

## **La “condizionalità democratica” dell’Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei “Balceni Occidentali”: limiti attuali e possibili sviluppi futuri**

*Ezio Benedetti\**

Sommario: 1. *Introduzione e delimitazione del campo di analisi.* – 2. *La tutela della minoranze a livello internazionale.* – 3. *La protezione delle minoranze in Europa e il ruolo dell’UE.* – 4. *La condizionalità democratica tra effettività ed allargamento. Considerazioni conclusive.*

1. Dalla fine del secolo scorso l’Unione europea è divenuta uno dei principali soggetti politici attivi nei c.d. “Balceni occidentali”<sup>1</sup>. Dopo i fallimenti e l’immobilismo che ne hanno caratterizzato l’approccio e la politica nei primi anni novanta di fronte ai conflitti scoppiati nelle ex repubbliche jugoslave, l’UE ha tentato di rilanciare la propria azione nella regione ed è tornata ad avere un ruolo di primo piano con l’istituzione del Patto di Stabilità<sup>2</sup> e degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione (SAA). Tale nuovo corso può essere fatto risalire alla conclusione della guerra in Kosovo del 1999. In tal senso, l’Unione ha progressivamente sviluppato una politica per sostenere la graduale integrazione nell’UE degli Stati dei Balceni occidentali<sup>3</sup> ed è passata dall’essere un semplice finanziatore di progetti<sup>4</sup>, ad avere un impegno più sostanziale nella regione.

---

\*Dottorando di ricerca in “Ordine internazionale e diritti umani” (Dipartimento di Scienze Politiche – Università di Roma “La Sapienza”). Professore a contratto in Diritto dell’UE e Organizzazioni internazionali presso la Scuola Superiore per Mediatori Linguistici Ciels – Padova. Assegnista di ricerca in Diritto dell’UE presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università degli Studi di Trieste.

<sup>1</sup> Utilizzeremo sempre i due termini tra virgolette per evidenziare la non correttezza della definizione geografica e geopolitica, laddove i Balceni non sono mai stati suddivisi in occidentali, orientali o altro. Tale definizione è stata coniata come neologismo dal Consiglio europeo di Laeken nel 2001 (cfr. EUROPEAN COUNCIL, *Presidency Conclusions*, SN/300/1/01, Laeken, 14-15 December 2001, p. 13, § 47-48). La definizione risulta tuttavia utile per definire agevolmente in termini “politici” gli Stati nati dal dissolvimento dell’ex-Jugoslavia più l’Albania.

<sup>2</sup> Nel 1999 l’UE ha avviato il processo di stabilizzazione e associazione (SAP – *Stabilization and Association Process*), un quadro per le relazioni tra l’UE e i Paesi nella regione, nonché il Patto di stabilità (*Stability Pact*), una più ampia iniziativa che coinvolge tutti i principali attori internazionali operanti nell’area. Nel 2008 il patto di stabilità è stato sostituito dal Consiglio di cooperazione regionale (CCR). Nel 2003 il Consiglio europeo di Salonicco ha ribadito che tutti i Paesi del SAP erano potenziali candidati all’adesione all’UE. Per una trattazione approfondita della genesi, degli obiettivi e degli strumenti messi a disposizione del Patto di Stabilità dagli Stati membri e dalle istituzioni europee, v. FRIIS, MURPHY, “*Turbo-charged negotiations*”: *the EU and the Stability Pact for South Eastern Europe*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 7, issue, 5, 2000, pp. 767-786.

<sup>3</sup> Le basi giuridiche di tale politica sono: il Titolo V del nuovo Trattato sull’Unione europea (NTUE), denominato *Azione esterna dell’Unione*; l’art. 207 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) disciplinante gli accordi commerciali internazionali; l’art. 49 del NTUE che regola i

Tale rinnovato attivismo dell'UE si è sostanziato in una pletera di attività, va detto spesso scoordinate o addirittura in conflitto tra loro<sup>5</sup>: dalla missione di polizia e *rule of law* in Kosovo, denominata EULEX<sup>6</sup>, che ha affiancato alle neonate istituzioni kosovare ufficiali di polizia, giudici e procuratori; fino alla missione di *peacekeeping* in Bosnia-Erzegovina; passando per il monitoraggio delle riforme politiche in Macedonia fino alle pressioni diplomatiche e politiche esercitate sui governi della regione per collaborare con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia. Nessun'altro soggetto internazionale ha avuto un impatto nell'area anche lontanamente comparabile a quello dell'UE, nonostante il fatto che, come poc'anzi sottolineato, spesso questo impegno risulta invisibile, scoordinato e non supportato da azioni politiche e simboliche adeguate<sup>7</sup>.

---

criteri per la presentazione delle domande di adesione e per l'ammissione di nuovi membri nell'UE. Per una trattazione approfondita delle procedure di allargamento v. NUGENT, *European Union Enlargement*, Basingstoke, 2010.

<sup>4</sup> FERRARI, LIAQUAT ALI KHAN, *EU Financial Assistance to the Western Balkans: a minority focused review of CARDS and IPA*, Minority Rights Group International, Vienna, 2010. In <http://www.minorityrights.org/10375/reports/eu-financial-assistance-to-the-western-balkans-aminorityfocused-review-of-cards-and-ipa.html>.

<sup>5</sup> NOUTCHEVA, *EU Conditionality, State Sovereignty and the Compliance Patterns of Balkan States*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2006.

<sup>6</sup> Per una trattazione approfondita delle origini e dell'evoluzione della missione Eulex in Kosovo (tuttora la più grande missione di polizia dell'UE al di fuori dei suoi confini), dei suoi limiti e problemi, e dell'estensione del mandato della stessa deciso nel 2014, cfr. BENEDETTI, *L'estensione del mandato di EULEX in Kosovo e la "nuova" exit strategy dell'Unione Europea*, in *Geopolitica – Rivista dell'Istituto di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie*, vol. IV, n. 1, gen-giu 2015, pp. 153-166.

<sup>7</sup> In tal senso, possiamo in questa sede richiamare la decisione presa dalle autorità kosovare di dedicare due strade della capitale Pristina a due presidenti americani che molto hanno fatto per l'indipendenza del Paese (GEORGE W. BUSH e BILL CLINTON), nonché l'idea del Comune di innalzare una statua allo stesso CLINTON (quasi fosse da considerarsi uno dei padri nobili della patria), esteticamente discutibile ma di sicuro impatto simbolico (la stessa moglie dell'ex presidente USA, HILLARY CLINTON, durante una sua recente visita in Kosovo l'ha definita "*horrible but useful*", in *The Independent*, "*Hillary visits Kosovo at a stake*", 12 November 2014, p. 6); mentre per quanto concerne i monumenti dedicati all'Unione, l'unico del quale siamo a conoscenza è quello ironico innalzato da un gruppo di artisti e cittadini di Sarajevo denominato "*the canned beef*" (la carne in scatola), un amaro e ironico riferimento all'incapacità dell'Unione di fermare l'assedio con l'invio di truppe sul terreno, mentre l'unico aiuto concreto alla città consisteva in aiuti alimentari sotto forma di migliaia di lattine di carne in scatola. Sulla mancanza di un simbolismo politico adeguato nell'azione esterna dell'Unione e sulle difficoltà che la stessa fronteggia nel presentare e dare visibilità alle proprie attività ed ai propri risultati di fronte all'opinione pubblica degli Stati interessati si sono soffermati diversi studiosi, tra i principali possiamo in questa sede richiamare: NOUTCHEVA, *Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limit's of the EU's Normative Power in the Western Balkans*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 16, issue 7, 2009; SCHIMMELFENNIG, *European Regional Organizations, Political Conditionality and Democratic Transformation in Eastern Europe*, in *East European Politics & Societies*, vol. 21, n. 1, 2007.

Alla luce di queste premesse, il presente articolo si prefigge di analizzare le modalità attuative ed i limiti della c.d. strategia della “condizionalità democratica”<sup>8</sup> dell’UE. Particolare attenzione verrà dedicata all’applicazione di questi principi teorici e degli strumenti pratici a disposizione delle istituzioni comunitarie rispetto alla delicata e sempre viva questione della tutela delle minoranze nel corso delle diverse fasi che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare il processo di allargamento dell’Unione europea verso i Paesi della regione.

