



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno VIII - n. 2-2013**  
**luglio-dicembre**

ISSN 1970-5301

# 16



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno VIII - n. 2-2013  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *Cento anni di questioni aperte sui «diritti identitari» delle minoranze nazionali nell'area istriana e giuliano-dalmata*

FABIO VECCHI

## 1. *Introduzione*

Il plesso geografico giuliano-dalmata è da tempi remoti un punto di incrocio di etnie, tradizioni locali e religioni che lo hanno reso teatro di periodici avvicendamenti di corone e vitalissima fucina di innesti culturali<sup>1</sup>. La cronologia istituzionale ha però impresso solo segni superficiali sul rimodellamento dei confini e sullo smobilizzo di popolazioni, perché non è riuscita a snaturare i caratteri radicati del territorio relativi all'autonomismo giuridico e alla polifonia etnica. Una fusione di codificazioni di origine veneziana, austriaca, napoleonica, sempre comunque di stampo mitteleuropeo, ha impermeabilizzato quella regione dall'abbraccio di Bisanzio e dal mondo ortodosso. Per secoli e, per quanto si dirà, ancor oggi, le popolazioni tra il Friuli, l'Istria e la Dalmazia hanno goduto, nel rispetto di un diritto consuetudinario a lungo dominante nell'area balcanica, di regimi statutari cittadini di chiara impronta romana: fonti che appaiano in perfetta sintonia, sia storica che positiva<sup>2</sup>, con gli attuali strumenti negoziali per accordi bilaterali e

---

<sup>1</sup> L'espressione «Venezia-Giulia» fu coniata nel 1863 dal filologo e glottologo goriziano Graziadio Isaia Ascoli. Anche il termine «irredentismo», attribuito a Matteo Renato Imbriani a voler «redimere» le regioni del trentino e della Venezia-Giulia dall'occupazione austriaca, ha origine in quella terra, sebbene appaia già impiegato dal Comizio di Genova in una mozione del 1866. Ancora precedenti, le origini del movimento irredentista che risalirebbero alla «Società di Minerva» fondata a Trieste da Domenico Rossetti nel 1810. Cfr. GUIDO FRANZINETTI, voce «*Irredentismo*», in AA. VV., *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Dizionario (direzione di M. Flores), UTET, Torino, 2007, 787. Così, serbo-croata sembra essere l'origine dell'espressione «pulizia etnica», usuale nel gergo militare jugoslavo per indicare la tragica «pulizia del territorio» avvenuta negli anni '90. ENRICO MEZZETTI, voce «*Pulizia etnica*» in AA. VV., *Ult. loc. cit.*, p. 1126.

<sup>2</sup> Il Codice di Dusan, infatti, accoglie anche gli Statuti cittadini dalmati, incorporandoli tra le fonti giuridiche nazionali e ad essi ispirandosi. Vedasi GIOVANNI MAVER, voce «*Serbo-Croati*» in *Enc. Italiana Treccani*, XXXI, Roma, 1936, p. 424.

legislativi di cooperazione transfrontaliera adottati dalle autorità locali di Italia, Slovenia e Croazia. Fonti giuridiche in grado di sondare, a dispetto della rozzezza della prassi politica che non ha mancato di opporre resistenze e veti, il localismo culturale e spirituale delle comunità stanziali, ora sintetizzato nelle leggi e negli statuti volti alla valorizzazione dell'«istrianità».

Una sintesi temporale abbracciante il secolo sembra descrivere sufficientemente l'evolversi dell'interazione tra etnie contermini, tenuto conto che il nebuloso concetto di «minoranze nazionali» contiene tutti i fattori primi (lingua, etno-nazionalità, religione) oggetto di tutela della recente categoria giuridica dei diritti umani, così da costituire l'armatura materiale dei diritti identitari del gruppo sociale.

Il contesto storico che fa da sfondo a questi avvenimenti contribuisce a ravvivarne l'interesse. La regione balcanica, infatti, ha incarnato, quasi per una nemesi storica, la speranza di edificare attorno al muro maestro del credo ortodosso un'identità panslava, o meglio, una pan-cittadinanza serbo-ortodossa: speranza materializzata nella breve parentesi dell'entità statale della Jugoslavia che, nel transito dalla forma monarchica alla repubblica socialista, ebbe perdurante l'impronta del dispotismo dittatoriale. Occorre, tuttavia, accertare – ma i resoconti storiografici indicano tutt'altro che sentimenti nazionali di unitaria fratellanza<sup>3</sup> – se il panserbismo riordinato nella formula federativa raccogliesse in sé valori coagulanti l'identità culturale nazionale o degenerasse nell'isolamento e la negazione non solo dell'allogenia, ma anche delle varianti interne alla famiglia slava<sup>4</sup>. È degno di nota che uno Stato plurietnico e pluriconfessionale per eccellenza, quale la Jugoslavia, epicentro di lacerazioni sull'interpretazione dei principi giuspubblicistici

---

<sup>3</sup> Sul punto, si rinvia alla puntigliosa e ricca esposizione storica – evidente riflesso dell'atmosfera irredentista e «combattentista» cui aderì il suo Autore – di ATTILIO TAMARO, *La lotta delle razze nell'Europa danubiana*, Zanichelli, Bologna, 1923, pp.159 ss. e spec., circa i contrasti tra serbi e croati e la spiccata tendenza separatista di questi ultimi, pp. 185 ss. e 205 ss. Notazioni interessanti sulle differenze etno-culturali tra croati e serbi, sono in ENRICO MORINI, *La Chiesa ortodossa. Storia, disciplina, culto*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1996, pp. 210 ss.; TIHMOR CIPEK, *The Croats and yugoslavism*, in AA.VV. (DEJAN DJOKIC ed.), *Yugoslavism. Histoires of a failed idea, 1918-1992*, Hurst and Company, London, 2003, pp.71-83.

<sup>4</sup> È stato notato che l'autonomismo politico di Belgrado non sia che il portato culturale negativo e difensivo dell'antico panserbismo. Un mito periodicamente riemergente per motivi contingenti di forza maggiore che spingevano la Serbia a reagire avverso pressioni espansioniste esterne: si trattasse dell'Impero Ottomano o degli Asburgo o delle più prossime e non meno letali tentazioni dominatrici del Terzo Reich hitleriano o dell'URSS stalinista. Così, BRUNO BONGIOVANNI, *La caduta del comunismo*, in AA.VV., *La Storia. I grandi problemi dell'età contemporanea* (diretto da Nicola Tranfaglia e Massimo Firpo), vol. V, *Problemi del mondo contemporaneo*, Garzanti, Milano, 1994, p. 367. Cfr. anche UMBERTO NANI, *Italia e Jugoslavia (1918-1928)*, Libreria d'Italia, 1928, spec. pp. 20-30.

classici di cittadinanza, nazionalità<sup>5</sup> o sovranità, abbia rispettato *de facto*, fuori dagli accadimenti contingenti, tradizioni e codici della cultura giuridica mitteleuropea e, fungendo da ponte, abbia trasmesso la staffetta dei principi dell'autonomismo agli Stati di nuova indipendenza, come la Slovenia e la Croazia<sup>6</sup>: una continuità di cui le minoranze nazionali sovrapposte a quei cardini geografici sono risultate gli immediati beneficiari. È, in altri termini, la conservazione lungo il confine orientale adriatico di un *ius particulare* assai più antico dell'illirismo napoleonico e dei moti irredentisti; è l'impulso, promosso al rango costituzionale in Slovenia e Croazia, al decentramento di funzioni, al localismo amministrativo (cd. «Municipalità» e «sistema delle regioni») e alla delega di autonomie: quello stesso che favorisce la produzione di leggi locali intese alla tutela delle minoranze autoctone.

Questa primavera del diritto aperto e dialogante attraverso il riconoscimento delle minoranze nazionali sembra oggi sperimentare nuove armonie tra fonti nazionali, internazionali e comunitarie. Basti accennare alle indicazioni espresse nella Convenzione-quadro di Strasburgo (1994) per la conservazione del fattore religioso, in quanto componente essenziale dell'identità di una minoranza nazionale, o alle «24 Raccomandazioni di Lund» (1998) che di tale consorzio umano particolare fondono insieme gli elementi di lingua, religione e tradizione o, ancora, al «Memorandum» di intesa trilaterale italo-croato-sloveno (1992) con cui il confine adriatico si è arricchito di uno specifico strumento giuridico regionale.

Quelli menzionati, e molti altri provvedimenti, stanno ad indicare il compiersi di una nuova stagione dei diritti in cui il pluralismo, coniugato con le antiche tradizioni statutarie locali dei Balcani occidentali, guarda alle minoranze non come merce di scambio, o oggetto di sperimentazione di moduli di convivenza multinazionale<sup>7</sup> o, peggio, come esame sul grado di tolleranza

---

<sup>5</sup> Non è casuale che nel cuore dell'Europa ottocentesca, nella Germania bismarkiana si vada elaborando un «nuovo modo di concepire la nazione»: una proiezione spirituale della coscienza collettiva in cui non solo la nazione si identifica con lo Stato, ma questo stesso è preso dall'irrefrenabile impulso di autoaffermazione attraverso la conquista e l'allargamento territoriale. In tal senso, nazione e imperialismo coincidono. Cfr. OTTAVIO BARIÈ, *L'equilibrio internazionale fra Otto e Novecento: nazionalismo e imperialismo*, in AA.VV., *La Storia. I grandi problemi dell'età contemporanea* cit., vol. III, *Dalla Restaurazione alla prima guerra mondiale*, Garzanti, Milano, 1993, p.741.

<sup>6</sup> Occorre rammentare che l'ordinamento giuridico jugoslavo poneva il Comune (*komuna* o *opstina*), a base della realtà amministrativa e socio-politica locale. Cfr. SERGIO CONTI, voce «Jugoslavia (*Ordin. politico-amministrativo*)», in Grande Dizionario Enciclopedico, XI, UTET, Torino, 1988, p. 366.

<sup>7</sup> L'«*Ausgleich*» austro-ungarico rimase una sperimentazione, un tentativo ideale di federalismo provvisto delle ali di Icaro, perché «istituzionalizzò la distinzione tra razze dominanti e soggette», con ciò sancendo la sua fine. Così, ELIO APIH, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, in AA.VV., *La Storia. I grandi problemi dell'età contemporanea* vol. III, cit., p. 831. Occorre tuttavia precisare che se il federalismo bimonarchico degli Asburgo «fu per cinquant'anni struttura e gabbia ad un tempo», la

offerta, in un'ottica di semplificazione sui destini delle collettività umane<sup>8</sup>.

Seppure vero che le dinamiche aperte dall'Europa e dal suo diritto sovranazionale riflettono un individualismo culturale di antica matrice, gli Stati di recente democrazia, reduci dal modello socialista, ma anche affrancati dal limbo della transizione politica, quali la Slovenia e la Croazia, ci confermano che l'identità europea, valore comune nella comune dimensione di un riscoperto umanesimo giuridico, procede attraverso il consolidamento della dignità umana e della sua religiosità<sup>9</sup>.

2. *Un complesso di questioni accomunate dall'unità della soluzione: il ridimensionamento del diritto di autodeterminazione dei popoli in favore del principio di autonomia partecipata. Impasse definitorie e modelli di tutela*

Vi sono almeno due o tre questioni maggiori, a proposito della tutela giuridica delle minoranze nazionali, in attesa di un chiarificatore snodo pratico. Dette questioni toccano anche i Balcani occidentali laddove alcuni Stati appartenenti all'ex-Jugoslavia – si pensi alla Serbia, al Kosovo o alla Macedonia – non sono ancora definitivamente emancipati dallo *status* di «transitorietà»<sup>10</sup>. Questi interrogativi, non a caso, richiamano per attrazione aspetti teorici e soluzioni concrete, in ossequio a quella compenetrazione tra relatività delle norme e oggettività dei bisogni che Arturo Carlo Jemolo aveva magistralmente esposto trattando della natura e dinamica finalistica dei concetti giuridici.

---

sua relativa resistenza va ricercata anche in un sistema giuridico decentrato, non imposto, flessibile e sostanzialmente accetto dai molti popoli destinatari.

<sup>8</sup> La questione, a lungo trascurata dalla storiografia, è evidenziata da LISA FOA, *I regimi socialisti nell'Europa orientale*, in AA.VV., *La Storia. I grandi problemi dell'età contemporanea*, vol. V, *Problemi del mondo contemporaneo*, Garzanti, Milano, 1994, pp. 320-321.

<sup>9</sup> GIANFRANCO MACRÌ, *Diritti umani, libertà religiosa e ruolo delle organizzazioni religiose nella nuova governance europea*, in G. MACRÌ-M. PARISI-V. TOZZI, *Diritto e religione*, Plectica, Salerno, 2011, p. 103.

<sup>10</sup> L'approdo verso l'occidentalizzazione del diritto nazionale, ai fini dell'integrazione europea, richiede il soddisfacimento della duplice condizione, da un lato, il ripudio del sistema socialista ma anche, dall'altro, l'accoglimento dei principi formali e sostanziali delle moderne democrazie. Più concretamente osserva la dottrina: «Il nodo centrale di abbandono del sistema socialista sovietico è centrato su "due idee fondamentali": la "derelativizzazione" del catalogo dei diritti della persona (e la contemporanea sua espansione quantitativa); l'emancipazione dell'amministrazione della giustizia dal controllo partitico, con l'avvicinamento progressivo al sistema dello Stato di diritto». Così, GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, in *Trattato di diritto comparato* (diretto da R. Sacco), UTET, Torino, 1996, p. 220. Un'esauriente ricostruzione degli avvenimenti storici, corredata da una ricchissima scheda bibliografica, è in JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia as history*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000<sup>2</sup>, pp. 416-467.

Si allude, in primo luogo, al meccanismo attraverso il quale il gruppo di minoranza enuncia le proprie «sovrane» aspirazioni. Qui la prima questione emergente è se davvero il diritto di autodeterminazione dei popoli non abbia fatto il suo tempo – almeno nella civile Europa – depotenziato e surclassato da strumenti comunitari che aprono la strada a meccanismi istituzionalizzati di autonomia partecipativa. In tal caso si assisterebbe al graduale appassimento di principi non più rispondenti a gravi situazioni di emergenza nei rapporti internazionali<sup>11</sup>, sulla scia dell'armonizzazione centro-periferia, di sussidiarietà e di decentramento<sup>12</sup>; in secondo luogo si discute dei dispositivi tutori di difesa delle minoranze nazionali e dei singoli appartenenti. Qui le dinamiche di trasformazione del diritto registrano una evoluzione concomitante tra normative extrastatali<sup>13</sup>, sia comunitarie che internazionali, e leggi nazionali<sup>14</sup> che introducono innovativi istituti di tutela processuale, di cui l'*Ombudsman* rappresenta il momento apicale; una terza questione aperta, di natura sostanzialmente teorica, ma della quale occorre prendere atto, è il perseverante annaspere di una dogmatica incapace di circoscrivere in un concetto giuridico l'idea, pur centrale nella scienza storica, politica e sociologica, di «minoranza» nazionale<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> L'attenzione del giurista per la messa a punto di questi strumenti di tutela è stata infatti strettamente correlata alla crisi sovietica e, per conseguenza, alla *débâcle* degli ordinamenti d'area socialista abbracciati anche la Jugoslavia. Così, NICOLA GULLO, *La tutela delle minoranze nello spazio giuridico europeo* in AA.Vv., *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa* (a cura di I. Trujillo e F. Viola), Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 246 e 248. Vedi anche GAETANO CATALANO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, I, Milano, 1989, pp. 9 ss.

<sup>12</sup> Un quadro d'insieme è offerto da MATTEO LUGLI-JLIA PASQUALI CERIOLI-INGRID PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Giappichelli, Torino, 2008. Per l'esplicito richiamo al principio di autodeterminazione dei popoli, si veda il Preambolo Cost. Croazia 1990 e Cost. Slovenia 2006, art. 3. Si confronti anche la Carta di Parigi (19-21 novembre 1990) nell'epigrafe su «Relazioni amichevoli tra gli Stati Partecipanti», 7° cpv.: «...riafferriamo l'eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione...». Sul diritto all'autodeterminazione e la possibilità di ricorrervi nei Paesi dell'ex-Jugoslavia nel corso degli anni '90, GIOVANNI RULLI, *Croazia e Slovenia. Due nuovi Stati europei indipendenti*, in *La civiltà cattolica*, 1992/I, pp. 506-507 e ID., *La disintegrazione della Federazione Jugoslava*, *Ult.loc.cit.*, 1992/1, pp. 401 ss.

<sup>13</sup> A titolo d'esempio, si veda il Documento della Riunione di Copenaghen (23 giugno 1990) della Conferenza sulla Dimensione Umana; il Documento di Helsinki «Le sfide del cambiamento» (10 luglio 1992); la Risol. n.827/93 del Consiglio di Sicurezza N.U. per l'istituzione del Tribunale Internazionale competente per gravi violazioni del diritto umanitario commesse nei territori della ex-Jugoslavia (25 maggio 1993).

<sup>14</sup> Cfr. Croazia, Cost.1990 art.93 e Cost.2001 art.93; Slovenia, Cost.2006 art. 159. V. anche VALERIA PIERGIGLI, «Minoranze linguistiche», in AA.Vv., *Diritti umani. Cultura dei diritti* cit., p. 932.

<sup>15</sup> Cfr. GIOVANNI FILORAMO, *Religioni e identità nell'epoca del pluralismo*, in *Le religioni e il mondo contemporaneo. IV Nuove tematiche e prospettive* (a cura di G.Filoramo) Einaudi, Torino, 2009, p. 662; ENRICO MEZZETTI, «Pulizia etnica» cit., p. 1126; VALERIA PIERGIGLI, «Minoranze linguistiche», *ibidem*, pp. 930-931, la quale A. registra un «intento definitorio» della menzionata espressione nell'art.5 Cost. croata del 2002.

Effettivamente, la complessità del problema delle «minoranze nazionali» appare evidente nelle ricostruzioni semantiche laddove la logica organizzativa delle classificazioni dovrebbe rendere più agevole l'attività di ricerca che quelle nozioni presume. Le classificazioni di indole sostanziale, anziché mettere ordine, sembrerebbero disorientare l'osservatore: per questa via, infatti, le «minoranze» configurano volta per volta entità religiose (ad es., le comunità israelitiche o islamiche); linguistiche<sup>16</sup>; etniche (si pensi ai Rom), con la distinzione tra autoctone e non; nazionali (come nel caso degli italiani e ungheresi); di transito (è il caso dei cd. «immigrati economici», cui accedono quelli per motivi umanitari o per dissidenza politica): in tali ipotesi prende corpo l'ulteriore distinzione tra minoranze occasionali e tendenzialmente permanenti<sup>17</sup>.

In questi ultimi casi si propongono anche differenti possibilità di tutela o riconoscimento: così, mentre per le minoranze etniche sarebbe più opportuno ragionare di tutela dell'integrazione<sup>18</sup>, per le minoranze nazionali l'orientamento sarebbe a favore di una tutela dell'autonomia ed, infine, per le minoranze di transito essa riposerebbe nella relativizzazione dei confini nazionali e nell'assicurazione di un diritto all'accoglienza anche solo temporanea. Sulla base del trattamento giuridico offerto dai singoli ordinamenti nazionali si viene così ad impiegare anche l'espressione di minoranze «discriminate» e «volontarie»<sup>19</sup>.

Per altro verso, le classificazioni giuridico-formali, nella loro asciutta essenzialità, riconducono il fenomeno delle minoranze entro gli inquadramenti dogmatici classici, tra formazioni sociali e soggetti giuridici complessi<sup>20</sup>. Tutto indica come il giurista resti alle prese con una questione definitoria in costante trasformazione, ma altrettanto impalpabile e chiusa in sé stessa<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche*», *ibidem*, p. 931. La tutela linguistica è gradualmente assurta, nel quadro della normativa internazionale, ad obiettivo primario, che funge da chiave per una più integrale formula garantista delle minoranze. Sul punto, BALÁZS SCHANDA, *Present experiences of the self-governance and autonomy of Minorities*, in AA.Vv., «*Territorialità e personalità nel diritto canonico ed ecclesiastico. Il diritto canonico di fronte al terzo millennio*» (Atti dell'XI Congresso Internazionale di Diritto Canonico e del XV Congresso Internazionale della Società per il Diritto delle Chiese Orientali, a cura di P. Erdő-P. Szabó, Budapest, 2-7 settembre 2001), S.I. Társulat, Budapest, 2002, p.825.

<sup>17</sup> ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*», in Enc. Giur., Giuffrè, Milano, XXVI, 1976, p. 528.

<sup>18</sup> ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze*» in AA.Vv., *Diritti umani. Cultura dei diritti* cit., p. 926.

<sup>19</sup> NICOLA GULLO, *La tutela delle minoranze nello spazio giuridico europeo* cit., p. 244, n. 16.

<sup>20</sup> ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p. 533.

<sup>21</sup> GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, Bologna, 1995/1, p. 13 ss.; FRANÇOIS RIGAU, *Mission impossible: la définition de la*

In ogni caso, quando si voglia discutere del riconoscimento dei diritti e dei mezzi di tutela promossi dagli ordinamenti positivi verso le «minoranze nazionali», i modelli elaborati dalla dottrina ai quali occorre riferirsi in prima istanza sono tre: 1. l'attribuzione di «situazioni giuridiche soggettive» individuali e collettive; 2. la delega di competenze ad enti autonomi (organizzazioni) a base personale o territoriale<sup>22</sup>; 3. situazioni intermedie, ossia ipotesi di attuazione rinviati all'uno o altro caso citato, con specifiche varianti<sup>23</sup>. Aderisce bene all'esperienza balcanica, qui esaminata, il secondo criterio di riferimento.

Per completare il quadro sembra opportuno abbozzare una periodizzazione dell'espressione terminologica «minoranza» coniugata ai diritti che il giurista le declina, non ultimo quello di libertà di religione<sup>24</sup>.

Relativamente alle minoranze nazionali, tuttavia, una ricostruzione dell'evoluzione delle autonomie locali non può trascurare la triplice mutazione dei modelli istituzionali svoltasi nei Balcani occidentali riguardante il rapporto di competenza centro-periferia<sup>25</sup>.

L'inquadramento dell'indagine sulle minoranze nazionali nell'orizzonte delle autonomie localistiche, dunque, concorre non poco a definire la traiettoria di analisi della complessa questione, oscillante nell'alternativa tra assimilazione e integrazione, nelle soluzioni positive accoglibili e nelle procedure legislative a ciò predisposte<sup>26</sup>.

La «Storia» ama riflettersi nello specchio delle tradizioni. Nel corso di

---

*minorité*, in *Rev. trimestrelle des droits de l'homme*, Nemesis, Bruxelles, 1993 (30), pp. 155-175. Quanto alle minoranze etniche, poi, in quanto risultante «esito di una costruzione sociale», difetterebbero addirittura i criteri oggettivi per imbastire una definizione. Così, GIOVANNI FILORAMO, *Religioni e identità* cit., p. 662.

<sup>22</sup> Per la Jugoslavia, cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p. 536.

<sup>23</sup> Di nuovo, per la Jugoslavia, ALESSANDRO PIZZORUSSO, *ibidem*, p. 537.

<sup>24</sup> Lo schema storico relativo all'area dei Balcani occidentali a noi più prossima si può articolare nei seguenti termini: l'età liberale mitteleuropea ottocentesca; l'età postbellica da cui si originò il Regno dei Serbi Croati e Sloveni (SCS); il socialismo marxista non allineato tipizzato nel modello titino; l'età postsocialista, proiettata al recupero pieno della tradizione giuridica occidentale austro-germanica e volta, di lì a poco, all'integrazione nell'Europa comunitaria. Ne parla diffusamente nella sua pregevole monografia GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici tra gli Slavi del sud (sloveni, croati, serbi)*, CEDAM, Padova, 1995, spec. pp. 245 ss.; VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*», in *Enc. Giur.*, XXII, Treccani, Roma, 1990, p. 4.

<sup>25</sup> La prima risale al 1946, quando la prima Costituzione socialista della Repubblica Socialista Federativa Jugoslava (RSFJ), impostata sul *cliché* sovietico, sanciva la separazione tra Stato e Chiesa ed introduceva il modello accentrato-federalista; la seconda coincide con le radicali riforme costituzionali del 1953, quando un complesso di emendamenti, tra l'altro, introducevano nella Costituzione di Belgrado il principio di concorrenza tra Stato federale e Repubbliche federate; la terza, corrisponde all'ondata di ulteriori riforme costituzionali che, nel 1971, ampliavano le competenze delle Repubbliche, con l'attuazione piena del principio del decentramento.

<sup>26</sup> Per la via assimilazionista, si confronti la Costituzione del Montenegro (2007), artt. 79 e 80.1.

plurisecolari riassetti geo-politici interessanti l'area giuliano-dalmata, la sperimentazione dei modelli giuridici applicabili alle minoranze nazionali si è rivelata estremamente vivace e ricca di impulsi. Dai remoti Statuti cittadini dell'Istria e della Dalmazia del XIII-XIV secolo alle attuali soluzioni legislative transfrontaliere, quell'area di confine dei Balcani occidentali, o degli «Slavi del Sud» di Croazia e Slovenia, ha dato i natali a raffinati talenti giuridici<sup>27</sup> ed ha elaborato per le minoranze nazionali regole di convivenza che hanno trasfuso passato e modernità. Oggi, il regime giuridico adottato per i tre nuclei di minoranze slovene in Italia, e la successiva normativa italiana di settore, si modella sul principio del decentramento e della delega di competenze a enti autonomi<sup>28</sup>, ma altrettanto fanno le legislazioni oltre confine della Slovenia e della Croazia per le minoranze italiane ed allogene ivi residenti.

Come sarà esposto nelle pagine seguenti, la disciplina posta in essere, ben lungi dal dibattersi tra opposti modelli di tutela «negativa» e «positiva», ha ormai decisamente imboccato la via di attuazione del pluralismo in senso integrale, sia attraverso il riconoscimento delle identità minoritarie e dei loro fattori componenti (lingua, convenzioni sociali, credo religioso), sia attraverso la relativizzazione dei tradizionali confini geo-politici nazionali, in vista di un'Europa unita, e sia attraverso la funzionalizzazione del territorio alle esigenze dei suoi popoli stanziali.

### 3. *La palingenesi degli ordinamenti: dall'impero austroungarico al diritto comunitario, attraverso la cruna del fascismo e del socialismo giuridico atipico dei Balcani occidentali*

Ogni intento riformista, specie se diretto alle minoranze nazionali – con i suoi corollari di nazionalismo, d'identità linguistico-culturale e di confessionalità – impone l'ascolto degli ammaestramenti della «Storia». Molti osservatori concordano nel ritenere che i conflitti interetnici dei Balcani abbiano

---

<sup>27</sup> Si allude al ragusano-dalmata Valtasar Bogisić, estensore del primo codice civile generale moderno montenegrino (1 agosto 1888) e insuperato padre della scienza del diritto consuetudinario degli Slavi balcanici. Si veda, in argomento, FEDOR DEMELIC, *Le ricerche di Bogisić sul diritto consuetudinario*, in (a cura di P. H. Stahl-M. Guidetti), *Le radici dell'Europa. Il dibattito ottocentesco su comunità di villaggio e familiari*, Jaca Book, Milano, 1979, pp. 75-86.

<sup>28</sup> Per le cd. «autonomie territoriali delle minoranze su base minoritaria del Friuli-Venezia Giulia, per gli sloveni» sulla base del riconoscimento nel diritto italiano di situazioni giuridiche soggettive collettive, v. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., pp. 549-550. Sui tre nuclei di tutela delle minoranze slovene in Italia (ossia i residenti nelle province di Udine e Gorizia e nell'ex territorio di Trieste) *ibidem*, p. 555.

sollecitato l'interesse del legislatore europeo al riconoscimento delle identità culturali delle minoranze ed indotto gli ordinamenti interni d'area a riformare in prospettiva garantista le proprie leggi. L'approdo democratico che ha configurato gli Stati dei Balcani occidentali come «soggetti di transizione», anche in funzione dell'ingresso come Stati-membri UE, è stato il più recente fattore di propulsione<sup>29</sup>.

