



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



eurac
research



Le comunità italiane nei Balcani: storia recente e nuove traiettorie

*Ricerca congiunta a cura di
OBC Transeuropa
Istituto sui Diritti delle Minoranze-Eurac Research
Fondazione Museo storico del Trentino*

Aprile 2021

Publicato con il sostegno dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionali, ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967.

Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori, e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Indice generale

Presentazione.....	3
L'autonomia come spazio del politico. Una cornice concettuale e comparativa.....	5
1. Introduzione.....	5
2. Un'analisi semantica del concetto di autonomia.....	7
3. La complessità della geografia politica statale: implicazioni e prospettive.....	13
4. Verso una risemantizzazione dell'autonomia territoriale.....	21
5. Conclusioni: una nota critica.....	36
Le comunità italiane nella crisi (post-)jugoslava: un approccio esplorativo al <i>Triadic nexus</i>	41
1. Introduzione.....	41
2. Le comunità italiane nella crisi jugoslava: gli anni Ottanta.....	44
3. Le comunità italiane nei paesi post-jugoslavi: gli anni Novanta.....	60
4. Note conclusive.....	77
Inquadramento della situazione socio-giuridica, culturale ed economica delle comunità italiane in Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina e nuove prospettive.....	80
1. Introduzione.....	80
2. Metodologia.....	81
3. Legislazione in vigore.....	86
4. Cooperazione transfrontaliera.....	108
5. Risultati delle interviste.....	113
6. Conclusioni.....	119
7. Raccomandazioni.....	120

Presentazione

Presento con piacere il risultato della fruttuosa collaborazione tra Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, l'Institute for Minority Rights di Eurac Research e la Fondazione Museo storico del Trentino, con la consulenza scientifica della Facoltà di Filosofia dell'Università di Fiume e la collaborazione alla divulgazione della Comunità Radiotelevisiva Italofona e il contributo del Maeci (ex art. 23-bis). Si tratta di un lavoro che incrocia diverse competenze e che mette a frutto sinergie consolidate e nuove collaborazioni tra gli enti coinvolti.

La nostra ricerca congiunta ha una dimensione esplorativa, volta a mettere le basi per ulteriori approfondimenti, e si pone l'obiettivo di contribuire alla comprensione della realtà politica, culturale e sociale delle comunità italiane che vivono nei paesi post-jugoslavi.

In particolare si focalizza su Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina, i paesi dell'area dove vivono le comunità italiane più numerose. Credo sia importante sottolineare in questo senso l'attenzione dedicata alle comunità della Bosnia Erzegovina e della Slavonia e Moslavina, generalmente meno studiate rispetto a quelle dell'area Alto Adriatica.

Si tratta di comunità che partecipano attivamente allo sviluppo dei contesti in cui vivono, rappresentano uno degli attori principali degli scambi transnazionali nella regione e contribuiscono ad alimentare la cultura e l'identità adriatica.

Il lavoro è aperto da un approfondito contributo teorico volto a definire i termini dell'autonomia culturale. Il secondo capitolo offre una panoramica storica introduttiva all'esperienza delle comunità italiane nella transizione dagli anni Ottanta agli anni Novanta, applicando una metodologia multiprospettica. L'ultimo capitolo propone un'analisi dell'odierno quadro socio-giuridico, culturale ed economico delle comunità italiane.

Nelle sezioni empiriche le ricercatrici e i ricercatori si sono confrontati con le voci degli esponenti delle comunità italiane prese in considerazioni, le fonti e le pubblicazioni prodotte dalle loro istituzioni, interpretandole a partire dalle rispettive competenze e offrendo contributi che speriamo possano favorire di nuovi lavori. Nella parte conclusiva, vengono proposte delle raccomandazioni basate sull'analisi dei bisogni e delle richieste emerse nella ricerca.

In qualità di direttrice di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, ente capofila del partenariato, sono orgogliosa di presentarvi quindi il risultato della vivace collaborazione tra i soggetti che lo compongono e auspico convintamente la sua proficua prosecuzione.

Luisa Chiodi

Direttrice Scientifica

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa

Centro per la Cooperazione Internazionale

L'autonomia come spazio del politico. Una cornice concettuale e comparativa

Autrice: Elisa Bertò, Fondazione Museo storico del Trentino / Università di Trento

1. Introduzione

Il presente lavoro si propone di essere una riflessione introduttiva circa il concetto che necessariamente accompagna, a livello teorico, il percorso storico-politico del riconoscimento di vari gradi di autonomia ad una minoranza da parte di uno Stato nazionale. La storia delle idee e del pensiero (politico) è infatti un percorso carsico che spesso fa segnare svolte negli approcci culturali, senza far emergere tutta la complessità dei campi semantici o delle formule teoriche che cede al linguaggio e alla prassi politico-giuridica. Se infatti da un lato è fondamentale fermarsi sulle evidenze dell'evoluzione storica o su analisi socio-giuridiche specifiche per conoscere nel dettaglio situazioni quali lo status di minoranze (storiche) in un dato territorio – per noi quelle italiane nell'Europa sudorientale; dall'altra parte risulta però spesso trascurata quella dimensione, ulteriormente preliminare, di approfondimento della evoluzione storica dei nodi teorici – per noi quello di autonomia politica – cui si ancorano gli avvenimenti passati e le situazioni attuali, così come le scelte concrete di un'istituzione politica, di un governo o di una comunità. Le pagine che seguiranno non hanno certo pretesa esaustiva, e nemmeno vogliono tentare di colmare questa lacuna. Ciò che propongo è un parziale percorso di ricerca che possa fornire una cornice concettuale ampia per inquadramenti specifici e peculiari, come i lavori di ricerca che seguono¹; per rispondere ad una esigenza di definizione concettuale che permetta di avvicinarsi con maggior consapevolezza a bisogni ed esperienze reali di costruzione di nuove traiettorie di convivenza minoranza/maggioranza. Non risulterà allora surrettizio soffermarsi sulla riappropriazione del paradigma filosofico-giuridico di 'autonomia' e appoggiarsi al metodo della storia

1 Il riferimento è ai lavori di Marco Abram e di Alexandra Tomaselli per questo progetto, ai quali va anche il mio ringraziamento per il confronto e la possibilità di poter incorniciare la loro ricerca di studiosi specialisti in un'analisi ampia sull'analisi storico-ricostruttiva e comparativa dell'autonomia territoriale.

concettuale, come ad un modo utile per individuare l'area problematica ampia che fa da gabbia teorica al macro-tema del *Report*: il rapporto tra potere, territorio, identità. Il metodo storico ricostruttivo non vuole avere valore autonomo, ma essere orizzonte entro cui studiare anche le condizioni attuali delle minoranze nell'area balcanica scelta. Per quanto possa sembrare una stranezza, l'intento è proprio quello di non voler entrare nel merito. Mi spiego: non soffermarsi e tenere a focus la peculiarità delle condizioni delle comunità italiane nel Sud-Est Europa è una scelta di metodo. Lo sguardo che si è privilegiato in questo lavoro è quello dell'introduzione, della contestualizzazione concettuale che nelle proprie maglie possa contenere sì le esperienze che i miei colleghi affronteranno, ma non solo. E questo non per la pretesa di qualsivoglia universalismo, ma per lasciare che si collochino con maggior libertà critica le singole prospettive culturali e uno spettro ampio di possibilità in cui non si siano già privilegiate queste o quelle soluzioni. L'idea è quella di fornire un breve lessico e un piccolo strumento che orienti, senza segnare il Nord, chi si avvicina al tema dell'autonomia, intesa come "diavoleria istituzionale" efficace a garantire diritti e pace sociale.

Ho diviso l'elaborato in tre parti. Nella prima, ho proposto una disamina del termine-concetto 'autonomia', dal significato di *self-rule* proprio della filosofia politica classica, al diventare dispositivo funzionale alla modernità politico-giuridica (nella forma dello Stato moderno). Nel secondo capitolo ho poi proseguito – anche nel senso di una coerenza temporale – a ricomporre lo stato di salute del lemma 'autonomia' entro i limiti della sovranità, insistendo sul carattere di potere costituente che le autonomie veicolano verso la costruzione di modelli politici più adeguati alle urgenze proprie delle società contemporanee. È sull'assunto che 'autonomia' non significhi usurpazione di sovranità – ma piuttosto organizzare l'aporia dell'insopprimibile pluralità delle entità politiche in un equilibrato congegno costituzionale che prediliga la dimensione processuale della costruzione dello spazio politico – che si è costruita l'ultima parte del lavoro. La carrellata di esempi e di definizioni proposte ha voluto ricalcare il carattere di processualità delle forme che l'organizzazione del potere assume, lasciando così aperta la possibilità di pensare politicamente soluzioni di convivenza.

2. Un'analisi semantica del concetto di autonomia

Nell'intendere il territorio come spazio di coesione e luogo di prossimità, si può collocare uno dei nodi problematici che attraversano la riflessione intorno alle autonomie (per lo più) territoriali. La crisi della sovranità statale sembra infatti portare, anche se non in termini assoluti o scontati, ad un potenziamento degli enti territoriali intesi come autonomie politiche, cioè come luoghi di autonomia dell'indirizzo politico (normativa, amministrativa, finanziaria a seconda dei casi). In questa parte si terrà conto di *questa* dimensione territoriale della politica non in quanto proiezioni di dinamiche socioeconomiche, ma in quanto laboratorio di sperimentazione della sovranità. Le vecchie rivendicazioni o richieste di autonomia (che cercano conferma) e le nuove (che richiedono legittimazione) si possono leggere oggi come risposta alla globalizzazione, come una rivincita dello spazio, una sua riappropriazione politica di contro alle forme di delocalizzazione o deterritorializzazione che essa impone. La scommessa è quella di ripensare la società frammentata attraverso queste formazioni sociali e la loro capacità di farsi potere costituente.

Prima di procedere è però importante soffermarsi ad analizzare il concetto di autonomia. Questo lemma appartiene certamente al lessico filosofico, e qui intendiamo riferirci a quelle che subito sono state le sue implicazioni politico-giuridiche. Risalendo all'etimologia, con autonomia si intende quanto appena posto: *αὐτός* (stesso), e *νόμος* (legge), darsi una legge, tema di *νέμω* «governare» *αὐτόνομος*, 'che si governa da sé'. La natura del concetto di 'autonomia' è politica. Ciò non nega affatto che ne esista una individuale, del tutto estranea al contesto politico sociale, del soggetto – di cui una grandissima tradizione filosofica si è occupata – ma precisa piuttosto che in questo lavoro si sia privilegiata una delle due metà della natura umana, quella sociale e politica, che ha occupato il dibattito post-kantiano. Ciò significa occuparsi di autonomia di istituzioni e non di autonomia degli individui (*Selbstbestimmung*), sebbene questo comporti la messa in ombra di un tassello che della prima (*Privatautonomie/Autonomie*) fa parte. Riaprire la questione sull'origine del concetto *αὐτονομία* in questa direzione significa recuperare le connotazioni non kantiane che il vocabolario greco offriva.

L'importante ricostruzione che fa Martin Ostwald² permette una serie di considerazioni che vedremo tornare a galla nel panorama contemporaneo. Il termine,

2 Ostwald, Martin. *Autonomia, Its Genesis and Early History*. Chico: Scholars Press, 1982.

anche nella forma aggettivale, compare nella seconda metà del V secolo (441 a. C.) e lo troviamo ricorrente in Tucidide, per descrivere «inter-state relations, in that the independence of the “autonomous” state stands always in the shadow of a stronger power [...]». The concept originated in Asia Minor where it was coined to express the status granted the Greek cities under Persian rule»³. E già un punto importante è posto: è autonomo uno stato debole – non già più libero (*ἐλευθερία*) – nei confronti di un potere più forte, e non viceversa. L’aggettivo connota un tipo di relazione interstatale precisa: quella del piccolo che cerca di inibire il potere forte. Infatti, precisa poi l’autore poche righe sotto, «the relations expressed by *αὐτονομία*, first came into existence with the development of the Delian League into an Athenian Empire, and that the concept was coined by Athenian allies in protest against the more unpleasant manifestations of the Athenian *ἀρχή*»⁴. L’autonomia connota i rapporti di forza e di influenza tra stati e aiuta a definirne i limiti: non è consentito un uso arbitrario della forza, perciò si cerca un contrappeso, una forma di indipendenza nella gestione. Riconoscere un’unità autonoma corrisponde già al riconoscimento di un’integrità territoriale all’interno di compagini più ampie, in virtù di una certa tradizione o storia di quel territorio⁵. E questo *status* viene concesso dal potere forte – Ostwald fa l’esempio di Sparta e Atene nel contesto delle guerre del Peloponneso – e mai si raggiunge per autoproclamazione. Tale *status* è definito e definisce sempre una relazione tra poteri.

Se questo è il modo classico di intendere l’autonomia – come attributo del potere – il problema che si pone qui è su come possa essersi mantenuto nell’orizzonte temporale della modernità. Come si è concepita la relazione tra poteri che ci descrive Ostwald nello Stato centralizzato? Cosa è rimasto dell’idea di autogoverno nella elaborazione politico-costituzionale moderna? Rimane solo un orpello dell’ideologia dello Stato territoriale moderno e un ferrovicchio della giuspubblicistica tedesca? Abbiamo di fronte una finta

3 Ostwald, Martin. *Autonomia, Its Genesis and Early History*. Chico: Scholars Press, 1982, 1.

4 *Ibidem*.

5 Nella storia del lemma questo tratto permane. La voce *Autonomie* appare nella quarta edizione del tedesco *Philosophisches Lexicon* (1775) dove si legge: «alcuni popoli e città stavano sotto il dominio dei Greci e dei Romani [...]. La parola significa una perfetta libertà e indipendenza. Ciononostante, le città che portavano tale titolo erano sottoposte ad un altro potere (*Botmäßigkeit*) [...]. Queste città non avevano affatto una libertà illimitata, piuttosto la libertà consisteva soltanto nel fatto che era loro permesso di conservare la loro antica forma di governo e di vivere secondo le loro proprie leggi», Fonnesu, Luca. “Il ritorno dell’autonomia. Kant e la filosofia classica tedesca”. In *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 43, 2014, 36-37.

legittimazione del potere territoriale periferico da parte del Centro e una struttura funzionale al mantenimento dell'unità del potere? Non si intende andare a cercare falsificazioni o coerenza tra gli usi e gli abusi che nei diversi momenti della storia si sono affastellati, ma cercare di ricostruire un percorso. Facciamo un passo indietro.

Nella giuspubblicistica tedesca il termine autonomia viene riabilitato sebbene spogliato delle vesti che lo rendevano problematico agli occhi di uno Stato moderno nato sotto le insegne della concentrazione completa delle istanze del potere. Il discrimine che segna il passaggio da una concezione più aderente al significato classico, il medioevo, ad una 'versione moderna' è il canone di sovranità. Nel primo infatti, «l'autonomia fungeva da idea-guida dell'intero sistema politico, basato sulla presunzione di un potere universale (quindi sottratto a competizione esterna) al cui interno non poteva che operare una logica di concordia fra i diversi settori in cui la vita politica si doveva necessariamente organizzare»⁶. Con la nascita della statualità moderna si assiste ad una forte torsione che soffoca la pluralità nella quale il potere veniva organizzato sul territorio. A cambiare sono le condizioni dell'autogoverno, il quale diventava, per restare nelle maglie di questa nuova forma, la possibilità di veder riconosciuta una certa legittimità di autogestione del potere, di un potere che è sempre e solo quello dello Stato. Si concede, al più, che ci siano condizioni, situazioni per cui sia legittimo decentrarlo, creando delle filiali della sede centrale. Ben diverso allora dal pensare ad una pluralità di fonti del diritto. Anche lo Stato federale⁷ che più è sceso a patti, almeno apparentemente, con la pluralità delle istanze sul territorio, ha finito col riprodurre – solo su scala più grande (spesso in territori più estesi) – lo schema centralistico centro/periferia, senza rendere realmente plurale un potere che resta di fatto indiviso anche se a gestione separata. Una diversa amministrazione, fatta su base locale svolge solo un servizio succursale, senza spostare nessun ingranaggio del percorso decisionale. Se infatti in epoca classica 'autonomia' è stata la possibilità di autogovernarsi, in epoca ottocentesca questo valore si è spostato su un piano amministrativo, imbrigliato nello schema statale: il centro delega a ristrette compagini territoriali la gestione in materie

6 Schiera, Pierangelo. *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*. Bologna: il Mulino, 1993, 10.

7 Ci sono autori che ritengono i due concetti, federalismo e autonomia, quasi sinonimi o comunque fortemente interconnessi, in quanto il secondo sarebbe una forma di federalismo o una organizzazione quasi-federale (Watts, Ronald. "Comparing Forms of Federal Partnerships". In *Theories of Federalism - A Reader*, a cura di Dimitrios Karmis e Wayne Norman. New York: Palgrave Macmillan, 2005, 235-37 e Elazar, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987, 55-7). Per approfondire le definizioni che di federalismo si sono date si veda invece: Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006, 25-49; Stepan, Alfred. *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 320-23.

prestabilite.

È in questo quadro che alcuni studiosi arrivano a sostenere, non a torto, che la scienza amministrativa francese e quella giuridica tedesca dell'Ottocento abbiano trasformato questo termine nel suo opposto, una forma di subordinazione al potere centrale, definendo «mitologia»⁸ il progetto di statuti d'autonomia all'interno dello Stato unitario. Alessandro Vitale in un articolo del 1999 polemizza con molta forza contro questi tentativi che «"scimmiottano" l'autogoverno senza realizzarlo, denominati di decentramento, di "regionalismo" o di "autonomie", utili per dare l'illusione del *self-rule* senza intaccare le loro dimensioni e la centralizzazione concreta del potere»⁹, che resta indiviso sul territorio. Le argomentazioni di Vitale sollevano questioni spinose: la forma Stato-nazione è in crisi perché alle prese con un bisogno crescente di pluralismo che viene falsamente riconosciuto attraverso politiche di "succursalizzazione"; il fallimento di certe esperienze internazionali incapaci di far fronte a delicate questioni di rivendicazioni identitarie (fa l'esempio del Kosovo); il problema delle dimensioni delle comunità politiche e l'imprecisione concettuale con cui il sapere giuridico tra Otto e Novecento ha trattato la parola 'autonomia'.

Fare chiarezza sul significato del lemma è stato l'obiettivo del «Quaderno fiorentino» del 2014. Come si dimostra in molti degli articoli di questa preziosa raccolta di contributi, quello che affermava Vitale viene confermato: la indisponibilità ottocentesca a «dar coerenza alla parola 'entro lo Stato' e 'per lo Stato', rendono sempre più debole la valenza di 'autonomia' come *libertas*, come "piccola sovranità"», fino al «bando dal linguaggio giuridico a vantaggio del più obbediente termine 'autarchia'»¹⁰.

Anche andando a vedere la stessa terra degli 'architetti della statualità', la Germania, il principio del *selfgovernment* (inglese) non esprime un atteggiamento antagonista rispetto allo Stato, ma piuttosto un elemento integrabile in quello della statualità, in quanto fisiologica forza centrifuga capace di convivere con quelle centripete. Anzi, è proprio in area tedesca che la storia di questo concetto si dimostra compatibile

8 Vitale, Alessandro. "Decentramento e "autonomia": pratica e conseguenze di un mito obsoleto". In *élites*, 2, 1999, 7.

9 Vitale, Alessandro. "Decentramento e "autonomia": pratica e conseguenze di un mito obsoleto". In *élites*, 2, 1999, 8. Si veda anche Giannini, Massimo Severo. "Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)". In *Enciclopedia del diritto*, 4, 1959, 365: «per lungo tempo le opinioni dominanti dei giuristi italiani e tedeschi svalutarono l'autonomia locale ad una mera autonomia normativa, facendole così perdere [...] ciò che aveva di più caratteristico». Per comprendere a fondo la differenza tra le varie accezioni del concetto autonomia a cui Giannini si riferisce con l'aggettivo «normativa» si veda il suo saggio *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, pubblicato nella *Rivista trimestrale di diritto pubblico nel 1951*, e ora contenuto nei suoi Scritti, editati da Giuffrè nel 2003.

10 Vitale, Alessandro. "Decentramento e "autonomia": pratica e conseguenze di un mito obsoleto". In *élites*, 2, 1999, 8.

con il complesso percorso di formazione dello Stato moderno: una successione di tentativi di riconnettere alle esigenze della statualità – nelle sue strutture e nelle sue sacche di potere¹¹ – le idee che allo Stato si opponevano. La stessa dottrina ottocentesca non propone un dualismo oppositivo locale-statale, ma fagocita l'idea di autogoverno – che solo retoricamente si riallaccia all'idea del rapporto tra principe e ceti nel contesto dello *Ständestaat* – nella logica nazionale, rendendolo costituzionale. Pare lecito che la preoccupazione di costruire una solida compagine statale dovesse passare attraverso il controllo di ogni possibile tendenza centrifuga di indole politica e che in questa fase la dottrina dell'autogoverno fosse il problema di far integrare la forma del potere locale in una subalterna al centro. Se si guarda alle voci più autorevoli di quel periodo, Paul Laband¹², Rudolf von Gneist o Georg Jellinek, si evince che l'ente locale può essere sì autonomo, ma non nel senso che tratta e decide di politica, ma in quanto ente gestore dell'economia di quel territorio, di quella città. Per Gneist¹³ il problema dell'autogoverno è declinazione specifica di un problema più generale di mediazione tra Stato e società e la nozione di *Selbstverwaltung* realizza questa mediazione, in quanto è una attività di governo locale esercitata su incarico e in nome dello Stato, solo affidata a funzionari residenti nella località amministrata. Questa mediazione è essenziale perché, spiega Gneist, serve a garantire che l'amministrazione statale non volga in dispotismo governativo al servizio di una maggioranza parlamentare. La sua operazione rientrava perfettamente nelle esigenze di *State-building* sopramenzionate: trasformava il problema dell'autogoverno in un favorevole ingranaggio per l'organizzazione dell'amministrazione statale. Attraverso la distinzione tra governo politico e autogoverno economico, Gneist faceva scomparire l'antagonismo tra due soggetti di potere, tra due governi, il locale e il centrale, fornendo altresì alla forma-Stato una giustificazione ideologicamente persuasiva. Verso la difesa dello Stato come unico centro politico, converge anche la posizione di Georg Jellinek che in un'opera come il *System der subjektiven öffentlichen Rechte*¹⁴ conferma il monopolio statale su ogni affare pubblico e che le funzioni dei

11 Si pensi al tentativo della legge Chapelier (Francia 1791) che pretendeva di cancellare ogni ente intermedio tra lo Stato e i cittadini: il cittadino non è più il membro solo di quella comunità ristretta che godeva del diritto di partecipare alla vita economica, politica e sociale del municipio (Bürger), ma il citoyen membro neutro di una nazione disgregata.

12 Si veda in proposito Laband, Paul. *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Tübingen: J.C.B Mohr, 1911.

13 Von Gneist, Rudolf. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Berlin: Julius Springer, 1975.

14 Jellinek, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1892.

governi cittadini fossero del tutto secondarie. Diversa piega prese la questione con la riflessione di Hugo Preuß e il suo contributo alla Carta costituzionale di Weimar. La linea pluralista e autonomista dell'allievo di Otto von Gierke respingeva radicalmente il principio di una *Herrschaft* statale e assoluta. Nella sua opera del 1902 emerge uno Stato che non crea al suo interno enti subordinati che svolgono compiti su delega, ma un organismo che nasce dall'associazione di organismi politici. L'autogoverno ha carattere politico proprio in quanto espressione di una comunità che partecipa al governo, a conferma che era rimasta una indisponibilità della parola [autonomia] a lasciarsi compiutamente racchiudere entro questi confini. La sfortuna di 'autonomia' non è infatti mai completa: continua a generare rappresentazioni 'capovolte' dell'ordine e, colorandosi di tensioni antistatualistiche, diviene bandiera per una diversa progettualità giuridico-politica; incurante dei ripetuti bandi, non solo mostra un diverso ordine entro l'unità statale, ma si pone come elemento determinante di strategie discorsive volte a pensare pluralità e differenze oltre e contro la logica di una sovrana unità statale. Questa ristrutturazione profonda dello schema Stato-autonomie risentiva certamente del contesto profondamente mutato. L'amministrazione cittadina del primo Ottocento, dentro le mura e con pochi compiti da gestire è assai diversa da quella degli anni Trenta del secolo scorso, gestita da funzionari su un territorio piuttosto ampio e responsabile di molte attività. Ma anche il polo statale è cambiato: se stiamo in Germania, dallo Stato dinastico prussiano di inizio Ottocento si è passati allo Stato federale weimariano e poi a quello totalitario nazista. Il Novecento si apriva *necessariamente* al ripensamento di nuove forme o formule che contenessero il politico – proprio nella definizione di Schmitt – e che il semplice modello interstatale dello *jus publicum europaeum* aveva segregato¹⁵. La crisi apriva la possibilità a nuove rappresentazioni ed itinerari che fossero innanzitutto più plurali, agli Stati affinché recuperassero la loro condizione plurale.

La voce 'autonomia', riacquisito il suo significato più originale, non solo può ben rappresentare quella transizione¹⁶, ma riesce, assorbendo le necessità del mutato orizzonte di riferimento, a risemantizzarsi e definire un ulteriore colore del rapporto unità/pluralità fin quasi a farli coincidere. Il riferimento a un diritto internazionale fondato

15 Iannone, Luigi. "Carl Schmitt e il concetto di politico". In *L'intellettuale Dissidente*, 2018. L'articolo è consultabile online all'indirizzo: <https://www.lintellettualeedissidente.it/filosofia/concetto-di-politico-carl-schmitt/>.

16 La voce Autonomia di Santi Romano è datata aprile 1945 e ben riflette la fase di transizione della parola dall'orizzonte monistico, che la aveva negata e appiattita su 'autarchia', a una prospettiva pluralista.

su relazioni tra Stati sovrani, tra potere statale ed esercizio di *dominium* sul proprio territorio¹⁷ non svanisce, ma nel nuovo contesto 'autonomia' può valorizzare il diritto collettivo di tutti i popoli all'autodeterminazione e i diritti di collettività 'non statali'.

Benché resa innocua, questa forma di resistenza al dominio unico non si è esaurita. Direi piuttosto che è stata canalizzata e disposta in un sistema gerarchico, produttivamente fagocitata.

Mi esprimo così per riprendere la direzione che le domande sopra poste tentavano di imboccare. Se è vero che la categoria di autonomia viene recuperata e snaturata per farla stare dentro lo Stato, ciò non significa che anche nelle nuove vesti cucitele addosso non mantenga una certa dose di quella forza oppositiva propria dei poteri intermedi altomedievali con cui lo Stato moderno ha dovuto fare i conti – fino ad accettare di proteggerli. Nel processo di accentramento, le formazioni plurali autonome che connotavano la struttura del potere premoderno sono servite sì per consolidare e legittimare la convergenza nell'unità organica, ma proprio in quanto utili al *farsi* dello Stato, rimangono nesso imprescindibile tra unità e pluralità. Quella stessa pluralità che ha consentito di marginalizzare concezioni pure della sovranità e di aprire una deideologizzata comprensione della costruzione della macchina moderna come ad un processo tutt'altro che ineluttabile, unidirezionale e monocentrico. E che ha permesso altresì di riabilitare quel nesso iniziale, pur sempre problematico, tra autonomia e sovranità utile a disegnare finalmente il volto della modernità politica: stratificato, multipolare, più concreto, fuori da una coerenza artificiosa. Questo concetto, autonomia, acquista significato filosofico e può oggi essere risemantizzato, proprio perché capace di mettere in relazione l'ordinamento con le sue strutture, le parti con il tutto, le periferie e il centro.

3. La complessità della geografia politica statale: implicazioni e prospettive

In un dibattito del 2010¹⁸, Pierangelo Schiera sostenne quanto sia oggi importante,

17 Tuttavia, la discussione intorno all'idea di autonomia in epoca contemporanea non può non tener conto della differenza che intercorre tra questa e quella che avevano, ad esempio, le città medievali, appartenenti ancora ad una dimensione pre-statale – con questo si vuole anche dire che fino al XIX secolo resta opportuno attribuire un carattere 'antico' allo *Städteordnung* delle città tedesche. Basti pensare al regolamento varato da C. vom Stein in Prussia nel 1808, che pure presenta alcuni tratti innovativi in materia di partecipazione cittadina – e che parlare oggi di autogoverno significa sempre proseguire il discorso sullo Stato.

18 Schiera, Pierangelo. "Il federalismo tra comunicazione, amministrazione e costituzione". In *Come pensare il federalismo? Nuove categorie*

all'interno di una riflessione filosofico-politica e filosofico-giuridica, misurarsi con un «nuovo concetto di "autonomia"», intendendo con questo «la condizione di una comunità di base, nel suo sistema di relazioni con altre comunità, sia in senso verticale (verso l'alto o verso il basso della "gerarchia" di grandezza, in senso tanto quantitativo che qualitativo) che – soprattutto – in senso orizzontale e trasversale. Una condizione di titolarità e soggettività piena, alla fine, paragonabile a quella di un nodo entro una rete, che può essere insieme punto di recezione come di emissione di impulsi da e verso tutti gli altri possibili nodi della rete stessa»¹⁹. Quello che Schiera sembra mostrare è che la tecnica centralistica dello Stato moderno, vieppiù nelle sue varianti contemporanee (nazionali/federalistiche, democratiche/dittatoriali con tutte le possibili mescolanze derivabili), non appaia più in grado di far fronte alle complesse correnti che la stratonano da più parti. I bisogni delle società pluralistiche richiedono un tale livello di gestione e organizzazione di politicità da rendere pressoché impotente la capacità 'contenitiva' della macchina statale. Questo tipo di discorso non è importante solo perché rimette in gioco un concetto, come quello di autonomia territoriale, di cui la filosofia politica non si è mai troppo occupata; ma anche perché allarga il respiro delle riflessioni sul superamento della dimensione statale in una direzione più fertile. Mi spiego. Se le conclusioni di avventure teoriche come quelle che facciamo rientrare - per comodità discorsiva - sotto il termine-ombrello di 'postmodernità', sono spesso non solo aporetiche ma a-programmatiche, descrittive e non propositive, impostazioni teoriche come quella di Schiera aprono, invece, filoni di ricerca importanti per una materia che vuole (anche) tentare di misurarsi con le sfide contemporanee, senza che questo significhi uscire da certe cornici tradizionali. È all'interno del costituzionalismo tradizionale, infatti, che si cercano modi alternativi di pensare l'organizzazione del potere: si tratterebbe allora non già dell'abbandono del costituzionalismo tradizionale (che a sua volta non aveva certo significato l'abbandono delle vecchie form(ul)e costituzionali medievali e pre-moderne), ma del suo superamento in qualcosa che per ora possiamo chiamare nuovo costituzionalismo. Se si tratta di pensare ai bisogni delle comunità umane e di cercare soluzioni costituenti²⁰ che possano articolare la società, è necessario tornare alla sua ossatura (plurale) – fatta di ordini, corpi, *états*, *ranks*, *Stände* e così via. Riprendere cioè

e trasformazioni costituzionali, a cura di Giuseppe Duso e Antonino Scalone, Monza: Polimetrica Interantional Scientific Publisher, 2010, 171-176.

¹⁹ Schiera, Pierangelo. "Il federalismo tra comunicazione, amministrazione e costituzione". In *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, a cura di Giuseppe Duso e Antonino Scalone, Monza: Polimetrica Interantional Scientific Publisher, 2010, 178.

quelle domande che sono rimaste al fondo della storia del pensiero politico occidentale: come si può risolvere la pluralità dei soggetti in una unità politica? Le forme che ad essa si sono date, gli esperimenti che nei secoli si sono immaginati, l'hanno risolta? Restano valide?

Questi fenomeni sono tutti rilievi di una complessità connaturata alla forma Stato, da sempre nella condizione di consentire meccanismi di differenziazione dei modi di governare le realtà locali. Per quanto questo possa esser pensato erede della monarchia assoluta, riluttante ad abbandonare i vantaggi del potere concentrato, lo Stato non può, più che mai ora, rispondere da integralista della ideologia centralista, pensando che la crisi del progetto moderno sia una fase transitoria della lunga storia della statualità. Per far emergere come uno Stato unitario possa ripensarsi attraverso il riconoscimento di una considerevole autonomia ai governi locali, faremo un piccolo viaggio nei molti esempi che dimostrano l'esistenza e l'efficacia di certi sistemi autonomi rientranti pienamente in una logica unitaria e non riducibili a mere logiche di decentramento. Queste realtà non aumentano la paralisi a livello centrale, ma dimostrano i vantaggi dell'autogoverno delle aggregazioni politiche di piccole dimensioni per il mantenimento di regimi di democrazia parlamentare: più il legame tra potere e territorio è forte, più efficaci possono essere politiche di libertà, di solidarietà e di rispetto della differenza.

Prima di esaminare, a partire dal concetto di autonomia, il ruolo delle formazioni sociali e degli enti territoriali locali nelle trasformazioni dello Stato costituzionale contemporaneo, è bene sottolineare che la chiave teorica per affrontare il tema dell'autonomia non risiede nella distinzione tra questa e la sovranità, ma nel macrofenomeno della organizzazione istituzionale degli Stati. L'idea e la pratica dell'autonomia sono attraversate da un fascio di tensioni contraddittorie e conflittuali che hanno a che fare con la natura umana e con la dimensione sociale nella quale si svolge. È un nervo scoperto e un punto critico che necessita di una particolare attenzione alla prospettiva storica nell'evoluzione filosofica, politica e giuridica del rapporto tra individui, società ed istituzioni. Il dilemma a lungo persistente nella storia costituzionale occidentale è stato quello tra unità politica e pluralità dei soggetti. La Modernità sappiamo aver cercato risposta nella «soluzione apicale dello Stato»²¹, ma questo paradigma risponde ancora ai

20 Il riferimento è a Mezzadra, Sandro. "potere costituente". In *Enciclopedia del pensiero politico*, a cura di Roberto Esposito e Carlo Galli, Roma: Laterza, 2000, 661-62.

21 Schiera, Pierangelo. "Il federalismo tra comunicazione, amministrazione e costituzione". In *Come pensare il federalismo? Nuove categorie*

bisogni attuali? Questa macro-unità non è una costante necessaria della storia del potere politico, ma solo una sua variante determinata nel tempo e nello spazio. In che senso allora oggi, posto che ci sia, si ha bisogno di unità politica? Se le coordinate hobbesiane si sono disegnate perché l'alternativa centralistica è parsa essere la risposta più adeguata ai profondi conflitti che venivano il panorama medievale, oggi, che si parla di panorama neo-medievale, come si può risolvere la conflittualità sociale? Come si presenta l'ipotesi dell'autonomia in età contemporanea? Una via per riordinare²² il rapporto tra nuovi soggetti di potere potrebbe essere quella autonomista, intesa come possibilità di riformulare la risposta unitaria dello Stato in chiave più piccola e non più grande, *dentro* e non *oltre* i confini statuali. Questa dimensione sarebbe una chiave istituzionale più coerente sia con la forma che il potere politico sta prendendo, disposto secondo una o più reti e non più solo su di una piramide, sia con la sua dimensione territoriale confermata anche dalla globalizzazione come imprescindibile. Permetterebbe altresì il recupero della base della coesistenza umana, ovvero la comunità, «il *birthright* su cui gli inglesi hanno costruito con Blackstone il loro fortunato *Commonwealth*»²³ e una più forte capacità di adattamento alla nuova tendenza aggregativa che si registra negli ambiti più disparati, dimostrata dalla forte presenza di raggruppamenti più o meno spontanei, più o meno provvisori²⁴. Sebbene anche questa che si propone sia una via ibrida e si presti a facili fraintendimenti – a seconda di come la si guarda può infatti portare a dinamiche pericolose quali rivendicazioni identitarie come sistema di chiusura al diverso o la difesa di principi etnici che finiscono con la riproposizione di 'piccole patrie' – può essere utile quantomeno per indagare la struttura originaria e indefettibile, quella orizzontale dei rapporti sociali, in alternativa al profilo derivato e verticale dello Stato. L'elemento di differenza è la pretesa, ricavabile dall'orizzonte concettuale in cui si iscrive lo Stato moderno, di sterilizzare l'interesse generale dal contatto con il pluralismo sociale. La categoria 'autonomia' riporta sul tavolo del discorso teorico-politico intorno al tema del moderno-postmoderno la rilevanza di gruppi e aggregazioni, sottolineando come questi

e trasformazioni costituzionali, a cura di Giuseppe Duso e Antonino Scalone, Monza: Polimetrica Interantional Scientific Publisher, 2010, 185.

22 Romano, Santi. *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano: Giuffrè, 1947. Alla voce *Autonomia* sono dedicate le pagine 14-30, ma si vedano in particolare p. 16 e p. 29.

23 Schiera, Pierangelo. "Il federalismo tra comunicazione, amministrazione e costituzione". In *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, a cura di Giuseppe Duso e Antonino Scalone, Monza: Polimetrica Interantional Scientific Publisher, 2010, 186.

24 Si veda la importante riflessione di Marina Calculli sulla formazione "terroristica" di Hizbullah. Sebbene possa sembrare azzardato citarlo qui, questo studio è un chiaro esempio di come dentro lo Stato esistano organizzazioni non statali, capaci di strutturarsi alternativamente ad esso senza uscirne. Calculli, Marina. *Come uno Stato. Hizbullah e la mimesi strategica*. Milano: Vita e Pensiero, 2018.

siano parte di quella pluralità e quelle differenze che caratterizzano lo Stato di diritto, che nasce e si fonda sui principi di libertà individuale e sovranità popolare.

È su questa rilevanza della comunità, non pensata più come roccaforte identitaria, ma in quanto alternativa alla dimensione individuale, irrinunciabile per la Modernità, che Schiera insiste, attraverso proprio la categoria 'autonomia', come caratterizzante una nuova realtà costituzionale, che va oltre la tradizionale nozione del costituzionalismo. Questa dell'autonomia, intesa non nella accezione della indipendenza e assolutezza che caratterizza il concetto di sovranità, ma in quella della conduzione responsabile di sé, che deve caratterizzare un gruppo, un'attività di autogoverno o un membro che si intende parte di una realtà politica, è fondamentale per ripensare lo Stato attraverso le configurazioni che la stessa Costituzione italiana²⁵ richiama. Non è infatti solamente l'etichetta di 'Federazione' a connotare una struttura intimamente federata di uno Stato. Si pensi a Spagna, India o Belgio: tutte non assumono in Costituzione la definizione di Federazione, ma difficile è negare che siano Stati composti (da regioni autonome). Certo, non si vuole confondere quella che è stata l'origine storica di certi tradizionali modelli federali con il regionalismo, ad esempio italiano. Non è però sempre vero che il modello federalistico sia l'unico ad esser frutto di processi di aggregazione di entità territoriali che mantengono la loro precedente condizione di sovranità. Questo schema può essere vero per gli Stati Uniti, la Svizzera o – con qualche forzatura – per la Germania e la Spagna. Ma il richiamo a precedenti fasi di sovranità di Stati e province non è mai stata la *vexata quaestio* degli Stati sudamericani come Messico, Argentina o Brasile; né di Stati europei come Austria e Belgio²⁶, dove addirittura si è arrivati ad una progressiva separazione di comunità linguistiche; né tantomeno di Stati che nascono dalla decolonizzazione. In altri casi, la divisione in entità territoriali all'interno di un unico spazio statale è un recente

25 Per fare un esempio si prenda la Costituzione dello Stato italiano: il termine *sovranità* compare – facendo riferimento al versante interno dell'ordinamento nazionale e sul fronte dei rapporti internazionali – nell'art. 1 dove si dice che la sovranità è attribuita al popolo; nell'art. 7 dove si definiscono lo Stato e la Chiesa ciascuno indipendente e sovrano nel proprio ordine; nell'art. 11, dove si afferma che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni». Compare invece più di frequente il termine *autonomia*: nell'art. 5 dove si enuncia un cardine importantissimo della democrazia, «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»; nell'art. 114, dove si dice che «le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»; nell'art. 119, dove si fa cenno all'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; nell'art. 116, comma 1, dove si parla di quelle Regioni che «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale» e comma 3 dove si introduce il cosiddetto regionalismo differenziato parlando di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Per un approfondimento sullo studio dell'autonomia regionale italiana si veda, Martines, Temistocle. "Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia". In *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956, 9-190.

26 Non è detto che un ordinamento federale lo sia solo in quanto il suo patto integri territori che prima erano sovrani e che dunque si chiamano Stati. Vi sono ormai esempi contrari, come il Belgio, che si è trasformato giuridicamente in Stato federale solo nel 1993, con un'evoluzione da Stato unitario (con libertà di lingua, primo piccolo riconoscimento della comunità fiamminga) per poi divenire Stato regionale negli anni Sessanta del secolo scorso, per mezzo di leggi che riconoscevano con sempre più decisione i diritti della comunità fiamminga di lingua neerlandese, ed infine, appunto, Stato federale.

tentativo di ingegneria istituzionale per risolvere conflitti²⁷ religiosi etnici, linguistici senza arrivare alla disgregazione: è il caso della proposta ONU per Cipro o dell'Iraq²⁸. Una volta superata la questione della sovranità, si vede che le questioni regionali e/o federali sono comuni e strutturali dello Stato e che riguardano più che altro i rapporti che sono venuti ad istituirsi tra livelli di governo sopranazionali, centrali, regionali; il rapporto tra eguaglianza e differenziazione; il grado di autonomia (quale che sia, finanziaria, amministrativa, ecc); gli strumenti della collaborazione e della cooperazione. Nel corso dei decenni una parte considerevole del pluralismo interno allo Stato si è costituita attraverso l'inserimento di regioni e spesso irrobustito in un sistema di autonomie. Si è perciò coniugato unità e indivisibilità con autonomia e decentramento²⁹, riducendo il dilemma che sopra abbiamo ripreso da Schiera, ad un nucleo più essenziale: se non è possibile una unità uniforme, come la si costruisce nella diversità? Benché la prova si sia affinata, si ammette ancora la doppia esigenza dell'unitarietà da una parte e della articolazione del potere dall'altra. Nel primo caso – di identificazione di unità e uniformità – il potere può essere distribuito sul piano territoriale in maniera funzionale tra più enti; mentre nel secondo – unità come sintesi delle differenze – può fondarsi su di una differenziazione politica, senza per questo disgregarsi. Ancora: nel primo modello ritorniamo alla critica che abbiamo visto sollevare da Vitale: il rapporto resta quello di subordinazione tra centro e periferia e si tratta solo di delegare processi amministrativi per snellire il sistema burocratico come previsto da progetto iniziale del moderno – si pensi al passaggio storico allo Stato-Nazione di molti Paesi europei come superamento del particolarismo medievale e affermazione di strutture istituzionali e principi giuridici improntati all'eguaglianza dei cittadini. In molti processi costituzionali – come può essere stato il lavoro della Costituente in Italia a poco meno di un secolo dall'unificazione – si prese atto di una consapevolezza: quella che il lungo cammino percorso verso l'innovazione dell'accentramento politico e organizzativo dello Stato aveva raggiunto il massimo livello possibile, arrivando per giunta, e questo sì fuori programma, ad essere al servizio dei regimi autoritari del primo Novecento, i cui artefici avevano portato agli

27 Suski, Markku. *Sub-State governance through territorial autonomy. A comparative study in constitutional law of powers, procedures and institutions*. Berlin: Springer, 2011; Schulte, Felix. "Conflict Regulation through Self-Rule. Success Factors of Territorial Autonomy Systems". In *Report from the Åland Islands Peace Institute*, Mariehamn: Åland Islands Peace Institute, 2015, 1.

