



I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali, tra transizioni incompiute ed emergenza sanitaria

di Maria Dicosola *

Abstract: In the 1990s, in the wake of the war in former Yugoslavia and the collapse of the Hoxa regime in Albania, a complex process based on nation-building, democratic transition, regional stabilisation and European integration began to develop in each of the WB States. The interconnections among the above mentioned factors have been particularly complex and problematic, due to frequent cases of conflict between, on one side, nation-building, and, on the other, democratic transition, regional stabilisation and EU integration. In particular, a gap between law in the books and law in action emerges when considering the reforms adopted with the aim to comply with the standards of European conditionality. This conflict became even more evident in the context of the Covid-19 pandemic, when the adoption of emergency measures reinforced nationalism, with a particularly negative impact on the process of democratic transition. Minority rights are a relevant case-study of this complex process. Indeed, as it is argued in this paper, the weakness of the European-driven legislation on minority rights in the WB might be explained in terms of an unclear theoretical relationship between minority rights, democracy and the rule of law, not only in the domestic, but also in the European context.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali, tra condizionalità europea ed emergenza sanitaria. – 3. I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali tra condizionalità europea e nazionalismo. – 3.a. Diritti delle minoranze e nazionalismo: principi costituzionali. – 3.b. Diritti linguistici. – 3.c. Il diritto alla partecipazione politica. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

A partire dai primi anni Novanta dello scorso secolo, la violenta disgregazione della federazione etnica jugoslava e il crollo del regime di Hoxa in Albania hanno

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro». Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta il 16 dicembre 2021.



Saggi

dato avvio ad un lungo processo di transizione nei Balcani occidentali¹, che non può tuttavia ancora dirsi compiuto. Tale transizione, in effetti, rappresenta un fenomeno complesso, che si compone di distinti processi, strettamente interconnessi, ma spesso in reciproca competizione: in primo luogo, i nazionalismi, che hanno dato luogo alla formazione e/o al consolidamento di Stati indipendenti; inoltre, le transizioni costituzionali e democratiche – intese come i processi di progressiva trasformazione sia dei sistemi costituzionali che delle istituzioni politiche in senso democratico (De Vergottini 1998; Mezzetti 2003) – e il processo di stabilizzazione regionale, sotto la guida delle organizzazioni internazionali e sovrastatali, tra le quali, in particolare, l'Unione Europea; infine, il percorso di adesione all'Unione Europea – concluso, tra i Paesi oggetto di analisi in questo studio, esclusivamente dalla Croazia – sulla base del rispetto degli *standard* imposti nell'ambito delle politiche di condizionalità.

Le problematiche del processo di transizione, tuttora in corso, derivano in particolare dalle contraddizioni tra gli strumenti e gli effetti dei nazionalismi e delle politiche di stabilizzazione regionale, da una parte, e i processi di transizione democratica e costituzionale, nonché di adesione all'Unione Europea, dall'altra. Risiedono proprio in tale profonda contraddizione, mai sopita, le radici del problema della distanza tra la c.d. *law in the books* – ovvero l'insieme delle numerose e rilevanti riforme di rango costituzionale e legislativo adottate, sul piano formale, nell'intento di realizzare la transizione democratica dei Balcani occidentali, nella prospettiva dell'adesione alle organizzazioni europee – e la *law in action* – l'attuazione concreta, spesso insoddisfacente, degli strumenti normativi considerati.

Tali contraddizioni sono state accentuate dagli effetti delle misure di emergenza adottate nel contesto della diffusione del nuovo coronavirus, a partire dai primi mesi del 2020. In effetti, la limitazione di alcune libertà individuali, nell'intento di contenere il contagio, e il rafforzamento dei poteri degli Esecutivi, in vista dell'ac-

¹ La definizione dell'espressione «Balcani occidentali», introdotta nel lessico politico europeo con riferimento ai Paesi della penisola balcanica esclusi dall'allargamento del 2004, è oggetto di costante dibattito. In questo saggio, si farà riferimento ai Paesi della ex Jugoslavia, con l'eccezione della Slovenia, e all'Albania.



celerazione dei processi decisionali di emergenza, hanno non solo rafforzato i processi nazionalistici in corso, ma non potevano non incidere negativamente sulle stesse transizioni democratiche, rallentandone ulteriormente lo sviluppo.

La tutela dei diritti delle minoranze rappresenta una prospettiva privilegiata di analisi dei fenomeni accennati. È in effetti evidente come in un'area caratterizzata da costanti incertezze sulla definizione dei confini territoriali e sulla distinzione tra nazioni e minoranze – esplosa drammaticamente nel conflitto degli anni Novanta – la tutela dei diritti delle minoranze rappresenti, oltre che uno strumento in grado di assicurare la stabilità della regione, la cartina tornasole per misurare la democraticità dell'ordinamento. La limitata attuazione concreta dei diritti delle minoranze a fronte dell'amplissimo riconoscimento sul piano formale (Dicosola 2018) – fenomeno, peraltro, che si è aggravato per effetto dell'adozione delle misure restrittive di contrasto alla diffusione del contagio da Covid-19 – non può che offrire una conferma, sul piano costituzionale, degli ostacoli che si frappongono alla compiuta realizzazione delle transizioni democratiche nei Balcani occidentali.

Sulla base di tali premesse, il presente contributo intende indagare sugli aspetti problematici delle transizioni democratiche e costituzionali in Croazia, Serbia, Montenegro, Kosovo, Macedonia del Nord, Bosnia ed Erzegovina e Albania, anche in considerazione dell'impatto dell'emergenza sanitaria, con particolare attenzione alle misure di tutela dei diritti delle minoranze e alla loro concreta attuazione.

2. Le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali, tra condizionalità europea ed emergenza sanitaria

Come accennato, le transizioni democratiche e costituzionali che hanno preso avvio dai primi anni Novanta dello scorso secolo nei Paesi dei Balcani occidentali sono state profondamente influenzate dalla prospettiva di adesione alle organizzazioni sovrastatali europee, tra le quali in particolare il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea (Di Gregorio 2004).

La fine della Guerra Fredda e il crollo dell'Unione Sovietica, in effetti, hanno segnato l'allargamento dei confini e il profondo ripensamento delle organizzazioni



Saggi

sovrastatali europee, di fronte alla richiesta di ammissione, per la prima volta dalla loro istituzione, da parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale. Tale allargamento si è realizzato sulla base del presupposto che i Paesi candidati rispettassero i principi fondamentali del costituzionalismo di derivazione liberale, a garanzia della democraticità degli ordinamenti. Per assicurare il rispetto di tali *standard*, si sono andate così formalizzando le stesse procedure di ammissione tanto al Consiglio d'Europa che all'Unione Europea, fino ad allora basate su prassi e consuetudini.

Con riferimento alle condizioni per l'adesione al Consiglio d'Europa, sulla base dell'interpretazione degli artt. 3 e 4 dello Statuto, l'ammissione dei nuovi Stati è stata subordinata al rispetto di un criterio geografico – l'appartenenza all'area geografica e politica europea – e di alcuni *standard* politici: il principio democratico, dello stato di diritto e della separazione dei poteri, e sulla loro base, la tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze.

Nell'Unione Europea, il processo di definizione degli *standard* di adesione si è perfezionato nel Consiglio europeo di Copenaghen del 1993. Il primo dei criteri di Copenaghen – secondo il quale possono avviare i negoziati per l'adesione all'Unione gli Stati che garantiscano la stabilità delle loro istituzioni, allo scopo di assicurare la democrazia, lo stato di diritto, la tutela dei diritti e delle minoranze – ha poi trovato formalizzazione giuridica dapprima nel Trattato di Amsterdam e successivamente nel Trattato di Lisbona², realizzandosi così la “costituzionalizzazione” delle condizioni di adesione (Cappuccio 2006).

La condizionalità europea “in senso lato” – intesa come l'insieme degli *standard* e delle procedure per l'ammissione tanto al Consiglio d'Europa che all'Unione Europea – ha così influenzato tutte le transizioni costituzionali che si sono svolte a partire dai primi anni Novanta dello scorso secolo nei Paesi dei

² Come stabilisce l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona, «[l']Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Inoltre, secondo l'art. 49, «[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione».



Balcani occidentali, come emerge in modo particolare dalle Costituzioni, adottate o riformate in quegli anni. In effetti, da una parte, sul piano sostanziale, i testi costituzionali sposano pienamente i principi del costituzionalismo europeo, specie, nell'ambito dei Paesi della ex Jugoslavia, con riferimento alla tutela dei diritti delle minoranze; dall'altra, lo stesso processo di adozione o revisione dei testi costituzionali rappresenta il risultato di un processo di negoziazione con le istituzioni del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea.