Il nucleo portante dell’intera analisi sarà affrontato nell’ultima parte del contributo, ove vengono definiti i principali profili problematici collegati alla criticata questione della c.d. “condizionalità democratica” dei diritti umani – e quindi anche della tutela giuridica accordata alle minoranze – che caratterizza l’azione dell’Unione europea nei processi di adesione. Obiettivo ultimo dello studio proposto è di formulare alcune ipotesi circa, da un lato, l’effettività delle condizionalità democratiche dell’UE in materia di minoranze nei processi di allargamento ai “Balcani occidentali”; mentre, dall’altro, ci si soffermerà sull’applicazione pratica delle norme poste a tutela delle minoranze nella regione, sostenendo la necessità di una maggiore collaborazione tra le diverse organizzazioni regionali (UE, CdE e OSCE) preposte alla tutela dei gruppi minoritari in Europa, per evitare distorsioni e problemi come quelli che alcuni Paesi hanno vissuto ed in parte vivono tuttora, e puntando ad una maggiore convergenza non sono negli obiettivi ma anche negli strumenti posti in essere dai diversi attori coinvolti nell’area.

Alla luce di questi obiettivi generali, l’articolo affronta da un punto di vista giuridico la natura della condizionalità politica dell’UE nei “Balcani occidentali” ed il tentativo della stessa di gestire diversi accordi bilaterali in uno spazio ridotto con un livello di conformità estremamente diversificato<sup>9</sup>. I “Balcani occidentali” presentano, infatti, diverse caratteristiche peculiari nella gestione strategica della condizionalità politica da parte dell’Unione, tant’è che alcuni rischi e palesi contraddizioni stanno progressivamente emergendo tra gli Stati della regione rivelando i limiti e la natura mutevole della condizionalità così come applicata sinora<sup>10</sup>. Nello specifico, in primo luogo, l’Unione europea ha progressivamente

---

<sup>8</sup> Il concetto di “condizionalità democratica” (*democratic conditionality*) è stato coniato da alcuni studiosi di diritto nel corso dei negoziati che hanno condotto all’allargamento del 2004. Una delle migliori definizioni di questa strategia perseguita soprattutto dalla Commissione europea è quella che afferma che la “*democratic conditionality is the core strategy of the European Union to induce non-member States to comply with its principles of legitimate statehood*”, in SCHIMMELFENNIG, ENGERT, KNOBEL, *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey*, in *Journal of Common Market Studies*, February 2013.

<sup>9</sup> Questo concetto viene ben spiegato ed analizzato in dettaglio da ANASTASAKIS, *The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, December 2008, pp. 365–377.

<sup>10</sup> ANASTASAKIS, BECHEV, *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, South East European Studies Programme, European Studies Centre, St Anthony’s College, University of Oxford, 2003.

aggiunto ulteriori criteri e condizioni politiche ai partner più deboli o maggiormente riluttanti enfatizzando il processo in sé piuttosto che l'esito finale dell'adesione all'UE, influenzando di tal guisa negativamente la credibilità stessa della strategia. In secondo luogo, da un punto di vista più strettamente giuridico, l'Unione miscela, spesso non sapientemente, ma piuttosto come un *barman* alle prime armi, pretese e richieste di riforme legislative e *realpolitik* influenzando negativamente la chiarezza delle sue reali intenzioni. Infine, in terzo luogo, l'UE ha spesso un atteggiamento altalenante e mutevole che danneggia l'efficacia dell'approccio in sé, perseguendo in alcuni casi una rigorosa applicazione dei principi e dei criteri da parte dei singoli partner, ed in altri utilizzando un approccio più flessibile e pragmatico. In tale contesto, va rilevato come negli ultimi anni la situazione balcanica si sia evoluta ulteriormente, facendo sì che l'UE si sia trovata in una situazione viepiù complicata ai suoi confini orientali e meridionali, ove la "carota" della *membership* appare ancora estremamente lontana, vaga e irrilevante, mentre le resistenze alle richieste e alle riforme imposte dall'Unione si fanno sempre più concrete e condivise da strati sempre più ampi della popolazione, favorendo i successi elettorali di alcuni movimenti politici di stampo nazionalista, sicuramente ancora minoritari, ma da non sottovalutare in una regione come quella balcanica<sup>11</sup> caratterizzata da conflitti etnici e politici mai sopiti e sempre latenti sotto una calma apparente<sup>12</sup>.

2. Ci soffermeremo ora brevemente sulla constatazione che i diritti spettanti alle minoranze rappresentano un ambito di produzione di norme internazionali strettamente connesso ai diritti dell'uomo<sup>13</sup>. Se la tutela internazionale dei diritti umani nasce e si sviluppa essenzialmente come protezione dei diritti individuali, nondimeno si è andata progressivamente affermando l'idea che esistano anche diritti propri di determinate collettività<sup>14</sup>. Si fa, in tal caso, riferimento ai *diritti collettivi* che vengono oggi attribuiti a tre gruppi fondamentali

---

<sup>11</sup> Tra i principali movimenti antieuropeisti attivi nei Balcani occidentali possiamo in questa sede richiamare: il movimento e partito nazionalista kosovaro *Vetëvendosje* (Autodeterminazione) che pretende l'interruzione immediata dei negoziati con la Serbia e la fine della missione EULEX che considera un prodotto serbo (sui muri di Pristina è facile leggere lo slogan: "*EULEX. Made in Serbia*"); alcuni gruppi nazionalisti di ultradestra serbi come *Obraz e 1389* che, richiamando tutta la peggiore retorica nazionalista e bellicista di personaggi come SEŠELJ e MILOŠEVIĆ, nel 2013 e nel 2014 hanno organizzato proteste di piazza e manifestazioni in cui sono state bruciate diverse bandiere dell'UE, accusata di essere al servizio dell'idea di Grande Albania.

<sup>12</sup> Ci permettiamo a tal proposito di citare quello che a nostro avviso è uno dei più grandi letterati del XX secolo e sicuramente il più grande scrittore "jugoslavo", il premio Nobel IVO ANDRIĆ, che nel suo celeberrimo romanzo *Il Ponte sulla Drina* fa dire ad uno dei protagonisti che parla della secolare storia di conflitti e odio che caratterizzano la Bosnia: "*Le lunazioni si susseguivano e le generazioni sparivano rapidamente, ma il ponte restava, immutabile, come l'acqua che scorreva sotto le sue arcate*". ANDRIĆ, *Il Ponte sulla Drina*, Milano 2001, p. 67

<sup>13</sup> BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, p. 4 ss..

<sup>14</sup> ISHAY, *The History of Human Rights from Ancient Times to the Globalization Era*, London, 2008.

(popoli, minoranze, popoli indigeni) e che sono, per lo più, relativi a questioni di rappresentanza di gruppo, autonomie o varie forme di autogoverno del gruppo<sup>15</sup>.

Prima di concentrarsi sull'analisi dei diversi strumenti messi in atto a livello europeo per garantire la tutela dei soggetti collettivi (in particolare delle minoranze) sarà, però, necessario definire preliminarmente anche alcuni aspetti terminologici e teorici utili all'analisi proposta. È possibile affermare che, in generale, il termine "*minoranza*" si riferisce necessariamente a tutti coloro che in un dato sistema politico non appartengono, ovviamente, alla maggioranza. Nello specifico, tuttavia, tale nozione rinvia a quei gruppi con comuni caratteristiche politiche, comunitarie, linguistiche o quant'altro che li pongano in una condizione di minorità rispetto al resto della popolazione. Si tratta, in definitiva, di una porzione di una popolazione che, per religione, etnia, cultura, lingua o altre caratteristiche si presenta come minoritaria. Prerequisito fondamentale per poter parlare di minoranza è, però, la sussistenza di un elemento di permanenza, di consapevole identità soggettiva di gruppo, di senso di appartenenza e di lotta per la conservazione dell'identità collettiva<sup>16</sup>. Le minoranze in senso stretto si distinguono proprio perché manifestano un senso di solidarietà allo scopo di salvaguardare le diverse caratteristiche (etniche, religiose, linguistiche, etc.) nelle quali si identificano, pur se differenti dalla maggioranza.