28 Anderson, Liam. Stansfield, Gareth. "Avoiding Ethnic Conflict in Iraq: Some Lessons from the Åland Islands". In *Ethnopolitics*, 2010, 2, 219-38.

29 Si pensi ancora una volta all'art. 5 della Costituzione italiana.

estremi quell'equazione unità = uniformità, dimostrando che la trasformazione dello Stato in macchina funzionante con un guidatore unico porta a disastri materiali e morali dalla portata ben più ampia dei benefici che potrebbero avere decisioni più rapide in quanto unilaterali. Dalla consapevolezza che il potere non deve concentrarsi, ma deve essere diviso e distribuito, sia in senso orizzontale che verticale, nacquero tutta una serie di misure – la creazione di regioni autonome, il riconoscimento di statuti speciali o di forme di autonomia culturale³⁰, la istituzione di rapporti bilaterali con dimensioni territoriali sede di conflitti – e di prospettive con le quali il pensiero giuridico europeo dovette fare i conti. Sulla efficacia complessiva di questo percorso non si può essere netti, né in un senso, né in quello contrario. I casi vanno presi e studiati singolarmente. Stupisce comunque che oggi si ritenga risolutivo il ritorno a forme di accentramento forzato, pre-costituzionale, e che si sia pronti a mettere da parte con grande semplicità tutta la complessa, anche se certamente non definitiva, elaborazione teorica che aveva fatto emergere la stretta, necessaria, connessione tra autonomia e democrazia. Dico necessaria perché per mantenere gli equilibri che si sono costruiti in funzione antiautoritaria è fondamentale riconoscere la complessità che chiamo originaria, senza rischio di esser fraintesa, in riferimento a quanto detto nella prima parte di questo lavoro. La *riduzione di complessità*³¹ che Niklas Luhmann ci ha insegnato a pensare, è di stampo autoritario, cerca il centralismo statale come strumento capace (anche) di omologare interessi collettivi locali in un unico indirizzo politico. Tendenza, per altro, affatto nuova. Almeno idealmente, infatti, il riconoscimento di speciali statuti di autonomia si possono pensare come canali di comunicazione privilegiati tra società civile (pensata come società politica) e Stato, cioè ingranaggi con funzione autenticamente pluralistica, un contrappeso territoriale³² al potere centrale.

La complessa grammatica territoriale, che costituisce il tratto essenziale della distribuzione del potere politico all'interno della spazialità costituzionale, non può che

30 Malloy, Tove. Osipov, Alexander. Balazs, Vizi. *Managing diversity through non-territorial autonomy: assessing advantages, deficiencies and risks*. Oxford: Oxford University Press, 2015; Lagi, Sara. "Stato e Nazione nel pensiero politico austriaco: Karl Renner e Adolf Fischhof". In *Il Pensiero Politico. Rivista di storia delle idee politiche e sociali*, Firenze: Leo S. Olschki, 2011, 1, 45-60. Nimni, Ephraim. *National cultural autonomy and its contemporary critics*. New York: Routledge, 2005; Roach, Steven. *Cultural autonomy, Minority Rights and globalization*. England: Ashgate, 2005. La scelta di non affrontare il tema dell'autonomia dal punto prospettico di quella culturale (o non-territoriale) poggia sulla volontà espressa nella premessa a questo lavoro, di privilegiare il concetto più ampio e comprensivo (autonomia territoriale contiene quello di autonomia culturale), per far fede al ruolo introduttivo del Report e preliminare della mia ricerca.

31 «Reduzierung der Komplexität», in Luhmann, Niklas. *Einführung in die Systemtheorie*. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme Verlag, 2004, 104.

32 Con le costituzioni del Novecento il territorio si è trasformato da semplice elemento fisico a riferimento di interessi comunitari. Sul rapporto Stato-territorio si veda Manetti, Michela. "Territorio". In *Enciclopedia giuridica*, Roma: Giuffrè, 1993.

esser pensata, allora, in una dimensione relazionale, sia interna (Stato - autonomia) che esterna (istituzioni globali³³ - autonomie territoriali³⁴). Così come è necessario che il concetto di sovranità venga usato secondo quella flessibilità che gli è, al fondo, propria. Se ci muoviamo nella direzione di considerare le forme di autonomia in una prospettiva relazionale, è necessario soffermarsi su aspetti procedurali che la spogliano da un lato dello *status* di armamentario giuridico-amministrativo statico e permanente; e dall'altro del pregiudizio che la vede come struttura *ad interim* in attesa di assumere una forma giuridica differente. L'approccio territoriale al problema del potere politico è tradizionalmente associato a situazioni di conflitto riguardanti il diritto all'autodeterminazione o, più precisamente, di conflitti nei quali gruppi con una precisa identità e concentrati territorialmente – la cui identità deriva in parte da quella che viene assunta come 'patria' – richiedono il diritto ad autogovernarsi. Questi gruppi identitari sono più disponibili a queste richieste e ad usare eventualmente la violenza, di quanto i governi centrali non siano disponibili a concessioni e a iniziare trattative di pace³⁵. Sull'uso e la funzione del meccanismo dell'autogoverno su base territoriale per gestire questo tipo di conflitti interni alla società – già divisa, non omogenea – gli esperti si dividono: Svante Cornell, studioso di conflitti nel Caucaso, sostiene che «the institution of autonomous regions is conducive to secessionism»³⁶; argomento che anche Philip Roeder mette in relazione all'etnofederalismo sovietico³⁷, e Henry Hale e Daniel Trevisan fanno emergere in analisi empiriche più ampie³⁸. La posizione per cui non solo questo meccanismo non risolve i conflitti, ma che addirittura induca ad essi è ben contrastata:

33 Per istituzioni globali si intendono le istituzioni come Wto, Fmi, Wb, Ocse, G8, G20, le riunioni dei Brics, nonché l'Ue.

34 In questo insieme si possono di fatto intendere non solo gli enti territoriali in cui si articolano i diversi tipi di Stato, ma altresì tutte quelle comunità politiche, economiche e sociali radicate nel territorio (si pensi all'esempio noto della Val di Susa che si oppone alla Tav - Alghero, Alessandra. *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento no tav*. Torino: Giappichelli, 2011).

35 Nella moltissima letteratura sul tema segnalo solamente Toft, Monica. *The Geography of Ethnic Violence: Identity, Interests and the Indivisibility of Territory*. Princeton: Princeton University Press, 2003 e Jenne, Erin. Saideman, Stephen. Lowe, Will. "Separatism as a Bargaining Posture: The Role of Leverage in Minority Radicalization". In *Journal of Peace Research*, 2007, 44, 5.

36 Cornell, Svante. "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective". In *World Politics*, 2002, 54, 2. Si veda poi il suo più ampio studio, Cornell, Svante. *Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflict in The Caucasus*. London: Routledge, 2001.

37 Roeder, Philip. "Clash of Civilizations and Escalation of Domestic Ethnopolitical Conflicts". In *Comparative Political Studies*, 2003, 36, 5; Roeder, Philip. "Soviet Federalism and Ethnic Mobilization". In *World Politics*, 1991, 43, 2; Roeder, Philip. *Where the Nation-States Come From: Institutional Change in the Age of Nationalism*. Princeton; Princeton University Press, 2007.

38 Hale, Henry. "Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse". In *World Politics*, 2004, 56; Hale, Henry. "The Parade of Sovereignities: Testig Theories of Secession in the Soviet Setting". In *British Journal of Political Science*, 2000, 1; Treisman, Daniel. "Russia's "Ethnic Revival": The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order". In *World Politics*, 1997, 2.

Ted Gurr scrive che «the recent historical track record shows that, on balance, autonomy arrangements can be an effective means for managing regional conflicts»³⁹; Peter Wallensten conviene, facendo notare che «since the Cold War, autonomy solutions have been of increasing interest»⁴⁰ e che «the territorial solutions negotiated since the end of the Cold War using autonomy or federation have not failed»⁴¹; Nancy Bermeo conclude che, in caso di conflitti interetnici le «federal institutions promote succesful accomodation»⁴². La rivendicazione di un territorio del potere di autogovernarsi rientra in un ventaglio ampio di richieste che comprende l'indipendenza, l'unificazione con un altro Stato, l'autonomia territoriale all'interno di uno Stato e anche l'autogoverno non territoriale (autonomia culturale)⁴³. Il focus di questo prossimo paragrafo vuole essere la disamina dei molti usi che si sono fatti dell'autonomia come strumento di risoluzione di conflitti interni allo Stato. Cercherò di concettualizzarne il significato di illustrarlo facendo uso di qualche esempio storico (precedente agli anni Novanta) di questo tipo di strutturazione istituzionale, per dar conto della sua valenza politica.

4. Verso una risemantizzazione dell'autonomia territoriale

Nella storia del pensiero politico non ci si è occupati sistematicamente del concetto di autonomia, ma è possibile ricostruirne una presenza nel pensiero di alcuni autori del XX secolo. Georg Jellinek descrisse un'entità autonoma come fondata su leggi proprie, con gli attributi, funzionali e materiali, tipici della statualità: governare, amministrare e giudicare. A detta di Paul Laband invece, autonomia non era proprio sinonimo di sovranità: era sì dotata di potere legislativo, ma che poteva essere esercitato solo all'interno dei limiti stabiliti dal sovrano. Qualcosa di simile a quello che si trova negli scritti di R. Carrè de Malberg, che tratta indistintamente i termini di autogoverno e decentralizzazione amministrativa: un'entità può dirsi autonoma quando ha il suo proprio potere non derivato. Léon Duguit definisce l'autonomia come un'area protetta dal potere

39 Gurr, Ted. *Minorities at risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington: United States Institutes of Peace Press, 1993, 301.

40 Wallensten, Peter. *Understanding Conflict Resolution*. London: Sage, 2007, 175.

41 Wallensten, Peter. *Understanding Conflict Resolution*. London: Sage, 2007, 179.

42 Bermeo, Nancy. "The Import of Institutions". In «Journal of Democracy», 2002, 2, 97.

43 Per approfondire la distinzione tra soluzioni territoriali interne o esterne allo Stato si veda ad esempio Henrard, Kristin. *Devising an Adequate System of Minority Protection: Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-determination*. London: The Hague, 2000; McGarry, John. O'Leary, Brendan. *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. London: Routledge, 1993.

legislativo dello Stato; Henry Berthélémy la usa come sinonimo di decentralizzazione. Henrich Dörge invece parla di autonomia riferendosi a casi concreti, nati alla fine della Prima Guerra mondiale (quello delle Isole Åland in Finlandia e del territorio di Memel in Lituania). Secondo quest'autore, tali regimi hanno due caratteristiche fondamentali: in primo luogo l'autorità dell'ente autonomo comprende tutti gli attributi che significano il potere statale e, secondariamente, le questioni che rientrano nel corpo autonomo vengono sottratte una volta per tutte al potere legislativo dello Stato, senza che il territorio autonomo se ne separi. Sotto la definizione di Dörge non rientrano molti casi, tra i quali quello delle repubbliche autonome, delle regioni (*oblasti*) o delle aree (*okuga*) dell'Unione Sovietica.

Diverso è il caso del significato che al lemma dà il *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (1960). È interessante farne menzione perché qui viene definito autonomo anche un territorio sul quale lo Stato cui appartiene non esercita sovranità, come nel caso di una amministrazione fiduciaria: «Employé parfois pour désigner la liberté de se gouverner et administrer elle-même, reconnue ou conférée à une collectivité territoriale qui n'est pas investie de la souveraineté et qui est politiquement et juridiquement rattachée à un ou plusieurs Etats sans faire partie de leur territoire ni relever à ce titre de leur souveraineté». Meno azzardato è poi il caso di Luis Sohn che riconosce un carattere ambiguo al concetto di autonomia: né un territorio che si autogoverna, né uno Stato indipendente. Posizione condivisibile e forse la più vicina anche alle riflessioni contemporanee che riconoscono autonomia a determinate regioni in determinate materie, ma che si ritrae dalla sovranità dello Stato se siamo nel campo delle relazioni internazionali o della sicurezza nazionale. Ancora: negli studi degli anni Ottanta di Hurst Hannum e Richard Lillich riguardanti il ruolo del concetto di autonomia nel diritto internazionale si legge: «autonomy and self-government are determined primarily by the degree of actual as well as formal independence enjoyed by the autonomous entity in its political decision making process. Generally, autonomy is understood to refer to independence of action on the internal or domestic level, as foreign affairs and defence normally are in the hands of the central or national government, but occasionally power to conclude international agreements concerning cultural or economic matters also may reside with the autonomous entity»⁴⁴. Qualche

44 Hannum, Hurst. – Lillich, Richard. "The Concept of Autonomy in International Law". In *Models of Autonomy*, a cura di Yoram Dinstein, New Brunswick: Transaction Books, 1981, 219.

anno più tardi Hannum rivide quella definizione spostando il focus sull'obiettivo del sistema autonomo: «Personal and political autonomy is in some real sense the right to be different and to left alone; to preserve, protect, and promote values which are beyond the legitimate reach of the rest of society».

Questa rapida carrellata doveva servire per classificare gli approcci che nel corso del tempo si sono sviluppati attorno a questa categoria. Ne possiamo sintetizzare quattro: (a) i teorici che comparano l'autonomia al diritto di agire a propria discrezione in talune materie – cultura, economia, politiche sociali –, sia che si tratti di un diritto proprio di un individuo o di un ente; (b) altri che invece usano *autonomia* come sinonimo di *indipendente* o (c) di *decentralizzazione* e infine (d) chi ne dà un significato di un ente con potere esclusivo – legislativo, amministrativo, giudiziario – in una specifica area. Quest'ultima è quella che oggi possiamo definire l'autonomia politica, diversa dall'autonomia amministrativa che ha limitato potere nella sfera amministrativa. Al di là insomma degli slittamenti semantici che questa categoria ha affrontato, la questione più importante che coinvolge la struttura di un regime autonomo è la divisione dei poteri tra le autorità centrali e l'ente autonomo. I poteri di quest'ultimo abbiamo visto riguardare solitamente alcuni ambiti del governo di uno Stato, che invece tiene per sé gli affari esteri e la sicurezza. Ci sono tuttavia diversi gradi di autonomia e l'estensione del potere dell'ente autonomo variano di caso in caso, passando da un grado minimo di potere di autogoverno ad un'alta concentrazione dei poteri più significativi sull'area di riferimento. Infatti, in taluni casi il corpo autonomo ha la possibilità, in accordo col governo centrale, di stringere accordi internazionali o di entrare a far parte di particolari organizzazioni internazionali⁴⁵, oppure casi in cui l'autorità centrale si consulta con la regione autonoma qualora si occupi di questioni di forte impatto per il territorio in questione. Per evitare dispute e fraintendimenti, è importante che il potere del regime autonomo sia definito, quando si stabilisce, nella maniera più chiara possibile. Normalmente esistono almeno quattro differenti ambiti di potere da considerare: i poteri riservati all'autorità sovrana dello Stato e quelli trasferiti interamente alla regione autonoma, i poteri paralleli e quelli che possono essere esercitati solo congiuntamente. In quest'ultimo caso, il potere centrale determina la politica d'indirizzo in aree d'interesse dell'ente autonomo, il quale è

45 È il caso delle Isole Åland, membro del Consiglio del Nord che, su approvazione del Presidente finlandese, può concludere accordi bilaterali con gli Stati del Nord o della Groenlandia che ha lasciato la Comunità europea anche se la Danimarca, lo Stato cui appartiene, ne è membro. Si veda a riguardo Stephan, Sarah. *Making Autonomies Matter: Sub-State Actor Accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers. An Analysis of the Institutional Framework for Accommodating the Faroe Islands, Greenland and Åland within 'Norden'*, European Diversity and Autonomy Papers EDAP 03/2014, Bolzano: EURAC research, 2014.

autorizzato ad agire nei limiti di ciò che è dettato dal centro. Sarebbe dunque opportuno iniziare a pensare al concetto di autonomia attraverso i criteri della collaborazione, della consultazione e del coordinamento tra le due parti in causa, tutti approcci che aiutano a tenere vivo il legame esistente tra i rispettivi poteri, pilastro costitutivo del sistema stesso. È infatti indicativo che certi poteri richiedano necessariamente, come accennato sopra, azioni congiunte. Anche se il trasferimento di poteri viene strutturato in maniera meticolosa, non riesce a prevenire difficoltà e insorgenze di nuove istanze: possono nascere nuove categorie di poteri sulla quale dover negoziare o dubbi sulla autorità dell'una o l'altra parte in materie che toccano più ambiti. Storicamente abbiamo già sperimentato possibili soluzioni a eventuali diatribe di questo genere: si pensi all'istituzione di organi intermedi che vedono rappresentati il governo centrale e l'autorità autonoma (come la *Åland Delegation*⁴⁶) o a procedure che devono essere messe in atto in casi di disputa tra i due soggetti (mi riferisco a documenti come quelli che stabiliscono l'autonomia delle Isole Faroe, della Groenlandia, che contengono la possibilità di questo tipo di meccanismi procedurali). Il coordinamento tra il centro e la forma di autonomia è necessario affinché la struttura regga. Non è un caso allora che eserciti una forte rilevanza, ad esempio il potere di eleggere i propri rappresentanti, che spesso assumono incarichi riguardanti la vita politica sia della regione che del governo centrale (è il caso delle Åland, del Sud Tirolo). Un altro aspetto importante è quello che riguarda il riconoscimento giuridico, l'istituzionalizzazione del regime autonomo. Questo può essere stabilito da un trattato internazionale, dalla Costituzione, da uno Statuto, o attraverso la combinazione di vari strumenti di queste categorie. Di conseguenza, eventuali cambiamenti possono essere apportati o introdotti solo attraverso l'approvazione di entrambe le parti. Questo dimostra ancora una volta non una rigidità della struttura organizzativa, quanto piuttosto la sua straordinaria flessibilità, la sua capacità di adattamento alle condizioni che cambiano, la disponibilità all'introduzione di cambiamenti, anche significativi. Anzi, l'autonomia è deliberatamente costruita per essere progettata attraverso un processo graduale (come nei casi più evidenti di Groenlandia o, meglio ancora, della Palestina). Questa natura-ponte fa essere l'autonomia una forma politica capace di essere non solo integrata, ma protagonista di una filiera internazionale, e dunque predisposta all'assetto globale che ci troviamo di

46 La Delegazione delle Isole Åland è un organo di mediazione tra le Isole e lo Stato finlandese. La sua funzione verrà spiegata nella parte di questo capitolo riguardante più specificatamente il caso *finlandese*.

fronte. Può essere sancita alla fine di una risoluzione internazionale (Eritrea, 1952-62, dopo una delibera dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite); oppure può essere coinvolto nella sua creazione un Trattato internazionale (l'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946 in riferimento al Trentino-Alto Adige); o ancora può includere un meccanismo di supervisione internazionale (il diritto delle Isole Åland di appellarsi alla Lega delle Nazioni) o di risoluzione di dispute (Corte di giustizia internazionale per un territorio come Memel); o semplicemente il caso di una comunità autonoma che ha un'affinità etnico-culturale con un altro Stato. L'elemento internazionale non è però il solo che possa far emergere la natura relazionale delle autonomie territoriali. Questa può infatti ribadirsi anche nella relazione interna centro-ente autonomo (le Isole Faroe, la Groenlandia o le Province spagnole sono state stabilite sulla base di atti costituzionali interni).

Parlare di autonomia sembra talvolta richiedere di schierarsi per una delle due parti e, in special modo, per quella di chi avanza la pretesa di avere diritti diversi dalla maggioranza. Ciò che infatti è faticoso chiarire quando si esamina il diritto all'autodeterminazione⁴⁷ – tenendo fermo il nostro percorso attorno al concetto classico di autonomia – è che il suo esercizio o il suo richiamo si va a scontrare con i principi fondamentali dell'ordine mondiale. Da una parte l'autodeterminazione è norma geopolitica di base, che fa esistere gli Stati che compongono la cornice diplomatica entro cui si svolgono i rapporti internazionali. Qui, ogni ulteriore frammentazione viene vista come una scomoda scompaginazione di un sistema ordinato, che produce un inutile, ingombrante livello di governamentalità – si pensi all'organizzazione attuale della *governance* globale e locale. Dall'altra, il principio di autodeterminazione è quello attraverso cui trova significato il principio di uguaglianza. In questo senso il diritto all'autodeterminazione è uno strumento di mobilitazione e di resistenza. Il problema che si pone, semmai, è se attraverso la concessione di autonomia si possano mitigare e

47 Il più importante cardine dell'autonomia è l'autodeterminazione, di per sé un concetto difficile e controverso, ma che viene sempre più analizzato in termini di organizzazione interna e democratica di uno Stato piuttosto che di secessione o indipendenza. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha chiarito molti anni fa che l'autonomia è una manifestazione di autodeterminazione. Il maggiore coinvolgimento dell'ONU o dei consorzi di Stati nella risoluzione dei conflitti interni ha anche contribuito a sviluppare come il concetto di autodeterminazione implichi, in circostanze adeguate, l'autonomia. Un simile approccio all'idea di autodeterminazione trova sostegno in alcune Costituzioni nazionali. Va ricordato che spesso le disposizioni costituzionali per l'autonomia sono adottate durante i periodi di trasformazione sociale e politica; quando un regime autocratico viene rovesciato o si raggiunge una crisi nei conflitti a maggioranza minoritaria; o ancora quando c'è una forte pressione internazionale. Spinti da questi fattori, un certo numero di Costituzioni riconosce ora un diritto all'autogoverno: le Filippine in relazione a due province, una per le popolazioni indigene e l'altra per una minoranza religiosa; la Spagna che garantisce l'autonomia a tre regioni e invita altri per negoziare con il centro per l'autonomia; la Papua Nuova Guinea che ha autorizzato le province a negoziare con il governo centrale una sostanziale devoluzione del potere; le Fiji che riconoscono il diritto degli indigeni alla loro amministrazione a livello locale; recentemente l'Etiopia che riconosce il diritto di richiedere ampi poteri all'interno di una federazione e garantisce il diritto alla secessione. Anche la Costituzione cinese gestisce i diritti delle minoranze etniche legittimando un sostanziale autogoverno, sebbene in pratica il dominio del Partito comunista neghi la loro autonomia. Va tuttavia notato che alcune Costituzioni vietano o limitano la portata dell'autonomia insistendo su di una vecchia immagine di Stato unitario.

gestire i conflitti che spesso dilanano le parti che compongono l'unità⁴⁸. Procediamo con ordine.

L'autonomia territoriale come una forma di complessa condivisione del potere è stata spesso usata come lo sforzo di istituzionalizzare la risoluzione di molti conflitti in tutto il mondo. Tra i numerosi casi si menzionino Irlanda del Nord, il caso dei curdi nel nord dell'Iraq, le tribù di Chittagong Hill in Bangladesh, Gagauzia, la Crimea, il Kashmir⁴⁹, il Tibet, il Sahara occidentale, lo Sri Lanka, le Isole Curili (Territori del Nord per i giapponesi, Kurili meridionali per i russi) e Abyei nel Sud Sudan⁵⁰. Alcuni di questi sono ancora tentativi aperti e ad esito incerto o anche esempi di disastrosi fallimenti. Nel quadro generale, quel che è importante notare è però il fatto che le soluzioni asimmetriche sono in evoluzione e che rientrano nei processi costituzionali di devoluzione del potere in molte zone del mondo - nel Regno Unito, in Spagna come altrove. L'attenzione e l'espansione di soluzioni di autonomia territoriale si registra anche in molti dei paesi nordici: la Groenlandia e le Isole Faroe in Danimarca, gli accordi di cogestione Sami nella contea norvegese di Finnmark o le proposte di miglioramento dell'autogoverno in materia fiscale nelle Isole Åland (Finlandia). In altre parole, la proposta di gestione territoriale regionale si sta sperimentando in nuove situazioni e viene ripensata in termini di ampliamento e consolidamento negli accordi esistenti. Talvolta si sostiene che l'autonomia sia offerta a malincuore e ricevuta in modo ingrato. Infatti, anche se applicato come meccanismo di risoluzione dei conflitti, può essere fonte di un nuovo e diverso conflitto. Con tali argomentazioni viene solitamente sostenuto che la concessione di autonomia sia una causa essa stessa di conflitto, mentre vi è un'analisi poco approfondita dei fattori che portano ad una soluzione di autonomia, come i legami tra territorio e protezione della lingua e della cultura. Tali studi non prestano attenzione né

48 Falk, Richard. "Self-Determination Under International Law: The Coherence of Doctrine Versus the Incoherence of Experience". In *The Self-Determination of Peoples: Community, Nation, and State in an Interdependent World* a cura di Wolfgang Danspeckgruber, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, 30-66.

49 Si veda Cottrell, Jill. "Kashmir: The vanishing autonomy". In *Practising Self-Government, A Comparative Study of Autonomous Regions*, a cura di Yash Ghai e Sophia Woodman, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, 163-199; Åkermark, Sia. "Kashmir: the Lengthy Conflict between India and Pakistan". In *The Åland Example and Its Components - Relevance for International Conflict Resolution*, a cura di Sia Åkermark, Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute, 2011, 178-183.

50 Si veda Deng, Francis. "Self-Determination and National Identity Crisis: The Case of Sudan". In *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation, and State in an Interdependent World*, a cura di Wolfgang Danspeckgruber, London: Lynne Rienner Publishers, 2002, 253-286; Weller, Marc. "Self-governance in interim settlements. The case of Sudan". In *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies*, a cura di Marc Weller e Stefan Wolff, New York: Routledge, 2005, 137-155; Rudincová, Katerina. "Viability of a Secessionist State in Africa: Case Study of South Sudan". In *Acta Politologica*, 2017, 3, 66-82.

alle condizioni dello Stato cui appartiene, né degli ambienti circostanti (gli Stati e le regioni confinanti). Questo è il motivo per cui non si può che ben accogliere il più recente spostamento di attenzione della ricerca dei pro e contro in quanto tali, verso invece le qualità d'insieme di tale soluzione, le condizioni di partenza che la influenzano e la capacità di un tale regime di adattarsi alle esigenze contemporanee. Questioni di legittimità, partecipazione democratica, giustizia e pace rimangono al centro di tali considerazioni. In questa sezione si guarderanno più da vicino le istituzioni e i processi che fanno funzionare ed evolvere un sistema di autonomia territoriale. In che modo stabiliscono l'equilibrio tra separazione e contatto e in che modo si rapportano ai requisiti democratici e dei diritti umani?

Nel corso del tempo sono state proposte una varietà di definizioni e descrizioni dell'autonomia territoriale, spesso nel tentativo di distinguerla da altri sistemi di governo, come il federalismo o il semplice decentramento⁵¹. L'essenza dell'autonomia territoriale, in tutti questi sforzi di definizione, è stata ravvisata nella divisione istituzionalizzata delle competenze (cioè la separazione) tra la regione autonoma e il potere centrale. Se rimane importante continuare a discutere la questione della definizione per comprendere meglio ciò che l'autonomia territoriale sia, altrettanto importante è rivolgere l'attenzione a come questa 'funzioni'. Qui ci si propone di salire a ritroso: da questo secondo aspetto per cogliere il primo. L'autonomia è infatti soprattutto una struttura normativa e un insieme di funzionalità pratiche che non si esaurisce nella definizione di un soggetto politico. L'autonomia è sempre anche una disposizione relazionale che richiede una fitta rete di contatti, come emerge quando si studia un regime di autonomia nel suo sviluppo⁵². Ed è da questa disposizione-ponte che discendono i molti significati che ha assunto nei vari contesti in cui si è data. In tutte le soluzioni territoriali di questo tipo, gli obiettivi e i fattori di distanza e prossimità, separazione e contatto, continuità e cambiamento vanno bilanciati, costantemente rivisti ed eventualmente rinegoziati (o semplicemente riconfermati). Sorge allora spontaneo chiedersi: questo tipo di autonomia (territoriale) può essere un modello per la regolamentazione di altri conflitti etno-nazionali o rimane un modello poco esportabile? Prendiamo un esempio che ha fatto scuola.

51 Su questi temi si veda anche il volume di Baldi, Brunetta. *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma: Laterza, 2007.

52 Come vedremo nelle pagine successive l'autonomia delle Åland è modellata su forti istituzioni autonome da un lato, e da organi di giuntura che collegano le Isole e il centro dall'altro.

In molti conflitti etno-nazionali e territoriali⁵³ si fa riferimento al 'modello'⁵⁴ di autonomia delle Åland. Sebbene non vi sia quasi nessun'altra situazione di conflitto in cui questo statuto possa essere semplicemente copiato⁵⁵, indicativo è che esso contenga diversi principi che potrebbero essere presi ad esempio nello sviluppo di forme estensive di autonomie nel pieno riconoscimento dell'integrità dello Stato esistente. Il focus va posto nella (presunta) contrapposizione tra il principio sancito nel diritto internazionale dell'integrità territoriale o dell'integrità degli Stati sovrani e il diritto all'autodeterminazione⁵⁶ da parte dei popoli che è stato un tema politico chiave sin dalle Rivoluzioni americana e francese, diventato poi un principio fondamentale del diritto internazionale dopo la ratifica dello Statuto delle Nazioni Unite nel 1945⁵⁷. Quello delle Åland è considerato come il primo conflitto «in which the states involved cited the principles of self-determination and territorial integrity, and regarding which an international commission of international lawyers expressed an opinion in relation to a solution to the conflict»⁵⁸. La regolamentazione di tale conflitto è stata così soddisfacente per tutte le parti coinvolte che la Società delle Nazioni non ha mai dovuto affrontare, nei decenni successivi, situazioni di irregolarità⁵⁹, dimostrandosi altresì particolarmente stabile. Tale regolamentazione serve infatti ancora oggi come esempio per la gestione di

53 Una panoramica di riferimento la si trova in Benedikter, Thomas. *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A Short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, Bolzano: Eurac Research, 2009.

54 Wigell, Mikael. "The Åland Example as Norm Entrepreneurship". In *International Journal on Minority and Group Rights*, 2013, 1, 67-84.

55 Molti dei fattori che hanno facilitato e consentono tutt'ora la condizione speciale delle Åland vengono spesso ignorati. Si pensi all'importante ruolo svolto dalla cultura e dalla lingua svedese in Finlandia, che ha continuato ad avere effetto quando quel Paese ha raggiunto l'indipendenza dopo un centinaio di anni dalla sua separazione dalla Svezia e la sua liberazione dal dominio della Russia; il fatto che le isole siano abitate quasi esclusivamente da svedesi; la debolezza militare di entrambi gli stati vicini; il loro interesse ad appartenere alla Società delle Nazioni; il riconoscimento dei suoi interessi di sicurezza da parte delle maggiori potenze occidentali; l'ordinamento liberaldemocratico di entrambi i Paesi in causa. I fattori del successo del suo sistema in parte si sovrappongono a questo quadro iniziale favorevole: (a) coinvolgimento della comunità internazionale; (b) riduzione al minimo dei rischi di secessione; (c) inserimento di clausole costituzionali; (d) forti istituzioni a supporto dell'autonomia; (e) meccanismi dello Stato di diritto per la risoluzione delle controversie; (f) tradizioni di democrazia e pluralismo negli Stati 'contendenti'; (g) omogeneità etnica e culturale e (h) dimensioni ristrette delle isole.

56 Il dibattito è affollato. Si veda in particolare: Fisch, Jörg. *Die Verteilung der Welt. Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*. Munich: Oldenbourg, 2011; Thürer, Daniel. *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Mit einem Exkurs zur Jurafrage*. Bern: Stämpfli, 1976; Heidemeyer, Wolfgang. *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Zur Geschichte und Bedeutung eines internationalen Prinzips in Praxis und Lehre von den Anfängen bis zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen*. Paderborn: Schöningh, 1973; Sureta, Andrés. *The evolution of the right of self-determination. A study of United Nations practice*. Leiden: Sijthoff, 1973; Rabl, Kurt. *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Köln: Böhlau, 1973; Decker, Günter. *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*. Göttingen: Otto Schwartz, 1955.

57 La Carta delle Nazioni Unite include tra i suoi obiettivi la creazione di relazioni amichevoli tra le Nazioni, basate sul rispetto del principio fondamentale della parità dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli (articolo 1, paragrafo 2). Per perseguire gli obiettivi proposti gli Stati membri dovrebbero «refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state» (art. 2, § 4).

58 Mack, Carlos. *Der völkerrechtliche Konflikt zwischen dem Prinzip der freien Selbstbestimmung der Völker und dem Prinzip der territorialen Integrität (Souveränität der Staaten) im Rahmen des Entkolonialisierungsprozesses*. Munich: Florentz, 1993, 137.

59 Le relazioni tra le isole e la Finlandia continentale sono state occasionalmente tese, anche se non si sono mai verificati gravi conflitti e sono state generalmente raggiunte soluzioni reciprocamente accettabili. Sull'argomento si rimanda a Gütermann, Christoph. *Das*

controversie simili, sia per la parte dell'integrità territoriale dello Stato riconosciuto a livello internazionale, sia per quella che argomenta a favore del diritto all'autodeterminazione dei popoli, in cui l'autonomia territoriale sembra essere un compromesso tra la completa indipendenza e il mantenimento dello stato esistente. L'attenzione si è posta sulle Isole finlandesi quando, ad esempio, si è trattato di regolare la disputa sull'Alto Adige, o quando è stata cercata una soluzione pacifica per l'Abcasia e l'Ossezia del Sud⁶⁰, il Karabakh Superiore⁶¹ (Caucaso meridionale), la Transnistria⁶², o le Isole Curili ad est della Russia⁶³. Si potrebbe fare riferimento al precedente stabilito dalle Isole Åland anche per la disputa su Gibilterra o per le Isole Falkland e i restanti territori d'oltremare delle ex potenze coloniali europee. Tuttavia, possono essere mosse una serie di obiezioni a sostegno del fatto che l'autonomia del governo alandese costituisca un'eccezione, resa possibile dal fatto che nel 1920 la Finlandia non fosse ancora uno Stato consolidato o riconosciuto a livello internazionale, ma in via di consolidamento, e non avesse assunto dagli organi statali russi l'autorità sulle Isole. Infatti, per molti dei conflitti riguardanti altre minoranze, nati con la creazione di nuovi Stati nazionali nell'Europa centrale e orientale, il 'modello Åland' non è stato preso in considerazione, preferendo tentare di ridimensionarli attraverso accordi con le minoranze sotto la protezione del Consiglio della Società delle Nazioni⁶⁴.

Riporto questo esempio perché, per comprendere l'importanza dell'autonomia nel mondo contemporaneo, è necessario andare a vedere le circostanze in cui viene essa rivendicata, trova opposizione o riesce ad applicarsi. È evidente che l'autonomia giochi un

60 Stephan, Sarah. "Abkhazia and South Ossetia: Dialogue Discontinued". In *The Åland Example and Its Components – Relevance for International Conflict Resolution* a cura di Sia Åkermark, Marienhamn: The Åland Peace Institut, 2011, 169-77; Stephan, Sarah. "The Proliferation of Status Proposals for Abkhazia – Distinct Concepts or Mere Labels?". In *International Journal on Minority Group Rights*, 2013, 1, 119-40; Whitman, Richard. Wolff, Stefan. "The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications". In *International Affairs*, 2010, 1, 1-21

61 Hannikainen, Lauri. Horn, Frank. *Autonomy and Demilitarisation in international law: the Åland Islands in a changing Europe*. Boston: The Hague, London, 1997, 3; Öst, Heidi. "Åland and the Nagorno-Karabakh Negotiations in the South Caucasus". In *The Åland Example and Its Components – Relevance for International Conflict Resolution* a cura di Sia Åkermark, Marienhamn: The Åland Peace Institut, 2011, 162-68; Cornell, Svante. "Conflicts in the North Caucasus". In *Central Asian Survey*, 1998, 3, 409-41.

62 Wolff, Stefan. "Analysis of current events. A resolvable frozen conflict? Designing a settlement for Transnistria". In *Nationalities Papers*, 2011, 6, 863-70.

63 Burger, Norbert. *Die Selbstverwaltung der Ålands-Inseln. Eine Studie über die Lösung einer Minderheitenfrage durch eine wirkliche Autonomie. Mit Vergleichen zur Südtirolfrage*. Mondsee: Max Waller, 1964; Ackrén, Maria. "Successful Examples of Minority Government – The Case of the Åland Islands and South Tyrol". In *Report for the Åland Islands Peace Institute*, Marienhamn: The Åland Island Peace Institut, 2011, 1; Naucier, Elisabeth. "The autonomy of Åland and conflict resolution". In *New Initiatives for Solving the Northern Territories Issue between Japan and Russia: An Inspiration from the Åland Islands* a cura di Hara Kimie e Geoffrey Jukes, in *Pacific Forum CSIS Issues and Insights*, 2007, 4, 15-23.

64 Viehhaus, Erwin. *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919. Eine Studie zur Geschichte des Nationalitätenproblems im 19. und 20. Jahrhundert*. Würzburg: Holzner, 1960.

ruolo molto più significativo nell'organizzazione di Stati e regioni oggi – visto il supporto di una vasta gamma di giustificazioni legali e politiche – rispetto a quello che aveva all'inizio del Ventesimo secolo. Si confronti ad esempio il contesto politico e giuridico in cui si è costruita la formula di autonomia per le Isole Åland con la situazione contemporanea. In entrambi i casi la questione dell'autonomia si impone con la caduta degli Imperi. Nella riorganizzazione del territorio negli Imperi europeo e ottomano venne posta infatti notevole enfasi sull'identità linguistica e religiosa. A parte il caso dell'India, che fa esempio a sé, la teoria dello Stato nazionale fu abbandonata con la disgregazione degli Imperi coloniali in quanto avrebbe portato a importanti rivendicazioni e a conflitti etnici. In tempi più recenti, il paradigma dello Stato-nazione ha ceduto il passo a quello dello Stato multinazionale o multietnico e, di conseguenza, l'autonomia come strumento di protezione delle minoranze ha recuperato un significato considerevole, sebbene la portata precisa dell'autodeterminazione sia controversa.

All'inizio del XX secolo, il regime dei diritti era concentrato sulle minoranze, ma dopo la Seconda guerra mondiale l'enfasi si è spostata sui diritti umani individuali. L'autonomia con diritti estesi o esclusivi è diventata perciò più problematica, in quanto potrebbe mettere in discussione il principio dell'universalismo dei diritti. D'altra parte, non si può certo negare che siano stati sviluppati strumenti a garanzia dei diritti delle minoranze – Convenzione OIL sulle popolazioni indigene e la Dichiarazione delle Nazioni Unite, vari trattati sulle minoranze, per non parlare della soft law proposta in vari meccanismi regionali europei. La stabilità degli Stati, da sempre multietnici e diventati sempre più tali, è diventata la preoccupazione della comunità globale che pone sempre maggiore attenzione a favorire lo sviluppo dei dispositivi che si dimostrano più idonei a organizzare il governo delle differenze. Tutti questi percorsi aggiungono più possibilità e nuovi significati al meccanismo dell'autonomia. Se nel 1917 la Società delle Nazioni era composta da Paesi con valori simili, pochi dei quali temevano per la propria tenuta politico-sociale, ora non solo si è di fronte a nazioni unite più composite, ma molti Stati sono consapevoli della propria fragilità e ciò influisce sull'approccio che possono maturare circa la possibilità di concedere autonomia politica al proprio interno.

Gli obiettivi dell'autonomia possono essere facilmente circoscrivibili: espandere le relazioni tra i Paesi facenti parte di una Unione (l'UE dovrebbe esserne esempio); la fusione di due entità territoriali indipendenti (Etiopia ed Eritrea o Tanganica e Zanzibar,

così come nel caso degli Stati principeschi in India, dove l'autonomia è stata usata come incentivo offerto dal governo nazionale per avere la loro adesione alla federazione indiana); e, soprattutto, la riorganizzazione dello Stato per meglio gestire la propria diversità (spesso etnica) interna. A fare caso a sé è il caso di Hong Kong e Macao che basa la sua autonomia su di un criterio di distinzione economica (sistema capitalistico da un lato ed economia pianificata, socialista e controllata dallo Stato cinese dall'altra – questo almeno quando furono negoziati gli accordi cinesi con la Gran Bretagna e il Portogallo). Quello che importa per concludere la nostra riflessione è che l'autonomia è diventata una componente significativa degli ordini costituzionali internazionali e nazionali.

