1998, n. 47, provvede a tutelare “la popolazione walser della Valle del Lys”.

gue tradizionalmente utilizzate in un'area geografica determinata. Per questa ragione il documento in questione precisa il termine “territorio nel quale una lingua regionale o minoritaria viene utilizzata” (art. 1, lett. b): non si tratta unicamente del territorio entro il quale tale lingua presenta un carattere dominante o maggioritario, poiché molte lingue sono diventate minoritarie perfino nelle aree che costituiscono la loro base territoriale tradizionale, ma consta del territorio nel quale una lingua regionale o minoritaria viene parlata in modo significativo, anche se tale pratica resta minoritaria, ed è corrispondente alla sua base storica. La Carta prende soprattutto in considerazione le lingue che hanno una base territoriale, appunto perché la maggior parte delle misure richiedono la definizione di un campo di applicazione geografica diverso da quello dello Stato nella sua integralità e non è un caso che il documento in questione condanni le pratiche tendenti ad organizzare le divisioni territoriali al fine di rendere più difficile l'uso o la sopravvivenza di una lingua, oppure di dividere una comunità linguistica tra più circoscrizioni amministrative o territoriali, favorendo di contro il decentramento territoriale e l'esercizio di funzioni amministrative e/o legislative da parte degli enti territoriali nei confronti della suddetta lingua. L'aspetto più rilevante della suddetta Carta è, tuttavia, segnato dalla sua natura flessibile, vale a dire che i singoli Stati sono liberi, entro certi limiti, di determinare quali disposizioni tra quelle enunciate si applicano ad ognuna delle lingue parlate entro le loro frontiere. Tale flessibilità non deve essere intesa però come incoraggiante l'adozione di misure in senso discriminatorio: essa, semmai, tiene conto delle grandi diversità esistenti nelle situazioni reali delle lingue regionali o minoritarie, nonché dei costi di un gran numero di disposizioni e delle diverse capacità amministrative, oltre che finanziarie, degli Stati europei. La Carta europea, infatti, non mira a creare una completa uguaglianza dei diritti delle lingue: nell'obbligo delle parti di eliminare “qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza ingiustificata che concernono l'uso di una lingua regionale o minoritaria e hanno lo scopo di dissuadere o di minacciare il mantenimento o lo sviluppo di quest'ultima” (art. 7, c. 2) si rivela la possibilità di adottare politiche linguistiche differenti tra le lingue. Tali misure, purché siano destinate a perseguire tale obiettivo e si limitino a promuovere l'uguaglianza tra le lingue, non devono venir considerate come discriminatorie. Come è indicato nella sua formulazione testuale, è infatti del tutto compatibile con lo spirito della Carta il fatto che, nell'applicazione di politiche relative alle lingue regionali o minoritarie, certe distinzioni possano venir stabilite tra le lingue⁴⁰.

Queste disposizioni possono essere attuate al fine di realizzare un bilinguismo in

⁴⁰ Cfr. Francesco CIANCI, “La protezione delle minoranze nazionali nel Consiglio d'Europa e nel diritto europeo”, in *Ricerche sociali*, Rovigno, Centro di Ricerche Storiche, n. 18 (2011), p. 81-118 (ivi, in particolare, p. 86-90); ID., “Normative linguistiche comparate e tutela delle minoranze nazionali”, in *Ricerche sociali*, Rovigno, Centro di Ricerche Storiche, n. 19 (2012), p. 47-84 (in particolare, p. 62-64).