La bibliografia sui Balcani è notevole, e basterà qui riassumere i punti di snodo delle repentine e tragiche trasformazioni occorse ai territori balcanici soggetti agli Asburgo, a far luogo dall'«*Ausgleich*» che sanciva il più ardito e precario esperimento di convivenza tra popoli e confessioni all'ombra di un impero bifronte<sup>30</sup>. Vicende, si aggiunga, riconducibili a pervicaci impermeabilità all'ascolto dell'opinione altrui, che accomunarono trasversalmente esponenti politici e religiosi<sup>31</sup>.

Vicende rese di inestricabile lettura quando venissero ricondotte ai registri del nazionalismo e dell'imperialismo che nell'Europa ottocentesca abbracciarono indistintamente l'Europa e la Russia, l'Oriente e l'Occidente. Una poderosa convergenza di appetiti egemonici – tra essi il primaziale panslavismo imperialistico russo – veniva concentrandosi sulla faglia dei Balcani

---

<sup>29</sup> NICOLA GULLO, *La tutela delle minoranze nello spazio giuridico europeo* cit., pp. 241-242.

<sup>30</sup> WILLIAM NORTON MEDLICOTT, *L'Austria-Ungheria, la Turchia e i Balcani*, in AA.VV., *Storia del mondo moderno*, (Cambridge University), XI, *L'espansione coloniale e i problemi sociali 1870-1898* (a cura di F.H. Hinsley), Garzanti, Milano, 1974, pp. 400 ss.; OTTAVIO BARIÈ, *L'equilibrio internazionale fra Otto e Novecento* cit., pp. 729 ss.

Osserva Apih che l'«*Ausgleich*» (compromesso-costituzione che saldava insieme la legge per l'Ungheria del 13 giugno 1867 e la legge per l'Austria, del 21 dicembre 1867) guardava alla stabilità dell'Impero sotto molteplici profili: quello della secolarizzazione, dell'inquadramento culturale dentro la «Mitteleuropa» e, specialmente, del consolidamento della realtà pluralistica, fatta di popoli, etnie, lingue, costumi e religioni, attraverso un sicuro sistema giuridico di autonomie locali e di politiche amministrative regionali che aveva eletto a parametri i *Länder* germanici. Il fallimento di questa ambiziosa architettura costituzionale, pur condivisa dalle maggioritarie nazionalità dell'impero attraverso il *Besitzstand*, decretò la fine dell'Austria-Ungheria. Ciò non toglie, per altro verso, che le etnie balcaniche di serbi, croati e sloveni, dovessero conquistarsi una dignità internazionale. Se ne ha conferma dalle sollecitazioni del deputato sloveno Korosek per il riconoscimento dello Stato SCS e per la possibilità di essere rappresentato alla Conferenza di Brest-Litovsk (dicembre 1917-gennaio 1918) allorché Trockij avrebbe enunciato il principio dell'autodeterminazione dei popoli. Vedasi ELIO APIH, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, in AA.VV., *La Storia. I grandi problemi* cit., pp. 829 e 846-847. Quanto all'adozione del sistema territoriale dei *Länder*, si rinvia alle acute osservazioni di GIORGIO NEGRELLI, *Trieste nel mito*, in *Storia dell'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. Il Friuli Venezia-Giulia* (a cura di R. Finzi, C. Magris, G. Miccoli) Einaudi, Torino, 2002, spec. pp. 1347 ss.

<sup>31</sup> Si allude ai ricorrenti appelli alla riunificazione confessionale rivolti al mondo slavo ortodosso sia da Pio IX che da Leone XIII e loro successori nella cattedra petrina, nonché ai lungimiranti quanto irrealistici disegni favorevoli a un panslavismo cattolico, proposti dal vescovo Josip Jurij Strossmayer. Cfr. BERNARD STASIEWSKI, *Speranze di unione coltivate dal papa. Le Chiese orientali autonome e unite con Roma*, in Vol. IX, *La Chiesa negli Stati moderni e i movimenti sociali 1878-1914*, HUBERT JEDIN (collana diretta da) AA.VV., *Storia della Chiesa*, Jaca Book, Milano, 1993<sup>2</sup>, pp. 407-413.

riflessa sulle sponde dell'Adriatico e si innestava in un contesto di più antiche rivalità etniche e confessionali<sup>32</sup>.

Tra XIX e XX secolo i governi delle Potenze europee considerano il problema della tutela delle minoranze secondo la prospettiva egemonica propria degli Imperi: discipline incerte, non uniformi, sostanzialmente approssimative ed ottriate<sup>33</sup>. È noto che l'atto finale del Congresso di Vienna (9 giugno 1815), volto a garantire la conservazione della nazionalità polacca, costituisca il più remoto riferimento positivo ottocentesco di tutela internazionale delle minoranze<sup>34</sup>. Ma molteplici epicentri del nazionalismo punteggiavano l'Europa intera. Quanto alla regione giuliano-dalmata, il nazionalismo sloveno e croato si era rappreso tra il clero e i piccoli proprietari terrieri sin dal 1848, ed aveva alimentato l'irredentismo in Istria, a Trieste e Gorizia. Né dissipò le tensioni il persistente assimilazionismo forzato adottato dall'Italia sin dall'annessione delle «province delle Venezia»<sup>35</sup>. Tutto ciò avrebbe reso l'associazionismo un mantice dal cui soffio si sarebbe alimentata la cultura e la memoria storica ma

<sup>32</sup> «... continentalismo degli Stati Uniti, espansione panslavistica verso l'Europa orientale meridionale della Russia, imperialismo adriatico dell'Italia prefascista e fascista, *Drang nach Osten*, verso la penisola balcanica, dell'Austria-Ungheria ...». Così, OTTAVIO BARIÈ, *L'equilibrio internazionale fra Otto e Novecento* cit., p. 746; UMBERTO NANI, *Italia e Jugoslavia (1918-1928)* cit., pp. 15 ss. e 19 ss. Sugli antichi e mai relitti sogni espansionistici moscoviti, si veda CHARLES URJEWICZ, *La Russia e la crisi balcanica: la tentazione del panslavismo*, in *Limes, La guerra in Europa-adriatico, Jugoslavia, Balcani*, Editrice Periodici Culturali, Roma, 1993, n.1, pp. 65 ss. Quanto ai conflitti etnico-religiosi, si rinvia a LUCA DEI SABELLI, *Nazioni e moniranze etniche*, 2 Voll., Zanichelli, Bologna, 1929; ROLF WÖRSDÖRFER, *Cattolicesimo «sloveno» e «latino» nel conflitto di nazionalità. La disputa per la lingua liturgica e di insegnamento nelle diocesi adriatiche dell'austria-Ungheria, dell'Italia e della Jugoslavia (1861-1941)*, in (a cura di M. Cattaruzza), *Nazionalismi di frontiera. Identità contrapposte sull'Adriatico nord-orientale 1850-1950*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 123-170; LOREDANA BOGLIUN DEBELJUH, *L'identità etnica. Gli italiani dell'area istro-guarneriana*, Università popolare di Trieste, Fiume, 1994; PAOLO BLASINA, *Chiesa e problema nazionale. Il caso giuliano 1870-1914*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 129-156.

<sup>33</sup> ENRICO ACI MONFOSCA, *Le minoranze nazionali contemplate dagli Atti internazionali. II. Paesi danubiani, balcanici e Turchia*, Vallardi, Firenze, 1929.

<sup>34</sup> I primi trattati internazionali in tema di tutela dei diritti di libertà religiosa per le minoranze sono conclusi nel XVII secolo (Trattato di Vienna del 1606, tra il Re d'Ungheria e il Principe di Transilvania). Cfr. CLAUDIO ZANGHI, «*Minoranze etnico-linguistiche. II) Diritto internazionale*», in *Enc. Giur.*, XXII, Treccani, Roma, 1990, p. 1.

<sup>35</sup> Il Trattato di pace del 3 ottobre 1866 pianificava linguisticamente la comunità della cd. «Slavia veneta» e, con essa, le altre identità minoritarie alloglotte incluse. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p. 541. Sorprendentemente, nel mutato contesto sovietico, il regime si mostrò più sensibile – nonostante gli ideali internazionalisti del pensiero marxista – al rispetto delle lingue nazionali: fattore culturale identificante che Stalin considerò come fenomeno autonomo, degno di considerazione sia sul piano scientifico che del dogma politico dello Stato-nazione. Cfr. RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, in *Trattato di diritto comparato* (a cura di R. Sacco), UTET, Torino, 1996, p. 442, nota 52. Si veda anche BENIAMINO SALVI, *Il movimento nazionale e politico degli sloveni e dei croati. Dall'illuminismo alla creazione dello Stato jugoslavo (1918)*, ISDEE Trieste, 1971.

anche la differenziazione nazionale, mentre le rivendicazioni territoriali avrebbero cercato giustificazione nell'illirismo e nella ricerca di un diritto originario su cui inalberare la legittimazione al dominio del «primo occupante»<sup>36</sup>.

Formalizzato nell'omonimo Congresso, ed esaltato come una «vera *Magna Charta* delle libertà religiose nel diritto internazionale»<sup>37</sup>, il Trattato di Berlino (13 luglio 1878) introdusse il principio di libertà religiosa sugli Stati dell'Oriente balcanico con criteri di imposizione<sup>38</sup>. Ciò non favorì la tolleranza confessionale<sup>39</sup>. Ma, di più, la violazione di quel Trattato fece da megafono alle istanze nazionaliste slave, perché trasformò la questione balcanica degli slavi meridionali, da litigio domestico-regionale a controversia di ordine internazionale<sup>40</sup>. Occorre precisare che la natura costrittiva delle norme, che imponeva il divieto di discriminazione religiosa come condizione per il riconoscimento dei nuovi Stati balcanici nello scacchiere europeo, ne costituiva anche un limite. Le conclusioni di Berlino, infatti, non proponendo un'architettura di norme di libertà, oltre a produrre lo sgretolamento della dominazione ottomana in quel tratto d'Europa<sup>41</sup>, avrebbero finito per ride-stare le dormienti suscettibilità confessionali e nazionalistiche -che è quanto avvenne con la denegata tutela delle comunità ebraiche- delle Potenze più direttamente interessate alle sorti dell'area<sup>42</sup>. Ma la maggiore contraddizione

---

<sup>36</sup> Dal 1860, infatti: «... chi si considerava (...) sloveno aderiva ad un *društvo*; chi si sentiva rappresentato (dall'italianità) si iscriveva a una "associazione"; e chi tedesco o austriaco-tedesco, entrava a far parte di un *Verein*». Cfr. ROLF WÖRSDÖRFER, *Il confine orientale. Italia e Jugoslavia dal 1915 al 1955*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 67; GIORGIO NEGRELLI, *Al di qua del mito. Diritto storico e difesa nazionale dell'autonomismo della Trieste asburgica*, Udine, 1978, p. 1352.

<sup>37</sup> GIORGIO BALLADORE-PALLIERI, *Diritto internazionale ecclesiastico*, Bocca, Torino, 1927, p. 48.

<sup>38</sup> Bulgaria (art. 5); Montenegro (art. 27); Serbia (art. 35); Romania (art.44) sulla scia dell'art. 62, destinato a rivelarsi quello di maggior impatto politico, e diretto alla Sublime Porta. Cfr. GIORGIO BALLADORE-PALLIERI, *Diritto internazionale* cit., pp. 48-49; CIRO LIPARTITI, voce «*Minoranze nazionali*» in *Noviss. Dig. It.*, X, UTET, Torino, 1964, p. 751.

<sup>39</sup> Circa l'oppressione del governo serbo a danno dei cattolici, cfr. BERNARD STASIEWSKI, *Il cattolicesimo nel mondo slavo fino al 1914*, in Vol. IX *La chiesa negli Stati moderni* cit., p. 218.

<sup>40</sup> ELIO APIH, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria* cit., pp. 833-834.

<sup>41</sup> Il Congresso di Berlino, infatti, «...ratificava la più disastrosa sconfitta dal 1774» costringendo gli Ottomani a rinunciare alla maggior parte dei Balcani. Cfr. DANKWART A. RUSTOW, *The political impact of the West*, in AA.VV. (P.M. Holt, Ann K.S. Lambton, Bernard Lewis) *The Cambridge History of Islam*, Vol. 1B, *The central Islamic lands since 1918*, Cambridge Univ. Press, NY, 1970, p. 680.

<sup>42</sup> ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p. 538; CIRO LIPARTITI, «*Minoranze nazionali*» in *Noviss. Dig. It.*, X, UTET, Torino, 1964, p. 752. Sull'antisemitismo radicato nell'Austria-Ungheria, cfr. FRANCOIS FEJTO, *Requiem per un impero defunto. La dissoluzione del mondo Austro-ungarico*, Mondadori, Milano, 1990, pp. 149 ss., che ricorda il compromesso del 1867 ed il necessario passaggio asburgico verso un regime costituzionale liberale per il riconoscimento agli ebrei di una condizione di parità nei diritti civili. Sull'intricato intreccio di interessi nei Balcani, volti a depotenziare ogni programma di unificazione confessionale, BERNARD STASIEWSKI, *Speranze di*

riposa nelle stesse ragioni che condussero allo smembramento del cosmopolita Impero danubiano. Lo spirito animatore della «libertà delle nazionalità» non si rivelò, infatti, il criterio ermeneutico più opportuno ad interpretare le attese dei popoli slavi sudditi del *Reichstag* austroungarico<sup>43</sup>. Effettivamente, l'impero asburgico si proponeva come un modello statale unico nel concepire il rispetto dei patriottismi regionali, e si considerava come l'artefice del benessere generale dei suoi popoli (*Allgemeine Wohlfahrt*). Specialmente non corrispose alle speranze -per altro, ben intercettate dalla diplomazia vaticana<sup>44</sup>- dei cattolici croati e sloveni che aborrivano, per una più matura coscienza nazionale e marcate differenze confessionali, l'eventualità di una riunificazione alla Serbia ortodossa, in un quadro nel quale le Chiese giocavano un ruolo decisivo ma di antagonismo serrato<sup>45</sup>. Le Potenze vincitrici non si dimostrarono neppure all'altezza nell'elaborazione di un assetto geopolitico di compromesso costruttivo del fattore territoriale tra etnie e confessionalità: restò ignorata, insomma, quella «pentarchia» delle Chiese orientali autonome che aveva polverizzato in un caleidoscopio fideistico l'intera *pars orientalis* dell'Europa<sup>46</sup>.

Gli intellettuali serbi, che avevano già dato prova dell'assorbimento delle istanze liberali occidentali nell'impostazione dichiaratamente separatista con

---

*unione cit.*, pp. 414-415. Ricorda ancora Jemolo che nel quadro di Versailles la minoranza israelita era tutelata dal trattato con la Polonia e con la Romania, mentre per i musulmani, una serie di garanzie erano predisposte dal trattato con lo Stato SCS (art.10). Così, ARTURO CARLO JEMOLO, *Il diritto ecclesiastico nei cinque trattati di pace*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, SEL, Vallardi, Milano, 1921/1, p. 66, n. 1.

<sup>43</sup> ROGER AUBERT, *Lo scoppio della prima guerra mondiale*, in Vol. IX, *La Chiesa negli Stati moderni cit.*, pp. 624; GREGORY PEROUCHE, *Histoire de la Croatie et des nations slaves du Sud*, 995-1992, OEL, Paris, 1992; GEORGES CASTELLAN, *Histoire des Balkans*, Fayard, Paris, 1991; ANDRAS HEGEDUS, *La struttura sociale dei paesi dell'Europa orientale*, Feltrinelli, Milano, 1977. Per ulteriore bibliografia, BRUNO BONGIOVANNI, *La caduta del comunismo cit.*, pp. 370-373; GIORGIO NEGRELLI, *Al di qua del mito cit.*, p. 1346.

<sup>44</sup> Sulle forti riserve della S. Sede all'evenienza che, alla nascita dello Stato SCS, nel 1918, i popoli croato e sloveno venissero assorbiti dall'etnia dominante serbo-ortodossa, si veda PAOLO BLASINA, *Santa Sede e Regno dei Serbi, Croati e sloveni. Dalla missione di dom Pierre Bastien al riconoscimento formale (1918-1919)*, in *Studi Storici*, 3/1994, Roma, pp.773-809.

<sup>45</sup> FRANCOIS FEJTO, *Requiem cit.*, p. 316. Sul contributo alla ricostruzione nazionale offerto dalle Chiese orientali autonome in Jugoslavia, GABRIEL ADRIÁNY, *La Chiesa nell'Europa settentrionale, orientale e sud orientale*, in HUBERT JEDIN (collana diretta da) AA.Vv., *Storia della Chiesa*, Vol. X/2, *La Chiesa nei vari paesi ai nostri giorni (sec.XX)*, Jaca Book, Milano, 1995<sup>2</sup>, p. 452. Si veda anche ALBERT MOUSSET, *Le Royaume des Serbes Croates et Slovènes*, Bossard, Paris, 1921.

<sup>46</sup> Si allude: 1. alla Chiesa ortodossa russa; 2. alle tre Chiese ortodosse d'Austria-Ungheria (Karlowitz; Bukovina e Dalmazia; Hermannstadt); 3. alle cinque Chiese ortodosse nazionali dell'Europa sud-orientale (Romania; Bulgaria; Serbia, Grecia; Montenegro); 4. ai quattro antichi patriarcati ortodossi; 5. alle Chiese orientali nazionali. Cfr. BERNARD STASIEWSKI, *Speranze di unione cit.*, pp.419 ss. Vedi anche RITA TOLOMEO, *La S.Sede e il mondo danubiano-balcanico: problemi nazionali e religiosi. 1875-1921*, Roma, La Fenice, 1996.

la Chiesa ortodossa<sup>47</sup>, avevano cercato di ricomporre quella frammentazione in un quadro istituzionale geo-politico unitario («*Yugoslave programme*»), rimasto allo stadio progettuale<sup>48</sup>. Le miopi contraddizioni e le velleità di preveggenza della diplomazia internazionale resero poi ragione delle incongruenze del Patto di Londra circa la disciplina sul confine orientale italiano e l'inconcludente regime statutario di Fiume<sup>49</sup>. La proliferazione abnorme di accordi internazionali con funzione integrativa, se non compensativa e correttiva del sistema pacificatorio di Versailles ne è la prova.

Singolari parallelismi sulle difficoltà dell'azione diplomatica del tempo possono del resto registrarsi nella politica vaticana, una volta archiviato il nuovo Concordato del 24 giugno 1914<sup>50</sup>. Al contesto vincente che avrebbe visto Pio X proporsi, redivivo pontefice rinascimentale, ad arbitro apostolico nel contenzioso tra Vienna e Belgrado, sarebbero seguiti i fallimentari tentativi pattizi con la nuova entità statale federativa Serbo-Croato-Slovena (SCS)<sup>51</sup>.

I cinque trattati di pace sottoscritti dalle Potenze vittoriose tra il 1918 ed

---

<sup>47</sup> Su tale tendenza ad isolare il potere ecclesiastico «*in sacris*», così da estirpare ogni tentazione di condizionamento «*in temporalibus*», si veda ROLAND SCHOENFELD, *Stato, ortodossia e identità serba nel XIX e XX secolo*, in AA.VV., *Dopo l'Impero Ottomano. Stati-nazione e comunità religiose* (a cura di A. Baldinetti e A. Pitassio), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 63-64.

<sup>48</sup> Il «*Yugoslav Programme*» (messo a punto tra l'agosto e il dicembre del 1914) prevedeva un'entità composta da Serbia, Bosnia, Erzegovina, Vojvodina, Croazia, Istria e Slovenia. ANDREJ MITROVIC, *The Yugoslav Question, The first World War and the Peace Conference, 1914-1920*, in AA.VV., *Yugoslavism* cit., pp. 43-44.

<sup>49</sup> Il Trattato di St. Germain (approvato con l.17 dicembre 1920, n.1778), rimandava espressamente a disposizioni future la determinazione della frontiera orientale del Regno d'Italia (art.36). Il Tr. definisce la frontiera orientale (art.1): Fiume, col territorio stabilito all'art.4 è eretto in Stato libero; della Dalmazia sono assicurate all'Italia solo la città di Zara e alcune isole (art. 4). All'art.8 si fa cenno ad una convenzione per stringere rapporti culturali tra i due Paesi.

Con gli artt.75 e 53, il Tr. di Trianon (4 giugno 1920) rimetteva sul tavolo la questione del confine orientale non risolto da St.Germain e, soprattutto, la questione della sovranità sulla città di Fiume. All'art. 75, l'Ungheria rinunciava alla sovranità su Fiume. L'art. 53 rafforzava le posizioni favorevoli all'annessione italiana. Può risultare utile riportare l'opinione del Giannini, per registrare l'atmosfera del tempo sulle aspettative e le sicurezze italiane riguardo a Fiume: «l'Ungheria rinuncia ai suoi diritti su Fiume, ammette che vi è già un assetto, accetta che vi siano disposizioni eventuali in seguito poste per completare l'oggetto attuale». AMEDEO GIANNINI, *Fiume nel Trattato del Trianon*, Roma, Libreria di Scienze e lettere, 1921. Si veda anche GIUSEPPE SENIZZA, *Storia e diritti di Fiume italiana*, Bemporad, Firenze, 1919; ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici delle annessioni territoriali con speciale riguardo alle annessioni di Fiume e della Dalmazia nei rapporti italo-jugoslavi*, Padova, CEDAM, 1931, pp.63-64 e p.68; GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici tra gli Slavi del sud* cit., p. 128, n.106; HENRY CLIFFORD DARBY, in *Storia della Jugoslavia. Gli slavi del Sud dalle origini a oggi* (a cura di S. Clissold), Torino, 1969, p. 24. Un quadro storico dettagliato delle vicende è esposto, inoltre, da JOZE PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Nuova ERI, Torino, 1993, pp. 13 ss.

<sup>50</sup> ANNA RIGONI, *Il concordato serbo-vaticano del 1914*, in Arch. Storico It., 133 (1976), pp. 159-178.

<sup>51</sup> ROGER AUBERT, *Lo scoppio della prima guerra mondiale* cit., pp. 626. Cfr. anche GAETANO CATALANO, «*Arbitrato pontificio*», in Enc. Dir., II, Milano, 1958, pp. 994 ss.

il 1923 sotto la magniloquente ala diplomatica di Versailles tracciavano, nel nuovo scenario sorto dal dissesto europeo, mutui risarcimenti, procedure di riparazione materiale, demarcazioni geografiche che amputavano originarie unità territoriali e smembravano popoli. Soprattutto delineavano un sistema di libertà confessionali dai piedi d'argilla, destinato a dominare tra le due grandi guerre: un sistema contrassegnato dal paradosso di avere nel Vaticano il «grande escluso» ai negoziati del 1919<sup>52</sup>, pur giocando la questione religiosa un focale punto d'attrazione. Il Trattato di St. Germain-en-Laye, indirizzato ai popoli slavi ad oriente dell'Italia, era destinato a raccogliere tutte le suggestioni del caso<sup>53</sup>. Un inequivoco segnale è subito offerto dall'art.51 del Trattato che, applicando il cd. «diritto internazionale delle minoranze» come teorizzato dalla Società delle Nazioni, imponeva al neonato Stato SCS precise garanzie a tutela degli italiani che optassero per la cittadinanza italiana mantenendo la residenza nel territorio d'origine<sup>54</sup>.

Ferma restando la difficoltà di definizione dei diritti e obblighi reciproci

<sup>52</sup> VICTOR CONZEMIUS, *La situazione religiosa nell'Europa centro-orientale*, in AA.VV., *Storia del cristianesimo 1878-2005*, Vol. III, *La Chiesa e le dittature*, San Paolo, Milano, 2005, p. 158.

<sup>53</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Il diritto ecclesiastico cit.*, pp. 65 ss.

<sup>54</sup> ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p. 542; CIRO LIPARTITI, «*Minoranze nazionali*» cit., p. 753. Circa il patrimonio degli istriano-dalmati, il Trattato di St. Germain garantiva all'optante il diritto di conservazione dei beni immobili e l'esenzione fiscale per quelli usciti dallo Stato. Problemi più complessi circondavano, invece, la sorte delle persone giuridiche e il procedimento tecnico di ricostituzione nel nuovo Stato di persone giuridiche preesistenti. Sul punto, cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Il diritto ecclesiastico cit.*, pp. 73 ss. e 77 ss.; PROSPERO FEDOZZI, *Introduzione al diritto internazionale. Parte generale*, in *Trattato di diritto internazionale* (P. Fedozzi-S. Romano), XII, Cedam, Padova, 1933<sup>2</sup>, p. 295, n. 2. Le circostanze storiche hanno favorito nel XIX secolo la progressiva affermazione nella pratica internazionale del diritto di scegliere individualmente tra la nuova cittadinanza e quella dello Stato a cui prima si apparteneva (cd. «diritto di opzione»). Il difetto di regolamentazione uniforme di tale diritto ha configurato una serie di alternative: 1. Semplice emigrazione dal territorio ceduto («opzione tacita»); 2. Dichiarazione di volontà accompagnata dall'emigrazione (clausola di opzione); 3. Semplice dichiarazione di volontà se si intenda conservare la cittadinanza del vecchio Stato o optare per quella del nuovo. Nei trattati moderni ha preso piede il sistema della «clausola espressa» che abbraccia in sintesi le due ultime.

Occorre anche precisare che nel St. Germain, e in genere negli altri trattati stipulati con gli Stati sorti dall'Impero Austro-ungarico, si è adottata come base la *pertinenza* (St. Germain, art.70), dandosi così la preferenza all'indigenato locale e sul vincolo politico (cittadinanza) e su quello economico (domicilio-residenza). Tale differenza risiede nel fatto che mentre la Germania sopravviveva lacerata alla guerra, per le varie nazioni nate dalle ceneri del defunto impero austroungarico si stimò opportuno propendere per l'indigenato, ritenendolo criterio più adatto a tutelare la condizione di appartenenza soggettiva territoriale, stante il forte particolarismo etnico di quella regione dell'ex Impero asburgico. Cfr. ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, pp. 38-43. Lo stesso A. (p. 45) ricorda anche che un'applicazione del sistema della «clausola espressa», a seguito del quale un cittadino che abbia optato per l'antica cittadinanza e rimanga nel territorio ceduto senza emigrare è rintracciabile nel Tr. di Rapallo (12 nov.1920). Questo riconosce ai sudditi di nazionalità italiana «pertinenti» ai territori transitati sotto la sovranità della Jugoslavia, il diritto di optare entro un anno per la cittadinanza dello Stato italiano, ma li esime dall'obbligo di trasferire altrove il loro domicilio.

tra Stati dopo che Versailles aveva progressivamente frazionato le fonti del diritto internazionale<sup>55</sup>, il sistema di garanzie per gli italiani si inquadra bene nei congegni di protezione delle minoranze. Notava Arturo Carlo Jemolo, in proposito, che l'art.63 del Trattato di St.Germain introduceva una duplice dizione tra «cittadini» e «*habitants*» (stranieri dimoranti nel territorio della Repubblica) senza che ciò comportasse limitazioni o restrizioni della protezione accordata. Egli si augurava, tuttavia, che quei trattati postbellici non si limitassero ad un «tributo d'ossequio a formule» a scapito di un approccio realistico dei problemi di convivenza ed alludeva allo *status* delle minoranze e ai loro interessi religiosi, e paventava un'illusoria loro tutela se l'equiparazione piena dei diritti civili e politici non si fosse poi armonizzata entro una più generale cornice di autonomie. Del resto, la necessità di affrontare la questione jugoslava nel quadro di un modello di bilanciamento aperto, in grado di far compenetrare le diverse autonomie federaliste entro un'unità centralista, è ancora il tema di riflessione tra giuristi e governanti serbi negli anni Trenta<sup>56</sup>.

St. Germain non imponeva pari condizioni giuridiche agli Stati<sup>57</sup> interessati. Occorre tuttavia rammentare che, pur in una condizione sbilanciata si avvertì la necessità di circondare quelle regioni nel cuore dell'Europa balcanica con speciali tutele ispirate dal principio di nazionalità. Si allude all'art.80 che introduceva il diritto di opzione della cittadinanza<sup>58</sup>: un diritto mai stabilizzato in consuetudine nelle moderne istituzioni dei trattati internazionali, ma che quel Trattato aveva sensibilmente ammorbidito<sup>59</sup>.

Il nodo di fondo risiedeva nella difficoltà di risolvere il groviglio dei proble-

---

<sup>55</sup> PROSPERO FEDOZZI, *Introduzione* cit., p.70. Per le numerose fonti di diritto internazionale richiamate nel testo, si rinvia a PAOLO GUGLIELMAN-GERARDO ZAMPAGLIONE (a cura), *La cittadinanza. Commento teorico-pratico alla normativa vigente*, Ed. Stamperia Nazionale, Roma, 1995, pp. 403-429.