È doveroso, tuttavia, sottolineare che il concetto di minoranza è un concetto dinamico e relativo, che può venir a coincidere con un popolo e che, nella maggior parte dei casi, si può applicare anche ai popoli indigeni. In particolare, nella società moderna caratterizzata dal fenomeno del pluralismo, si registra una tendenza degli Stati moderni volta a estendere il novero dei gruppi che possono beneficiare di un trattamento differenziato<sup>17</sup>. Il fenomeno del trattamento giuridico della diversità, relativo tradizionalmente all'identificazione di gruppi minoritari in base a criteri linguistici, religiosi, culturali (le cosiddette "*minoranze classiche*"), si è esteso a molti altri gruppi: minoranze di genere, filosofiche, identificate per stile di vita, per età, per abilità fisiche, ecc.<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Sulla questione dei *diritti collettivi* e sull'evoluzione storica dei diritti umani v. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2013, p. 5 ss.; SINAGRA, BARGIACCHI, *Lezioni di Diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009, p. 473 ss.; ISHAY, *cit.*, p. 276 ss..

<sup>16</sup> PENTASSUGLIA, *Minorities in International Law: An Introductory Study*, Strasbourg, 2002, p. 34 ss.; TRIFUNOVSKA (ed.), *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages*, The Hague, 2000; SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Napoli, 1999.

<sup>17</sup> NIJMAN, *Minorities and Majorities*, in FASSBENDER, PETERS (eds.), *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, 1992, pp. 95-119.

<sup>18</sup> BENEDIKTER, *Legal Instruments of Minority Protection in Europe – An overview*, Bolzano, 2006, p. 22; BRÖSTEL, PAVČNIK (eds.), *Human Rights, Minority Rights, Women Rights*, Proceedings of the 19<sup>th</sup> World Congress of the International Association for the Philosophy of Law and Social Philosophy (IVR), New York, June 24-30 1999, Stuttgart, 2001; BRÖLMANN, *The Permanent Court of International Justice and the International Rights of Groups and Individuals*, Amsterdam Center for International Law, 12, 2012; IGNATIEFF, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano, 2003.

Da quanto detto, emerge la mancanza di una definizione onnicomprensiva del concetto di minoranza<sup>19</sup>. È, tuttavia, possibile enucleare alcuni elementi indispensabili affinché si possa parlare di minoranza. Si tratta in particolare, sia di *criteri oggettivi* di appartenenza (residenza, cittadinanza, inferiorità numerica, posizione non-dominante, lingua, religione, cultura, ecc.) che di *criteri soggettivi* (la volontà di conservare un'identità e i tratti distintivi, la solidarietà di gruppo, la volontà di appartenere ad un gruppo, ecc.), ed in tal senso faremo riferimento alla definizione del gruppo di studio internazionale diretto dal prof. FRANCESCO CAPOTORTI di cui è stato *special rapporteur* e che nel 1977 produsse, su incarico della Sotto-Commissione contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU, quella che a tutt'oggi

---

<sup>19</sup> Com'è già stato evidenziato, la questione delle minoranze è un fenomeno relativamente recente, giacché il concetto giuridico di minoranza, infatti, appare in epoca moderna e si sviluppa parallelamente a quello di Stato moderno. Sotto il profilo storico, ci si intende riferire al periodo della pace di Vestfalia e della fine delle guerre di religione in Europa, posto che le prime minoranze riconosciute in senso giuridico furono proprio quelle religiose. A scopo orientativo, si possono individuare cinque macro-epoche nell'evoluzione dei diritti delle minoranze. La prima fase, che inizia con il Trattato di Vestfalia del 1648 e prosegue fino al Congresso di Vienna del 1815, vede la nascita dei concetti di Stato e di nazione e, parallelamente, di quello di minoranza, inteso come un fattore del tutto eccezionale. Questa prima fase è, inoltre, contraddistinta dall'emergere di tre approcci distinti rispetto alla trattazione del tema in questione. In particolare, è questo il periodo che vede proclamata la libertà di coscienza religiosa (la prima ad essere riconosciuta) e ciò attraverso accordi bilaterali tra gli Stati. La fase successiva, la seconda, si caratterizza, invece, per l'affermazione dei criteri nazionali per identificare le minoranze, per l'emergere del nazionalismo e dell'epoca dei trattati destinati alla tutela delle minoranze, nella forma di accordi multilaterali. Con la fine del Primo Conflitto Mondiale e la proliferazione di Stati nazionali sorti dalla caduta dei grandi imperi multinazionali, viene inaugurata una terza fase in cui emerge la necessità di risolvere definitivamente il problema delle minoranze. A tal proposito, risultò decisiva la c.d. "dottrina WILSON", in base alla quale ogni Nazione deve avere uno Stato e ogni Stato deve coincidere con una sola Nazione. All'interno della Conferenza della Pace del 1919 si fa ampio uso di trattati, bilaterali e multilaterali, per regolare la questione delle minoranze e mantenere la pace e la stabilità in Europa. Tale sistema si rivela, però, un fallimento a causa dello scoppio della Seconda Guerra Mondiale e degli sconvolgimenti da questa introdotti. Prende così avvio un nuovo regime internazionale con fondamentali ripercussioni anche in tema di minoranze. Si entra così nella quarta fase, che dura fino alla fine della "guerra fredda", ed è caratterizzata da una nuova rilevanza assunta dall'individuo e dall'idea della protezione universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Infine, è nella quinta e ultima fase di tale processo, a partire quindi dalla fine della guerra fredda, che le minoranze, in particolare quelle nazionali, tornano in primo piano. Esplodono, in questo periodo, numerosi e violenti conflitti etnici in vaste aree dell'ex blocco comunista. La comunità internazionale si dota di strumenti specifici nel tentativo di regolare tali questioni, com'è il caso del fenomeno della *condizionalità internazionale*, ovvero la capacità delle organizzazioni internazionali di esercitare forti pressioni su numerosi Paesi affinché questi adottino misure specifiche poste a tutela delle minoranze nazionali che vi abitano. Per una trattazione esauriente circa l'evoluzione storico-giuridica della tutela delle minoranze a livello internazionale v. KUNZ, *The Present Status of the International Law for the Protection of Minorities*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1954), pp. 282-287; SOHN, *The New International Law: Protection of the Rights of Individuals rather than States*, in *The American University Law Review*, vol. 32, n. 1, 1983; ÅKERMARK, *Justifications of Minority Protection in International Law*, The Haag, 1997; ZANGHÌ, *cit.*, p. 15. ss.; THIO, *Managing Babel: the International Legal Protection of Minorities in 20th Century*, Leiden, 2005; BROMAN, *Peoples and Minorities*, Oxford, 2007, p. 77 ss..

viene unanimemente considerata come la migliore definizione di minoranza in termini giuridici tuttora esistente, nonostante che alla stessa non siano poi seguiti atti giuridici appropriati né da parte dell'AG né da parte di altre istituzioni onusiane.

La *Carta di San Francisco* redatta nel 1945, che dà vita all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) non contiene, infatti, alcuna clausola specifica relativa alla protezione delle minoranze. In questo senso, essa si pone perfettamente in linea con il Patto della Società delle Nazioni ma, a differenza di quest'ultimo, proclama il principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, dell'uguaglianza e della non-discriminazione<sup>20</sup>. Anche nella successiva *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* del 1948 manca un riferimento esplicito alla tutela delle minoranze che viene, ancora una volta, inserita nel quadro generale della tutela dei diritti dell'uomo. A livello delle Nazioni Unite si adotta perciò, almeno originariamente, una prospettiva di protezione delle minoranze che si fonda sulla proclamazione del principio di non-discriminazione e uguaglianza<sup>21</sup>. Ben presto, tuttavia, ci si rende conto di come ciò non basti, ma debba essere integrato da misure speciali di protezione. A questo scopo, vengono creati nel 1946 il Consiglio Economico e Sociale e la Sotto-Commissione contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze.

Tra i primi strumenti internazionali adottati dalle Nazioni Unite e relativi, pur se in maniera indiretta, alla tutela delle minoranze possiamo in questa sede richiamare: la *Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio* (adottata il 9 dicembre 1948)<sup>22</sup> e la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* (del 21 dicembre 1965)<sup>23</sup>. Si può, inoltre, accennare alla *Convenzione O.I.L.* del 1957<sup>24</sup>, relativa alle popolazioni aborigene e tribali (in seguito sostituita da quella del 1989), e alla *Convenzione dell'UNESCO* del 1962<sup>25</sup>, relativa alla lotta contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento. Queste convenzioni testimoniano come si sia, nel

---

<sup>20</sup> SIMMA, MOSLER, RANDELZHOFFER, TOMUSCHAT, WOLFRUM, PAULUS, CHAITOBU (eds.), *The Charter of the UN: A commentary*, New York, 2002.