Che l'autonomia abbia un fascino particolare per l'organizzazione del potere su di un territorio colto sempre più nelle sue disomogeneità e per le sue discordanze, è un fatto con cui sarebbe importante confrontarsi. Viene usata come strumento sia per riunire gli Stati in associazioni regionali (l'UE è l'esempio più notevole) sia per mantenere intatti gli Stati esistenti disinnescando e canalizzando volontà secessioniste. In molti Stati la stabilità politica, la pace sociale e il loro stesso futuro come entità sovrane dipendono da una risoluzione soddisfacente di rivendicazioni di autonomia su basi etniche (come ad esempio in Russia, Canada, Jugoslavia⁶⁵). Alcuni Stati si sono infatti frammentati a causa della mancata gestione dell'autonomia (il Pakistan con la perdita del Bangladesh e l'Indonesia con la perdita di Timor Est⁶⁶). Non sembra esagerato affermare che oggi il futuro di Stati come la Russia e l'India dipenda molto da come verranno risolte le rivendicazioni di maggiore autonomia. Essa potrebbe infatti avere un posto di staging sia verso la piena integrazione (Hong Kong-Cina) come per la completa separazione (Palestina-Israele, Isole Cook-Nuova Zelanda, etc). Anche se esistono molti modi per gestire i problemi identitari – ad esempio, attraverso il riconoscimento dei diritti linguistici, religiosi e culturali – l'autonomia è la scelta che i gruppi minoritari prediligono per le condizioni che offre in termini di autogoverno, particolarmente importante per gruppi con culture non solo distinte ma vulnerabili, come nel caso di popolazioni indigene.

65 Poulton, Hugh. *Balkans. Minorities and States in conflict*. London: Minority Rights Publications, 1994; Halpern, Joel. Kideckel, David. *Neighbors at war. Anthropological Perspectives on Yugoslav Ethnicity, Culture, and History*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 2000;

66 Nordquist, Kjell-Åke. "The Åland Islands as a Case in the East Timor De-Colonisation Process". In *The Åland Example and Its Components – Relevance for International Conflict Resolution* a cura di Sia Åkermark, Mariehamn: The Åland Peace Institut, 2011, 113-124; Nordquist, Kjell-Åke. "Autonomy, Local Voices and Conflict Resolution: Lessons from East Timor". In *International Journal on Minority Group Rights*, 2013, 1, 107-17.

Delle tre forme di autogoverno possibili – autonomia territoriale o regionale, autonomia culturale o di gruppo e indipendenza – l'autonomia territoriale resta l'alternativa più accettabile anche per lo Stato unitario. Il vantaggio rispetto alle altre due sta nella possibilità di gestire problemi identitari su base territoriale, spostando i termini da basi esclusivamente etniche. Sebbene alcune forme di autonomia possano effettivamente radicalizzare il discorso dell'appartenenza ad una specifica comunità – come le riserve, in cui le dimensioni culturali e la necessità di preservare l'identità di il gruppo può servire a marcare i confini contro gli estranei (si veda l'esempio dei francofoni in Quebec) – queste forniscono più spesso una base per un compromesso che sciolga le aporie lasciate aperte da concetti quali 'sovranità' o 'autodeterminazione', all'origine di molti conflitti interni. Per questo, organizzare entro i confini del territorio sovrano una qualsivoglia forma di autonomia nella gestione di processi delicati, che risentono maggiormente delle forzature dell'armamentario della sovranità, non solo non mette in pericolo i confini dello Stato, ma aiuta a mantenerli intatti. L'autonomia consente a una regione di esercitare un sostanziale autogoverno senza né assumere tutte le funzioni di uno Stato, né perdere i benefici della nazionalità (statale). Storicamente e su larga scala, abbiamo visto essere stata strumento che ha mitigato il processo di decolonizzazione: le Isole Cook hanno optato per mantenere un legame con la Nuova Zelanda dopo la decolonizzazione, assumendosi la maggior parte delle funzioni di autogoverno, così come nel caso di diversi territori britannici nei Caraibi. In modo simile ma speculare, l'autonomia è stata utilizzata in situazioni in cui una regione di uno Stato non riteneva opportuno entrare a far parte di una confederazione più grande – si pensi alla Groenlandia⁶⁷ e alle Isole Faroe quando la Danimarca è entrata a far parte dell'Unione Europea. Questa carrellata di osservazioni illustra la flessibilità del concetto 'autonomia', uno strumento di organizzazione del potere politico sul territorio che riesce a comprendere un'ampia varietà di disposizioni riguardanti la struttura che può assumere la forma Stato.

Nonostante i vantaggi teorici e gli apparati normativi che si sono sviluppati a supporto, non si vuole negare di registrare – come le indicazioni dei capitoli precedenti volevano precisare – una notevole resistenza verso condizioni di autonomia da parte dei regimi statali. Anche se concessa, il continuo interrogarsi dello Stato circa la sua legittimità e a causa di difficoltà nella sua gestione, non sempre sopravvive: fanno da

67 Nielsen, Kristian. "Transforming Greenland: Imperial Formations in the Cold War". In *New Global Studies*, 2013, 2, 129-54.

esempio l'autonomia di Chittagong in Bangladesh nel 1997 o l'abrogazione dell'autonomia eritrea nel 1962. In numerosi casi, infatti in sede di accordo si sono esclusi i negoziatori o un partito ha inasprito le richieste spingendosi oltre i criteri della concessione di autonomia (il Sudan e lo Sri Lanka). Più spesso si riscontrano dispute circa i confini precisi del territorio in questione, come in Palestina, India (in relazione alla divisione del Punjab negli anni '60); dubbi circa la possibilità che l'autonomia possa essere solo un'espedito per ottenere la secessione (questo riguarda più situazioni in cui il gruppo che richiede l'autonomia sia collegato ad uno Stato 'parente', magari contiguo geograficamente). O ancora: l'autonomia concessa ad una minoranza in un territorio può a sua volta creare nuove minoranze (come i musulmani nel distretto orientale dello Sri Lanka, o i cristiani a Mindanao, o il Borneo malese verso l'Indonesia), che potrebbero innescare richieste di autonomia a catena e portare ad una ulteriore frammentazione dello Stato. Se infatti l'autonomia viene giustificata su base etnica, le regole che giustificano la concessione di autonomia (identità, discriminazione, ecc.) possono incoraggiare la mobilitazione lungo linee etniche di altre comunità, fino a fabbricarne di nuove. Ci sono naturalmente metodi per affrontare anche queste eventualità, attraverso l'istituzione di ulteriori rappresentanze speciali nella regione, di meccanismi che regolano logiche di equilibrio interno o attribuendo speciali responsabilità alle istituzioni centrali (come dimostra l'esempio del Canada, ove le minoranze di una provincia possono fare appello al Centro in caso di discriminazione, o delle Costituzioni degli Stati nati dalla ex Jugoslavia), ma raramente si sono dimostrati efficaci.

Il riconoscimento di sacche di autogoverno prevede una gestione molto diversa del potere e una significativa riorganizzazione dello Stato. Per lungo tempo si è pensato che l'autonomia si scontrasse con il progetto dello Stato-nazione e che, obbligando ad una considerevole redistribuzione del potere e delle risorse, rovesciasse i suoi presupposti di unità e di indivisibilità. La disponibilità alla concessione di autonomia è stata infatti contrastata proprio per l'imprevedibilità delle sue conseguenze. L'adozione di questo dispositivo cambia il contesto delle relazioni etniche. Proprio in virtù del fatto che gli accordi federali o territoriali non sono mai puramente strumentali, forniscono una diversa cornice entro cui pensare il quadro delle relazioni interetniche. Le influenzano e le plasmano, arrivando persino a modellare nuove forme di identità o a rafforzare le esistenti, innescando nuove forme di controversie. Ciò si rivela possibile in quanto

concedendo uno statuto di autonomia si interviene sulla (presunta) unità interna di una comunità che può portare a conflitti intracomunitari (Mindanao, Sri Lanka) i quali possono a loro volta mettere a repentaglio l'autonomia stessa. Le perplessità possono riguardare anche preoccupazioni circa la sua efficienza economica e amministrativa: un sistema istituzionale che prevede meccanismi così complessi aumenta inevitabilmente i costi del governo. A questo si aggiungono, di conseguenza, forme di resistenza verso l'ineguale distribuzione regionale delle risorse, necessario in un sistema differenziato, che lascia interpretare l'autonomia semplicemente come un modo per assicurare alla regione più ricca (e alla sua comunità) una quota disuguale di ricchezza. Se si trattasse poi di una minoranza che risiede già nella regione più ricca, si potrebbe acuire il risentimento da parte del gruppo maggioritario; se invece fosse il gruppo maggioritario a vivere nella regione più ricca, si potrebbero avere situazioni contrarie, di ghettizzazione dell'altro.

Le ritrosie evidenziate seguono la convinzione che riconoscere diversi valori culturali o religiosi significhi compromettere i valori di comunanza dello Stato. Questa era ad esempio una delle ragioni – anche se non la principale – del rifiuto di una soluzione federale al problema arabo-israeliano in Palestina sotto il mandato delle Nazioni Unite (la Lega Musulmana nell'India coloniale respinse una soluzione federale per Musulmani per la stessa ragione). Proprio qui però si può invece vedere quanto l'autonomia abbia un vantaggio di flessibilità sul federalismo, specialmente se si limita ad una comunità di piccole dimensioni. Federalismo significa universalizzare l'autogoverno su certi principi nazionali; mentre l'autonomia risponde alla necessità di una forma speciale di autogoverno per un particolare gruppo, diverso dal resto del Paese. Il fattore che distingue l'autonomia dalle federazioni classiche è infatti il suo aspetto asimmetrico. E qui sta lo snodo. L'asimmetria riconosce le disuguaglianze delle diversità e apre ulteriori possibilità di riconoscimento a gruppi specifici con bisogni o capacità speciali. La Cina ha almeno quattro tipi di autonomia (zone economiche, città metropolitane, minoranze etniche e regioni amministrative speciali) che rispondono a diversi imperativi; così l'India, che annovera province standard: gli accordi speciali per il Kashmir e le province nel nord-est, le aree tribali e i territori dell'Unione, ognuno con un diverso, preciso rapporto con il centro. La stessa Federazione russa dipende dall'accettazione e dal buon funzionamento dell'autonomia: si contano ottantotto relazioni diverse con Mosca. L'asimmetria si manifesta in vari modi: può essere regionale, come nel caso delle Åland, asimmetrica per

definizione. Per lo più è il risultato di una disposizione costituzionale che consente alle regioni di negoziare l'autonomia separatamente con il centro e di stabilire un menù di poteri che possono essere decentrati – il caso di Spagna, Papua Nuova Guinea, Russia. Le regioni possono essere dotate del potere di determinare le proprie strutture per l'esercizio dell'autonomia, portando a forti differenze nelle disposizioni costituzionali. Le leggi nazionali possono infatti essere applicate in maniera diversa sul territorio autonomo: l'esempio più chiaro è quello della 'clausola di deroga'⁶⁸ del Canada, che consente ad una provincia di rinunciare alla maggior parte delle disposizioni della *Carta canadese dei diritti e delle libertà* a condizioni stabilite, o di limitarne l'applicazione. Altre forme di asimmetria includono rappresentazioni speciali per una regione (i diritti del Quebec ai seggi al Senato e alla Corte Suprema). I residenti di una regione autonoma possono avere diritti speciali in quel territorio, che non sono a disposizione di altri cittadini al di fuori di esso (come dimostra il concetto di 'residente permanente' della Regione di Hong Kong). Le domande sulla fattibilità di negoziare e sostenere l'asimmetria sono quindi fondamentali per la progettazione e il funzionamento dell'autonomia. Creare un'eccezione non significa però sospensione negativa dei diritti, bensì la creazione positiva di opportunità, di norma a favore di una minoranza. Questo è possibile se non si negano le gradazioni della sovranità e se si abbandona il riferimento ad un'idea di spazio statale omogeneo.

Un'altra obiezione ai regimi autonomi viene fatta da coloro che adottano una concezione individualistica dei diritti umani. La nozione di 'diritti di gruppo', che è alla base di alcuni regimi di autonomia – anche se in numero limitato – è considerata problematica. Anche alcuni studiosi meno rigidi in tema di diritti sollevano obiezioni ad alcuni di questi sistemi. Steiner, tenendo conto proprio dell'enorme diversità e ricchezza dei gruppi etnici, ha messo in guardia contro quei regimi che tendono a dividere ermeticamente una comunità dall'altra. Scrive Steiner: «Rights given ethnic minorities by human rights law to internal self-determination through autonomy regimes could amount to authorisation to them to exclude "others" in the manner of states exercising their sovereign power to control crossings of their frontiers within a territorially fragmented world. Ethnic groups could be empowered to erect and enforce cultural, political, ideological, and if they were geographically concentrated, physical boundaries». Continua

68 La clausola di deroga inserita nei trattati sui diritti umani risponde alla ratio di offrire agli Stati la possibilità di sospendere le obbligazioni derivanti dai Trattati ove ricorrano situazioni gravi ed eccezionali, tali da richiederlo ai fini della preservazione stessa dello Stato democratico.

osservando che: «Enforced ethnic separation both inhibits intercourse among groups, and creative development within the isolated communities themselves. It impoverishes cultures and peoples»⁶⁹. Alcuni regimi di autonomia hanno effettivamente sollevato queste difficoltà (notoriamente nell'India nordorientale e in Nigeria), ma nella maggior parte degli Stati i diritti fondamentali vengono tutelati da ogni eventuale violazione regionale (è il caso di Spagna, India, Stati Uniti). Certamente quanto sollevato da Steiner dimostra la necessità che gli strumenti dell'autonomia vadano maneggiati con estrema cura. Oggi paiono esserci ragioni fondate per il problema contrario, ovvero per la discriminazione delle minoranze all'interno delle regioni, che le autorità nazionali potrebbero non essere in grado di proteggere. Nel panorama politico la volontà di uno Stato di considerare la concessione di autonomia al proprio interno è ben accolta dalla Comunità Internazionale in quanto meccanismo che può risolvere pacificamente la richiesta di autodeterminazione ed escluderne contestualmente la ulteriore frammentazione.

5. Conclusioni: una nota critica

Com'è cambiato il modo di intendere l'autonomia? Perché può risultare un modello istituzionale capace di risemantizzare la sovranità statale all'epoca della globalizzazione? Una delle caratteristiche più importanti dei negoziati sull'autonomia oggi è l'impegno attivo a livello internazionale di un attore terzo. La funzione di un simile intervento esterno può essere quella di facilitare un accordo tra le parti⁷⁰; meno frequentemente, di garantire la protezione dei diritti fondamentali o imparzialità in generale; o ancora, di preservare l'integrità dello Stato (Australia e Nuova Zelanda esercitano una forte pressione sia su Papua Nuova Guinea che su Bougainville perché si raggiunga un accordo su un referendum consultivo); più raramente, vengono utilizzati accordi di autonomia per forzare la fusione di entità separate (il matrimonio forzato dell'Eritrea con l'Etiopia dopo il secondo conflitto mondiale o le pressioni di Stati Uniti e Regno Unito su Tanganica e Zanzibar per evitare che diventasse la Cuba delle coste dell'Africa orientale). L'interesse della Comunità internazionale nel promuovere l'autonomia in queste circostanze non è

69 Steiner, Henry. "Ideals and counter-ideals in the struggle over autonomy regimes for minorities". In *Notre Dame Law Review*, 1991, 5, 1539-1681.

70 Grandi Paesi, invece, come la Cina o l'India sono immuni da tale pressione. È significativo che la Cina avesse già deciso per l'autonomia di Hong Kong e Macao, prima che iniziassero i negoziati col Regno Unito.

sempre associato all'aumentarne il grado. Il dato varia, il risultato non è uniforme. A volte il coinvolgimento dell'attore esterno viene integrato nell'accordo (come in Bosnia ed Erzegovina, in Kosovo⁷¹ e in Sudan), che può o sancire un rapporto di lunga durata (come in Papua Nuova Guinea e Bougainville), o, più generalmente, il ruolo non viene strutturato né istituzionalizzato. Certo è che la pressione estera non può essere la ragione dell'accordo circa l'autonomia di un Paese, pena il perdurare di situazioni conflittuali a seconda dell'interesse che la Comunità internazionale di volta in volta dimostra. Come detto infatti, un numero significativo di accordi non vengono attuati o non sopravvivono a lungo. È comunque importante sottolineare che quanto più un attore esterno funziona da mediatore o da garante di istanze di rivendicazione, maggiore è l'assicurazione del suo successo. Se si segue ancora l'esempio delle Åland, le garanzie fornite dalla Società delle Nazioni in relazione all'autonomia potrebbero aver contribuito alla sua resistenza, benché quando gli Ålandesi formularono le loro richieste non vi fossero regole chiare di diritto internazionale: la Società delle Nazioni a cui era stata sottoposta la questione era stata istituita da poco e il principio wilsoniano dell'autodeterminazione non era ancora legge. La priorità era la conservazione degli Stati e non la protezione delle minoranze. Dar voce a simili rivendicazioni significava discutere della possibilità di distruggere l'ordine e la stabilità all'interno dello Stato e inaugurare l'anarchia nella vita internazionale, se non addirittura sostenere una teoria incompatibile con l'idea di Stato come unità territoriale e politica. Tuttavia, la questione non venne lasciata nelle mani della sola Finlandia. La disputa si concluse con la sottoscrizione di una considerevole misura di autonomia, sulla quale la Finlandia aveva già legiferato e che venne accettata anche dalla Svezia. La risoluzione della questione delle Åland può trovare molte risonanze contemporanee: nell'iniziativa di un gruppo che cerca la secessione o l'autonomia; nell'enorme significato che possono avere le garanzie internazionali o nella nozione stessa di autogoverno, che può godere di una più forte posizione legale.

Quale futuro si prospetta allora per questa forma di organizzazione del potere? Dall'analisi che abbiamo tentato di precisare in queste pagine, appare chiaro che non esista un modo semplice per prevedere il futuro delle autonomie. Autonomia è nozione ricca di paradossi: (a) cerca di risolvere il problema del territorio, e tuttavia può aggravarlo; (b) intende risolvere il problema dell'identità, ma può accentuare il

71 Berndtsson, Joakim. Johansson, Peter. "Principles on a Collision Course? State Sovereignty Meets Peoples Right of Self-Determination in the Case of Kosovo". In *Cambridge Review of International Affairs*, 2015, 3, 445-61.

sentimento identitario e stimolare la 'fabbricazione' di nuove comunità; (c) cerca di difendere il pluralismo, ma il suo successo dipende da forti tradizioni culturali; e (d) mira a risolvere conflitti, ma può aggravare le dispute. È in parte dalla risoluzione di queste contraddizioni che dipenderà il futuro delle autonomie. L'ambito delle disposizioni del diritto internazionale e di alcune convenzioni nazionali che favoriscono l'autonomia si sono espanse esponenzialmente nell'ultimo secolo. Per molto tempo la principale disposizione per le minoranze era l'articolo 27 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici⁷². Sebbene redatto per escludere i diritti collettivi, negli ultimi anni il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite lo ha interpretato per includere una misura dell'autonomia e dei diritti di gruppo necessari per la protezione dei diritti culturali delle minoranze. Un approccio più ampio si riflette in una dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle minoranze adottata dall'Assemblea generale nel 1992. Diversamente dall'*International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), essa pone obblighi positivi allo Stato per proteggere l'identità delle minoranze e incoraggiare condizioni per la promozione di tale identità. Non arriva al punto di richiedere autonomia per le minoranze, ma ne pone le fondamenta riconoscendo i diritti della comunità e l'importanza dell'identità. Anche l'approccio dell'OSCE, nelle sue varie dichiarazioni, favorisce i regimi di autonomia. A sostegno di questo si legga l'articolo 35 della Dichiarazione di Copenaghen⁷³ sulla dimensione umana della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (ora OSCE) che riconosce «amministrazioni locali o autonome adeguate» come uno dei possibili strumenti per la promozione dell'«identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di determinate minoranze nazionali»⁷⁴. Lo strumento principale del Consiglio d'Europa è la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁷⁵ che tutela i vari diritti delle minoranze, obbliga lo Stato a facilitare il godimento di tali diritti e riconosce molti diritti di identità. Ancora una volta, non vi è alcuna proclamazione del diritto all'autonomia, ma l'esercizio di alcuni di questi diritti implica una misura di autonomia. La Dichiarazione di Copenaghen o i principi su cui si basa l'attività del Consiglio d'Europa, sebbene non strettamente vincolanti, sono state utilizzate dall'Alto

72 Si può consultare il documento: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

73 Disponibile online all'indirizzo <https://www.osce.org/it/odihr/elections/14304?download=true>.

74 Disponibile online all'indirizzo <https://www.osce.org/it/odihr/elections/14304?download=true>, 23-24.

75 Si veda all'indirizzo: <https://rm.coe.int/168007cdd0>.

Commissario per le Minoranze dell'OSCE e da altri organismi di mediazione come base per il compromesso tra forze contendenti e l'autonomia è stato un componente chiave. Anche la Comunità europea ha usato la conformità con la Dichiarazione di Copenaghen come condizione preliminare per il riconoscimento dei nuovi Stati in Europa. La capacità degli Stati esistenti (che sono relativamente non regolamentati dal diritto internazionale) di conferire il riconoscimento a nuove entità può essere un'arma efficace per influenzare la loro struttura costituzionale. Quando le varie repubbliche all'interno delle Federazioni di Jugoslavia e dell'Unione Sovietica si stavano estinguendo, la Comunità europea ha pubblicato una dichiarazione sulle Linee guida per il riconoscimento dei nuovi Stati nell'Europa orientale e nell'Unione Sovietica⁷⁶. Tra le condizioni che il candidato doveva soddisfare prima di essere riconosciuto, si legge, la sua Costituzione doveva contenere «garanzie per i diritti dei gruppi etnici e nazionali e delle minoranze in conformità con gli impegni sottoscritti nel quadro dell'ECSE». Le entità richiedenti il riconoscimento sono state invitate a presentare prove del fatto che le loro costituzioni fossero conformi alle Linee guida; il riconoscimento è stato concesso solo se gli elementi di prova hanno soddisfatto un tribunale costituzionale della CE istituito a tal fine.

Più in generale, sembra che la liminalità, la dimensione di soglia che contraddistingue un sistema come questo, come concetto e punto di partenza, sia capace di rendere conto della specificità, dell'ambiguità e della natura intermedia di molti luoghi nel mondo. Rende comprensibile come la peculiarità di certi territori o certe situazioni che insistono su determinati territori, sia riuscita a raggiungere un considerevole grado di soggettività, non solo sul piano nazionale ma, in misura sempre maggiore, anche negli affari europei e nella scena politica internazionale. Le condizioni liminali – forse è meglio dire – sono normalmente considerate problematiche, poiché la loro esistenza tende ad eccedere e ad oltrepassare le forme del potere tradizionalmente intese, e a minare le distinzioni categoriali su cui si basano le strutture sociali, comprese quelle relative alla sovranità. Non essendo ben ascrivibili all'interno dello spazio politico e rimanendo spesso ai margini, sfocano la chiarezza che generalmente si pretende, ma la loro posizione deviante consente anche di riflettere sulle possibilità che laboratori simili aprono. Molti dei casi accennati dimostrano come le categorie di identità e le gerarchie normative fondate sulla sovranità siano intrinsecamente instabili e continuamente vulnerabili. Ma

⁷⁶ Si consulti online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61994C00120>.

anche che queste posizioni possano essere giocate a vantaggio della politica statale.

Visti gli sviluppi sia in termini legali che politici, è molto probabile che le richieste di vati gradi e forme di autonomia continueranno e si moltiplicheranno. Il futuro delle autonomie dipenderà in primo luogo dal modo in cui tutte le forze concorrenti si bilanceranno – lo Stato, la minoranza, gli attori internazionali. Certo appare anche che il futuro dell'autonomia territoriale non possa giocarsi su un puro terreno di rivendicazioni etnico-linguistiche. Per rimanere uno strumento di gestione della complessità va giocata oltre l'aspetto di protezione delle differenze per farsi esempio di buon governo. Solo in questo modo potrà ancora legittimarsi come meccanismo di rafforzamento e miglioramento della democrazia⁷⁷.

77 « [...] can develop its minority protection and participation potential the more it becomes over time de-ethnicized [...] and] will be more helpful the more it comes closer to its 'original intent', as an instrument for territorial management», in Palermo, Francesco. "Central; Eastern and South-Eastern Europe and Territorial Autonomy: Are They Really Incompatible?". In *Political Autonomy and Divided Societies: Comparative Territorial Politics* a cura di Alain Gagnon e Michael Keating, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, 81-97 e 94-5.

Le comunità italiane nella crisi (post-)jugoslava: un approccio esplorativo al *Triadic nexus*

Autore: Marco Abram, OBC Transeuropa

1. Introduzione

Il presente capitolo si propone di offrire una riflessione introduttiva sulle vicende di alcune delle comunità italiane del Sud-Est Europa nella doppia transizione vissuta tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta: dalla Jugoslavia ai paesi post-jugoslavi e dal socialismo al post-socialismo. Si tratta di una panoramica necessariamente preliminare, che si preoccupa soprattutto di definire un quadro di riferimento politico complessivo e di porre i termini di alcune questioni potenzialmente rilevanti, ragionando su ipotesi interpretative che potranno essere confermate solo in seguito a lavori più approfonditi e basati su una più solida base documentale⁷⁸. Inoltre, si pone l'obiettivo di garantire il necessario background storico all'analisi dell'attuale situazione socio-giuridica, culturale ed economica delle comunità italiane che vivono nei paesi post-jugoslavi presentata all'interno del report elaborato dal partenariato (v. capitolo 3).

Il primo tratto distintivo dell'impostazione proposta in questa sede è rappresentato dalla presa in considerazione di una dimensione geografica ampia, volta ad includere in un'analisi complessiva contesti generalmente trattati separatamente. La riflessione si sofferma sulle comunità che vivono sulla costa adriatica dall'Istria a Fiume, alla Dalmazia e che oggi compongono le "minoranze italiane" in Croazia e Slovenia⁷⁹. Al contempo, tuttavia, dedica particolare attenzione anche a casi studio meno noti, quali le comunità italiane costituite a causa dei fenomeni migratori tardo-ottocenteschi originatisi in

⁷⁸ Il lavoro che ha portato alla stesura dell'elaborato è stato significativamente condizionato dai limiti alla ricerca imposti dalla Pandemia di COVID-19, soprattutto per quanto riguarda le fonti archivistiche. Per questa prima ricognizione sono state quindi impiegate esclusivamente le fonti edite accessibili. Si ringraziano Alexandra Tomaselli ed Elisa Bertò per la collaborazione e lo stimolante confronto scientifico nell'ambito della realizzazione del progetto, Luisa Chiodi, Mila Orlić, Francesca Rolandi e Alfredo Sasso per la lettura e i preziosi commenti alle precedenti versioni del testo.

⁷⁹ La letteratura sulla storia di tali comunità prodotta dal Centro di Ricerche storiche di Rovigno si è rivelata estremamente utile per la realizzazione di questo contributo. Si veda in particolare Giuricin, Ezio e Luciano Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, Rovigno, Centro di Ricerche storiche di Rovigno, 2006. Nel testo si impiegano sia il termine "minoranza nazionale", utilizzato dalla legislazione di alcuni degli stati presi in esame, sia "nazionalità" introdotto in epoca jugoslava, sia "comunità (nazionale) italiana", prediletto dalle comunità stesse.

territori che oggi fanno parte dell'Italia. Migrazioni dal Veneto e dal Friuli portarono alla costituzione di alcune comunità in Slavonia occidentale (Croazia), mentre popolazione proveniente principalmente dal Trentino si insediò in Bosnia Erzegovina, dopo l'annessione della regione all'Impero austro-ungarico nel 1878⁸⁰. L'auspicio è che una prospettiva più ampia – dalla quale restano tuttora escluse le piccole comunità in Serbia e Montenegro – consenta il riconoscimento di dinamiche convergenti e divergenti, prospettive e punti di vista inediti, che possano favorire la valutazione della dimensione complessiva di tale esperienza. Nel proporre una panoramica introduttiva, inoltre, si è privilegiato uno sguardo di medio periodo volto a coprire compiutamente gli anni Ottanta e Novanta, con l'obiettivo di soffermarsi sull'evoluzione dei contesti, degli attori, delle politiche che hanno contraddistinto un processo di transizione di rado analizzato dalla prospettiva delle minoranze nazionali della Federazione⁸¹.

Nel tentativo di articolare una panoramica di tale transizione politica, ma al contempo di esplicitare nodi specifici che possano stimolare il futuro lavoro di ricerca, l'elaborato assume una prospettiva metodologica ispirata al *Triadic nexus* proposto da Rogers Brubaker. Il modello teorico, già impiegato per spiegare alcune dinamiche della dissoluzione jugoslava, propone di analizzare le politiche dell'identità e delle minoranze soffermandosi su tre aspetti: 1) le politiche del "*nationalizing state*", il paese in cui vivono le comunità di minoranza, al di là dell'effettiva analisi della spinta "nazionalizzante" dello stato, ma definito in base alle percezioni dei rappresentanti della minoranza o del kin-state (nazione-madre); 2) l'operato delle comunità minoritarie, dei loro leader e delle loro organizzazioni, e il ruolo ricoperto nelle società in cui agiscono; 3) la funzione di quello che viene percepito o si presenta come "*external national homeland*", inteso come categoria politica e non etno-nazionale⁸². Tale prospettiva viene concepita in questa sede in termini particolarmente ampi, soffermandosi sia sul ruolo svolto dal governo centrale, che sull'attivismo delle amministrazioni locali e della società civile. I tre campi sono discussi da Brubaker come "*variably configured and continuously contested political*

80 La letteratura disponibile si sofferma soprattutto sulla ricostruzione storica della fase della migrazione e sugli aspetti linguistici, ad esempio: Sartorelli, Mariarosa, *Ai confini dell'Impero: l'emigrazione trentina in Bosnia: 1878-1912*. Trento: Provincia autonoma di Trento, 1995; Rosalio Maria Rita. *Studi sul dialetto trentino di Štivor (Bosnia)*. Firenze: La nuova Italia, 1979. Tra le ricostruzioni generiche sono disponibili: Kliček, Duško, *Italiani in Slavonia dal 1880 al 2005*, Menegoni, 2005; Knežiček, Tihomir e Kadrija Hodžić, *Stoljeće italijana u Tuzli*, Tuzla, 2010.

81 Fa naturalmente eccezione il caso specifico del Kosovo, contraddistinto dalla presenza di una comunità "di minoranza" dal peso demografico di scala diversa. Per un'introduzione si veda: Pavlović, Momčilo. "Kosovo under Autonomy, 1974–1990." *Nationalities Papers* 32,

82 Brubaker, Rogers. "National minorities, nationalizing states, and external national homelands in the new Europe." *Daedalus* 124, no. 2 (1995): 107-132.

fields", all'interno dei quali agiscono spinte molteplici, multidirezionali e potenzialmente conflittuali.

In secondo luogo, l'attenzione si concentra sul sistema relazionale che definisce il *triadic nexus*, determinando costantemente dinamiche di monitoraggio-interazione-reazione che condizionano anche le stesse configurazioni all'interno dei diversi "campi". Nel complesso, il *triadic nexus* rappresenterebbe una relazione "*between relational fields; and relations between the three fields are closely intertwined with relations internal to, and constitutive of, the fields*". Tale approccio permette di valorizzare sia gli elementi strutturali che condizionano l'esperienza politica delle minoranze – ovvero una consolidata relazione tra "*national minorities, nationalizing states, external national homelands*" – sia quelli contingenti, determinati dalle evoluzioni all'interno dei singoli campi che influenzano gli equilibri di tale relazione⁸³.

L'elaborato si articola in due sezioni che si concentrano rispettivamente sui periodi jugoslavo e post-jugoslavo (rispettivamente 2. e 3.), a loro volta ripartite in tre sottosezioni dedicate ai tre "campi" principali del *triadic nexus* (2.1, 2.2, ecc.). Tale struttura si propone in primo luogo di offrire delle riflessioni preliminari relative alle dinamiche che si manifestano all'interno dei singoli "campi". Lo schema tuttavia include anche valutazioni relative alle dinamiche che regolano i rapporti tra "*national minorities*", "*nationalizing states*" e "*external national homelands*", nella consapevolezza che un'analisi accurata del sistema relazionale sarà resa possibile solo dall'accesso al materiale documentario archivistico. Inoltre, la riflessione tiene in considerazione anche la proposta di un'estensione del quadro relazionale volta a definire un "*quadratic nexus*", nel quale troverebbe spazio anche l'elemento politico internazionale e la funzione delle istituzioni europee e sovranazionale⁸⁴. Tale "campo" non viene approfondito separatamente, ma il più possibile integrato nella riflessione, in vista di possibili ulteriori approfondimenti. Al di là dei limiti intrinseci a questa proposta, si auspica che il quadro delineato possa favorire la comprensione dei processi che hanno contribuito a definire il contesto odierno, permettendo di orientare future ricerche volte a vagliare con maggiore attenzione i molteplici nodi evidenziati.

83 Brubaker, 116-127.

84 Smith, David J. "Framing the national question in Central and Eastern Europe: A quadratic nexus?." *The Global Review of Ethnopolitics* 2, no. 1 (2002): 3-16.

2. Le comunità italiane nella crisi jugoslava: gli anni Ottanta

2.1 La politica jugoslava e le "nazionalità" nell'ultimo decennio della Federazione

La struttura demografica della Jugoslavia socialista presentava una percentuale particolarmente alta di cittadini che dichiaravano la propria appartenenza alle minoranze nazionali ufficialmente riconosciute nel paese. Secondo il censimento del 1981, circa il 13% della popolazione non si considerava membro di uno dei *Narodi*, i sei popoli/nazioni costituenti la federazione⁸⁵ né si identificava nella più generica categoria di "jugoslavi"⁸⁶. La posizione di tali comunità e l'atteggiamento del Partito comunista/Lega dei comunisti della Jugoslavia al potere e delle strutture dello stato da esso controllate nei confronti delle minoranze nazionali avevano conosciuto profonde evoluzioni e riassetamenti nel corso dei tre decenni precedenti, tuttavia le manifestazioni che avevano visto protagonisti migliaia di albanesi kosovari nel 1981 chiarivano che diverse questioni rimanevano aperte: lo status delle minoranze poteva rappresentare un punto di convergenza delle tensioni che attraversavano il sistema⁸⁷. La presenza di minoranze nazionali nel paese era stata ufficialmente riconosciuta dalla prima costituzione promulgata nella Jugoslavia socialista nel 1946. Diversamente dall'originale modello sovietico a cui si ispirava, il sistema federale jugoslavo non prevedeva autonomie per tutte le regioni abitate da minoranze, ma solo per il Kosovo e la Voivodina, privilegiando una definizione non-territoriale dei diritti di tali comunità. Soprattutto nel periodo dalla fine della Seconda guerra mondiale fino agli anni Sessanta, si erano registrate pesanti forme di repressione e discriminazione nei confronti della popolazione non appartenente al gruppo slavo-meridionale⁸⁸. Successivamente, l'evoluzione ideologica del Partito aveva determinato un maggiore riconoscimento del ruolo delle minoranze all'interno della società socialista, testimoniato anche dalla dismissione del termine "minoranze nazionali", sostituito con quello considerato più "inclusivo" di *Narodnosti* (nazionalità). Sancita dalla nuova

85 Ovvero serbi, croati, sloveni, macedoni, montenegrini e musulmani bosniaci.

86 *Nacionalni sastav stanovništva SFRJ - Knjiga 1; Podaci po naseljima i opštinama*. Belgrado: Savezni zavod za statistiku, 1981.

87 Sulle manifestazioni del 1981 si veda Hetemi, Atdhe. "Student movements in Kosova (1981): academic or nationalist?" *Nationalities Papers* 46, No 4, (2018), 685-703.

88 Per una panoramica sul periodo si veda Janjetović, Zoran. "Nacionalne manjine u Jugoslaviji 1945-1955." In *Nacionalne manjine u Hrvatskoj i Hrvati kao nacionalna manjina - Evropski izazovi*, a cura di Ljiljana Dobrovšak e Ivana Žebec Šilj, 63-92. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, 2015.

costituzione del 1963, tale variazione semantica era volta a smorzare la dicotomia maggioranze/minoranze e a enfatizzare la dichiarazione di equità tra i *Narodi*, i popoli costituenti la Jugoslavia, e le comunità che avevano una "nazione-madre" all'esterno dei confini della federazione. La differenza tra tali categorie rimaneva tuttavia esplicita sia nella teoria politica jugoslava che nella prassi che organizzava la federazione multinazionale. Veniva preservato il principio che garantiva solo ai *Narodi* la sovranità territoriale, e quindi la possibilità di diventare "nazione titolare" di una repubblica federata. La costituzione del 1974, che rafforzò il processo di decentralizzazione, tuttavia riconobbe forme di autonomia che portarono le province di Kosovo e Voivodina, entrambe parte della Repubblica di Serbia, ad ottenere un rafforzamento delle proprie autonomie territoriali e uno status sostanzialmente equiparabile a quello delle repubbliche⁸⁹. Inoltre, dove la presenza di minoranze non aveva portato al riconoscimento di forme di autonomia territoriale all'interno del sistema federale jugoslavo nel dopoguerra⁹⁰, principi di tutela su base territoriale sarebbero stati parzialmente introdotti nella revisione degli statuti comunali nel corso degli anni Sessanta.⁹¹ Il processo di decentramento del sistema federale jugoslavo – rafforzando anche il ruolo dei comuni – sembrava favorire il riconoscimento territoriale della presenza delle "nazionalità". Al contempo, tuttavia, tale processo entrava in rotta di collisione con la diffusa interpretazione che vedeva le repubbliche federate in primo luogo come stati-nazione delle "nazioni titolari", spesso evocata dalle correnti di orientamento più nazionalista, fuori o dentro il Partito.

La letteratura dedicata all'esperienza delle minoranze nazionali nel socialismo jugoslavo risulta ancora oggi sorprendentemente ridotta. Con ogni probabilità, il parziale rafforzamento dei diritti riconosciuti alle minoranze in Jugoslavia non fu esclusivamente il prodotto dell'evoluzione ideologica del socialismo jugoslavo dal punto di vista interno, ma anche della necessità imposte dalla nuova politica estera non-allineata nel quadro della guerra fredda. Nel sistema di relazioni internazionali perseguito dalla leadership jugoslava, le minoranze nazionali potevano diventare uno strumento utile ad agevolare i

89 Le sei repubbliche che componevano la Repubblica socialista federale di Jugoslavia erano Serbia, Croazia, Slovenia, Bosnia Erzegovina, Macedonia e Montenegro.

90 Budding, Audrey Helfant. "Nation/People/Republic: Self-determination in Socialist Yugoslavia." In *State Collapse in South-Eastern Europe: New Perspectives on Yugoslavia's Disintegration*, a cura di Lenard J. Cohen e Jasna Dragović-Soso, 91-129. West Lafayette, IN: Purdue University Press, 2007.

91 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 232-234; Devetak, Silvo. *The equality of nations and nationalities in Yugoslavia Successes and dilemmas*. Vienna: Braumüller, 1988, 59-70.

contatti tra diversi paesi⁹². Risulta tuttavia evidente come tali evoluzioni non abbiano determinato una scomparsa di meccanismi di controllo o di repressione nei confronti delle minoranze, rendendo necessaria un'analisi più approfondita della relazione tra la più generale alternanza di rilassamenti e irrigidimenti del regime jugoslavo nel suo complesso e la specifica "attenzione" rivolta alle minoranze nazionali. Nel corso degli anni Ottanta, osservatori e studiosi del contesto jugoslavo sottolineavano il marcato miglioramento del riconoscimento dei diritti delle minoranze nazionali rispetto ai primi due decenni post-bellici. Tuttavia, venivano ribadite le criticità riguardanti l'incoerenza nell'applicazione dei diritti esplicitati nelle costituzioni e, soprattutto, la permanenza della distinzione tra *Narodi* e *Narodnosti* all'interno di un sistema che proclamava la totale equità.⁹³ Come ha evidenziato Hugh Poulton, la posizione degli albanesi del Kosovo, che avevano una consistenza demografica superiore a quella di alcuni "popoli jugoslavi", risultava la più stridente. Negli anni Settanta e Ottanta, fino all'ascesa di Slobodan Milošević in Serbia, la minoranza albanese godette di sempre maggiori diritti in termini di rappresentanza e autonomia culturale, tuttavia il fatto che il Partito si rifiutasse di valutare l'elevazione del Kosovo allo status di "repubblica" (informalmente "albanese" in uno stato slavo-meridionale), favorì in tale comunità la convinzione di essere considerati "cittadini de facto di seconda classe"⁹⁴. Percezioni simili, per quanto sganciate da chiare rivendicazioni di riconoscimento territoriale, potevano riguardare anche i membri di altre minoranze nazionali nel paese.

La crisi attraversata dal sistema jugoslavo nel corso degli anni Ottanta estremizzò tali contraddizioni. Dal punto di vista dei rapporti sociali, come è stato più volte sottolineato dalla letteratura specialistica, nei primi anni Ottanta la società jugoslava era contraddistinta tensioni etno-nazionali, ma anche da processi di integrazione che agivano a più livelli. Le rilevazioni maggiormente significative in questo senso riguardavano le giovani generazioni, tra le quali si affermavano universi culturali comuni, che potevano

92 Si veda *VII Kongres Saveza komunista Jugoslavije*, Belgrado: Kultura, 1958, 269; Secondo diversi autori, anche il riconoscimento dei Musulmani bosniaci come popolo costituente venne influenzato dalle crescenti relazioni con paesi a maggioranza musulmana, si veda ad esempio Kamberović, Husnija. "Between Muslimdom, Bosniandom, Yugoslavdom and Bosniakdom: The Political Elite in Bosnia-Herzegovina in the late 1960s and early 1970s", in Brunnbauer, Ulf e Grandits Hannes, a cura di, *The Ambiguous Nation: Case Studies from Southeastern Europe in the 20th Century*, Munich: Oldenbourg Verlag, 69-70; Pearson, Sevan Philippe. "Muslims' nation-building process in socialist Bosnia and Herzegovina in the 1960s", *Nations and Nationalism* 24, No. 2, (2018), 439.

93 Gasinski, Thaddeus Z. "The national minority policy of today's Yugoslavia", *Nationalities Papers* 8, no. 1 (1980), 29-51.