<sup>56</sup> JOZE PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito* cit., p. 97.

<sup>57</sup> St. Germain imponeva precisi obblighi internazionali solo al SCS, mentre all'Italia, che includeva nel suo spazio territoriale circa duecentomila slavo-croati ma godeva il credito politico di potenza vincitrice della Grande guerra, veniva lasciata carta bianca circa la disciplina delle minoranze. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p. 542.

<sup>58</sup> Un diritto che, laddove applicato, era foriero di significativi effetti giuridici riguardo sia ai familiari dell'optante e alla sorte, anche fiscale, del patrimonio dello stesso (art. 78 St. Germain), sia all'obbligo dell'«optante» di emigrazione dallo Stato «rinunciato».

<sup>59</sup> Si veda però la deroga del Trattato di Rapallo che concedeva un «diritto alla permanenza» a favore dei cd. «pertinenti» (cittadini optanti per la cittadinanza italiana ma residenti nei paesi della Dalmazia annessi alla Jugoslavia). Cfr. PROSPERO FEDOZZI, *Introduzione* cit., pp. 292-293, il quale A. osserva che detti trattati sancivano l'impegno ad un «valore protettivo universale umano» verso le minoranze nazionali ed i loro elementi costituenti identitari (nazionalità, lingua, religione, razza): un impegno protettivo che prescindeva dallo *status* di cittadino o di straniero, dovendosi osservare verso tutti coloro che vivessero di fatto entro i confini dello Stato.

mi addensati attorno alle minoranze nazionali, e a quello spirito irredentista che, andato crescendo verso le ultime decadi dell'Ottocento, veniva costantemente alimentato da emergenti conati nazionalisti in ambo i versanti. Stride con tali circostanze il carattere sperimentale e sin troppo incerto degli accordi diplomatici, delle approssimazioni giuridiche, delle soluzioni timorose e, perciò, non conclusive. Il Patto di Londra<sup>60</sup> che prefigurava un'Europa degli intenti, più che della realtà fattuale, il Trattato di Rapallo<sup>61</sup>, preliminare di ulteriori accomodamenti bilaterali noti come accordi di Roma<sup>62</sup>, di Belgrado<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Il Patto di Londra (26 aprile 1915) concluso tra l'Italia, l'Inghilterra, la Francia e la Russia alla vigilia della guerra, ma che non aveva preconizzato la disgregazione dell'Austria-Ungheria e la nascita del nuovo Regno SCS, assegnava all'Italia per il confine orientale, tutta l'Istria fino al Quarnaro con Volosca, tutta la Dalmazia sino allo spartiacque orientale, quasi tutte le isole dalmate: Fiume sarebbe stata ceduta alla Croazia, o alla Serbia, o al Montenegro (artt.4 e 5). Di qui, tutte le successive difficoltà relative alla determinazione della nostra frontiera orientale della Venezia Giulia e della Dalmazia. Né la situazione di Fiume e quella della Dalmazia erano giuridicamente assimilabili. La Dalmazia era un provincia dell'Impero, in essa vigeva il Codice austriaco; Fiume, invece, era stata ceduta da Maria Teresa con atto 23 aprile 1779 alla Corona di S. Stefano e costituiva, secondo il compromesso del 1868 un «*separatum sacrae Regni coronae annexum corpus*» in dominio ungherese, una specie di città libera nell'orbita dell'Ungheria, con la maggioranza della popolazione italiana. Vigeva in essa il Codice civile generale austriaco ma con posizione di autonomia e distinzione sia dall'Ungheria che dalla Croazia, come attestano due speciali leggi matrimoniali (XXXI del 1894) e sulla «ventilazione» ereditaria (XVI 1894). Ne conseguiva che Fiume poteva applicare un diritto d'origine austriaca, ma soggetto ad un duplice filtraggio (prima, attraverso gli emendamenti dell'ordinamento magiario, poi, attraverso le speciali ordinanze che permettevano a Fiume ulteriori modifiche). Si veda DOMENICO BARONE-GIUSEPPE PAOLO GAETANO, *Legislazione di Fiume* (Raccolta e ordinata da), Provveditorato Generale dello Stato, Roma, 1926. ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, pp.52-53 e p.134.

<sup>61</sup> Al Trattato di Rapallo (firmato tra i delegati jugoslavi Ante Trumbic, Milenko Vesnitch e Costa Stojanovitch e gli italiani Carlo Sforza, Ivanoe Bonomi e Giovanni Giolitti) fecero seguito altri contatti diplomatici italo-jugoslavi, conclusi con i quattro accordi di Roma del 23 ottobre 1922 di cui qui si segnalano i (quarti) «*Accordi generali*» comprendenti, tra l'altro: -la valutazione delle proprietà mobiliari e immobiliari provinciali della Dalmazia; -la ripartizione degli archivi della Dalmazia (art.25); -il diritto di cittadinanza ove si allargano le norme del Trattato di Rapallo (art.45); -i diritti delle minoranze italiane circa l'uso della lingua, l'esercizio del culto, il mantenimento di scuole parificate a quelle jugoslave (art.55); -il reciproco risarcimento dei danni e delle requisizioni avvenute durante l'occupazione (art.65). ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, p.67. AMEDEO GIANNINI, *Il Trattato di Rapallo al Parlamento italiano*, Libreria di Scienze e Lettere, Roma, 1921.

<sup>62</sup> Con il Patto di Roma (approvato con RDL 22 febbraio 1924, n.211, il quale sancì, dal punto di vista internazionale, l'incorporazione della città di Fiume all'Italia) si indicano una serie di Accordi: -il «*Patto di amicizia tra il Regno SCS e l'Italia*», che all'art. 19 richiama per le minoranze jugoslave di Fiume il regime internazionale di protezione che vige per le minoranze italiane in Dalmazia; -l'«*Accordo tra il Regno d'Italia e il Regno dei SCS, relativo a Fiume*»; -due Convezioni addizionali all'Accordo. UMBERTO NANI, *Italia e Jugoslavia (1918-1928) cit.*, pp. 65 ss.; ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, pp. 78, 82 e 108.

<sup>63</sup> I Patti di Roma e di Santa Margherita rinviavano ad ulteriori trattative, poi oggetto delle conferenze di Belgrado, Venezia, Firenze, tra il febbraio 1924 ed il giugno 1925, dette anche Convenzioni di Belgrado (1924) e di Nettuno (1925).

Il complesso negoziato di Belgrado comprende una serie di Allegati, tra i quali, rileva l'All. E «*Accordo in favore delle persone a carico della pubblica assistenza e relativo protocollo*», sull'obbligo

e Nettuno<sup>64</sup>, ricuciono nel quadro dell'atmosfera irredentista preludente alla mutazione delle coscienze dal lirismo patriottico alla prevaricazione delle baionette, il periodo che s'inoltra dagli ultimi governi liberali ottocenteschi, passando per le imprese dannunziane, fino alla pienezza delle rivendicazioni fasciste. Il corpo nutrito di atti internazionali, insomma, nel tentativo di rimediare e correggere i processi di riunificazione forzata nella regione adriatica interessanti gli italiani e i popoli slavi, rinfocolava le rivendicazioni localistiche: processi che diedero luogo ad un vero conflitto di nazionalità, reso ancor più complesso dalle mescolanze etnico-nazionali proprie di un crocevia geografico, insieme luogo di contatto e snodo tra culture<sup>65</sup>. La questione di Fiume, della sua italianità, sarebbe rimasta al centro della disputa politica, diplomatica e giuridica. La difesa delle nazionalità oppresse, all'in-

---

reciproco di assistenza dei sudditi ammalati, purché non sia possibile il rimpatrio; in partic. all'art.6 sancisce l'obbligo per il Regno SCS di somministrare agli italiani che avranno optato in base all'art. 8, n.2 del Tr. Rapallo, le previdenze dell'assistenza pubblica, secondo le leggi dello Stato SCS; l'All. F «*Accordo relativo alle imprese industriali, società commerciali ed altre associazioni*», sul diritto di esistenza, nuova costituzione, trasferimento da uno Stato all'altro, anche di enti di cultura e di beneficenza che, al 24 maggio 1915 avevano sede nella monarchia e, successivamente, con sede nel territorio di una delle due parti contraenti. Cfr. ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, pp. 82-83 e 85.

<sup>64</sup> Le Convenzioni di Nettuno comprendono una serie di accordi, con relativi Allegati. Del secondo accordo qui si segnala l'All. F «*Accordo sull'acquisto del diritto di cittadinanza*», che regola compiutamente tale diritto sia per le persone fisiche che giuridiche; in particolare, l'art.10, riconosce a quelle che hanno optato per una delle due Parti contraenti, i diritti previsti dal Tr. St. Germain art.249 e Tr. Trianon, art. 232.

Il terzo accordo, integra del già citato Accordo su Fiume firmato a Roma il 27 gennaio 1924, l'art. 9 (art. 9: «Alle minoranze jugoslave di Fiume sarà concesso il regime che risulta in favore delle minoranze italiane in Dalmazia dalle convenzioni internazionali in vigore») ed affronta alcune questioni interessanti i sudditi serbo-croato-sloveni ed i sudditi italiani in Dalmazia con i seguenti accordi annessi: All.A: «*Accordo per l'applicazione particolare dell'art.9 Accordo di Roma*», accordo notevole per la tutela delle minoranze slave in Fiume, perché concede a coloro che avevano l'indigenato in Fiume e che hanno fatto uso del diritto di opzione secondo l'Accordo 25 giugno 1925 sull'acquisto del diritto di cittadinanza per rimanere sudditi jugoslavi, gli stessi diritti concessi e dal Tr. di Rapallo e dall'accordo di Roma del 23 ottobre 1922 alle minoranze in Dalmazia.

Nel protocollo si aggiunge: «il presente accordo non modifica i diritti e privilegi concessi da Rapallo e dall'accordo di S. Margherita e per reciprocità concede ai sudditi italiani in Dalmazia previsti dall'art.49, le stesse facoltà inerenti all'uso della lingua italiana concesse alle minoranze SCS in Fiume».

Un decimo ed undicesimo accordo attengono alla comunità ortodossa di Trieste e le comunità ortodosse di Fiume, Zara e Peroi alle quali è riconosciuta piena libertà spirituale e la qualità di persone giuridiche con la capacità di acquistare e possedere. Così, ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, pp.91 e 93.

<sup>65</sup> Cfr. ROLF WÖRSDÖRFER, *Il confine orientale. Italia e Jugoslavia cit.*, pp. 7 ss. e 11 ss.; ANGELO VIVANTE, *Irredentismo adriatico*, 1912, con uno studio di ELIO APIH, *La genesi di «irredentismo adriatico»*, Trieste, 1984, p. 135. In Italia si costituì nel 1924 la TIGR (acronimo di Trieste, Istria, Gorizia, Rijka), un'associazione illegale di nazionalisti jugoslavi sloveno-croati che combatteva per l'annessione alla Jugoslavia dei territori italiani abitati dagli Slavi del Sud. Così, MIRJA VELIKONJA, *Slovenia's Yugoslav country*, in AA. VV. (DEJAN DJOKIC ed.), *Jugoslavism. cit.*, p. 87 n.7; BENIAMINO SALVI, *Il movimento nazionale cit.*, p. 178.

domani del 1919, si commisurava al titanico sforzo dogmatico di organizzare un nuovo ordine internazionale di Stati sovrani, la cui democrazia interna doveva poggiare largamente su un moderno principio di rappresentatività elettiva dei suoi poteri<sup>66</sup>. In certo modo Trieste, ma forse in maggior misura Fiume<sup>67</sup>, divenne il toponimo eccellente della tutela identitaria delle minoranze e, meglio ancora, il luogo geografico su cui sperimentare modelli di equilibrio normativo tra identità contrapposte<sup>68</sup>. Simili circostanze rendevano ogni azione di compromesso una sfida tra Impero e minoranze, consapevoli di essere depositarie di un'ininterrotta tradizione di istituzioni, oltre che di patriottismi regionali<sup>69</sup>. L'attenzione legislativa per la memoria storica delle comunità nazionali minoritarie custodita negli archivi ne è un segno inequivoco<sup>70</sup>, posto che l'effetto annessionistico dei territori di confine non poteva prodursi uniformemente sul piano legale, come ben dimostra la disciplina del vincolo di coniugio<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Guerra e dopoguerra. Ordine internazionale e politica della nazionalità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 35 ss. e 81 ss.

<sup>67</sup> Sul disaccordo tra giuristi riguardo allo *status* per Fiume -per la Dalmazia, il Trattato di Rapallo, artt. 2 e 3, risolveva il problema giuridico attribuendola all'Italia- basti l'opinione del Romano, per il quale: «il decreto di annessione del febbraio 1924 deve considerarsi (...) come la consacrazione ufficiale dell'italianità di Fiume dal punto di vista del diritto interno del nostro Stato». SANTI ROMANO, *Di una particolare figura di successione di Stati, a proposito dell'annessione di Fiume*, in *Riv. dir. internaz.*, 1925, p. 297. Cfr. ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, pp. 82-83, e 90 ss.

<sup>68</sup> Cfr. ENZO CATALDI, *Il nostro confine orientale. Dall'unità d'Italia all'Unione Europea*, Mef, Firenze, 2007, p. 258; PROSPERO FEDOZZI, *Introduzione cit.*, p. 297, n.1; ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p. 542, n.52; MARIO TOSCANO, *Storia dei trattati e politica internazionale. I. Parte generale*, Giappichelli, Torino, 1963, p. 586. Una precisa sintesi delle vicissitudini storiche di Fiume è in GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici cit.*, p.85, n.14.

<sup>69</sup> GIORGIO NEGRELLI, *Trieste nel mito cit.*, p.1346.

<sup>70</sup> Notevoli, le norme sugli atti di interesse storico che assicurano rispettivamente all'Italia e alla città di Fiume le antiche memorie (Tr. S. Margherita, art.31 c3: «La parte degli archivi di Zara con gli atti, i documenti e gli oggetti che vi sono conservati e che rappresentano i vestigi e i ricordi della dominazione della Repubblica di Venezia in Dalmazia non sono oggetto di ripartizione; essi saranno conservati allo Stato italiano»; Trattato di Nettuno, art.10 e 11: «Il governo del Regno dei SCS accorda al Regno d'Italia la facoltà di esaminare sul luogo il materiale che si trova negli archivi e che ha rapporto con la storia della città di Fiume, di prendere copie, estratti, fotografie e s'obbliga a prestare in casi speciali oggetti particolari e documenti contro restituzione in un termine da fissarsi. Il Regno dei SCS riconosce che tutti gli atti storici concernenti Fiume custoditi negli archivi d'un altro Stato si debbono rimettere, senza bisogno di ulteriore adesione, all'autorità italiana di Fiume»).

<sup>71</sup> L'annessione di Fiume e della Dalmazia all'Italia comportò un'unificazione legislativa con alcune considerevoli conseguenze anche circa l'istituto matrimoniale. Nel prebellico, i coniugi italiani che volessero divorziare si naturalizzavano ungheresi (dato che l'Ungheria ammetteva il divorzio, oltre che tra cattolici anche nei casi di scioglimento giudiziario). Istruita la causa e ottenuto il divorzio, gli ex coniugi tornavano in Italia, ove riacquistavano la cittadinanza originaria, conservando il nuovo stato civile di liberi. (Una l. sulla cittadinanza 13 giugno 1912, n.555, tentò di frenare la pratica fraudolenta, con l'inibire il riottenimento della cittadinanza). Con l'armistizio, però, la l. sulla cittadinanza in Fiume aveva subito modifiche a vantaggio della frode legale. Né l'Italia poteva obbligare lo

Per comprendere la speciale propensione giuridica dell'area istriano-dalmata all'ascolto delle realtà locali minoritarie va infatti considerato il complesso connubio e concorso di influenze dottrinali e codiciali che hanno dato luogo a discipline positive «aperte» o di «frontiera», risultato di una fusione tra cultura giuridica slava e mitteleuropea, profondamente innervata dal diritto consuetudinario<sup>72</sup>.

Ciò vale specialmente per quei Paesi dell'est europeo, come la Bosnia, la Moravia e la Slovenia, che più di ogni altro risentirono dell'*usus modernus pandectarum* e del diritto confessionale, sia canonico-romano, che protestante, così da essere chiaramente inquadrati tra i Paesi di stampo romanistico<sup>73</sup>. In questo terreno le libertà minoritarie godevano del conforto di una tradizione storica statutaria a cui nel 1929 si sarebbe aggiunto uno dei più significativi provvedimenti di riforma amministrativa dello Stato jugoslavo nato a seguito del colpo di Stato di re Alessandro Karajeorjevitch, il 6 gennaio 1929: la suddivisione del territorio secondo una logica di integrazione dei popoli slavi che favoriva l'assetto geografico a discapito delle spinte nazionalistiche<sup>74</sup>.

La caducazione dei preesistenti concordati regionali ed i faticosi negoziati per un nuovo concordato unitario del Regno jugoslavo (1935), ostracizzato dall'influente patriarca ortodosso Varnava nel 1937, fotografa la politica ecclesiastica intransigente ispirata alla «omogeneizzazione confessionale» abbracciata dalla Serbia confessionale e nazionalista dal 1918 in avanti<sup>75</sup>.

---

Stato di Fiume ad abrogare le vecchie leggi permissive. L'annessione di Fiume (con r.d. 23 febbraio 1924, n. 211) risolse il problema: il r.d. 20 marzo 1924, n.332 estese le disposizioni del C.c. italiano in tema di matrimonio anche a Fiume, rendendo impossibile divorziare in virtù dell'esposta prassi. Cfr. ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici cit.*, pp.134 e 140 ss.; GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici cit.*, p.131, n.110.

<sup>72</sup> Riguardo al sistema legale croato, serbo e sloveno occorre registrare il diverso piano tra fonti del diritto e dottrina, giacché mentre le prime ruotavano «in varia misura, attorno al Codice civile austriaco», per l'elemento dottrinale, giocava «la presenza di profondi legami fra il mondo sloveno e croato con la dottrina germanica (prima austriaca e poi tedesca) e fra la dottrina giuridica serba e quella francese», così da dar luogo a un'evidente disomogeneità del sistema. Cfr. GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale cit.*, p.90, n.96.

<sup>73</sup> RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati cit.*, p.411, che ricorda la ben diversa collocazione della Russia e della Croazia e Serbia.

<sup>74</sup> Cfr. GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici cit.*, pp.152-153, n.162.

<sup>75</sup> GABRIEL ADRIÁNY, *La Chiesa nell'Europa settentrionale cit.*, p.474, il quale A. segnala che il regno jugoslavo in quel breve scorcio temporale aveva regolato i rapporti confessionali con gli ortodossi (1929), i musulmani (1931) i protestanti e gli ebrei (1933). Vedasi anche BERNARD STASIEWSKI, *Le Chiese orientali separate*, in Vol. X/1, *La Chiesa nel XX secolo*, 1995<sup>2</sup> cit., p.423. Ricorda JOZE PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito cit.*, p.125, come il Concordato di re Alessandro avrebbe dovuto risolvere le questioni confessionali rimaste in sospeso sin dal 1918 «quando il governo di Belgrado aveva dovuto confrontarsi con ben sei regimi relativi allo *status* della Chiesa cattolica nelle diverse

Nel secondo dopoguerra la tutela giuridica delle minoranze ha risentito dei nuovi orientamenti dogmatici volti a ripensare l'oggetto della tutela dal gruppo (e all'interesse collettivo) al singolo (e agli interessi individuali)<sup>76</sup>. Il che si sarebbe immediatamente riflesso sulle fonti giuridiche giacché, ad operare una protezione delle minoranze nazionali, si sarebbero sostituiti accordi bilaterali ai trattati internazionali. Quegli accordi avrebbero dovuto intervenire in un quadro storico gravido di risentimenti di ordine ideologico e di astio nazionalistico<sup>77</sup>.

All'indomani della nuova configurazione di equilibri geopolitici, nel 1946, è emerso decisamente nella diplomazia internazionale un criterio di normalizzazione individuato, sulla base dei censimenti disponibili, nel principio territoriale di riequilibrio etnico<sup>78</sup>. Ben diversa piega assumeva, viceversa, la situazione giuridica delle minoranze e sulla libertà religiosa nell'Europa orientale, che avrebbe inevitabilmente sofferto gli effetti riflessi della linea dell'anomalo giurisdizionalismo stalinista<sup>79</sup>: un compromesso tra socialistizzazione forzata, incorporazioni ortodosse e cancellazione fisica delle minoranze nazionali scomode<sup>80</sup>. I contatti epistolari tra De Gasperi e la Segreteria di Stato americana nell'estate del '45 erano orientati ad assicurare a Zara e Fiume uno statuto d'autonomia, in opposizione frontale alla cd. «Linea Bidault», verso la quale giuristi del calibro di Amedeo Giannini avrebbero largamente preferito la soluzione di uno scambio di

---

regioni del Paese». I tentativi di accordo si protrassero per anni sotto la guida dell'eminente giurista francese Charles Loiseau. La politica di «purificazione etnica» adottata dalla Serbia sin dal 1913 e poi ancora nel 1922, quando oltre un milione di musulmani fu deportato verso la Turchia, verrà ancora programmata tra il 1941 e il 1945 a danno degli albanesi del Kosovo e dei musulmani del Sangiaccato di Serbia e di Bosnia. Cfr. GREGORY PEROCHÉ, *Croates, Serbes et Musulmans pendant la guerre de 1941 à 1945*, F.X. de Guibert, Paris, 1996, p.28. ROLAND MINNERATH, *L'Eglise Catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire 1801-2010*, Cerf, Paris, 2012, p.66.

<sup>76</sup> ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p.540.

<sup>77</sup> Com'è tristemente noto, l'insurrezionalismo slavo comunista rispose con l'infoibamento carsico degli italiani, nell'autunno del '43, come misura di ritorsione alle repressioni fasciste.

<sup>78</sup> FRANCESCO SEMI, *Due secoli di lotta e di dolore*, pp.597 ss.; VANNI TACCONI, *Italiani e Slavi in Dalmazia: aspetti e problemi di una convivenza secolare*, pp.605-622, entrambi nel volume, *Istria e Dalmazia. Uomini e tempi*, Vol.II, Del Bianco ed., Bologna, 1992.

<sup>79</sup> Sul punto, MARIO TEDESCHI, *Chiesa e Stato in Polonia negli anni 1944-1968*, in *Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1969, Parte I, pp.405 ss.

<sup>80</sup> FRANCESCO TRANIELLO, *Pio XII, la seconda guerra mondiale e l'ordine postbellico*, in AA.VV., *Storia del cristianesimo 1878-2005*, Vol.III, *La Chiesa e le dittature*, San Paolo, Milano, 2005, pp.69-70. ALESSANDRO PRADELLI, *Il silenzio di una minoranza: gli italiani in Istria dall'esodo al postcomunismo 1945-2004*, Lo Scarabeo, Bologna, 2004; LISA FOA, *I regimi socialisti nell'Europa orientale* cit., pp.327 ss. per la quale, l'integrazione totale al modello sovietico aveva configurato per i Paesi dell'Europa orientale una «annessione di fatto».

popolazioni<sup>81</sup>. Tuttavia, la politica di non allineamento abbracciata dalla Jugoslavia avrebbe attinto nel socialismo alternativo o «autogestito», la fonte dei modelli giuridici indipendenti, utili a coltivare la speranza di un dialogo trasfrontaliero sullo *status* delle minoranze nazionali. Soprattutto avrebbe conservato quello spirito statutario di antica tradizione delle comunità locali adriatiche, in un bilanciamento delicatissimo, ma mai affossato, tra centro e periferia, tra Stato federale e Repubbliche sodali. Non v'è dubbio che in ciò la Jugoslavia raccogliesse il frutto maturo della profonda assimilazione della cultura giuridica mitteleuropea, austriaca, e delle più antiche reminiscenze romanistiche<sup>82</sup>. L'ossequio per quell'eredità non solo ha fatto sì che la Jugoslavia, ben diversamente dal modello sovietico, non tagliasse i ponti con la sua tradizione giuridica pre-bellica, ma che un analogo atteggiamento fosse poi replicato, più recentemente, dalle sue ex Repubbliche. Ciò è quanto avvenuto nelle Repubbliche di Slovenia e Croazia, ossia negli Stati tradizionalmente più insofferenti verso il «bizantinismo» amministrativo di Belgrado<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> L'ipotesi di eliminare dal territorio italiano le minoranze slovene e croate è affacciata in AMEDEO GIANNINI-GINO TOMAJUOLI, *(Introduzione a) Il trattato di pace con l'Italia*, Jandi Sapi, Roma, 1948, p.15.

<sup>82</sup> ZIVOJIN M. PERIC, *L'evolution du droit civil en Serbie depuis 1869, jusqu'à nos jour*, in *Livre du cinquantenaire de la Soc. Leg. Comp. T.II*, Paris, 1923, p. 305 ss.; ID., *L'influence du droit germanique sur le droit privé des peuples en Jugoslavie*, in *Introduction à l'Etude du droit comparé recueil d'études en bonneur de Lambert*, Paris, 1938, p. 667.

<sup>83</sup> Cfr. JOZE PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito* cit., p.315. Solo l'URSS attuò l'abrogazione totale del diritto pre-bellico, ma i paesi Balcanici non seguirono tale modello. La Jugoslavia e l'Albania scelsero la via dell'invalidazione formale dei codici previgenti, che vietava alle corti di rinviarvi «come norme, ma non come principi e regole». Così, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., p. 113.

La Jugoslavia sanzionò, con l.23 ottobre 1946, (art.2) l'invalidità della legislazione nazionale prebellica (compresi i codici, ora bollati come «borghesi» OIZ-Montenegro, SGR-Serbia e ABGB-Slovenia, Croazia e Bosnia) sino alla fine dell'occupazione militare. Tale misura, che nell'immediato non fu in grado di creare un diritto uniforme, si rivelò alle lunghe positiva, giacché sollecitava la giurisprudenza «a rimediare al vuoto normativo, riannodando i fili tra il vecchio ed il nuovo diritto».

Oltre ad una questione di continuità diacronica tra diritto previgente e successivo nei Balcani occidentali si è prodotto anche un problema di continuità sincronica tra diritti coesistenti, ossia di discontinuità giuridica tra diritto federale e diritti degli Stati ex-federati a seguito dello sgretolamento dello Stato Federale Jugoslavo. La reazione rapida e anticipata di talune ex-Repubbliche ha annullato gli effetti destabilizzanti dell'eventuale caducazione di fonti giuridiche. È il caso della Slovenia che, già prima della sua indipendenza (1990), aveva dichiarato non più applicabili sul suo territorio numerose norme in materia amministrativa, penale e costituzionale dello SFJ. Cfr. GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale* cit., pp.45-46 e p.55. Il rispetto per il diritto tradizionale austriaco fu particolarmente avvertito dalla Croazia, per le vicende del cd. «Ausgleich» ungherese. Cfr. RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati* cit., p.418; GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., pp.165 ss. e 279, n.64. WITOLD WOŁODKIEWICZ, *The continuity of roman law in the civil law socialist countries*, Yearbook on socialist legal systems, 1987 p.23-37; TIJANA ZIVANOVIC, *L'Etat du droit et de la science juridique serbes et le travail législatif dans le royaume des serbes, croates et slovenes*, in *Bullettin de la Société de Droit legislation comparée*, 1925, pp.441 ss.

La rapida dissoluzione dei rapporti della chiesa locale con Roma era il segno di un più sostanzioso processo di sgretolamento della presenza cattolica nei Balcani, anche nelle regioni tradizionalmente fedeli alla Sede Apostolica, come la Croazia e la Slovenia: non corrispondeva, tuttavia, con il livello di pratica religiosa che assegnava ai cattolici il primato, sulle altre fedi mono-teiste<sup>84</sup>. Lo scetticismo di Pio XII sull'ipotesi di un dialogo con la Jugoslavia di Tito rimaneva fondato su sintomatici episodi come la prigionia dell'arcivescovo di Zagabria Alois Stepinac<sup>85</sup>. Il punto critico fu raggiunto con la Costituzione socialista titina del 1946: da un lato, separatista, ma tale da sostenere le velleità autocefale del patriarcato di Belgrado, dall'altro, foriera di una legge generale sulla religione, pianificatrice, ma di breve vita<sup>86</sup>.