In Croazia, lo stesso processo di indipendenza ha subito l'influenza della condizionalità europea. In effetti, la dichiarazione di indipendenza è stata adottata in seguito al riconoscimento, il 21 settembre 1991, da parte dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, del diritto di dissociazione della Croazia dalla Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia. L'11 settembre 1992, dopo aver ricevuto lo status di *special guest*, la Croazia richiedeva di essere ammessa al Consiglio d'Europa, di cui è entrata a far parte il 6 novembre 1996. Il processo di transizione democratica della Croazia, tuttavia, ha preso avvio solo nei primi anni Duemila, in seguito alla morte del *leader* autoritario Franjo Tuđman. È in quegli stessi anni che si aprivano i negoziati per l'adesione all'Unione europea, conclusi nel 2011. A seguito del referendum del 22 gennaio 2012, la Croazia diventava il ventottesimo membro dell'Unione Europea il 1° gennaio 2013. Nel corso del processo di adesione, il Consiglio d'Europa ha esercitato uno stringente controllo sul rispetto degli *standard* di democraticità dell'ordinamento, con particolare riferimento alla garanzia dei diritti delle minoranze, che ha condotto non solo ad ampie revisioni della Costituzione del 1991³, ma anche al ripristino e alla riforma della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali dello stesso anno, sospesa nel 1995 durante la guerra⁴.

In Serbia e Montenegro, il rispetto degli *standard* di adesione alle organizzazioni europee ha condizionato l'intero processo di redazione dei nuovi testi co-

³ Venice Commission, *Opinion on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia*, CDL-INF (2001) 15, 13 luglio 2001.

⁴ Come richiesto dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione n. 1185 (1999), *Honouring of obligations and commitments by Croatia*.



stituzionali del 2006 e del 2007, adottati a seguito dello scioglimento della Repubblica Federale di Jugoslavia. In effetti, la Costituzione serba, adottata successivamente all'adesione del Paese al Consiglio d'Europa e prima della riapertura dei negoziati con la Commissione Europea⁵, è stata oggetto di esame da parte della Commissione Europea nei *progress report* del 2006⁶, 2007⁷ e 2008⁸, oltre che della Commissione di Venezia⁹, con particolare riferimento ai contenuti relativi alla tutela dei diritti delle minoranze. Con riferimento al Montenegro, si richiedeva l'approvazione di una nuova Costituzione, rispettosa degli *standard* europei¹⁰, nella Dichiarazione del Consiglio Europeo del 17 gennaio 2007 sui principi, le priorità e le condizioni contenuti nell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione. I contenuti sia della Costituzione provvisoria che della Costituzione definitiva, inoltre, sono stati sottoposti alla verifica della Commissione di Venezia, che ha esercitato una notevole influenza sulla loro redazione, con particolare riferimento ai diritti delle minoranze¹¹.

⁵ Il processo di adesione della Serbia all'Unione Europea, infatti, avviato nel 2005 e sospeso dal 2006 al 2007 per il rifiuto del Governo di collaborare con il Tribunale Penale Internazionale per la punizione dei crimini commessi durante la guerra degli anni Novanta, è stato riavviato il 13 giugno 2007.

⁶ Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, *Serbia 2006 Progress Report*, Brussels, 8.11.2006, COM (2006) 649 final.

⁷ Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, *Serbia 2007 Progress Report*, Brussels, 6.11.2007, SEC (2007) 1435.

⁸ Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, *Serbia 2008 Progress Report*, Brussels, 5.11.2008, SEC (2008)2698 final.

⁹ Venice Commission, *Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session* (Venice, 17-18 March 2007), CDL-AD (2007) 004-srb.

¹⁰ L'influenza della condizionalità europea con riferimento ai contenuti del testo emerge infatti dalla «Dichiarazione di attuazione dei principi minimi da incorporare nella Costituzione allo scopo di consentire l'ingresso del Paese nel Consiglio d'Europa», firmata l'8 febbraio 2007 dai principali esponenti dei gruppi rappresentati nell'Assemblea Costituente montenegrina.

¹¹ Cfr. i pareri resi dalla Commissione di Venezia, in relazione sia alla Costituzione provvisoria che alla Costituzione definitiva: European Commission for democracy through Law (Venice Commission), *Expert Meeting on the Constitutional Reform of the Republic of Montenegro*, Strasbourg, 7 December 2006, CDL(2006)106; *Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro*, Strasbourg, 5 June 2007, CDL-AD(2007)017 e *Opinion on the Constitution of Montenegro*, Strasbourg, 20 December 2007, CDL-AD(2007)047, reperibili sul sito internet della Commissione di Venezia, all'indirizzo <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=4&year=all> (consultato il 16 dicembre 2021).



Saggi

Come noto, più complesso è stato il processo di adozione dei nuovi testi costituzionali, eterodiretti, in Macedonia del Nord, Bosnia ed Erzegovina e Kosovo, che hanno visto il coinvolgimento della comunità internazionale, nell'intento di offrire strumenti costituzionali di stabilizzazione a seguito del conflitto degli anni Novanta. Anche in tale contesto, è possibile osservare un'influenza reciproca, seppure indiretta, tra i processi di transizione costituzionale e adesione alle organizzazioni europee.

Tanto emerge in modo particolare in Macedonia, dove la riforma della Costituzione del 1991, che aboliva la distinzione tra il popolo macedone e le altre nazionalità, alla base del conflitto etnico tra Macedoni e Albanesi, adottata in attuazione degli Accordi di Ohrid, ha consentito la conclusione dell'Accordo di associazione e stabilizzazione con l'Unione Europea. La rilevanza della riforma costituzionale per l'avvio del processo di adesione all'UE è confermata dal parere positivo sulle riforme costituzionali espresso dalla Commissione Europea nell'opinione sulla richiesta di adesione del 9 novembre 2005¹². In Bosnia ed Erzegovina, al contrario, è la mancata riforma della Costituzione "internazionale" introdotta provvisoriamente dall'Annesso IV agli Accordi di Dayton (Woelk 2008; Pech 2000; Grewe e Riegner 2011) ad impedire i progressi nel processo di adesione all'Unione Europea.

L'avvio della transizione democratica dell'Albania, che ha conservato la sua indipendenza quasi ininterrottamente sin dalla dissoluzione dell'Impero Ottomano, avveniva nel medesimo periodo storico e sulla base di procedure analoghe a quelle che hanno interessato i Paesi dell'ex Jugoslavia, sebbene l'Albania non sia mai coinvolta nei conflitti etnici degli anni Novanta. Anche in questo Paese, il processo di adesione al Consiglio d'Europa e all'Unione Europea ha avuto inizio contestualmente all'avvio della transizione democratica, a seguito delle prime elezioni pluraliste nel 1992. L'adesione al Consiglio d'Europa si concludeva nel 1995, in considerazione dell'adozione della Costituzione provvisoria del 1991, e delle sue succes-

¹² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission. Commission Opinion on the Application from the Former Yugoslav Republic of Macedonia for Membership of the European Union*, Bruxelles, 9 November 2005, COM (2005) final.



Saggi

sive modifiche, che avevano profondamente modificato l'ordinamento costituzionale albanese. L'adozione del Patto di Stabilità e l'avvio del processo di stabilizzazione e associazione hanno fatto poi seguito all'adozione del nuovo testo costituzionale del 1998, i cui contenuti sono stati profondamente influenzati dalle opinioni rese dalla Commissione di Venezia (Ganino 1999; Kushi 2018).

Tutti i testi costituzionali menzionati, ampiamente ispirati al modello del costituzionalismo di derivazione liberale (Nicolich 1999), per effetto della condizionalità europea, apparivano idonei a fornire le basi per una compiuta transizione democratica dei Paesi dei Balcani occidentali.

Come accennato, tuttavia, la transizione democratica e costituzionale dei Balcani occidentali non può ancora dirsi compiuta. Le stesse politiche di condizionalità, in effetti, nell'inaugurare una lunga stagione di riforme che hanno condotto esclusivamente la Croazia all'ammissione all'Unione Europea, hanno finito per favorire l'affermazione di sistemi di governo che gli osservatori dei processi politici hanno adeguatamente definito *stabilocracies*: governi che perseguono il duplice obiettivo, da una parte, dell'adozione di ampie riforme, nel rispetto degli *standard* europei, e, dall'altra, di assicurare stabilità politica. Tali obiettivi, tuttavia, si inseriscono in un contesto di progressiva erosione dei principi della separazione dei poteri e della garanzia dei diritti fondamentali (Pavlovic 2016, 2017). Nella formale adesione ai principi del costituzionalismo occidentale, così, nei Paesi dei Balcani occidentali si vanno consolidando sistemi autoritari (Bieber 2020), guidati in molti casi da *leader* protagonisti dei regimi degli anni Novanta, fondati su corruzione, controllo dei mezzi di informazione e continue violazioni della *rule of law* (Bieber 2018). Tali *élite* politiche rafforzano il loro consenso sulla base della retorica del nazionalismo, mai sopita dagli anni Novanta, che contribuisce all'erosione della *rule of law* e alla stigmatizzazione delle forze politiche liberali e progressiste, spesso etichettate come “nemiche della nazione”: tanto emerge, in particolare, dalla mancata soluzione delle controversie nazionali tra Serbia e Kosovo e dalla mancata riforma del sistema del federalismo etnico in Bosnia ed Erzegovina (Fruscione 2020).