94 Poulton, Hugh. "Macedonians and Albanians as Yugoslavs". In *Yugoslavism: histories of a failed idea, 1918-1992*, a cura di Dejan Djokić, Londra: Hurst, 2003, 131-132.

arrivare in certi casi a coinvolgere anche gli appartenenti alle minoranze nazionali⁹⁵. Tuttavia, il paese stava sprofondando in una crisi economica che acuì le serie difficoltà dell'intero sistema politico-ideologico. Nell'ambito della graduale delegittimazione del progetto socialista jugoslavo nel suo complesso, anche la "soluzione della questione nazionale" proclamata dalla Lega dei Comunisti perdeva credibilità. Il vertice del Partito faticava a rimettere in discussione le fondamenta ideologiche dello Stato e a trovare soluzioni condivise. Rispetto alla questione costituzionale e all'organizzazione del sistema federale, si confrontavano correnti che spingevano per maggiori decentralizzazioni o per una ri-centralizzazione, evocando indirettamente la ridiscussione degli equilibri nazionali definiti dal sistema amministrativo. Il risultato fu che entro la metà degli anni Ottanta non esisteva più una "strategia comune" rispetto alla questione nazionale: non solo le diverse strutture statali, ma lo stesso Partito risultava ormai frammentato⁹⁶.

Il processo di decentralizzazione della federazione aveva inevitabilmente influenzato l'organizzazione delle politiche verso le minoranze nel tardo socialismo jugoslavo, diversificando la definizione dell'equilibrio tra *Narodi* e *Narodnosti* nelle sei Repubbliche e due Province autonome. Si potevano quindi produrre differenze di condizione anche per i membri della stessa minoranza nazionale che vivevano in diverse unità federate (ad esempio gli ungheresi, gli italiani, i cechi e gli slovacchi). Tali incoerenze vennero ulteriormente accentuate nella seconda metà degli anni Ottanta, per via dell'indebolimento della funzione di coordinamento del Partito centrale. Le varie questioni nazionali nelle repubbliche cominciarono ad essere trattate separatamente, condizionate in particolare dagli interessi delle leadership di partito a livello repubblicano e locale⁹⁷. In Croazia, ad esempio, permaneva uno stato di particolare ortodossia ideologica da parte della Lega dei comunisti, conseguenza della repressione della cosiddetta "Primavera croata", il movimento di protesta che attraversò la repubblica nei primi anni Settanta richiedendo maggiore decentralizzazione. La Slovenia, d'altra parte, rappresentava il contesto dove negli anni Ottanta le spinte verso la liberalizzazione trovavano maggiore spazio e dove si manifestavano le revisioni più profonde dell'impianto ideologico e delle

95 Spaskovska, Ljubica. *The last Yugoslav generation: The rethinking of youth politics and cultures in late socialism*. Manchester: Manchester University Press, 2017, 22.

96 Haug, Hilde Katrine, *Creating a socialist Yugoslavia: Tito, communist leadership and the national question*. Londra- New York: I.B. Tauris, 2012, 305-319.

97 Haug, 318-344.

strutture dello Stato. Fu tuttavia in Serbia che si raggiunse la prima rottura esplicita rispetto dell'assetto costituzionale stabilito nel 1974: la "rivoluzione antiburocratica" promossa da Slobodan Milošević portò all'installazione al potere di alleati del leader serbo in Voivodina e in Montenegro. In seguito, emendamenti alla costituzione serba portarono a sospendere le autonomie di Voivodina e Kosovo, aumentando significativamente la pressione sulla popolazione albanese della Provincia. Per quanto i contesti politici repubblicani risultassero sempre più distanti, le evoluzioni che contraddistinsero la Serbia risultarono sempre più destabilizzanti anche per le altre repubbliche, rafforzando i timori di una spinta ri-centralizzatrice nella Federazione. Infine, con il superamento del monopartitismo, la liberalizzazione politica e le elezioni del biennio 1990-1991, si verificò la definitiva e decisa affermazione di soggetti politici di orientamento nazionalista in tutte le repubbliche, ma anche la comparsa di alcune forze civiche e multinazionali come l'Associazione per l'iniziativa democratica jugoslava, o regionaliste come nel caso dell'Istria⁹⁸. La nuova dialettica politica avrebbe ulteriormente ridefinito i termini del dibattito sulle minoranze nella federazione, che tuttavia ormai si avviava verso la dissoluzione.

2.2. Le comunità italiane nella crisi degli anni Ottanta: posizione e politica

Il riconoscimento e l'istituzionalizzazione di una minoranza italiana in Jugoslavia risale alla fase successiva alla Seconda guerra mondiale e l'annessione alla Jugoslavia dell'Istria e di Fiume, fino ad allora appartenuti al Regno d'Italia. La minoranza si compose di coloro che non vollero o non poterono partire nell'ambito dell'Esodo giuliano-istriano-dalmata – che portò all'abbandono di quelle terre da parte della grande maggioranza della popolazione italiana – accettando il trasferimento di sovranità e il nuovo regime comunista che si instaurò *de facto* già nel 1945⁹⁹. Nello stesso periodo vennero create le nuove istituzioni della minoranza italiana, come il resto della società poste sotto il controllo politico del Partito Comunista della Jugoslavia: le scuole, il quotidiano La Voce del Popolo e la casa editrice Edit, il Dramma italiano all'interno del Teatro del popolo di Fiume, ecc. Per quanto fosse discusso, il sistema federale jugoslavo

98 Orlić, Mila. "Od postkomunizma do postjugoslavenstva. Udruženje za jugoslavensku demokratsku inicijativu." *Politička misao: časopis za politologiju* 48, no. 4 (2011): 98-112. Sasso, Alfredo. "The Political Dimension of Ante Marković's Reform Project." "We must develop democracy and a Third Yugoslavia." *Contemporary Southeastern Europe* 7, No. 1, (2020): 25-48 Ashbrook, John. *Buying and selling the Istrian goat: Istrian regionalism, Croatian nationalism, and EU enlargement*. Brussels, New York: Peter Lang, 2008; Stjepanović, Dejan. *Multietnic Regionalisms in Southeastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2018.

99 Sul tema dell'esodo la bibliografia è particolarmente ampia. Si veda a titolo di esempio Pupo, Raoul. *Il lungo Esodo*, Milano: Rizzoli, 2005.

non riconobbe forme di autonomia territoriale alla minoranza italiana in Istria, definendo i diritti formalmente riconosciuti su base non-territoriale. Le altre comunità di origine italiana in Slavonia o Bosnia Erzegovina risultavano sparse e prive nel dopoguerra di qualunque tipo di forma organizzativa connotata in senso nazionale¹⁰⁰. Nel 1951, soprattutto su iniziativa di leader di primo piano della minoranza italiana come Eros Sequi e Erio Franchi, si registrarono i primi contatti tra le istituzioni ufficiali della minoranza italiana in Jugoslavia, basate a Fiume e in Istria, e le comunità di Plostine in Slavonia e di Stivor in Bosnia Erzegovina¹⁰¹. Il processo venne tuttavia rapidamente interrotto dall'esautoramento dai ruoli di potere di tali esponenti, considerati interpreti di una linea politica eccessivamente "nazionale", e dall'apertura di una fase di particolare pressione politica sulla minoranza italiana e sulle sue istituzioni che contraddistinse gli anni Cinquanta. Fu necessario attendere i primi anni Sessanta e il cambio dell'atmosfera politica generale per assistere a un rinnovamento dell'iniziativa culturale da parte della leadership della minoranza italiana, per quanto successivamente tensioni e inasprimenti del sistema di controllo non mancarono di registrarsi all'interno di un sistema che rinegoziò più volte la portata e i significati delle "espressioni nazionali" accettabili nell'ambito del proprio perimetro ideologico¹⁰².

Nella crisi degli anni Ottanta, con la crescente messa in discussione dell'intera impalcatura ideologico-politica del socialismo jugoslavo e la correlata "riapertura" della questione nazionale nel paese, la minoranza e la sua leadership rafforzarono gradualmente la propria soggettività. Il decennio fu aperto dal censimento del 1981 che, con l'aumento di coloro che si dichiaravano "jugoslavi" (ma anche di coloro che optavano per appartenenze "regionali" o si definivano "indeterminati") e l'ulteriore calo degli "italiani"¹⁰³, sollevò molte preoccupazioni e rappresentò il punto di partenza di un rinnovato attivismo¹⁰⁴. Si trattava di una presa di posizione che appariva non dissimile da quella di altre élite "nazionali" nel Partito e al di fuori di esso. Per quanto testimoniato da numeri meno eclatanti di quelli che riguardavano la minoranza italiana, l'aumento degli "jugoslavi" a discapito delle appartenenze "nazionali" venne percepito da più parti come

100 Kliček, *Italiani in Slavonia dal 1880 al 2005*; Knežiček, Hodžić, *Stoljeće italijana u Tuzli*.

101 "I trentini fondarono un villaggio nella Bosnia", *La voce del Popolo*, 25 maggio 1951.

102 Il momento di massima pressione venne certamente rappresentato dalla destituzione di Antonio Borme da Presidente dell'UIIF nel

103 I cittadini dichiaratisi italiani passarono da 21.791 a 15.132, si veda Giuricin, 506.

104 Si veda ad esempio, *La IV sessione ordinaria della I conferenza dell'UIIF e la sessione costitutiva della II conferenza dell'UIIF 1982*, Rovigno, Centro di Ricerche storiche, 1984.

un'evoluzione discutibile, in contraddizione con un quadro ideologico che ufficialmente rigettava l'idea di costruire una nuova "nazione" jugoslava¹⁰⁵.

La reazione della leadership italiana a questa situazione ruotò attorno a un nuovo concetto, quello di "socializzazione", e rappresentò uno degli aspetti forse più interessanti della politica promossa dalle strutture della minoranza nel periodo preso in esame. Il programma applicativo prevedeva una promozione della lingua e della cultura italiana nell'intera società istro-quarnerina che avrebbe dovuto portare verso un vero e proprio biculturalismo (croato-italiano o sloveno-italiano), unica soluzione di fronte a quello che era presentato come un "assimilazionismo strisciante". Nelle conclusioni dell'Assemblea dell'Unione degli Italiani dell'Istria e di Fiume (UIIF)¹⁰⁶ del 1984 si affermava la necessità di un "passaggio di qualità dal concetto di 'tutela', considerato restrittivo e indicativo di una posizione di 'inferiorità', a quello di 'socializzazione', che comprende il diritto del gruppo nazionale di autogestirsi socialmente e culturalmente, di diventare protagonista della vita sociale"¹⁰⁷. Ciò si concretizzava in richieste, riassunte in dieci tesi, che includevano: l'uniformità di trattamento della minoranza nella varie unità federate; la definizione di un "territorio integralmente bilingue" dall'ambito amministrativo a quello scolastico; il superamento di "ogni condizione di minoranza" che potesse favorire passivamente l'assimilazione; la promozione di una "vasta azione sociale che porti l'intera collettività a riappropriarsi del patrimonio linguistico e culturale e sociale dell'etnia" in direzione di un "biculturalismo" compiuto¹⁰⁸. Si trattava di una proposta che, in nome dell'equità tra tutti i gruppi nazionali abitanti nella federazione, sostanzialmente forzava lo schema che definiva la differenza tra *narodi* e *narodnosti*. Le tesi spingevano verso una maggiore "territorializzazione" dei diritti della minoranza che sottendeva un riconoscimento complessivo della multinazionalità della regione istro-quarnerina. Ciò metteva in discussione quella concezione implicita delle "repubbliche" come stati-nazione dei *narodi* jugoslavi che fin dalla Seconda guerra mondiale aveva legittimato la differenza in termini di diritti tra "maggioranze" e "minoranze". Per quanto diversa nella natura delle richieste e nelle ripercussioni politiche, tale pressione sembrava andare nella stessa

105 Haug, *Creating a socialist Yugoslavia*, 298-300. Jović, Dejan. *Yugoslavia: A State that Withered Away*. West Lafayette, IN: Purdue University Press, 2008, 22 e 208.

106 L'UIIF era l'organizzazione di riferimento per la minoranza italiana nella Jugoslavia socialista.

107 *La II e la III sessione straordinaria della II conferenza dell'UIIF 1984-1985*, Rovigno, Centro di Ricerche storiche, 1986, 71-73.

108 "Riparlato di Socializzazione", *Panorama*, n.23, Dicembre 1985, 3-5.

direzione di quelle che proponevano il riconoscimento dello status di repubblica per il Kosovo. Le tesi furono elaborate e divulgate da un soggetto come l'UIIF che agiva all'interno del sistema controllato dal Partito, tuttavia la gran parte di questi intenti non trovarono applicazione concreta e si registrarono "incomprensioni e resistenze da parte delle autorità, e un insufficiente coinvolgimento della maggioranza"¹⁰⁹. È facile immaginare come, in modo non dissimile rispetto ad altri contesti della Federazione, proposte di questo tipo venissero viste in termini decisamente negativi in diversi ambienti del sistema di potere. Le ricostruzioni disponibili non mancano di denunciare le ripercussioni subite dagli esponenti della minoranza che si esposero maggiormente a sostegno del programma¹¹⁰. Risulterebbe tuttavia interessante approfondire come, nello specifico contesto degli anni Ottanta, una proposta di questo tipo abbia inizialmente potuto ottenere una certa visibilità e approvazione, e quale sia stato il ruolo dei diversi fattori e dei diversi attori che, in un contesto di sempre maggiore crisi politica, portarono alla sua mancata implementazione.

In questa fase sembra arrivare a maturazione anche il riconoscimento delle comunità italiane in Bosnia e Slavonia, sia da parte delle istituzioni della minoranza concentrate in Istria e a Fiume, che da parte degli organi dello Stato e del Partito. Si può ipotizzare si trattasse del prodotto di una "politica di riconoscimento" delle minoranze coerente con l'evoluzione ideologica del paese, sempre tuttavia mediata da valutazioni politiche contingenti, come ad esempio testimoniato dall'esclusione da questa dinamica di "riconoscimento" di un territorio storicamente conteso come la Dalmazia¹¹¹. Gli anni Ottanta videro il compimento di un percorso iniziato già a partire dagli anni Sessanta che portò nuove attenzioni verso le popolazioni di origine italiana nei centri di Plostine e di Stivor, dove la concentrazione risultava particolarmente evidente. Si trattava di comunità in cui convivevano appartenenze plurime e stratificate, ma il mantenimento di tratti linguistici e culturali collettivi "italiani" le fece rientrare nella categoria delle "nazionalità". Il processo di riconoscimento meriterebbe certamente uno studio approfondito. A titolo d'ipotesi si può presupporre che sia stato determinato dall'interazione di tre fattori

109 Secondo le parole rivolte dal segretario alla Seconda conferenza dell'UIIF del settembre 1986, riportate in Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 332.

110 Giuricin, 330-337.

111 La presenza di comunità italiane in Dalmazia non era riconosciuta a livello ufficiale, si veda Monzali, Luciano. *Gli italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, Venezia: Marsilio, 576 e 593.

principali: la maggiore attenzione delle autorità alle minoranze in quella fase, la spinta delle stesse comunità (o di parte di esse) ad ottenere un riconoscimento, il sostegno dell'Unione degli Italiani dell'Istria e di Fiume e dall'Italia. A Stivor, fu l'introduzione a partire dal 1968-1969 dell'insegnamento della lingua italiana nella scuola locale a rappresentare la prima applicazione di diritti nazionali. Il consiglio regionale delle nazionalità della Krajina bosniaca (*Regionalni savjet za narodnosti Bosanske krajine*) aveva da poco proposto lo studio facoltativo delle lingue delle minoranze, per questa ragione nel 1969 i rappresentanti della scuola di Šibovska, che ospitava anche gli alunni di Stivor, e il maestro locale Ferdinando Osti si recarono a Fiume a chiedere il sostegno dell'UIIF¹¹². Nel 1975 le lingue di minoranza entrarono organicamente nei programmi scolastici e, a titolo di esempio, nel 1985 si segnalavano 91 studenti di lingua italiana¹¹³. Un anno prima, a Plostine, la Società sportiva giovanile "Libertà" venne rinominata Comunità degli italiani "Libertà", ampliando ufficialmente la propria vocazione alla conservazione del patrimonio culturale e linguistico della popolazione¹¹⁴. Al contempo, la richiesta di studiare l'italiano standard, che sembra arrivò dalla stessa comunità locale¹¹⁵, portò all'organizzazione di corsi occasionali per la comunità a partire dalla metà degli anni Ottanta. L'italiano sarebbe quindi divenuta lingua facoltativa nelle scuole statali di tutto il comune di Pakrac nel 1990, mentre nello stesso anno venne introdotta la toponomastica bilingue a Plostine e negli altri piccoli nuclei abitati prevalentemente da popolazione di origine bellunese¹¹⁶. Nel complesso, tali passaggi evidenziano l'evoluzione nel riconoscimento di specifici diritti alle comunità discendenti dei migranti tardo-ottocenteschi, ma anche la gradualità e la differenziazione dei criteri applicati nei diversi contesti.

Nella stessa fase è possibile riconoscere un processo di maggiore avvicinamento di tali comunità alle istituzioni ufficiali della minoranza italiana. Tra le principali espressioni dei nuovi legami, rientrano pratiche di conoscenza quali gli scambi tra le scuole o i gruppi

112 "Italiani della Bosnia", *Panorama*, 1969, n. 2, 4; Strahaljunc Vasu, "Insegna studiandolo l'italiano in Bosnia", *Panorama*, 1978, n. 4, 10.

113 Sonja Novak-Lukanović. "Some Yugoslav Experiences in Asserting Equality of the Nations and Nationalities in the Field of Education." *Razprave in gradivo*, Vol. 18 (1986), 75.

114 Kliček, *Italiani in Slavonia*, 153-154.

115 "Incontro con le famiglie Bellunesi di Plostina", *Bellunesi nel mondo*, n.11, novembre 1984, p.13.

116 Kliček, *Italiani in Slavonia*, 158-159.

artistici¹¹⁷, ma anche la curiosità per altre piccole realtà sparse come quella di Mahovljani¹¹⁸. Negli anni Ottanta, una relazione basata principalmente su scambi, conoscenza reciproca e supporto materiale, soprattutto per l'insegnamento della lingua, cominciò ad avere alcuni riscontri istituzionali. In occasione dell'Assemblea dell'Unione degli Italiani dell'Istria e di Fiume del 1982 venne per la prima volta accolto un delegato della comunità di Plostine, chiarendo la dimensione non esclusivamente alto-adriatica della stessa UIIF¹¹⁹. Nelle sedute successive l'Unione ribadì l'importanza dell'incontro, rinnovando l'impegno a favorire contatti continuativi sia con la comunità di Stivor che con quella di Plostine¹²⁰. Il risultato più rilevante fu l'invio a Plostine nei primi mesi del 1986 di due giovani insegnanti di Fiume e Dignano, allo scopo di inaugurare i corsi di italiano per la cittadinanza. Non si sono rese disponibili invece informazioni relative alla convocazione alle successive assemblee dell'UIIF di rappresentanti di Stivor, ulteriormente separata dal confine interno tra le diverse repubbliche.

Nella seconda metà degli anni Ottanta, la crisi del sistema sollecitò anche la leadership della minoranza italiana. Per quanto con dimensioni e toni diversi, in tutte le repubbliche si manifestavano nuove spinte sia all'interno che all'esterno delle strutture controllate dal Partito: ricambi generazionali, espressioni della società civile, intellettuali e movimenti sempre più eterodossi, la messa in discussione di molti dei dogmi ideologici e delle versioni ufficiali relative ai passaggi più delicati della storia della regione, con risposte che potevano andare in più direzioni ma che in diversi casi finirono a toccare la "questione nazionale". E' in questo contesto che vanno comprese anche le rotture registrate nella comunità italiana in Istria a fine anni Ottanta, portate avanti da una giovane generazione che propose una discussione molto più esplicita alle criticità del sistema socialista jugoslavo e che trovò soggettività nel Gruppo 88. Un'approfondita analisi degli orientamenti prodotti all'interno di questa piattaforma, che non raggiunse un'unitarietà organica, sfugge agli obiettivi di questa analisi. L'effetto fu comunque di ridiscutere la leadership, portare un nuovo pluralismo e una discussione più aperta sulla strategia politica, sulle vicende passate della minoranza, sul rapporto con l'Italia, ma

117 Forlani, Anita. "Stivor-Dignano ponte di fraterna amicizia", *Panorama*, 1976, n. 12, 16-17; Gradolato, Monica. "Nel cuore della Bosnia incontro con i connazionali", *Panorama*, 1976, n. 16, 19.; Vlahov, Silvana. "Alla festa di Verona assieme ai connazionali di Plostine", *Panorama*, 1981, n. 6, 27.

118 Veranié, Chiara. "Anche a Mahovljani una comunità di italiani", *Panorama*, 1981, n. 11, 14.

119 *La IV sessione ordinaria della I conferenza dell'UIIF e la sessione costitutiva della II conferenza dell'UIIF 1982*, Rovigno: Centro di

120 *La II e la III sessione straordinaria della II conferenza dell'UIIF 1984-1985*, Rovigno: Centro di Ricerche storiche, 1986.

anche sugli stessi concetti di italianità e nazionalità. L'orientamento di fondo era quello di rivendicare una maggiore soggettività politica per la rappresentanza della minoranza. Tuttavia, la frattura interna risultò comunque parziale: nonostante le differenze di merito e di metodo, l'UIIF decise di integrare il Gruppo 88 nelle proprie strutture.¹²¹

Un aspetto che appare di grande interesse in questo dibattito riguarda il confronto rispetto all'introduzione del concetto di "istrianità", spinto da più parti e decisivo nel favorire successivamente l'avvicinamento alle forze regionaliste dell'Istria. Mentre l'esistenza di una "cultura italiana", per quanto declinata in termini compatibili con l'ideologia di Stato, godeva di un riconoscimento ufficiale all'interno del sistema, il concetto di "istrianità" apriva prospettive incerte, le cui potenzialità vennero discusse vivacemente tra gli intellettuali della comunità¹²². Fin dalle prime fasi della transizione democratica, tuttavia, esponenti di primo piano cominciarono a presentare a livello jugoslavo posizioni piuttosto chiare in questo senso, proponendo l'istituzione di una regione a statuto speciale, che guardava a un futuro di "Europa delle regioni"¹²³.

La definitiva frammentazione della Jugoslavia venne anticipata dal censimento del 1991 che testimoniò gli effetti della crisi politico-sociale del sistema jugoslavo e della mobilitazione sui temi dell'appartenenza nazionale, invertendo il processo di crescita della categoria degli "jugoslavi". Anche per quanto riguarda la minoranza italiana in Jugoslavia si assisté a un incremento particolarmente significativo: dai 15.132 del 1981 ai circa 25.000 del 1991¹²⁴. La tendenza riguardò indubbiamente il contesto croato e sloveno ma, per quanto in proporzioni molto più ridotte, anche la Bosnia Erzegovina dove si passò dai 616 italiani del 1981¹²⁵ ai 732 del 1991¹²⁶. Per quanto l'analisi delle dinamiche che definirono questo processo meriti maggiore approfondimento, risulta evidente che i risultati del censimento sarebbero diventati un tema politico per la leadership della

121 *Sessione ordinaria della III Conferenza dell'Unione degli Italiani dell'Istria e di Fiume 1988*, Rovigno: Centro di Ricerche storiche, 1988.

122 Si vedano in particolare Lucifero Martini, "Siamo tutti istriani?", *Panorama*, n.23, Dicembre 1988, e Franco Juri, "Nazionale, transnazionale, etnico, linguistico", *Panorama*, n.24, gennaio 1989, 8-11.

123 Maurizio Tremul, "Problemi italijanske narodnosti v okoliščinah političnega pluralizma", *Pravo: teorija i praksa : časopis Saveza udruženja pravnika Vojvodine*. Poseban br. (1991):107-113.

124 Il dato del 1991 è il risultato di un'aggregazione tra i dati riportati in Giuricin *La comunità nazionale italiana*, 506 e in *Nacionalni sastav stanovništva - Rezultati za republiku po opštinama i naseljenim mjestima*. Sarajevo: Državni zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine, 1993.

125 *Nacionalni sastav stanovništva SFRJ - Knjiga 1; Podaci po naseljima i opštinama*. Belgrado: Savezni zavod za statistiku.

126 *Nacionalni sastav stanovništva - Rezultati za republiku po opštinama i naseljenim mjestima*. Sarajevo: Državni zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine, 1993.

minoranza, gli stati successori della Jugoslavia e lo stesso governo italiano.

2.3 Il ruolo dell'Italia: il kin-state, gli enti locali e la società civile

Dopo la firma del Memorandum di Londra nel 1954 e la ridefinizione della posizione internazionale della Jugoslavia, l'Italia iniziò a ritagliarsi una maggiore influenza sulla vita delle minoranze italiane nel paese confinante. La leadership della minoranza, d'altra parte, poté guardare con maggior interesse alle rappresentanze diplomatiche italiane, tentando di interpretare quel ruolo di "ponte tra paesi" che – quantomeno secondo l'impostazione ufficiale della nuova politica estera jugoslava – doveva essere rivestito dalle minoranze¹²⁷. All'Italia venne accordato di offrire supporto alle attività della minoranza a partire dal 1964, con l'istituzione della collaborazione tra l'UIIF e l'Università Popolare di Trieste, sostenuta finanziariamente dal Ministero degli Affari esteri italiano. Con gli accordi di Osimo del 1975 i rapporti formali tra i due paesi confinanti migliorarono sensibilmente, garantendo sempre maggiori spazi alla collaborazione istituzionale e agli scambi transfrontalieri¹²⁸. La firma del trattato sancì formalmente la possibilità da parte dei due stati contraenti di sostenere le "proprie" minoranze al di fuori dei limiti dell'ex Territorio Libero di Trieste e del Memorandum del 1954, ampliando in maniera definitiva il raggio d'azione del Governo italiano e dell'UPT¹²⁹.

Nel corso degli anni Ottanta, l'attenzione dello Stato italiano verso le minoranze si rafforzò ulteriormente, tuttavia la politica ufficiale appare contraddistinta da una certa cautela, volta ad evitare che il tema potesse divenire in qualche modo d'ostacolo alle relazioni diplomatiche con Belgrado. Il sostegno nei confronti della minoranza italiana da parte del governo di Roma fu quindi esercitato rafforzando il sostegno all'UPT e, in casi specifici, promuovendo nuove iniziative come la collaborazione tra l'UIIF e il CONI¹³⁰. Fu percepita come particolarmente significativa l'accoglienza da parte del Presidente della Repubblica Sandro Pertini – politico particolarmente attento ai rapporti con il paese vicino – di una nutrita delegazione di studenti e rappresentanti della minoranza in visita a Roma nell'ottobre del 1984, appuntamento al quale furono invitate anche le

127 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 212.

128 Bucarelli, Massimo. *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*. Roma: Aracne, 2008, 76-77.

129 Giuricin, Ezio e Luciano Giuricin. *Mezzo secolo di collaborazione 1964-2014, lineamenti per la storia delle relazioni tra la Comunità italiana in Istria, Fiume e Dalmazia e la Nazione madre*. Fiume: Unione italiana, 2015, 59-61.

130 Legge 82 reperibile all'URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1982-12-22;960@originale>

rappresentanze diplomatiche jugoslave¹³¹. Non mancarono in quegli anni anche episodi di incomprensione e tensione – finiti in alcuni casi sugli organi di stampa nei due paesi - ma che tuttavia non sembrarono mettere in discussione la politica di Roma¹³². Il governo federale jugoslavo venne quindi sostenuto dall'Italia anche nella crisi che avrebbe portato alla disgregazione del paese, supportando l'esperienza riformista del premier Ante Marković¹³³. La diplomazia italiana sembrò rimanere inizialmente poco reattiva alle richieste più esplicite che arrivavano dalla minoranza nel momento in cui la crisi jugoslava si aggravava, come nel caso della petizione per l'ottenimento della cittadinanza italiana ad inizio 1990¹³⁴. Tuttavia, un esplicito segnale della crescente attenzione e comprensione nei confronti delle istanze della minoranza era arrivato dall'organizzazione del vertice tra i primi ministri Ante Marković e Giulio Andreotti dell'ottobre del 1989 a Umago e Buie, proprio in concomitanza con i festeggiamenti per i 25 anni della collaborazione UIIF-UPT. Una scelta non casuale, in un momento in cui la leadership federale jugoslava aveva estremo bisogno di supporto per promuovere il programma di riforma e una nuova collocazione internazionale per il paese¹³⁵.

Il sostegno dell'UPT alle comunità italiane in Jugoslavia rimase in ogni caso significativo, come testimoniato anche dal processo di allargamento delle attività verso gli italiani in Bosnia e in Slavonia già a partire dagli anni Settanta. L'ente triestino favorì ad esempio le occasionali trasferte di insegnanti dall'Istria a Plostine e l'organizzazione di viaggi di formazione e di conoscenza per gli esponenti di tali comunità in Italia¹³⁶. Un dato che appare inoltre politicamente rilevante è il fatto che l'Italia, attraverso l'UPT, arrivò a offrire supporto anche alla politica della "socializzazione" portata avanti dalla minoranza, proponendo dei corsi di lingua per i docenti croati e sloveni che insegnavano l'italiano nelle scuole della maggioranza¹³⁷.

131 "Dalla visita a Pertini l'invito per un salto qualitativo", *Panorama*, n.21, Novembre 1984, 35; "Pertini riceve gli italiani dell'Istria e di Fiume", *L'Unità*, 18 ottobre 1984.

132 Fu causa di particolari tensioni la questione dell'apposizione di una targa a Rovigno, all'esterno dell'edificio della comunità italiana, che ricordava il sostegno alla ristrutturazione offerto da parte del Governo italiano. Si veda *La II e la III sessione straordinaria della II conferenza dell'UIIF 1984-1985*, Rovigno, Centro di Ricerche storiche, 1986, 193 e Aldo Bressan, "Osimo sempre valido può essere arricchito", *Panorama*, n.9, Maggio 1986, 46.

133 Bucarelli, *La "questione jugoslava"*, 89-90.

134 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 354-355

135 Giuricin, "Mare di intenti", *Panorama*, n. 18, Ottobre 1989, 3-7. Si veda anche Monzali, *Gli italiani di Dalmazia*, 675-682.

136 Crema, "Annuale visita ai Bellunesi di Jugosalvia", n.11, Novembre 1986, 13, Strahaljun, Vaso. "Insegna studiandolo l'italiano in Bosnia", *Panorama*, n. 4, 1978, 10; Vlahov, Silvana. "Alla festa di verona assieme ai connazionali di Plostine. *Panorama*, n. 6, 1981, 27. "Son propri content de trovarne tutti ensema", *Panorama*, n. 12, 1976, 17.

137 In alcuni casi estesi anche agli studenti delle scuole della maggioranza, si veda: Giuricin, Ezio e Luciano Giuricin, *Trent'anni di collaborazione*, Rovigno: Centro di Ricerche storiche, 1994, 45, 51, 62.

Una seconda fondamentale direttrice di ricerca, generalmente meno considerata nello studio della funzione della *external national homeland*, riguarda il ruolo svolto dagli enti locali. Si tratta di un fenomeno che si colloca in un più ampio processo di internazionalizzazione del raggio d'azione di comuni, province e regioni che emerse nel corso della seconda metà del Novecento. Tra l'Italia e la Jugoslavia furono in primo luogo le città a instaurare legami che, già a partire dall'inizio degli anni Sessanta, portarono all'istituzionalizzazione di diversi gemellaggi attraverso l'Adriatico. E' inoltre interessante notare, come soprattutto a partire dagli anni Settanta, tali gemellaggi coinvolsero spesso cittadine jugoslave contraddistinte dalla presenza di comunità italiane, soprattutto nell'area istriana¹³⁸. In questi casi, sembra quindi riscontrarsi una convergenza tra gli obiettivi della diplomazia degli enti locali e la diplomazia delle minoranze che meriterebbe maggiore approfondimento.

Dal punto di vista del supporto alle attività della minoranza, un sostegno diretto arrivò anche dagli enti regionali confinanti. Fu di primo piano il coinvolgimento della Regione Friuli Venezia Giulia che nel 1978 approvò una prima legge che stabilizzava il sostegno alle attività dell'UPT rivolte alla comunità italiana in Jugoslavia¹³⁹. Successivamente, cominciò a maturare anche l'interesse da parte di enti locali di Veneto e Trentino. Quest'ultimo, in particolare, attraversava una fase di «riscoperta di una vocazione internazionale» che avrebbe portato ad affiancare all'autonomia provinciale di cui godeva una crescente proiezione oltreconfine, della quale le stesse relazioni con le comunità emigrate potevano potenzialmente diventare un vettore¹⁴⁰.

Nell'area alto-adriatica, tale politica andò consolidandosi nel quadro di Alpe Adria, istituita nel 1978 e sviluppatasi nel corso degli anni Ottanta (v. Capitolo 3, s. 4). "All'interno della classe dirigente veneta, friulana e giuliana", ha osservato Massimo Bucarelli, "si riteneva che il futuro di quelle regioni fosse ormai strettamente legato allo sviluppo delle prospettive d'amicizia e di collaborazione con i paesi confinanti. In un punto così sensibile dell'Europa, la politica dello sviluppo democratico, economico e sociale richiedeva una politica parallela di pace e di collaborazione internazionale con le

138 Ad esempio Reggio Emilia-Zara (1972), Imola-Pola (1972); Ferrara-Capodistria (1974); Aquileia -Pirano (1977); Quattro Castella - Pinguente (1978), Aurisina Duino-Buie (1979), Manzano-Albona (1980), Massa Lombarda - Parenzo (1981), Verona-Pola (1982).

139 Zilli, Stefano (a cura di). *Strumenti di tutela della comunità nazionale italiana autoctona in Croazia e Slovenia da parte della Repubblica italiana*. Rovigno: Centro di ricerche storiche, 2012, 185-186.

140 Lorenzini, Sara "Il Trentino nella crisi italiana e internazionale (1973-1992)". In *Storia del Trentino: 6: L'età contemporanea: il Novecento*, a cura di Andrea Leonardi e Paolo Pombeni. Bologna: Il mulino, 2006, 195-221.

popolazioni vicine e con tutta l'Europa centrale e orientale"¹⁴¹. I diritti delle minoranze divennero un tema di discussione importante dentro Alpe-Adria e , contestualmente, le forze politiche del Friuli - Venezia Giulia si resero sempre più disponibili a stringere relazioni con i rappresentanti della minoranza¹⁴². Meritevole di uno specifico approfondimento sembrerebbe essere il sempre più esplicito interesse verso gli italiani di Jugoslavia delle forze della sinistra a livello locale e nazionale, a partire dalle strutture del Partito Comunista Italiano. Si segnalano in particolare attività culturali pubbliche, come il convegno sulle minoranze nazionali in Alto Adriatico organizzato dall'Istituto Gramsci di Trieste nel 1985, ma anche l'esplicitazione sulla stampa delle preoccupazioni per la tutela dei diritti della minoranza italiana in Istria¹⁴³.

L'aspetto indubbiamente meno considerato della "politica estera" italiana è il ruolo svolto dall'associazionismo e dalle realtà della società civile, che in questa fase posero le basi per legami che si sarebbero dimostrati duraturi e particolarmente significativi nella successiva transizione. I primi movimenti di questo tipo si svilupparono soprattutto nell'ambito degli scambi promossi dallo stato e delle regioni. Gli anni Ottanta, tuttavia, sembrano portare uno sviluppo sempre più svincolato delle relazioni "dal basso", con un maggiore interesse da parte dell'opinione pubblica e della società civile italiana, che cominciò a rivolgersi maggiormente anche alle rappresentanze della minoranza. Gli scambi tradizionali come quelli tra le associazioni di partigiani, l'Anpi e il Subnor, inoltre, sembrano in questa fase dimostrare un sempre maggiore interesse per il confronto con la minoranza e le sue strutture¹⁴⁴. Gradualmente si manifestarono anche i primi passi da parte di realtà associative legate al mondo degli esuli. Nel corso del decennio le relazioni furono limitate a iniziative informali o individuali, con l'eccezione di poche realtà come, ad esempio, il Circolo Istria di Trieste.¹⁴⁵ Mentre tra il 1989 e il 1990 cominciò il manifestarsi un'apertura maggiore, per quanto cauta ed esplicitamente condizionata dagli esiti

141 Bucarelli, *La "questione jugoslava"*, 79.

142 Si veda ad esempio *Sessione ordinaria della III Conferenza dell'Unione degli Italiani dell'Istria e di Fiume 1988*, 50-51.

143 Bressan, Aldo, "Osimo sempre valido può essere arricchito", *Panorama*, n.9, 16-31 5 1986, p.46.; Alessandro Damiani, "Segnali per una nuova crescita civile e culturale", *Panorama*, n.12, 1-15 luglio 1985, "Italiani in Croazia: critiche legittime e infortuni giornalistici", *L'Unità*, 11 marzo, 1986, 6; "Il Pci sulla tutela degli italiani in Jugoslavia", *L'Unità*, 15 marzo, 1986, p.6

144 "L'internazionalismo si verifica nel concreto", *Panorama*, n.18, Ottobre 1987, 22-23.

145 "Ricupero di valori da un patrimonio comune", *Panorama*, n.7, 16-20-4 1985, 17,18. Si veda anche Monzali, *Gli italiani di Dalmazia*, 585-595.

dell'evoluzione politica della Jugoslavia e della stessa minoranza italiana¹⁴⁶.

Il discorso identitario, presente nel rinnovamento delle relazioni istriane, si riaffermava in altre forme per quanto riguarda le comunità della Bosnia Erzegovina e della Slavonia. In tale fase si delineò sempre più il ruolo del crescente associazionismo italiano dell'emigrazione: ovvero quelle realtà impegnate a recuperare i legami con gli emigranti italiani e a valorizzarne l'esperienza. Furono soprattutto la Trentini nel Mondo e la Bellunesi nel Mondo a presentarsi come nuovi punti di riferimento per tali comunità. In Trentino, la "scoperta" della comunità di Stivor nel 1972 e la successiva divulgazione della sua storia sottolineano come l'instaurazione di tali legami fosse dovuta anche al crescente interesse per l'esperienza migratoria delle generazioni precedenti. Va tuttavia osservato la centralità dei rinnovati legami tra le istituzioni della minoranza in Istria e le comunità della Bosnia nella realizzazione di quel contatto¹⁴⁷. Sembra invece che le relazioni tra gli emigrati in Slavonia e i parenti rimasti nel bellunese non si fossero mai interrotte completamente, ma che relazioni più solide si fossero consolidate anche in questo caso a partire dagli anni Settanta¹⁴⁸. Gli anni Ottanta portarono tuttavia un allargamento dei soggetti attivi in tali scambi, oltre il perimetro ristretto delle associazioni dell'emigrazione, coinvolgendo altri attori della società civile e le istituzioni locali. Le visite dal Trentino a Stivor, ad esempio, assunsero una dimensione "di comunità", arrivando a coinvolgere centinaia di persone: amministratori locali comunali e provinciali, rappresentanti ecclesiastici, singoli cittadini¹⁴⁹. Nello stesso modo, Plostine fu negli anni Ottanta meta di frequenti visite dalla provincia di Belluno che coinvolsero sindaci e cittadinanza, venendo sovente ricambiate¹⁵⁰. Tali relazioni cominciarono in questa fase a rivestire una certa valenza politica. L'associazione "Bellunesi nel mondo" rivendicava, ad esempio, un importante ruolo di *advocacy* presso l'UPT-UIIF volto a esaudire le richieste

146 Si veda ad esempio "Ricucire un rapporto" e "Quale futuro" *Panorama*, Novembre 1989, 12-15.

147. Frizzera, Sandra. "L'incontro con la comunità trentina di Stivor è stata l'emozione più intensa e appagante, *Trentini nel mondo*, numero speciale 1999, 6.

148 "Bellunesi in Croazia", *Bellunesi nel mondo*, n.4, Aprile 1974, 19; De Fanti, "Jugoslavia: per la prima volta l'AEB all'Est", *Bellunesi nel mondo*, n.11, Novembre 1980, 14.

149 Si ha notizia, ad esempio, di viaggi con trecento partecipanti nel 1977, cento nel 1979 e altri 250 nel 1982. Si veda ad esempio "Solennemente inaugurata a Stivor la nuova chiesa trentina", *Trentini nel mondo*; n.9, Settembre 1979, p.3; "Stivor, un angolo trentino in Bosnia", *Strenna trentina* 1980, 140-141; "Stivor", *Trentini nel mondo*; n.9-10, Settembre-Ottobre 1982, p. 5.

150 Si veda ad esempio "Ai Bellunesi di Jugoslavia", *Bellunesi nel mondo*, n.5, maggio 1985, 13.

di portare corsi di italiano a Plostine¹⁵¹. Rimane da approfondire la questione dell'atteggiamento delle autorità jugoslave rispetto a questi scambi. Da una parte, le leadership locali sembrano interessate a sfruttare tali opportunità di relazioni internazionali, accompagnando i viaggi e presenziando in occasione delle visite dell'estero. Nelle fonti, tuttavia, si rilevano riferimenti a criticità politiche relative alle visite dei trentini a Stivor che meriterebbero ulteriori analisi¹⁵². E' probabile che tali legami concorsero a favorire la riconoscibilità e la soggettività delle comunità italiane nel tessuto sociale locale. D'altra parte, si trattava di pratiche che instauravano canali "comunità-madrepatria" che si facevano sempre più autonomi rispetto a quelli tenuti ufficialmente dalle istituzioni della minoranza italiana nell'ambito della collaborazione UIIF-UPT.

Nel complesso, gli anni Ottanta registrarono quindi una crescente attenzione in Italia per la minoranza italiana in Jugoslavia che, per quanto limitata a determinati ambienti, coinvolgeva il governo nazionale e le amministrazioni locali, diversi partiti politici e molteplici realtà associative, e che si manifestava saltuariamente anche sui mezzi di comunicazione generalisti. La convivenza e, in alcuni casi, anche la collaborazione operativa tra questi molteplici interessi sembra evidente, resta da approfondire in maniera più dettagliata il sistema di relazioni, la complessità degli approcci e le differenze di orientamento, i rapporti di forza e le reciproche influenze tra i diversi attori, valutando in maniera più puntuale il rapporto bidirezionale con le comunità e le istituzioni della minoranza italiana in Jugoslavia.