E tuttavia, è proprio nella sua struttura federale perfetta<sup>87</sup> a base etnica che la Jugoslavia ha concentrato i suoi tratti peculiari e distintivi dal modello marxista imperante negli altri Stati del socialismo reale. Il riconoscimento delle autonomie etniche ha costituito per l'ordinamento titino una delle più importanti prerogative propulsive all'attuazione del principio del controllo di costituzionalità<sup>88</sup>. La sovrapposizione dogmatica tra «Stato di diritto» e «costituzionalismo» avrebbe poi efficacemente concorso a favore di una stabilizzazione dei diritti delle minoranze<sup>89</sup>. Tale specificità ha garantito alle proprie comunità minoritarie un complesso di diritti e tutele di rango costituzionale e favorito lo sviluppo della prima legislazione confessionale decentrata<sup>90</sup>, successivamente confortata dall'introduzione nella sua Costituzione

<sup>84</sup> ENZO PACE, *Religioni e guerra*, in *Le religioni e il mondo moderno* (a cura di G. Filoramo), IV, *Nuove tematiche e prospettive*, Einaudi, Torino, 2009, pp.232.

<sup>85</sup> ANDREA RICCARDI, *Pio XII. Un decennio difficile (1948-1958)*, in AA.Vv., *Storia del cristianesimo* ult.cit., pp.83-85. Si veda anche VICTOR CONZEMIUS, *La situazione religiosa nell'Europa centro-orientale* cit., pp.170-171; JOSEPH KRULIC, *Histoire de la Yougoslavie de 1945 à nos jours*, ed. Complexe, Bruxelles, 1993; ALEXANDER STELLA, *Church and State in Yugoslavia since 1945*, Cambridge Unipress, Cambridge, 1979. Per il caso Stepinac si rinvia a MATHILDE LANDERCY, *Le cardinal Stepinac, martyr des droits de l'homme*, Apostolat des éditions, Paris, 1981, spec. pp.316-320; THÉODOR DRAGON, *Le dossier du Card. Stepinac*, Nouv. Ed. Latines, Paris, 1958. Per una puntuale bibliografia sul caso, vedasi GABRIEL ADRIÁNY, *La Chiesa nell'Europa settentrionale* cit., p.475, n.70.

<sup>86</sup> BERNARD STASIEWSKI, *Speranze di unione* cit., pp.429 ss.

<sup>87</sup> Ciascuna Repubblica federata jugoslava possedeva, già in epoca socialista, una propria costituzione federale affiancata a quella centrale di Belgrado. Vedi GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., p.270, n.45.

<sup>88</sup> RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati* cit., p.455.

<sup>89</sup> Tratto comune degli ordinamenti est europei della seconda metà del Novecento è la tendenza a collegare la nozione di «Stato di diritto» a quella di costituzionalismo. Cfr. GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale* cit., p.233.

<sup>90</sup> La legge generale sui culti (1953) fu revocata e sostituita da provvedimenti adottati dalle singole Repubbliche federate. Vedi BERNARD STASIEWSKI, *Speranze di unione* cit., pp.429 ss.

del 1963 del principio del controllo di costituzionalità e di legalità delle leggi federali e di ogni altro atto normativo<sup>91</sup>.

Tuttavia, occorre qui puntualizzare, la Jugoslavia socialista non ha derogato al culto personalistico unificante del *leader* carismatico ed assoluto, a ciò, semmai, aggiungendo un mai sopito «orgoglio panserbo» da giustapporre alle pretese del Grande Fratello sovietico. Lo conferma la morte di Tito: evento che interrompeva bruscamente quella «omogeneità artificiale» delle etnie e delle nazionalità durata per quarant'anni, ridando voce alle identità nazionali, in un processo di transizione tutt'altro che incruento, perché rievocatore del genio naturalistico e sentimentale della «piccola Patria»<sup>92</sup>.

Per la Chiesa cattolica le avvisaglie di una reale distensione dei rapporti con Belgrado hanno dovuto attendere gli anni Sessanta, con il ristabilimento dei contatti diplomatici volti ad un accordo (26 giugno 1966) e della rappresentanza apostolica (14 agosto 1970)<sup>93</sup>. L'orientamento della Jugoslavia a non comprimere l'eterogeneità delle fonti giuridiche del suo territorio - circostanza confermata dalla recezione delle fonti di diritto civile - ha favorito la disponibilità del diritto sloveno e croato verso il localismo normativo e l'apprezzamento degli statuti territoriali delle minoranze, come si vedrà nelle pagine seguenti<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> L'elemento federativo, base delle garanzie a favore dei gruppi e delle comunità autogestite dello Stato federale, sarebbe in seguito stato oggetto di un cospicuo numero di emendamenti (19) alla Costituzione del 1963, elaborati in diverse occasioni, e volti al rafforzamento dell'autonomia delle Repubbliche federate. Cfr. PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Il diverso significato e valore delle Costituzioni contemporanee negli Stati socialisti e negli Stati di democrazia classica, od occidentale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, CEDAM, Padova, 1972, pp.1077-1078 e p.1080; Id., *La Jugoslavia nel quadro costituzionale degli Stati socialisti europei*, in *L'amministrazione locale in Europa*, Vol.III, *Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia*, Milano, 1969, pp.6-10; GIUSEPPE FRANCHI, *Note sulla giurisdizione costituzionale jugoslava*, in Riv. Dir. proc., CEDAM, Padova, (XXI) 1966, n.3, pp.397-418, con interessanti osservazioni sul differente profilo di iniziativa (interesse) ad agire per il controllo di costituzionalità in caso di «*abstrakte*» o, invece, di «*konkretes normenkontroll*»; ANTONIO ZORZI GIUSTINIANI, *Norme costituzionali e regolamentari sulla Corte costituzionale jugoslava*, CEDEUR, Firenze, 1989, pp.59; GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., p.186.

<sup>92</sup> Cfr. LISA FOA, *I regimi socialisti nell'Europa orientale*, p.338 e BRUNO BONGIOVANNI, *La caduta del comunismo* cit., pp.367-368. Solo negli anni '80 gli intellettuali jugoslavi, con un *Memorandum*, si esposero ad un'aperta critica verso la gestione del maresciallo Tito. Cfr. GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., p.247, n.6.

<sup>93</sup> GABRIEL ADRIÁNY, *La Chiesa nell'Europa settentrionale* cit., p.476. Il periodo di disgelo, avviato dalla linea morbida di Giovanni XXIII, culminò con la firma di un protocollo segreto tra S.Sede e governo jugoslavo, con il quale veniva riconosciuta la giurisdizione di Roma sulla Chiesa cattolica. Sul punto, JOZE PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito* cit., p.420. Cfr. ROLAND MINNERATH, *L'Eglise Catholique* cit., pp.82, 138 e 172.

<sup>94</sup> La Jugoslavia ha risentito della eterogeneità delle fonti giuridiche vigenti sul suo territorio e si è uniformata a tale stato di fatto, per la composizione e recezione del diritto civile. GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale* cit., p. 90.

Questa dinamica giuridica non ha però goduto di punti di aggancio con il fenomeno di transizione democratica che ha interessato i paesi dell'est europeo negli anni '90: è, anzi, venuta in urto con il residuo dell'apparato della RFJ che, sebbene in dissolvimento già con la Lega dei Comunisti di Jugoslavia (1990), si oppose al processo di liberalizzazione<sup>95</sup>. Neppure le più mitteleuropee tra le regioni ex federate -Slovenia e Croazia- riuscirono a proclamare la propria indipendenza (1991) senza uscire indenni dalla morsa della palingenesi storica con cui Belgrado disseppeleva l'antico «panserbismo», una volta archiviata l'esperienza socialista<sup>96</sup>. Si può condividere l'opinione di chi, nel quadro dei conflitti balcanici degli anni '90, attribuisce un ruolo concorrenziale al fattore religioso. Fattore che resta, in ogni caso, concausale e tantomeno scindibile dall'elemento identitario<sup>97</sup>.

L'avvenuta democratizzazione dell'area balcanico-adriatica è stata sancita da un'importante produzione legislativa, anche di tipo amministrativo, in Jugoslavia, Croazia e Slovenia. Le novità hanno favorito l'introduzione di organismi di rappresentanza e tutela delle minoranze e dei singoli cittadini, a livello locale e nazionale, ammettendo procedure parallele a quelle giurisdizionali naturali (*Alternative Dispute Resolution*). Di tali istituzioni recepite dal diritto comunitario, l'*Ombudsman* appare lo strumento più opportuno alla garanzia della cd. «buona amministrazione», tenuto conto delle competenze ed indagini extrapolitiche, comprensive dei diritti fondamentali, di cui è investito<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> GUIDO FRANZINETTI, voce «Transizione alla democrazia», in AA. VV., *Diritti umani. Cultura dei diritti* cit., pp.1299; GIUSEPPE DI PALMA, *Le transizioni democratiche in Europa orientale. Una prospettiva comparata*, in Riv.It. Scienza Pol., 1990, (XX) n.2, Il Mulino, Bologna, pp.203-242; FRANCESCO PRIVITERA, *La transizione continua. L'Europa centro orientale tra rinnovamento e conservazione (1984-1994)*, Longo, Ravenna, 1996, pp.7 ss.

Sulle complesse vicende della Jugoslavia in transizione nei primi anni '90, si rinvia agli articoli apparsi su *La Civiltà Cattolica* a firma di GIOVANNI RULLI, *Dove va la Jugoslavia?*, 1991/IV, pp.86 ss.; ID., *Appelli religiosi per la pace in Jugoslavia*, 1991/IV, p.190; ID., *La disintegrazione della Federazione jugoslava*, 1992/I, p.397 ss.; ID., *Croazia e Slovenia, due nuovi Stati europei indipendenti*, 1992/I, p.505; e a firma di ANGELO MACCHI, *Evoluzione della crisi nella ex-Jugoslavia*, 1995/II, pp.419 ss.; ID., *La ex-jugoslavia tra la guerra e la pace*, 1995/IV, pp.189 ss.; ID., *Gli accordi di Dayton-Parigi e la pacificazione nella ex-Jugoslavia*, 1996/IV, pp.78 ss.; ID., *Vojislav Kostunica nuovo presidente iugoslavo*, 2000/IV, pp.287 ss.; ID., *La Jugoslavia dopo Milosevic*, 2001/I, pp.415 ss.

<sup>96</sup> BRUNO BONGIOVANNI, *La caduta del comunismo* cit., p.368.

<sup>97</sup> Il fattore religioso, infatti, evocherebbe solo la ricreazione della memoria collettiva dando luogo ad «...una politica della memoria e non dell'identità», ENZO PACE, *Religioni e guerra* cit., pp.230-231. Questa tesi sottace il costante condizionamento politico-religioso della Chiesa ortodossa nei Balcani.

<sup>98</sup> Art. 18 legge 2002 sulla protezione dei diritti e delle libertà delle minoranze nazionali (Jugoslavia); artt.35 ss., l.cost. 13 dicembre 2002 che istituisce un Consiglio per le Minoranze Nazionali (Croazia); Istituzione di una Commissione per le questioni etniche e un *Ombudsman* presso i comuni mistilingue (Slovenia). Si veda VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit.,

4. *Il neoumanesimo culturale delle legislazioni nazionali dell'area italo-croato-slovena. a) Legislazione italiana di confine; b) Legislazione regionale del Friuli-Venezia Giulia; c) Legislazione nazionale croata e slovena; d) Gli Statuti transfrontalieri di autonomia delle nazionalità (Regione istriana; Città di Rovigno; Comune di Isola e di Pirano; Città di Capodistria). Progressiva centralità della normativa localistica nel quadro comparato italo-croato-sloveno.*

L'attuale congiuntura dell'Europa orientale ha in gran parte innalzato l'edificio del riconoscimento delle primarie istanze giuridiche di libertà. Ciò, almeno per quanto attiene a quelle esperienze storiche nazionali che hanno abbracciato, seguendo le dinamiche dell'emancipazione dalle blindature ideologiche, principi di democrazia e criteri di ossequio verso lo Stato di diritto. Il rilievo sembra confermato da specifici segnali come -ed è il caso della Slovenia e della Croazia- il *iuramentum fidelitatis* alla tolleranza del «concettualmente diverso», che trova un inquadramento integrale e trasversale nella corteccia del diritto positivo interno: dalla Costituzione, alle leggi ordinarie, sino agli Statuti organici delle Municipalità locali.

A tali affermazioni si vorrà dare profondità attraverso un sondaggio normativo di tipo comparato.

a) *Legislazione italiana.* L'orientamento della politica internazionale incline a delegare la disciplina delle minoranze autoctone alla legislazioni locali ha sollecitato la produzione normativa degli Stati nazionali. La tutela delle minoranze transfrontaliere giuliano-dalmate ha assunto però una progressione, se non una lenta metamorfosi, dal 1947 ad oggi.

Il primo cospicuo contingente di leggi italiane a far seguito al d.lgs. che eseguiva in Italia il Trattato di Pace di Parigi del 1947<sup>99</sup> si occupava infatti quasi esclusivamente di coordinare provvedimenti di natura economica assistenziale. Quella normativa intendeva sopperire nell'immediato alle tragiche condizioni sofferte dagli italiani profughi provenienti dalle lande orientali dell'Istria e Dalmazia, ormai definitivamente cedute alla Jugoslavia di Tito<sup>100</sup>.

---

p.14. L'istituto del Mediatore Europeo, introdotto col Trattato di Maastricht (1992) e rielaborato nella Carta di Nizza, è uno degli strumenti di punta della tutela effettiva dei diritti contemplati nella DUD (1948). Sul punto, ROBERTO PICCIONE, *Mediazione e contrasti sociali*, in AA.VV., *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli, Bologna, 2013, pp.1341 ss. e spec. pp.1350 ss.

<sup>99</sup> Decreto legislativo del Capo provvisorio dello stato, 28 novembre 1947, n.1430.

<sup>100</sup> Si tratta delle l. 5 dicembre 1949, n.1064 («Denuncia dei beni, diritti ed interessi italiani situati nella Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia»); l. 4 marzo 1952, n.137 («Assistenza a favore dei profughi»); l.31 luglio 1952, n.1131 («Concessione di anticipazioni sulle somme dovute dalla

Lungo tutto il corso degli anni Settanta dello scorso secolo -scartata l'ipotesi di intesa con il nuovo Stato federale titino, fatte salve quelle isolate norme di adeguamento con la ratifica dei trattati conclusi, agli obblighi internazionali imposti- la legislazione italiana si era concentrata su piani di intervento umanitario e risarcitorio<sup>101</sup>.

Con l'ingresso del decennio successivo, tuttavia, si registra una graduale conversione della normativa emergenziale verso una disciplina sulle minoranze che tende a riconsiderare lo *status* delle piccole comunità entro un contesto sistematico complessivo. In tali condizioni cominciavano ad affiorare diritti e doveri in un quadro di mutua reciprocità, di pluralismo e di coordinamento tra autorità civili che aprivano la strada a logiche transfrontaliere e norme transnazionali. Se la legge 26 dicembre 1981, n.763 estende lo sguardo allo *status* di profugo con un inquadramento organico, un decisivo passo verso la ridefinizione giuridica dei diritti e libertà riconoscibili alle comunità transfrontaliere italo-slovene, si compie con la l. 5 febbraio 1992, n.91 («Nuove norme sulla cittadinanza»)<sup>102</sup>.

Negli anni Novanta, il cambio di passo di questa normativa è ormai avvenuto. Lo attesta l'impostazione dialogica del legislatore italiano, che sollecita il collega sloveno e croato non solo ad attuare un corrispondente regime

---

Jugoslavia per la perita di beni, diritti e interessi italiani nei territori passati alla Jugoslavia, o esistenti nel suo antico territorio»; l. 8 novembre 1956, n.1325 («Corresponsione degli indennizzi ai titolari di beni, diritti e interessi italiani nei territori assegnati alla Jugoslavia»); l.25 novembre 1957, n.1128 («Proroga per le domande di indennizzo»); l.27 febbraio 1958, n.173 («Parziali modifiche a precedenti leggi sulle provvidenze assistenziali a favore dei profughi»); l.18 marzo 1958, n. 269 («Concessione di indennizzi per beni, diritti e interessi situati nella zona B dell'ex Territorio libero di Trieste»); l.14 ottobre 1960, n.1219 («Proroga delle provvidenze assistenziali a favore dei profughi»); l.6 marzo 1968, n.193 («Aumento dei coefficienti stabiliti da precedenti leggi inerenti l'indennizzo dei beni abbandonati nei territori assegnati alla Jugoslavia ed in zona B dell'ex territorio di Trieste»); DPR 28 settembre 1977, n.772 («Rideterminazione dei coefficienti di maggiorazione degli indennizzi per beni, diritti e interessi siti nella ex zona B/MIL»); l.26 gennaio 1980, n.16 e l.5 aprile 1985, n.135 («Disposizione sulla corresponsione di indennizzi, incentivi ed agevolazioni a cittadini e imprese italiane che abbiano perduto beni, diritti e interessi in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero»); l.29 gennaio 1994, n.98 («Interpretazioni autentiche e norme procedurali relative alla l.5 aprile 1985, n.135»).

<sup>101</sup> L. 25 novembre 1952, n.3054 («Ratifica del d.lgs.28 novembre 1947, n.1430 di esecuzione del Trattato di pace tra Italia e Potenze Alleate e Assoc. di Parigi del 1947»); l.14 marzo 1977, n.73 («Ratifica ed esecuzione del Trattato di Osimo 1975»).

<sup>102</sup> Questa normativa fondamentale segna il punto d'avvio per la ridiscussione dei diritti di base dei cittadini nati nei territori ceduti alla Jugoslavia. La delicatezza della questione è posta in evidenza dall'esigenza manifestata dal legislatore di ritornare sulla normativa finalmente emanata. Alla disciplina posta con la l.14 dicembre 2000, n.379 e circolare 19 febbraio 2001, n.K.78 («Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana ai nati nei territori dell'ex Impero austro-ungarico»), è seguita una più recente rimodulazione con l.8 marzo 2006, n. 124, circolare 26 maggio 2006, n.K. 60.1 («Modifiche al riconoscimento della cittadinanza italiana ai nati nei territori di Istria, Fiume e Dalmazia»).

sullo *status* giuridico delle minoranze nazionali orientandolo sul principio di reciprocità<sup>103</sup>, ma anche a ripensare giuridicamente i territori di confine come reali ponti di unione tra comunità etno-linguistiche, in cui le normative nazionali -senza offendere il principio di sovranità- possano estendersi e sovrapporre gli effetti con lo scopo di una cooperazione coordinata. A tale prospettiva possono ricondursi la l. 16 marzo 2001, n.72 («Interventi a tutela del patrimonio storico culturale degli esuli di Istria, Fiume e Dalmazia») e specialmente la l.21 marzo 2001, n.84 («Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione e ricostruzione dell'area balcanica»).

L'evoluzione legislativa italiana, che da una normativa di tipo assistenziale economico e di sostentamento materiale è giunta al riconoscimento dei diritti di cittadinanza di italiani nati oltre confine, ha raggiunto la piena maturazione nel recupero di una storia ancora recente che le circostanze avevano inteso circoscrivere entro un'impenetrabile cortina di silenzio. I residui ideologici di una perdurante ed ingiustificata *damnatio memoriae* sono stati dissipati dalla l.30 marzo 2004, n.92, istitutiva dell'ormai noto «Giorno del ricordo».

A consolidare ulteriormente le politiche di dialogo democratico e di tolleranza è poi intervenuta la legislazione di impegno al rispetto dei principi di pluralismo e sussidiarietà elaborati in sede europea.

La l.28 agosto 1997, n.302 ha ratificato il 1 febbraio 1995 la Convenzione-quadro di Strasburgo (1994), relativa alla protezione delle minoranze nazionali<sup>104</sup>.

La Convenzione-quadro, che richiama la Dichiarazione di Vienna 9 ottobre 1993 e il Documento di Copenaghen 29 giugno 1990, ha come obiettivo la protezione dell'esistenza delle minoranze nazionali «entro i propri territori», dovendosi intendere per «esistenza», la tutela estensiva dei caratteri identitari di tali minoranze, ossia «l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa»<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Cfr. la l. 7 aprile 1997, n.103 («Ratifica del *Memorandum* di Intesa italo-slovena sul reciproco riconoscimento dei titoli accademici»); l.8 aprile 1998, n.89 («Stanziamenti per i profughi e interventi in favore delle minoranze italiana e slovena»).

<sup>104</sup> Legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione-quadro di Strasburgo, adottata dai Paesi della cd. Conferenza degli Stati Indipendenti (CSI) del 1 febbraio 1995, in G.U. n.215, 15 settembre 1997, Suppl. Ordinario n.184.

<sup>105</sup> Basti osservare che le garanzie sulla libertà di religione delle minoranze ritornano a più riprese nel testo, sia come riconoscimento del diritto delle minoranze a mantenere e sviluppare la religione come «elemento essenziale di identità» (art.5.1), sia nel senso di adottare misure di protezione e generalmente antidiscriminatorie comprendenti il fattore religioso (art.6.2), sia come impegno affinché le minoranze nazionali possano esprimere e manifestare liberamente il credo religioso (art.7) e stabilire forme istituzionali ed associative in cui esercitare tale libertà (art.8) sia, infine,

Il fine ultimo del documento è assicurare la «stabilità, la sicurezza democratica e il mantenimento della pace (nel) continente»: finalità in armonia con l'aspirazione ad un'Europa tollerante, ispirata a principi di pluralismo condivisi ed attuati nelle singole legislazioni nazionali.

La Convenzione-quadro, quindi, è un esempio di maturità dei progetti comunitari europei perché non si limita a prevedere la cooperazione costruttiva tra Stati, ma anche la più impegnativa forma di «cooperazione transnazionale» la cui realizzazione impone il coinvolgimento pieno delle autorità amministrative ad ogni livello gerarchico, e specialmente delle autorità locali e regionali. Tutto ciò, si ripete, nel rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale degli Stati.

Il preambolo è una dichiarazione di intenti che incide notevolmente sul sistema giuridico della comunità giuliano-dalmata.

Dal documento emerge l'impegno degli Stati-Parte all'adozione di misure sostanziali di promozione di una «eguaglianza effettiva tra i membri di una minoranza nazionale e quelli della maggioranza» (art.4.2)<sup>106</sup>.

Due disposizioni, poi, assumono uno speciale significato: l'art.16, secondo il quale: «Le Parti eviteranno di prendere misure che alterino la proporzione della popolazione nelle zone abitate da individui appartenenti ad una minoranza nazionale». La norma si preoccupa di prevenire e reprimere sul nascere surretizie politiche discriminatorie che possano produrre un effetto di squilibrio delle quote etniche componenti il bacino demografico territoriale, con le considerevoli ricadute che questo comporterebbe nella normativa locale. Perfino superfluo osservare la valenza storica di una norma-principio che si propone come garanzia di convivenza tra popoli su un territorio confinario circoscritto, ma assolutamente dilatabile all'intero orizzonte balcanico, tristemente noto per la tragedia umana della «pulizia etnica».

Notevole anche l'art.18 che non solo facoltizza specialmente gli Stati confinanti ad attuare accordi bi o multilaterali «al fine di assicurare la protezione di individui appartenenti alle minoranze nazionali» (art.18.1) ma prevede l'ipotesi di misure adeguate per incoraggiare la cooperazione transfrontaliera-

---

come proponimento a favorire la conoscenza della religione delle minoranze nazionali (art.12.1).

<sup>106</sup> Il criterio della eguaglianza effettiva va inteso in senso oltre che quantitativo, della sua estensione materiale, anche sul piano qualitativo, delle modalità della politica di integrazione, che rifiuta ogni tentazione assimilazionista (art.5.2).

Il principio ispiratore è il dialogo interculturale, in grado di relativizzare o superare la barriera delle frontiere nazionali, per assicurare la più ampia libertà di fruizione nell'accesso ai mezzi di comunicazione (art.9) sia nell'uso della lingua nazionale d'origine (art.10) e nel diritto di preservarla attraverso un efficace supporto organizzativo scolastico di insegnamento, sia nell'uso del nome e cognome del ceppo familiare e nella toponomastica (artt.11.1 e 11.3), sia per l'accesso ai gradi di istruzione (art.12).

ra» (art.18.2). È questo il segno dell'importanza assegnata dall'Europa alle politiche legislative locali di accordo per via negoziata diretta tra le Parti interessate, privilegiando la formula della «cooperazione transfrontaliera» come mezzo per la soluzione delle questioni di convivenza tra gruppi minoritari stanziali. Occorre anche aggiungere che l'Italia si è dotata di un ulteriore strumento di tutela con l'adozione del TU di disposizioni sulla disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvata con d.lgs. 25 luglio 1998, n.286: un complesso normativo che assume uno speciale peso se inserito nel contesto di una realtà di confine<sup>107</sup>.

In un quadro di intese transfrontaliere e di cooperazione aperta tra Stati, un significativo progresso nel segno della condivisione e dell'attesa democratica è stato raggiunto dal d.lgs. 9 luglio 2003, n.215, con il quale si è inteso attuare la direttiva europea 2000/43/CE, relativa alla tutela del pari trattamento delle persone indipendentemente da razza e origini etniche. Di questo si dirà più oltre.

Pur non menzionando esplicitamente il fattore religioso, la tutela dell'elemento confessionale è sicuramente contemplata nella l.15 dicembre 1999, n.482 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche»), laddove prevede che la Repubblica promuove la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate nella presente legge» (art.1.2), la quale legge, tra le altre, annovera le popolazioni slovena e croata (art.2.1)<sup>108</sup>.

In linea con le direttive europee favorenti gli accordi di reciprocità, anche ricorrendo allo strumento delle intese, l'art.19 sostiene il modello della «cooperazione transfrontaliera e interregionale», sul quale sembra ormai saldamente orientato il futuro impianto delle relazioni bilaterali tra Italia, da un lato, e Slovenia e Croazia, dall'altro. Questo ci conferma la l.23 febbraio 2001, n.38 («Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della Regione Friuli-Venezia Giulia») che, rinviando ai due fondamentali atti di

---

<sup>107</sup> Nello specifico, l'art.43 d.lgs. n.286/1998 in primo luogo offre una nozione dei «comportamenti discriminatori» da intendere come quelli commessi «per motivi razziali, etnici, nazionali, o religiosi», ossia quei comportamenti che «direttamente o indirettamente comportino...» quella tipologia di lesioni di interessi e diritti soggettivi e, in secondo luogo, delinea i soggetti titolari di posizioni di forza («chiunque») o per motivi di servizio («pubblico ufficiale; incaricato di pubblico servizio; persone esercenti servizi di pubblica necessità»), o per organizzazione del lavoro («datore di lavoro»).

<sup>108</sup> Tale legge contempla estensivamente tutti i settori nei quali l'impiego della lingua d'origine corrisponde alla tutela d'esercizio di una libertà fondamentale dell'individuo appartenente alla minoranza nazionale. Così, l'uso della lingua nelle scuole materne, elementari e secondarie (art.4.1), l'adozione di toponimi ufficiali (art.10); il diritto al ripristino del nome e cognome originario (art.11.1); nell'ambito dei mezzi di comunicazione (artt. 12 e 14); la creazione di istituti di tutela culturale-linguistica (art.16). Cfr. VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche*», in *Diritti Umani. Cultura dei diritti* cit., p.931.

Strasburgo (la Carta Europea delle lingue nazionali e minoritarie del 1992 e la citata Convenzione-quadro del 1995), riafferma il principio della «promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale» (art.2.1, lett.d) per poi elevarlo a criterio ispiratore dei rapporti con la Slovenia «al fine di agevolare e favorire i rapporti tra le popolazioni di confine» (art.17).

Tale legge è il primo significativo strumento legislativo dell'ordinamento italiano che, ad integrazione della l.482/1999, prende in considerazione un paniere di diritti<sup>109</sup> della minoranza linguistica slovena «presente nelle Province di Trieste, Gorizia e Udine» (art.1.1)<sup>110</sup>.

La legge si concentra sulla disciplina di tutela dei diritti, attraverso l'istituzione di un Comitato paritetico istituzionale italo-sloveno, con sede a Trieste, deputato a sovrintendere ai problemi delle minoranze (art.3.1) e attraverso la fissazione dell'ambito territoriale di applicazione della legge, corrispondente al «territorio in cui la minoranza è tradizionalmente presente» (art.4.1)<sup>111</sup>.