<sup>21</sup> SIMMA, MOSLER, RANDELZHOFFER, TOMUSCHAT, WOLFRUM, PAULUS, CHAITOBU (eds.), *cit.*, p. 336.

<sup>22</sup> UN, *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, adottata dalla Res. n. 260 (III) A dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 Dicembre 1948, in: <http://www.hrweb.org/legal/genocide.html>.

<sup>23</sup> UN, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, adottata e aperta alla firma e ratifica dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Res. n. 2106 (XX) del 21 Dicembre 1965 (in vigore dal 4.1.1969).

In <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

<sup>24</sup> ILO, C-169, *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, adottata il 27 giugno 1989 dalla 76ª Sessione della ILC dell'ILO (entrata in vigore il 5 settembre 1991). In [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169).

<sup>25</sup> UNESCO, *Convention against Discrimination in Education*, Paris, 14 December 1960 (in vigore dal 22 maggio 1962). Documento consultabile sul sito [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=12949&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

tempo, avvertita l'esigenza di adottare misure speciali di tutela dei gruppi e non solo degli individui ad essi appartenenti.

I primi rilevanti progressi in materia di protezione delle minoranze, intese in un'ottica collettiva e non di tutela dei diritti individuali dei singoli appartenenti ad un gruppo minoritario, si ebbero nell'ambito delle Nazioni Unite, in particolare con l'adozione e l'entrata in vigore del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (ICCPR)<sup>26</sup>. L'ICCPR all'art 27 dispone chiaramente per un obbligo in capo agli Stati parte di rispettare e tutelare le identità minoritarie che si trovino entro i confini dei loro rispettivi territori<sup>27</sup>. Il Patto sopra menzionato istituisce, poi, all'art. 28, il Comitato dei diritti dell'uomo, organo adibito all'esame dei rapporti annuali presentati dagli Stati membri e alla denuncia di eventuali mancanze o violazioni da parte di questi ultimi. La formulazione dell'art. 27 apparve, però, fin dagli inizi, generica e ambigua così da richiedere la promozione, da parte della Sotto-Commissione, di uno studio sull'applicazione dei principî in esso enunciati. Come già accennato in precedenza, relatore speciale, incaricato nel 1971, fu il prof. CAPOTORTI, che sei anni più tardi presentò alla Sotto-Commissione un rapporto finale dal titolo "*Studio sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze etniche, religiose e linguistiche*"<sup>28</sup>.

Nello specifico, lo studio si concentra sulla definizione del termine *minoranza*, che il relatore elabora muovendo da un attento esame delle minoranze presenti nello Stato e dall'indicazione delle categorie da proteggere. La definizione cui giunge CAPOTORTI si compone di un criterio *obiettivo*, un criterio *soggettivo*, un criterio *numerico* ed il criterio dell'*origine del gruppo*. Le minoranze, quindi, sono definite come: "*Un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, in posizione non dominante, i cui membri, che hanno la cittadinanza dello stato stesso, possiedono, dal punto di vista etnico, ovvero religioso, ovvero linguistico, delle caratteristiche diverse dal resto della popolazione e manifestano – anche in modo implicito- un sentimento di solidarietà tendente a preservare la propria cultura, le proprie tradizioni, la propria religione o la propria lingua*"<sup>29</sup>.

A seguito del rapporto presentato da CAPOTORTI alle Nazioni Unite nel 1976, già a partire dal 1977 si fece strada il progetto di redigere una dichiarazione

---

<sup>26</sup> UN, *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966 (entrata in vigore il 23 marzo 1976). In: <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>.

<sup>27</sup> Entrando in *media res*, è proprio quest'ultimo che risulta particolarmente interessante per la nostra analisi che con riferimento all'art. 27 recita: "*In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language*". Tale articolo rappresenta ancora oggi l'unica norma a tutela specifica delle minoranze, contenuta in un testo internazionale a carattere obbligatorio.

<sup>28</sup> CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1999 (ristampa).

<sup>29</sup> CAPOTORTI, *cit.*, p. 11.

sui diritti dei membri delle minoranze che portò alla stesura della “*Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche*”, Dichiarazione che, però, venne approvata solo il 21 febbraio 1992 ed adottata definitivamente il 18 dicembre dello stesso anno, con risoluzione n. 47/135 che, a ben vedere, rappresenta un semplice approfondimento dell’art. 27, senza apportare alcun elemento di radicale innovazione. La definizione del termine minoranza ivi contenuta è per alcuni versi ancora generica, ma gli aggettivi utilizzati – nazionale, etnico, religioso e linguistico – definiscono e qualificano le minoranze degne di tutela. La Dichiarazione si presenta come un fermo referente morale per gli Stati, nonostante la sua non obbligatorietà, pur rimanendo legata all’art. 27 ed al suo approccio individualista (come il titolo stesso dell’atto testimonia: *Declaration on the Rights of Persons...*)<sup>30</sup>.

Per completare il quadro giuridico internazionale posto a tutela delle minoranze ci pare opportuno richiamare anche il ruolo attribuito agli organi adibiti al controllo circa l’applicazione delle norme internazionali. Importante è, in particolare, l’attività del Comitato dei diritti dell’uomo istituito, come detto prima, dall’art. 28 dell’ICCPR<sup>31</sup>. Esso consta di diciotto membri, cittadini degli Stati parte del Patto in questione, ed è competente nell’esaminare i casi concreti riguardanti le questioni minoritarie, i rapporti periodici presentati dagli Stati, il sistema delle comunicazioni statali e di quelle individuali. Infine, una figura relativamente recente è quella dell’*Esperto indipendente* sulle questioni riguardanti le minoranze, stabilita dalla risoluzione 2005/79 adottata dalla Commissione dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite<sup>32</sup>. I compiti dell’Esperto indipendente consistono nel promuovere l’applicazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze attraverso la cooperazione con i governi, gli organismi competenti delle Nazioni Unite e le ONG. Deve, inoltre, presentare all’Alto commissario per i diritti dell’uomo un rapporto annuale sull’attività svolta.

La conclusione cui si intende pervenire è che nello scenario internazionale il tema delle minoranze e della loro tutela ha acquisito sempre più importanza e, come abbiamo visto, molti sono gli strumenti adottati a tal fine, anche se una disciplina compiuta della questione non è ancora riscontrabile.

---

<sup>30</sup> UN, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religions and Linguistic Minorities*, A/RES/47/135, 92<sup>nd</sup> GA plenary meeting December 18<sup>th</sup> 1992.

In <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>.

<sup>31</sup> ICCPR, *cit.*, Art. 28.: “1. *There shall be established a Human Rights Committee (here after referred to in the present Covenant as the Committee). It shall consist of eight teen members and shall carry out the functions hereinafter provided.* 2. *The Committee shall be composed of nationals of the States*”.

<sup>32</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS (OHCHR), *Rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities*, Human Rights Resolution 2005/79, E/CN.4/2005/L.10/Add.14, OHCHR 60<sup>th</sup> Meeting, 21<sup>st</sup> April 2005.

In [ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-79.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-79.doc).

3. Nonostante questi indubbi progressi a livello internazionale, la questione della tutela delle minoranze continuò a rivestire scarsa importanza rispetto all'attività delle principali organizzazioni internazionali operanti nel continente europeo. Sia la Comunità Economica Europea (CEE) che il Consiglio d'Europa (CdE), e successivamente la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), sin verso la fine degli anni '80 del secolo scorso, non si occuparono mai, se non in modo indiretto, della tutela dei gruppi minoritari in Europa. La stessa Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e sui Diritti Fondamentali (CEDU) del 1950, tuttora il principale strumento posto a tutela dei diritti umani in Europa, contiene all'art. 14 una disposizione accessoria relativa al diritto di non discriminazione, ma non contiene a tutt'oggi nessun chiaro riferimento ai diritti delle minoranze<sup>33</sup>.