quei territori ove risieda un cospicuo numero di cittadini di origine etnica, nazionale o linguistica differente, anche se in Croazia, come già precedentemente ricordato, tale nozione è stata esclusa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha addotto come la Costituzione non prevede una “parificazione” tra le lingue ma solo un “uso pubblico e ufficiale” (Corte Costituzionale della Repubblica di Croazia, *sent.* del 2 febbraio 1995)⁴¹, seppur la logica della Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali del 13 dicembre 2002 sembra tendere comunque ad un bilinguismo seppur imperfetto nelle autonomie locali ove le minoranze nazionali costituiscono almeno un terzo della popolazione (art. 12, c. 1), quando ciò è previsto dagli accordi internazionali e quando ciò viene prescritto dallo statuto delle autonomie locali o regionali in conformità alle disposizioni di una legge speciale sull’uso della lingua e della scrittura delle minoranze nazionali (art. 12, c. 2); tale bilinguismo, come dimostra il caso dello Statuto istriano, può definirsi di tipo amministrativo⁴². Infatti, con riferimento alla minoranza italiana autoctona e al bilinguismo come uno dei suoi diritti acquisiti, in base ai trattati internazionali e all’ordinamento giuridico interno dello Stato predecessore nel territorio della Repubblica di Croazia, va evidenziato che questo ha continuato ad essere contemplato e perseguito negli Statuti delle unità d’autogoverno locale, ossia nelle Città e nei Comuni con la denominazione bilingue nella Regione Istriana (si tratta complessivamente di 20 su un totale di 41 unità, ossia di 7 Città bilingui su un totale di 10 Città e di 13 Comuni bilingui su un totale di 31 Comuni).

4. Considerazioni conclusive

Concettualmente il termine minoranza non è altro che un comparativo del termine maggioranza: il latino *minor*, da cui deriva l’etimologia del termine, sotto un profilo semantico, infatti, rimanda a una *fractio* di un insieme⁴³. La scienza giuridica offre una duplice definizione del lemma in questione, una ricadente nella sfera del diritto

⁴¹ Cfr. sul punto Valeria PIERGIGLI, “La minoranza italiana in Slovenia e Croazia ...”, cit., p. 1252.

⁴² Cfr. Mauro SEPPI, “Lo Statuto istriano ...”, cit., sul punto, p. 406. Nel medesimo senso si pone anche la *Legge sull’uso della lingua e della scrittura delle minoranze nazionali nella Repubblica di Croazia* del 19 maggio 2000, poi rettificata il 6 giugno 2000. L’art. 5 della predetta prevede che sul territorio del comune, della città o della regione, l’uso ufficiale paritetico della lingua e scrittura della minoranza nazionale venga attuato: nelle attività degli organismi rappresentativi ed esecutivi e nel procedimento dinanzi agli organismi amministrativi dei comuni, delle città e delle regioni; nel procedimento dinanzi agli organismi dell’amministrazione statale di prima istanza e alle persone giuridiche con poteri pubblici autorizzati a procedere sul territorio del comune o della città che hanno introdotto nell’uso ufficiale paritetico la lingua e scrittura della minoranza nazionale (cfr., tra gli altri, Federico SIMCIC, *L’italiano in Istria: strutture comunicative*, Rovigno, Centro di Ricerche Storiche, 2012, p. 31).

⁴³ Per uno sviluppo di tale idea vedi Paolo FOIS, “Le minoranze. Storia semantica di un’idea”, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1992, vol. 5, n. 1, p. 46-62.

costituzionale e parlamentare ovvero del diritto amministrativo secondo cui possiamo parlare di minoranze ogniqualvolta trovi applicazione il *principio maggioritario* e un'altra, invece, afferente all'ambito del diritto e delle relazioni internazionali e il cui termine di riferimento esula le dinamiche elettorali o le scelte preferenziali, essendo lo *status* minoritario individuato *aprioristicamente* da condizioni oggettive preesistenti (quali la lingua, la razza, l'origine etnica o nazionale, le convinzioni religiose) e presoché statici: così, se nel primo caso parliamo di maggioranze e minoranze «occasionalmente», la cui occasionalità è determinata dalla variabile del consenso/dissenso elettorale, e che vengono correttamente qualificate sotto la voce *opposizione* e individuate nelle forze politiche che soccombono alle decisioni prese durante procedure elettive, siano esse mere consultazioni elettorali, siano esse attività svolte da organi istituzionali periferici o centrali ovvero amministrativo-commerciali, nel secondo caso, invece, ci riferiamo a minoranze e, per *cumversus*, a maggioranze, «tendenzialmente permanenti», la cui condizione di minoranza è, salvo cause straordinarie ed eccezionali, statica ed immutabile⁴⁴.