Il modello della tutela diretta sul territorio della minoranza slovena, predisposto della l. n.38/2001 attraverso strumenti locali, ha poi registrato un importante sviluppo con il dPR 12 settembre 2007 («Approvazione della tabella dei Comuni del Friuli-Venezia Giulia nei quali si applicano le misure di tutela della minoranza slovena, a norma dell'art.4 l.23 febbraio 2001, n.38»). Il provvedimento ha approvato una tabella, predisposta dal Comitato istituzionale paritetico, che elenca i comuni e le frazioni nelle tre Province di Trieste, Gorizia ed Udine e successive integrazioni (art.1), che si possono avvalere delle tutele previste dalla l. 38/2001, ricorrendo agli uffici rivolti al cittadino.

#### *b) Legislazione regionale del Friuli-Venezia Giulia. Quanto alla legisla-*

---

<sup>109</sup> Il paniere di diritti elenca: 1.il diritto a conservare o a ripristinare il nome e cognome sloveno per i propri figli e il diritto all'uso di denominazioni in lingua slovena (art.7); 2.l'uso della lingua slovena nella pubblica amministrazione e di fronte all'autorità giudiziaria locale (art.8), negli organi elettivi (art.9), nelle insegne toponomastiche (art.10), nelle scuole pubbliche (art.11); 3. il sostegno ad attività ed iniziative culturali, scientifiche ed educative (art.16), per la cui gestione è riconosciuto il Teatro stabile sloveno di Trieste «*Slovensko stalvo gledališce*» (art.18); la tutela del patrimonio storico-artistico, comprensivo del patrimonio monumentale -e dunque, anche degli edifici di culto- (art.20); l'utilizzo di piani di programmazione urbanistica, ai fini di una salvaguardia estesa di beni storico-culturali (art.21).

<sup>110</sup> Disposizioni specifiche attengono l'ordinamento scolastico per la Provincia di Udine. L'art.12 l. n. 38/2001 prevede per le scuole materne insegnamenti relativi alla cultura locale «anche in lingua slovena» e, per le scuole primarie, l'inserimento curriculare dei predetti insegnamenti.

<sup>111</sup> Ciò conferma l'opzione del legislatore italiano verso l'attribuzione di poteri autonomi delle minoranze linguistiche, secondo il modello delle autonomie territoriali. Cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p.549.

zione regionale del Friuli-Venezia Giulia, oltre all'art.3 dello Statuto speciale regionale, oggetto di una giurisprudenza criticata in dottrina<sup>112</sup>, occorre menzionare alcune leggi locali.

Il quadro della legislazione locale nell'arco di un quarantennio ha descritto un'evoluzione costante, favorevole all'inquadramento democratico e pluralista della minoranze nazionali presenti in Regione. La l.r. 2 luglio 1969, n.11 («Interventi regionali per lo sviluppo delle attività culturali e contributi per la conservazione, valorizzazione e incremento del patrimonio bibliografico, storico e artistico e per lo sviluppo dell'istruzione universitaria e per la ricerca») sanciva una generica competenza dell'Amministrazione regionale ed istituiva una Commissione regionale per la cultura e l'arte (art.3); altrettanto generico era il rinvio alle minoranze linguistiche locali e alla valorizzazione delle realtà storico-culturali loro proprie (art.2, lett.e, h)<sup>113</sup>.

Assai più circostanziata, la l.r. 8 settembre 1981, n.68 («Interventi regionali per lo sviluppo e la diffusione delle attività culturali») non solo sottolineava gli scopi della tutela culturale offerta alle minoranze quali «momenti essenziali dell'esplicazione della persona umana» ed i principi ispiratori del pluralismo (art.1)<sup>114</sup>, ma sviluppava notevolmente il perimetro materiale delle tutele culturali e lo dinamizzava attraverso l'impulso dello sviluppo degli scambi culturali (art.2, lett. d, e)<sup>115</sup> con una attenzione speciale verso le regioni di confine in prospettiva internazionale ed europea (artt.3; 23, lett. a;

---

<sup>112</sup> Si veda SERGIO BARTOLE, «*Minoranze nazionali*», in Noviss. Dig. It., Appendice V, UTET, Torino, 1974, p.51. L'A. sottolinea la propulsione esercitata dalla legislazione regionale che ha agito in direzione opposta all'orientamento restrittivo della giurisprudenza costituzionale, contraria all'attribuzione di competenze regionali in materia di minoranze linguistiche. Cfr. anche ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p.545.

L'art. 3 dello Statuto F-VG replicava i contenuti dell'art.15 del Trattato di Parigi, ma del principio di parità di trattamento delle popolazioni minoritarie ometteva specificazioni, per rinviare ad ulteriori sviluppi del sistema garantista. Invero, nelle immediate circostanze in cui il legislatore veniva ad operare, quei fattori storici che sollecitavano una speciale attenzione garantista verso le comunità nazionali minoritarie erano i medesimi che in buona misura ne condizionavano pesantemente il buon esito. Sul punto, cfr. CIRO LIPARTITI, «*Minoranze nazionali*» cit., pp.758-759.

<sup>113</sup> Art.2, lett. e, h, l.r. F-VG n.11/1969: «...l'Amministrazione regionale incoraggia e sostiene (...): -e) le attività e iniziative intese alla valorizzazione del patrimonio culturale, storico, linguistico e delle tradizioni popolari della Regione; -h) le attività e iniziative riguardanti il patrimonio culturale delle minoranze linguistiche».

<sup>114</sup> Art.1, l.r. F-VG n.68/1981: «La Regione riconosce nella cultura un valore essenziale e un insostituibile strumento di libertà e di civiltà. A tal fine favorisce lo sviluppo e la diffusione delle attività culturali, riconoscendone la funzione di momenti essenziali ed autonomi della formazione ed esplicazione della persona umana; promuove e coordina nel rispetto dei principi fondamentali del pluralismo, ogni iniziativa diretta ad elevare il livello culturale».

<sup>115</sup> Art.2, l.r. F-VG n.68/1981: «Per il raggiungimento delle finalità enunciate (...) l'Amministrazione regionale promuove (...): -d) le attività intese allo sviluppo degli scambi culturali; -e) le attività volte alla tutela e alla valorizzazione della lingua e cultura friulana e delle altre lingue e culture locali».

24 e 25)<sup>116</sup>. La materia è stata oggetto di un significativo progresso, manifestato su due versanti paralleli e strettamente comunicanti: l'organizzazione degli enti, con una distribuzione di competenze tra Province e Regione (ex artt. 20 e 21, lett.b)<sup>117</sup> ed il maggior ruolo di rappresentanza formale e sostanziale riconosciuto alla comunità slovena nella Commissione regionale per la cultura (ex artt. 4 e 6, lett.i)<sup>118</sup>.

Particolare attenzione va assegnata alla recente l.r. 11 novembre 2007, n.26 («Norme regionali per la tutela della minoranza linguistica slovena»), che si presenta come normativa al contempo di continuità con la disciplina interna (ex art.1.3) e di aggiornamento con gli attuali orientamenti di politica di integrazione europea ai cui strumenti formali fa immediato rinvio all'art.1.2, lett.h<sup>119</sup>.

La legge sottolinea l'elemento della diversità come punto di avvio di un dialogo interculturale (art. 3.1 e 4.2)<sup>120</sup>, da sviluppare attraverso il principio di integrazione nella reciprocità di condizioni (art.3.2 e 3.3)<sup>121</sup>. Per assicura-

<sup>116</sup> L.r. F-VG n.68/1981, art.3: «I contributi sono assegnati con priorità per le iniziative [sui] seguenti obiettivi: (...) – favorire il pieno inserimento della Regione in una più vasta rete di scambi culturali e scientifici con le regioni circostanti e, in genere, con i Paesi europei»; art.23, lett.a: «La Regione promuove iniziative e manifestazioni volte allo sviluppo degli scambi culturali»; art.24: « (...) la Commissione Regionale per la cultura terrà conto, in via prioritaria, delle iniziative di scambio con le regioni contermini italiane e straniere»; art.25: «La Regione sostiene (...) le attività rivolte alla tutela e valorizzazione della lingua e cultura friulana e delle altre lingue e culture locali di origine slovena (...)».

<sup>117</sup> L.r. F-VG n.68/1981, art.20: « (...) spetta alla Provincia promuovere e sostenere con appositi contributi le attività culturali di livello provinciale e locale [svolte da enti e istituzioni culturali] non compresi tra gli organismi riconosciuti. Particolare attenzione sarà riservata all'attività programmata da enti e associazioni appartenenti alla minoranza slovena»; art.21, lett.b: «La Regione promuove [gli enti e associazioni volti al] recupero e valorizzazione del patrimonio archeologico, artistico, storico ed etnico del F-VG».

<sup>118</sup> L.r. F-VG n.68/1981, art.6, lett.i: « [la Commissione regionale per la cultura è composta] ...da otto rappresentanti di associazioni ed istituzioni culturali tra le più significative del F-VG (...) di cui almeno due appartenenti alla minoranza slovena».

<sup>119</sup> L.r. F-VG n.26/2007, art.1.2, lett.h, che rinvia allo: «(...) Strumento di iniziativa centro-europea per la tutela dei diritti di protezione delle minoranze, sottoscritto a Budapest il 15 novembre 1994»; art.3, che rinvia alle l. 482/1999, 38/2001 e d.lgs. 223/2002.

<sup>120</sup> L.r. F-VG n.26/2007, art.3.1: «Nei rapporti istituzionali di carattere internazionale la Regione promuove e sostiene (...) le politiche e iniziative atte a rafforzare e valorizzare le diversità culturali e linguistiche, con particolare attenzione a quelle legate alla presenza di minoranze linguistiche sul territorio»; art.4.2: «La Regione sostiene la realizzazione di progetti comuni, atti alla valorizzazione delle diversità culturali e linguistiche e al rafforzamento del concetto di interculturalità».

<sup>121</sup> L.r. F-VG n.26/2007, art.3.2: «In particolare, nell'ambito dei rapporti istituzionali con la Repubblica di Slovenia, la Regione promuove e dà impulso a iniziative atte a garantire il miglioramento del livello di tutela della minoranza linguistica slovena presente nel F-VG e della comunità italiana in Slovenia (...)»; art.3.3: «In accordo con le autorità della Repubblica di Slovenia (...) possono essere avviate forme di collaborazione (...) al fine di migliorare l'integrazione delle due minoranze

re questo progetto, che fa tesoro di alcune episodiche frizioni diplomatiche tra Italia e Slovenia<sup>122</sup>, si dà un innovativo impulso al fattore organizzativo, non solo con l'istituzione di un Albo regionale delle organizzazioni (art.5.1), ma riconoscendo il peculiare significato delle organizzazioni di minoranza (art.6.1, 6.8)<sup>123</sup>, per giungere all'istituzione di una Conferenza regionale sulla tutela della minoranza linguistica slovena (art.10.1). Oltre al riepilogo della precorsa normativa sulle garanzie per l'uso della lingua (artt.11, 12 e 13), appare rilevante l'inserimento di una disciplina orientata ad azioni di tutela di settore (art.14.1)<sup>124</sup> focalizzata sul patrimonio storico-culturale (art.15)<sup>125</sup>.

*c) Legislazione nazionale croata e slovena.* Occorre avvertire preliminarmente che il problema minoritario italiano, nell'ottica slovena e croata, e diversamente da altre realtà etniche dell'area balcanico-occidentale, non confonde quei fattori nazionalisti, etnici e confessionali che hanno esacerbato la convivenza tra popoli nazionali, nella sfera geo-culturale serba. La flessibilità dei due ordinamenti giuridici è stata messa in luce da una tendenza storica a recuperare gli istituti giuridici tradizionali in una logica di «utile continuità» al progresso del diritto nazionale, attraverso un meccanismo di «riqualificazione» delle fonti consolidato di fatto dalla prassi costituzionale<sup>126</sup>.

---

nella realtà culturale, sociale ed economica transfrontaliera».

<sup>122</sup> Si allude al temporaneo raffreddamento dei rapporti tra i due Stati nel corso del 1992, dovuto allo squilibrio delle condizioni riservate negli Statuti per la comunità di minoranza slovena in Italia, distribuita tra Trieste, Udine e Gorizia. Le autorità slovene lamentavano il mancato rispetto del principio della cd. «reciprocità linguistica». Cfr. GIOVANNI RULLI, *Croazia e Slovenia cit.*, p.511.

<sup>123</sup> La menzionata l.r. F-VG n.26/2007 riconosce e regola le organizzazioni della minoranza linguistica slovena nella regione e ne istituisce l'Albo regionale (art.5.1) e considera come tali quelle «maggiormente rappresentative della minoranza» (art.6.1) precisandone la natura di «enti esponenziali di riferimento» della stessa (art.6.8).

<sup>124</sup> L.r. F-VG n.26/2007, art.14.1: «Ai fini della salvaguardia delle caratteristiche storico culturali del territorio di insediamento della minoranza linguistica slovena (...) è stabilita una adeguata rappresentanza (...) nella composizione degli organi collegiali regionali consultivi».

<sup>125</sup> L.r. F-VG n.26/2007, art.15: «L'Amministrazione regionale promuove (...) la realizzazione di iniziative dirette alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale storico e artistico della minoranza linguistica slovena, provvedendo in particolare, per mezzo del Centro regionale per la catalogazione e restauro dei beni culturali del F-VG, e avvalendosi dell'apporto conoscitivo e di consulenza delle istituzioni culturali e scientifiche della minoranza stessa, alla redazione e aggiornamento dell'inventario dei beni del patrimonio medesimo».

<sup>126</sup> Le nuove repubbliche di Slovenia e Croazia, dopo aver proceduto ad una epurazione delle fonti del diritto federale centrale jugoslavo, hanno proceduto alla «riqualificazione» di suoi elementi rilevanti. In Croazia, tale «conversione» dell'antico assetto giuridico si è attuata attraverso una ricomposizione delle fonti per cui sono stati dichiarati di «carattere sussidiario» il Codice di procedura civile e le leggi di diritto civile vigenti precedentemente al 6 aprile 1941, compreso il Codice civile austriaco (ABGB). GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale cit.*, p.57. Sul punto, diffusamente, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici cit.*, pp.183 ss.

Nelle due repubbliche ex asburgiche che si affacciano sul nostro confine orientale, la religione cattolica romana è dominante<sup>127</sup>. Analogamente alla Slovenia, la Croazia post-socialista si è aperta all'esperienza democratica non solo dei diritti riconosciuti ma anche degli istituti di verifica delle tutele e degli organi di controllo sulla correttezza della legge<sup>128</sup>. Introduce autorità di tutela avverso la cd. «*maladministration*» dei diritti umani – come l'*Ombudsman* (art.93 Cost.1990) – e ne rafforza il peso nella Cost. 2001, identificandolo con l'autorevolezza istituzionale del Presidente della Repubblica (art.93 Cost.Croazia 2001)<sup>129</sup>; prevede controlli di costituzionalità delle leggi (artt.122 e 125 Cost. Croazia), allargando in un secondo tempo i poteri della Corte Costituzionale (art.128 Cost.2001)<sup>130</sup>; sperimenta temerarie operazioni di ingegneria costituzionale modificando l'assetto del Parlamento da bi a monocamerale (art.70 Cost. 1990 e art. 146 Cost. Croazia 2001).

La propensione della cultura giuridica slovena e croata per i modelli occidentali è stata confermata dalla relativizzazione del «dogma socialista» sulla esclusione del controllo di legittimità costituzionale<sup>131</sup>.

La Repubblica di Croazia ha emanato la prima Costituzione democratica il 22 dicembre 1990: gli emendamenti del 2001 non hanno prodotto modifiche sostanziali dell'impianto, salvo un'incentivazione del tasso di democrazia, pluralismo e tolleranza<sup>132</sup>. Basti osservare che nel Preambolo alla Cost. 1990 la Croazia si dichiarava: «... a State of members of other nations and minorities who are its citizens: Serbs, Muslims, Slovenes, Czechs, Slovaks, Italians,

---

<sup>127</sup> Per la Slovenia, si veda LUCIA BETTI, «*Slovenia*», in Enc. Italiana, Appendice 2000, II, Treccani, Roma, 2000, p.690.

<sup>128</sup> Sulla graduale evoluzione degli istituti e la trasformazione dei quadri politici dirigenti nei due Paesi dei Balcani occidentali, si rinvia a EMANUELA COSTANTINI, *Da comunisti a socialdemocratici: l'evoluzione della sinistra croata dal 1989 al 1995*, e a ARMANDO PITASSIO, *Il tardo ritorno degli ex comunisti alla guida della Slovenia*, entrambi in AA.VV., *Dopo la pioggia. Gli Stati della ex Jugoslavia e l'Albania (1991-2011)*, (a cura di A. d'Alessandri e A. Pitassio), Argo, Lecce, 2011, rispettivamente pp.101-118 e pp.187-203.

<sup>129</sup> Art.93 Cost.2001: «The President of the Republic of Croatia shall represent and stand for the Republic of Croatia at home and abroad. The President of the Republic shall take care of regular and harmonized functioning and stability of the State government».

<sup>130</sup> Sul significato del controllo di costituzionalità nel quadro degli odierni modelli di sovranità nazionale, MAURIZIO FIORAVANTI, «*Sovranità nazionale*», in *Diritti Umani*, cit., pp.1328 ss.

<sup>131</sup> Avverte GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale* cit., p.229, che il dogma del diritto socialista della negazione di un controllo costituzionale «è stato a ben vedere un dogma relativo» nella Jugoslavia politicamente e giuridicamente non allineata. Si veda anche GIANNANTONIO BENACCIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., pp.192 ss.

<sup>132</sup> Art.14.1 Cost.Croazia 2001 aggiunge il «genere» tra i criteri «caratteristici» su cui fondare il principio di eguaglianza.

Hungarians, Jews and others...» mentre nella successiva Cost. Croazia 2001, la composita schiera delle minoranze nazionali ha visto espandere il suo perimetro etnico con l'ingresso di «Tedeschi, Austriaci, Ucraini e Ruteni». Questa polifonia di minoranze è stata poi corredata dall'attributo qualificante della «autoctonia», da inserire nel quadro di uno Stato concepito nella prospettiva tradizionale, come indiscutibilmente sovrano: una concezione che è insieme politica e di valori, cosicché ne risulta tutt'altro che estetico il richiamo<sup>133</sup>.

Per altro verso, le due Costituzioni croate mettono in luce lo strettissimo nesso che lega la lingua (art.12 Cost.), la religione (art.40 Cost. Croazia)<sup>134</sup> e l'idea di nazione (art.2 Cost. Croazia). Questi, infatti, vengono ormai percepiti dal costituente come fattori su cui edificare il principio di pluralismo (art.14 Cost. Croazia), specialmente negli Stati a composizione multi-etnica, che accolgono tra i valori costituzionali la libertà, i diritti umani e l'egualianza (art.3 Cost. Croazia).

Libertà confessionale e principio di identità nazionale delle minoranze (art.15.2 Cost. Croazia) divengono due chiavi di lettura dei valori perseguiti e tutelati dell'intero impianto costituzionale<sup>135</sup>.

Così, la religione è concepita come spazio civile non comprimibile, anche nell'evenienza di speciali condizioni di emergenza nazionale in grado di legittimare restrizioni profonde delle libertà minime e poco augurabili *deficit* democratici (art.17.1 e 17.2 Cost. Croazia). La religione è il bene giuridico da opporre all'intolleranza (art.39 Cost. Croazia)<sup>136</sup> ma anche un criterio d'orientamento sull'obiezione di coscienza al servizio militare (art.47.2 Cost. Croazia) e un valore di riferimento verso cui lo Stato laico afferma la sua opzione di neutralità (art.41 Cost. Croazia)<sup>137</sup>.

Soprattutto, in sintonia con la Slovenia, il legislatore di Zagabria vara un moderno sistema di autogoverno delle autonomie locali, impostato sulle Regioni e sulle Autonomie municipali (art.128 Cost. Croazia 1990, e

---

<sup>133</sup> VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., p.2. Per ulteriori aggiornamenti cfr. ID., «*Minoranze linguistiche*» cit., p.931 ss. Per una modalità di impiego, secondo la dogmatica socialista, dei concetti di «individuo» (in accezione spregiativa) e «persona» ed il consequenziale nesso con il riconoscimento dei diritti soggettivi, si veda RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati* cit., p.446.

<sup>134</sup> Art.40 Cost.Croazia: «Freedom of conscience and religion and free public profession of religion and other convictions are guaranteed».

<sup>135</sup> Art.15.2 Cost.Croazia: «Members of all nations and minorities are guaranteed freedom to express their national identity, freedom to use their language and script, and cultural autonomy».

<sup>136</sup> Art.39 Cost.Croazia: «Any call for or incitement to war, or resort to violence, national racial, or religious hatred, or any form of intolerance is prohibited and punishable».

<sup>137</sup> Art.41 Cost.Croazia: «All religious communities are equal before the law and separate from the State».

art.132 Cost. Croazia 2001) che, pur riflesso di un'organizzazione gerarchica, si muove nella direzione dell'autonomia e indipendenza degli enti locali (art.130 Cost. Croazia 1990), ossia delle «Unità e Corpi» (art.129 Cost. Croazia 1990) e «Contee» (art.131 Cost. Croazia 1990)<sup>138</sup>. Tant'è che le più significative modifiche costituzionali del 2001, nel segno del decentramento, della delega dei poteri e della «Supervisione» si concentrano sul regime delle Autonomie locali (artt.132-135 Cost. Croazia 2001).

Su tale impianto ha germogliato la l. 11 maggio 2000 («Legge sull'educazione e istruzione nella lingua e scrittura delle minoranze nazionali»)<sup>139</sup>.

Ad attuare nella scuola il cd. «bilinguismo obbligatorio», oltre all'art.8<sup>140</sup>, per il quale detti studenti: «accanto alla loro lingua e scrittura, studiano obbligatoriamente la lingua e scrittura croata (...)», concorrono ulteriori norme sulla documentazione pedagogica bilingue (art.11.1) e l'affermazione del valore ed «uso ufficiale paritetico» della lingua e scrittura (art.9)<sup>141</sup>.

Merita una speciale attenzione la l.cost. 13 dicembre 2002 («L. cost. sui diritti delle minoranze nazionali»), trattandosi di un testo esemplare sull'identificazione -tra gli altri valori ivi menzionati e protetti- tra lingua, religione e cultura della minoranza nazionale (art.2). Il richiamo alle Convenzioni internazionali ed europee sottoscritte dalla Croazia e il respiro normativo che si spinge sino ad elaborare una nozione di «minoranza nazionale» (art.5)<sup>142</sup>, fa di questo testo un documento programmatico di grande significato, incidente sull'impegno al rispetto dei diritti e libertà degli appartenenti alle minoranze nazionali, considerati cittadini partecipi delle garanzie dello Stato di diritto<sup>143</sup>.

---

<sup>138</sup> Per meglio apprezzare lo sviluppo costituzionale del principio di autogoverno e autonomia locale, si confronti il Capo IV (Local and Regional Self-government), artt.132-135, Cost. Croazia 2001.

<sup>139</sup> La legge sancisce il diritto delle minoranze nazionali ad un'istruzione ed educazione nella propria lingua e scrittura (art.1.1); a tal fine se ne prevede lo svolgimento in tutte le istituzioni scolastiche (art.2.1). Il rilievo costituzionale della garanzia supera il limite del criterio quantitativo, sia per fondare un'istituzione scolastica (art.3) sia per impartire l'insegnamento in classe (art.4.3), perché non saranno pregiudicate dall'esiguità del numero di studenti richiedenti lo specifico insegnamento nella lingua madre.

<sup>140</sup> VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., p.10.

<sup>141</sup> Lo spazio di controllo dell'autorità statale attraverso approvazioni ministeriali dei piani di studio (art.6.2), residua anche per i libri di testo, per dare luogo ad un notevolissimo momento di democrazia e pluralismo quando, all'art.15.2, viene permesso alle istituzioni scolastiche l'uso di «libri di testo provenienti dalla nazione madre (...)».

<sup>142</sup> Art.5, l.cost. 2002: «La minoranza nazionale (...) è 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 religiose diverse dagli altri cittadini e desiderano salvaguardare tutte queste peculiarità». Cfr. VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., p.2.

<sup>143</sup> Vi si afferma che tali diritti sono un corpo unitario ed «una parte indivisibile del sistema de-

La legge riepiloga il complesso di questi diritti e libertà: la salvaguardia della propria religione e della comunità religiosa è collocata tra i diritti strumentali (art. 7, punti 1-5) alla costruzione dell'identità del gruppo nei suoi valori unitari (lingua, scrittura, educazione, simboli, tradizioni culturali). L'art. 7, punti 6-10 è invece dedicato ai mezzi strumentali che di quei diritti permettono l'attuazione (mezzi di informazione, principio di organizzazione, di rappresentanza, di partecipazione).

La seconda parte della l. cost. 2002 (artt. 9-22) elenca singolarmente diritti e libertà delle minoranze nazionali. Il diritto all'uso «paritetico» della lingua madre è ampiamente riconosciuto ed armonizzato col principio dell'autonomia territoriale, con l'unico correttivo della sussistenza di una proporzione minima di abitanti che usufruiscano della lingua madre<sup>144</sup>.

Il fattore religioso prorompe con decisione in tutte le disposizioni intese a tutelare cultura e tradizioni delle minoranze nazionali, sia quando si tratti di assicurare i vincoli culturali che legano la minoranza al popolo d'origine («... i rappresentanti delle minoranze nazionali mantengono liberamente i rapporti con il popolo con il quale condividono le stesse caratteristiche etniche, linguistiche, culturali e religiose» art.16.1); sia che si tratti di assicurare la sola libertà di espressione della propria appartenenza religiosa (art.16.4); sia che si vogliano garantire gli strumenti di trasmissione -siano essi i *mass-media*, o le più tradizionali istituzioni bibliotecarie e museali- della storia, identità e religione della minoranza (artt.17.1 e 17.2).

Altra notevole attuazione dei principi di democrazia partecipativa infusi nella Cost.1990, è espressa nel gruppo normativo che prevede il diritto di rappresentanza degli appartenenti alle minoranze nazionali nei consigli eletti in tutti i livelli istituzionali: rappresentanti (da uno a tre) potranno sedere nei banchi del Parlamento nazionale croato (art.19.1); simili garanzie varranno negli organismi rappresentativi «delle unità dell'autogoverno locale e di quello territoriale regionale» (art.20.1), in virtù delle quali « (...) bisogna assicurare la rappresentanza proporzionale dei membri» (artt.22-23). In tal

---

mocratico» (art.3.1) ed eticamente inscindibili dallo stesso, perché «contribuiscono a promuovere lo sviluppo della Repubblica di Croazia» (art.3.2). Lo spirito di tolleranza viene riaffermato come criterio di interpretazione della legge (art.8).

Al divieto di atti discriminatori (art.4.4) si associa quello all'adozione di misure che possano alterare la proporzione demografica nei territori in cui risiedono le minoranze nazionali (art.4.5) e che, in ogni caso, il criterio della rappresentanza numerica degli appartenenti ad esse non è un fattore condizionante del riconoscimento di diritti e libertà (art.4.6).

<sup>144</sup> Art.12.1, l.cost. 2002: «L'uso paritetico ufficiale della lingua e della scrittura (...) viene realizzato nel territorio dell'unità e dell'autogoverno locale quando gli appartenenti ad una singola minoranza nazionale costituiscono almeno un terzo degli abitanti di tale unità». Cfr. VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., p.14.

senso, uno strumento concreto e di inedita incisività per una partecipazione attiva alla gestione della cosa pubblica è nell'istituzione di un Consiglio per le minoranze nazionali, a nomina governativa (art.34) con potestà di «(...) esaminare, proporre, regolare e risolvere» questioni relative alle libertà e diritti di tali minoranze (art.35)<sup>145</sup>.

Ispirata al modello delle liberal-democrazie occidentali -vera svolta dai moduli d'apparato graditi al sistema socialista- la l.cost. 2002 sancisce, infine, un meccanismo di controllo di costituzionalità delle leggi, con facoltà di invocazione della pronuncia della Corte costituzionale in caso di violazione dei diritti e libertà sin qui elencati (art.38.3)<sup>146</sup>.