Tale processo di regressione democratica è stato ulteriormente aggravato dall'introduzione delle misure di emergenza volte a fronteggiare la pandemia da



Saggi

Covid-19, che, a partire dai primi mesi del 2020, ha colpito anche i Balcani occidentali (Bieber e al. 2020; Fruscione e Magri 2021).

In effetti, il rafforzamento dei poteri degli esecutivi e la conseguente marginalizzazione dei Parlamenti, da una parte, e l'introduzione di misure derogatorie delle libertà fondamentali allo scopo di contenere il contagio, che hanno fatto seguito alla dichiarazione dello stato di calamità naturale o di emergenza in tutti i Paesi dei Balcani occidentali (Skrebo 2020), dall'altra, non hanno potuto che determinare effetti particolarmente problematici in contesti istituzionali ancora fragili.

Particolarmente rilevante è stato il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo in Serbia, dove gli strumenti di contrasto alla pandemia da Covid-19 hanno offerto il pretesto per l'adozione di misure illiberali che hanno ulteriormente aggravato la regressione democratica in atto nel Paese da almeno un decennio. Ciò emerge, in primo luogo, dalla stessa dichiarazione di stato di emergenza, del 15 marzo 2020, che appare problematica sotto vari profili. In primo luogo, l'art. 200 Cost., sebbene consenta al Presidente della Repubblica di dichiarare lo stato di emergenza, subordina l'esercizio di tale competenza a situazioni nelle quali sia impossibile che il Parlamento si riunisca. Pur considerando il rischio di contagio anche nelle aule parlamentari, la totale esclusione del Parlamento dalla decisione resta ad ogni modo particolarmente grave. Controversa, inoltre, è stata la decisione di dichiarare lo stato di emergenza anziché lo stato di epidemia o di catastrofe¹³, più appropriato al contesto pandemico, che avrebbe comportato una minore compressione dei poteri parlamentari. La marginalizzazione del Parlamento, d'altra parte, si è protratta per tutto il periodo emergenziale nel quale l'Assemblea Nazionale si è riunita in rarissime occasioni e al solo scopo di rareficare decisioni governative in merito allo stato di emergenza. Le misure di contrasto alla diffusione del virus sono state così introdotte con decreti governativi, adottati senza alcun controllo parlamentare, spesso in contrasto con il principio di proporzionalità. La Corte costituzionale, chiamata

¹³ Sulla base della legge sulla difesa della popolazione dalle malattie infettive, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016, 68/2020.



Saggi

a pronunciarsi sulla costituzionalità dello stato di emergenza per mancanza dei presupposti per la dichiarazione, ne ha tuttavia confermato la legittimità¹⁴, con una motivazione dal tono fortemente deferente, nella quale ha ritenuto la misura rispettosa del principio di proporzionalità e coerente con il margine di discrezionalità di cui le autorità godono in periodi emergenziali.

Problematiche sul piano del rispetto dei principi dello stato costituzionale democratico sono state anche, nel merito, alcune delle misure introdotte in Serbia allo scopo di contenere il contagio, tra le quali, in particolare, oltre al ricovero forzato dei cittadini che avessero contratto il Coronavirus, il divieto per comuni, città e strutture sanitarie di diffondere informazioni sull'epidemia, con l'obiettivo dichiarato di impedire la diffusione di *fake news*. L'unico organo preposto alla diffusione di notizie sull'emergenza sanitaria restava l'Unità di crisi. È in questo contesto che, il 1° aprile 2020, è stato disposto l'arresto, successivamente revocato, della giornalista Ana Lalić, a seguito della pubblicazione di un articolo nel quale criticava le modalità di gestione dell'emergenza sanitaria in un ospedale in Vojvodina (Pistan 2020). Non è un caso, in effetti, che proprio nel 2020, nel pieno della pandemia, *Freedom House* abbia incluso la Serbia tra i regimi ibridi, per la prima volta dal 2002, confermando il medesimo giudizio anche nel 2021.

Non meno problematico è stato l'impatto delle misure di contrasto al Covid-19 sul processo di consolidamento democratico in altri Paesi, come la Bosnia ed Erzegovina – stato federale composto da due Entità, la Repubblica Srpska e la Federazione di Bosnia ed Erzegovina – dove, oltre alle problematiche di coordinamento tra i livelli territoriali nella gestione dell'emergenza, controverse sono state anche alcune delle misure adottate. In particolare, nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina, con due decreti è stata vietata la circolazione per le persone di età superiore a 65 o inferiore a 12 anni. In considerazione della particolare incisività della misura, che finiva per sospendere anziché limitare la libertà di circolazione di alcune categorie di cittadini, i provvedimenti sono stati impugnati innanzi alla Corte Costituzionale, che tuttavia, pur imponendo al Governo la

¹⁴ Corte Costituzionale Serbia, sent. IUo-42/2020, 21 maggio 2020.



valutazione quotidiana della necessità delle misure restrittive in considerazione del quadro epidemiologico, ne ha confermato la costituzionalità¹⁵.

In Albania, come nel caso della Serbia, l'emergenza pandemica ha costituito il pretesto per l'erosione della libertà di informazione, già pesantemente limitata dal 2019 per effetto dell'adozione del c.d. "pacchetto antidiffamazione", che introduceva una serie di modifiche alla legge sulle comunicazioni audiovisive ed elettroniche. A partire dal 13 maggio 2020, infatti, nell'ambito delle misure restrittive nel contesto dell'emergenza sanitaria, il Governo disponeva la sospensione della pubblicazione della stampa cartacea per cinque settimane, concentrando, di fatto, la diffusione delle informazioni sulla pandemia nelle mani del Primo Ministro (Cukani 2020).

Come anticipato, si inseriscono in tale complesso contesto i problemi della tutela dei diritti delle minoranze, ritenuta uno degli aspetti cruciali del processo di transizione democratica e costituzionale avviata a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso nei Balcani occidentali. La loro limitata attuazione, in effetti, sin dall'avvio del processo riformatore in attuazione degli *standard* della condizionalità europea, rappresenta una conferma dell'incompiuto processo di transizione democratica nella regione, che la crisi sanitaria pare aver aggravato.

3. I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali tra condizionalità europea e nazionalismo

Come accennato, nel contesto delle transizioni costituzionali e democratiche dei Balcani occidentali adottate in vista dell'adesione alle organizzazioni europee, cruciale è stata l'adozione di riforme volte a tutelare i diritti delle minoranze. Con particolare riferimento all'Unione Europea, a partire dal Patto di Stabilità del 1999, la tutela dei diritti umani e delle minoranze veniva considerata come precondizione per usufruire dei programmi di assistenza finanziaria europea. Inoltre, la garanzia dei diritti dei gruppi minoritari era considerata uno degli obiettivi

¹⁵ Corte Costituzionale Bosnia ed Erzegovina, sent. AP 1217/20.



fondamentali dei Patti di Stabilizzazione e Associazione, come emerge chiaramente dai preamboli di tutti gli accordi¹⁶.

Tuttavia, nonostante l'adozione di ampie e numerose riforme, sotto la supervisione non solo della Commissione Europea, ma anche del Consiglio d'Europa e dell'OSCE, resta limitata la tutela sostanziale dei diritti delle minoranze. Tale fenomeno deriva, da una parte, dalla limitata attuazione delle misure formali e, dall'altra, dalla possibilità che, sebbene effettivamente attuate, le norme finiscano per determinare effetti inversi, discriminatori nei confronti di specifici gruppi minoritari. La limitata attuazione concreta dei diritti delle minoranze, peraltro, è ancora più evidente nel contesto dell'emergenza sanitaria, dove l'adozione di misure restrittive per contrastare il diffondersi del contagio ha determinato effetti discriminatori, in particolare, nei confronti dei gruppi minoritari più marginalizzati¹⁷.

Si tratta di fenomeni apparentemente opposti, ma che trovano origine nel medesimo contesto: il conflitto tra la condizionalità europea, da una parte, e il processo di rafforzamento delle identità nazionali, dall'altra, fenomeno, quest'ultimo, mai sopito e anzi rafforzato nel contesto dell'emergenza sanitaria esplosa a partire dai primi mesi del 2020.

3.a. Diritti delle minoranze e nazionalismo: principi costituzionali

La problematica del conflitto tra nazionalismo, da una parte, e tutela delle minoranze, per effetto della condizionalità europea, emerge con tutta evidenza dall'esame dei testi costituzionali dei Paesi dei Balcani occidentali. In particolare, le Costituzioni della Croazia, della Serbia e dell'Albania fanno esplicito riferimento

¹⁶ Cfr. i preamboli di: AAS con la Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 26 marzo 2001; Croazia, 28 gennaio 2005; Albania, 28 aprile 2009; Montenegro, 29 marzo 2010; Serbia, 2013; Bosnia ed Erzegovina, 30 giugno 2015; Kosovo, 16 marzo 2016, nei quali si sottolinea «the commitment of the Parties to increasing political and economic freedoms as the very basis of this Agreement, as well as their commitment to respect human rights and the rule of law, including the rights of persons belonging to national minorities, and democratic principles through free and fair elections and a multiparty system».