Tale situazione iniziò a cambiare solo in conseguenza di un fenomeno storico-politico di portata globale: la fine della guerra fredda. Il crollo dei regimi legati all'URSS nell'Europa centro-orientale portò alla stipula di numerosi trattati bilaterali relativi alla protezione delle minoranze nazionali presenti in questi Paesi<sup>34</sup>. Inoltre, ed è questo aspetto che qui maggiormente ci interessa, nella prima metà degli anni '90 si assistette ad un rinnovato interesse per la protezione delle minoranze in un'ottica multilaterale. Questo avvenne particolarmente quando la comunità internazionale si rese conto che le irrisolte questioni riguardanti i rapporti tra minoranze e maggioranza in diversi Stati dell'Europa centro-orientale costituivano una seria minaccia non solo alla pace e alla sicurezza interna di questi Stati, ma anche alla pace e alla sicurezza del continente europeo.

Conseguentemente, dall'inizio degli anni novanta sia la CSCE/OSCE che il Consiglio d'Europa, considerato che erano, e continuano ad essere, le due più importanti organizzazioni regionali operanti nel campo della tutela dei diritti umani in Europa, hanno iniziato a dedicare sempre maggiore attenzione alla questione della stabilizzazione dei rapporti intercorrenti tra gruppi maggioritari e minoritari nelle diverse aree geografiche del continente potenzialmente suscettibili di sfociare in episodi di violenza inter-etnica o addirittura in aperta guerra civile<sup>35</sup>. Solo

---

<sup>33</sup> CONSIGLIO D'EUROPA, *Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, Strasburgo, 1950. Art. 14: "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 nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione". Il testo completo della convenzione è disponibile al sito: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ITA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf).

<sup>34</sup> GAL, *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?*, European Centre for Minority Rights (ECMI), Working Paper #4, May 1999; PENTASSUGLIA, *The EU and the Protection of Minorities: the Case of Eastern Europe*, in *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 1, 2001, pp. 3-38; LANTSCHNER, MEDDA-WINDISCHER, *Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South Eastern Europe*, in *European Yearbook of Minority Issues Online*, vol. 1, issue 1, 2001, pp. 535-561.

<sup>35</sup> Le due Convenzioni adottate in questo periodo materia di tutela delle minoranze dal Consiglio d'Europa sono la *Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie*, Strasburgo, 5.11.1992, STEC n.

successivamente anche l'Unione Europea iniziò ad occuparsi in via non incidentale della questione, per poi dedicarvi sempre maggiore attenzione, soprattutto in relazione ai diversi processi di allargamento, fino alle disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona.

Si può quindi affermare che la tutela delle minoranze nel continente europeo ricalca la falsariga del generale sistema di protezione "multilivello" che caratterizza i diritti umani<sup>36</sup>. In tal senso, in relazione al contraddittorio rapporto esistente tra l'orientamento politico generale e il quadro giuridico formale (del tutto insufficiente peraltro) che caratterizza oggi l'azione dell'Unione europea rispetto alla tutela delle minoranze negli Stati membri e nella sua azione esterna, soprattutto rispetto al processo di allargamento nei "Balcani occidentali", è possibile affermare

---

148 (in <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ITA&NT=148>), e la *Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali*, Strasburgo, 1.2.1995 (in : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ITA&NT=157>), STEC n. 157. La *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* nasce con l'obiettivo di tutelare la diversità culturale e linguistica. La Carta è in ogni caso entrata in vigore solo il 1° marzo 1998. Il documento, nell'affrontare il tema in questione, ammette il ricorso alla discriminazione positiva o "*affirmative action*", consistente nell'adozione di misure speciali in favore delle lingue regionali o comunitarie. La Carta prevede anche un meccanismo di monitoraggio e controllo, affidato a un Comitato di esperti indipendenti (designati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa), e basato su rapporti periodici sui singoli Stati. Il testo convenzionale ha, purtroppo, incontrato uno scarso numero di ratifiche da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il secondo documento, la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, nasce nel contesto del primo Vertice dei Capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa, tenutosi a Vienna l'8 e il 9 ottobre 1993. La redazione è stata da quest'ultimo affidata al Comitato dei Ministri e ad un Comitato *ad hoc* per la protezione delle minoranze nazionali (CAHMIN). Il testo della Convenzione, adottato il 10 novembre 1994, venne aperto alla firma il 1° febbraio 1995. Alla Convenzione possono partecipare, oltre agli Stati membri del Consiglio d'Europa, anche gli altri Stati europei. La Convenzione è però entrata in vigore solo il 1° febbraio 1998 e vincola, attualmente, trentanove Stati membri. Si tratta del primo strumento multilaterale giuridicamente vincolante adottato in Europa, consacrato alla protezione delle minoranze nazionali in generale. Tuttavia va rilevato che da un punto di vista strettamente giuridico la Convenzione-quadro non è immediatamente e direttamente applicabile, ma richiede un'espressa adesione di ciascuno Stato. Essa, inoltre, ha natura compromissoria ed è sembrata l'unico mezzo capace di rappresentare le diverse prospettive in gioco. La Convenzione lascia ampia discrezionalità agli Stati, che possono decidere se ratificarla o meno e definire essi stessi quali gruppi far rientrare nella nozione di minoranza. La sua portata e il suo successo sono stati, tuttavia, considerevoli (quasi tutti gli stati membri del Consiglio d'Europa, 39 dei 47 Stati membri, hanno firmato e ratificato la convenzione-quadro. Quattro stati non hanno firmato: Andorra, la Francia, Monaco e la Turchia. Quattro stati hanno firmato ma non ancora ratificato: il Belgio, la Grecia, l'Islanda e il Lussemburgo. Per una trattazione approfondita dei contenuti, delle potenzialità e dei limiti di queste due convenzioni v. AA. VV., *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Selected Texts*, Strasbourg, 2008; VERSTICHEL, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?*, Mortsel, 2008; Ó RIAGÁIN (ed.), *The European Charter for Regional or Minorities Languages: Legal Challenges and Opportunities*, Strasbourg, 2008; KLEINSORGE, *Council of Europe*, Alphen dan Rijn, 2010..

<sup>36</sup> BULTRINI, *La pluralità dei meccanismi di tutela specifica dei diritti dell'uomo in Europa*, Roma, 2004; CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012; POPELIER, VAN DE HEYNING, VAN NUFFEL, *Human Rights Protection in the European Legal Order: The Interaction Between the European and the National Courts*, Mortsel, 2011.

che la congiunta azione del Consiglio d'Europa e della CSCE/OSCE<sup>37</sup> hanno contribuito in misura significativa anche all'evoluzione delle disposizioni e delle politiche adottate dall'UE. L'azione di queste due organizzazioni internazionali ha, infatti, influenzato non solo i principi ma anche l'effettiva capacità di tutela che l'UE accorda ai gruppi minoritari. Va tuttavia sottolineato con forza che il quadro giuridico posto dall'Unione a tutela delle minoranze negli Stati membri risulta