La Repubblica di Slovenia si è dotata di un prezioso titolo di accesso al *club* degli Stati membri della Comunità europea quando, il 23 dicembre 1991, l'anno della raggiunta indipendenza nazionale, ha dato vita alla nuova Costituzione democratica. Una serie di emendamenti introdotti per legge costituzionale hanno condotto, nel 2006, ad una versione aggiornata della Carta fondamentale che, rimanendo fedele alle linee programmatiche originarie, ha meglio definito alcuni aspetti dell'assetto democratico, quali l'autogoverno locale (art.43 Cost.Slovenia)<sup>147</sup>, le ipotesi di trasferimento di sovranità dei poteri dello Stato (art.3a Cost.Slovenia)<sup>148</sup> e il principio di non discriminazione (art.14 Cost.Slovenia)<sup>149</sup>.

La criticità delle relazioni italo-slovene, vertenti sulla questione delle antiche rivendicazioni della minoranza italiana giuliano-dalmata e specialmente dell'Istria, relative alla restituzione delle proprietà confiscate, ha conosciuto un progressivo rischiarimento, suggellato dal varo di rapporti internazionali

---

<sup>145</sup> Degna di nota è la cura del governo affinché l'operato del Consiglio non diverga dagli scopi istituzionali. A ciò procede con una forma di controllo *ex ante* «al momento delle nomine» dei componenti di quest'organo, facendo attenzione a non esorbitare dal campo delle verifiche riguardanti il rispetto della «(...) identità e particolarità, nonché i valori storici, etnici, culturali e qualsiasi altra diversità» (art.36.4). Cfr. VALERIA PIERGIGLI, *Ibidem*.

<sup>146</sup> Art.38.3, l.cost. 2002: «I consiglieri delle minoranze nazionali ossia i rappresentanti delle minoranze nazionali e il Consiglio per le minoranze nazionali hanno il diritto (...) di sporgere una denuncia costituzionale presso la Corte costituzionale (...) qualora valutassero (...) che sono stati violati i diritti e le libertà degli appartenenti alle minoranze nazionali (...)».

<sup>147</sup> L.cost. 15 giugno 2004 di riforma ed inserimento di un art.43.3 Cost.Slovenia: «The law shall provide measures for encouraging the equal opportunity of men and woman in standing for election to State authorities and local community authorities». Si veda anche l'art. 9 e 159 Cost.Slovenia.

<sup>148</sup> L.cost. 2003 che introduce un art.3a Cost.Slovenia: «(...) Slovenia may transfer the exercise of part of its sovereign right to international organizations which are based on respect for human rights and fundamental freedoms, democracy and the principles of the rule of law (...)».

<sup>149</sup> L.cost.15 giugno 2004 di riforma art.14 Cost.Slovenia.

di collaborazione miranti a stabilizzare la regione nel lungo termine<sup>150</sup>. A consolidare tale orientamento ha contribuito, nel luglio 1997, una coraggiosa politica di emendamenti costituzionali, sollecitati in sede europea dal «Compromesso Solana» (1995) che importò la revisione del rigoroso regime sancito dall'art.68 Cost. sul diritto di proprietà degli stranieri in Slovenia<sup>151</sup>.

La minor concentrazione pluri-etnica, rispetto ad altri Stati della cintura balcano-occidentale, non ha indotto il costituente sloveno a sorvolare su strumenti generali di deterrenza: la formula giuridica di «incostituzionalità» di qualsivoglia espressione di violenza o odio razziale, ex art.63.1 Cost. vuole perciò essere una censura estrema ai seppur remoti rigurgiti di intolleranza<sup>152</sup>. D'altra parte la Slovenia si è incamminata su un sentiero di relazioni di buon vicinato e di *partnership* internazionale, riconoscendo clausole privilegiate in favore delle due maggiori comunità nazionali autoctone dell'Italia e dell'Ungheria (art.5.1<sup>153</sup>, 11<sup>154</sup>, 64.2 e 64.4 Cost. Slovenia)<sup>155</sup>, per la tutela

---

<sup>150</sup> Si allude all'Intesa trilaterale di collaborazione tra Italia, Slovenia ed Ungheria, del 23 ottobre 1996, sostenuta con tenacia dal Presidente sloveno Milan Kučan. Sul ruolo strategico, ma sottovalutato, dell'Italia per l'integrazione europea di Croazia e Slovenia nei primi anni '90, cfr. TITO FAVARETTO, *Per una visione coerente degli interessi italiani nell'Europa dell'est*, in *Limes*, cit. pp.197 ss.

<sup>151</sup> L'art.68 Cost. Slovenia è stato oggetto di due revisioni per legge costituzionale: una prima volta (1997) il testo risultava: «Gli stranieri possono acquisire il diritto di proprietà sugli immobili [alle condizioni stabilite dalla legge] oppure se previste da un trattato internazionale ratificato dalla Camera di Stato [in base al principio di reciprocità]». Nella successiva l.cost. del 2003, il testo dell'art.68 Cost. veniva emendato nelle parti inscritte entro le parentesi quadre.

Occorre ancora qui aggiungere che nel cd. «Compromesso Solana» (13 agosto 1995) l'allora presidenza spagnola di turno alla Commissione Europea esprimeva al Ministro degli Esteri sloveno, Zoaran Thaler, «il grande interesse alla firma» della proposta per una formula di compromesso: un consenso che avrebbe concretato un «determinante presupposto» in vista della firma della UE all'Accordo di Associazione della Slovenia. Lo scambio di lettere tra UE e Slovenia prevedeva l'impegno di quest'ultima «a liberalizzare l'accesso alla proprietà immobiliare dei cittadini degli Stati membri dell'Unione (che avessero dimostrato la residenza legale per tre anni nel territorio nazionale) su basi non discriminatorie, tenendo in conto il principio di reciprocità».

<sup>152</sup> Art.63.1 Cost. Slovenia: «Any incitement to national, racial, religious or other discrimination, and the inflaming of national, racial, religious or other hatred and intolerance are unconstitutional».

<sup>153</sup> Art.5.1 Cost. Slovenia: «In its own territory, the State shall protect human rights and fundamental freedoms. It shall protect and guarantee the right of the autoctonus Italian and Hungarian national communities».

<sup>154</sup> Art.11 Cost. Slovenia: «The official language in Slovenia is slovene. In those municipalities there Italian or Hungarian national communities reside, Italian or Hungarian shall also be official languages».

<sup>155</sup> Art.64.4 Cost. Slovenia: «The position of the Italian and Hungarian national communities and the manner in which their rights are exercised in the geographic areas where they live, the obligation of the self-governing local communities for the exercise of these rights, and those rights which the members of these national communities exercise also outside these areas, shall all be regulated by law. The rights of both National communities and their members shall be guaranteed irrespective of the number of members of these communities». Cfr. VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche*» cit., p.931.

dei diritti basici. Tutele che, riversate nella legislazione ordinaria e nella normativa municipale statutaria dell'area istriana, sono state concepite da quel legislatore come «strumentali» alla salvaguardia dell'identità di tali comunità autoctone in vista di un accoglimento nell'Europa comunitaria<sup>156</sup>. L'inclusione di una specifica norma per la comunità Rom (art.65 Cost.Slovenia) ha posto in essere una singolare gerarchia nei diritti di tutela riconosciuti alle minoranze allogene territoriali.

Gli accenti di una normativa privilegiaria si sono riflessi nel sistema municipale sia circa la libertà del bilinguismo riconosciuta nella forma della coufficialità<sup>157</sup> per le comunità nazionali residenti italiana e ungherese (art.11 Cost.Slovenia), sia riguardo alle garanzie rappresentative nei consessi elettivi, giacché nell'Assemblea Nazionale due seggi sono riservati ai deputati rappresentanti le due menzionate minoranze<sup>158</sup>. Anche il principio di rappresentanza elettiva ed il regime elettorale disegnato all'art.80 Cost. è stato oggetto di riforma nel 2000, con la concessione di nuovi spazi ai diritti delle comunità nazionali locali<sup>159</sup>.

L'elemento dell'autoctonia nella dimensione locale già individuato nell'art.14.1 Cost., che dichiara un generale principio di non discriminazione e il diritto di eguaglianza nelle garanzie sui diritti umani e le libertà fondamentali, riappare corredato di nuove tutele all'art. 138 che declama i diritti fondamentali dell'uomo, la democrazia, la convivenza, la solidarietà. In questa linea si colloca l'introduzione dell'*Ombudsman*, quale strumento di effettiva tutela giurisdizionale di quei diritti che, in un assetto organico decentrato, viene istituito anche nelle Autonomie locali (art. 159 Cost. Slovenia)<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> Questa, la valutazione, condivisibile, di VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., p.13.

<sup>157</sup> Si osserva in dottrina che il criterio della coufficialità linguistica nelle zone territorialmente circoscritte e qualificate dalla presenza delle minoranze nazionali autoctone si pone come una «demarcazione chiara» tra l'italiano e l'ungherese rispetto alle altre presenze territoriali minoritarie, tra l'altro numericamente più significative. Ciò per precisare che il costituente sloveno ha introdotto all'art.64 Cost. una tutela costituzionale che prescinde sostanzialmente da criteri quantitativi (il numero dei parlanti la lingua), per dare massima ampiezza al rilievo culturale di quella presenza etnica *in loco*. Si veda VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., pp.3, 7 e spec. 10 e 15.

<sup>158</sup> Circostanza che rafforza l'osservazione secondo cui quello operato dagli artt.11 e 64 Cost. circa le comunità etniche autoctone sarebbe un «richiamo non generico», VALERIA PIERGIGLI, *Ult.loc.cit.*, p.2.

<sup>159</sup> Cfr. l.cost. di riforma del 25 luglio 2000 (G.U. Rep.Slovenia, No.66/00) ha inciso sull'art.80.5 Cost.Slovenia 2006: "Deputies, except for the deputies of the National communities, are elected according to the principle of proportional representation...". In proposito, l'art.80.3 afferma che: "One deputy of the Italian and one deputy of the Hungarian National communities, shall always be elected to the National Assembly".

<sup>160</sup> Art.159 Cost.Slovenia: «In order to protect human rights and fundamental freedoms in relation

Per quanto attiene a questo studio -nel quale si è inteso mettere in luce la stretta connessione tra fattori nazionale, linguistico-culturale e confessionale delle minoranze nazionali- occorre ancora sottolineare, da un lato, la scelta separatista in materia confessionale (art.7.1 Cost.Slovenia) che però non contraddice alla stipula di Accordi concordatari con la Santa Sede ma solo puntualizza l'accoglimento del principio di neutralità come criterio di orientamento della politica ecclesiastica<sup>161</sup>. Dall'altro lato, l'enunciazione del principio di libertà di coscienza (ex art.41.1 Cost.Slovenia) apre nuovi versanti sui limiti di sindacabilità delle condotte e di conformità costituzionale delle future leggi in materia<sup>162</sup>. L'allineamento democratico del Paese che predispone precisi strumenti di controllo di legittimità delle leggi in capo alla Corte costituzionale, è così compiuto<sup>163</sup>.

Sorvolando sulle altre disposizioni costituzionali che pongono norme generali di garanzia al diritto di libertà individuale e collettivo nell'esercizio del proprio credo o convinzione religiosa e nelle modalità della sua esplicazione, si vorrà qui rammentare ancora, per l'impatto nella legislazione ordinaria e in quella statutaria adriatica, il diritto garantito dallo Stato ad una formazione scolastica specifica (art.57.3, Cost. Slovenia)<sup>164</sup>, il diritto di assemblea e associazione (art.42.2 Cost. Slovenia)<sup>165</sup> nonché il regime di tutela e valorizzazione dei beni culturali, con ciò estendendo la legislazione d'intervento su tutto il patrimonio storico-monumentale, anche religioso, (artt.73.1 e 73.2 Cost. Slovenia)<sup>166</sup> così richiamando un sistema di competenze congiunte Stato-Comunità locali, già strutturato nella legge sulle comunità autogestite delle nazionalità del 5 ottobre 1994<sup>167</sup>, che attuava ampiamente il modello decentrato.

---

to state authorities, local self-government authorities and bearers of public authority, the office of the Ombudsman for the rights of citizens shall be established by law. Special Ombudsmen for the rights of citizens may also be established by law for particular fields».

<sup>161</sup> Artt.7.1 Cost. Slovenia: «The State and religious communities shall be separated».

<sup>162</sup> Art. 41.1 Cost. Slovenia: «Religious and other beliefs may be freely professed in private and public life».

<sup>163</sup> Art. 160 Cost. Slovenia: «The Constitutional Courts decides: on the conformity of laws with the Constitution; (...) on the conformity of local community regulations with the Constitution and with laws (...)».

<sup>164</sup> Art. 57.3 Cost. Slovenia: «The State shall create the opportunities for citizens to obtain a proper education».

<sup>165</sup> Art. 42.2 Cost. Slovenia: «Everyone has the right to freedom of association with others».

<sup>166</sup> Art. 73.1 e 73.2 Cost. Slovenia: «Everyone is obliged in accordance with the law to protect natural sites of special interest, rarities and cultural monuments».  
«The State and local communities shall promote the preservation of the natural and cultural heritage».

<sup>167</sup> Legge sulle comunità autogestite delle nazionalità, 5 ottobre 1994, n.009-01/13-6/3, espressamente rivolta al riconoscimento del sistema di autogoverno delle comunità etniche italiana ed ungherese.

*d) Gli Statuti transfrontalieri di autonomia delle nazionalità (Regione istriana; Città di Rovigno; Comune di Isola e di Pirano; Città di Capodistria). Progressiva centralità della normativa localistica nel quadro comparato italo-croato-sloveno.*

L'analisi degli Statuti delle comunità locali misitilingui nella regione istrogiuliano-dalmata offre uno spaccato di notevole interesse, anche per la valenza storicamente consolidata delle fonti giuridiche dalmate<sup>168</sup>, a proposito del regime di garanzie e tutele normative sulle libertà delle minoranze nazionali. Conformemente al dettato costituzionale, Slovenia e Croazia si sono orientati al modello del «*self-governing*» delle comunità locali (art.139 Cost. Slovenia; artt.132 ss. Cost. Croazia 2001), ossia di Regioni e Municipalità<sup>169</sup> la cui importanza è venuta crescendo a seguito della delega costituzionale (ex art 121 Cost. Slovenia; artt.125 e 128 Cost. Croazia 2001). Questo modello di regionalismo avanzato attribuisce loro larghe potestà pubbliche intese ad incrementare alcune precipue funzioni dello Stato amministrativo ed a decongestionare le tensioni politiche ed economiche concentrate nell'area istriana<sup>170</sup>. Sarà opportuno osservare che le scelte normative adottate negli Statuti di autonomia riflettono fedelmente il grado di maturazione raggiunto dall'ordinamento nella sua interezza. Viene qui in considerazione non solo lo spazio riservato al principio di rappresentatività, o a quello del pluralismo, e all'introduzione di organismi muniti di competenze di controllo e tutela giurisdizionale specifica, come la Commissione per le questioni etniche o l'*Ombudsman* monocratico presso i comuni mistilingue<sup>171</sup>, ma anche, e non ultimo, al meccanismo di controllo di costituzionalità delle leggi: istituto negletto dal perento diritto sovietico, ma rapidamente recuperato dal modello socialista «atipico» titino che, in virtù della sua natura «ribelle» si era guadagnato il titolo-demerito di «non allineato»<sup>172</sup>.

<sup>168</sup> Esiste una consolidata ed antichissima tradizione giuridica statutaria delle comunità locali istriano-dalmate, di cui fece tesoro il Codice serbo di Stefano Dusan (*Zakonik Cara Dusana*) del XIV sec. Vedi RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati* cit., p.424. Degno di menzione per la dedizione alla tematica delle fonti alto-adriatiche, è UGO INCHIOSTRI, *Il diritto statutario di Parenzo, Coana, Parenzo, 1910; Id., Accenni agli ebrei nei documenti e negli Statuti dalmati del medioevo*, in Estr. Archivio Storico della Dalmazia, 1930, gennaio.

<sup>169</sup> Si intende per «municipalità» la comunità (se urbana, con un minimo di 20.000 abitanti) in grado di governare bisogni e interessi dei suoi residenti, e dotata di un sistema di organi di autogoverno (Consiglio Municipale e Comitato di Supervisione), a ciò preposti.

<sup>170</sup> MARIA PAOLA PAGNINI-MARCO GALLI, *Contesa tra due patrie, l'Istria sceglie il regionalismo*, in *Limes*, cit., pp.173 ss.

<sup>171</sup> VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., p.14.

<sup>172</sup> È stato correttamente osservato che il meccanismo di controllo giudiziario di costituzionalità è stato al centro delle attese di una dottrina speranzosa che il legislatore balcanico si emancipasse dai

Pur trattandosi di atti normativi molto diversi tra loro, sia per l'origine della fonte – lo Statuto della Città di Rovigno (2002) e gli Statuti della Regione Istriana riflettono, ad esempio, l'ordinamento giuridico croato, a fronte delle altre Carte delle municipalità slovene- sia per la differente configurazione degli enti locali esercenti – si affiancano Statuti cittadini, comunali e della più estesa entità regionale dell'Istria-, la loro comparazione esprime una compiuta armonizzazione e sintonia con i principi democratici di libertà e tolleranza di cui la Comunità europea auspica l'estensione e il radicamento in tutta l'area dei Balcani occidentali.

Gli Statuti della Regione Istriana (2006)<sup>173</sup> (in seguito, SRI), ad essi allineandosi le altre Carte statutarie dell'autonomia, sanciscono in prima battuta il principio del riconoscimento della equiparazione linguistica, adottando il modello del cd. «bilinguismo totale»<sup>174</sup>. La formula semantica è variabile, poten-

---

legacci ideologici «o meglio verso l'idea che sorregge l'istituto, dell'esistenza di *standard* di giustizia extrapositivi, extrastorici, extramateriali capaci di incrinare l'idea già rivoluzionaria (francese) della *souveraineté nationale*».

Di certo, il riconoscimento di un istituto di controllo di vertice costituzionale costituisce un «importante passo verso l'edificazione dello «Stato di diritto» declamato dalle prime Carte costituzionali successive al 1989». Così, GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale* cit., p.227. Sul punto, cfr. art.192 Statuto della Città di Capodistria (2006): «Il Sindaco, o il Consiglio Comunale, ha la facoltà di rivolgersi alla Corte Costituzionale con richieste di verifica sulla costituzionalità e sulla legalità delle disposizioni dello Stato, che ineriscono (...) ai diritti del Comune».

<sup>173</sup> Si intende per «Regione Istriana» una delle venti regioni costituite dal 1993 entro la Repubblica di Croazia. Qui si prenderà a riferimento lo Statuto del 2006 come modello della serie di omologhi Statuti emanati dall'Assemblea della Regione Istriana il 30 marzo 1994, 9 aprile 2001 e 5 ottobre 2009. Il Preambolo, in tutti gli Statuti, afferma che: «Considerato che (...) -L'Istria, territorio in cui ogni cittadino e comunità godono di pieni diritti di espressione, rispetto e garanzia di sviluppo della libertà e della coscienza etnica, religiosa, culturale, politica, linguistica (...); -L'Istria è un territorio in cui i cittadini appartenenti alle varie comunità sociali, etniche e religiose, hanno il diritto di partecipare agli affari regionali e locali».

Per lo SRI 2009, poi, il Titolo III (artt.18-34) è dedicato alle minoranze nazionali ed in particolare l'art. 24 è diretto al riconoscimento dei diritti degli appartenenti alla comunità nazionale italiana. Occorre ancora rilevare che questi Statuti hanno costituito un autentico banco di prova sul reale orientamento della politica legislativa della Croazia, in ordine alla tutela e riconoscimento della minoranza nazionale italiana. Il sistema statuario autonomista fu, infatti, oggetto di un sistematico fuoco di fila: un primo tempo lo SRI 1994, letteralmente smantellato dalla Corte Costituzionale croata riguardo al bilinguismo (sent. 2 febbraio 1995), poi, lo SRI 2001 fu emendato dal Governo che, intese addirittura sospenderne i principi innovativi ivi adottati (in partic., il concetto di «istriantità» (art.23); l'istituzione di una Commissione permanente entro l'Assemblea regionale, a maggioranza italiana e con poteri di indirizzo e di assenso). Sul punto, il quadro esaustivo, ma anche critico della condotta «confusa e contraddittoria» seguita dalla Croazia, in VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., p.16.

<sup>174</sup> Osserva Pizzorusso che le variabili italiane scelte come mezzi di tutela delle minoranze oscillano tra «bilinguismo totale» e «separatismo linguistico». Quest'ultima opzione è quella adottata nella Provincia di Gorizia e Trieste. Cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., p.548.

dosi ravvisare espressioni quali «equiparazione»<sup>175</sup>, o «pariteticità»<sup>176</sup> o anche, di riconoscimento di «ufficialità»<sup>177</sup> della lingua, lasciando intatto il principio di garanzia linguistica. Ma da questo principio capitale ne discendono altri, relativi all'uso della lingua madre in tutti i rapporti istituzionali e privati che legano il singolo alla comunità: dal percorso educativo prescolare sino all'università, alla toponomastica, all'uso corretto o ricostituito dei nomi e cognomi originari, alle insegne, all'impiego della lingua nei procedimenti giudiziari e amministrativi sino alle pratiche burocratiche che interrelano il cittadino con gli enti territoriali di riferimento attraverso la produzione di documenti ufficiali<sup>178</sup>. Un'applicazione esemplare della libertà d'uso della lingua nazionale nel rito matrimoniale è sancita dagli Statuti di Capodistria, art.114, per il quale: «I matrimoni si celebrano in lingua slovena ovvero in italiano, oppure in entrambe le lingue, se ciò viene richiesto dagli sposi», mentre l'art.72 dello Statuto di Pirano adotta il criterio della contestualità linguistica: «Se i coniugi sono appartenenti alla Comunità Nazionale Italiana, la stipulazione del vincolo matrimoniale si svolge in lingua italiana. Se [vi appartiene] solo uno dei coniugi la stipula del vincolo matrimoniale si svolge sia in lingua italiana che slovena, nel caso in cui i coniugi, di comune accordo, non decidano per l'unica lingua».

Sebbene non si accenni esplicitamente alla libertà religiosa, essa è sottintesa nelle norme poste a tutela delle tradizioni culturali ed etniche. Nello Statuto dell'Istria la previsione è duplice, sia in senso attivo (con la promozione) che passivo (con la protezione)<sup>179</sup>, con ulteriori precisazioni normative del caso<sup>180</sup>; Rovigno mette in risalto le «peculiarità etniche e culturali autoctone», all'art.6.2<sup>181</sup>.

Un notevole passo in avanti nella costruzione di un pluralismo attivo, in cui la «Comunità» di minoranza non solo è riconosciuta come soggetto autonomo, ma le si garantisce uno spazio istituzionale di collaborazione pro-

<sup>175</sup> SRI 2006, art.6; Statuto del Comune di Isola 1999 (in seguito, SCI), art.4.

<sup>176</sup> Statuto della Città di Rovigno 2002 (in seguito, SCR), art.28; Statuto del Comune di Pirano 2007 (in seguito, SCP), art.3.3.

<sup>177</sup> Statuto della Città di Capodistria (in seguito, SCC), art.7.

<sup>178</sup> SRI 2006, artt.24, 25.2, 26 e 27; SCR 2002, artt.7.1 e 7.2, 17 nonché artt.29-31; SCC 2006, artt.109-120; SCP 2007, artt.68-76.

<sup>179</sup> SRI 2006, art.21.1: «La Regione Istriana promuove le caratteristiche sociali (...) etniche, culturali nonché le altre particolarità dell'Istria»; art.22: «La Regione Istriana protegge da tutte le attività che potrebbero minacciare le particolarità pluriculturali e plurietiche dell'Istria».

<sup>180</sup> SRI 2006, artt.14.3, 14.9 e 14.25.

<sup>181</sup> SCR 2002, art.6.2: «Le peculiarità etniche e culturali autoctone della Comunità Nazionale Italiana sono tutelate particolarmente da questo Statuto e da altri atti», con ulteriori richiami all'art.21. Cfr. anche SCP 2007, art.77.

positiva, è rimesso alle norme che assicurano il principio di rappresentatività delle minoranze nazionali nei consigli elettivi<sup>182</sup>. Tra questi, lo Statuto di Pirano appare il più completo ed esauriente<sup>183</sup>.

Gli Statuti giuliano-dalmati attribuiscono importanti spazi di libertà organizzativa agli enti e associazioni rappresentative della Comunità Nazionale Italiana, variamente denominati come «Unione Italiana» (SRI, art.32.1), «Comunità degli Italiani» (SCR, art.35), «Comunità Autogestita della Nazionalità Italiana» (SCI, art.60 e SCC, art.100, che le attribuisce la personalità giuridica pubblica). La qualifica di «autogestione» dà il senso della significativa apertura a funzioni partecipative per tali organi rappresentativi, chiamati ad un inedito – e forse impensabile – ruolo costruttivo nella tutela degli interessi della collettività. La collaborazione propositiva nei luoghi istituzionali è contemplata in vari Statuti ma vale la pena menzionare gli art.61 e 62 dello SCI<sup>184</sup>, nonché gli artt.66 e specialmente l'art. 67 di Pirano, per il quale: «La Comunità Autogestita della Nazionalità Italiana (...) può formulare agli organi comunali iniziative, pareri e proposte (...) per la posizione della Comunità Nazionale ed il mantenimento delle caratteristiche dei territori nazionalmente misti».

Ma le disposizioni sicuramente all'avanguardia, nel quadro di una normativa in grado di affrontare con efficacia e realismo la questione storica della pacifica convivenza tra etnie, risiede in un nucleo di principi che, seppur isolati, ricorrono in tutti i menzionati Statuti adriatici. Si tratta di norme-principio di profondo valore etico e di indiscussa rilevanza pratica, perché incidenti sul progetto, quasi mai messo in cantiere in sede giuridica, volto a promuovere strumenti atti alla ricostituzione dell'identità nazionale *in loco*. Il che richiede una rielaborazione del concetto di «cittadinanza» in senso aperto, in grado di sovrapporre il criterio della residenza, il criterio della stanzialità territoriale e dell'appartenenza etno-nazionale, con quello della partecipazione attiva del cittadino come membro di una comunità. Si tratta di una scelta ricompositiva che riconosce nel tradizionale limite tattile del confine nazionale la sovranità dello Stato, ma che getta ponti di unione in una dinamica transfrontaliera. Ne è esempio fondamentale l'art.23 SRI, dall'*establishment* croato temuto ed apprezzato ad un tempo, per l'aver introdotto il criterio

---

<sup>182</sup> SRI 2006, artt. 33a, 38; SCI 1999, artt.18 e 30; SCC 2006, artt.28, 64 e 154.

<sup>183</sup> SCP 2007, artt. 15 e 25, nonché il Tit. V (artt.55-63), dedicato alle Comunità locali.

<sup>184</sup> SCI 1999, art.61: «[La Comunità Nazionale Italiana] avanza mozioni, iniziative e pareri su tutte le questioni di propria competenza»; art.62: «La Comunità Nazionale Autogestita Italiana dà il consenso alle disposizioni di questo Statuto che [ne] influenzano in modo diretto la posizione e i diritti». Si ricorda che il Comune di Isola si è dotato nel 1994 di una legge sulla Comunità Autogestita della Nazionalità Italiana.

di «istrianità»: «La Regione Istriana provvede all'istrianità quale espressione tradizionale dell'appartenenza regionale della sua pluriethnicità». L'intento di «salvaguardia dell'identità nazionale» è al centro dell'art.19 SCR<sup>185</sup>, analogamente all'art.4.1 SCI e all'art.6 SCC, il quale ultimo Statuto dedica il Titolo V all'inquadramento compiuto della tutela della «appartenenza nazionale» della cultura e della propria identità nazionale (ex art.99 SCC).

Lo Statuto di Pirano si spinge anche oltre nel sollecitare, all'art.64, il rafforzamento dei legami con l'Italia<sup>186</sup>.