¹⁷ Come rilevato dall'Alto Commissario sulle Minoranze Nazionali dell'OSCE nei rapporti del 4 giugno 2020 (HCNM.GAL/3/20/Rev.2) e 21 giugno 2021 (HCNM.GAL/3/21/Rev.1).



Saggi

all'idea di nazione nel senso di *ethnos*, enfatizzando la storia¹⁸ ovvero la tradizione¹⁹, come elementi oggettivi di identificazione nazionale. La Costituzione del Montenegro, pur non richiamando esplicitamente elementi oggettivi di identificazione, sottolinea il principio di sovranità nazionale, fondato sulla volontà dei cittadini²⁰.

L'aspirazione al rafforzamento dell'identità nazionale, ad ogni modo, è bilanciata dall'inclusione della tutela delle minoranze nell'ambito dei principi fondamentali²¹ e dalla loro disciplina non solo nella legge ordinaria ma anche attraverso leggi costituzionali, quale conseguenza altresì dell'influenza esercitata dalla condizionalità europea.

Inoltre, in tutti gli ordinamenti considerati, la condizionalità europea ha influenzato anche lo stesso processo di redazione dei testi normativi di tutela dei diritti delle minoranze. In Croazia, ad esempio, la legge costituzionale sui diritti delle minoranze del 2002²² (Petričušić 2002) è stata adottata, su richiesta delle istituzioni europee, allo scopo di ripristinare la legge del 1991, sospesa durante il conflitto etnico. Inoltre, la riforma del 2010 del preambolo della Costituzione, che estende la lista delle minoranze nazionali riconosciute, è stata adottata su richiesta della Commissione di Venezia²³. In Montenegro, l'adozione di una nuova Costituzione rispettosa dei diritti delle minoranze rientrava nell'ambito

¹⁸ Il preambolo della Costituzione croata, intitolato *Izvorišneosove* (origini storiche), richiama il «diritto storico della nazione croata alla piena sovranità» e sintetizza i fatti storici principali che hanno condotto alla determinazione del popolo croato di fondare uno Stato nazionale. Analogamente, fa riferimento alla storia nazionale il primo paragrafo del preambolo della Costituzione albanese.

¹⁹ Il primo paragrafo del preambolo della Costituzione serba rinvia alla «tradizione statale del popolo serbo».

²⁰ Art. 1 c. 2, primo paragrafo, preambolo Cost.

²¹ Cfr. par. 2, preambolo, Cost. croata; art. 1 Cost. serba; preambolo Cost. montenegrina, che fa riferimento al multiculturalismo tra i principi fondamentali; art. 3 Cost. albanese.

²² Legge cost. n. 155, 19 dicembre 2002.

²³ Venice Commission, *Draft Opinion on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia*, CDL (2001) 6. La richiesta, ad ogni modo, è stata soddisfatta solo in parte, in quanto nell'opinione la Commissione di Venezia richiedeva l'abrogazione della lista.



Saggi

delle richieste del Consiglio europeo²⁴ e del Consiglio d'Europa²⁵. La prima versione del testo costituzionale dava solo limitata attuazione alle raccomandazioni, prevedendo un solo articolo dedicato alla protezione dell'eredità nazionale e culturale del Paese. L'introduzione, nella Costituzione definitiva, degli art. 79 e 80, che prevedono un ampio catalogo di diritti delle minoranze, si deve all'assistenza della Commissione di Venezia nel corso della redazione del testo.

Sulla base dell'esame dei testi costituzionali, dunque, la Croazia, la Serbia, il Montenegro e l'Albania possono agevolmente essere inclusi nell'ambito degli stati nazionali promozionali (Toniatti 1995).

Al contrario, nelle Costituzioni della Bosnia ed Erzegovina, Macedonia del Nord e Kosovo, dove gli effetti della guerra degli anni Novanta sono stati assai violenti, è escluso ogni riferimento alle idee di nazione e minoranza. In tali ordinamenti multinazionali paritari (Toniatti 1995), pertanto, la tutela dei gruppi minoritari è affidata agli strumenti della democrazia consociativa, nella cui adozione o riforma è stato particolarmente rilevante il ruolo della comunità internazionale.

La Costituzione "internazionale" della Bosnia ed Erzegovina, introdotta dall'annesso IV agli Accordi di Dayton, ha introdotto un sistema di federalismo etnico, allo scopo di offrire strumenti di conciliazione in un territorio devastato da un brutale conflitto etnico interno. In tale contesto, il territorio è suddiviso in due entità, la Repubblica Srpska e la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, nelle quali i gruppi etnici sono identificati attraverso la definizione di popoli, anziché nazioni o minoranze. In particolare, Serbi, Croati e Bosgnacchi sono considerati popoli costitutivi²⁶, titolari di eguali diritti²⁷. Tanto è vero specie con riferimento ai diritti politici: la Camera dei Popoli, camera bassa, è in effetti composta da quindici delegati, cinque croati e cinque bosgnacchi, eletti nella Federazione, e cinque serbi eletti

²⁴ *Council Decision the principles, priorities and conditions, contained in the European Partnership with Montenegro, Brussels, 17 January 2007, 5047/07.*

²⁵ *Council of Europe, Parliamentary Assembly, Opinion on the Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe, 12 March 2007, Doc. 11205.*

²⁶ *Annexo IV agli Accordi di Dayton, ult. par.*

²⁷ *Il principio di uguaglianza tra i popoli costitutivi è stato introdotto dalla Corte Costituzionale, con la sentenza U 5/98 del 1° luglio 2000.*



nella Repubblica Srpska²⁸. Analogamente, anche la composizione delle assemblee legislative delle Entità rispetta il principio di uguaglianza dei popoli costitutivi.

Con riferimento alla Costituzione della Macedonia del Nord, come accennato, l'abrogazione della definizione del Paese come stato nazionale e della distinzione tra nazione e nazionalità, previsti dalla Costituzione del 1991, ha fatto seguito alla conclusione degli Accordi di Ohrid. Coerentemente, il nuovo preambolo, tuttora in vigore, nel riconoscere l'esistenza di più popoli, fa riferimento al concetto neutro di "cittadini"²⁹. La Costituzione del Kosovo del 2008, adottata sotto l'egida della comunità internazionale, come nel caso macedone, definisce la repubblica come una società multietnica composta dagli albanesi e dalle altre comunità³⁰. Analogamente nemmeno la legge definisce alcun gruppo in termini di minoranza, utilizzando il concetto più neutro di comunità³¹.

In tutti i Paesi dei Balcani occidentali, dunque, dai principi costituzionali fondamentali emerge l'intento di offrire un adeguato bilanciamento tra il nazionalismo, da un lato, e la garanzia dei diritti dei gruppi minoritari, dall'altro. In tale processo l'influenza della comunità internazionale e delle organizzazioni europee è stata essenziale. Tuttavia, come accennato, la realizzazione del bilanciamento è ostacolata dalla limitata attuazione ovvero dagli effetti inversi derivanti dall'attuazione dei principi citati, come emerge dall'analisi degli strumenti di garanzia dei diritti linguistici e del diritto di partecipazione politica delle minoranze nazionali.

3.b. Diritti linguistici

In Croazia, Serbia, Montenegro e Albania, è considerata ufficiale solo la lingua nazionale. Ad ogni modo, in tutti i Paesi menzionati, ad eccezione dell'Albania,

²⁸ Art. IV Annesso IV agli Accordi di Dayton; art. 9 c. 1 legge elettorale.

²⁹ Costituzione della Macedonia del Nord, IV emendamento.

³⁰ Art. 3 Cost. Kosovo.

³¹ Legge sulla promozione e la protezione dei diritti delle comunità e dei loro membri nella Repubblica del Kosovo, 13 marzo 2008.



possono essere considerate in uso ufficiale anche le lingue delle minoranze nazionali più rappresentative, sulla base della Costituzione³² o della legge³³. Il diritto di utilizzare le lingue minoritarie non solo nella sfera privata ma anche nei rapporti con la Pubblica Amministrazione è ampiamente riconosciuto in tutti i Paesi dei Balcani occidentali, in particolare a livello locale³⁴. I diritti linguistici sono anche previsti nell'ambito dei media³⁵ e con riferimento alle informazioni topografiche³⁶. Analogamente, è in molti casi garantito anche il diritto allo studio e all'educazione nelle lingue minoritarie³⁷.

Tuttavia, il conflitto tra nazionalismo e diritti delle minoranze emerge ove si consideri che la concreta attuazione delle misure citate è spesso limitata, per la mancanza di volontà politica, a livello sia nazionale (Djordjević e Zaimi 2019)³⁸

³² Art. 12 Cost. Croazia; art. 13 Cost. Montenegro.