In quest'ultimo caso, l'attribuzione della qualifica di «minoranza» a un particolare gruppo di cittadini assume sotto un profilo giuridico delle rilevanze di non poco conto, producendo rilevanti modifiche alle normative generali dello Stato in modo da garantire a quei gruppi di persone appartenenti a minoranze diritti speciali. Non si tratta tuttavia di violare uno dei principi fondamentali dell'ordinamento, vale a dire quello dell'eguaglianza, ma di rafforzarne il principio in ragione della peculiare situazione in cui versano le persone appartenenti a minoranze nazionali. Formalmente, infatti, un trattamento eguale è sufficiente ad assicurare anche ai cittadini appartenenti a minoranze nazionali le medesime opportunità rispetto al resto della popolazione: ma ciò è plausibile solo in situazioni sostanzialmente eguali. In mancanza di tali condizioni è necessaria l'adozione di particolari trattamenti finalizzati ad assicurare una piena ed effettiva eguaglianza. Sostanzialmente, infatti, una completa garanzia ai diritti e alle libertà delle persone appartenenti a minoranze non può passare solo attraverso misure di tipo negativo, cioè attraverso generali divieti o obblighi di *non facere* (vale a dire mediante la mera attuazione dell'*eguaglianza in senso formale*), ma soprattutto attraverso obblighi di *facere* (ovvero mediante l'adozione dell'*eguaglianza in senso sostanziale*). D'altronde tale necessità è stata più volte ribadita anche a livello europeo dagli orientamenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale nella sua giu-

⁴⁴ In dottrina ampi studi sono stati condotti da: Stefano SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984; Alessandro PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993; Sabino CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Milano, Garzanti 1995; M. Agostina CABIDDU, *Maggioranza. Minoranza. Eguaglianza*, Padova, Cedam, 1997, che traggono spunto dall'opera *omnia* in materia di Edoardo RUFFINI, *Il principio maggioritario: profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976.

risprudenza ha ammesso come la differenza di trattamento risulti non solo necessaria ma persino legittima quando questa è tesa a perseguire attraverso il principio dell'eguaglianza formale quella sostanziale (cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *sent.* 26 aprile 1979, caso «*Sunday Times c. The United Kingdom*», causa 6538/74), ovvero se esiste una relazione ragionevole di proporzionalità tra i mezzi adottati e gli obiettivi perseguiti (cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *sent.* 8 ottobre 1980, caso «*Überschar c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*», causa 810/79; *sent.* 11 giugno 2002, caso «*Willis c. United Kingdom*», causa 36042/97) e, comunque, non inficanti i diritti delle persone non appartenenti a minoranze (cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *sent.* 2 ottobre 2001, caso «*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*», causa 29221/95 e causa 29222/95)⁴⁵.

Alla luce di queste considerazioni, si comprende come l'individuazione di un criterio giuridico della nozione di minoranza rappresenta un elemento decisivo per la tutela delle persone appartenenti a minoranze nazionali. La normativa croata, seppur preveda una definizione in materia, presenta ancora delle lacune. Ciò nonostante, affinché i gruppi minoritari possano essere effettivamente tutelati, la strada da percorrere non può non passare che da una definizione universale che ne circoscriva i soggetti e i loro diritti e ne salvaguardi la loro protezione attraverso dei criteri e dei principi universali a dispetto di parametri fin troppo arbitrari, soggetti a discutibili motivazioni politiche. Una più attenta disamina sulla questione definitoria permetterebbe, infatti, da un lato di incidere sulla determinazione dei diritti collettivi e individuali delle persone appartenenti a minoranze nazionali⁴⁶, e dall'altro, di superare le problematiche scaturenti dalle frizioni interne tra i vari gruppi etnici. L'ottemperanza all'assenza di