La disciplina sulla questione degli esuli e dei rientri appare il coronamento legislativo alla ricomposizione delle vibrazioni irredentiste degenerate nella «pulizia etnica». Si tratta di norme che non hanno l'effetto di relativizzare il concetto di cittadinanza ma, al contrario, ne arricchiscono il fondamento giuridico, adeguando l'idea di nazione e di sovranità ad una maturazione inclusiva del diritto positivo dei singoli Stati. In tal senso, vanno letti l'art. 33 SRI: «La Regione Istriana stimola le condizioni per l'attuazione del libero rientro e per l'ottenimento del pieno *status* di cittadini per tutti gli emigrati istriani e promuove i loro legami con i luoghi d'origine», nonché l'art.10 SCR, per il quale: «La Città di Rovigno stimola il conseguimento delle condizioni per il libero rientro e l'acquisizione dello stato di cittadini a pieni diritti per tutti gli esuli e gli optanti del territorio della Città di Rovigno e favorisce i loro rapporti con il Paese natio»<sup>187</sup>.

Per completezza, si vorrà accennare alla configurazione giuridica delle «Municipalità», ossia degli enti pubblici locali tipici dell'area alto-adriatica e delle

---

<sup>185</sup> SCR 2002 art.19: «La Città garantisce l'autonomia culturale alla Comunità Nazionale Italiana e ai suoi appartenenti [con...] l'intento di salvaguardar(ne) l'identità nazionale e culturale».

<sup>186</sup> SCP 2007, art.64: «Alla Comunità Nazionale Italiana (...) è assicurato il diritto di usare liberamente la propria lingua, di esprimere e sviluppare la propria identità nazionale (...) di sviluppare contatti con il popolo d'origine e con la nazione madre (...)».

<sup>187</sup> Tali disposizioni possono essere meglio apprezzate se confrontate con le fonti internazionali del corpo versagliano e dei successivi accordi bilaterali tra Italia e SCS. A parte l'eccezione del Tr. Di Rapallo, l'obbligo dell'emigrazione è rimasto nella prevalente pratica internazionale: la ragione di ciò, che riduce di molto la portata del diritto di opzione, si può individuare nelle preponderanze contrattuali di cui nei trattati di pace gode lo Stato annettente, ben attento a sbarazzarsi di sudditi ostili. Un'innovazione degli ultimi trattati di pace in tema di opzione è nell'aver concesso all'individuo che non intenda mantenere la vecchia cittadinanza, di poter optare per la cittadinanza in uno Stato terzo, a cui si senta legato per particolari vincoli di razza o nazionalità. Cfr. St.Germain e Trianon, secondo cui gli individui domiciliati in un territorio ceduto, estranei alla maggioranza della popolazione dello Stato annettente per lingua o razza, possano invece optare per la cittadinanza dello Stato al quale si sentano più affini, purché lo Stato sia l'Austria (St.Germain, art.80), l'Ungheria, o l'Italia ... o la Jugoslavia (Trianon, art. 64).

I trattati di pace postbellici stipulati con l'Austria e l'Ungheria hanno apportato delle innovazioni non lievi in questa materia: le stesse che ci permettono di comprendere lo spirito che ha animato la disciplina della cittadinanza fiumana. Cfr. ALBERTO FABBRI, *Effetti giuridici delle annessioni* cit., p.46.

caratteristiche operative nel quadro delle competenze loro assegnate dalle Carte costituzionali croata e slovena. Da quel complesso di potestà di cui tali enti sono titolari discende, infatti, l'ampiezza dello spazio di libertà concesso alle minoranze nazionali autoctone. Tale configurazione è presente in tutti gli Statuti adriatici qui esaminati e rappresenta un'applicazione puntuale e coerente del dettato costituzionale dei due Paesi dei Balcani occidentali orientati ad un modello di decentramento istituzionale e al rispetto delle identità culturali<sup>188</sup>.

Un sicuro contributo alla comprensione del valore identitario, nazionalistico e culturale del gruppo è offerto da alcune fonti giuridiche locali -gli Statuti delle Comunità serbo-ortodosse di Trieste- di ben più antica formulazione di quelle sin qui esaminate<sup>189</sup>. Un breve cenno aiuterà a ravvisare i ricorsi storici, e l'attualità, delle controversie internazionali aventi ad oggetto le minoranze. È interessante osservare come lo Statuto operi uno specifico riferimento ad un principio panslavista e identitario-confessionale, nell'assicurare l'assistenza spirituale verso tutti gli ortodossi residenti in Italia (art.4). In tal modo l'ente confessionale si fa portatore di un duplice interesse: del gruppo ristretto degli «appartenenti», (coloro che soddisfano ai requisiti del sesso maschile, dell'origine serba, della religione ortodossa, della residenza) e degli «aspiranti» all'assistenza spirituale, a prescindere da condizioni di accesso. L'elemento identitario etnico-confessionale resta il pilastro dello Statuto: ulteriori conferme sono rese dall'art.52 che, nel prescrivere il diritto di visita canonica del vescovo, ne precisa lo scopo volto a salvaguardare la purezza della regione serbo-ortodossa, e al precetto di curare l'istruzione dei giovani<sup>190</sup>.

##### *5. La legislazione europea sulla riscoperta della «dimensione umana» e la svolta europeista di Slovenia e Croazia*

Va qui premesso che l'indicazione in epigrafe sulla legislazione europea risponde ad un criterio espositivo della materia, giacché si terrà conto

---

<sup>188</sup> SRI 2006, artt. 9.2, 10, 13.2 e 13.8; SCR 2002, art.1; SCI 1999, art.24; SCC 2006, artt.1, 15, 19, 110 e 203; SCP 2007, art. 65.

<sup>189</sup> Lo Statuto fu approvato con DPR 21 novembre 1966, n.1205 e successivamente modificato per atto pubblico del 23 marzo 1988 mentre, com'è ben noto, la Comunità ottenne il riconoscimento come persona giuridica con Lettera Patente di Maria Teresa d'Austria (1751).

<sup>190</sup> Per un confronto con gli altri Statuti delle Comunità ortodosse in Italia, si veda VITTORIO PARLATO, *Il diritto delle chiese ortodossa e armena*, in *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia* (a cura di V. Parlato e G.B. Varnier), Giappichelli, Torino, 1992, pp.150 ss., spec. pp.157-159. Cfr. anche GIANNI LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla religione cattolica»*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp.221 ss.

dell'Europa come soggetto fruitore, prescindendo dall'origine della fonte -comunitaria o internazionale- e che l'attributo «legislativo», in sé improprio se riferito al Parlamento europeo, va inteso in senso descrittivo<sup>191</sup>.

A documentare la decisa svolta europeista di Slovenia e Croazia, soccorrono i molteplici atti di adesione e di impegno che i due giovani Stati democratici si sono assunti nei confronti della Comunità Europea a far data dalle rispettive dichiarazioni di indipendenza nazionale. La dottrina non ha mancato di rilevare il significato politico, e non giuridico, della sottoscrizione del complesso di atti elaborati in sede CSCE ed intesi, sin dagli anni Ottanta dello scorso secolo, ad intessere un dialogo con gli Stati est-europei<sup>192</sup>.

Il neumanesimo giuridico in questa regione mitteleuropea non ha tardato a rifiorire, con promettenti gemmazioni, già nel sorgere dei primi anni Novanta, attraverso le aspirazioni democratiche enunciate nelle nuove Costituzioni nazionali. Per altro verso, il ruolo strategico dell'Italia nel favorire il processo di integrazione economica e politica dei Paesi d'area danubiano-adriatica, si è dimostrato insufficiente<sup>193</sup>. Lo scardinamento degli apparati era ormai un processo avviato, e nulla potevano gli allarmati malumori del sistema socialista in agonia<sup>194</sup>. Contemporaneamente, l'Europa demarcava i confini e le ampiezze dei diritti dei cittadini, con l'intento di verificarne la «dimensione umana»<sup>195</sup> per trarne dichiarazioni di principio munite di *vis iuridica*<sup>196</sup>.

<sup>191</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* (aggiornato da A. Bettetini e G. Lo Castro), Zanichelli, Bologna, 2009<sup>10</sup>, p.153.

<sup>192</sup> Si allude alla Dichiarazione di Madrid-CSCE (9 settembre 1983) e alla Dichiarazione (o Documento) di Vienna-CSCE (19 gennaio 1989), artt.16 e 17, oltre agli artt.20, 32 59 63 e 68, che intendevano attuare i diritti e libertà fondamentali, spec. al punto VI dell'Atto finale di Helsinki (1 agosto 1975). Si consulti anche la Dichiarazione sui diritti e libertà fondamentali adottata dal Parlamento europeo (12 aprile 1989) artt. 3.2 e 4. Cfr. *Codice di diritto ecclesiastico* (a cura di P. Moneta), CELT, Padova, 2001<sup>3</sup>, pp.68 ss.

<sup>193</sup> TITO FAVARETTO, *Per una visione coerente* cit. pp.197 ss. il quale A. ricorda la «Dichiarazione congiunta» o «Quadrangolare» firmata a Budapest (11-12 novembre 1989) tra Italia, Austria, Ungheria e Jugoslavia, avente ad oggetto la cooperazione in vari settori e con lo scopo di attenuare l'impatto delle ricorrenti crisi istituzionali nei Paesi balcanici occidentali. In particolare, il vero e proprio «salto di qualità...nei rapporti tra le due Europe» anche in rapporto al riconoscimento dei principi di democrazia pluralista e dei diritti individuali e libertà fondamentali, prendeva l'avvio con la cd. «Iniziativa adriatica» tra Italia e Jugoslavia, del settembre 1989.

<sup>194</sup> Sul fatto che la Slovenia, per le sue istanze autonomiste dal resto dei Balcani, fosse vista «con sospetto» e potesse innescare un tragico «Libano europeo», cfr. FRANCESCO PRIVITERA, *La transizione continua* cit., p.76.

<sup>195</sup> Si veda 8° parte (n.2) della Dichiarazione conclusiva della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo CSCE di Budapest (dicembre 1994).

<sup>196</sup> Né in quella sede, né nelle dichiarazioni ufficiali adottate dai successivi documenti CSCE di Copenaghen (22 luglio 1990); Parigi (21 novembre 1990) e Mosca (4 ottobre 1991) è stato, infatti,

Un pregevole preliminare a tali risoluzioni, può ricondursi alla «Carta Europea delle Autonomie Locali, prodotta dal Consiglio d'Europa» (Strasburgo, 15 ottobre 1985), che materializzava l'impegno teorico del legislatore comunitario ad inquadrare le «Municipalità» entro l'ombrello di copertura costituzionale una volta che i singoli ordinamenti giuridici nazionali avessero operato conformemente<sup>197</sup>.

Il ruolo di traino esercitato dal diritto internazionale e comunitario nell'elaborazione di documenti impegnativi sulla tutela dei diritti delle minoranze nazionali, negli Stati in transizione di sistema, appare inequivocabile. È il caso della «Carta di Parigi per una nuova Europa» (Parigi, 19-21 novembre 1990), sottoscritta dai rappresentanti governativi di una Jugoslavia in via di progressivo disfacimento e ormai prossima alla dissoluzione politica.

Forse con eccesso retorico il documento CSCE declamava che «l'era della contrapposizione e della divisione dell'Europa è terminata» e che «liberandosi dal retaggio del passato» l'Europa dei popoli poteva finalmente dare spazio alle aspettative a lungo nutrite sulla rinascita dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: diritti che la Carta parigina affermava essere «innati», inalienabili e garantiti dalla legge e vi legava a doppio filo la «responsabilità primaria [di ogni] governo [democratico] a tutelarli e promuoverli», perché la democrazia, data la sua indole rappresentativa e pluralista, è la sola formula istituzionale in grado di assicurare «il rispetto della persona umana e dello Stato di diritto» così come le petizioni sulla «tolleranza di tutti i gruppi della società».

La Carta riconosceva come «innati» i diritti di «libertà di pensiero, coscienza e religione o credo» nonché il diritto di «godere di propri diritti (...) sociali o culturali» e riconduceva il fattore religioso tra gli elementi concorrenti a comporre l'identità delle minoranze nazionali<sup>198</sup>. Nell'invocare i

---

posto in essere uno strumento giuridico di concreta tutela giurisdizionale contro gli atti discriminatori e di violenza dei diritti individuali. Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p.152, n.4. Per i menzionati atti, *Codice di diritto ecclesiastico* cit., p.71.

<sup>197</sup> Ciò si trae dall'art.2 della Carta: «The principle of local self-government shall be recognized in domestic legislation, and where practicable in the constitution». Il documento sottolinea poi il rapporto intrinseco tra tali «enti di autogoverno locale» e la funzione di governo degli interessi su base locale cui sono deputati, secondo la formula ex art.3.1: «Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their of own responsibility and in the interest of the local population». I menzionati documenti sono consultabili in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica* (a cura di A. Nardini – G. di Nucci), Pres.Cons.Min. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2001, pp.541 ss.

<sup>198</sup> «Affermiamo che l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sarà tutelata e che le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno il diritto di esprimere liberamente, preservare e sviluppare tale identità».

futuri orientamenti delle Comunità di Stati, il documento si soffermava sulla «dimensione umana», sviluppando i contenuti esposti nel Documento sulla Riunione di Copenaghen della Conferenze sulla Dimensione Umana (29 giugno 1990) ed affermava un «rispetto irrevocabile» verso i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

La Carta di Parigi sottolineava la «profonda convinzione» che le relazioni amichevoli tra popoli dovessero muoversi attraverso la promozione dell'identità, anche religiosa, delle minoranze nazionali<sup>199</sup> e corroborarsi nell'adozione di quelle misure giuridiche in grado di reprimere qualsivoglia forma di prevaricazione e di odio razziale o religioso. Sulla scia ottimistica di un riconoscimento giuridico-culturale fondato sulla rivalutazione della «dimensione umana»<sup>200</sup>, la Carta insisteva sul riconoscimento di valori europei condivisi come base sicura a fondamento di un sistema legale pluralista<sup>201</sup>.

Queste dichiarazioni di principio nascevano in contemporanea con le neodemocrazie di Croazia e Slovenia. Le leggi interne di queste propaggini occidentali dei Balcani avrebbero assorbito ampiamente i contenuti evocati nei menzionati documenti del Consiglio d'Europa e del CSCE. Basti pensare alla «Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie» (Strasburgo, 5 novembre 1992), che permea nel sacello dell'imprescrittibilità il diritto all'uso della lingua minoritaria nella vita privata e pubblica, sottolineando che l'interculturalità ed il pluralismo sono valori fondanti dell'Europa democratica delle diversità culturali<sup>202</sup>.

Di particolare interesse, per lo sviluppo che tale norma avrebbe goduto successivamente nella legislazione interna e in quella statutaria delle «Municipalità» istriane, è l'art.14 che prevede accordi bi o multilaterali favorevoli

---

<sup>199</sup> «Riaffermiamo la nostra profonda convinzione che le relazioni amichevoli tra i nostri popoli (...) richiedano che venga tutelata l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali (...)».

<sup>200</sup> Affermazione che aveva avuto un precedente nel cd. «Simposio di Cracovia sul retaggio culturale degli Stati appartenenti alla CSCE» (6 giugno 1991) ed avrebbe avuto ulteriori momenti di indagine comune nel Seminario di esperti convocato ad Oslo (4-15 novembre 1991) e nella Riunione di Mosca delle Conferenze sulla Dimensione Umana (3 ottobre 1991).

<sup>201</sup> «Riconosciamo il contributo essenziale della nostra comune cultura europea e dei valori da noi condivisi per il superamento della divisione del Continente. Pertanto, sottolineiamo il nostro impegno per la (...) protezione e promozione del nostro retaggio culturale e spirituale in tutta la sua ricchezza e diversità».

<sup>202</sup> La Carta elenca le misure a favore dell'uso della lingua minoritaria dettandone l'ambito di impiego e sancisce l'impegno dello Stato firmatario al rispetto delle prescrizioni che insistono su: insegnamento (art.8); intero percorso formativo, dall'educazione prescolastica all'università (art.9); procedimenti penali civili e amministrativi e altre attività svolte dall'Autorità amministrativa e servizi pubblici (art.10); mezzi di comunicazione di massa (art.11); attività culturali, economiche e sociali (artt.12 e 13). Cfr. VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche (dir. cost. comp.)*» cit., pp.1 e 4.

gli scambi e la cooperazione transfrontaliera, con particolare attenzione «fra collettività regionali e locali».

Si è già precedentemente accennato alla Convenzione-quadro di Strasburgo circa la protezione delle minoranze nazionali (1994) alla quale Croazia e Slovenia hanno dato seguito ratificandone il testo (1997)<sup>203</sup>.

La completezza ricostruttiva impone di soffermare l'attenzione sulle cd. «24 Raccomandazioni di Lund», ad oggi, uno dei documenti più esaurienti e sintetici messi a punto dal CSCE in tema di minoranze nazionali<sup>204</sup>. Elaborate sotto la guida di Max van der Stoel, Alto Commissario OCSE per le Minoranze Nazionali (ACMN) e sensibile osservatore dei fenomeni di interazione e fermento tra minoranze nazionali e governi, le «Raccomandazioni di Lund» hanno per riferimento storico implicito le vicende occorse nella regione dell'ex-Jugoslavia, ritenuto un punto di osservazione unico nel suo genere<sup>205</sup>. L'atto ha il pregio di affrontare la questione delle minoranze nazionali in prospettiva globale, prendendo in considerazione la totalità di un corpo sociale minoritario sezionato in due dal – o dai – confini politici degli Stati territoriali e perciò risultante da una composizione forzata di quote demografiche maldistribuite di appartenenti ad una medesima identità culturale, linguistica e religiosa, ma con l'*handicap* di costituire «...la maggioranza numerica in uno Stato e la minoranza numerica in un altro (...) così costituendo fonte di tensioni potenziali, se non di conflitti interstatali»<sup>206</sup>.

Il documento mette in risalto una circostanza significativa: in tema di minoranze nazionali emergono alcune tematiche ricorrenti, individuabili nel problema dell'istruzione, ossia nello spazio da destinare alla conservazione delle culture autoctone; nella difesa della lingua madre; nel riconoscimento della libertà di religione o credo: ossia in quei fattori primi, costituenti il

---

<sup>203</sup> VALERIA PIERGIGLI, *Ult. loc. cit.*, p.2, osserva che la ratifica della Convenzione-quadro ha permesso a ordinamenti di transizione provenienti da modelli giuridici di ispirazione socialista, come la Slovenia, di operare rielaborazioni su concetti complessi, come la nozione di minoranza nazionale, con maggior flessibilità.

<sup>204</sup> «Raccomandazioni di Lund sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica» (Locarno, 18-20 ottobre 1998). Il documento si avvale e rielabora due precedenti atti tematici: la «Raccomandazione dell'Aia sui diritti all'istruzione delle minoranze nazionali» (1996) e la «Raccomandazione di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali» (1998).

<sup>205</sup> Max van der Stoel è il fautore dell'istituzione dell'Alto Commissariato, come organismo indipendente con competenze di indagine sul fenomeno della convivenza tra gruppi sociali minoritari. Pur avendo impresso una specifica direzione d'indagine sull'area balcanica occidentale (in Albania, Croazia, ex-Repubblica jugoslava di Macedonia) e continentale (Romania, Slovacchia, Ungheria), l'ACMN ha operato trasversalmente su tale fenomeno interessante gli Stati satelliti dell'ex Impero sovietico, estendendosi ad oriente, verso gli Stati baltici di Estonia e Lettonia, all'Ucraina, sino al Kazakistan e al Kirghisistan.

<sup>206</sup> «Raccomandazioni di Lund». Introduzione.

cuore dell'identità di un gruppo sociale, la cui garanzia e rispetto avrebbe assicurato, in ogni area di tensione, le condizioni essenziali di pace e stabilità politica<sup>207</sup>.

Il principio di tutela della libertà di religione o credo riemerge costantemente nel documento dell'Alto Commissariato, sia quando si tratti di promuoverne e incoraggiarne la tutela e il riconoscimento in via di principio<sup>208</sup>; sia quando si sostiene il principio organizzativo dell'autogoverno territoriale e non territoriale, quale modalità di decentramento o delega dei poteri dello Stato centrale, verso soggetti locali particolarmente sensibili nella gestione di quella tipologia di problemi, in prospettiva di ingerenza minima dell'autorità civile<sup>209</sup>; sia quando si tratti di istituire forme di salvaguardia di quel reticolo di libertà fondamentali<sup>210</sup>. In quest'ultima prospettiva le «*Raccomandazioni*» introducono una gamma di rimedi la cui maggior ampiezza è l'indice più attendibile del tasso di democrazia raggiunta<sup>211</sup>.

A soli due anni di distanza, il diritto europeo sanciva un ulteriore passo verso le attese di consolidamento democratico dei Paesi dell'Europa balcanica in via di transizione, per il perseguimento di strumenti effettivi di tutela delle minoranze nazionali. La direttiva del Consiglio dell'Unione Europea 2000/43/CE («Lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica»), votata a Lussemburgo il 29 giugno 2000.

Il documento, che si ispira ai principi di democrazia e di edificazione dello

---

<sup>207</sup> Quanto alle condizioni di garanzia all'esercizio e godimento della libertà di religione, le «*Raccomandazioni di Lund*» rinviano ad un considerevole corpo dispositivo di atti e dichiarazioni: la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche (18 dicembre 1992); il Documento di Helsinki (1992), §25 Capo IV; lo Statuto ONU, art.1.3 e 55c; il Documento di Copenaghen (29 giugno 1990) §§ 30, 33 e 35; il Rapporto della Riunione CSCE di Ginevra (1-19 luglio 1991) §7, Parte IV; la Convenzione UNESCO contro le discriminazioni nell'educazione (14 dicembre 1960), art.5.1.

<sup>208</sup> Raccomandazione 1°: «L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica è una componente essenziale di una società pacifica e democratica»; Raccomandazione 2°: «Le presenti Raccomandazioni si basano sui principi e sulle norme fondanti del diritto internazionale (...)».

<sup>209</sup> Cfr. la Raccomandazione 14° (autogoverno); Raccomandazione 17°: «Gli organismi di governo non territoriali sono utili per il mantenimento e lo sviluppo della identità e della cultura delle minoranze nazionali»; Raccomandazione 18°: «I settori più suscettibili di regolamentazione da parte di tali organismi comprendono l'istruzione, la cultura, l'uso della lingua della minoranza, la religione ed altri aspetti essenziali dell'identità e dello stile di vita delle minoranze nazionali».

<sup>210</sup> Si veda la Raccomandazione 22°.

<sup>211</sup> Raccomandazione 24°: «L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica richiede canali di consultazione per la prevenzione dei conflitti e la composizione delle controversie, nonché la possibilità di meccanismi *ad hoc* o alternativi, se necessario. Tali metodi includono (...) meccanismi supplementari di soluzioni delle controversie, quali il negoziato, l'inchiesta, la mediazione, l'arbitrato, il difensore civico per le minoranze nazionali e commissioni speciali che possano fungere da centri e meccanismi per la trattazione dei ricorsi su questioni concernenti l'attività del governo».

Stato di diritto enunciati all'art.6 TUE, ha come scopo ultimo -lo si enuncia nel Preambolo- «la creazione di una unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa» (Preambolo, n.1), i quali sono i veri protagonisti di una normativa che assegna agli Stati un ruolo politico strumentale. Gli Stati, insomma, soggetti politici la cui azione è diretta ad assecondare sulla base di un «principio paritario» (Pr., n.20 e art.1) la protezione giuridica di ogni vittima di soprusi o molestie per motivi razziali o etnici. La serie di auspici nei quali si articola, ci avverte della natura programmatica della direttiva: la protezione antidiscriminatoria integrale a livello comunitario (n.13); la previsione di organismi interni in ogni Stato-membro deputati al controllo ed analisi *ad hoc* (n.24) e tali da promuovere concretamente il principio di «parità di trattamento (art.13); l'auspicio che le legislazioni nazionali si muovano verso l'introduzione di normative sanzionatorie «efficaci, proporzionate e dissuasive» (n.26).

Il raggiungimento di un «livello elevato [ed integrale] di protezione» va attuato attraverso i principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall'art.5 del Trattato CE (n.28). Notevole è la nozione di «discriminazione», specialmente nella sua forma «indiretta» (art.2.2, lett.b)<sup>212</sup>, con la quale il legislatore introduce fattispecie di grave potenzialità lesiva ma di difficile valutazione e prova, perché capziose e subdole in quanto inserite nelle maglie di preesistenti norme o usi materialmente «deboli» ai fini dell'effettiva tutela soggettiva. A medesime esigenze risponde la nozione giuridica di «molestia» (art.2.3)<sup>213</sup> che attinge non alla normativa eventuale preconstituita, ma all'universa gamma delle condotte umane (ai costumi, agli usi e alle consuetudini locali), in tal senso introducendo un criterio ermeneutico di rinvio per la sua identificazione alle prassi nazionali dei singoli Stati.

Il nucleo della direttiva comunitaria risiede nelle norme dirette a regolare i mezzi giuridici di ricorso ed esecuzione (artt.7-12) così da tradurre il principio astratto in un concreto sistema operativo di tutele. Si fa carico agli Stati-membri di provvedere alla facoltà di accesso del cittadino a strumenti e procedure di tutela «giurisdizionale e/o amministrativa, compresa (...) la procedura di conciliazione» in favore di quanti si ritengano lesi (art.7.1) individuando i soggetti titolari d'azione giurisdizionale o amministrativa nelle «associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche» (art.7.2).

---

<sup>212</sup> Direttiva n.2000/43/CE Art.2.2, lett.b: «Sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (...)».

<sup>213</sup> Direttiva n.2000/43/CE Art.2.3: «Le molestie sono da considerarsi (...) una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri».

Analogamente, gli Stati-membri si faranno carico «conformemente ai loro sistemi giuridici nazionali» di garantire le condizioni di massimo favore ai soggetti lesi per l'esercizio dell'onere della prova (art.8) e, infine, «opereranno conformemente alle tradizioni e prassi nazionali» nel sottoscrivere accordi antidiscriminatori favorevoli al dialogo sociale e la pace nelle relazioni tra gruppi, attingendo alle «buone pratiche» (art. 11.1 e 11.2).

Solo a pochi mesi di distanza, nell'autunno del 2000, Roman Herzog, Presidente della «Convenzione» istituita in seno al consiglio d'Europa ed incaricato del progetto di stesura di una Carta dei diritti fondamentali dell'UE, trasmetteva al Consiglio Europeo per il successivo esame, il documento conclusivo con il *placet* per la sua adozione.

Le vicende del documento, noto come «Carta di Nizza», che nutriva l'ambizioso proposito di essere l'immediato preliminare ufficiale di una futuribile Carta Fondamentale dell'Europa unita, hanno consegnato alla storia un clamoroso fallimento. Quei fatti, sembrano avere le medesime radici dalle attuali incomprensioni e rigidità che oppongono le opinioni degli statisti europei su una visione unitaria d'Europa nelle fondamenta sostanziali più che nei regimi bancari e dell'alta finanza speculativa. È singolare, infatti, osservare il primato periodicamente assegnato dalla storia alta dei consessi istituzionali maggiormente rappresentativi, al tornaconto economico a discapito dei principi dell'etica della convivenza dei popoli: una inversione di precedenze in quella prospettiva di riscoperta della «dimensione umana» in chiave di neoumanesimo giuridico qui tratteggiato.

La «Carta di Nizza», infatti, accoglieva quei medesimi principi di civiltà giuridica e di libertà sin qui esaminati: tra essi, l'art.10 si ispirava ai principi di libertà di pensiero, coscienza e religione, e, sebbene non fosse contemplata una norma specifica dedicata alle minoranze nazionali, di questa ridotta dimensione delle collettività umane si sanciva la tutela avverso le forme discriminatorie, associandole al diritto al rispetto della lingua, religione e diversità culturali (artt.21 e 22)<sup>214</sup>.

## 6. *Normativa internazionale: dal teorico riconoscimento dei «diritti identitari» delle minoranze nazionali all'attuazione delle tutele giurisdizionali*

L'attrazione esercitata dalla Comunità Europea sugli orientamenti dei Parlamenti di Croazia e Slovenia ha finito per rivelarsi un pungolo per la

---

<sup>214</sup> Si rinvia a, AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona* (a cura di P. Gianniti), Zanichelli, Bologna, 2013.

composizione della questione delle minoranze nazionali transfrontaliere del versante istriano-dalmata. La posizione di stallo consolidata nel postconflitto, aveva lasciato in sospeso il capitolo della minoranza slovena, nonostante che le decisioni adottate nel *Memorandum* d'intesa e allegato «Statuto speciale», firmati a Londra nel 1954 e accettati dal Governo italiano in un'atmosfera dominata dallo spirito di Yalta<sup>215</sup>, l'avessero posta sotto i riflettori della politica internazionale, conferendole uno *status* di favore rispetto agli altri gruppi minoritari stanziali nel territorio italiano.