³³ Art. 10 c. 2 Cost. Serbia, che rinvia alla legge per la definizione delle lingue in uso ufficiale; art. 11 legge sui diritti delle minoranze del Montenegro, secondo la quale può essere considerata in uso ufficiale la lingua delle minoranze che rappresentino almeno il 5% della popolazione.

³⁴ Art. 12 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; art. 3 legge sull'uso ufficiale delle lingue Serbia; art. 79 Cost. Montenegro; art. 15 c. 2 legge sulla protezione delle minoranze nazionali Albania; art. 12 legge statale sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; art. 4 legge sui diritti linguistici Macedonia del Nord.

³⁵ Art. 16 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; art. 68 legge sulle telecomunicazioni Serbia; art. 64 c. 2 n. 6 legge sulle comunicazioni elettroniche; art. 14 c. 2-3 legge sulla protezione delle minoranze nazionali Albania; art. 5, 16 legge statale sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; art. 59 c. 10 Kosovo.

³⁶ Art. 14 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; art. 79 Cost. Montenegro; art. 15 cl. 3 legge n. 96/2017 Albania; art. 12 legge statale sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; art. 59 c. 9 Cost. Kosovo; art. 40 legge sull'uso delle lingue Macedonia del Nord.

³⁷ Art. 14 legge statale sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; Legge sull'educazione primaria e secondaria Serbia; art. 8 legge n. 02/L-37 Kosovo; art. 79 Const. e 13 cl. 1 legge sui diritti e le libertà delle minoranze Montenegro; art. 48 c. 4 Const., art. 48-51 legge sulle lingue Macedonia del Nord; art. 11 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; art. 13 legge n. 96/2017 Albania.

³⁸ Come nel caso dell'Albania, dove il Consiglio dei Ministri non ha adottato i necessari provvedimenti di attuazione. Sul punto cfr. Advisory Committee FCNM, *Fourth Opinion on Albania - adopted on 11 October 2018*, ACFC/OP/IV(2018)006, par. 125-133.



Saggi

che locale³⁹, o per l'insufficienza dei fondi allocati per i progetti a supporto dei diritti linguistici dei gruppi minoritari⁴⁰.

L'insufficiente attuazione delle misure è spesso una conseguenza delle soglie relative alla consistenza numerica delle minoranze che, secondo la legge, devono essere superate per l'esercizio dei diritti linguistici⁴¹. In alcuni casi, le soglie sono talmente alte che la concreta attuazione dei diritti è negata di fatto alle minoranze nazionali più ridotte, come nei casi della Bosnia ed Erzegovina⁴² e dell'Albania⁴³. In Montenegro, il riferimento ad una "quota significativa" di popolazione appartenente ad una minoranza come condizione per il diritto allo svolgimento di pro-

³⁹ In Serbia, l'attuazione dei diritti linguistici è soggetta al riconoscimento della lingua come lingua in uso ufficiale, ma numerose unità di autogoverno locale non hanno provveduto a tale riconoscimento, come riportato in Advisory Committee FCNM, *Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019*, ACFC/OP/IV(2019)001, par. 84-85.

⁴⁰ Come nel caso del Montenegro (Advisory Committee FCNM, 2019 Opinion, par. 120-128, 140-148) e Kosovo, dove, tra le lingue minoritarie, l'albanese possiede di fatto uno status privilegiato nelle relazioni con la Pubblica Amministrazione, come riportato in Advisory Committee FCNM, *2017 Opinion*, ACFC/OP/IV(2017)001, par. 71-74.

⁴¹ Sono considerate in uso ufficiale, in Macedonia del Nord, le lingue parlate da almeno il 20% della popolazione (art. 1 c. 2 della legge sulle lingue, in Serbia, le lingue parlate da almeno il 15% della popolazione totale di una unità di autogoverno (legge sulla protezione dei diritti e delle libertà delle minoranze nazionali). In Montenegro, alcuni diritti linguistici sono riconosciuti a condizione che la minoranza rappresenti una "quota significativa" della popolazione (art. 79 Cost.). In Croazia, è ammesso l'uso ufficiale di una lingua minoritaria è riconosciuto a condizione che una minoranza rappresenti almeno un terzo della popolazione di una unità di autogoverno locale (art. 12 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali). In Albania, l'uso ufficiale delle lingue minoritarie con le autorità locali e il diritto di ricevere informazioni sul processo elettorale nelle lingue minoritarie sono soggetti alla soglia del 20% a livello locale (art. 15 c. 2-3 legge n. 96/2017).

⁴² Secondo la legge sulle minoranze nazionali, i diritti linguistici sono riconosciuti alle minoranze che rappresentino la maggioranza assoluta o relativa a livello locale. Quando tale soglia non sia superata, un terzo della popolazione di una municipalità può decidere di consentire l'uso della lingua minoritaria nei rapporti con la pubblica amministrazione. Ad ogni modo, quasi nessuna minoranza raggiunge tale soglia.

⁴³ Dove la legge sulla protezione delle minoranze nazionali stabilisce che i diritti linguistici sono riconosciuti alle minoranze che rappresentino almeno il 20% della popolazione a livello locale. Ad ogni modo, tale soglia è superata solo in tre unità di autogoverno locale, come riportato in Advisory Committee FCNM, *Fourth Opinion on Albania - adopted on 11 October 2018*, ACFC/OP/IV(2018)006.



cedimenti giudiziari nelle lingue minoritarie e del diritto all'esposizione di indicazioni topografiche nelle lingue delle minoranze nazionali⁴⁴ è estremamente vago. Ne conseguono frequenti casi di contraddizioni tra le diverse fonti di attuazione delle misure menzionate, con un impatto negativo sull'effettività dei diritti⁴⁵.

L'esempio più rilevante di non attuazione di diritti linguistici per effetto dell'applicazione di soglie è quello della Macedonia del Nord, dove, secondo l'art. 7 Cost., come modificato dal V emendamento, le lingue ufficiali sono il macedone e ogni altra lingua parlata da almeno il 20% della popolazione a livello municipale. Coerentemente, ogni comunità che raggiunga la soglia del 20% è titolare del diritto di educazione nella propria lingua⁴⁶, così come del diritto di uso della lingua in Parlamento⁴⁷ e in altri organi statali⁴⁸, nonché nei mass media e nei procedimenti giudiziari⁴⁹. Tuttavia, poiché l'unico gruppo che raggiunge la soglia del 20% a livello municipale è rappresentato dalla comunità albanese, la Macedonia può essere considerata di fatto uno Stato binazionale anziché multiculturale, con rilevanti effetti inversi nei confronti delle comunità minoritarie non albanesi⁵⁰. L'adozione della legge del 2008 sulla promozione e protezione dei diritti dei membri delle comunità non ha risolto tale contraddizione, in quanto la sua attuazione è debole a causa dei fondi limitati a supporto di progetti di promozione dei diritti linguistici⁵¹. Inoltre, tale situazione discriminatoria è stata

⁴⁴ Art. 79 Cost.

⁴⁵ Ad esempio, l'art. 11 della legge sui diritti e le libertà delle minoranze stabilisce che le indicazioni topografiche devono essere espresse nella lingua delle minoranze che rappresentino almeno il 5% della popolazione di una municipalità, mentre l'art. 110 della legge sull'autogoverno locale fa riferimento ad «una maggioranza o ad una parte significativa della popolazione». Tali problematiche hanno costituito l'oggetto delle critiche dell'Advisory Committee FCNM, nell'*opinion* del 2019, par. 116-117.

⁴⁶ Art. 48 c. 8 Cost., modificato dall'VIII emendamento costituzionale.

⁴⁷ Art. 3 c. 2 legge sui diritti linguistici.

⁴⁸ Art. 4 legge sui diritti linguistici.

⁴⁹ Art. 5-6 legge sui diritti linguistici.

⁵⁰ Cfr. Risoluzione del 2012 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: CM/ResCMN(2012)13.

⁵¹ Cfr. i *progress report* del 2012 e 2014: European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report*, Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 332 final; *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report*, Brussels, 8.10.2014, SWD(2014) 303 final.



Saggi

aggravata dall'adozione, il 23 gennaio 2019, della controversa legge sull'uso delle lingue⁵². L'art. 1(2) della legge, nello stabilire che qualsiasi lingua diversa dal macedone parlata da almeno il 20% della popolazione a livello statale è ufficiale, fa esplicito riferimento all'albanese come lingua ufficiale. L'adozione della legge ha sollevato critiche, con riferimento sia ai suoi effetti politici che alla sua compatibilità con la Costituzione, sfociate non solo in tensioni sociali ma anche nel contrasto tra il Parlamento e il Presidente della Repubblica, che ha fatto uso del potere di veto, ad ogni modo superato dal Parlamento. L'approvazione definitiva della legge, con una veloce procedura parlamentare, senza formali consultazioni con le istanze sociali e i partiti di opposizione, e nel contesto di violente manifestazioni pubbliche⁵³, ha determinato l'effetto di rafforzare il carattere binazionale della Macedonia del Nord, confermando dunque l'ampia distanza che separa il quadro normativo sui diritti delle minoranze e la sua effettiva attuazione in un Paese ancora lacerato da forti divisioni in un contesto di generale debolezza delle istituzioni democratiche.