⁴⁵ Tra l'altro, in una sua comunicazione, la Commissione delle Comunità Europee ebbe modo di sostenere come “la legislazione comunitaria antidiscriminatoria vieta ogni forma di discriminazione diretta o indiretta basata sull'origine razziale o etnica o sulla religione” (Commissione delle CE, *Comunicazione relativa ad una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti*, 1 giugno 2005). Ciò nonostante è opportuno ricordare che se il divieto di discriminazione per motivi di etnia, lingua e religione oltre che di nazionalità è oggi riconosciuto come principio cardine inviolabile dell'ordinamento internazionale, rimane, però, sempre controversa e alquanto annosa la questione circa la possibilità di obbligare uno Stato ad attuare discriminazioni positive a favore dei gruppi minoritari. Cfr. alcune considerazioni in Gino SCACCIA, “Una corretta distinzione teorica tra eguaglianza e ragionevolezza conduce ad una soluzione pratica discriminatoria”, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1999, n. 6, p. 4022-4026; Augusto CERRI, “Eguaglianza, giustizia ed azioni positive”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, Edistudio, 1999, n. 123, p. 7-24; Francesco CIANCI, *L'etnomosaico europeo: diritto, lingua e identità minoritaria*, Palermo, Comune di Piana degli Albanesi, 2006 (Quaderni di Biblos, n. 18/4), p. 49-59.

⁴⁶ Il riconoscimento dello *status* di minoranza permette, almeno in linea teorica, alle persone appartenenti ai gruppi minoritari di aderire gli organi internazionali qualora vi siano violazioni ai principi internazionali. Di particolare importanza risulta l'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 il quale attraverso l'apposito *Protocollo aggiuntivo* può essere invocato dai membri delle persone appartenenti a minoranze. Il *Protocollo aggiuntivo* ai Patti, infatti, prevede la facoltà di segnalare eventuali infrazioni commesse dallo Stato ai danni delle minoranze da parte dei soggetti beneficiari dei diritti, anche se sul punto bisogna ricordare come l'esperibilità

una definitoria universale permetterebbe anche di superare le invocazioni al principio di autodeterminazione avanzate da alcuni gruppi etnici e di aprire la strada a forme di autonomia minoritaria (in particolare alle tecniche del decentramento territoriale), favorendo il processo di integrazione, attraverso l'interculturalità, dei gruppi minoritari all'interno dei singoli Stati, senza il rischio per gli stessi di veder perdere le loro peculiarità linguistiche, culturali o religiose. D'altronde – scriveva con lungimiranza l'allora Pontefice Giovanni Paolo II – “il primo diritto delle minoranze è il diritto ad esistere” (*Per costruire la pace rispettare le minoranze. Messaggio per la XXII Giornata Mondiale della Pace*, § 5): e questo diritto non può non passare che da uno Stato di diritto, che riconosca le minoranze come parte includente dello Stato stesso e non come soggetti estranei da fronteggiare.