La storia ha poi ricomposto notevolmente i termini del dialogo diplomatico, riconsiderando i limiti materiali delle buone intese internazionali. La politica di convivenza pacifica si è progressivamente tradotta nella cooperazione transfrontaliera e il buon vicinato delle relazioni ha dato spazio al principio di reciprocità nei diritti e nelle occasioni di sviluppo condiviso tra Italia e Jugoslavia. Il crollo insieme materiale ed ideologico del Muro di Berlino ha ulteriormente spostato i paletti del confronto su questioni sensibili, rimaste a lungo quiescenti sotto le polveri combuste della politica. Quella evoluzione degli ordini geo-politici metteva in luce i gravi limiti teorici di un'impostazione giuridica – sino ad allora dominante – che aveva concettualmente favorito in via esclusiva sistemi di tutela soggettiva costruiti sulle libertà individuali, a scapito di equivalenti garanzie dei gruppi<sup>216</sup>.

Questo lascito della dogmatica giuridica anglosassone alla politica internazionale ha continuato a produrre effetti, tanto da riuscire a piegare nelle forzature della prospettiva gius-liberalista, la legislazione internazionale e comunitaria sino agli anni Settanta dello scorso secolo. La perseveranza di tale prospettiva è ancora ben visibile nelle leggi nazionali e nelle Carte costituzionali di Croazia e Slovenia, nell'imbastire la tutela di diritti e libertà fondamentali delle minoranze nazionali: quelle normative, infatti, ritengono concettualmente sufficiente l'adozione della formula «*persons belonging to such minorities*», anziché prendere in considerazione la minoranza quale soggetto giuridico rappresentativo degli interessi della collettività<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Il documento com'è noto, si occupava della tutela delle minoranze nazionali residenti nell'ex zona A del territorio di Trieste. Siglato a Londra il 5 ottobre 1954 tra i Paesi Alleati (Regno Unito, USA e Jugoslavia) e l'Italia, l'atto aveva lo scopo di porre in essere un principio di reciprocità nel trattamento da riservare ai gruppi di minoranza. La dottrina notava, però che, a differenza dell'accordo De Gasperi-Gruber per la definizione dell'analogo questione relativa alle minoranze residenti nel territorio dell'Alto-Adige, il *Memorandum* di Londra non ebbe mai esecuzione e fu solo sostituito, nel 1975, da un nuovo accordo italo-jugoslavo. Cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*» cit., pp.551-552.

<sup>216</sup> NICOLA GULLO, *La tutela delle minoranze nello spazio giuridico europeo* cit., p.246.

<sup>217</sup> NICOLA GULLO, *Ult.loc.cit.*, p.248.

Fatto sta che il Documento di Vienna (1989), emblema formale di quella prospettiva antropologica di largo respiro che riassumeva nella «dimensione umana» il criterio ispiratore delle future politiche di dialogo tra Stati, restava un puro atto di principio, tanto idealmente nobile, quanto giuridicamente inconsistente, non solo perché privo di forza vincolante verso gli Stati firmatari, ma anche perché, pur nell'ipotesi che ne fosse provvisto, si dirigeva verso Stati per primi sforniti di strumenti giuridici adeguati, di norme esecutive e di deterrenze sanzionatorie, in caso di provata lesione di quei diritti e libertà inalienabili. È stato qui messo in luce quanto una simile *defaillance* abbia aperto il fianco a censurabili forme di strumentalizzazione di quelle idealità, per fini nazionalisti e di politiche antietniche<sup>218</sup>.

Il nuovo corso dominato dalla scelta di adesione alla Comunità Europea ha orientato i legislatori e i costituenti nazionali. Tra i Paesi dell'ex-blocco balcanico-jugoslavo, le Costituzioni di Croazia e Slovenia sono tra quelle più rapidamente uniformate ai principi democratici dell'occidente giuridico ed hanno inserito meccanismi di controllo sulla correttezza dell'azione nomopoietica degli organi costituzionali, ma anche strumenti giurisdizionali *ad hoc* per la tutela dei diritti fondamentali, istituendo l'*Ombudsman* come ufficio operativo multilivello<sup>219</sup>.

Il diritto internazionale in ogni caso, seppur a lenti passi, ha proseguito il suo cammino di aggiornamento ed ha conseguito risultati eloquenti. Il maggiore, a parere di chi scrive, consiste nel *Memorandum di Intesa tra Croazia, Italia e Slovenia sulla tutela delle minoranza italiana in Croazia e Slovenia*, firmato a Roma il 15 gennaio 1992, che rinvia al complesso dei documenti finali CSCE, precedentemente esaminati.

All'indomani dell'indipendenza raggiunta, il *Memorandum* si pone come un punto di snodo storico tra due epoche, ma è significativo il richiamo esplicito alla tragedia dell'esodo di massa della popolazione italiana e alla precisazione che quell'olocausto collettivo riguardasse una comunità che in quella terra vantava la «sua storica residenza»<sup>220</sup>. L'altro elemento singola-

<sup>218</sup> Si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., pp.152 ss.

<sup>219</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., pp.269 ss.

<sup>220</sup> La puntualizzazione storica, tutt'altro che casuale, voleva incidere sull'elemento politico al quale i due Stati dei Balcani occidentali in transizione di sistema, intendevano attribuire il massimo risalto: il fatto non trascurabile, di essere Stati successori della ex Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia.

Sulla rilevanza della successione giuridica tra Stati, quanto alle più immediate conseguenze legate al mantenimento di Accordi bilaterali progressi e alla dichiarazione ufficiale, tutt'altro che automatica, di subentro in essi dei nuovi Stati attraverso i consueti scambi di note verbali tra plenipotenziari, sarà utile menzionare il comunicato del Ministero degli Affari Esteri italiano («Successione della Repubblica di Slovenia nei trattati bilaterali in cui era parte la Repubblica Socialista Federativa di

rissimo desunto nel *Memorandum* è la constatata necessità di adottare provvedimenti «equi» di tutela delle minoranze italiane, in considerazione della nuova configurazione di sovranità nazionali incidenti sul medesimo spazio territoriale istriano: circostanze che riflettevano le condizioni territoriali-demografiche poi teorizzate nelle «*Raccomandazioni di Lund*».

Il documento si è orientato al principio della preservazione dell'unità sostanziale della minoranza nazionale italiana, pur in un contesto che imponeva una divisione degli spazi geografici tra differenti sovranità statuali e, per quanto possibile, mantenendo lo spirito del sistema legale di tutela delle minoranze a suo tempo predisposto nel Piano di pace elaborato da Lord Carrington.

Per la sua importanza giuridica, i principi fondamentali enunciati nel documento multilaterale si collocano negli ordinamenti giuridici degli Stati firmatari, sia come terza fonte concorrente di tutela, al fianco degli accordi internazionali e delle prescrizioni CSCE, sia come normativa-quadro su cui impostare i successivi trattati bilaterali tra Italia e Slovenia e tra Italia e Croazia<sup>221</sup>.

Con il Trattato di Zagabria, nel 1996, la Croazia teneva fede ai propositi del comune *Memorandum*, sancendo, una volta di più, l'avvenuta successione giuridica nell'impianto istituzionale, dando nuovo empito internazionale alla conquistata indipendenza dalla forma federativa jugoslava. D'altro lato, il documento permetteva alla Croazia di aderire alle attese italiane –si parla esplicitamente di una volontà di «porre rimedio alle conseguenze della se-

---

Jugoslavia», 31 luglio 1992) che elenca una cinquantina di convenzioni stipulate tra i due Stati, tra il 1922 e il 1974. Va anche registrata per le prime convenzioni la situazione soggettiva internazionale ancora diversa, «sull'estradiizione dei malfattori» e «sulla protezione legale e giudiziaria dei rispettivi sudditi» (entrambe firmate a Roma il 6 aprile 1922), implicante una precedente successione relativa al più antico Regno dei Serbi, Croati e Sloveni in RSFJ. L'informativa ministeriale concludeva chiocchando con la soddisfazione italiana per la «determinazione slovena che contribuisce alla chiarezza di una serie di importanti situazioni giuridiche». Segnali di una transizione, in questo senso, si sono manifestati anche a livello localistico. A fine 1992, infatti, anche il Consiglio comunale di Trieste prendeva in considerazione la possibilità di conferire alla Slovenia -in quanto soggetto giuridico subentrante alla Jugoslavia- lo *status* formale di interlocutore ufficiale per la riddiscussione del Trattato di Osimo, ai fini di giungere ad un piano di sviluppo economico e sociale nel comprensorio dell'alto Adriatico. Così, ANTONIO SEMA, *Il triangolo strategico Trieste-Fiume-Capodistria* in *Limes*, cit., p.193.

<sup>221</sup> Sono quattro i principi fondamentali ivi enunciati: 1. La conferma della qualificazione di «autoc-tonia» e di «unicità» quali caratteri propri della minoranza nazionale italiana; 2. Il riconoscimento di un soggetto rappresentativo unitario della minoranza nazionale italiana, l'Unione Italiana, agente sia in Slovenia che in Croazia; 3. La garanzia della preservazione del principio di uniformità di trattamento della minoranza nazionale italiana, nel regime di successione tra Stati, attraverso la conferma dei diritti quesiti e dei diritti «nuovi», derivanti dalle nuove Costituzioni e leggi costituzionali; 4. il principio di territorialità stanziale che garantisce ai cittadini appartenenti alla minoranza nazionale italiana la libertà di movimento, di lavoro e il diritto alla non discriminazione.

parazione della Minoranza Italiana in due Stati distinti»- e così dichiarare al cospetto della Comunità internazionale e degli osservatori europei, una volta stabilizzato il Paese con la nuova Costituzione democratica, il fermo proposito di risolvere definitivamente i nodi della questione italiana in Istria.

Il Trattato riproduce quanto già esposto nel *Memorandum* del 1992, con la precisazione dell'impegno per parte croata a concedere l'uniformità di trattamento nel proprio ordinamento giuridico «al più elevato livello raggiunto», ossia rinviando per il riconoscimento dei diritti e garanzie, ai trattati, strumenti, dichiarazioni e patti precedentemente sottoscritti. Ma, ciò che sembra degno d'ulteriore attenzione, che rende il Trattato non un semplice strumento di applicazione normativa, è la proposta di una «graduale estensione del trattamento concesso alla minoranza italiana nell'ex zona B alle aree della Repubblica di Croazia tradizionalmente abitate dalla minoranza italiana e dai suoi membri» (art.3). In aggiunta, l'Italia sottoscriveva l'impegno a garantire, per il principio di reciprocità, alla minoranza croata «autoctona nel territorio di tradizionale insediamento dove la sua presenza è stata accertata», l'esercizio di quei diritti e la libera espressione della «propria identità e retaggio culturale» (art.8).

Più recentemente sono intervenuti due *Memorandum* di cooperazione tra Italia e Slovenia (14 maggio 2007) e con la Croazia (12 gennaio 2009), di identico contenuto. Nelle relazioni di buon vicinato, ispirate ad una *partnership* regionale nell'Adriatico settentrionale e nel quadro di valori europei condivisi, la tutela delle minoranze residenti a cavallo dei confini nazionali appare ora implicita, contenuta entro progetti di sviluppo economico e di nuove emergenze ambientali: segno dell'avvenuto consolidamento del sistema legale di garanzie sui diritti umani e sulle libertà fondamentali.

#### 7. *Preveggenza della politica concordataria nei Balcani occidentali in ordine alle questioni di libertà delle minoranze. La legislazione ecclesiastica nell'area giuliano-dalmata*

Con l'accoglimento delle istanze democratiche, Croazia e Slovenia si sono aperte ad una nuova stagione di tolleranza e di pluralismo che ha prodotto un immediato vantaggio sugli istituti del «diritto sensibile», con il riconoscimento della libertà confessionale e la proposizione di garanzie circa i diritti umani.

La religione cattolico-romana, tradizionalmente maggioritaria nei due Paesi, ha ottenuto le maggiori gratificazioni normative, data la propensione delle autorità civili a regolare più dettagliatamente i propri rapporti con la Chiesa cattolica.

La Croazia si è mostrata più attiva nella sperimentazione di soluzioni legislative esaurienti sul tema della libertà religiosa. Risale infatti al 1996 il complesso di tre Accordi-concordatari tematici con la Santa Sede<sup>222</sup> cui fece seguito, di lì a poco, un quarto Accordo su questioni economiche (9 ottobre 1998)<sup>223</sup>. Sebbene l'Accordo di base circa le questioni giuridiche non ne faccia mai espresso riferimento, a questa sostituendo formalmente la figura della Chiesa cattolica o la più generica formula «competenti autorità ecclesiastiche», è alla Conferenza Episcopale croata che si allude per una serie di accordi d'attuazione in materia di Ordinariato militare<sup>224</sup>, di mezzi di comunicazione<sup>225</sup> e di assistenza spirituale nelle cd. «comunità separate»<sup>226</sup>.

Quanto alle leggi ordinarie, la Croazia ha inteso assicurare un regime confessionale uniforme (nel rispetto degli artt.40 e 41 Cost.) con il varo di una legge sullo *status* giuridico delle comunità religiose (8 luglio 2002) mentre, in ordine alle specifiche esigenze degli enti della Chiesa, ha emanato un Protocollo sui modi di iscrizione delle persone giuridiche della Chiesa cattolica (12 settembre 2002).

La centralità della disciplina dell'insegnamento religioso, come oggetto di materia scolastica, è stata riconfermata attraverso gli Accordi che il Governo di Lubiana ha inteso stringere tanto con la Comunità islamica quanto con la Chiesa Ortodossa serba di Croazia.

La Slovenia ha siglato con la Santa Sede un Accordo su questioni giuridiche, il 14 dicembre 2001<sup>227</sup>. Gli ha fatto seguito un Accordo tra il Governo e la Conferenza Episcopale slovena sull'insegnamento della religione cattolica, il 21 agosto 2002. Nel rispetto dei principi costituzionali trascritti agli artt. 7 e 41 sulla libertà confessionale e la neutralità in materia di politica ecclesiastica, il Paese si è dotato di una legge generale sulla libertà religiosa

---

<sup>222</sup> Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia circa questioni giuridiche; circa l'assistenza religiosa ai fedeli cattolici, membri delle Forze armate e della Polizia della Repubblica di Croazia; circa la collaborazione in campo educativo e culturale, siglati tutti in data 19 dicembre 1996. All'ultimo di tali accordi fece poi seguito un Accordo esecutivo sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche e sull'educazione (29 gennaio 1999). I segnalati documenti sono rintracciabili in *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato* (a cura di E. Lora), EDB, Bologna, 2003, pp.1933 ss. Cfr. ROLAND MINNERATH, *L'Eglise Catholique* cit., pp.206 e 224.

<sup>223</sup> Fece infatti seguito a tale accordo, nel 1999, un Regolamento di attuazione dell'accordo finanziario. Si consulti ANDREA GIANNI, *L'accordo tra Croazia e Santa Sede sulle questioni economiche. Note di commento*, in QDPE, 1999/2, pp.423 ss.

<sup>224</sup> Regolamento sulla struttura e l'attività dell'Ordinariato militare nella Repubblica di Croazia (3 dicembre 1998).

<sup>225</sup> Accordi con la Conferenza Episcopale su Radio e tv croata (27 luglio 2000).

<sup>226</sup> Accordo sulla cura pastorale nei penitenziari, carceri e istituti di rieducazione (12 settembre 2002).

<sup>227</sup> JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 al 2009*, LEV, CdV, 2010, p.292.

(2007) che garantisce la libertà di religione individuale e collettiva sia nella dimensione pubblica che privata<sup>228</sup>.

Occorre qui aggiungere che in due occasioni significative la Corte costituzionale slovena è stata consultata per sciogliere l'insorgenza di questioni di politica ecclesiastica: una prima volta, per dubbi di costituzionalità del Concordato, sollevati dal Governo alla vigilia della ratifica<sup>229</sup>; una seconda volta, nel 2010, quando l'Alta corte di legittimità fu sollecitata a pronunciarsi sulla supposta non conformità della legge generale confessionale del 2007 con i principi della Costituzione. I timori che emendamenti radicali potessero snaturare le tutele sui diritti umani e le libertà fondamentali sancite in quella legge erano stati fatti propri dei giudici costituzionali che ne ha accolto i motivi<sup>230</sup>.

Va in proposito segnalata una recente iniziativa di revisione legislativa appoggiata da un manipolo di 14 deputati del Parlamento nazionale e volta ad emendare la menzionata legge laddove dichiara la libertà di religione come espressione componente i diritti umani: iniziativa contro la quale le maggiori rappresentanze confessionali slovene hanno pronunciato il fermo dissenso espresso attraverso una dichiarazione ufficiale congiunta, nel giugno 2012<sup>231</sup>.

In ossequio agli insegnamenti della storia, non sarà fuor di luogo registrare la lungimiranza della politica concordataria di Pio XI sulla regione balcanica. La diplomazia vaticana dimostrò un'attenzione che non ha eguali in equipollenti atti e documenti internazionali per la questione della tutela – celata nella garanzia dell'impiego della lingua madre – delle minoranze del

---

<sup>228</sup> La Legge generale sulla libertà religiosa («*Religious Freedom Act*»), pubblicata il 16 febbraio 2007 ed entrata in vigore il 3 marzo 2007, sostituisce una precedente e fondamentale Legge sullo *status* giuridico delle comunità religiose che, pubblicata il 4 giugno 1976 e vigente dal 12 giugno di quell'anno sono al 3 marzo 2007, riflette le prospettive ed i condizionamenti di regime sulla politica ecclesiastica del tempo. Per la consultazione dei testi normativi si rinvia al sito web: [http://zakanodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO1435](http://zakanodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO1435), nonché [www.arhiv.usv.gov.si/en/religious\\_freedom\\_in\\_the\\_rs](http://www.arhiv.usv.gov.si/en/religious_freedom_in_the_rs).

<sup>229</sup> Il Concordato è stato ratificato il 28 maggio 2004. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Ibidem*, nota 1. Cfr. sent. Corte cost. Slovenia, Rm-1/02-21, del 19 novembre 2003, in *QDPE*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp.473-476.

<sup>230</sup> La Corte cost. concludeva nella decisione del 15 aprile 2010, sull'inesistenza di motivi di difformità alla Costituzione tali da importare un intervento legislativo di emendamento della legge del 2007.

<sup>231</sup> Entro tale posizione si sono solidalmente unite la Chiesa cattolica, la Chiesa evangelica, la Chiesa Ortodossa Serba, costituite sin dal 1994 in Consiglio delle Chiese Cristiane di Slovenia, e la Comunità Islamica della Repubblica di Slovenia. L'iniziativa riferita è dell'Ufficio per le Comunità Religiose del Governo sloveno, che il 27 ottobre 2010 ha proposto un progetto di legge inteso a sostituire la vigente legge generale del 2007 con una più marcatamente laicista e separatista.

Regno di Jugoslavia. Nel Concordato jugoslavo del 1935<sup>232</sup> e suo allegato<sup>233</sup>, infatti, si raccolgono tutti quei principi giuridici e quelle clausole di buona convivenza interconfessionale<sup>234</sup> che, solo a seguito di tragiche esperienze collettive imposte dalla furia nazionalista, sarebbero divenuti comune patrimonio giuridico europeo.

Superato il buio del socialismo giuridico, documentato dall'aridità burocratica del Protocollo regolamentare tra Santa Sede e RSFJ del 1966, sarebbe nuovamente toccato alla diplomazia vaticana riaprire spazi di dialogo<sup>235</sup>. La questione delle minoranze nazionali, infatti, riacquistava tutta la sua centralità, come condizione essenziale per il sostegno della Santa Sede all'ingresso di Slovenia e Croazia nella Comunità Europea, nel *Memorandum* sulla questione jugoslava, sottoposto dai delegati apostolici al vaglio dei Paesi membri CSCE, il 26 novembre 1991<sup>236</sup>.

## 8. Conclusioni

I rilievi sin qui condotti suggeriscono quanto lo *status* giuridico delle «minoranze nazionali» si confermi un affidabile parametro di lettura sull'at-

---

<sup>232</sup> Tutela della lingua nazionale nelle maggiori celebrazioni liturgiche incidenti sul valore di identità dei sudditi (art.V); tutela delle minoranze linguistiche (art.X.4); principio di equità di trattamento e di reciprocità; principio di equivalenza delle misure di salvaguardia delle minoranze nel regime di mutazione degli Stati (art.XI). *Enchiridion dei Concordati* cit., p.897. Sul rilievo attribuito al rispetto delle antiche tradizioni linguistiche nel Concordato jugoslavo del 1935, si veda, YVES DE LA BRIÈRE, *Concordats postérieurs a la grande guerre*, in *Dict. Droit Can.*, III, Letouzey et Ané, Paris, 1942, coll.1440.

<sup>233</sup> Ancor più incisivo, l'allegato al Concordato del 1935, preposto all'uso della lingua (slava volgare, latina o paleoslava-glagolitica) nella liturgia, a seconda della radice linguistica della popolazione, così si esprime: «La Santa Sede conferma l'uso tradizionale di cantare alla messa latina l'epistola e il vangelo in lingua slava volgare, mantenendo le concessioni fatte riguardanti l'uso del rituale in lingua nazionale, rimanendo saldo l'uso del latino per le parrocchie non slave e per i gruppi non slavi delle parrocchie a maggioranza slava, in conformità con e decisioni della S.Sede in materia. Essa conferma l'uso della lingua paleoslava (glagolitica) nella Santa Liturgia, nell'estensione e nelle forme riconosciute dai sovrani pontefici Leone XIII e Pio X di santa memoria. Per quanto riguarda l'estensione dell'uso della lingua glagolitica, la S.Sede non si oppone a che, nelle parrocchie di lingua slava, i vescovi conformemente alla loro coscienza e prudenza, possano permettere l'uso dell'antica lingua slava nella Santa Messa, là dove ciò risponde al voto unanime dei fedeli. I vescovi informeranno ogni volta la S. Sede». Cfr. *Enchiridion dei Concordati* cit., p.919. Quanto all'importanza della conservazione della lingua liturgica per gli slavi, più spesso evidenziato dal magistero di Leone XIII, cfr. BERNARD STASIEWSKI, *Speranze di unione* cit., pp.407 ss.

<sup>234</sup> La scrittura dell'art.XXVII, relativo alla tutela del «sentimento religioso» degli allievi cattolici nella formazione scolastica, risponde alla presa d'atto della realtà multiconfessionale jugoslava.

<sup>235</sup> *Enchiridion dei Concordati* cit., pp.1335 ss.

<sup>236</sup> GIOVANNI RULLI, *Croazia e Slovenia* cit., p.510. Si veda anche *L'Osservatore Romano*, 13-14 gennaio 1992, pp.1-2.

tuale configurazione dell'idea di Stato, di nazionalità, di diritti umani.

L'esperienza giuridica vissuta dai popoli dell'area giuliano-dalmata condivide dinamiche, aspettative ed effetti della globalizzazione dei diritti e delle culture. In questo senso, però, sembra potersi qui affermare che la transizione che ha operato – e tuttora sta operando – le metamorfosi degli Stati dei Balcani occidentali, e tra essi la Slovenia e la Croazia, sia in diversa e più profonda misura lo specchio di trasformazioni agenti sui modelli giuridici elaborati nell'Occidente.

Si tratta di analisi che richiedono ponderazione, perché di non facile lettura e, per ciò stesso, largamente suscettibili di essere smentite dagli eventi: basti il vaticinio senza appello, ma sostanzialmente errato, con cui Samuel Huntington, pur sensibilissimo interprete delle dinamiche istituzionali, manifestava il suo scetticismo circa uno sviluppo democratico dei Paesi dell'Europa orientale<sup>237</sup>.

È certo, in ogni caso, che l'area balcanica ed il suo crogiuolo di razze, diritti e religioni -un indefinito *melting pot* antropologico- da cui sono scaturiti i premonitori tragici bagliori del «Secolo breve» esprime, anche attraverso il riconoscimento delle sue minoranze nazionali, un anelito ieratico che è, in fondo, l'autentico respiro dell'Oriente mistico. Esso risponde a quel ritorno verso il sacro e verso la rivitalizzazione di quel complesso patrimonio “sinfonico” di simboli collettivi identitari, siano essi la lingua, le convenzioni e consuetudini sociali, l'appartenenza confessionale: componenti di valore che, come è stato correttamente osservato, vengono sempre più recuperando, sia al centro che nella periferia delle istituzioni, quello spazio pubblico che era stato loro sottratto e negato<sup>238</sup>.

Proprio con riferimento alla vicenda balcanica, il fattore dell'identità si conferma, ancora una volta, la strettoia attraverso cui collaudare modelli giuridici nuovi. Il recupero dell'identità dei gruppi è stato interpretato come chiaro segno di riaffermazione dei diritti religiosi («teo-diritti»), ma in una prospettiva che nulla aveva a condividere con la tradizione: l'identità di appartenenza ha superato l'identità territoriale, ponendosi come alternativa a quella anche e nonostante le resistenze di un'ortodossia fedele ad ideali

---

<sup>237</sup> SAMUEL P. HUNTINGTON, *Will more countries become democratic?*, in *Political Science Quarterly*, (99) I.C., New York, 1984 pp. 193-218, spec. p.218.

<sup>238</sup> LAURA MAI, *Per una rilettura del concetto di tolleranza*, Pellegrini ed., Cosenza, 2011, p.132. Sarei comunque molto cauto nel formulare conclusioni generalizzanti sulla conservazione collettiva e pubblica del sacro: Occidente ed Oriente, anche in questa prospettiva, seguono traiettorie molto distanti tra loro. Il senso della fede oppresso o compromesso nelle ideologie di regime dell'Est europeo si è infatti tenacemente e incredibilmente conservato nel gruppo sociale, a differenza dell'Occidente liberal-democratico, relativista e indifferente.

panslavisti e nazionalisti<sup>239</sup>. Molto, in verità, c'è da riflettere, e con estrema prudenza, trattando del mondo slavo, così devoto alla tradizione, ai riti e al misticismo, tanto da cedere spazi di potestà *in temporalibus* alla Chiesa ortodossa, e da coltivare un'epica istituzionale millenaria, ispirata alla «santità» dello Stato e dei suoi eroi.

In tali evenienze, le confessionalità -islam, ebraismo, cattolicesimo, ortodossia- risorgono come momenti attori di ordinamenti pluralisti e trasversali in cui le fonti giuridiche si compenetrano dando luogo a sistemi complessi ed aperti. Il quadro che ne sortisce prefigura nuovi emergenti problemi di conciliazione tra l'eguale e il diverso, ma ripropone anche la questione del ruolo giocato dalle confessioni – se di cooperazione o di contrasto incondizionato – con le tendenze laicizzanti degli Stati occidentali<sup>240</sup>.

Occorre anche aggiungere che l'esperienza delle minoranze dell'area istriana e giuliano-dalmata, e dei rispettivi ordinamenti giuridici di riferimento, descrive dinamismi sovrapponibili ai modelli europei di democrazia liberale. Né va trascurata l'omogeneità culturale della regione che, a differenza dei Balcani islamizzati ed ortodossi, non ha sofferto i contrasti derivanti dalle rispettive visioni integraliste del mondo. Tutto questo ha comportato la maggior predisposizione ad attingere con tolleranza ai contenuti umani, alle religioni e alle culture, memori di un'antica esperienza di convivenza, spingendosi a modellare la «nazionalità» dello Stato e ad incidere sull'attributo della «democrazia». Ciò non toglie che gli schemi giuridici in via di evoluzione rimangano tuttora ancorati e soggetti alla formula classica e non superata dalla dogmatica, quale abbiamo ricevuto in eredità dal Novecento, dell'idea di Stato. Né sembra vi siano all'orizzonte elaborazioni dottrinali innovative sul punto. A questo fattore occorre dunque fare ancora affidamento, non essendo disponibili enti giuridici esponenziali in grado di esercitare equivalenti autorità e coercitività né, di conseguenza, di proporsi come fonti di obbligazione politica alternativa, né, tantomeno, come modelli di identificazione di una comunità etno-nazionale<sup>241</sup>. Le presenti e le auspicabili future affermazioni del pluralismo giuridico nell'area dei Balcani occidentali, di cui la regione istriana e giuliano-dalmata rappresenta uno dei vertici evolutivi, devono confrontarsi con questo ineludibile «*finis terrae*» della civiltà giuridica.