Ma il conflitto tra nazionalismo e diritti delle minoranze nei Balcani occidentali è ancora più evidente qualora si considerino gli effetti inversi che derivano dall'attuazione di regole volte alla protezione di diritti linguistici, come nel caso del Kosovo, dove sono stati istituiti due sistemi educativi separati e paralleli, sulla base dell'uso delle lingue albanese e serba. Al contrario, tra le comunità più piccole, solo i bosniaci e i turchi hanno accesso a programmi educativi specifici. Tale sistema contribuisce dunque al rafforzamento del senso di segregazione e tensione tra i diversi gruppi etnici, che includono in particolare le comunità albanesi e serbe⁵⁴. Anche in Bosnia ed Erzegovina, il c.d. "sistema delle due scuole sotto un

⁵² Che sostituisce la legge del 2008. La traduzione in inglese del provvedimento a cura delle autorità macedoni è disponibile sul sito internet della Commissione di Venezia: CDL-REF(2019)019.

⁵³ La Commissione di Venezia ha espresso critiche con riferimento non solo ai contenuti ma anche alla procedura di adozione della legge: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *North Macedonia. Opinion on the Law on the Use of Languages*, Strasbourg, 9 December 2019, Opinion No. 946/2019, CDL-AD(2019)033.

⁵⁴ Cfr. Advisory Committee FCNM, 2017 Opinion, ACFC/OP/IV(2017)001, par. 81-96.



retto” – una misura introdotta nel contesto della guerra etnica, che prevede sistemi scolastici separati per i bambini appartenenti a ciascuno dei popoli costitutivi in ogni Entità – ha l’effetto di determinare forme di segregazione sulla base dell’etnia. Tale sistema, dichiarato discriminatorio dalla Corte Suprema della Bosnia ed Erzegovina nel 2014⁵⁵, non è mai stato riformato, nonostante le critiche degli organi europei di controllo sui diritti delle minoranze⁵⁶ e le richieste della Commissione in vista dell’avanzamento dei negoziati per l’adesione⁵⁷.

3.c. Il diritto alla partecipazione politica

Nei Balcani occidentali, regole dettagliate tutelano il diritto alla partecipazione politica delle minoranze, attraverso meccanismi sia diretti che indiretti. Il diritto alla partecipazione in via diretta è garantito attraverso il riconoscimento di seggi riservati nelle istituzioni pubbliche – tra le quali in particolare le assemblee rappresentative – e specifici meccanismi di partecipazione al procedimento legislativo. Tuttavia, come nel caso dei diritti linguistici, per effetto del conflitto tra nazionalismo, da una parte, e la garanzia dei diritti dei gruppi e delle minoranze, dall’altra, la loro concreta attuazione è spesso limitata e i frequenti casi di effetti inversi determinano la paradossale conseguenza del rafforzamento delle tensioni interetniche.

Uno dei casi più rilevanti di effetti inversi connessi all’attuazione delle regole di partecipazione politica si verifica in Bosnia ed Erzegovina, dove, come anticipato, sono riconosciuti eguali diritti ai popoli costitutivi attraverso il sistema del federalismo etnico. Tuttavia, nessuno specifico diritto di partecipazione politica è riconosciuto ai gruppi in situazione minoritaria, categoria nella quale è possibile

⁵⁵ Per una sintesi e un’analisi critica della decisione, cfr. OSCE Mission to BiH, “*Two schools under one roof*”. *The Most Visible Example of Discrimination in Education in Bosnia and Herzegovina* (2018).

⁵⁶ Advisory Committee FCNM, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina - adopted on 9 November 2017, ACFC/OP/IV(2017)007.

⁵⁷ 2019 Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 222 final.



Saggi

includere i gruppi etnici che non corrispondano ai popoli costitutivi – i c.d. “Altri” – così come tutti gli individui che, pur appartenendo ad un popolo costitutivo, risiedano tuttavia in un’Entità nella quale il relativo gruppo sia in posizione minoritaria. Di conseguenza, in Bosnia ed Erzegovina, la separazione della popolazione in tre popoli costitutivi ha trasformato, di fatto, un sistema volto a garantire l’equa rappresentanza dei diversi gruppi etnici in un sistema nel quale i diritti delle minoranze non sono garantiti (Marko 2005; Dicosola 2016). Sebbene, per queste ragioni, il federalismo etnico sia stato dichiarato in più occasioni in contrasto con la CEDU dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, a partire dal caso *Sejdić and Finci* del 2009⁵⁸, e in contrasto con il principio costituzionale di non discriminazione dalla Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina (Dicosola 2015)⁵⁹, il sistema non è mai stato oggetto di riforma, proprio a causa dell’estrema difficoltà di adottare decisioni condivise in un contesto politico segnato da profonde frammentazioni su base etnica.

Seggi riservati per i gruppi minoritari nelle assemblee rappresentative sono previsti anche in Kosovo e Croazia. In particolare, venti seggi dell’Assemblea Legislativa del Kosovo sono riservati ai membri della comunità non albanese⁶⁰. Ad ogni modo, secondo la comunità serbo-kosovara, la loro presenza nei canali di rappresentazione ufficiale è ancora insufficiente per garantire un concreto diritto di partecipazione nel *decision making*. Di fatto, in tale processo le relazioni informali e personali risultano molto più rilevanti dei meccanismi istituzionali di rappresentanza, riducendo così il concreto significato dei diritti di partecipazione riconosciuti formalmente alle comunità più piccole⁶¹. In Croazia, tre seggi in Parlamento sono riservati ai rappresentanti delle minoranze nazionali che costituiscono meno dell’1.5% della popolazione⁶². In Montenegro, gli art. 22 e 23

⁵⁸ *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, 22 December 2009, Appl. nos. 27996/06 and 34836/06. La decisione è stata confermata nei casi *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, 15 luglio 2014, ric. n. 3681/06 e *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, 9 giugno 2016, ric. n. 41939/07.

⁵⁹ Sent. n. U 14/12, 26 marzo 2015.

⁶⁰ Art. 64 Cost.

⁶¹ Come rilevato in Advisory Committee FCNM, *2017 Opinion*, ACFC/OP/IV(2017)001, par. 98-105.

⁶² Art. 19 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali.



Saggi

della legge sulle minoranze nazionali prevedeva seggi riservati in Parlamento a favore dei gruppi minoritari. Tuttavia, le norme – dichiarate dalla Corte Costituzionale in contrasto con la Costituzione del 1991, che non includeva il principio delle azioni positive nell’ambito dei diritti delle minoranze⁶³ – non sono state reintrodotte in seguito all’adozione della Costituzione del 2008, che, al contrario, consentirebbe l’adozione di tale misura.

In Serbia e Montenegro, il diritto di partecipazione diretta alle assemblee legislative è garantito attraverso l’esenzione dall’applicazione delle regole sulle soglie minime per l’attribuzione di seggi. In particolare, in Serbia, sulla base della c.d. “soglia naturale”, i partiti politici e le coalizioni rappresentativi delle minoranze partecipano alla distribuzione dei seggi anche qualora non raggiungano la soglia generale del 5% per la rappresentanza politica parlamentare⁶⁴. Tuttavia, l’effetto pratico della misura è minimo, dal momento che traggono vantaggio da tale sistema esclusivamente minoranze ampie ed omogenee con partiti politici organizzati⁶⁵. In Montenegro, l’art. 79 Cost. riconosce il diritto alla “rappresentazione autentica” sia in Parlamento che nelle assemblee delle unità di autogoverno locale alle minoranze nazionali, laddove queste ultime rappresentino una quota significativa della popolazione. Dopo un lungo dibattito sul significato della clausola della rappresentanza autentica, alla norma è stata data attuazione con la riforma del 2011 della legge elettorale, adottata sulla base delle raccomandazioni della Commissione Europea⁶⁶. Secondo la legge, la soglia generale del 3% non deve essere applicata in relazione a liste che rappresentino minoranze nazionali. In tali ipotesi, in luogo della soglia del 3%, è prevista una soglia dello 0.7%, che può essere ulteriormente ridotta con riferimento alle minoranze meno rappresentative. In particolare, i croati possono essere ammessi in Parlamento a con-

⁶³ Corte cost., sent. 17 luglio 2007.

⁶⁴ Art. 81 c. 2 legge sulle elezioni dei membri del Parlamento.

⁶⁵ Advisory Committee FCNM, *Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019*, ACFC/OP/IV(2019)001 par. 117-121.