---

<sup>37</sup> Non disponiamo dello spazio necessario per analizzare in dettaglio in questa sede i diversi atti adottati dalla CSCE/OSCE in materia di minoranze a partire dagli anni '90. Ci limiteremo ad un breve *excursus* generale rimandando il lettore ad alcune letture di approfondimento ove necessario. I primi passi concreti per una più effettiva tutela delle minoranze nel continente europeo vennero intrapresi dalla CSCE che il 29 Giugno 1990 decise di adottare quello che è conosciuto come *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen, 29 Giugno 1990, in <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>, che contiene standard molto dettagliati cui gli Stati dovrebbero attenersi nella tutela delle rispettive minoranze presenti sul territorio. La IV sezione di questo atto è, infatti, interamente dedicata alle minoranze nazionali. In tale sezione, grande rilevanza è data allo sviluppo di un clima di fiducia, comprensione e tolleranza reciproca tra gli individui e tra gli Stati e alla condanna di fenomeni quali il totalitarismo, il razzismo e la discriminazione. Va detto, peraltro, che strumenti internazionali contenenti dei diritti specifici in materia di tutela minoritaria, vennero elaborati già dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE, nata dall'*Atto finale di Helsinki* del 1975). Il VII principio del punto IV della *Dichiarazione di Helsinki* fa, infatti, rientrare la protezione delle minoranze nell'ambito dei diritti dell'uomo. Ricordiamo che la CSCE si è trasformata, in seguito ai Vertici interministeriali di Parigi del 1990 e di Helsinki del 1992, in Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), per chi volesse approfondire la questione circa la natura giuridica dell'OSCE: ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2007, p. 35 ss.; BARBERINI, *Dalla CSCE all'OSCE: testi e documenti*, Napoli, 1995. Tuttavia, è solo con il Vertice di Helsinki del 1992, incentrato sui problemi della sicurezza e della prevenzione dei conflitti, che si assiste ad una svolta significativa. Il Vertice si concluse con l'adozione del documento "*Le sfide del cambiamento*" (OSCE, *Le sfide del cambiamento*, Helsinki, 1992, per il testo in italiano v.: <http://www.osce.org/hcnm/14588>). Riguardo alla questione della tutela delle minoranze, vengono ribadite le necessità di una collaborazione tra gli Stati e di un'intensificazione degli sforzi volti a garantire un'uguaglianza sostanziale alle diverse collettività. È, inoltre, prevista l'istituzione di un Alto Commissario per Minoranze Nazionali (ACMN) al fine di rafforzare le capacità dell'Organizzazione di prevenire, gestire e risolvere le crisi. L'ACMN è definito come uno degli "indicatori di preallarme" utile per individuare le situazioni a rischio. Questa figura, tuttora di fondamentale importanza per la tutela delle minoranze in Europa, è stata istituita formalmente nel gennaio 1992 e il suo mandato, le sue competenze e i suoi limiti, sono stabiliti nella sezione II delle Decisioni di Helsinki. Per una trattazione esaustiva del ruolo, dei compiti e dei limiti nell'azione dell'ACNM dell'OSCE cfr. KEMP, *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Leiden, 2001. Per concludere questa breve panoramica sulla tutela delle minoranze nell'area OSCE, possiamo citare la *Carta per la sicurezza europea*, adottata al Vertice di Istanbul del 18-19 novembre 1999, il cui scopo è quello di fornire delle linee guida per la "*realizzazione di uno spazio di sicurezza comune e indivisibile, promuovendo la creazione di un'area OSCE priva di linee divisorie o zone con diversi livelli di sicurezza*" (OSCE, *Documento di Istanbul*, 1999, Preambolo della Carta per la sicurezza europea, p. 2. Per il testo in italiano v.: <http://www.osce.org/it/mc/39572?download=true>). Particolare importanza per la nostra analisi assume il paragrafo 19 della Carta, dove è ribadita l'importanza dell'attuazione di misure specifiche di tutela delle minoranze. V. anche GALBREATH, *The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)*, London, 2007.

tuttora estremamente debole, con una situazione di effettiva tutela delle minoranze negli Stati membri molto diversificata se non “discriminatoria”<sup>38</sup>.

Se, inoltre, si fa un paragone tra l’effettiva tutela accordata alle minoranze dagli Stati membri e quanto la Commissione europea impone agli Stati che si accingano o che abbiano già avviato il processo di adesione all’Unione, risulta chiaro che nel continente europeo la questione della tutela giuridica da accordare alle minoranze continui a vivere una situazione perlomeno paradossale. Da un lato, troviamo le grandi statuizioni di principi in materia di diritti fondamentali, espresse dalle istituzioni europee in diverse occasioni sin dagli anni novanta del secolo scorso, mentre il quadro giuridico posto a tutela delle minoranze appare ancora estremamente frammentario se non carente, con poche disposizioni specifiche, tra le quali spiccano sicuramente l’art. 21 della Carta di Nizza<sup>39</sup> (anche in questo caso la tutela delle minoranze viene inquadrata nel più generale principio di non discriminazione) e la recente introduzione nel Trattato di Lisbona di un cenno alle minoranze (art. 2 NTUE)<sup>40</sup>, che perlomeno colma la grave lacuna del mancato richiamo alle minoranze in tutte le versioni precedenti dei Trattati da Roma a Nizza<sup>41</sup>. Tale situazione dipende essenzialmente dal fatto che, come affermato

---

<sup>38</sup> Non tutti gli Stati membri dell’UE sarebbero oggi membri a pieno titolo se la loro adesione all’Unione fosse stata decisa alla luce dei criteri di Copenaghen per la protezione delle minoranze. Gli esempi più evidenti in tal senso sono quelli della Francia e della Grecia, che non solo non hanno ancora ratificato, ad esempio, la FCNM del Consiglio d’Europa, ma si caratterizzano anche per un livello di protezione delle minoranze molto basso se comparato a quello di altri Stati europei come il Belgio, l’Italia o la Germania. Tale situazione paradossale è possibile, come già detto, in quanto principi e regole più severe per la protezione delle minoranze non erano ancora stati elevati al livello di diritto comunitario primario all’epoca dell’avvio del processo di integrazione dopo il 1957 e nemmeno negli anni Settanta o ottanta, all’epoca dei primi allargamenti.

<sup>39</sup> GUCE, *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, C 364/1, 18 dicembre 2000.

<sup>40</sup> Il nuovo TUE inserisce l’art. 2 dove, tra i doveri ed i principi a cui l’Unione ispira la sua azione, individua anche il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, il pluralismo, la non-discriminazione e la tolleranza. All’art. 2 il NTUE si afferma, infatti, che “*L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze.*”, affermando altresì l’importanza di combattere l’esclusione sociale e le discriminazioni e si prefigge di rispettare la ricchezza della diversità culturale e linguistica e di vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. L’art. 6 dispone, inoltre, che “*l’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2000*” e “*aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*”. Il trattato ripropone anche il rispetto dei principi democratici, quali: l’uguaglianza dei cittadini (europei) e la democrazia rappresentativa (art. 8). Per quanto riguarda poi l’azione esterna dell’Unione (riguardante gli Stati non membri della stessa), essa si fonda sui principi di democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e della dignità umana, uguaglianza e solidarietà, ed è volta ad assicurare un elevato livello di cooperazione, preservare la pace e prevenire i conflitti (art. 10). Un ottimo contributo allo studio delle questioni proposte è quello di BARTEN, *Minority Rights in Europe after Lisbon*, European Centre for Minority Issues, Flensburg, 2010.

<sup>41</sup> La tematica minoritaria assume una valenza decisiva solo con il fallito *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa* firmato a Roma il 29 ottobre 2004: è questo il primo trattato istitutivo che contiene un riferimento specifico al tema delle minoranze. L’art. I, 2 (che avrebbe dovuto sostituire l’art. 6 TUE) inserisce il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze tra i “valori”

nello suo stesso sito ufficiale<sup>42</sup>, la Commissione non ha alcun potere in generale per quanto riguarda le minoranze, in particolare, non ha alcun potere su questioni relative al riconoscimento dello *status* di minoranza da parte degli Stati membri, alla loro autodeterminazione e all'autonomia, nonché al regime che disciplina l'uso delle lingue regionali o minoritarie. Gli Stati membri continuano, anzi, a mantenere poteri generali relativamente a tutte le decisioni da prendere circa l'effettiva protezione giuridica da accordare alle minoranze.

Dall'altro lato, si collocano gli Stati dell'Europa centro-orientale che sin dagli anni novanta hanno spesso vissuto come un'indebita ingerenza, se non come una sorta di tutela irrispettosa, l'attenzione che la Commissione europea ha dedicato alla questione della tutela delle minoranze al loro interno. Sicuramente, come accennato in precedenza, il crollo del blocco sovietico ha causato anche il riacutizzarsi delle questioni etniche e delle mai sopite contrapposizioni tra gruppi maggioritari e minoritari in molti di questi Paesi, e tale situazione ha causato la reazione preoccupata del CdE, dell'OSCE e della comunità internazionale nel suo complesso rispetto ad alcune gravissime violazioni dei diritti umani, ma ciò non giustifica, a nostro avviso, la diversità di trattamento di cui hanno goduto e continuano a godere molti di questi Stati nel loro processo di adesione all'UE, rispetto all'atteggiamento "agnostico" che invece caratterizza l'azione dell'Unione<sup>43</sup> nei confronti delle violazioni (supposte o reali che siano) e alle mancanze nell'applicazione degli *standards* internazionali da parte dei suoi stessi Stati membri. Riteniamo, infatti, che tale atteggiamento "ondivago" e poco chiaro, possa minare alle radici la fiducia che questi Paesi nutrono nel processo di allargamento, inficiando due principi cardine dell'integrazione europea: la leale collaborazione e la proporzionalità<sup>44</sup>.