3. Le comunità italiane nei paesi post-jugoslavi: gli anni Novanta

3.1 I nuovi paesi indipendenti e le politiche verso le minoranze nazionali: tra continuità e discontinuità

Il 25 giugno 1991 Slovenia e Croazia dichiararono l'indipendenza dalla Federazione jugoslava. La reazione dell'Armata popolare jugoslava diede il via ai conflitti che avrebbero accompagnato la dissoluzione del paese. Le decisioni di Lubiana e Zagabria vennero riconosciute dalla comunità internazionale tra il dicembre del 1991 e il gennaio

151 "Dopo centodieci anni, anche ad oriente", *Bellunesi nel mondo*, n.4, Aprile 1986, 1.

152 "A Stivor voglia di Trentino", *Trentini nel mondo*, n.6, Giugno 1988, 6.

del 1992, ma mentre nella repubblica più settentrionale le ostilità sarebbero durate pochi giorni, la Croazia attraversò un conflitto a fasi alterne che si sarebbe concluso solo nel 1995 con la riconquista da parte dell'esercito croato della regione della Krajina, fino a quel momento sotto il controllo delle forze separatiste serbe. Nel frattempo, la Bosnia Erzegovina conobbe la guerra più sanguinosa tra quelle che seguirono la dissoluzione jugoslava, le parti in causa trovarono un accordo di pace nella base di Dayton, in Ohio, solo nel novembre del 1995, ponendo le basi della complessa architettura del nuovo stato¹⁵³.

Nel corso degli anni Novanta i paesi sorti dalla dissoluzione della ex-Jugoslavia non affrontarono esclusivamente la transizione verso sistemi democratici multipartitici ed economie governate dal libero mercato, ma anche verso l'applicazione di un modello di stato-nazione che avrebbe soppiantato la federazione multinazionale. La Bosnia Erzegovina rimase costituzionalmente uno stato multinazionale, ma la sua complessa struttura istituzionale rispecchiò le forti spinte etno-nazionalizzanti che avevano accompagnato il conflitto. Tale processo determinò l'emersione di nuove questioni riguardanti la definizione e l'applicazione dei diritti delle minoranze. Con la frammentazione della Federazione jugoslava, l'esperienza delle comunità italiane – come quella delle altre minoranze sparse in più repubbliche – si diversificò ulteriormente, condizionata dalle nuove politiche nazionali, dalle specifiche evoluzioni dei contesti economico-sociali e, non da ultimo, dal contesto bellico. La questione della protezione delle minoranze nei nuovi paesi indipendenti venne presa in considerazione già a partire dall'autunno del 1991 dalla commissione arbitrale della conferenza sulla Jugoslavia (nota come Commissione Badinter) – organo dell'CEE volto a offrire opinione legale rispetto al riconoscimento dell'indipendenza delle repubbliche post-jugoslave¹⁵⁴. Il peso del sistema di relazioni internazionali in cui andavano ad inserirsi i nuovi stati avrebbe quindi continuato a condizionare i sistemi di tutela organizzati negli anni successivi. La stesura delle nuove costituzioni e l'organizzazione di nuovi quadri legislativi nell'ambito della transizione portò quindi alla combinazione di principi in continuità e discontinuità con il precedente sistema, la cui applicazione tuttavia venne condizionata dalle evoluzioni politiche che contraddistinsero il decennio.

¹⁵³ Per una sintesi efficace delle guerre della dissoluzione jugoslava si veda Baker, Catherine. *The Yugoslav wars of the 1990s*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2015.

¹⁵⁴ Sul ruolo della Commissione Badinter si veda Baker, 53.

La Slovenia indipendente introdusse nella costituzione del 1991 un chiaro riferimento al principio di autoctonia nelle minoranze, volto a riconoscere specifici diritti alle minoranze italiana e ungherese, considerate "storicamente" insediate sul territorio nazionale. Il nuovo sistema, in continuità con l'epoca socialista, non introdusse autonomie territoriali, andando tuttavia a istituire nel 1994 dei soggetti autonomi definiti come Comunità Autogestite della Nazionalità (CAN), responsabili delle questioni di minoranza a livello comunale e territoriale (v. Capitolo 3, s. 3.1)¹⁵⁵. La letteratura scientifica che si è occupata della transizione in Slovenia ha generalmente sottolineato i buoni standard garantiti alle minoranze autoctone dal nuovo stato indipendente. Sono stati tuttavia individuati significativi problemi relativi al riconoscimento delle altre minoranze, ovvero di quei gruppi a cui non venne riconosciuta l'autoctonia (in particolare le popolazioni rom, le comunità di immigrati dal resto della Jugoslavia, il caso dei cosiddetti "cancellati"). Critiche rispetto alla mancanza di tutele per le "nuove minoranze" sarebbero arrivate sia dall'Unione Europea che dal Consiglio d'Europa, pur senza pregiudicare il percorso di integrazione europea¹⁵⁶. Inoltre, anche l'applicazione delle leggi riguardanti le minoranze autoctone – italiana e ungherese – venne considerata spesso parziale e insufficienti in quella fase¹⁵⁷, talvolta condizionata da specifiche strategie politiche: come ad esempio dalla volontà del neonato stato indipendente di negoziare la reciprocità di trattamento delle proprie minoranze negli stati vicini.

La letteratura specialistica ha individuato nella gestione delle minoranze uno dei problemi principali della transizione in Croazia, a partire dagli anni del conflitto e della forte polarizzazione nazionalista che contraddistinse la società in quella fase. Mentre dal punto di vista costituzionale si esplicitò fin dall'indipendenza il riconoscimento dei diritti delle minoranze – anche in questo caso seguendo il modello non-territoriale di epoca jugoslava – nella dimensione applicativa sono sottolineate notevoli problematiche, a partire dalla condizione della minoranza serba. Per tutti gli anni Novanta si registrarono limitati progressi nel campo applicativo, mentre i principali miglioramenti apparivano determinati soprattutto dalla politica di negoziato con i paesi vicini che portò alla ratifica

155 Yupsanis, Athanasios. "Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?". *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 12, n. 1-2 (2019), 90-91.

156 Zorn, Jelka. "Slovenia: Ethnic Exclusion in a Model Accession State". In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, a cura di Bernd Rechel, Abingdon, UK: Routledge, 2008.

157 Klemenčič, Matjaž e Jernej Zupančič, "The effects of the dissolution of Yugoslavia on the minority rights of Hungarian and Italian minorities in the post-Yugoslav states", *Nationalities Papers*, 32, no.4 (2004), 877.

dei primi accordi bilaterali sulle minoranze con Ungheria (1995) e Italia (1996)¹⁵⁸. Una nuova attenzione al tema si sarebbe manifestata solo con l'inizio del nuovo millennio, portando all'approvazione di una nuova legge costituzionale sui diritti delle minoranze del 2002 (v. Capitolo 3, s. 3.2).

Un nodo problematico specifico del contesto croato, che riguardò anche la condizione delle minoranze, venne esplicitato dalle notevoli tensioni relative al nuovo modello statale. Con la liberalizzazione politica e l'introduzione del sistema multipartitico, in Croazia si impose il partito conservatore HDZ (*Hrvatska demokratska zajednica* - Unione Democratica Croata), portatore di una rigida visione della Croazia indipendente come stato-nazione centralizzato. D'altra parte, in Istria e, in misura minore in altri contesti, si svilupparono movimenti regionalisti e autonomisti, aprendo una discussione su possibili autonomie locali che risultava inevitabilmente condizionata dalla guerra in corso con i separatisti serbi, che controllavano alcune regioni della Croazia. A partire dagli anni Novanta, l'*Istarski demokratski sabor* - Dieta Democratica Istriana si impose a livello locale e - in una prospettiva non avulsa da interessi economici e turistici - promosse un'idea di Istria come regione europea, civica, multiculturale. Il movimento regionalista nella penisola istriana si legittimò richiamando la presenza e la tradizione culturale della minoranza italiana presente in quel territorio. Le tensioni con lo stato centrale sull'assetto amministrativo culminarono nel 1994-1995 con l'approvazione da parte dell'assemblea regionale di uno statuto con forti elementi autonomisti e il conseguente respingimento da parte della Corte costituzionale di diciotto tra gli articoli più significativi. La questione dei diritti delle minoranza italiana garantiti dallo statuto risultava particolarmente controversa, soprattutto per quanto riguardava la questione del bilinguismo e dell'equità di italiano e croato in tutta la regione¹⁵⁹.

In Bosnia Erzegovina la definizione di un sistema di gestione delle minoranze fu condizionato pesantemente dal conflitto che attraversò il paese dal 1992 al 1995 e dal difficile percorso che condusse all'accordo di pace e alla stesura della nuova costituzione. Le esperienze, gli atteggiamenti e le strategie delle minoranze nazionali - disseminate sul territorio in piccole comunità e spesso molto integrate - restano ad oggi quasi completamente assenti nella letteratura sul conflitto. Gli accordi di Dayton e la nuova

158 Lacović Tomislav, Siniša Tatalović, "Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj", *Migracijske i etničke teme*, No. 3, (2011), 381.

159 Stjepanović, Dejan. *Multithnic Regionalisms in Southeastern Europe*, 75-84.

costituzione bosniaca ad essi annessa, riconobbero quindi i tre popoli costituenti della Bosnia-Erzegovina: serbi, croati e bosgnacchi, riservando una categoria specifica agli "altri", gli "ostali". Il testo presentava soprattutto riferimenti ai diritti umani individuali, ma non riconosceva specifici diritti collettivi per le comunità nazionali non costituenti¹⁶⁰. Per tutti gli anni Novanta e i primi anni Duemila il tema non ottenne particolare attenzione né da parte dei partiti politici né degli organi legislativi, attivi all'interno della nuova complessa architettura istituzionale che caratterizzava la Bosnia Erzegovina post-Dayton. Solamente nel 2003, il parlamento bosniaco votò in maniera definitiva una legge sulla protezione delle minoranze nazionali, che ne riconosceva la soggettività e i diritti¹⁶¹. Il sistema istituzionale bosniaco concordato a Dayton, tuttavia, distingue tuttora tra popoli costituenti e non costituenti, continuando a impedire l'accesso ad importanti cariche istituzionali agli appartenenti alla categoria "ostali", nonostante le valutazioni negative di diversi organismi internazionali e una sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo del 2009, promulgata in seguito al ricorso di Jakob Finci e Dervo Sejdić, due cittadini bosniaci appartenenti alle comunità ebraica e rom (v. Capitolo 3, s. 3.3).

I contesti bellici, l'applicazione di nuovi modelli politici, i vuoti legislativi e la fragilità delle istituzioni democratiche incisero profondamente, anche se secondo schemi diversi, sulla vita delle minoranze nei diversi paesi post-jugoslavi. L'incertezza di questo quadro, al contempo, offrì nuovi spazi di azione sia per le leadership delle stesse minoranze che per l'*external national homeland*.

160 Mertus, Julie. "Prospects for National Minorities Under the Dayton Accords - Lessons Learned From History: The Inter-War Minorities Schemes and the "Yugoslav Nations", *Brooklyn Journal of International Law* 23, No. 3 (1998), 810-811.

161 Smajić Mirza, Zarije Seizović. "Konsolidacija demokracije u Bosni i Hercegovini u sferi položaja nacionalnih manjina sa posebnim osvrtom na položaj „ostalnih"". *Političke perspektive* 14:69-81.

3.2 Le comunità italiane alla ricerca di una collocazione: tra lo stato-nazione e la "nazione-madre"

La dissoluzione della Jugoslavia e la frammentazione geopolitica della regione ebbero una serie di effetti sulle sorti delle comunità italiane che erano vissute nella federazione. Gli eventi favorirono la divaricazione delle esperienze sia tra i diversi stati che nelle varie regioni, tuttavia determinate traiettorie sembrano accomunare l'esperienza delle comunità. La transizione implicò un rinnovo delle forme organizzative, la riarticolazione dei perimetri dei discorsi identitari, il rimodellamento delle strutture relazionali che definivano i rapporti con gli stati post-jugoslavi e con la *external national homeland*. Indubbiamente, l'instabilità politica, i conflitti armati, le profonde difficoltà economiche e l'evoluzione dei rapporti internazionali nel quadro post-guerra fredda condizionarono e prolungarono questa complessa transizione.

L'autorappresentazione delle comunità in Istria fu in primo luogo condizionata dalla crescita demografica testimoniata dai risultati del censimento del 1991 e dall'incremento delle iscrizioni alle comunità italiane. Nella transizione, tale "mobilitazione nazionale" divenne argomento spesso richiamato nella richiesta di riconoscimento dei diritti collettivi, per quanto non mancarono discussioni rispetto alla definizione dei confini identitari della comunità stessa: si trattava di "italiani riemersi dall'assimilazione" o di "opportunisti" della maggioranza interessati alle potenzialità offerte dalla nuova attenzione ricevuta dell'Italia?¹⁶² Agli effetti della liberalizzazione della vita sociale e culturale si sommarono probabilmente le opportunità offerte da una nuova relazione con il kin-state, che potevano incentivare specifici aspetti della dimensione identitaria dei singoli. Gli anni Novanta videro quindi una maggiore istituzionalizzazione della presenza di comunità italiane. Entro il 1992 sorsero 22 nuove comunità tra Croazia e Slovenia¹⁶³, mentre appare particolarmente significativo il graduale allargamento al contesto dalmata, con la creazione delle comunità italiane a Zara (1991) e a Spalato (1994)¹⁶⁴.

La transizione da un sistema monopartitico verso un modello di democrazia liberale determinò un processo di riorganizzazione istituzionale oltre i vincoli imposti dallo stato socialista e i limiti dell'ortodossia ideologica. In Istria e a Fiume, nella Slovenia e nella

162 Pavlić, Lorena. "Pseudoitaliani opportunisti", *Panorama*, n.12, Luglio 1992, 17-19.

163 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 607.

164 Monzali, *Gli italiani di Dalmazia*, 696; Rocchi, Ilaria. "A Zara Sconvolta dalla guerra". *Panorama*, n.6, Aprile 1992, 11-13.

Croazia indipendenti, la leadership della minoranza attraversò un ampio e complesso processo di ridefinizione delle proprie organizzazioni e degli organi rappresentativi. Il riconoscimento della nuova Unione Italiana, come ente unico rappresentativo della comunità, fu per molto tempo bloccato in Slovenia, paese che avendo istituito le CAN non accettava un soggetto basato in un paese straniero – la Croazia – come rappresentanti dei propri cittadini di nazionalità italiana. Nella transizione, l’affermazione dell’unitarietà rimase costantemente al centro della politica della comunità italiana in Alto Adriatico. E’ tuttavia interessante notare al suo stesso interno si registrarono in alcuni momenti spinte minoritarie volte a rinunciare a un legame formale che attraversasse il confine o allo strumento unitario dell’Unione Italiana¹⁶⁵. Soprattutto nella seconda metà del decennio, inoltre, il maggiore pluralismo democratico portò a dialettiche interne anche piuttosto esplicite, che incisero anche sul processo di definizione del nuovo rapporto con la “*external national homeland*”¹⁶⁶.

Un altro aspetto che sembra caratterizzare in modo chiaro l’evoluzione della strategia della leadership della comunità italiana nel corso della crisi e della transizione degli anni Novanta è il deciso rafforzamento dell’orientamento verso l’Italia. Nel momento in cui la dissoluzione della Jugoslavia sembrava ormai inevitabile si fecero più forti le voci di chi all’interno della minoranza richiamava l’Italia a un ruolo di primo piano nel supportare la comunità italiana nella transizione¹⁶⁷. Lo Stato italiano non si definiva tuttavia come unico riferimento, lo sguardo si rivolgeva sempre più anche agli enti locali e alla società civile. Con l’internazionalizzazione della crisi jugoslava la rappresentanza della minoranza tentò di far sentire le proprie richieste in tutte le sedi raggiungibili -- ad esempio all’Aia, incontrando il vicepresidente della Conferenza internazionale di pace sulla Jugoslavia ¹⁶⁸ – tuttavia il maggior impegno venne profuso per orientare il supporto diplomatico italiano, richiedendo in primo luogo di negoziare con Slovenia e Croazia il riconoscimento dell’unitarietà della minoranza e i suoi diritti¹⁶⁹. Le richieste rivolte direttamente al governo italiano sembravano invece concentrarsi soprattutto sul tema del

165 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 411-412.

166 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 435-443.

167 Giuricin, Ezio, “Il traguardo dell’unità”, *Panorama* n.14, Agosto 1991, 6.

168 Giuricin, Ezio, “Fuga in avanti”, *Panorama* n.21, Ottobre 1991, 3-5.

169 “Principi generali del memorandum d’intesa tra le Repubbliche di Croazia, Slovenia ed Italia per la tutela della Comunità nazionale italiana”, *Panorama*, n.1, Gennaio 1992, 11. “Gli Istriani accusano: Zagabria ci cancella”, *La Stampa*, 3 agosto 1993, 9.

sostegno materiale alle attività della minoranza e sull'accesso alla cittadinanza italiana a tutti i membri della minoranza, solo parzialmente soddisfatto nel corso degli anni Novanta¹⁷⁰.

Nei contesti dove era più organizzata, soprattutto in Istria, la leadership della minoranza si impegnò in primo luogo nella salvaguardia delle proprie istituzioni. Nella transizione politica ed economica vennero difesi gli organi di stampa e i programmi di TeleCapodistria, il Dramma italiano e il Centro di ricerche storiche di Rovigno, le scuole e il bilinguismo. La conflittualità maggiore si produsse in Croazia nella prima metà degli anni Novanta dove, tra contesto bellico e difficoltà socio-economiche, l'applicazione dei diritti costituzionali fu spesso contestata. Il caso probabilmente più eclatante fu la proposta del divieto di iscrizione alle scuole italiane di studenti non dichiaratamente appartenenti alla minoranza italiana, applicando quello che gli esponenti della minoranza denunciarono come "filtro etnico". Mentre la circolare che introduceva tale principio venne depotenziata dalla Corte costituzionale croata, la relativa proposta di legge, dopo anni di contenziosi e l'interessamento del Governo italiano, venne definitivamente abbandonata¹⁷¹. In Slovenia la relazione appariva meno conflittuale – qui si riconobbero diritti quali il "doppio voto", che non venne concesso alle comunità in Croazia – anche se i rappresentanti della minoranza sottolineavano come alle maggiori tutele dal punto di vista legislativo in diversi casi non rispondessero applicazioni coerenti¹⁷².

Nell'ambito della transizione, i rappresentanti della minoranza italiana affiancarono alla difesa dei diritti acquisiti, tentativi di rafforzare principi e tutele che già dagli anni Ottanta erano entrati a far parte delle strategie elaborate soprattutto nel contesto istriano. Le richieste sembravano chiaramente convergere verso un definitivo riconoscimento della territorialità e dell'autoctonia – anche di fronte alle "nuove" minoranze, come le comunità provenienti dalle altre repubbliche ex-jugoslave – volto a favorire autonomie e decentramento amministrativo. Il supporto alla Dieta democratica istriana, partito politico che riconosceva il multiculturalismo e il ruolo della cultura italiana, e alle forze regionaliste fu dichiarato formalmente già a fine 1991¹⁷³. L'alleanza

170 La richiesta di un'estensione del diritto di accesso alla cittadinanza venne avanzata ufficialmente nel 1999, Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 433.

171 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 428.

172 Katornar, Gianni, "Senza unitarietà siamo perduti!", *Panorama*, n.22, Novembre 1995, 4-8.

173 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 377.

risultava fondamentale nella strategia della leadership della minoranza volta a sostenere le spinte autonomiste, in contrasto con il governo centrale. Tale convergenza serviva anche allo scopo di evitare le ricorrenti accuse di "irredentismo" o "secessionismo", che in questa fase risultavano enfatizzate dal conflitto con i separatisti serbi della regione della Krajina. Come esplicitamente affermato anche dal sindaco socialdemocratico di Fiume Slavko Linić: "chiunque chieda l'autonomia locale dà ragione ai serbi"¹⁷⁴. Nella regione litoraneo-montana e nel centro quarnerino, dove i socialdemocratici si imponevano sull'HDZ ma le forze regionaliste risultavano molto più deboli, il rapporto con le autorità locali fu molto più complesso e la leadership della minoranza si impegnò in lunghi contenziosi per riconoscimenti come quello sull'indicazione dell'autoctonia negli statuti della città e della regione¹⁷⁵.

Non apparivano tuttavia completamente risolte le perplessità emerse verso la fine degli anni Ottanta in relazione al rapporto tra "istrianità" e "italianità", in un contesto in cui il rafforzamento della spinta autonomista portava ad enfatizzare il primo concetto. Se da una parte l'alleanza politica con la Dieta appariva indiscutibile, la convergenza sui temi e sui significati identitari non appariva scontata. Sembra che le posizioni potessero variare all'interno degli stessi quadri politici italiani e croati dell'Istria: quale doveva essere il rapporto tra il concetto di istrianità e le "culture nazionali"? Quanto l'autonomismo si doveva basare sulla legittimazione di una "cultura istriana" e quanto su un multiculturalismo delle diversità?¹⁷⁶

E' possibile ipotizzare che tale nuova "vocazione regionalista" da parte delle istituzioni della minoranza, combinata con gli effetti della guerra, abbia favorito l'allentamento dei rapporti, allacciati negli anni Settanta e Ottanta, con le comunità italiane in Bosnia Erzegovina e Slavonia. Le stesse proposte elaborate dall'Unione Italiana per la firma del Memorandum d'Intesa del 1992 tra Italia, Croazia e Slovenia per la tutela della minoranza insistevano sul "territorio di insediamento storico", ovvero l' "area istro-quarnerina e dalmata", e l'autoctonia, per quanto poi si auspicassero "forme particolari di tutela" e una futura "parificazione" per Plostine¹⁷⁷. I nuovi confini impostisi nella regione

174 Rocchi, Ilaria. "Il socialismo non c'è più. Ditelo agli italiani", *Panorama*, n.12, giugno 1995, 17.

175 "La battaglia per lo statuto", *Panorama*, n.20, ottobre 1993, 3.

176 Giuricin, Ezio. "La Lega istriana", *Panorama*, n.23. dicembre 1991,11-14; Gasperini, Rosi. "Ricomposizione ideale del popolo istriano", *Panorama*, n.7, aprile 1995, 3-7.

177 "Principi generali del memorandum d'intesa tra le Repubbliche di Croazia, Slovenia ed Italia per la tutela della Comunità nazionale italiana", *Panorama*, n.1, Gennaio 1992, 11.

determinarono ulteriori conseguenze: mentre la comunità italiana di Plostine rimase parte della Repubblica di Croazia e fu ufficialmente riconosciuta dall'Unione italiana, Stivor si trovò separata da un nuovo confine statale. Le esperienze e le strategie furono inevitabilmente diverse per comunità che vivevano in zone direttamente raggiunte dalle operazioni militari. In questa fase, prevalsero i canali diretti con i territori italiani "di provenienza", dove agivano attori in grado di sostenere la risposta alle emergenze del conflitto e del post-conflitto. Sia da Plostine che da Stivor, verso la fine degli anni Ottanta, si erano consolidati flussi di migrazione di lavoro verso il Trentino e il Bellunese. Allo scoppio delle ostilità, tali rotte migratorie si tramutarono rapidamente in vie di fuga dal conflitto. La presenza in Italia, per quanto di consistenza e durata diversa – più spesso lunga o stanziale nel caso di Stivor – divenne opportunità per rafforzare ulteriormente i legami e per richiedere supporto materiale e politico alle istituzioni e alla società civile locali¹⁷⁸. Per quanto riguarda Stivor, il legame con il Trentino svolse un ruolo fondamentale per navigare la complessa transizione politica degli anni Novanta. Anche le comunità della Slavonia trovarono in quella fase nell'Italia un riferimento importante – in questo caso sembra centrale il ruolo nell'ambasciata di Zagabria – ma agivano in una società che risultava meno disgregata e dove si prospettava un rafforzamento del rapporto con l'Unione Italiana¹⁷⁹.

La crescita numerica delle realtà associative "italiane" riguardò in quegli anni anche le realtà della Bosnia e della Slavonia, dove il conflitto spinse alla ricerca di riconoscimento e di relazioni anche comunità che fino a quel momento erano rimaste informali. Richieste di aiuto da parte di comunità discendenti di migranti, ad esempio, cominciarono ad essere inviate in Trentino da Tuzla già nel 1992¹⁸⁰. Nuove realtà associative di "cittadini d'origine italiana" vennero istituite nella stessa città nel 1993 e a Sarajevo nel 1994. In entrambi i casi, la fine delle urgenze dettate dal conflitto, le nuove migrazioni, le difficoltà materiali misero parzialmente in crisi tali realtà, solo in parte risollevate dal rafforzamento dei legami con la "Trentini nel mondo". Il processo di ampliamento non si sarebbe comunque arrestato. Nel 2004 sarebbe sorta una nuova

178 De Fanti, Renato. "Profughi dalla Croazia di origine Bellunese", *Bellunesi nel mondo*, n.11, Dicembre 1991, 10; "Iniziativa di Natale per la Croazia", *Bellunesi nel mondo*, n.1, Gennaio 1993, 15; Froner, Teresa. "Stivor. Le sofferenze di un popolo già provato da un esodo biblico", *Trentini nel mondo*, n.2 febbraio 1993,9; Stedile, Camillo "Memorial di Bosnja", n.8, agosto 1994.

179 Kliček, *Italiani in Slavonia*, 197-213.

180 "Dalla Bosnia", *Trentini nel mondo*, n.10, Ottobre 1992, 6.

associazione a Banja Luka¹⁸¹, mentre anche nella Croazia orientale si costituirono nuove realtà, separate da Plostine, come la Comunità italiana Dante Moslavina di Kutina (1996) e la Comunità italiana di Lipik (1999)¹⁸². Per quanto riguarda le comunità in Bosnia Erzegovina e Slavonia, tuttavia, gli anni Novanta non videro un incremento delle tutele e dei diritti garantiti dallo Stato.

3.3 Il consolidamento della presenza dell'Italia

L'apertura della crisi jugoslava impose una revisione della strategia adriatica e danubiano-balcanica dell'Italia che nel ventennio precedente aveva sempre più investito sull'avvicinamento a Belgrado. Nell'ambito della ridefinizione degli equilibri post-guerra fredda e della massima attenzione internazionale sui Balcani, l'Italia risultò parzialmente marginalizzata e, anche a causa della delicata fase che attraversava internamente, fu costretta a ridimensionare le proprie ambizioni¹⁸³. Nella prima metà degli anni Novanta, la politica verso le "proprie" minoranze rimase quindi per Roma uno dei capitoli principali della politica verso la regione.

Come già ricordato, all'inizio della crisi jugoslava l'Italia mantenne un atteggiamento di supporto verso il governo federale, con l'auspicio di favorire una soluzione che mantenesse qualche forma di statualità jugoslava. L'aggravarsi della crisi portò tuttavia l'Italia e gli altri paesi della Comunità Economica Europea a un accordo sul riconoscimento dell'indipendenza della Slovenia e della Croazia, messo in atto il 15 gennaio 1992¹⁸⁴. La questione delle minoranze italiane e della loro tutela nella crisi jugoslava aveva nel frattempo già iniziato a fare discutere per via di una polemica esplosa nell'estate del 1991, in seguito alla parole del Presidente della Repubblica Cossiga sul presunto opportunismo degli italiani di Jugoslavia. A tali esternazioni erano seguite reazioni sdegnate sia dalle file della minoranza che da alcuni settori politici e un incontro di riavvicinamento tra Cossiga e i vertici dell'Unione Italiana, a cui parteciparono anche i rappresentanti di alcune associazioni degli esuli¹⁸⁵. La definitiva messa in

181 *130 anni degli italiani in Bosnia-Erzegovina, Raccolta di studi*. Sarajevo: Associazione dei cittadini di origine italiana di Sarajevo, 2013, 81-93.

182 Kliček, *Italiani in Slavonia*, 215-224

183 Bucarelli, *La "questione jugoslava"*, 101-110.

184 Bucarelli, 93-96.

185 "Cossiga con la Slovenia", *La Stampa*, 7 Luglio 1991; "Gli Istriani si ribellano al presidente", *La Stampa*, 8 Luglio 1991; "Cossiga rivede il suo giudizio", *L'Unità*, 21 Luglio 1991; Giuricin, *Trent'anni di collaborazione*, 54-55.

discussione dello status quo e il riconoscimento delle indipendenze – anche in seguito alle considerazioni della Commissione Badinter – misero il governo italiano nelle condizioni di svolgere un ruolo esplicito di tutela delle minoranze, in primo luogo nei rapporti con Slovenia e Croazia.

Un provvedimento che indicò la volontà condivisa, in un contesto di ridefinizione delle sovranità e dei rapporti tra i nuovi stati e i propri cittadini, di offrire protezione a chi si considerava italiano in Jugoslavia arrivò con l'approvazione da parte del Parlamento italiano della Legge n. 423 del 23 Dicembre 1991 (più nota col nome di "Legge Boniver") volta a offrire un permesso di soggiorno straordinario ai "cittadini jugoslavi appartenenti alla minoranza italiana, costretti a lasciare il loro Paese per eventi bellici o per motivi di guerra civile"¹⁸⁶. Poche settimane dopo la Legge n.19 del 9 gennaio 1991 "per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Provincia di Belluno e delle Aree limitrofe", offrì nuovi mezzi finanziari alla minoranza, mentre, il 15 gennaio 1992, si arrivò alla firma del Memorandum d'intesa con la Croazia (la Slovenia si impegnò senza firmare)¹⁸⁷. A questi provvedimenti si aggiunse la nuova legge n.91 del 5 febbraio 1992 sulla cittadinanza che, ribadendo i principi dello *ius sanguinis*, non facilitava gli stranieri in Italia che aspiravano a divenire cittadini italiani, ma includeva la possibilità per chi aveva rinunciato a tale status in passato di riottenerlo¹⁸⁸.

Il governo italiano iniziò quindi un complesso negoziato che avrebbe portato alla definizione di un trattato sulle minoranze con la Croazia nel 1996 e di una normalizzazione del rapporto con la Slovenia (v. Capitolo 3, s. 4). Tale politica venne condizionata dalle incertezze e dalle complesse evoluzioni della politica italiana nel passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica. Inoltre, l'interventismo in termini politici e legislativi a favore della minoranza italiana, non mancò di produrre tensioni con i paesi vicini¹⁸⁹. La diplomazia italiana, ad esempio, reagì di fronte la bocciatura degli articoli

186 Reperibile all'URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-01-07&atto.codiceRedazionale=092G0004&elenco30giorni=false

187 Mancini, Marina .“La tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia, lo stato dei rapporti internazionali”, in, *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria Fiume e Dalmazia*, a cura di Valeria Piergigli, Padova: CEDAM, 2005, 266:

188 Einaudi, Luca, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Roma. Bari: Laterza, 2007, 186-187.

189 Klemenčič, Zupančič, "The effects of the dissolution of Yugoslavia on the minority rights of Hungarian and Italian minorities in the post-Yugoslav states", 857.

dello statuto istriano da parte della Corte Costituzionale croata¹⁹⁰. Il momento di massima tensione con Lubiana venne invece raggiunto nel 1994, ma non riguardò lo status della minoranza italiana, quanto la questione della restituzione dei beni perduti degli esuli italiani nell'Ex zona B del Territorio Libero di Trieste, che portò il primo governo Berlusconi a porre il veto all'apertura dei negoziati per l'adesione di Lubiana all'Unione Europea¹⁹¹. Alcuni passaggi meriterebbero d'altra parte ulteriore approfondimento, come ad esempio il fatto che nel corso di tutto il 1994 si registrarono casi di frizione tra gli esponenti della diplomazia italiana e quelli della minoranza italiana in Croazia, prodotti dai ripetuti tentativi dei primi di mitigare le richieste di quest'ultimi verso Zagabria, in particolare in termini di autonomia, unitarietà e autoctonia¹⁹². Un approccio che, si può ipotizzare, non risultasse indipendente da considerazioni relative allo stato di guerra della Croazia e all'incompiutezza della sua costruzione statale. Inoltre, potrebbe risultare interessante verificare le ricadute, nella suddetta fase, del nuovo interventismo statunitense nell'area e del conseguente avvicinamento della NATO alla Croazia¹⁹³.

Nella seconda metà degli anni Novanta, in particolare a partire dall'insediamento del primo governo Prodi nel 1996, l'Italia puntò a risolvere controversie e tensioni, allo scopo di rilanciare la propria influenza nella regione e il proprio ruolo nell'ambito del processo di allargamento europeo in un'area di interesse strategico¹⁹⁴. Il 5 novembre del 1996 Italia e Croazia firmarono un trattato bilaterale sulla protezione della minoranza italiana e il riconoscimento di alcuni diritti "conservativi" alla popolazione di origine croata del Molise. La mancata accettazione della reciprocità da parte italiana impedì invece il raggiungimento di un accordo con la Slovenia, tuttavia la protezione si sarebbe consolidata attraverso le legislazioni nazionali e i trattati internazionali ed europei (v. Capitolo 3, s. 4)¹⁹⁵. In seguito, sia i rapporti politici che le relazioni commerciali tra l'Italia e le ex repubbliche jugoslave si rafforzarono significativamente. Nel nuovo clima, il supporto economico destinato dall'Italia alla minoranza italiana in Slovenia e Croazia si consolidò ulteriormente con una convenzione diretta tra l'Unione Italiana e il Ministero

190 "Italia e Slovenia ora più vicine. Gelo con Zagabria per lo schiaffo al bilinguismo", *L'Unità*, 9 Febbraio 1995, 17.

191 Bucarelli, *La "questione jugoslava"*, 112.

192 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 410-411; Rocchi, Ilaria. "Tremul: diffuso malcontento", *Panorama*, n.7, Aprile 1991, 12-13.

193 Sulla svolta interventista della politica statunitense nel teatro bellico post-jugoslavo si veda ad esempio: Ashbrook John, Bakich Spencer

194 Bucarelli, *La "questione jugoslava"*, 113-114.

195 Mancini, *"La tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia"*, 274-283.

degli Affari Esteri. A ciò corrispose tuttavia un atteggiamento di maggiore attenzione da parte di Roma, tanto che nel 1999, in seguito ad alcune denunce relative a presunti illeciti nella gestione dei fondi dell'Unione Italiana si verificò un blocco temporaneo dei finanziamenti¹⁹⁶.

Risulta invece molto più complicato verificare l'atteggiamento del governo italiano verso le più ridotte e distribuite comunità italiane della Bosnia Erzegovina e della Slavonia. Al di là dell'approvazione della Legge Boniver nelle prime fasi dei conflitti jugoslavi, le informazioni rese al momento reperibili suggeriscono che nella prima metà degli anni Novanta gli interventi riguardassero principalmente la dimensione umanitaria e il sostegno alla ricostruzione, nell'ambito di operazioni che generalmente si rivolgevano alla popolazione in senso più ampio¹⁹⁷. Una delle prime attività di carattere culturale segnalate fu il supporto all'organizzazione della prima rassegna di cinema italiano da parte dell'Associazione dei cittadini di origine italiana di Sarajevo nell'inverno del 1995¹⁹⁸. Un attivismo più diretto – contraddistinto ad esempio dalle prime visite della diplomazia italiana a Stivor – si sarebbe registrato nella seconda metà degli anni Novanta, anche grazie alle spinte provenienti dagli enti locali e dalla società civile italiani.

Al fianco delle strutture dello stato, negli anni del conflitto, si manifestò anche un certo interventismo da parte degli enti locali che nei decenni precedenti avevano allacciato legami sempre più stretti con alcuni dei territori che componevano la federazione jugoslava. Nelle prime settimane di crisi, le regioni del Nord Est italiano che erano parte di Alpe Adria si schierarono apertamente a fianco delle repubbliche secessioniste facendo pressioni sul governo centrale per il riconoscimento di Zagabria e Lubiana¹⁹⁹. Ad ostilità iniziate, nei primi giorni di luglio 1991, ad esempio, le rappresentanze di tali amministrazioni locali si recarono a Lubiana ad incontrare i rappresentanti istituzionali sloveni²⁰⁰. Questo livello di attenzione favorì ulteriormente l'interventismo in favore dei discendenti degli emigrati che vivevano nelle zone colpite dal conflitto. La Regione Veneto si impegnò a operare in sostegno alla zona di Plostine non

196 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 432.

197 Si veda ad esempio Kliček, *Italiani in Slavonia*, 207-213.

198 *130 anni degli italiani in Bosnia-Erzegovina*, 87

199 Bucarelli, *La "questione jugoslava"*, 96-97.

200 "A questa scelta non c'è alternativa"; "Nel caos di Lubiana la delegazione del Nord-est". *Consiglio Provinciale Cronache. Trento*, n.15, luglio 1991, 1-3.

appena questa tornò sotto controllo croato nel 1992 e rilanciò il proprio supporto nel 1995²⁰¹. Richiamati dagli appelli che arrivavano direttamente dalla Bosnia Erzegovina, rappresentanti della Provincia Autonoma di Trento riuscirono a raggiungere Stivor nel settembre 1991, mentre nei mesi e negli anni successivi – mentre le ostilità dilaniavano il paese – si registrarono tentativi da parte di rappresentanti politici trentini di ottenere che lo Stato si impegnasse a proteggere queste popolazioni²⁰². Il rafforzamento di sensi di appartenenza culturali e identitari comuni favorì in quella fase anche interventi di sostegno diretto più consolidati, che contribuirono a rafforzare ulteriormente la presenza degli enti locali. Nel 1994, ad esempio, la regione Veneto promulgò la legge "Interventi per il recupero, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale di origine veneta nell'Istria e nella Dalmazia"²⁰³.

Gli anni del conflitto posero le basi per uno sviluppo della cooperazione decentrata italiana in tutto il contesto post-jugoslavo²⁰⁴, tuttavia risulta evidente che uno specifico settore venne incentivato dalla presenza della minoranza italiana. Si segnalano in questo senso forme di gemellaggio tra il Veneto e l'Istria nel 1994 e inviti alle amministrazioni comunali della regione ad entrare in contatto con le comunità italiane dell'Istria²⁰⁵, che vennero secondo alcune valutazioni spinte anche dalle possibilità economiche che si stavano aprendo nell'area²⁰⁶. Più graduale fu la concretizzazione dell'interessamento della Regione Friuli-Venezia Giulia che portò alla firma di un Protocollo di collaborazione con la Regione Istriana²⁰⁷. Mentre in forme più modeste si definì la collaborazione promossa dalla Provincia autonoma di Trento con la municipalità di Prnjavor, per il sostegno e la ricostruzione post-bellica a Stivor e nei paesi vicini²⁰⁸. Si trattò di un protagonismo

201 "Appello dalla Regione per le popolazioni di origine veneta", *Bellunesi nel mondo*, n.6, Giugno 1995, 15.

202 "Paura a Stivor: ansia per le popolazioni di emigrati trentini", *Trentini nel mondo*, n. 9, settembre 1991; 15. "Editoriale", *Trentini nel mondo* n. 10, 1991 ottobre, p.3. "Garantiamo sicurezza alla comunità di Stivor", *Consiglio Provinciale Cronache* 68, n.21, ottobre 1991, p.2; "Dalla Bosnia", *Trentini nel Mondo*, n.10, ottobre 1992, 6; "Camera dei Deputati, *Interrogazione a risposta scritta : 4/10249 presentata da Gubert Renzo il 23/05/1995 nella seduta numero 186*, disponibile all'URL: http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic4_10249_12.

203 Zilli, *Strumenti di tutela della comunità nazionale italiana autoctona*, 212.

204 Si veda ad esempio *Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano. Bosnia ed Erzegovina*. Spoleto: Litostampa 3b, 1998.

205 "Accordi di gemellaggio siglati con l' Istria", *Bellunesi nel mondo*, n.4, Aprile 1995, 23; "Italiani in Istria e Dalmazia Operanti 41 Comunità", *Bellunesi nel mondo*, maggio 1994, n.5:, 14;

206 Meyer, Georg. "La minoranza italiana in Istria tra regionalismo e pressioni nazionalistiche", *Aggiornamenti sociali* No. 7-8 (1995), 533.

207 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 612.

208 "Stivor riunita attorno alla fontana, *Trentini nel mondo*, n.11, Novembre 1999, 6. "Stivor, disagio e speranza, Speciale progetto solidarietà, *Trentini nel mondo*, 1999, p.4. Seguendo altre vie, la Provincia autonoma di Trento avrebbe in seguito stretto un rapporto di cooperazione decentrata con il comune di Prijedor, evidenziando quanto la presenza di comunità italiane non rappresentasse sempre il criterio principale nella costruzione di questo tipo di relazioni. Si veda <*Trentino con*>: *ricerca valutativa sulle esperienze trentine di*

sempre più deciso che contraddistinse quella stagione e che lasciò in eredità nuove reti di contatti.

L'interventismo delle amministrazioni locali e, in alcuni casi, dello stesso stato, nel corso degli anni novanta venne spesso sollecitato e sostenuto dall'attivismo delle realtà della società civile. L'internazionalizzazione dell'attivismo della società civile emerso tra gli anni Ottanta e Novanta, trovò slancio particolare di fronte a una crisi della portata di quella jugoslava²⁰⁹. L'attenzione alle questioni delle minoranze italiane rappresentò un segmento oggettivamente limitato nell'ambito di una mobilitazione di solidarietà particolarmente ampia. Nelle prime fasi di guerra si registrarono iniziative umanitarie apertamente rivolte agli appartenenti alla minoranza italiana²¹⁰, ma il fatto che l'Istria fosse colpita in modo sostanzialmente indiretto dal conflitto orientò gli sforzi in altre direzioni. In seguito si segnalano soprattutto collaborazioni con appartenenti alla minoranza, o con realtà ad essa vicine, volte ad organizzare lo sforzo di solidarietà. Questo ruolo di "collegamento", per quanto è possibile al momento ricostruire, venne svolto in particolare a Fiume, dove si concentravano molti rifugiati dalla Bosnia e dalle zone interne della Croazia²¹¹.

Nel frattempo, la dissoluzione jugoslava e la transizione post-socialista aprirono per alcune realtà politiche e associative una fase di riposizionamento e ridefinizione delle relazioni con le comunità italiane al di là del conflitto. In continuità con l'attenzione iniziata negli anni Ottanta, un certo sostegno agli italiani della Croazia nel confronto con la politica di Tuđman veniva ad esempio dal Partito Democratico della Sinistra (PDS) di Trieste²¹². Cominciarono nel frattempo ad attivarsi concretamente anche rappresentanti parlamentari della coalizione di centro-destra, composta da Forza Italia, Lega Nord e Alleanza Nazionale²¹³. Nel corso del decennio si articolò inoltre un graduale processo di interessamento diretto delle associazioni degli esuli, simbolicamente inaugurato dalla

cooperazione decentrata (tra comunità), 1987-2012, Trento: Centro per la formazione alla solidarietà internazionale, 2013.