del procedimento presenta notevoli lacune, in quanto, essendo chiamato il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite ad esaminare, valutare e contestare le eventuali lesioni alla sfera dei diritti delle minoranze, occorre necessariamente che lo Stato soggetto a giudizio accetti la competenza speciale del Comitato giudicante. Ciò nonostante, poiché la Carta costituzionale della Croazia riconosce tra i principi il Patto internazionale, nulla vieta ai membri delle minoranze di ricorrere agli strumenti internazionali per la tutela dei propri diritti e delle proprie libertà. Relativamente alle procedure, il Protocollo ha introdotto sulla falsariga del sistema delle Società delle Nazioni, il diritto di petizione in base al quale un individuo può ricorrere al Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite contro la violazione di uno dei diritti pattizi. Al Comitato spetta verificare l'ammissibilità del ricorso, in base alla sottoscrizione, alla compatibilità con il Patto, all'essenza di parte rispetto al Patto, ma anche al Protocollo (di cui va riconosciuta la funzione) dello Stato colpevole di violazione, di quello sotto la cui giurisdizione si trova il ricorrente e, infine, sul fatto che il ricorrente stesso abbia fatto appello (secondo il diritto interno dello Stato di pertinenza) a tutti gli strumenti giuridici disponibili e ragionevoli. Se considerato ammissibile, il ricorso petizionario è portato a conoscenza dello Stato chiamato in causa, il quale entro sei mesi dovrà fornire spiegazioni scritte o dichiarazioni chiarificatrici che indichino il rimedio adottato. Alla fine della procedura, il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite potrà rivolgere suggerimenti e raccomandazioni (cosiddette “vedute”) allo Stato e all'individuo. Riguardo a tale problematica, in dottrina cfr. Gaetano PENTASSUGLIA, “L'applicazione alle minoranze del Primo Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale dei diritti civili e politici”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Vita e Pensiero, 1995, vol. 8, n. 2, p. 295-313. Qualche autore, in particolare Marco RUOTOLO, “La «funzione ermeneutica» delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali”, in *Diritto e società*, Padova, Cedam, 2000, n. 2, p. 291-318, pone l'accento sul fatto che tali documenti mettano in dubbio anche il generale principio del *pacta recepti sunt servandi*, che invece, sottolinea Sergio BARTOLE, “Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del Trattato di Osimo”, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1977, n. 3-4, p. 507-525, deve essere rispettato. Francesco CAPOTORTI, *Patti internazionali sui diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 1967, sottolinea invece la natura immediatamente precettiva del Patto in questione, la quale comporta che il godimento dei diritti civili e politici si realizza in modo diretto ed immediato, mediante determinate norme preesistenti nell'ordinamento interno e, nel caso di loro violazione, attraverso il giudice. In sostanza si deve considerare che la prescrizione de quo si basa sul principio dell'effettività, principio cardine dell'ordinamento internazionale, che se non fosse applicato consentirebbe agli Stati di rendere inefficace l'applicazione della disposizione del Patto oltre che degli altri documenti internazionali. In quest'ultimo senso si veda anche il parere espresso da Franco MOSCONI, “Diritti dei popoli, minoranze e diritti dell'uomo”, in *Il Politico*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 1979, vol. 44, n. 2, p. 353-359, ivi sul punto p. 354. Ulteriori considerazioni vedile in Pietro PUSTORINO, “Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo”, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, Cacucci Editore, 2006, n. 2, p. 259-279.

SAŽETAK***POJAM “NACIONALNA MANJINA” U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU U SVJETLU ČLANKA 5. USTAVNOG ZAKONA O PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA***

U doprinosu je razmatran pojam “nacionalna manjina” u pravnom sustavu Republike Hrvatske na temelju njegove definicije u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina (članak 5.). Definicija je uspoređena s odredbama međunarodnog i europskog pravnog sustava i ukazano je na neka dobra rješenja, ali i uz određene kritičnosti.

Ključne riječi: manjina/e (definicija); Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina od 13 prosinca 2002.; međunarodno pravo; europsko pravo; ustavno uređenje Republike Hrvatske.

POVZETEK***POJEM “NARODNA MANJŠINA” V HRVAŠKEM PRAVNEM REDU Z VIDIKA 5. ČLENA USTAVNEGA ZAKONA O PRAVICAH NARODNIH MANJŠIN***

Namen prispevka je analiza pojma “narodna manjšina” v pravnem redu Republike Hrvaške na podlagi opredelitve, ki jo vsebuje ustavni zakon o pravicah narodnih manjšin (5. člen), in poglobljena obravnava omenjene opredelitve v primerjavi s sistemom mednarodnega in evropskega prava, ob tem so izpostavljene nekatere prednosti, pa tudi pomanjkljivosti.

Ključne besede: manjšina/e (opredelitev); ustavni zakon o pravicah narodnih manjšin z dne 13. decembra 2002; mednarodno pravo; evropsko pravo; ustavna ureditev Republike Hrvaške.

SUMMARY***THE TERM “NATIONAL MINORITY” IN THE CROATIAN LEGAL SYSTEM IN THE LIGHT OF ARTICLE 5 OF THE CONSTITUTIONAL LAW ON NATIONAL MINORITIES***

The paper analyses the term “national minority” in the Croatian Legal System based on its definition in the Constitutional Law on National Minorities (Article 5). The definition is compared with the existing international and European legal system and some good solutions are offered, albeit with some criticalities.

Key words: minority/ies (definition); The Constitutional Law on National Minorities since December 13, 2002; international law; European law; constitutional order of the Republic of Croatia.