Con questo non intendiamo sostenere che l'Unione dovrebbe abbassare la guardia, o peggio chiudere entrambi gli occhi, di fronte a situazioni potenzialmente pericolose o effettivamente violative dei diritti delle minoranze negli Stati che si avviano sulla strada dell'adesione; ma anzi dovrebbe sviluppare la propria normativa in materia, soprattutto implementando le norme di diritto derivato, andando oltre la semplice statuizione di principi generali in materia di minoranze e la previsione di generici diritti in tal senso nelle fonti primarie. Le istituzioni

---

comuni agli Stati membri dell'UE; l'art. I, 45 stabiliva, invece, il principio di uguaglianza sostanziale all'interno dell'Unione affermando che: "...i cittadini beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi". Per una trattazione approfondita di questi temi: CECCHINI, *Trattato v. Costituzione. Le aporie giuridiche del Trattato che adotta una "Costituzione" per l'Europa e del Trattato di Lisbona: un vulnus per il futuro dell'Unione Europea*, Padova, 2010.

<sup>42</sup> In [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index_en.htm).

<sup>43</sup> Una puntuale critica di questo approccio viene svolta da KRONENTHAL, *From Rethoric to Reality? A Critical Assessment of EU Minority Language Policy and Practice*, Edinburgh, 2003.

<sup>44</sup> HENRARD, *Charting the gradual emergence of a more robust level of minority protection: minority specific instruments and the European Union*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 22, 4, 2004, pp. 559-584.

comunitarie dovrebbero, anzi, utilizzare i principi di equità, sussidiarietà<sup>45</sup>, proporzionalità e leale collaborazione che regolano il funzionamento del processo di integrazione per rafforzare il quadro giuridico in materia di minoranze, includendo anche gli Stati membri ed eliminando progressivamente tutte le significative differenze che tuttora caratterizzano gli Stati europei su questa delicata materia<sup>46</sup>. Solo un approccio olistico e condiviso alla questione delle minoranze – che coinvolga cioè allo stesso tempo Stati membri e Stati non-membri – può, da un lato, garantire un più elevato livello di protezione per tutte le minoranze (etniche, linguistiche, nazionali, religiose) nel continente europeo, dall'altro, favorire una ripresa del processo d'integrazione partendo proprio dai suoi valori più profondi. Fondamentale in questo senso pare il rafforzamento della collaborazione tra UE, OSCE e CdE, anche attraverso il finanziamento di programmi specifici dedicati alle minoranze in un'ottica multilaterale.

Se si considerano valide e condivisibili le considerazioni di chi afferma che un'Europa unita è necessariamente rappresentata da una "unione di minoranze"<sup>47</sup>, e che la tutela delle minoranze e l'approccio partecipativo costituiscono due dei principi su cui si fonda l'Unione europea, implicitamente contenuti nel concetto chiave di "sussidiarietà", si potrebbe giungere alla facile conclusione che il sistema prevede per ciascuno Stato membro – che rappresenta, pertanto, un insieme di "minoranze" – non solo la partecipazione effettiva alle decisioni che riguardano le stesse, ma anche l'obbligo di accettare le decisioni prese dall'Unione in materia di tutela delle minoranze<sup>48</sup>.

Considerando queste definizioni astratte ed estrapolandole dal contesto giuridico e politico che caratterizza i differenti Stati membri, l'UE potrebbe offrire un esempio unico di regole e procedure elaborate al fine di promuovere un'azione inclusiva delle minoranze che la costituiscono. Tuttavia, tale prospettiva pare ancora molto lontana e necessita – come rilevato in precedenza – non solo di una reale volontà politica degli Stati membri ma anche di un'azione congiunta e concertata tra le tre organizzazioni regionali operanti in Europa che a diverso titolo si occupano di minoranze.

Nonostante tali premesse teoriche e teoretiche di natura generale l'Unione dispone, come già ampiamente sottolineato, di pochi e deboli strumenti normativi per aspirare a guidare gli Stati nella definizione delle norme poste a tutela delle rispettive minoranze nazionali. Pare indubbio, infatti, che, benché la recente evoluzione della protezione dei diritti umani all'interno dell'Unione europea abbia portato ad un rafforzamento del generale quadro giuridico volto a contrastare ogni

---

<sup>45</sup> HARTSMANN GRUBER, "Unità nella diversità": il principio di sussidiarietà nell'Unione europea, Scholarly Research Paper, 2005.

<sup>46</sup> BROMAN, *cit.*, p. 212 ss..

<sup>47</sup> PRODI, *Allargamento ed integrazione dell'Europa*, relazione al Convegno su "Ispirazione Cristiana causa dell'Europa", Camaldoli, 2.7.2000, citato in FERRARA, *Non di solo euro. La filosofia politica dell'Unione europea*, Roma, 2002, p. 175.

<sup>48</sup> BULMER, LEQUESNE (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford, 2005, chapter 2.

forma di discriminazione, tale nuova attenzione ai diritti umani si combini in realtà con un atteggiamento che già abbiamo definito come “agnostico” verso i diritti delle minoranze nazionali. Attraverso il processo di allargamento, infatti, l’Unione europea ha riconosciuto la valenza fondamentale della tutela delle minoranze, ma finora, non è stata in grado di approntare strumenti giuridici vincolanti a supporto di tale tendenza e non è nemmeno riuscita a produrre cambiamenti significativi alla concezione giuridica che alcuni Stati membri hanno rispetto ai diversi profili che riguardano il riconoscimento di specifici diritti alle minoranze etniche, linguistiche o nazionali che vivono all’interno dei rispettivi confini nazionali<sup>49</sup>. Nella maggior parte dei casi, infatti, la materia della tutela delle minoranze è regolamentata attraverso risoluzioni e dichiarazioni non vincolanti, e pur esistendo un incremento notevole della produzione documentale sul tema, la protezione delle minoranze *stricto sensu*, si limita alla sfera esterna dell’Unione, lasciando inalterate le competenze degli Stati membri in materia<sup>50</sup>.

Se a tali considerazioni si aggiunge il fatto che l’Unione europea, nonostante le sue più sbandierate che reali aspirazioni federali o confederali<sup>51</sup>, continua ad essere un’organizzazione internazionale che – seppur con competenze estremamente vaste trasferite dagli Stati membri alle diverse istituzioni comunitarie – continua a funzionare secondo i tradizionali principi delle “competenze di attribuzione” e della “volontà costituente dei suoi membri” (soprattutto in relazione a materie che esulano l’integrazione economica e commerciale degli Stati parte)<sup>52</sup>, risulta inevitabile porsi il quesito se, e in che misura, le esistenti norme comunitarie antidiscriminazione, siano in grado di tutelare anche i diritti delle minoranze soprattutto negli Stati di nuova adesione (come la Croazia)<sup>53</sup> o in fase di adesione (come la Serbia)<sup>54</sup>. Se da un lato, infatti, il *corpus* normativo antidiscriminazione è strettamente connesso con la tutela delle minoranze, talune volte tra i due sembra esserci un rapporto conflittuale.

4. In questo ultimo paragrafo si proverà a dimostrare che, benché le norme che proibiscono ogni forma di discriminazione siano un passo importante nella tutela delle minoranze, esse sono di per sé insufficienti a garantire una tutela

---

<sup>49</sup> CUMPER, WHEATLEY (eds.), *Minority Rights in the “New” Europe*, The Hague, 1999; GRABBE, *The EU’s Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, 2006.

<sup>50</sup> BARTEN, *cit.*, p. 36.

<sup>51</sup> CECCHINI, *cit.*, cap. 2 e 3; GABRIELE, *Europa: la “Costituzione” abbandonata*, Bari, 2008.

<sup>52</sup> Su questi temi ZANGHÌ, *cit.*, 2007, p. 81 ss..