209 Abram, Marco, Bona Marzia "Sarajevo. Provaci tu, cittadino del mondo. L'esperienza transnazionale dei volontari italiani nella mobilitazione di solidarietà in ex-Jugoslavia", *Italia Contemporanea* 280, (2016), 66-93.

210 "Gli italiani vivono nella paura". *L'Adige*, 27 dicembre 1991.

211 Scotti, Giacomo. *Terre di guerre e viaggi di pace : con lo zaino in spalla nei paesi insanguinati della Slavia del sud*, Roma: Odradek, 2015. Formigoni, Marco, Luigi Lusenti, Laura Miani, *Cittadini per la pace*. Milano: ARCI, 1992. Abram, Marco. "I territori italiani nella mobilitazione civile per la ex-Jugoslavia: i caratteri dell'esperienza trentina", *Archivio Trentino*, no. 2 (2014).

212 Tonel, Claudio. "E Roma dimentica gli Italiani di Croazia", *L'Unità*, 12 agosto 1992.

213 Rocchi, Ilaria. "Con dignità e rispetto per se stessi", *Panorama*, n.24, Dicembre 1994, 11.

presenza di alcuni esponenti al vertice di Buie-Umago dell'autunno del 1989 e proseguito con altri incontri nei mesi successivi²¹⁴. Si trattò tuttavia di un processo graduale e non sempre condiviso, che dipendeva dalla convivenza di visioni politiche diverse anche all'interno dell'universo associativo degli esuli²¹⁵. Un esempio piuttosto chiaro venne dalle reazioni all'invito al "Congresso mondiale degli Istriani" del 1995, portatore di specifici significati regionalisti, che alcuni esponenti del mondo esule decisero di discutere, ma che venne rigettato nettamente da altri²¹⁶.

Il contesto dove probabilmente l'attivismo dal basso ebbe maggiore impatto sulla vita delle comunità fu quello promosso dalle associazioni dell'emigrazione nelle zone di guerra in Slavonia e Bosnia Erzegovina. Il livello di consolidamento dei rapporti precedenti e la spinta umanitaria svolsero un ruolo particolarmente significativo sia nel sostegno materiale diretto che nel mobilitare lo Stato e gli enti locali. Tali realtà, ad esempio, rivendicarono un ruolo di primo piano nell'introduzione della Legge Boniver²¹⁷. In seguito si distinsero nel tentativo di portare aiuti materiali, rispondendo in quegli anni anche alle richieste che arrivavano da comunità di origine italiana con le quali non erano stati allacciati precedentemente contatti diretti, come a Sarajevo e Tuzla²¹⁸. Le associazioni dell'emigrazione divennero il tramite principale con la "Nazione madre" in Slavonia ma, soprattutto, in Bosnia Erzegovina. Sembra piuttosto chiaro come l'attivismo della Trentini nel mondo abbia favorito la creazione e il consolidamento delle nuove associazioni di italiani, come nel caso della rifondazione dell'associazione italiana a Tuzla, in Bosnia Erzegovina, quasi scomparsa dopo la fine delle guerra, come Circolo trentino nel 2000²¹⁹. L'Associazione Trentini nel mondo assunse un ruolo di grande rilevanza anche nella ricostruzione post-bellica, sia per quanto riguarda il parziale rientro della popolazione che il supporto economico allo sviluppo. Vennero realizzate campagne di raccolta fondi ad hoc, attivando anche la rete mondiale dei circoli, e ottenendo il supporto

214 Giuricin, *La comunità nazionale italiana*, 373-374.

215 "Contro nuovi muri", *Panorama*, gennaio 1993, 14; Monzali, *Gli italiani di Dalmazia*, 688-701.

216 Si vedano ad esempio le prese di posizione su *L'arena di Pola* nei primi mesi del 1995.

217 "Profughi dalla Croazia di origine bellunese", *Bellunesi nel mondo*, n.11, Dicembre 1991, 10. "Editoriale", *Trentini nel mondo*, n. 10, ottobre 1991, 3.

218 "Dalla Bosnia", *Trentini nel Mondo*, n.10, Ottobre 1992, 6; "Aiuti per Plostine", *Bellunesi nel mondo*, 1993; "Spedizione umanitaria nella ex Jugoslavia", *Voci di Primiero*, n.5, Maggio 1993, 9; "Mano tesa ai connazionali in Bosnja", *Trentini nel mondo* n.3, Marzo 1997, 8.

219 *130 anni degli italiani in Bosnia-Erzegovina*, 82.

della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Provincia autonoma di Trento²²⁰. Tra i risultati più significativi di quell'attivismo rientra certamente l'impegno per la concessione della cittadinanza italiana agli abitanti di Stivor, con un lavoro di assistenza alla popolazione e di sollecitazione nei confronti della diplomazia e del governo italiani, allo scopo di permettere ai trentini di Bosnia di rientrare ai sensi della Legge n.91 del febbraio 1992²²¹.

4. Note conclusive

Il presente elaborato si è concentrato su un contesto geografico più ampio di quello generalmente considerato dagli studi sulle comunità italiane nell'area (post-)jugoslava, nel tentativo di proporre una panoramica e un'analisi preliminare delle configurazioni politiche che incisero sulla transizione vissuta tra gli anni Ottanta e Novanta nei paesi presi in esame dal progetto.

La riflessione ha inteso privilegiare la valorizzazione multiprospettica dei tre "campi" proposti dalla teoria del *Triadic nexus* proposta da Brubaker. Appare piuttosto evidente quanto ognuno di essi riveli divergenze, convergenze, orientamenti ed evoluzioni che è stato possibile in alcuni casi iniziare a tracciare in termini esplorativi, ma che evidentemente richiederanno ulteriori verifiche. Dal punto di vista dello/degli stato/i ospitante/i (il *nationalizing state*), risultano evidenti gli effetti della transizione politica sia in termini di organizzazione dello stato che degli spazi di pluralismo per la negoziazione della posizione delle minoranze nazionali. D'altra parte, sembrano delinearsi alcune continuità nella definizione del rapporto tra autonomia culturale, identità e territorio che hanno contraddistinto sia le repubbliche federate che i paesi post-jugoslavi. Nel complesso del periodo preso in considerazione, le comunità italiane dimostrano soprattutto la crescente mobilitazione nazionale e, in particolare, la sempre maggiore rivendicazione del legame identitario con il territorio nel contesto Alto Adriatico. D'altra parte, nella complessità della transizione, uno sguardo aperto a più contesti suggerisce attenzione alle diverse condizioni e alle conseguenti strategie messe in atto, sia in relazioni alla realtà locale che all'Italia. La politica estera italiana tra gli anni Ottanta e

220 Bonzanin, Rita. "Bosnia, il punto sui progetti di Solidarietà", *Trentini nel mondo*, n.11, Novembre 1998, 4.

221 Si veda Bonzanin, Rita. "Per un centinaio di trentini di Bosnia la cittadinanza italiana è ora più vicina", *Trentini nel mondo*, n.12, Dicembre 1997, 5; Bonzanin, Rita. "Finalmente i trentini di Bosnia riacquistano la propria identità", *Trentini nel mondo*, n.1, Gennaio 1998, 6-7.

Novanta, sembra d'altra parte dimostrare una generale crescita dell'interesse nei confronti delle comunità italiane della regione, per quanto condizionata dalle evoluzioni della politica interna e dagli interessi più generali di posizionamento internazionale del paese. Lo studio dimostra tuttavia anche la necessità di valorizzare un approccio complementare in grado di intrecciare le molteplici spinte promosse da soggetti diversi, allo scopo di comprendere in termini più generali il ruolo italiano nelle diverse fasi.

L'esperienza delle comunità italiane nella fase presa in esame venne condizionata anche dal rapporto tra i tre campi del *Triadic nexus*. Anche in questo caso, le ipotesi che si possono avanzare dal punto di vista relazionale risultano inevitabilmente di carattere orientativo. Gli anni Ottanta rappresentarono una fase di crisi politica, ideologica, economica e sociale che determinarono profonde fratture all'interno del sistema prodotta dal tardo socialismo jugoslavo. In tale contesto si confrontarono spinte riformiste e reazioni conservative, evidenti anche per quanto riguardava i rapporti tra le diverse componenti nazionali che convivevano sulla base del sistema federale riformato nel 1974. Di fronte alle possibilità aperte da tale situazione, la leadership della minoranza italiana reagì proponendo un programma ambizioso come quello della "socializzazione", che risultò probabilmente pregiudicato dalle resistenze di un sistema di potere che non aveva risolto i termini del rapporto tra *Narodi* e *Narodnosti*. In questo quadro è possibile provare a interpretare anche le evoluzioni in Slavonia e Bosnia. La politica di riavvicinamento tra i governi di Roma e Belgrado, invece, sembrò rappresentare principalmente un fattore di stabilità in questa fase, limitando le spinte dell' "external national homeland" almeno fino al 1989. Tuttavia un crescente ruolo dell'Italia sembrò esprimersi attraverso altri canali, come l'attivismo della società civile e degli enti locali, che rappresentarono forze trasformative non trascurabili.

Gli anni Novanta videro una ridefinizione della triangolazione che, per alcune caratteristiche, è arrivata a contraddistinguere la situazione attuale. La dissoluzione della Jugoslavia e i conseguenti conflitti separarono i destini delle comunità italiane dal punto di vista dell'esperienza politica in Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina. L'implementazione del modello stato-nazione pregiudicò le relazioni tra gli stati post-jugoslavi e le comunità, ma la debolezza dei primi, che necessitavano di riconoscimento e supporto internazionale, favorì le possibilità di manovra delle seconde. Le comunità italiane nei diversi paesi - in Bosnia Erzegovina e Slavonia coinvolte più direttamente dai

conflitti – videro nell'Italia un riferimento sempre più imprescindibile. Roma, che attraversava una delicata fase politica interna e di riposizionamento nell'area di insediamento delle minoranze, sembrò alternare momenti di forte interventismo nei confronti dei nuovi stati a momenti più cauti, affiancata e talvolta stimolata dagli attori non-statali. D'altra parte, nel sistema di azione-reazione rilevabile nel caso croato, la convergenza tra kin-state e minoranza, affiancata al supporto di quest'ultima alle forze regionaliste che mettevano in discussione il modello politico etno-centrico promosso dal governo di Zagabria, divenne fattore di particolare preoccupazione per l'HDZ al potere. La definizione di un nuovo equilibrio richiese quindi diversi anni.

Al di là di queste annotazioni conclusive, una definitiva comprensione della natura del *triadic nexus* qui esplicitato e della sua influenza sull'esperienza delle comunità italiane nella regione dovrà passare necessariamente attraverso l'analisi specifica di alcuni singoli passaggi che hanno contraddistinto i due decenni presi in considerazione. In questo senso, inoltre, andrebbe certamente inclusa una maggiore considerazione del *quadratic nexus* e del peso della politica internazionale. Nel complesso, si tratta di operazioni realizzabili esclusivamente attraverso lo studio archivistico della documentazione prodotta dai soggetti coinvolti, che deve essere delegata a futuri studi.

Inquadramento della situazione socio-giuridica, culturale ed economica delle comunità italiane in Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina e nuove prospettive²²²

Autori: Alexandra Tomaselli, Alice Engl e Helena Lupinc, Istituto sui Diritti delle Minoranze-Eurac Research

1 Introduzione

La seconda parte del lavoro di ricerca del progetto “Le comunità italiane nei Balcani: storia recente e nuove traiettorie” propone un’analisi dell’odierno quadro socio-giuridico, culturale ed economico nonché dell’attuale ruolo di quelle che sono diventate le minoranze o comunità nazionali italiane (CNI) in tre paesi, ossia Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina. Contestualmente, si esplora la potenzialità delle politiche estere dell’Italia in qualità di “nazione-madre” (*kin state*) per tali CNI nonché di attore politico di strategica rilevanza in quest’area. A tal fine, il capitolo riporta i risultati della ricerca illustrando la metodologia adottata (sezione 2), la legislazione in vigore nei tre paesi oggetto di studio (sezione 3), la cooperazione transfrontaliera attuata finora (sezione 4) e i risultati della parte empirica della ricerca (sezione 5) chiudendo il capitolo con alcune riflessioni conclusive (sezione 6) e fornendo delle raccomandazioni per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale allo scopo di potenziare la politica transfrontaliera ed internazionale dell’Italia nonché sostenere e migliorare la situazione socio-giuridica, culturale ed economica delle minoranze o comunità nazionali italiane insediate nei tre paesi oggetto di studio (sezione 7).

Si premette, inoltre, che in questo capitolo si utilizzano sia il termine “minoranza nazionale” sia “comunità nazionale” italiana. Ciò poiché il primo viene impiegato nelle legislazioni in vigore in Croazia e Bosnia Erzegovina mentre il secondo è utilizzato

222 Questo capitolo è stato curato da ricercatrici e ricercatori dell’Istituto sui Diritti delle Minoranze di Eurac Research. In particolare, l’autrice della ricerca empirica e del capitolo è Alexandra Tomaselli eccetto la sottosezione 3.1 che è stata scritta da Helena Lupinc e la sezione 4 scritta da Alice Engl e Alexandra Tomaselli. La supervisione scientifica è stata a cura di Günther Rautz (Eurac Research). Si ringraziano Alice Engl, Sergiu Constantin, Johanna Mitterhofer, Elena Chiocchetti e Agnieszka Stawinoga di Eurac Research nonché Marco Abram dell’Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (OBCT) ed Elisa Bertò della Fondazione Museo Storico del Trentino (FMST) per gli utili commenti forniti sia durante la fase dell’impostazione della ricerca empirica sia nella fase di redazione del capitolo, e Helena Lupinc (Eurac Research) che ha curato la trascrizione delle interviste. Un ringraziamento speciale va a tutte le persone intervistate, ed in particolar modo ai membri delle comunità degli italiani, per la loro gentilezza e disponibilità. Infine, si ringraziano Irina M. Cavaion (Centro di Ricerche Scientifiche Capodistria), Elizabeth Craig (Univeristà del Sussex), Emma Lantschner (Università di Graz), David J. Limon (Università di Lubiana) e Antonija Petričušić (Università di Zagabria) per gli articoli scientifici gentilmente condivisi.

nell'ordinamento sloveno (v. sezione 3). Tuttavia, occorre specificare che il vocabolo "minoranza" viene percepito come peggiorativo in tutta la regione,²²³ perciò questo capitolo adopera maggiormente il termine "comunità nazionale italiana" (o CNI).

Secondo i dati disponibili, gli appartenenti alle CNI erano 2.258 in Slovenia al 2002, sebbene si siano dichiarate di madre lingua italiana molte più persone, ossia 3.762;²²⁴ in Croazia, al 2011, erano 17.807 ma dichiarate di madre lingua italiana ben 18.573 persone;²²⁵ in Bosnia Erzegovina si devono utilizzare ancora i dati del 1991,²²⁶ secondo cui la CNI conterebbe 732 persone in tutto.²²⁷

Occorre, infine, ricordare, come già menzionato nel capitolo 2 (v. sezione 3.2) l'Unione Italiana (UI) che è un'associazione (di diritto privato) che funge da riferimento per gli appartenenti alle CNI di Croazia e Slovenia e ammette in qualità di soci "i cittadini sloveni o croati e stranieri di nazionalità e/o di cultura e madrelingua italiana, con residenza stabile in Croazia oppure in Slovenia, associati alle Comunità degli Italiani".²²⁸ Le associazioni (anch'esse di diritto privato) di tali comunità di italiani (CI) in questi due paesi e che afferiscono all'Unione Italiana sono, al momento, 51.²²⁹ In Bosnia Erzegovina, invece, vi sono quattro "associazioni di cittadini di origine italiana".²³⁰

2. Metodologia

2.1 Domanda e sotto-domande di ricerca

Il secondo filone della ricerca presentato in questo capitolo, si è incentrato sulla

223 Craig, Elizabeth. "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans". *Review of Central and East European Law* 46, n.1 (2021): 1-40, 12.

224 Benedetti, Ezio. "La tutela giuridica della minoranza italiana in Slovenia e della minoranza slovena in Italia". In *Analisi. Applicazione e sviluppo della tutela delle minoranze italiane in Slovenia*, a cura di Maurizio Tremul, 13-28. Capodistria: Unione Italiana, 2015, 20.

225 Council of Europe. "Fifth Report submitted by Croatia". Zagabria, Marzo 2019, ACFC/SR/V(2019)008, 162-163.

226 Si noti che sebbene la Bosnia Erzegovina abbia organizzato un censimento nel 2013, i dati sono stati pubblicati solo nel 2016 e riguardano solo i tre popoli costituenti, ossia i Bosgnacchi, Croati e Serbi. Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina". Strasburgo, 9 novembre 2017. ACFC/OP/IV(2017)007, par. 7. Vedasi sezione 3.3.

227 Macchi, Marisa. "Isole Italofone nei Paesi dell'Ex-Jugoslavia". Tesi di Laurea, Università del Litorale, Capodistria, 2013, 33.

228 Unione Italiana. "Presentazione della CNI". Ultima cons. 31 marzo 2021. <https://www.unione-italiana.eu/index.php/it/chi-siamo>.

229 Unione Italiana. "Le Comunità degli Italiani". Ultima cons. 31 marzo 2021. <https://www.unione-italiana.eu/index.php/it/le-comunita-degli-italiani>.

230 A Tuzla e Sarajevo nella Federazione e Banja Luka e Stivor nella Republika Srpska. Vedasi Associazione dei Cittadini Italiani Sarajevo. *Centotrenta anni degli Italiani in Bosnia Erzegovina*. Sarajevo: Ambasciata della Repubblica Italiana in Bosnia Erzegovina, Associazione "Trentini nel Mondo", Intesa San Paolo Banka Sarajevo e Città di Sarajevo, 2013.

seguinte domanda:

- Qual è l'attuale situazione socio-giuridica, culturale ed economica delle comunità italiane in tre paesi dell'area post-jugoslava (Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina)?

Si è successivamente declinata questa domanda di ricerca in altre cinque sotto-domande:

- Qual è l'efficacia della tutela delle comunità nazionali degli italiani (CNI) nei tre diversi paesi oggetto di studio?
- Come sono i rapporti sociali e il senso di aggregazione nelle comunità o associazioni di italiani?
- Qual è il significato e il grado di apprezzamento delle attività culturali di e per tali comunità e associazioni?
- Qual è il ruolo della lingua italiana a livello economico nelle località di insediamento delle CNI, incluso il settore turistico?
- Qual è e quale può essere il ruolo della cooperazione transfrontaliera o internazionale con l'Italia e dell'Italia stessa in qualità di "nazione-madre" (*kin state*) per queste comunità di italiani?

2.2 Approccio metodologico

Al fine di rispondere alle domande di ricerca si è adottata una metodologia giuridica qualitativa, ossia empirica e non strettamente dottrinale,²³¹ facendo anche ricorso alla metodologia qualitativa delle scienze sociali. Ciò era necessario al fine di esaminare le interazioni fra le quattro dimensioni prescelte (giuridica, sociale, culturale ed economica) con cui si è inteso studiare la situazione attuale delle comunità nazionali degli italiani (CNI) e delle comunità o associazioni di italiani (CI). Pertanto, la metodologia ha impiegato due tecniche di ricerca: *in primis*, l'analisi di fonti giuridiche costituite dalla legislazione in vigore nei tre paesi oggetto di studio (Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina), i rapporti degli Stati e del Comitato Consultivo della Convenzione-Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali e del Comitato di Esperti della Carta Europea

231 La metodologia di ricerca giuridica qualitativa, empirica e non strettamente dottrinale, implica un'analisi giuridica che vada oltre lo studio dell'esistenza e dell'applicazione di determinate norme in vigore poiché si incentra anche sulle problematiche che possono sorgere dall'applicazione di tale legislazione o le politiche che ne guidano l'implementazione. Dobinson, Ian, e Francis Johns. "Qualitative Legal Research". In *Research Methods for Law*, a cura di Mike Conville e Wing Hong Chui, 16-45. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2014, 19-21. Ristampa dell'edizione originale del 2007.

delle Lingue Regionali o Minoritarie del Consiglio d'Europa, nonché da dottrina specialistica (v. sezioni 3 e 4); in secondo luogo, la conduzione di interviste qualitative semi-strutturate sia a testimoni privilegiati, sia a membri delle CI nei tre paesi oggetto di studio (Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina). In qualità di testimoni privilegiati sono stati intervistati delegati ed istituzioni che rappresentano e/o operano con tali comunità sia in questi paesi, sia in Italia. La ricerca si è quindi basata sia sulle menzionate fonti giuridiche (dati primari e secondari), sia su fonti empiriche costituite dai dati primari raccolti e risultanti dall'analisi tematica di sedici (16) interviste qualitative semi-strutturate.

2.3 La ricerca empirica

Ai fini della ricerca empirica, si sono selezionati gli interlocutori per le interviste semi-qualitative sulla base del principio non probabilistico (*purposive*) e inclusi inizialmente sedici (16) comunità di italiani e dieci (10) delegati ed istituzioni. Nella selezione delle comunità degli italiani si sono seguiti alcuni criteri oggettivi specificati di seguito di modo che si potesse fornire un'indicazione il più possibile vicina alle realtà delle comunità nazionali italiane (CNI) nei tre diversi paesi. Pertanto, per la scelta delle sedici (16) comunità degli italiani si è seguito il criterio per quote (*quota sample*).²³² Per quanto riguarda i delegati e le istituzioni che rappresentano e/o operano con le CNI sia nei tre paesi oggetto di studio, sia in Italia, si è impiegato il criterio a "valanga" (*snowball sample*).²³³ In altre parole, i delegati e le istituzioni intervistate sono state suggerite da altri intervistati o contatti sulla base del loro ruolo istituzionale sul territorio interessato. In ogni caso, si tratta di delegati ed istituzioni con una grande conoscenza di prima mano della realtà delle CNI e che hanno offerto una visione indicativa.

Per rappresentare il più possibile la realtà delle comunità oggetto di studio e, quindi, selezionare le associazioni o comunità degli italiani (CI) da includere, si sono seguiti criteri numerici, geografici e storici. Le CI selezionate per le interviste erano, quindi, tre (3) per la Slovenia, nove (9) per la Croazia e quattro (4) per la Bosnia Erzegovina. Tale suddivisione era giustificata dalla presenza numerica di appartenenti alla comunità nazionale italiana secondo i dati disponibili relativi ai censimenti dei tre paesi (v. sezione 1). Tuttavia, si volevano condurre più interviste in Bosnia Erzegovina a causa della

²³² Robson, Colin, e Kieran McCartan. *Real World Research*. Chichester: Wiley, 2016, quarta edizione, 280.

²³³ Robson e McCartan, 281.

scarsità di dati secondari (dottrina specialistica) su tali comunità, più abbondanti sugli altri due paesi. Le CI selezionate in Croazia e Slovenia formano parte dell'Unione Italiana (v. sezione 1). Inoltre, per la selezione delle CI da intervistare per la Croazia, si sono seguiti due ulteriori criteri: uno geografico che si specifica di seguito e uno storico relativo alla fondazione delle comunità degli italiani. Pertanto, si sono invitate comunità di italiani delle tre macroaree geografiche di insediamento di tali comunità (Istria-Quarnero, Dalmazia, Moslavina e Slavonia), e, per quanto riguarda l'Istria-Quarnero, ossia la regione che vanta la più grande concentrazione di CI, ci si è incentrati su quelle comunità fondate già a partire dalla fine degli anni Quaranta e che potessero fornire una visione indicativa sia della parte costiera, sia dell'entroterra.

Alle CI così come ai delegati ed istituzioni è stato mandato un invito ad essere intervistati tramite piattaforme online via e-mail (ripetuto fino a tre volte) a partire dal 25 gennaio fino al 25 febbraio 2021. Gli indirizzi e-mail utilizzati per il primo contatto sono stati quelli pubblicati sul sito dell'Unione Italiana oppure forniti da altri intervistati. Per quelle CI che non hanno risposto al secondo invito, oltre ad inviare il terzo invito, si è proceduto ad un contatto telefonico tramite i numeri forniti dal sito dell'Unione Italiana oppure dai siti web delle singole comunità.

Dei 26 invitati (come menzionato, sedici [16] membri di associazioni o comunità di italiani e dieci [10] tra delegati ed istituzioni), sono stati infine intervistati nove (9) membri di associazioni o comunità degli italiani (di cui, 2 in Slovenia, 5 in Croazia e 2 in Bosnia Erzegovina) e sette (7) tra delegati ed istituzioni. Per quanto riguarda la Croazia, si è riusciti a svolgere 1 o più interviste per area geografica (Istria-Quarnero, Dalmazia, Moslavina e Slavonia). Vedasi la seguente tabella 2.1.

	Totale inviti	Totale interviste	Interviste per la realtà slovena	Interviste per la realtà croata	Interviste per entrambe le realtà slovena e croata	Interviste per la realtà bosniaca
Associazioni o comunità di italiani	16	9	2	5		2
Delegati ed istituzioni	10	7	2	3	1	1

Tabella 2.1 – Riepilogo degli inviti e delle interviste qualitative svolte

Le interviste sono state condotte in lingua italiana,²³⁴ tramite piattaforme online (Zoom e Teams) dal 2 febbraio al 5 marzo 2021 (v. sezione 5). Non si è proceduto ad invitare altre comunità o delegati ed istituzioni causa tempistiche del progetto.

Essendo le interviste semi-strutturate, si è dapprima elaborato una griglia con sei domande e dalle tre alle sei sotto-domande a risposta aperta sulla base della rassegna bibliografica (*literature review*) dei rapporti più recenti degli Stati e del Comitato Consultivo della Convenzione-Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali nonché da dottrina specialistica. La griglia delle domande includeva le cinque sotto-domande di ricerca menzionate innanzi suddivise in sei domande sulle percezioni delle persone intervistate nonché dei membri delle diverse CI sui seguenti aspetti: l'autoidentificazione sulla base della lingua materna o della nazionalità o appartenenza "percepita"; l'efficacia della tutela delle CNI (che differisce a seconda del paese ove vivono); i rapporti sociali e il senso di aggregazione nelle CI (sia pre- sia post-pandemia); il significato e l'apprezzamento delle attività culturali di e per tali CI; il ruolo della lingua italiana a livello economico, incluso il settore turistico; la cooperazione transfrontaliera o internazionale con l'Italia (incluse le rappresentanze diplomatiche) e all'interno della regione balcanica; ed, infine, una domanda aperta su eventuali raccomandazioni o suggerimenti ai fini della ricerca o qualche altra informazione o riflessione che le persone intervistate desiderassero aggiungere spontaneamente.

La griglia delle interviste semi-strutturate non è stata condivisa in anticipo con l'eccezione di due casi.²³⁵ Le interviste si sono svolte quasi tutte in modalità faccia a faccia (sebbene via video o telefono)²³⁶ e si è lasciata quella flessibilità tipica delle interviste qualitative semi-strutturate di permettere alle persone intervistate nonché all'intervistatrice di seguire ed approfondire un filone tematico senza seguire rigidamente l'ordine delle domande inserite nella griglia.²³⁷ In alcune interviste con i delegati e le istituzioni si è tralasciata la domanda sulla tutela delle comunità degli italiani per

234 In un caso si è dovuto ricorrere all'inglese.

235 Due persone intervistate si sentivano a disagio a non conoscere le domande in anticipo e perciò la griglia dell'intervista semi-strutturata è stato loro fornita come base per l'intervista. Tuttavia, anche in questi casi l'intervista è avvenuta tramite video o telefono.

236 Tre interviste si sono svolte tramite Teams quindi "telefonicamente" a causa di problemi tecnici (scarsa connessione internet) oppure preferenza della persona intervistata.

237 Robson e McCartan, *Real World Research*, 290-291.

manca di tempo. Tutte le interviste hanno avuto la durata di circa un'ora e sono state registrate solo ai fini della trascrizione delle stesse.

Una volta trascritte, le risposte fornite dalle persone intervistate sono state in seguito analizzate tematicamente tramite la tecnica induttiva dell'emersione delle tematiche ricorrenti codificando le percezioni espresse ma lasciando che fossero i dati a definire i temi.²³⁸ Non si sono utilizzati software per la codificazione (es., NVivo o Atlas.ti) dato il numero ridotto di interviste. I risultati di tali analisi sono riportati nella sezione 5.

2.4 Trattamento dei dati personali

Tutti i dati personali delle persone intervistate sono stati pseudonimizzati ai fini di tutelarle. Pertanto, non si specifica quali associazioni o comunità degli italiani oppure quali delegati o istituzioni si sono infine intervistati. Inoltre, le interviste sono riportate nel presente capitolo con un codice numerico. Ogni persona intervistata ha ricevuto una dettagliata informativa sul progetto di ricerca "Le comunità italiane nei Balcani: storia recente e nuove traiettorie" e sul trattamento dei dati personali ai sensi del Regolamento UE 2016/679 (GDPR), e le è stato chiesto di firmare tre consensi relativi alla partecipazione al progetto, al trattamento dei dati personali (inclusi quelli delle categorie particolari di dati personali ai sensi dell'art. 9 GDPR relativi all'origine etnica) e all'autorizzazione a fare riprese audio e video ai fini della trascrizione delle interviste. Tale informativa conteneva informazioni dettagliate sul progetto e le modalità di ricerca impiegate da Eurac Research, informazioni relative al titolare del trattamento e del *Data Protection Officer* (DPO) e la finalità e la base giuridica del trattamento dei dati personali.

3. Legislazione in vigore

Nei seguenti paragrafi si offre una concisa panoramica della legislazione in vigore che concerne la tutela delle minoranze (o comunità) nazionali in Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina. Lo scopo è quello di fornire un'infarinatura dei sistemi di protezione delle minoranze in questi paesi e come tali sistemi siano applicati nel caso della comunità nazionale italiana anche per meglio inquadrare le diverse questioni emerse dall'analisi delle interviste (v. sezione 5). Pertanto, non si ha qui la pretesa di fornire un'analisi approfondita del quadro giuridico riguardante le minoranze nazionali in questi paesi ma

238 Robson e McCartan, 467-468 e 474.

piuttosto una guida semplificata a tali strumenti di tutela attualmente in vigore e come essi incidano sulla comunità nazionale italiana.

3.1 Slovenia

La Slovenia ha ratificato 15 dei 18 trattati internazionali sui diritti umani²³⁹ e, nell'ambito del Consiglio d'Europa la Slovenia ha ratificato, *inter alia*, la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) nel 1994,²⁴⁰ così come la Convenzione-quadro sulle Protezione delle Minoranze Nazionali nel 1998 e la Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie nel 2000.²⁴¹

La tutela delle minoranze nazionali in Slovenia si basa innanzitutto sulla Costituzione della Repubblica di Slovenia del 1991,²⁴² che, nei suoi articoli 5, 11, 61, 62, 64 e 65 disciplina la protezione delle due "comunità nazionali autoctone" della Repubblica di Slovenia, ossia quella italiana e quella ungherese.²⁴³ Come tale, la comunità nazionale italiana (CNI), che risiede nei comuni di Ancarano, Capodistria, Isola e Pirano, gode di specifici diritti costituzionali, speciali o esclusivi, sia a livello individuale che collettivo, basati sul principio territoriale.²⁴⁴

239 La Slovenia ha firmato ma non ha ancora ratificato il Protocollo Opzionale del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (2008) e la Convenzione Internazionale per la Protezione di Tutte le Persone dalla Sparizione Forzata (2006), mentre non ha né firmato né ratificato la Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie (1990). Unites Nations Human Rights. "Status of Ratification Interactive Dashboard". Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://indicators.ohchr.org/> (cliccando su "Slovenia").

240 Consiglio d'Europa. "Chart of signatures and ratifications of Treaty 005. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms". Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures>.

241 Consiglio d'Europa. "State parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities". Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://www.coe.int/web/minorities/etats-partie>; Consiglio d'Europa. "Chart of signatures and ratifications of Treaty 148, European Charter for Regional or Minority Languages". Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures>

242 Tutti gli articoli della Costituzione della Repubblica di Slovenia che verranno citati di seguito sono tratti dalla traduzione ufficiale della stessa e disponibile online. "Costituzione della Repubblica di Slovenia", Ultima cons. 25 marzo 2021. https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Nastajanje_slovenske_ustave/2011-3ita_Zepna_Ustava_RS.pdf

243 Come ha spiegato Benedetti, "[d]al punto di vista dell'ordinamento interno e della normativa nazionale a tutela delle minoranze la Repubblica di Slovenia suddivide le diverse minoranze nazionali ed etniche residenti in Slovenia in minoranze autoctone (minoranze etniche storiche) e non autoctone (le minoranze che si sono insediate più recentemente nel territorio). Vengono considerate minoranze nazionali autoctone quella ungherese e italiana. La normativa slovena riconosce peraltro uno status giuridico specifico molto simile a quello delle minoranze nazionali autoctone anche alla comunità Rom, la cui posizione, conseguentemente, risulta maggiormente tutelata che nell'ordinamento italiano. Tutte le altre minoranze nazionali sono considerate come non autoctone, conseguentemente il livello di tutela loro accordato risulta notevolmente inferiore, rispetto all'obbligo di protezione che la Repubblica di Slovenia è obbligata a riconoscere alle minoranze nazionali o etniche". Benedetti, "La tutela giuridica della minoranza italiana in Slovenia e della minoranza slovena in Italia", 21. Inoltre, gli appartenenti ad altre comunità, come la comunità germanofona, in particolare i tedeschi di Kočevje e delle cd. "nuove comunità nazionali" (ossia, albanesi, bosniaci, montenegrini, croati, macedoni e serbi) godono – a titolo individuale – non solo dei propri diritti costituzionali ma anche del sostegno negli ambiti culturale, dei mezzi di comunicazione e dell'educazione linguistica. Consiglio d'Europa. "Protezione delle minoranze nazionali in Slovenia". Ultima cons. 8 aprile 2021. <https://www.coe.int/it/web/portal/-/framework-convention-for-the-protection-of-national-minorities-in-slovenia>

244 Mulec, Breda. "Governance pubblica della comunità nazionale italiana nella Repubblica di Slovenia". In *Analisi. Applicazione e sviluppo della tutela delle minoranze italiane in Slovenia*, a cura di Maurizio Tremul, 29-53. Capodistria: Unione Italiana, 2015, 30-36.

In termini di espressione di appartenenza nazionale, la Costituzione definisce che “ognuno ha diritto di esprimere liberamente l’appartenenza alla propria nazione o comunità nazionale, di sviluppare e di esprimere la propria cultura e di usare la propria lingua e scrittura” (art. 61). A livello linguistico, lo Stato sloveno definisce la lingua italiana, nonché quella ungherese, come lingue ufficiali nei territori dei comuni dove vi risiedono le rispettive comunità nazionali (art. 11). Nei modi che devono venire stabiliti dalla legge (ordinaria), ognuno ha diritto ad usare la propria lingua e scrittura nell’esercizio dei propri diritti e doveri e nei procedimenti di fronte agli organi statali e ad altri organi che esercitano un servizio pubblico (art. 62). Infine, ai sensi dell’art. 64, co. 1, “[a]lle comunità nazionali autoctone italiana e ungherese e ai loro appartenenti è garantito il diritto al libero uso dei propri simboli nazionali e, ai fini della conservazione della propria identità nazionale, all’istituzione di organizzazioni e allo sviluppo di attività economiche, culturali nonché nella ricerca scientifica e di attività nel settore della pubblica informazione e dell’editoria. In conformità della legge alle due comunità nazionali e ai loro appartenenti spetta il diritto all’educazione e all’istruzione nella propria lingua nonché alla formazione e allo sviluppo di tale educazione e istruzione. La legge stabilisce i territori entro i quali è obbligatoria l’istruzione scolastica bilingue. Alle due comunità nazionali e ai loro appartenenti è assicurato il diritto alla cura dei rapporti con la propria nazione madre e con i rispettivi Stati”.

Lo Stato sostiene materialmente e moralmente la realizzazione di questi diritti, garantendo che “[n]ei territori ove vivono le due comunità, i loro appartenenti istituiscono comunità autogestite per l’attuazione dei propri diritti. Su loro proposta lo Stato ha la facoltà di autorizzare le comunità autogestite delle comunità nazionali a esercitare determinate funzioni di competenza dello Stato, assicurando i mezzi per la loro realizzazione” (art. 64, co. 2).

Inoltre, l’art. 64, co. 3, della Costituzione garantisce anche la partecipazione politica di tali minoranze, ossia che “[I]e comunità nazionali sono direttamente rappresentate negli organi rappresentativi dell’autonomia locale e nella Camera di Stato”.²⁴⁵ Essa

245 È previsto dall’art. 80 della Costituzione della Repubblica di Slovenia che “[n]ella Camera di Stato è sempre eletto un deputato appartenente alla comunità nazionale italiana e un deputato appartenente alla comunità nazionale ungherese. Il sistema elettorale è disciplinato dalla legge approvata dalla Camera di Stato con la maggioranza dei due terzi dei voti di tutti i deputati”. In totale, sono 90 i deputati eletti alla Camera di Stato. In particolare, in Slovenia vi è un sistema di doppio voto per gli appartenenti alle due comunità nazionali autoctone italiana e ungherese. Nello specifico, gli appartenenti a una o l’altra di queste comunità nazionali possono votare sia per eleggere i deputati candidati nei partiti politici in modo proporzionale come tutti gli altri cittadini sloveni, sia votare per eleggere il loro rappresentante alla Camera di Stato secondo un sistema maggioritario. Questo sistema ha ricevuto anche l’avvallo della Corte Costituzionale slovena nella sentenza U-I-283/94. Marko, Joseph e Sergiu Constantin. “Against marginalization. The right to effective participation”. In *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance. History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, a cura di Joseph

definisce che "la posizione e il modo di attuazione dei diritti della comunità nazionale italiana e rispettivamente quella ungherese nei territori ove vivono, gli obblighi delle comunità locali autogestite diretti all'attuazione di tali diritti, nonché quei diritti che vengono attuati dagli appartenenti alle due comunità nazionali anche fuori da tali territori sono stabiliti dalla legge. I diritti di entrambe le comunità nazionali e dei loro appartenenti sono garantiti indipendentemente dal numero degli appartenenti alle due comunità" (art. 64, co. 4).

Infine, la Costituzione stabilisce che "[l]e leggi, altre norme e atti generali, inerenti all'attuazione dei diritti e alla posizione esclusiva riconosciuti dalla Costituzione alle comunità nazionali, non possono essere approvati senza il consenso dei rappresentanti delle comunità nazionali" (art. 64, co. 5).

Oltre alla normativa nazionale, i processi decisionali della CNI sono regolati anche dagli Statuti dei quattro comuni di Ancarano, Capodistria, Isola e Pirano. Le cd. Comunità Autogestite della Nazionalità Italiana (CAN)²⁴⁶ sono un soggetto di diritto pubblico costituite a livello comunale nei quattro municipi menzionati innanzi e che, a loro volta, su base delegataria, hanno formato la Comunità Autogestita Costiera della Nazionalità Italiana (CAN Costiera).²⁴⁷ Le prime sono interlocutrici dei Comuni, la seconda dello Stato. Le CAN, quindi, ricoprono il ruolo di mediazione tra la Camera di Stato, governo e altri organi statali sloveni e la CNI in Slovenia.²⁴⁸ Inoltre, su proposta delle CAN, lo Stato sloveno ha anche la facoltà di autorizzare le stesse a svolgere determinate mansioni di sua competenza, seppur è bene precisare che questo diritto non è stato ancora esercitato. Le CAN sono inoltre co-fondatrici delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie in lingua italiana che operano nei territori nazionalmente misti²⁴⁹ dei Comuni dove vive la CNI.

Per quanto riguarda la rappresentanza locale, il 10% dei seggi nei Consigli comunali

Marko e Sergiu Constantin, 340-395. London: Routledge, 2019, 370.

246 Vedasi la Legge sulle Comunità Autogestite delle Nazionalità, Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 65/1994. Traduzione disponibile online sul sito web della Can di Ancarano. Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://can-ancarano.si/wp-content/uploads/2019/06/Legge-sulle-CAN.pdf>.

247 CAN Costiera. "La CAN Costiera". Ultima cons. 25 marzo 2021. <http://www.cancostiera.org/la-can-costiera.html>

248 Mulec, "Governance pubblica della comunità nazionale italiana nella Repubblica di Slovenia".

249 I cd. "territori nazionalmente misti" sono quei comuni che sono definiti come tali dai propri Statuti, ossia Koper-Capodistria, Izola-Isola e Piran-Pirano nel caso della CNI. Art.5 della Legge sull'Istituzione dei Comuni e la determinazione delle loro aree, Gazzetta Ufficiale della

nei quali risiede la CNI²⁵⁰ è assicurato alla CNI stessa. In aggiunta, il Sindaco, oppure un Vicesindaco, deve essere un esponente della CNI e viene nominato tra i consiglieri al seggio specifico per la CNI.²⁵¹

La Legge sull'Autogoverno delle Comunità Nazionali²⁵² consente alla CNI di promuovere e organizzare attività culturali, di ricerca, informazione, editoria ed economiche, nonché di istituire organizzazioni e istituzioni pubbliche al fine di promuovere e salvaguardare lo sviluppo della formazione per i membri della CNI. Inoltre, ai sensi della legislazione slovena sull'istruzione, la Legge sull'Autogoverno delle Comunità Nazionali sostiene il coinvolgimento delle autorità locali nella pianificazione e nell'organizzazione nell'ambito educativo, sempre in considerazione della natura mista del territorio Litorale sloveno.²⁵³

In termini di finanziamento delle autorità di autogoverno delle CNI, esso è garantito dal bilancio della Repubblica di Slovenia che va ad aggiungersi ai bilanci dei quattro comuni. Il ruolo di sostegno morale e finanziario verso la CNI è ricoperto dall'Ufficio sloveno per le Minoranze Nazionali. Quest'ultimo monitora, supervisiona, media, analizza e salvaguarda le varie attività e relazioni che nascono alla base della medesima Legge.²⁵⁴

È peraltro doveroso aggiungere che l'Assemblea Nazionale (la camera bassa o dei deputati del Parlamento sloveno)²⁵⁵ ha istituito nel 2001 una Commissione speciale per le Comunità Nazionali che è tuttora in funzione e svolge un ruolo consultivo nei confronti dell'Ufficio per le Minoranze Nazionali. In tal modo i rappresentanti politici della CNI fruiscono di un maggior coinvolgimento nei processi decisionali che li riguardano.²⁵⁶

Ai sensi dell'art. 11 della Costituzione slovena, come menzionato innanzi, l'italiano è la lingua ufficiale nei territori ove risiede la CNI. La legge sull'uso pubblico della lingua slovena, quindi, garantisce l'uso pubblico dell'italiano in via paritetica in tutti gli ambiti

250 Ossia nei comuni di Ancarano, Capodistria, Isola e Pirano.

251 Mulec, "Governance pubblica della comunità nazionale italiana nella Repubblica di Slovenia".

252 Legge sulle Comunità Autogestite delle Nazionalità, Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 65/1994.

253 Benedetti, Ezio. "La tutela giuridica della minoranza italiana in Slovenia e della minoranza slovena in Italia", 19-28.