⁶⁶ European Commission, *Commission Opinion on Montenegro’s application for membership of the European Union*, Bruxelles, 9.11. 2010, COM(2010) 670.



dizione che raggiungano almeno lo 0.35% delle preferenze totali (Vuković, Milačić 2017). Tuttavia, la soglia dello 0.35% non è estesa ad altre minoranze, numericamente simili ai croati, come i Rom, che sono di conseguenza oggetto di esclusione da qualsiasi assemblea politica a livello sia nazionale che locale.

La regola del doppio voto a favore dei gruppi minoritari – la cui attuazione può agevolmente determinare effetti inversi⁶⁷ – non è prevista in alcun Paese dei Balcani occidentali. In effetti, proprio in considerazione dei possibili effetti inversi di tale regola, la Corte Costituzionale della Croazia ha dichiarato incostituzionale la riforma dell'art. 19 della legge costituzionale sui diritti delle minoranze.

Il caso traeva origine dalla questione di costituzionalità dell'art. 1 della legge di riforma del 2010, che modificava l'art. 19 della legge costituzionale sui diritti delle minoranze. La disposizione, che prevedeva un sistema di doppio voto a favore delle minoranze più piccole che rappresentassero meno dell'1.5% della popolazione nazionale, era stata adottata allo scopo di dare attuazione, almeno formalmente, alle raccomandazioni delle istituzioni europee nell'ambito delle politiche di condizionalità, tra le quali in particolare l'Advisory Committee della Convenzione quadro per i diritti delle minoranze nazionali. Coerentemente, nel *progress report* del 2010, la Commissione Europea valutava positivamente la nuova misura⁶⁸. Tuttavia, l'unico gruppo che rappresentasse più del 1.5% della popolazione croata, al momento dell'adozione della misura, era rappresentato dalla minoranza serba, che, di conseguenza, costituiva l'unico gruppo escluso dalla sua applicazione. In considerazione di tale effetto, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'art. 19 della legge costituzionale così come riformato in contrasto con il principio di proporzionalità, definito come un principio fondamentale a livello non solo costituzionale ma anche europeo⁶⁹.

Specifici meccanismi partecipativi in sede parlamentare sono previsti sia in Bosnia ed Erzegovina che in Kosovo. Anche tali strumenti, tuttavia, in Bosnia,

⁶⁷ Cfr. Venice Commission, Draft Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities, 4 June 2008.

⁶⁸ Commission Staff Working Document, Croatia 2010 Progress Report, Brussels, 9 November 2010, SEC(2010) 1326, in part. p. 6.

⁶⁹ Corte Cost. Croazia, sent. 29 luglio 2011.



Saggi

sono riservati ai popoli costitutivi, unici titolari del potere di veto contro decisioni legislative a livello federale ritenute lesive degli “interessi vitali” degli stessi⁷⁰. Inoltre, gli effetti inversi dei poteri di veto sono evidenti qualora si consideri il loro frequente utilizzo come strumenti di blocco reciproco nel processo legislativo, con un particolare impatto negativo sull’incompiuto processo di riforma dell’intero sistema del federalismo etnico.

Nonostante gli effetti inversi dei poteri di veto in Bosnia ed Erzegovina, il modello è stato seguito in Kosovo, dove la Costituzione prevede la legislazione sugli interessi vitali, per la cui adozione, riforma o sostituzione è richiesta la maggioranza dei deputati dell’Assemblea che detengono seggi riservati o garantiti per i rappresentanti delle comunità minoritarie⁷¹. Inoltre, il Presidente della Repubblica ha il potere di rinvio delle leggi per riconsiderazione, qualora ritenga che le stesse possano essere lesive dei diritti di una o più comunità⁷². È evidente come dall’applicazione di tali regole derivino rischi simili a quelli già sperimentati nel caso della Bosnia ed Erzegovina.

Tra i meccanismi di tutela indiretta del diritto di partecipazione politica delle minoranze, devono essere segnalati i Consigli delle Minoranze Nazionali, previsti in tutti i Paesi dei Balcani occidentali⁷³. Tali organi, composti dai rappresentanti dei gruppi minoritari, detengono funzioni consultive e il diritto di proporre l’adozione di misure di garanzia dei diritti delle minoranze⁷⁴. Tuttavia, non sono

⁷⁰ Art. IV.3.d-e, Annesso IV.

⁷¹ Art. 81 Cost.

⁷² Art. 84 c. 6 Cost.

⁷³ In Croazia – a livello locale – i Consigli delle Minoranze Nazionali (art. 24 legge costituzionale sulle minoranze nazionali) e – a livello nazionale – il Consiglio Consultivo delle Minoranze Nazionali (art. 15 legge costituzionale sulle minoranze nazionali); in Serbia, i Consigli Nazionali delle Minoranze Nazionali (legge sui Consigli Nazionali delle Minoranze Nazionali del 2009); in Albania, la Commissione per le Minoranze Nazionali (art. 18 legge n. 96/2017); in Bosnia ed Erzegovina, il Consiglio sulle Minoranze Nazionali, a livello sia statale che delle Entità (art. 21 legge sulle minoranze nazionali); in Macedonia del Nord, la Commissione per le Relazioni Inter-comunitarie (art. 78 Cost., come modificato dal XII emendamento); in Kosovo, il Consiglio Consultivo per le Comunità (art. 60 Cost.).

⁷⁴ In Croazia, art. 31-35(2) legge costituzionale sulle minoranze nazionali; in Montenegro, art. 35 legge sui diritti e le libertà delle minoranze; in Albania, art. 19 legge n. 96/2017; in Bosnia ed Erzegovina, art. 22 legge sulle minoranze nazionali; in Kosovo, art. 60 Cost.



dotate di poteri formali nel contesto del procedimento legislativo. I membri possono essere eletti dagli appartenenti alle minoranze nazionali⁷⁵ o nominati da organi del potere esecutivo⁷⁶. Inoltre, in Bosnia ed Erzegovina e Macedonia del Nord, il Consiglio Statale delle Minoranze Nazionali e la Commissione per le relazioni inter-comunitarie è nominato dal Parlamento⁷⁷.

I Consigli delle Minoranze possono apparire, *prima facie* come strumenti avanzati per la protezione dei diritti delle minoranze e la soluzione di conflitti interetnici. Tuttavia, le competenze consultive estremamente limitate, da una parte, e le regole per la selezione dei loro membri, dall'altra, rendono tali organi spesso inefficaci. In particolare, nei casi in cui i membri siano selezionati dall'Esecutivo, si pongono problemi di indipendenza e imparzialità nell'adozione delle decisioni, come nel caso dell'Albania⁷⁸, mentre, nel caso dei Consigli della Bosnia ed Erzegovina, i cui membri sono nominati dal Parlamento, la difficoltà di raggiungere ad un accordo politico tra le forze politiche sulla scelta dei componenti ha l'effetto di bloccare il processo di selezione⁷⁹.

4. Osservazioni conclusive

Come si è avuto modo di osservare, nei Balcani occidentali la condizionalità europea ha profondamente influenzato il processo di transizione democratica e di evoluzione degli strumenti normativi di garanzia dello stato costituzionale, tra i quali, in primo luogo, i diritti delle minoranze. Ad ogni modo, il quadro nor-

⁷⁵ Come in Croazia (art. 24 legge costituzionale sulle minoranze nazionali) e Serbia (art. 29-111 legge sui Consigli Nazionali delle Minoranze Nazionali).

⁷⁶ Come in Albania (art. 20 legge n. 96/2017).

⁷⁷ Art. 21 legge sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; art. 78 Cost. Macedonia del Nord, come modificato dal XII emendamento.

⁷⁸ Come rilevato in Advisory Committee FCNM, *Fourth Opinion on Albania - adopted on 11 October 2018*, ACFC/OP/IV(2018)006, par. 139.

⁷⁹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina*, par. 130-136.



Saggi

mativo è spesso oggetto di limitata attuazione o è suscettibile di determinare effetti inversi, fattori che finiscono per rafforzare i nazionalismi esistenti e la frammentazione sociale su basi etniche. Attraverso la prospettiva della tutela dei diritti delle minoranze, è così possibile affermare che, in tale contesto, la condizionalità europea non abbia favorito un'autentica adesione ai principi e ai valori del costituzionalismo europeo.

Le radici di tale fragilità possono essere rintracciate non solo nella (mancanza di) volontà dei gruppi nazionali e delle *élite* politiche locali, ma anche nelle problematiche delle stesse politiche europee di condizionalità (Vizi 2008). In effetti, la condizionalità europea in tema di diritti delle minoranze è in genere fondata su un approccio *top-down*, volto all'applicazione di *standard* generali, in assenza di alcuna forma di negoziazione tra l'Unione e gli Stati candidati, in un contesto solo apparentemente pluralistico (Gordon 2008). In particolare, nonostante l'alto numero di attori coinvolti, a livello sia europeo che nazionale, è spesso carente un autentico spirito di leale cooperazione. Ciò spiega anche la sostanziale mancanza di asimmetria degli strumenti di tutela delle minoranze nei Balcani occidentali. Inoltre, a seguito dell'adozione degli strumenti normativi, l'interesse dei soggetti istituzionali, sia a livello europeo che nazionale, è concentrato più sulla loro attuazione formale che alle specifiche necessità di adattamento alla realtà locale, in termini di efficienza e proporzionalità. In tal senso, rappresenta un'eccezione solo la decisione della Corte Costituzionale della Croazia, che ha dichiarato la regola del doppio voto a favore delle minoranze incostituzionale per violazione del principio di proporzionalità, in considerazione degli effetti inversi determinati nei confronti della minoranza serba. È possibile ritenere, pertanto, che la debolezza della condizionalità europea in tale contesto sia stata quella di favorire riforme sulla base di un approccio paternalistico, *top-down*, anziché su una strategia flessibile fondata su asimmetria, pluralismo e negoziazione (Palermo, Woelk 2003; Malloy 2004).