<sup>53</sup> FISHER, *Political Change in Post-communist Slovakia and Croatia: from Nationalist to Europeanist*, Basingstoke, 2006;

<sup>54</sup> DEGERT, *Challenges of the EU Regional Policy for the Serbian Situation*, in DAMIJANOVIĆ, *New Regional Policies and European Experiences*, Belgrade, 2012, pp. 419-425; JOKSIMOVIĆ, EHRKE, *Serbia and the EU – What Next?*, Belgrade, 2014; KALANOVIĆ, *Osnovni razlozi za formiranje nove regionalne politike u Srbiji*, in DAMIJANOVIĆ, *cit.*, pp. 135-140; LILIĆ, *Pravni kapacitet Srbije zaEvropske integracije*, Beograd, 2012.

esaustiva dell'ampio spettro dei diritti delle minoranze contemplati dal diritto internazionale dei diritti umani. Obiettivo ultimo di questa parte fondamentale del lavoro sarà quello di dimostrare che al fine di evitare che gli attuali problemi di adeguata tutela delle minoranze, presenti nei sistemi giuridici di molti Paesi dei Balcani occidentali non membri ma anche, paradossalmente, in quelli di alcuni Stati membri, si ripropongano, con eventuali nuovi ampliamenti dell'Unione, si rende necessaria l'elaborazione di un quadro giuridico più dettagliato e vincolante di quello attualmente vigente, che tenga conto dell'utilizzo politico e "formalista" che si è fatto, e in parte si continua a fare, della tutela delle minoranze durante i negoziati di adesione dei nuovi membri<sup>55</sup>.

In definitiva ci si chiede come può l'UE valutare la conformità dei candidati a divenire nuovi membri, in assenza di norme, procedure e istituzioni interne all'Unione stessa specificamente dedicate alla protezione delle minoranze? È come se chi stabilisce le regole per gli altri fosse al suo interno svincolato dal rispetto di tali regole. Ciò, come già detto in precedenza, causa in primo luogo un problema di credibilità dell'UE rispetto ai Paesi candidati. In secondo luogo, svuota chiaramente di contenuto simbolico e sostanziale i principî e le norme minime che l'Unione impone a questi Stati, causando un pericoloso precedente che rende la tutela delle minoranze più come un fattore esogeno, imposto cioè dall'esterno, che non il frutto di un reale processo di adesione e condivisione dei principî giuridici che la regolano<sup>56</sup>.

Se al suo interno l'Unione pare continui ad avere un atteggiamento "agnostico" rispetto alle politiche, a volte discriminatorie o perlomeno criticabili, che i singoli Stati membri adottano nei confronti delle loro minoranze, nel processo di allargamento la questione della tutela delle minoranze è divenuto un vero e proprio elemento cardine rispetto all'avanzamento del processo negoziale<sup>57</sup>. La tutela delle minoranze accordata dagli Stati del centro-est Europa nel processo di adesione rientra tra le c.d. "condizionalità democratiche" che presuppongono l'adozione di strumenti giuridici e normativi specifici che spesso non hanno riscontri in alcuni Stati già membri e che non sono in alcun modo riconducibili all'*acquis communautaire* nel suo complesso, che, invece, si limita ancora a statuire vaghi obblighi politici ma raramente prevede norme imperative in capo agli

---

<sup>55</sup> JOHNSON, *The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe*, in *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 13, 2006, pp. 27-51; KOCHENOV, *Commission's Approach to Minority Protection during the Preparation of the EU's Eastern Enlargement: is 2 Better than the Promised 1?*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 2, 2007, in <http://www.eurac.edu/edap>.

<sup>56</sup> GRABBE, *cit.*; GLENN, *EU Enlargement*, in CINI (ed.), *European Union Politics*, Oxford, 2003, pp. 211-228; SCHIMMELFENNIG, SEDELMEIER (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca NY, 2006.

<sup>57</sup> NUGENT, *cit.*, 2010, p. 67 ss..

Stati membri in merito ai tipi e ai livelli di protezione/tutela da riconoscere ai diversi gruppi minoritari<sup>58</sup>.

Di fronte a questa situazione ci sono due possibilità. In primo luogo, considerato il carattere “multilivello” della protezione dei diritti umani e delle minoranze in Europa, e la prevista adesione dell’Unione alla CEDU, l’Unione europea potrebbe avvalersi di altre organizzazioni europee, per sviluppare procedure di monitoraggio e meccanismi di controllo effettivi che riguardino anche gli Stati membri. Il Consiglio d’Europa e l’OSCE, in particolar modo attraverso il suo Ufficio dell’Alto Commissario per le minoranze nazionali, sarebbero i candidati naturali per svolgere questo ruolo. Ovviamente, tale approccio richiede una condivisione politica e l’accettazione da parte degli Stati membri riluttanti di norme specifiche in tal senso. Onestamente, tale prospettiva pare ancora piuttosto lontana viste le divisioni che ancora caratterizzano i governi europei su questo delicato tema. In secondo luogo, l’UE potrebbe giungere a delle innovazioni significative in materia di tutela dei gruppi minoritari semplicemente attraverso la negoziazione politica con i singoli governi degli Stati candidati e di quelli già membri.

In pratica, riteniamo che la soluzione ottimale sarebbe rappresentata dalla combinazione delle due strategie. Detto questo, va anche rilevato che l’intervento dell’UE ha indubbiamente portato a cambiamenti sostanziali per il meglio<sup>59</sup>. Anche in questi casi, tuttavia, le soluzioni adottate si sono caratterizzate più per essere scelte *ad hoc*, piuttosto che rappresentare l’applicazione sistematica delle norme giuridiche in materia di minoranze non ancora chiaramente formulate e applicate in ambito comunitario<sup>60</sup>.

In definitiva, riteniamo che la valutazione fornita da JOHN PACKER, consigliere giuridico presso l’Alto Commissario per le minoranze nazionali dell’OSCE, nell’ormai lontano 1999 resti valida anche oggi: “*Abbiamo seri dubbi che, se non vi è non un processo di valutazione (dei diritti umani) interno all’UE e se non c’è un continuo monitoraggio annuale attraverso report specifici sui nuovi e sui vecchi membri, i nuovi Stati che diventano membri dell’Unione Europea*

---

<sup>58</sup> Per una valutazione critica della “condizionalità democratica” v. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Den Haag, 2008; JOHNSON, *cit.*, 2006; ZUOKUI, *EU’s Conditionality and the Western Balkans’ Accession Roads*, in *Journal on European Perspectives on the Western Balkans*, vol. 2, 1, 2010, pp. 79-98. Al contrario una valutazione positiva, seppure da una prospettiva politologica e non giuridica, si trova in HAUGHTON, *When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe*, in *Political Studies Review*, 5, 2007, pp. 233-246.

<sup>59</sup> GLÜPKER, *Effectiveness of EU Conditionality in the Western Balkans: Minority Rights and the Fight Against Corruption in Croatia and Macedonia*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 9, 2, 2013, pp. 224-241; KACARSKA, *Minority Policies and EU Conditionality – The case of the Republic of Macedonia*, in *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 11, 2, 2012, pp. 59-78; KUZMAN, *Why EU Conditionality on Human Rights and Minorities will bring positive effects to Croatia and Serbia relations?*, in *Croatian Review of Comparative Law*, 2, 2012.

<sup>60</sup> KOCHENOV, *cit.*, 2008.

*potrebbero non sentire una reale esigenza di continuare a rispettare gli standards che li hanno portati a diventare membri*<sup>61</sup>. Si potrebbero fare molti esempi in tal senso, ma quello che sicuramente ha causato maggiore preoccupazione recentemente è rappresentato dalla proposta del governo ungherese di apportare significative modifiche alla Costituzione in senso restrittivo per i diritti delle minoranze etniche, religiose e culturali presenti all'interno del Paese. Riferendosi, inoltre, al caso specifico della Croazia, del Kosovo e della Serbia risulta evidente come il mancato rispetto dei diritti delle minoranze ivi presenti possa costituire un evidente fattore di instabilità per l'intera regione balcanica riproponendo i conflitti nazionali ed etnici che solo vent'anni fa hanno sconvolto le ex repubbliche jugoslave.

Pertanto, possiamo concludere affermando senza tema che il rispetto dei criteri politici stabiliti a Copenaghen può, data la vaghezza delle procedure di valutazione e dei limitati meccanismi di consultazione post adesione, portare a effetti giuridici che l'attuale quadro normativo e burocratico dell'Unione in materia di minoranze è mal equipaggiato per trattare. Prima o poi due fattori fondamentali per l'evoluzione dell'Unione europea del futuro – crescente migrazione e diversità all'interno dell'Unione europea, e l'allargamento ad Est – renderanno inevitabile l'elaborazione di un più preciso quadro normativo nell'ambito dell'Unione sui diritti delle minoranze.

---

<sup>61</sup> *Report from the EU Human Rights Discussion Forum*, 01.12.1999 ([http://www.un.org/def\\_2345](http://www.un.org/def_2345)).