254 Benedetti, 19-28.

255 Repubblica di Slovenia. "Assemblea Nazionale". Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://www.gov.si/it/organi-dello-stato/assemblea-nazionale>.

256 Benedetti, La tutela giuridica della minoranza italiana in Slovenia e della minoranza slovena in Italia, 19-28.

della vita sociale.²⁵⁷ Pertanto, il diritto al bilinguismo visibile si manifesta tramite insegne e cartelli bilingui, avvisi e altre indicazioni in entrambe le lingue, nonché nei settori della pubblica amministrazione e della giustizia. Qualora un cittadino volesse fare uso della lingua italiana, la pubblica amministrazione è tenuta a comunicare in tale lingua. Inoltre, la pubblica amministrazione deve provvedere anche a rilasciare qualsiasi atto legale o altro documento in modo bilingue. I procedimenti amministrativi si svolgono sempre nelle due lingue co-ufficiali, anche se non esplicitamente richieste dalle parti coinvolte. Inoltre, gli appartenenti alla CNI hanno diritto di usare la propria lingua madre in tutti i procedimenti, anche al di fuori dei territori nazionalmente misti, in tal caso usufruendosi di un interprete. Nel territorio nel quale la lingua italiana è riconosciuta come ufficiale, l'accesso agli impieghi pubblici è subordinato dalla comprovata conoscenza della lingua italiana.²⁵⁸ Le carte di identità,²⁵⁹ i passaporti,²⁶⁰ e i visti²⁶¹ sono rilasciati in versione trilingue (sloveno, italiano e inglese), mentre patenti di guida e libretti sanitari sono bilingui. Tutti coloro che risiedono nel territorio nazionalmente misto, a prescindere dal gruppo nazionale di appartenenza, sono tenuti ad avere documenti bilingui o multilingui.²⁶²

Riguardo ai mezzi di comunicazione, la CNI in Slovenia dispone di un'emittente radiofonica (Radio Capodistria)²⁶³ e di un'emittente televisiva (TV Koper-Capodistria)²⁶⁴ che trasmettono in lingua italiana. Il Programma per la comunità nazionale italiana viene finanziato in parte con fondi provenienti dal bilancio statale e in parte con altre risorse.²⁶⁵

Nei quattro comuni ove risiede la CNI vi è la presenza di scuole dell'infanzia²⁶⁶,

257 Cfr. Legge sull'amministrazione statale (ZDU-1-UPB4), Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 113/2005.

258 Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 24/2006.

259 Cfr. art. 6 della Legge sulle Carte d'Identità (ZOIzk-UPB2), Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 71/2008.

260 Legge sui Passaporti (testo consolidato ufficiale), Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 3/06).

261 Legge sui Cittadini Stranieri (ZTuj-2) (testo consolidato ufficiale), Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 64/09).

262 Cfr. art. 23, co. 5, della Legge sul Registro di Stato Civile (ZmatR-UPB2), Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 11/2011, che disciplina il rilascio di estratti e certificati del registro di stato civile regolarmente redatti sia in sloveno che nella lingua della

263 "Radio Capodistria". Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://www.rtv slo.si/radio-capodistria>.

264 "TV Koper-Capodistria". Ultima cons. 25 marzo 2021. <https://www.rtv slo.si/tv-capodistria>.

265 Legge sull'Agenzia di Stampa Slovena (ZSTAgen), Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (*Uradni list*) n. 50/2011.

266 Nell'anno scolastico 2011/12 i tre asili di lingua italiana ("Delfino Blu" di Capodistria, "L'Aquilone" di Isola e "La Coccinella" di Portorose) avevano raggiunto complessivamente le 438 iscrizioni. Mulec, "Governance pubblica della comunità nazionale italiana nella Repubblica di Slovenia", 38.

primarie²⁶⁷ e secondarie²⁶⁸ con insegnamento in lingua italiana. Nelle scuole ove la lingua d'insegnamento è quella italiana, le materie vengono impartite in lingua italiana e la lingua slovena è materia obbligatoria, mentre nelle scuole ove la lingua di insegnamento è lo sloveno, è viceversa, ossia le materie sono impartite in sloveno e l'italiano viene insegnato come materia obbligatoria.²⁶⁹ I certificati e gli altri documenti rilasciati dalle scuole ove la lingua dell'insegnamento è l'italiano devono essere bilingue.²⁷⁰

Le organizzazioni della CNI partecipano a progetti di sviluppo finanziati con fondi nazionali ed europei. L'art. 5 della Legge sull'utilizzo degli importi riscossi a titolo di capitale di acquisto, in applicazione della Legge sulla trasformazione della proprietà delle imprese (ZUKLPP), ha tuttavia reso disponibili fonti di finanziamento particolari volte a garantire una base economica alla comunità nazionale italiana, destinando sia a quest'ultima che alla comunità nazionale ungherese il 2,5% dei capitali di acquisto riscossi in seguito a operazioni di privatizzazione.²⁷¹

Anche il bilinguismo in sé può apportare vantaggi economici. Per la CNI, la conoscenza della lingua italiana può avere un importante ruolo in relazione con la "nazione-madre", ossia l'Italia, con la quale vi sono possibili e frequenti collaborazioni transfrontaliere. Nel 2009, l'Italia era il secondo più importante mercato d'esportazione per la Slovenia (11,6% dell'esportazione totale).²⁷²

Per quanto riguarda l'implementazione della tutela, in linea generale, il Comitato Consultivo della Convenzione-quadro sulla Protezione delle Minoranze afferma che la Slovenia dispone di un buon livello di protezione delle minoranze nazionali. Nonostante ciò, vi sono dissensi riguardo l'implementazione di tali normative. Tra questi, viene segnalato il mancato uso della lingua italiana negli ambiti della vita sociale a livello locale

267 Nell'anno scolastico 2011/12 le scuole elementari (SE "Dante Alighieri" di Isola, SE "Pier Paolo Vergerio il Vecchio" di Capodistria con relativi distaccamenti di Samedella, Bertocchi e Crevatini e SE "Vincenzo e Diego de Castro" di Pirano con relativi distaccamenti di Lucia, Sicciole e Strugnano), erano complessivamente frequentate da 411 alunni. Mulec, 38.

268 Nell'anno scolastico 2011/12 le scuole medie con insegnamento in lingua italiana (Ginnasio "Antonio Sema" di Pirano, il Ginnasio "Gian Rinaldo Carli" di Capodistria e la Scuola media "Pietro Coppo" di Isola a indirizzo tecnico-professionale) contavano un numero complessivo di iscritti pari a 142 alunni. Mulec, 38.

269 Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (Uradni list), n. 35/2001.

270 Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia (Uradni list), n. 35/2001.

271 Mulec, "Governance pubblica della comunità nazionale italiana nella Repubblica di Slovenia".

272 Limon, David e Sonja Novak Lukanovič "Does bilingualism have an economic value in the ethnically mixed regions of Slovenia?". *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 38, n. 8 (2017): 659-670.

e la qualità dell'istruzione offerta nella lingua minoritaria.²⁷³ Sebbene siano state adottate misure ai fini di rafforzamento del bilinguismo nelle aree nazionalmente miste, queste non vengono applicate in modo efficace presso le amministrazioni locali. I servizi di base operano prettamente in lingua slovena e vi è un uso maggiore della lingua slovena rispetto all'italiana.²⁷⁴ Riguardo l'istruzione, le qualificazioni degli insegnanti di lingua italiana sono sostenute da corsi di formazione aggiuntivi, ed il materiale scolastico e altre iniziative di natura scolastica non considerano, o lo fanno solo in parte, l'aspetto storico della CNI in Slovenia.²⁷⁵ Inoltre, il Comitato Consultivo suggerisce di consolidare la competenza riguardante i diritti umani, inclusi quelli delle minoranze, in un apposito ministero, incorporando le istituzioni già esistenti al fine di migliorare le politiche anche nei confronti delle minoranze nazionali. Riguardo ai mezzi di comunicazione, ci sono perplessità da parte della CNI per una riduzione dei finanziamenti, come anche del personale, che danneggia la programmazione dei contenuti. Per di più, in conseguenza a tali riduzioni, la CNI teme di essere esclusa dai processi decisionali riguardo ai contenuti e alla programmazione come tale.²⁷⁶ Nonostante ciò, gli appartenenti alla CNI in Slovenia aderiscono a vari programmi e attività transfrontaliere formulate dall'Unione Europea.²⁷⁷ D'altro canto, il Comitato di Esperti della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie osserva un atteggiamento proattivo riguardo all'implementazione delle legislazioni in vigore da parte delle autorità slovene.²⁷⁸ Tuttavia, raccomanda un maggiore dialogo tra le autorità slovene e la CNI riguardo all'uso pubblico della lingua italiana al fine di applicare efficacemente la legislazione sul bilinguismo nelle aree ove è insediata la CNI.²⁷⁹ Sull'istruzione, infine, il Comitato di Esperti ravvisa ancora delle difficoltà

273 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Slovenia". Strasburgo, 25 gennaio 2018, ACFC/OP/IV(2017)003, par. 3.

274 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Slovenia", par. 70.

275 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Slovenia", par. 48.

276 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Slovenia", par. 63.

277 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Slovenia", par. 99.

278 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Slovenia. 4th monitoring cycle". Strasburgo, 16 aprile 2014, ECRML(2014)5, par. 27.

279 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Slovenia. 4th monitoring cycle", par. 40.

nell'approvazione dell'equipollenza dei titoli di studio conseguiti all'estero.²⁸⁰

3.2 Croazia

A livello internazionale, la Croazia ha ratificato 15 dei 18 trattati in tema di diritti umani,²⁸¹ mentre, nell'ambito del Consiglio d'Europa la Croazia ha ratificato, *inter alia*, la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) nel 1997.²⁸² Più specificatamente sulle minoranze, la Croazia ha ratificato sia la Convenzione-quadro sulle Protezione delle Minoranze Nazionali, sia la Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie alla fine degli anni Novanta.²⁸³ A tali strumenti internazionali si somma il corpus normativo statale della tutela delle minoranze (o comunità) nazionali attualmente in vigore e costituito dalla Costituzione della Repubblica di Croazia del 1990 e successive modificazioni, soprattutto la riforma del 2010,²⁸⁴ ed alcune leggi *ad hoc*: la Legge Costituzionale sui Diritti delle Minoranze Nazionali del 2002,²⁸⁵ che ha abrogato e sostituito la precedente Legge Costituzionale sui Diritti Umani e le Libertà Fondamentali e i Diritti delle Comunità o Minoranze Etniche e Nazionali del 1991;²⁸⁶ la Legge sull'Uso della Lingua e della Scrittura delle Minoranze Nazionali e la

280 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Slovenia. 4th monitoring cycle", par. 187.

281 La Croazia non ha firmato né ratificato il Protocollo Opzionale del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (2008) e la Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie (1990), mentre ha firmato ma non più ratificato la Convenzione Internazionale per la Protezione di Tutte le Persone dalla Sparizione Forzata (2006). United Nations Human Rights. "Status of Ratification Interactive Dashboard". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://indicators.ohchr.org/> (cliccando su "Croatia").

282 Consiglio d'Europa. "Chart of signatures and ratifications of Treaty 005. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms". Ultima cons. 16 marzo 2021. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures>.

283 Consiglio d'Europa. "State parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities". Ultima cons. 16 marzo 2021. <https://www.coe.int/web/minorities/etats-partie>; Consiglio d'Europa. "Chart of signatures and ratifications of Treaty 148, European Charter for Regional or Minority Languages". Ultima cons. 16 marzo 2021. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures>.

284 Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia (*Narodne Novine*) n. 56 del 1990 e successive modificazioni, in particolare quelle contenute nella Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia (*Narodne Novine*) n. 85 del 2010 e nella delibera della Corte costituzionale n. 5 del 15.01.2014. La traduzione e la terminologia in italiano delle leggi croate di tutela delle minoranze, nonché dei loro articoli, è stata tratta da Zilli, Silvano (a cura di). *La Comunità nazionale italiana autoctona negli Statuti delle Città e dei Comuni bilingui della Regione Istriana*. Rovinj-Rovigno: Consiglio della minoranza nazionale italiana autoctona della Regione Istriana - Vijeće autohtone talijanske nacionalne manjine e Istarska županija, 2017.

285 Legge Costituzionale sui Diritti delle Minoranze Nazionali (*O Pravima Nacionalnih Manjina*), Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia (*Narodne Novine*) n. 155 del 2002 e successive modificazioni, soprattutto quelle contenute nella Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia (*Narodne Novine*) n. 47 del 2010 e la delibera e il decreto della Corte costituzionale n. 80 del 28.06.2010 e n. 93 del 10.08.2011. Per un'analisi approfondita del testo della Legge Costituzionale sui Diritti delle Minoranze Nazionali si rimanda a Petričušić, Antonija. "Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia". *European Yearbook of Minority Issues* 2 (2002/3): 607-629 e Bandov, Goran. "Minority Rights in Croatia – From Independence of Croatia until 2010". *S&F Sicherheit und Frieden S+F* 29, n. 3 (2011): 190-195.

286 Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia (*Narodne Novine*) n. 65 del 1991 e successive modificazioni. Sull'evoluzione storica della tutela delle minoranze in Croazia vedasi Petričušić, "Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia", Bandov, "Minority Rights in Croatia – From Independence of Croatia until 2010", Kuntić, Dario. "Minority Rights in Croatia", *Croatian International Relations Review* 9, n. 30-31 (2003): 33-39 e Petsinis, Vassilis. "Croatia's Framework for Minority Rights: New Legal Prospects within the Context of European Integration". *Ethnopolitics* 18, n. 4 (2013): 379-382. Per altre leggi o riforme che influiscono sulla tutela delle minoranze nazionali e la sua applicazione in Croazia, es., la Legge sui Registri dei Consigli, Coordinamento dei Consigli e Rappresentanti delle Minoranze Nazionali (*Zakon O Registru Vijeća, Koordinacija Vijeća I Predstavnik Nacionalnih Manjina*, Gazzetta

Legge sull'Educazione e Istruzione nella Lingua e nella Scrittura delle Minoranze Nazionali del 2000.²⁸⁷

In particolare, i Principi Fondamentali nel preambolo della Costituzione croata riconoscono, a seguito della riforma del 2010, ventidue minoranze che vivono entro i suoi confini annoverando che “[...] la Repubblica di Croazia viene costituita come stato nazionale del popolo croato e stato degli appartenenti alle minoranze nazionali: Serbi, Cechi, Slovacchi, Italiani, Ungheresi, Ebrei, Tedeschi, Austriaci, Ucraini, Ruteni, Bosniaci, Sloveni, Montenegrini, Macedoni, Russi, Bulgari, Polacchi, Rom, Rumeni, Turchi, Valacchi, Albanesi e altri suoi cittadini ai quali viene garantita la pariteticità rispetto ai cittadini di nazionalità croata e l’attuazione dei diritti nazionali in conformità con le norme democratiche dell’ONU e dei paesi del mondo libero.”²⁸⁸ Inoltre, la Costituzione croata permette l’uso ufficiale di un’altra lingua in alcune unità locali da individuarsi secondo ulteriori prescrizioni di legge (art. 12; vedasi si seguito), sancisce la pariteticità degli appartenenti a tutte le minoranze nazionali, la possibilità di eleggere propri rappresentanti al Parlamento croato, l’uso della propria lingua e scrittura e l’autonomia culturale (art. 15) e garantisce l’uguaglianza di tutte le comunità religiose e la laicità dello stato (art. 41).

Tuttavia, è la Legge Costituzionale sui Diritti delle Minoranze Nazionali del 2002 che annovera lo spettro più ampio dei diritti che costituiscono il sistema di protezione dell’identità culturale delle minoranze in Croazia.²⁸⁹ Questa legge è frutto sia dell’adesione al Consiglio d’Europa, sia dell’Accordo di Stabilizzazione e Accessione previo all’entrata nell’Unione Europea, poi avvenuta nel 2013. Pertanto, questa legge riflette in gran parte i diritti riconosciuti alle minoranze (nazionali) nella Convenzione-quadro sulle Protezione

ufficiale della Repubblica di Croazia [*Narodne Novine*] n. 80 del 2011 e successive modificazioni) vedasi Jakešević, Ružica, Siniša Tatalović e Tomislav Lacović. “Oblici političkog predstavnništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problem funkcionalnosti vijeća i predstavnika (Forme di rappresentanza politica delle minoranze nazionali in Croazia – Questioni di funzionalità dei Consigli e dei Rappresentanti), *Političke perspektive – Časopis za istraživanje politike* 5, n. 3 (2016): 9-37, Council of Europe. “Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia” e Council of Europe. “European Charter for Regional or Minority Languages. Report of the Committee of Experts presented to the Committee of Ministers of the Council of Europe in accordance with Article 16 of the Charter, Sixth Report, Croatia”. Strasburgo, 10 marzo 2020, MIN-LANG(2019)18. Per altre analisi recenti sull’effetto della tutela delle minoranze in Croazia per es., sulle interrelazioni tra le minoranze, vedasi Gregurović, Margareta. “Minority Status Effect: Ethnic Distance and Attitudes towards Ethnic Minorities in Eastern Croatia and Vojvodina”. In *Ethnic Groups at the Beginning of the 21st Century*, a cura di Tamara Lukić e Aleksandra Terzić, 42-56. Novi Sad: Faculty of Sciences, Department for Geography, Tourism and Hotel Management, 2018; e, sull’autonomia culturale, Yupsanis, Athanasios. “Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?”. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 12, n. 1-2 (2019): 83-112.

287 Legge sull’Uso della Lingua e della Scrittura delle Minoranze Nazionali (*Zakona O Uporabi Jezika I Pisma Nacionalnih Manjina U Republici Hrvatskoj*) e Legge sull’Educazione e Istruzione nella Lingua e nella Scrittura delle Minoranze Nazionali (*Zakona O Odgoju I Obrazovanju Na Jeziku I Pismu Nacionalnih Manjina*), Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia (*Narodne Novine*) nn. 51 e 56 del 2000.

288 Zilli, *La Comunità nazionale italiana autoctona negli Statuti delle Città e dei Comuni bilingui della Regione Istriana*, 9.

289 Bandov, “Minority Rights in Croatia – From Independence of Croatia until 2010”, 191.

delle Minoranze Nazionali menzionata innanzi.²⁹⁰

La Legge Costituzionale sui Diritti delle Minoranze Nazionali riafferma parte dei diritti costituzionalmente garantiti alle minoranze e garantisce la tutela contro la discriminazione nei confronti delle minoranze (artt. 3 e 4); la natura sia individuale, sia collettiva dei diritti delle minoranze (art. 4); l'uso privato e pubblico della lingua di minoranza (artt. 7, 9 e 10), nonché il suo uso paritetico secondo le prescrizioni dell'art.12 (vedasi di seguito); l'istruzione in lingua di minoranza dalle scuole d'infanzia fino alle medie superiori (artt. 7 e 11); l'autonomia culturale (art. 7); la salvaguardia della propria religione e delle istituzioni religiose (artt. 6, 7 e 16); la toponomastica (art. 13); l'uso di simboli ed emblemi (art.14); l'istituzione di associazioni e fondazioni culturali nonché di altro tipo (art. 15); la cooperazione transfrontaliera con le "nazioni-madre" (art. 16);²⁹¹ i mezzi di informazione in lingua di minoranza (artt. 7, 17 e 18); la rappresentanza negli organismi rappresentativi a livello statale e locale (artt. 7 e 20), nonché negli organismi amministrativi e giudiziari e nel Parlamento (*Sabor*) croato (artt. 7, e 19-22); i Consigli e i Rappresentanti delle Minoranze Nazionali locali (artt. 23-34) e il Consiglio per le Minoranze Nazionali (artt. 35 e 36).²⁹² In particolare, l'art.19 di questa legge riserva fino ad 8 seggi nel Parlamento croato ai rappresentanti delle minoranze da eleggere nelle unità elettorali speciali. Le minoranze che costituiscono almeno il 1,5% della popolazione croata hanno diritto fino a tre seggi, mentre quelle al di sotto del 1,5% fino a quattro seggi (art.19, commi 2, 3 e 4). L'ulteriore suddivisione è disciplinata dalla legge elettorale secondo cui la minoranza italiana ha un seggio riservato presso il Parlamento croato.²⁹³ Un altro strumento di partecipazione politica è rappresentato dai Consigli delle Minoranze Nazionali che posso essere stabiliti laddove gli appartenenti alle singole minoranze rappresentino almeno l'1,5% nell'intera popolazione in un'unità di autogoverno, siano più di 200 in un'unità di autogoverno locale oppure più di 500 in un'unità di autogoverno regionale (art.24, co. 1). Tali consigli hanno essenzialmente poteri consultivi e hanno, *inter alia*, diritto a proporre misure per promuovere la minoranza agli organismi dell'unità

290 Petričušić, "Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia", 607.

291 Occorre specificare che l'art. 16 si riferisce ai "popol[i] con il qual[i] [le minoranze] condividono le stesse caratteristiche etniche, linguistiche, culturali e/o religiose" e non al termine "nazione-madre".

292 Per un'analisi dettagliata di queste legge vedasi Petričušić, "Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia" e Bandov, "Minority Rights in Croatia – From Independence of Croatia until 2010".

293 Vedasi dettagli in Bandov, "Minority Rights in Croatia – From Independence of Croatia until 2010", 193.

dell'autogoverno di riferimento oppure a livello statale e ad essere informati su quelle questioni che riguardano la minoranza nazionale e che siano in discussione presso gli organi rappresentativi dell'unità dell'autogoverno (art. 30, co.1).²⁹⁴

Riguardo le due leggi ordinarie sull'uso della lingua e sull'istruzione in lingua di minoranza menzionate innanzi, la Legge sull'Uso della Lingua e della Scrittura delle Minoranze Nazionali regola le condizioni relative a tali usi nel caso in cui una lingua di minoranza venga considerata paritetica. Ai sensi dell'art. 12 della Legge Costituzionale sui Diritti delle Minoranze Nazionali l'uso di una lingua di minoranza può divenire paritetica (ossia, ufficiale) quando gli appartenenti ad una singola minoranza nazionale costituiscono almeno un terzo degli abitanti di una unità di autogoverno locale, quando ciò sia stato stabilito da trattati internazionali oppure prescritto dagli statuti delle unità di autogoverno locale o regionale.²⁹⁵ Pertanto, l'uso paritetico della lingua di minoranza si basa su un principio territoriale²⁹⁶ a livello di unità di autogoverno locale.²⁹⁷ Inoltre, la Legge sull'Uso della Lingua e della Scrittura delle Minoranze Nazionali disciplina le altre condizioni per utilizzare la lingua in organi rappresentativi ed esecutivi (artt. 7 e 8), nella documentazione pubblica al servizio del cittadino (art. 9), nella toponomastica (art. 10), così come negli organi della pubblica amministrazione a livello locale e regionale e quelli giurisdizionali di prima istanza (artt. 11-18).

La Legge sull'Educazione e Istruzione nella Lingua e nella Scrittura delle Minoranze Nazionali integra la legislazione nazionale riguardo le condizioni per la fondazione, lo status giuridico e la gestione di istituzioni scolastiche dalla scuola dell'infanzia alle medie superiori ove si insegna la lingua e la scrittura della minoranza nazionale. Il sistema scolastico croato prevede tre modelli o forme di istruzione nella lingua e scrittura della minoranza, ossia i modelli A, B e C. Il primo (A) prevede che tutti gli insegnamenti vengano impartiti nella lingua e scrittura della lingua di minoranza ma con l'obbligo di

294 Per la CNI vi è, ad esempio, il Consiglio della Minoranza Nazionale Italiana Autoctona della Regione Istriana. Ultima cons. 31 marzo 2021. <http://consiglio-cni-istria.hr/it>.

295 L'art. 43, co. 1 della Legge Costituzionale sui Diritti delle Minoranze Nazionali del 2002 ha abrogato l'art. 4, co. 1, punto 1 della Legge sull'Uso della Lingua e della Scrittura delle Minoranze Nazionali del 2000 che prevedeva che l'uso della lingua di minoranza diventasse paritetico nei casi in cui gli appartenenti ad una singola minoranza nazionale nel territorio del comune o della città costituissero la maggioranza degli abitanti.

296 Bandov, "Minority Rights in Croatia – From Independence of Croatia until 2010", 191.

297 Ai sensi dell'art. 3 della Legge sull'Autogoverno Locale e Regionale, le unità di autogoverno locale sono i comuni e le città, mentre le unità di autogoverno regionale sono le regioni. Tutte queste unità devono essere stabilite per legge. Legge sull'Autogoverno Locale e Regionale (*Zakon O Lokalnoj I Područnoj (Regionalnoj) Samoupravi*), Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia (*Narodne Novine*) n. 33 del 2001 e successive modificazioni.

insegnare la lingua croata; il secondo (B) è un modello di bilinguismo ove le materie umanistiche e sociali vengono impartite nella lingua e scrittura della lingua di minoranza mentre quelle scientifiche in croato; il terzo (C) prevede l'insegnamento della lingua di minoranza dalle due alle cinque ore alla settimana.²⁹⁸

Inoltre, occorre menzionare che esiste un Ufficio per le Minoranze Nazionali che, *inter alia*, dovrebbe garantire un'attuazione efficace, sistematica e coordinata di quei programmi e piani nazionali che riguardano le minoranze così come velare sul sistema di tutela dei diritti delle minoranze.²⁹⁹

Per quanto riguarda l'implementazione di queste leggi nei confronti della minoranza nazionale italiana, gli organi preposti al monitoraggio dell'applicazione della Convenzione-quadro sulle Protezione delle Minoranze Nazionali e della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie del Consiglio d'Europa nei loro ultimi rapporti³⁰⁰ hanno fornito un quadro abbastanza positivo sebbene abbiano anche individuato aree di intervento, come confermato dalle interviste (v. sezione 5).

In particolare, il Comitato Consultivo della Convenzione-quadro sulle Protezione delle Minoranze Nazionali ha riportato che la toponomastica italiana è particolarmente sviluppata in Istria;³⁰¹ l'utilizzo della lingua italiana nella documentazione delle pubblica amministrazione è molto applicata in Istria e Dalmazia (soprattutto se confrontata ad altre regioni, es. Slavonia, o con altre minoranze);³⁰² la lingua italiana viene usata anche negli organi giurisdizionali in alcune città e comuni nella Regione Istriana;³⁰³ le scuole in lingua italiana del cd. modello A menzionato innanzi hanno dei buoni livelli, sebbene i libri

298 Bandov, "Minority Rights in Croatia – From Independence of Croatia until 2010", 192, e Council of Europe, "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", 5.

299 Vlada Republike Hrvatske, "Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina". Ultima cons. 31 marzo 2021. <https://pravamanjina.gov.hr/o-uredu/9>.

300 Rispettivamente, Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia". Strasburgo, 29 novembre 2016. ACFC/OP/IV(2015)005rev, e Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Report of the Committee of Experts presented to the Committee of Ministers of the Council of Europe in accordance with Article 16 of the Charter, Sixth Report, Croatia". Strasburgo, 10 marzo 2020. MIN-LANG(2019)18.

301 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia", parr. 9 e 62.

302 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia", parr.17 e 65. In particolare, più di 6.500 appartenenti alla minoranza italiana hanno richiesto la carta di identità bilingue rispetto, ad es., agli appartenenti alla minoranza serba che ne hanno fatto richiesta in poche centinaia.

303 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia", par.57 e nota a piè pagina n. 50.

di testo siano tendenzialmente tradotti da quelli croati³⁰⁴ e ci sia un generale calo del numero degli alunni in tali scuole;³⁰⁵ infine, la partecipazione politica della minoranza italiana può considerarsi garantita grazie al seggio riservato presso il Parlamento croato e i Consigli delle Minoranze Nazionali; inoltre, al maggio del 2015, vi erano sette sindaci italiani.³⁰⁶ Tuttavia, il Comitato segnala anche che gli appartenenti alla minoranza italiana in Slavonia soffrono di deficit di infrastrutture e servizi di base.³⁰⁷

Il Comitato di Esperti della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie ha riportato che la lingua italiana è di maggiore dominio pubblico rispetto ad altre lingue di minoranza;³⁰⁸ che l'italiano è lingua paritetica in 20 città e comuni e una regione (la Regione Istriana),³⁰⁹ ed è particolarmente applicato ed usato anche nella toponomastica e nelle pubbliche amministrazioni a Pula-Pola, che viene segnalata come una buona pratica;³¹⁰ inoltre, come già segnalato dal Comitato Consultivo della Convenzione-quadro, l'italiano viene regolarmente usato anche presso gli organi giurisdizionali,³¹¹ nonché accanto ai toponimi croati ove l'italiano è lingua paritetica (es., Grožnjan-Grisignana) e nella documentazione nella sola lingua croata.³¹² Per quanto riguarda il comparto scolastico, vi sono scuole dell'infanzia monolingue in lingua italiana,³¹³ scuole primarie e secondarie ove l'italiano è la lingua di insegnamento secondo il cd. modello A,³¹⁴ scuole secondarie ove l'italiano è insegnato dalle 2 alle 5 ore a settimana (cd. Modello C)³¹⁵ e

304 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia", par.73

305 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia", par.77

306 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on

307 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on

308 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", 5.

309 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 11. Vedasi anche Zilli, *La Comunità nazionale italiana autoctona negli Statuti delle Città e dei Comuni bilingui della Regione Istriana* e gli statuti raccolti in quest'opera. Le venti città e comuni sono le città di Buje-Buie, Novigrad-Cittanova, Poreč-Parenzo, Pula-Pola, Rovinj-Rovigno, Umag-Umago e Vodnjan-Dignano, ed i comuni di Bale-Valle Brtonigla-Verteneglio, Fažana-Fasana, Funtana-Fontane, Grožnjan-Grisignana, Kaštelir-Labinci-Castelliere-S. Domenica, Ližnjan-Lisignano, Motovun-Montona, Oprtalj-Portole, Tar-Vabriga - Torre-Abrega, Višnjan-Visignano, Vižinada-Visinada e Vrsar-Orsera.

310 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 46.

311 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 40.

312 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 49.

313 Inoltre, secondo i dati forniti al Comitato di Esperti da parte dello Stato croato, i bambini iscritti presso le scuole dell'infanzia italiane sono in crescita del 4%. Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 17.

314 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 20.

315 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 20.

alcune scuole tecniche e professionali che prevedono l'insegnamento dell'italiano,³¹⁶ anche se non ovunque ve ne sia stata richiesta;³¹⁷ infine, la lingua italiana può essere studiata presso diverse università (Pula-Pola, Rijeka-Fiume, Zadar-Zara e Zagabria),³¹⁸ e, in particolare, l'Università di Pula-Pola offre il corso di laurea triennale in scienze dell'educazione per la scuola dell'infanzia in italiano e croato nonché il corso di laurea triennale e magistrale per diventare professore di italiano.³¹⁹ Per quanto riguarda l'uso dell'italiano nei mezzi di comunicazione e nell'editoria, il Comitato riporta con favore tutte le iniziative di editoria, programmi radio e televisivi nonché gli spettacoli teatrali in lingua italiana³²⁰ (o nei suoi dialetti, es. Istro-Veneto o bellunese in Slavonia) e le biblioteche ove sono accessibili diversi volumi in lingua italiana³²¹ e come queste iniziative, oltre ad essere sostenute dallo Stato italiano tramite l'Unione Italiana,³²² ricevano anche fondi croati.³²³ Tuttavia, tali iniziative sono rese possibili anche grazie al costante lavoro di volontariato delle comunità degli italiani (v. sezione 5).

Tra le molteplici iniziative di editoria, di cui godono anche le comunità degli italiani in Slovenia come menzionato innanzi (v. sezione 3.1), occorre segnalare il ruolo centrale della casa editrice EDIT (EDizioni ITaliane – Fiume)³²⁴ che pubblica il quotidiano "La Voce del Popolo",³²⁵ la rivista mensile per ragazzi "Arcobaleno",³²⁶ il quindicinale "Panorama",³²⁷ la rivista letteraria trimestrale "La Battana",³²⁸ volumi scolastici³²⁹ nonché altri libri e ricerche.³³⁰ Nell'ambito della ricerca scientifica, va segnalato anche il grande contributo del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno.³³¹ Per il teatro, va segnalato il "Dramma

316 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 21.

317 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 22.

318 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 33.

319 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 31.

320 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", parr. 56, 60 e 78.

321 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", par. 78.

322 Unione Italiana. "Presentazione della CNI". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://unione-italiana.eu/index.php/it/chi-siamo>.

323 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", parr. 60 e 78.

324 EDIT. "EDizioni ITaliane – Fiume". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://edit.hr/chi-siamo>.

325 EDIT. "La Voce del Popolo". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://edit.hr/la-voce-del-popolo>.

326 EDIT. "Arcobaleno". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://edit.hr/arcobaleno>.

327 EDIT. "Panorama". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://edit.hr/panorama>.

328 EDIT. "La Battana". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://edit.hr/la-battana>.

329 EDIT. "Manuali scolastici". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://edit.hr/manuali-scolastici>.

330 EDIT. "Il settore editoriale". Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://edit.hr/edit-libri>.

331 Centro di Ricerche Storiche di Rovigno. Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://crsr.org>.

Italiano di Fiume”, che è l’unico teatro stabile in lingua italiana al di fuori dei confini dello Stato italiano,³³² così come le svariate iniziative e attività teatrali o musicali che altre comunità degli italiani realizzano nelle loro località (v. sezione 5). Per quanto riguarda i programmi radiofonici, a parte la già menzionata Radio Capodistria e che viene ascoltata anche in Croazia, si segnalano anche l’edizione italiana di Radio Pola 1³³³ e l’edizione italiana di Radio Fiume.³³⁴

Tuttavia, il Comitato di Esperti della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie ha anche segnalato diverse aree ove la tutela nei confronti della minoranza nazionale italiana non si applica oppure vi siano anche segnali di deterioramento. Fra questi, si riporta che l’italiano non è lingua paritetica né a Rijeka-Fiume (Regione litoraneo-montana) – ove però vi sono già iniziative di toponomastica bilingue e la minoranza italiana è comunque sopra la soglia del 1,5% essendo 1,9% della popolazione – né a Labin (Rabac-Albona) nella Regione Istriana ove la minoranza italiana ne ha fatto ripetutamente richiesta alla propria amministrazione cittadina.³³⁵ Inoltre, il Comitato ha riportato che diversi rappresentanti della minoranza italiana hanno richiesto che l’italiano venga insegnato come una lingua “tradizionale” invece di essere considerata alla stregua di altre lingue straniere, e che comunque venga rafforzato l’insegnamento dell’italiano anche in quelle zone ove non è lingua paritetica, come la Dalmazia, la Moslavina e la Slavonia;³³⁶ che persistono le problematiche già individuate negli scorsi monitoraggi per quanto riguarda la fornitura dei libri di testo in lingua italiana;³³⁷ che la documentazione bilingue, sebbene presente, non si debba limitare alle carte di identità e certificati bilingui ma debba coprire uno spettro molto più ampio in conformità con l’art. 10.1, lettere b e c della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie;³³⁸ ed, infine, che si è notato un deterioramento nella produzione della documentazione in italiano nei procedimenti amministrativi e nei documenti delle autorità locali e regionali nonché scarsità di traduzioni e interpreti, così come la mancanza di promozione della cooperazione

332 Unione Italiana. “Dramma Italiano - Fiume”. Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://www.unione-italiana.eu/index.php/it/le-istituzioni-della-cni-4/item/208-dramma-italiano-fiume>, e Facebook. “Dramma Italiano TNC Fiume - Talijanska Drama HNK Rijeka”. Ultima cons. 19

333 Radio Pula. “Mezz'ora italiana”. Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://radio.hrt.hr/radio-pula/emisija/mezzora-italiana/967>.

334 HRT. “Radio Rijeka”. Ultima cons. 19 marzo 2021. <https://radio.hrt.hr/radio-rijeka>.

335 Council of Europe. “European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia”, par. 14.

336 Council of Europe. “European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia”, par. 25.

337 Council of Europe. “European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia”, par. 35.

338 Council of Europe. “European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia”, par. 43.

transfrontaliera.³³⁹

Quest'ultimo punto è di particolare importanza considerando che l'Italia e la Croazia hanno firmato due trattati di cooperazione internazionali particolarmente rilevanti per la comunità nazionale italiana, ossia il Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Croazia sui Diritti delle Minoranze (1996) e l'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Croazia in materia di Cooperazione Culturale e d'Istruzione (2008) (v. sezione 4).

3.3 Bosnia Erzegovina

La Bosnia Erzegovina ha ratificato tutti i 18 trattati in tema di diritti umani,³⁴⁰ ed è membro del Consiglio d'Europa dal 2002,³⁴¹ firmando e ratificando la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) nel medesimo anno.³⁴² Per quanto riguarda le minoranze, la Bosnia Erzegovina ha ratificato già nel 2000 la Convenzione-quadro sulle Protezione delle Minoranze Nazionali, mentre ha firmato la Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie nel 2005 ma l'ha ratificata nel 2010, facendola entrare in vigore dal 1° gennaio 2011.³⁴³ Oltre alla tutela garantita da questi strumenti sovranazionali, la Bosnia Erzegovina ha adottato una Legge sui Diritti delle Minoranze Nazionali a livello federale nel 2003,³⁴⁴ che è stata seguita da due leggi pressoché omonime: una dell'entità della Republika Srpska nel 2004 ed una dell'entità della Federazione di Bosnia ed Erzegovina nel 2008. Inoltre, il Distretto di Brčko e tre cantoni nella Federazione hanno adottato leggi simili.³⁴⁵ Tuttavia, nessuna di queste leggi ha colto l'occasione di concretizzare e adattare i testi legislativi secondo le specificità

339 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages... Sixth Report, Croatia", 36-37.

340 United Nations Human Rights. "Status of Ratification Interactive Dashboard". Ultima cons. 22 marzo 2021. <https://indicators.ohchr.org/> (cliccando su "Bosnia and Herzegovina").

341 Consiglio d'Europa. "Bosnia and Herzegovina". Ultima cons. 22 marzo 2021. <https://www.coe.int/en/web/portal/bosnia-and-herzegovina>.

342 Consiglio d'Europa. "Chart of signatures and ratifications of Treaty 005. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms". Ultima cons. 22 marzo 2021. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures>.

343 Consiglio d'Europa. "State parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities". Ultima cons. 22 marzo 2021. <https://www.coe.int/web/minorities/etats-partie>; Consiglio d'Europa. "Chart of signatures and ratifications of Treaty 148, European Charter for Regional or Minority Languages". Ultima cons. 22 marzo 2021. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures>.

344 In questo testo si è usata la traduzione all'inglese disponibile online. "Law on Rights of National Minorities". Ultima cons. 22 marzo 2021. https://advokat-prnjavorac.com/legislation/LAW_ON%20RIGHTS_OF%20NATIONAL_%20MINORITIES_BOSNIA.pdf.

345 Council of Europe. "Fourth Report submitted by Bosnia and Herzegovina pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities". Sarajevo, 2016. ACFC/SR/IV(2016)007, 10; Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 18 e nota a piè pagina

storiche e politico-giuridiche delle minoranze insediate in tali territori.³⁴⁶

Come è abbastanza noto, la Costituzione della Bosnia Erzegovina è stata adottata a Dayton (USA) come parte dell'accordo omonimo di pace nel 1995³⁴⁷ e prevede tre "popoli costituenti" predefiniti – i Bosgnacchi,³⁴⁸ i Croati ed i Serbi – e gli "Altri".³⁴⁹ Ciò ha comportato una significativa marginalizzazione nonché discriminazione nei confronti di tutti coloro che non si identificano come popoli costituenti, comprese tutte le altre minoranze presenti in questo paese che rientrano nell'ultima categoria di "Altri".³⁵⁰ Il complesso sistema per assicurare la rappresentanza e l'alternanza politica ai tre popoli costituenti (es., nella ripartizione dei seggi alla Camera dei Popoli del Parlamento ex art. IV e nella tripartita presidenza ex art. V della Costituzione) esclude direttamente la categoria degli "Altri" ed è stato perciò condannato sia dalla Corte Europea dei Diritti Umani,³⁵¹ sia da altri organismi internazionali preposti al monitoraggio dell'applicazione dei diritti umani.³⁵²

La menzionata Legge (federale) sui Diritti delle Minoranze Nazionali del 2003 ha optato per il termine "minoranze nazionali"³⁵³ ed esclude dalla sua applicazione i tre popoli costituenti menzionati innanzi anche quando essi si ritrovino in una situazione di

346 Nagradić, Slobodan. "National Minorities in Legislation of Bosnia and Herzegovina". *Politeia* 5 (2015): 181-207, 201; Craig, "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans", 21.

347 "General Framework for Peace in Bosnia and Herzegovina". Ultima cons. 22 marzo 2021. <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf>.