Inoltre, la debolezza dei diritti delle minoranze nei Balcani occidentali può essere valutata in considerazione della mancata chiarezza della relazione teorica tra diritti delle minoranze e democrazia, nel contesto non solo interno ma anche europeo.



Saggi

Nei sistemi democratici, infatti, i diritti delle minoranze si inseriscono nell'ambito di un sistema di garanzie che trova nel principio pluralistico il proprio fondamento, sulla base del presupposto secondo il quale il principio maggioritario, sebbene rappresenti un utile strumento al fine di rendere efficienti i processi deliberativi, non costituisca l'unica soluzione possibile (Pizzorusso 1993). I diritti delle minoranze, pertanto, da una parte, sono concepiti come “manifestazione di pluralismo” e, dall'altra non possono realizzarsi pienamente se non all'interno del contesto del costituzionalismo liberal-democratico (Tonniati 1996).

Tuttavia, da una parte, le politiche europee di condizionalità dedicano una limitata attenzione all'interconnessione tra diritti delle minoranze e democrazia, soffermandosi più sugli obiettivi della stabilizzazione regionale e della sicurezza (Nobbs 2008), mentre, dall'altra, i governi dei Paesi balcanici perseguono con più interesse l'obiettivo dell'adesione agli *standard* di tutela dei diritti che quello dell'effettivo consolidamento dei principi e delle istituzioni democratiche. L'effetto, di frequente, è quello dell'adozione di strumenti normativi di garanzia dei gruppi minoritari estremamente dettagliati, nell'ambito di democrazie fragili. Tale fenomeno appare ancora più evidente nel contesto generale di regressione democratica dimostrato dall'instaurazione delle c.d. *stabilocracies* nella regione interessata, che l'emergenza sanitaria non ha potuto che aggravare. Nei Balcani occidentali, le strategie di tutela dei diritti delle minoranze richiedono dunque un radicale processo di ripensamento, tanto a livello europeo che a livello locale, in un quadro teorico fondato su asimmetria, pluralismo e negoziazione, nell'intento della garanzia dei principi fondamentali dello stato costituzionale democratico.



Bibliografia

Bartole, S. (2014), *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC*, 4.

Bieber, F. (2018), *The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies*, in *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 10, pp. 176-185.

Bieber, F. (2020), *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, London-New York: Palgrave-MacMillan.

Bieber, F. e al. (2020), *The Western Balkans in Times of the Global Pandemic*, Biepag Policy Brief.

Buquicchio, G., P. Garrone (1998), *L'harmonisation du droit constitutionnel européen: la contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in *Uniform Law Review – Revue de droit uniforme*, 2-3, pp. 323-338.

Buquicchio, G., P. Garrone (2000), *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise*, in B. Haller (cur.), *Law in Greater Europe*, The Hague: Kluwer Law International, pp. 3-21.

Cappuccio, L. (2006), *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*, in S. Staiano (cur.), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino: Giappichelli, pp. 457-531.

Cukani, E. (2020), *Albania e Covid-19: dallo stato di calamità naturale alla calamità dello Stato di diritto?*, in *DPCE online*, 2, pp. 2005-2024.

De Vergottini, G. (1998), *Le transizioni costituzionali*, Bologna: il Mulino.

Di Gregorio, A. (2004), *Riforme costituzionali e integrazione europea: il caso dei nuovi membri dell'Est*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, pp. 2067-2092.

Dicosola, M. (2015), *The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina Declares the System of Ethnic Federalism inconsistent with the Principle of Non-Discrimination: Much Ado About Nothing?*, in *Diritticomparati.it*.



Saggi

Dicosola M. (2016), *Ethnic federalism and political rights of the Others in Bosnia and Herzegovina*, in L. Benedizione, V. Scotti (cur.), *Proceedings of the Conference “Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina”*, Roma: Luiss University Press, pp. 97-113.

Dicosola, M. (2018), *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, pp. 667-688.

Djordjević, L., Z. Zaimi (2019), *Commentary: The Law on Protection of National Minorities in the Republic of Albania*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, pp. 53-69.

Flauss, J.-F. (1994), *Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe*, in *European Journal of International Law*, 1, pp. 1-24.

Fruscione, G. (2020), *After the Nineties: A Never-Ending Political Transition*, in G. Fruscione, P. Magri (eds.), *The Balkans, Old New Instabilities. A European Region Looking for its Place in the World*, Milano: Ledi Publishing, pp. 11-28.

Fruscione, G., P. Magri (eds.) (2021), *The Pandemic in the Balkans. Geopolitics and Democracy at Stake*, Milano: Ledi Publishing.

Ganino, M. (1999), *La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, pp. 22-41.

Gordon, C., G. Sasse, S. Sebastian (2008), *Specific report on the EU policies in the Stabilisation and Association process*, MIRICO: Human and Minority Rights in the Life Cycle of Ethnic Conflicts.

Grewe, C., M. Riegner (2011), *Internationalized Constitutionalism in Ethnically Divided Societies: Bosnia-Herzegovina and Kosovo Compared*, in A. von Bogdandy, R. Wolfrum (cur.), *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, vol. 15, pp. 1-64.

Kushi, A. (2018), *La via verso l'integrazione europea: alcuni spunti comparati dall'esperienza albanese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp. 755-780.



Saggi

Malloy, T.H. (2004/5), *Towards a New Paradigm of Minority Law-Making: A Rejoinder to Palermo and Woelk's Law of Diversity*, in *European Yearbook on Minority Issues*, pp. 5-28.

Marko, J. (2005-2006), "United in Diversity"?: *Problems of State- and Nation-Building in Post-Conflict Situations: The Case of Bosnia and Herzegovina*, in *Vermont Law Review*, pp. 503-550.

Mezzetti, L. (2003), *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Milano: Giuffrè.

Nicolič, P. (1999), *I nuovi Stati della ex Jugoslavia (aspetti costituzionali)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp. 859-870.

Nobbs, K. (2008), *The Effective Protection of Minorities in the Wider Europe: Counterbalancing the Security Track*, in M. Weller, D. Blacklock, K. Nobbs (eds.), *The Protection of Minorities in the Wider Europe*: London-New York, Palgrave-Macmillan, pp. 276-287.

Palermo, F., J. Woelk (2003/4), *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook on Minority Issues*, pp. 5-13.

Pavlovic, S. (2016), "Montenegro's 'stabilitocracy': The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change", in *LSE blog*, 23 dicembre 2016.

Pavlovic, S. (2017), *West is best: How 'stabilitocracy' undermines democracy building in the Balkans*, in *LSE blog*, 5 maggio 2017.

Pech, L. (2000), *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzegovine*, in *Revue française de droit constitutionnel*, pp. 421 ss.

Petričušić, A. (2002/3), *Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia*, in *European Yearbook on Minority Issues*, pp. 607-629.



Pistan, C. (2020), *Emergenza sanitaria da Covid-19 e ripercussioni sulla democrazia: i casi della Slovenia, Croazia, Serbia e Bosnia ed Erzegovina*, in *DPCE online*, 2, pp. 2025-2048.

Pizzorusso, A. (1993), *Minoranze e maggioranze*, Torino: Einaudi.

Skrebo, E. (2020), *Il Covid nell'ex Jugoslavia: una rassegna delle misure normative e istituzionali adottate*, in *Federalismi.it*, 4, pp. 40-72.

Toniatti, R. (1995), *Minorities and Protected Minorities: Constitutional Models Compared*, in M. Dunne, T. Bonazzi (eds.), *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*, Keele: Keele University Press.

Toniatti, R. (1996), *Minoranze, diritti delle* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Vizi, B. (2017), *European Integration and Minority Rights Conditionality Policy*, in B. Vizi, N. Tóth, E. Dobos (eds.), *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation on Central and South-Eastern Europe*, Baden-Baden: Nomos 2017, pp. 51-78.

Vuković, I., F. Milačić (2017), *Minority Representation in Montenegro: Defying Balkan Standards*, in B. Vizi, N. Tóth, E. Dobos (eds.), *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation on Central and South-Eastern Europe*, Baden-Baden: Nomos 2017, pp. 137-186.

Woelk, J. (2008), *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Milano: Giuffrè.