348 Il termine "Bosniaci" si applica a tutti i cittadini di questo stato, mentre i cd. "Bosgnacchi" sono di religione mussulmana e costituiscono, come menzionato, uno dei tre "popoli costituenti" della Bosnia Erzegovina. Per dettagli vedasi, *inter alia*, Woelk, Jens. *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?* Padova: Cedam, 2008; Woelk, Jens. "Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes". In *Constitutional Dynamics in Federal Systems: sub-national perspectives*, a cura di M. Burgess e G. A. Tarr, 109-139. Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2012; Marko, Joseph. "Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina. A First Balance", *European Diversity and Autonomy Papers – EDAP* 7 (2004): 1-39. http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/EDAP/2004_edap07.pdf. Per quanto riguarda la tutela delle

(altre) minoranze nazionali, vedasi, *inter alia*, Nagradić, "National Minorities in Legislation of Bosnia and Herzegovina"; Bell, Jared O. "Dayton and the Political Rights of Minorities: Considering Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina after the Acceptance of its Membership Application to the European Union". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 17, n. 2 (2018): 17-46; Craig, "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans".

349 "General Framework for Peace in Bosnia and Herzegovina", "Annex 4 Constitution of Bosnia and Herzegovina", Preambolo (*Preamble*), par. 10.

350 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 4.

351 European Court of Human Rights. *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*. Sentenza del 22 gennaio 2009. Cause nn. 27996/06 e 34836/06; European Court of Human Rights. *Zornić v Bosnia and Herzegovina*. Sentenza del 15 luglio 2014. Causa n. 3681/06; European Court of Human Rights. *Pilav v Bosnia and Herzegovina*. Sentenza del 9 giugno 2016. Causa n. 41939/07 citate da Craig, "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans", 12, nota a piè pagina 55 e 56. Vedasi anche Marko, Joseph e Sergiu Constantin, "Against marginalization. The right to effective participation", 352-357. Queste sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani continuano a non essere implementate. Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", parr. 4 e 8.

352 UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. "Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth periodic reports of Bosnia and Herzegovina". 10 settembre 2018. CERD/C/BIH/CO/12-13, par. 12, e UN Human Rights Committee. "Concluding observations on the third periodic report of Bosnia and Herzegovina". 13 aprile 2017. CCPR/C/BIH/CO/3, par. 12 citate da Craig, "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans", 12, nota a piè

minoranza a livello locale o di entità.³⁵⁴ L'art. 3, co. 1 di questa legge definisce una minoranza nazionale come una parte della cittadinanza che non appartiene ai tre popoli costituenti e include persone con le stesse o medesime origini etniche, tradizioni, costumi, religione, lingua, cultura, spiritualità, storia e altre caratteristiche.³⁵⁵ L'art. 3, co. 2 enumera 17 minoranze nazionali (Albanesi, Cechi, Ebrei, Italiani, Macedoni, Montenegrini, Polacchi, Rom, Rumeni, Russi, Ruteni, Slovacchi, Sloveni, Tedeschi, Turchi, Ucraini e Ungheresi) ma lascia una formulazione aperta a coloro che rientrano nelle condizioni di cui al comma 1 pertanto non escludendo che altre minoranze possano rientrare in questa definizione, e, quindi, godere della tutela che offre questa legge, come la prassi ha dimostrato.³⁵⁶

La Legge del 2003, inoltre, include il diritto all'uguaglianza tra le minoranze e la tutela contro l'assimilazione forzata (art. 4); il diritto di fondare associazioni ed istituzioni delle minoranze (art. 5); il dovere della Bosnia Erzegovina di facilitare e sostenere (anche finanziariamente) i contatti tra i membri delle minoranze all'interno dello Stato così come tra la medesima minoranza residente però in un altro Stato nonché i contatti transfrontalieri (art. 6); l'uso di simboli della minoranza e delle loro organizzazioni, associazioni e istituzioni (art. 10); l'uso pubblico e privato della lingua di minoranza (artt. 11 e 12); l'istruzione in lingua di minoranza (artt. 13 e 14); i mezzi di comunicazione in lingua di minoranza (artt. 15 e 16); il diritto alle espressioni culturali e al patrimonio culturale e religioso (es., biblioteche, centri culturali; art. 17); l'uso della lingua di minoranza anche in istituti privati (es., banche; art. 18); diritti alla rappresentanza politica da determinarsi con le leggi elettorali a livello statale e locale (artt. 19-20), incluso il Consiglio delle Minoranze Nazionali con poteri consultivi (art. 21-22) e altri Consigli delle Minoranze Nazionali e altri organi consultivi da stabilirsi in entrambe le entità (art. 23). Tuttavia, l'esercizio di alcuni di questi diritti è previsto solo laddove gli

353 Ciò sebbene una delle bozze precedenti riportasse i termini di comunità e minoranze nazionali ed etniche. Craig, "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans", 13.

354 Ciò era inizialmente in linea con la celebre sentenza della Corte Costituzionale sui popoli costituenti del 2000 e che stabiliva che essi non potevano essere considerati come minoranze. Corte Costituzionale della Bosnia Erzegovina. Sentenza del 1° luglio 2000. Causa n. U 5/98. *Službeni glasnik-Gazzetta Ufficiale* n. 23/2000 del 14 settembre 2000; Craig, "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and Internalization: Lessons from the Western Balkans", 21.

355 Tradotta dall'autrice del capitolo dalla formulazione in inglese contenuta nella "Law on Rights of National Minorities".

356 Ad esempio, il Ministro bosniaco dei Diritti Umani e Rifugiati ha incluso un membro austriaco nel Consiglio delle Minoranze Nazionali della Bosnia Erzegovina nel 2012. Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 19.

appartenenti alla minoranza rappresentino una determinata porzione della popolazione.³⁵⁷ Ad esempio, l'uso della lingua di minoranza nella toponomastica e nelle pubbliche amministrazioni è previsto in quelle città, comuni e comunità locali (o "posti abitati") ove gli appartenenti alla minoranza nazionale rappresentino almeno la maggioranza relativa o assoluta della popolazione, oppure un terzo della popolazione qualora lo statuto della città o del comune interessato lo preveda (art. 12). Anche l'istruzione in lingua di minoranza, dalla scuola di infanzia alla scuola secondaria, deve essere garantita solo laddove la minoranza costituisca la maggioranza relativa o assoluta della popolazione di una città, comuni o aree abitate (art.14, co. 1). Medesimo requisito è richiesto per l'uso della lingua di minoranza in istituti privati (art.18).

Questi requisiti numerici sono stati definiti "proibitivi" da parte del Comitato Consultivo della Convenzione-quadro sulle Protezione delle Minoranze Nazionali che ha sottolineato che, in contraddizione con la Legge (federale) sui Diritti delle Minoranze Nazionali del 2003, nelle leggi sui diritti delle minoranze delle due entità, non sono previsti almeno per l'uso della lingua di minoranza presso le pubbliche amministrazioni.³⁵⁸

In ogni caso, questa legge, come le altre, soffre di generale mancata applicazione così come sottolineato sia dalla dottrina,³⁵⁹ sia, e soprattutto, dal Comitato Consultivo della Convenzione-quadro sulle Protezione delle Minoranze Nazionali e dal Comitato di Esperti della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie del Consiglio d'Europa.³⁶⁰

Per quanto riguarda l'implementazione di queste leggi nei confronti della minoranza nazionale italiana, entrambi i Comitati nei loro ultimi rapporti hanno evidenziato che la lingua italiana tendenzialmente gode di uno status relativamente migliore rispetto ad altre minoranze anche se l'applicazione continui ad essere scarsa anche nei confronti di questa minoranza, come peraltro confermato dalle interviste (v. sezione 5).³⁶¹ Infatti, il

357 L'unica eccezione è contemplata nel co. 2 dell'art. 14 che impone l'obbligo alle entità e ai cantoni di offrire istruzione nella lingua di minoranza nonché sulla propria letteratura, storia e cultura come lezioni aggiuntive qualora una minoranza ne faccia richiesta.

358 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 94. Il Comitato di Esperti della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie ha aggiunto che queste soglie sono una delle cause dell'inoperatività di queste leggi. Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle". Strasburgo, 11 ottobre 2016. ECRML(2016)3, par. 2.

359 Ortlieb, Renate, Zijada Rahimić, Christian Hirt, Almina Bešić e Florian Bieber. "Diversity and equality in Bosnia and Herzegovina. Limits to legislation, public debate and workplace practices". *Equality, Diversity and Inclusion* 38, n. 7 (2019): 763-778, 774.

360 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 7; Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in

361 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 14; Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 4.

Comitato Consultivo della Convenzione-quadro ha riportato che, oltre alle continue divisioni istituzionalizzate tra i tre popoli costituenti ed tra essi e le altre minoranze,³⁶² non ci sono essenzialmente pubblicazioni o programmi radiofonici in lingua di minoranza e che tali lingue non vengono usate né nelle pubbliche amministrazioni né nella toponomastica³⁶³ nonostante qualche rara eccezione, tra cui il paese di Stivor (Regione Prnjavor, Republika Srpska)³⁶⁴ ove è insediata una minoranza italiana; non vi è sufficiente sostegno per mantenere e sviluppare il patrimonio culturale e le lingue di minoranza e garantire l'istruzione in tali lingue nei diversi gradi delle scuole, a causa anche della mancanza di dati statistici sulle minoranze (v. anche sezione 1),³⁶⁵ che a sua volta rende impossibile capire ove vi siano le condizioni (maggioranza relativa o assoluta o un terzo della popolazione) per applicare l'uso della lingua di minoranza presso le pubbliche amministrazioni;³⁶⁶ infine, il Comitato Consultivo ha riportato che la lingua italiana viene insegnata solo nelle scuole primarie di Prnjavor and Prijedor (Republika Srpska).³⁶⁷

Il Comitato di Esperti della Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie ha lamentato anche una generale mancanza di strutture scolastiche e amministrative, di insegnanti per l'insegnamento delle lingue di minoranze nonché di interesse da parte delle pubbliche autorità ad apprendere le lingue di minoranza;³⁶⁸ non vi è pressoché alcun uso delle lingue di minoranza presso le pubbliche amministrazioni o gli organismi giurisdizionali,³⁶⁹ neanche a livello regionale o locale,³⁷⁰ con la rara eccezione di qualche

362 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", parr. 9, 10 e 15.

363 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", parr. 7, 16, 94 e 96.

364 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 98.

365 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 14.

366 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 95.

367 Council of Europe. "Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina", par. 119.

368 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", parr. 3-4.

369 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 5.

370 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", parr. 175 e 180.

documento bilingue in serbo ed italiano nella Republika Srpska (es., certificati di nascita);³⁷¹ rarissimo l'uso delle lingue di minoranza in programmi televisivi o radiofonici³⁷² e pressoché nullo nella toponomastica³⁷³ come riportato anche dal Comitato Consultivo della Convenzione-quadro; i sostegni economici per le attività culturali delle minoranze sono inesistenti;³⁷⁴ l'italiano viene insegnato come lingua straniera in alcune scuole di Banja Luka (Republika Srpska) ove è insediata la minoranza italiana ma nulla è stato fatto rispetto al ciclo di monitoraggio anteriore e la raccomandazione di sviluppare, soprattutto nella Republika Srpska, un modello d'istruzione che tenesse anche conto del carattere tradizionale, della storia locale e della cultura italiana;³⁷⁵ inoltre, l'italiano viene insegnato come lingua straniera e non come lingua di minoranza dal terzo anno in poi presso la scuola primaria di Šibovska-Schibowska (Republika Srpska; v. anche sezione 2.2 del capitolo 2) che è frequentata da alunni della minoranza italiana³⁷⁶ e in alcune altre scuole primarie secondarie non precisate;³⁷⁷ nelle scuole tecniche e professionali, l'italiano viene insegnato nelle scuole di musica e turismo nella Republika Srpska;³⁷⁸ non vi sono informazioni circa i libri di testo usati in tali scuole;³⁷⁹ e, per quanto riguarda altri mezzi di comunicazione, sembra vi sia una sola pubblicazione bimestrale in italiano.³⁸⁰

371 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 178.

372 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", parr. 6 e 209.

373 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 186.

374 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 7.

375 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", parr. 62-64 e 95.

376 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 94.

377 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", parr. 94 e 108.

378 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 115.

379 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", parr. 93 e 109.

380 Council of Europe. "European Charter for Regional or Minority Languages. Application of the Charter in Bosnia and Herzegovina. 2nd monitoring cycle", par. 219.

4. Cooperazione transfrontaliera

La cooperazione transfrontaliera può essere definita come quella collaborazione formale o informale tra autorità sub-statali contigue, quindi, attraverso i confini statali, che apporta benefici economici, politici, sociali o culturali.³⁸¹ Lo scopo può essere molteplice e generale così come comprendere vari ambiti di natura politica oppure perseguire delle specifiche tematiche. Il focus geografico e la scala di questi partenariati variano a seconda degli obiettivi preposti e possono quindi essere più o meno ristretti così come esplicitarsi a livello locale, regionale o a più livelli.

La cooperazione transfrontaliera permette alle regioni di confine e agli enti situati nelle regioni di confine di trarre vantaggio della loro posizione geografica al limitare dei rispettivi Stati. Questa posizione può essere trasformata in risorsa e permettere di sviluppare strategie politiche per gestire al meglio i flussi di persone, beni, servizi e capitali. Allo stesso tempo, la cooperazione transfrontaliera può servire come strumento per promuovere l'identità e l'autonomia regionale.

4.1 Macrolivello

4.1.1 La Comunità di lavoro Alpe Adria - Alleanza Alpe-Adria

La Comunità di lavoro Alpe Adria è stata fondata nel 1978 dagli enti regionali Baviera (Germania), Friuli-Venezia Giulia e Veneto (Italia), Carinzia, Alta Austria, Stiria e Salisburgo (Austria) e l'allora Jugoslavia, a cui sono succeduti Slovenia e Croazia, per rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra i membri. Nel 2013, la Comunità di lavoro Alpe-Adria è stata trasformata in un network denominato "Alleanza Alpe-Adria (AAA)". I membri di questa alleanza attualmente sono: Carinzia, Stiria, Burgenland (Austria); Regione Istriana, Karlovac, Krapina-Zagorje, Koprivnica-Križevci, Međimurje, Regione di Varaždin (Croazia); Slovenia rappresentata dalla Skupnost Občin Slovenije (Associazione dei comuni e delle città della Slovenia – SOS); Contea di Vas (Ungheria). Non è più parte di questa alleanza alcuna regione italiana.³⁸²

381 Perkmann, Markus. "Cross-Border Regions in Europe—Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation". *European Urban and Regional Studies* 10 (2003):153-171; Medeiros, Eduardo. "The Role of European Territorial Cooperation (ETC) in EU Cohesion Policy". In *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, a cura di Eduardo Medeiros, 69-93. Cham (Svizzera): Springer, 2018.

382 Alps Adriatic Alliance. "Dalla Comunità di lavoro Alpe-Adria all'Alleanza Alpe-Adria La nuova configurazione della cooperazione nell'ambito alpino-adriatico". Ultima cons. 23 marzo 2021. <http://www.alps-adriatic-alliance.org/wp-content/uploads/2016/02/The-AAA-Factheet-ITA.pdf>.

4.1.2 Strategia dell'UE per la Regione Adriatica e Ionica (EUSAIR)

La Strategia dell'UE per la Regione Adriatica e Ionica (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region – EUSAIR), nata a seguito dell'adozione da parte della Commissione Europea e dell'approvazione del Consiglio Europeo nel 2014, è ad oggi la terza strategia macroregionale dell'Unione Europea (UE). Questa strategia comprende 8 paesi, di cui 4 Stati membri dell'UE: Croazia, Grecia, Slovenia e Italia con le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto e le due Province Autonome di Bolzano/Bozen e Trento. I 4 paesi extra-UE che ne fanno parte sono Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia. L'EUSAIR persegue quattro filoni tematici (crescita blu, collegare la regione, qualità ambientale e turismo sostenibile) e promuove due temi trasversali (ricerca, innovazione e PMI e sviluppo di capacità, inclusa la comunicazione).³⁸³ La struttura governativa di EUSAIR comprende un consiglio di amministrazione, 4 gruppi direttivi tematici e un punto di facilitazione (facility point), che è un supporto amministrativo finanziato tramite un progetto nel programma Interreg VB (Adriatic-Ionian Transnational Cooperation Programme 2014-2020 – ADRION).³⁸⁴

4.2 Livello statale

A livello statale, sono numerosi i trattati e gli accordi bilaterali conclusi fra Italia e i tre paesi oggetto di studio, ossia Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina, che sono riassunti nella tabella 4.2.1 sottostante.

<i>Trattato o Accordo</i>	<i>Norme previste (selezione)</i>
Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Croazia sui diritti delle minoranze del 5 novembre 1996 ³⁸⁵	riconoscimento della minoranza italiana del suo carattere "autoctono" (art. 1)
	l'impegno della Croazia a rispettare i diritti di tale minoranza, anche quelli riconosciuti in altri trattati internazionali (artt. 1 e 2)
	l'impegno della Croazia per facilitare la mobilità dei membri della comunità italiana (art. 5)

383 Commissione Europea. "La Strategia dell'UE per la Regione Adriatica e Ionica". Ultima cons. 23 marzo 2021. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/adriatic_ionian/pdf/factsheet_eusair_it.pdf.

384 EUSAIR. "Governance". Ultima cons. 23 marzo 2021. <https://www.adriatic-ionian.eu/about-eusair/governance>.

385 "Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Croazia sui diritti delle minoranze". 5 novembre 1996. Ultima cons. 23 marzo 2021. <http://www.regione.taa.it/biblioteca/normativa/bilaterali/Italia%20Croazia.pdf>.

	<p>l'impegno della Croazia per garantire la libertà di lavoro e l'assenza di discriminazione ai cittadini Sloveni membri della comunità italiana (artt. 6 e 7)</p>
	<p>l'impegno dell'Italia a "concedere alla minoranza croata autoctona nel territorio di tradizionale insediamento dove la sua presenza è stata accertata, di preservare e di esprimere liberamente la propria identità e retaggio culturali, di usare la propria madrelingua in privato e in pubblico e di stabilire e mantenere le proprie istituzioni e associazioni culturali" tenendo conto delle disposizioni contenute nello Statuto della Regione Molise (art. 8)</p>
<p>Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Croazia in materia di cooperazione culturale e d'istruzione del 2008 ratificato nel 2012³⁸⁶</p>	<p>promozione di programmi e attività culturali anche nell'ambito dei programmi della UE (art.1) comprese le cooperazioni in campo editoriale "incoraggiando in particolare la traduzione e la pubblicazione di opere letterarie dell'altra Parte contraente" (art. 2, co. 4) e fra istituzioni culturali, centri di ricerca, istituzioni di livello universitario e gli scambi fra artisti, esperti, docenti universitari e studenti (art. 2, co. 6 e art. 8)</p> <p>sostegno a collaborazioni "nel settore dell'istruzione, dedicando particolare attenzione alla conservazione dell'identità linguistica degli appartenenti alla minoranza italiana nella Repubblica di Croazia e della minoranza croata nella Repubblica Italiana" ed in particolare</p> <p>"1. lo sviluppo dello studio e dell'insegnamento della lingua e cultura dell'altra Parte contraente nelle proprie istituzioni di livello universitario e di alta formazione, nonché negli istituti scolastici di ogni ordine e grado, con particolare riguardo ai territori in cui vivono le minoranze italiana nella Repubblica di Croazia e croata nella Repubblica Italiana;</p> <p>2. la collaborazione in materia di formazione di docenti che insegnano la lingua dell'altra Parte Contraente;</p> <p>3. gli scambi di informazioni e di pubblicazioni scientifiche e pedagogiche nel settore dell'insegnamento della lingua delle Parti Contraenti;</p> <p>4. la cooperazione in materia di metodi didattici;</p> <p>5. la concessione, compatibilmente con le proprie risorse finanziarie e nel rispetto del principio della reciprocità, di borse di studio a studenti universitari, a iscritti ai corsi per il dottorato di ricerca ed a partecipanti ai corsi di formazione post-universitari;</p> <p>6. l'incoraggiamento degli scambi e dei contatti diretti tra istituti scolastici" (art. 3, co. 1)</p>
<p>Accordo di Collaborazione nel settore della Cultura e dell'Istruzione fra Italia e</p>	<p>cooperazione culturale e nel campo dell'istruzione (artt. 1, 8-11) così come dell'editoria (art. 7) e del giornalismo (art. 15)</p>

386 "Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Croazia in materia di cooperazione culturale e d'istruzione". 16 ottobre 2008. Legge n. 164/2002. Ultima cons. 23 marzo 2021. https://ambzagabria.esteri.it/resource/2013/03/65509_f_amb61AccordotraItaliaeCroaziainmateriadicooperazionecul.pdf.

Slovenia del 2000, in vigore dal 2017 ³⁸⁷	e radio-televisivo (art. 16)
	cooperazione tra gli istituti di istruzione di tutti i gradi dei due Paesi (art. 2), compresa l'elargizione di borse di studio (art. 4) e l'equipollenza dei titoli (art. 6)
	promozione dello studio e dell'insegnamento di italiano e sloveno con particolare riguardo ai territori in cui vivono le rispettive minoranze (art. 3)
	impegno di entrambi gli Stati "al proseguimento della cooperazione nel settore dell'istruzione mirata alla conservazione dell'identità linguistica della minoranza italiana in Slovenia e della minoranza slovena in Italia" (art.17)
Accordo di Cooperazione con la Bosnia Erzegovina nel campo della Cultura e dell'Istruzione e dello Sport del 2004, in vigore dal 2015 ³⁸⁸	collaborazione fra i due Stati nei campi della cultura, arte, patrimonio culturale, cinematografico e radio-televisivo e istruzione scolastica, secondaria e universitaria (art. 2; inclusi gli scambi culturali fra sia alunni e studenti, sia docenti e ricercatori [art. 6] e borse di studio [art. 7]),
	musica e danza e teatro (art. 4),
	patrimonio culturale e rete museale (art. 5),
	editoria, inclusa la traduzione e la pubblicazione di opere letterarie e testi scolastici e scientifici (art. 10, co.1) e sport (art. 14)
	l'impegno dei due Stati a promuovere attività educative volte alla tutela dei diritti umani e la parità di genere e alla lotta contro la discriminazione, il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia (art. 10, co. 2 e 3)

Tabella 4.2.1: I Trattati e gli Accordi bilaterali conclusi fra Italia e Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina

In ultimo, occorre ricordare la legge n.124 del 2006³⁸⁹ che, modificando la legge n. 91 del 1992 sulle nuove norme sulla cittadinanza,³⁹⁰ ha concesso la cittadinanza italiana a coloro che erano cittadini italiani nei territori dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia che sono poi rientrati nei confini della (ex) Jugoslavia (oggi, Croazia) nonché alle persone di

387 "Accordo di Collaborazione nel settore della Cultura e dell'Istruzione". Roma, 8 marzo 2000. Ratificato con legge 164/2017, in vigore dall'11 novembre 2017. Ultima cons. 24 marzo 2021. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017;164>.

388 "Accordo di Cooperazione con la Bosnia Erzegovina nel campo della Cultura e dell'Istruzione e dello Sport". Mostar, 19 luglio 2004. Ratificato con legge 14/2015, in vigore dal 4 marzo 2015. Ultima cons. 24 marzo 2021. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015;14>. In questo accordo non si fa menzione delle minoranze o comunità italiane della Bosnia Erzegovina.

389 "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti". Legge n. 124/2006. Ultima cons. 24 marzo 2021. <https://www.camera.it/parlam/leggi/06124l.htm>.

390 "Nuove norme sulla cittadinanza". Legge 91/1992 (e successive modificazioni). Testo coordinato. Ultima cons. 24 marzo 2021.

lingua e cultura italiane che siano figli o discendenti in linea retta di tali soggetti (art. 17-bis).

4.3 Meso- e micro-livello

Al meso-livello, ossia al livello intermedio, si annoverano i diversi Programmi Interreg in cui l'Italia è coinvolta e grazie ai quali può collaborare con i paesi oggetto del presente studio e di cui anche le comunità degli italiani possono beneficiare, ossia Interreg Italia-Slovenia;³⁹¹ Interreg Italia-Croazia;³⁹² Interreg Slovenia-Croazia;³⁹³ Interreg IPA CBC Croatia – Bosnia and Herzegovina – Montenegro.³⁹⁴

A micro-livello, ossia a livello di regioni confinanti, non si possono non menzionare i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) in cui l'Italia e i tre paesi oggetto di studio sono attualmente coinvolti o ne hanno promosso la nascita sebbene sia ancora da attuare. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale trova le sue basi nel Regolamento n. 1082 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 5 luglio 2006 (e le successive modificazioni contenute nel Regolamento n. 1302 del 17 dicembre 2013), è stato promosso al fine di fornire risposte concrete alle problematiche delle aree transfrontaliere attraverso la promozione ed attuazione condivisa di strategie e progetti. Il GECT si è imposto come attore di una certa importanza in molte aree frontaliere in Europa e promuove i processi di integrazione e di collaborazione in tali aree.³⁹⁵

4.3.1 GECT GO

Il GECT GO è stato creato nel 2010 dai Comuni di Gorizia (IT), Mestna občina Nova Gorica (SI) e Občina Šempeter-Vrtojba (SI). L'obiettivo di questo GECT è di coordinare strategicamente le politiche dell'area metropolitana relative, *inter alia*, alle infrastrutture, mobilità e logistica, uso e gestione delle risorse energetiche e ambientali locali e altri piani di intervento congiunto in quei settori che possano rafforzare la coesione economica

391 "Interreg Italia-Slovenia". Ultima Cons. 23 marzo 2021. <https://www.ita-slo.eu>

392 "Interreg Italia-Croazia". Ultima Cons. 23 marzo 2021. <https://www.italy-croatia.eu>

393 "Interreg Slovenia-Croazia". Ultima Cons. 23 marzo 2021. <https://interreg.eu/programme/interreg-slovenia-croatia>

394 "Interreg IPA CBC Croatia – Bosnia and Herzegovina – Montenegro". Ultima Cons. 23 marzo 2021. <https://interreg.eu/programme/interreg-ipa-cbc-croatia-bosnia-and-herzegovina-montenegro>

395 Zago, Moreno. "Vivere e praticare il confine: identità, convivenze e collaborazioni a Gorizia ai tempi di Schengen. Risultati di una survey locale". In *Dietro, A Ridosso, Oltre Il Confine. Gli Sloveni in Friuli Venezia Giulia a dieci anni dall'adesione della Slovenia all'area Schengen*, a cura di Štefan Čok e Anja Škarabot, 33-44. Trieste: Slovenski raziskovalni inštitut=Istituto sloveno di ricerche, 2019. 39. http://www.slori.org/wp-content/uploads/2019/06/atti_schengen_def.pdf.

e sociale.³⁹⁶ Nonostante la sua operatività, la cittadinanza locale fatica a conoscerlo,³⁹⁷ e deve quindi migliorare la propria visibilità.

4.3.2 *Il GECT "Alto Adriatico / Severni Jadran / Sjeverni Jadran"*

Fino al 2018, vi era l'intenzione di istituire il GECT "Alto Adriatico / Severni Jadran / Sjeverni Jadran", che coinvolge una ventina di Comuni nell'area costiera fra l'Italia, la Slovenia e la Croazia.³⁹⁸ Tuttavia, al momento non si trovano informazioni riguardo questa iniziativa e si può quindi dedurre che non sia stato ancora creato.

5. Risultati delle interviste

Come illustrato nella sezione sulla metodologia, le sedici (16) interviste qualitative semi-strutturate i cui risultati sono qui riportati si sono tenute in lingua italiana (all'infuori di una) e svolte sulla base di una griglia di domande sulle quattro dimensioni prescelte (giuridica, sociale, culturale ed economica) nonché la propria autoidentificazione sulla base della lingua materna o della nazionalità o appartenenza "percepita" (v. dettagli nella sezione 2). I risultati sono stati suddivisi secondo le tematiche ricorrenti che sono emerse dall'analisi delle interviste.

5.1 Autoidentificazione e cambiamenti

Molti degli intervistati che appartengono alle minoranze o comunità nazionale italiane (CNI) nei tre paesi, quantunque lavorino per istituzioni od organizzazioni, tendono ad autoidentificarsi con il luogo in cui vivono e sentire una forte appartenenza territoriale, che, in quasi tutti i casi, corrisponde agli insediamenti storici delle CNI nei tre diversi paesi (interviste 3, 4, 9, 11, 12, 14 e 16). Alcuni intervistati conservano un forte elemento italiano (interviste 3, 4, 9, 11, 12, 14 e 16) ma alcuni si sentono anche di nazionalità dello stato di residenza (intervista 2, 11 e 12) o europei (intervista 14). Diversi esprimono difficoltà e disagio nel doversi riconoscere di una o l'altra nazionalità (interviste 6, 8, 11, 14, 16), specialmente in occasione dei censimenti (intervista 6 e 14),

396 GECT GO. "Chi siamo. Storia del territorio e del GECT". Ultima cons. 23 marzo 2021. <https://euro-go.eu/it/chi-siamo/storia-del-territorio-e-del-gect>. GECT GO. "Chi siamo. Obiettivi e Documentazione". Ultima cons. 23 marzo 2021. <https://euro-go.eu/it/chi-siamo/obiettivi-e-documentazione>.

397 Zago, "Vivere e praticare il confine: identità, convivenze e collaborazioni a Gorizia ai tempi di Schengen. Risultati di una survey locale", 39.

398 European Commission. "Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions". Bruxelles, 17 agosto 2018, SWD(2018) 395 final. Ultima cons. 31 marzo 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0395&from=ES>

anche per la presenza di molti matrimoni misti (interviste 4, 5, 8, 9, 12 e 14). Alcuni aspettano i prossimi censimenti con grande curiosità per conoscere quanti si dichiareranno effettivamente italiani (interviste 7 e 9). Infatti, tutti i tre paesi stanno vivendo grandi cambi demografici (interviste 2, 4, 5, 9, 12 e 13), con nuovi abitanti da diverse parti del mondo (interviste 4, 5 e 9) e molti giovani che emigrano in cerca di opportunità di lavoro (interviste 2, 4, 9, 12 e 13).

5.2 Applicazione della tutela giuridica e convivenza

La CNI è tendenzialmente ben accettata e ben vista in tutti i tre paesi (interviste 1, 2, 3, 4, 8, 9, 11, 12, 14, 16). Tuttavia, diversi intervistati riportano alcuni episodi di discriminazione (interviste 3, 8, 9, 13, 14 e 16), anche diretta per quanto riguarda l'uso della lingua italiana nelle amministrazioni pubbliche (interviste 3 e 14) così come nella toponomastica (intervista 9).³⁹⁹

La legislazione sulla tutela delle CNI in tutti i tre paesi di per sé è apprezzata e giudicata in modo positivo da una larga maggioranza degli intervistati (interviste 2, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 14, 15, 16), ma molti lamentano la mancata applicazione della stessa nel loro quotidiano (interviste 2, 5, 6, 9, 12, 14, 16), specialmente per quanto riguarda l'applicazione del bilinguismo nell'ambito pubblico (interviste 3, 5, 6, 9, 14, 15 e 16), la presenza di forme di ostracismo da parte delle istituzioni dello stato di residenza rispetto alle richieste di promuovere più ore di lingua italiana nelle scuole, diversificare i curricula e l'offerta formativa e ampliare la scelta delle istituzioni scolastiche nonché produrre o importare libri di testo e manuali scolastici (interviste 1, 4, 5, 15) oppure riguardo ai finanziamenti statali che non sono stati né elargiti né stanziati pro futuro (interviste 2, 12 e 13). In particolare, alcuni intervistati hanno sottolineato che per un'efficace applicazione della tutela occorre l'impegno sia delle istituzioni pubbliche del loro paese di residenza, sia delle CNI (interviste 3 e 14), anche se ciò a volte comporta sia pressione, sia ostracismo nel momento in cui le CNI avanzano le proprie richieste (interviste 14 e 16).

Sebbene in diverse realtà la lingua italiana venga insegnata dalla scuola dell'infanzia fino all'università e i risultati di queste ultime sono molto apprezzati, specialmente dei

399 Ad esempio, un intervistato ha riportato ritrosia da parte di funzionari pubblici ad usare l'italiano e il vedersi ripetutamente chiedersi se non parlasse la lingua nazionale del paese. Un altro intervistato ha riportato che la toponomastica bilingue sia stata gestita autonomamente dalla CI senza alcun sostegno da parte delle amministrazioni pubbliche. Un altro ancora ha denunciato la mancanza di bilinguismo su alcuni certificati medici.

Dipartimenti di Italianistica (interviste 4, 8 e 9), gli intervistati riportano anche un calo degli alunni nelle scuole ove l'italiano è insegnato (interviste 4 e 6), sebbene in alcune realtà vi sia stato un recente aumento del numero degli iscritti (interviste 4 e 14). Secondo alcuni intervistati, ciò è dovuto sia alla percezione fra i giovani che la lingua italiana sia una materia aggiuntiva da studiare (intervista 6) sia alla scarsità della varietà delle scuole superiori in lingua italiana, soprattutto per quanto riguarda gli indirizzi professionali (intervista 4). Inoltre, nonostante diversi sforzi e corsi universitari *ad hoc*, mancano docenti qualificati sia per le scuole in lingua italiana sia per quelle ove la lingua italiana viene insegnata come lingua opzionale (interviste 4 e 5). A volte la lingua italiana viene percepita sia all'interno sia all'esterno delle CNI come "lingua straniera" (interviste 2, 4, 6, 9 e 14), il che, a sua volta, aggrava la convivenza interculturale e le richieste di bilinguismo (interviste 6 e 9) così come di riconoscimento dell'autoctonia delle CNI (intervista 9).

5.3 Rapporti sociali e senso di aggregazione

Molti degli intervistati riportano che i rapporti sociali e il senso di aggregazione all'interno delle associazioni delle comunità degli italiani (CI) sono molto buoni (interviste 1, 3, 4, 8, 9, 11 e 14) sebbene tendenzialmente vi sia una maggiore quantità di soci o membri di una certa età, l'apporto dei giovani sia modesto e che si debba incentivare lo scambio intergenerazionale (interviste 1, 2, 4, 6, 8, 11, 10, 12, 14, 15 e 16). Al contempo, molti riportano una grande partecipazione di bambini e ragazzi, alcuni con i loro nonni, ed un "ritorno" alle attività della CI dopo che i soci o membri compiono i trent'anni (interviste 1, 3, 4, 9, 11 e 15). La maggioranza degli intervistati riferisce che le CI e lo svolgimento delle loro attività hanno risentito degli effetti e delle restrizioni dovuti alla pandemia (interviste 1, 2, 3, 8, 10, 11, 12, 14, 15) e vi è stata dispersione dei contatti (interviste 2, 12, 13 e 14). Tuttavia, molti hanno colto l'occasione per utilizzare le nuove tecnologie (es., svolgendo online i corsi di italiano o seminari ed eventi), innovare le proprie attività (es., inventando nuovi momenti di ritrovo online) e raggiungere esuli, discendenti di questi o altre persone o enti italiani interessati alle CNI (interviste 1, 3, 8, 10, 11, 13 e 14).

5.4 Le attività culturali

Le CI sono molto attive nella promozione delle attività culturali che spaziano dalla

musica al teatro e alla poesia in lingua italiana, così come la produzione di artigianato, l'organizzazione e realizzazione di mostre, festival, eventi gastronomici, seminari, appuntamenti o eventi sportivi, etc. (interviste 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15), ma anche la gestione di biblioteche (interviste 2 e 4) e scuole dell'infanzia private (interviste 4 e 15) così come la realizzazione di attività nelle scuole di lingua italiana (intervista 14) oppure attività extracurricolari dirette ai bambini in età prescolare (intervista 4). Per diversi intervistati sono di fondamentale importanza i corsi di italiano, specie laddove non vengano offerti nelle scuole e di cui, quindi, si incaricano le CI con corsi gratuiti od offerti ad una quota ridotta o simbolica e che sono aperti a tutti, ossia anche a persone non appartenenti alle CNI (interviste 1, 2, 11, 12, 13 e 15). Quasi la totalità delle CI che svolgono le menzionate attività lo fanno su base volontaria (interviste 1, 2, 3, 6, 8, 10, 11, 12, 13 e 15), pochi hanno la fortuna di poter contare su una segreteria o un altro ente pubblico di riferimento e ciò si applica solo a Slovenia e Croazia (interviste 2, 3, 4, 12, 15). Molte sedi delle CI sono aperte a tutti e i diversi eventi che le CI organizzano sono aperti e apprezzati anche da quella parte della popolazione che non appartiene alle CNI (interviste 1, 2, 3, 4, 10, 11, 12 e 16). In ambito culturale, molti intervistati fanno riferimento all'importanza del mantenimento del codice linguistico italofono (dialetto), che hanno appreso come lingua madre, nell'ambito delle loro attività culturali e quale elemento di coesione per mantenere il legame sia all'interno della propria CI sia con le proprie radici (interviste 1, 3, 4, 8, 9, 10, 11 e 16).

5.5 Il ruolo della lingua italiana nel settore economico

Riguardo il settore economico, diversi intervistati riportano che la conoscenza dell'italiano all'interno e all'esterno delle CI ha e può avere un valore aggiunto e può divenire un'opportunità di natura economica (interviste 6, 10, 11, 12, 15 e 16), anche nel settore turistico (interviste 3, 12 e 15). Ciò nonostante, viene riportata anche una generale mancanza di interesse per la lingua italiana rispetto ad altre lingue straniere (interviste 1, 2, 6, 14 e 15), soprattutto fra i giovani (interviste 1, 6 e 15). Molti intervistati riferiscono che la maggior parte dei turisti, anche in località molto note, "scoprono" la presenza delle CNI solamente in loco (interviste 2, 3, 4, 9, 12 e 15). Altri vedono del potenziale per incentivare il turismo culturale (interviste 1, 2, 4 e 15), purché non diventi folklore (intervista 4).⁴⁰⁰

400 In quest'ambito, occorre ricordare il recente Progetto Interreg Italia-Slovenia PRIMIS ("Viaggio multiculturale tra Italia e Slovenia attraverso il prisma delle minoranze") che si incentra proprio sul turismo culturale. Ultima cons. 30 marzo 2021.

Molti intervistati riferiscono che vi sono iniziative imprenditoriali fra i soci o membri delle CI che offrono i loro servizi anche alle realtà italiane oltreconfine e/o con imprese italiane così come presenza di imprese italiane nei loro territori (interviste 1, 4, 6, 9, 11 e 16), Tuttavia, in generale, l'imprenditoria, così come gli investimenti in determinati settori (es., mobilità, turismo ma anche servizi agli anziani) andrebbe incentivata anche come forma di cooperazione transfrontaliera o internazionale (interviste 1, 2, 3, 4, 6, 9, 12, 13, 15 e 16).

5.6 Cooperazione transfrontaliera e ruolo dell'Italia

5.6.1 Cooperazione fra le comunità di italiani e con enti italiani

Riguardo la cooperazione fra le CI all'interno della regione balcanica, alcuni intervistati riferiscono di avere o aver avuto qualche buona collaborazione (interviste 1, 2, 11 e 12) ma che gli scambi fra le CI e le collaborazioni fra di esse andrebbero incentivate maggiormente (interviste 1, 2, 4, 5, 11, 12 e 15).

La cooperazione transfrontaliera e/o con l'Italia viene vista come fondamentale, anche se essa si esplica in molti casi con specifiche province e regioni e grazie ai loro finanziamenti (soprattutto in riferimento a Veneto e Friuli-Venezia-Giulia, ma anche Trentino-Südtirol/Alto Adige, Lazio e Liguria; interviste 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 e 16), con l'Università Popolare di Trieste (interviste 3, 4, 5, 7 e 9), con le sedi della Società Dante Alighieri o gli Istituti di Cultura Italiana (interviste 2, 9, 10 e 15), nonché con alcuni sindacati italiani (intervista 12) ma soprattutto associazioni di italiani emigrati all'estero che rappresentano un vero e proprio, e, in alcuni casi, l'unico, ponte di collegamento con l'Italia (interviste 1, 2, 10, 11, 12 e 13).

I rapporti con le rappresentanze diplomatiche italiane, soprattutto i consolati, sono apprezzati e vengono definiti molto buoni da una larga maggioranza degli intervistati (interviste 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 15 e 16), sebbene in alcuni casi la presenza di queste rappresentanze diplomatiche sia mancata e non solo a causa della lontananza geografica (interviste 1, 2 e 14).

5.6.2 Finanziamenti e Unione Italiana

I finanziamenti che sono stanziati dall'Italia e che sono gestiti dall'Unione Italiana (UI) sono definiti fondamentali da diversi intervistati (interviste 1, 8, 11, 14, 15 e 16)

sebbene molte CI preferiscano o abbiano bisogno di diversificare le loro entrate e possano contare sul sostegno delle loro città, regioni o altri enti locali o statali (interviste 1, 2, 3, 4, 9, 11, 14 e 15) anche per garantirsi maggiore autonomia (interviste 3, 4 e 15) e mostrare che posso svolgere le loro attività anche senza l'aiuto di fondi italiani (intervista 4). Molti auspicano di differenziare maggiormente i loro finanziamenti in futuro (interviste 3, 4, 6, 9, 14, 15 e 16) o di riceverne alcuni o in misura maggiore anche dalle rappresentanze diplomatiche (interviste 2, 12 e 15). Molti aspirano ad usufruire maggiormente dei fondi dell'Unione Europea (es., Interreg) anche in modo indipendente (interviste 2, 3, 8, 14 e 15).

Molti degli intervistati concordano che occorra trasparenza e una gestione consapevole e responsabile dei fondi che provengono dallo Stato italiano ma al contempo auspicerebbero una semplificazione della parte burocratica (interviste 1, 8, 10, 11, 13, 15), anche perché questa va ad incidere ampiamente sul carico di lavoro (interviste 1, 10, 13, 15), specialmente laddove si possa contare solo o prettamente sul volontariato (interviste 1, 6, 10, 11, 15). Tutto ciò si unisce alla percezione e al desiderio di diversi intervistati del bisogno di un rinnovamento della struttura della UI (interviste 1, 5, 6, 7, 15 e 16), di maggiore trasparenza da parte di quest'ultima (interviste 1, 5, 6, 7 e 15) e che si possa accettare e lavorare sulle critiche e redimere incomprensioni e conflitti esistenti (interviste 1, 5, 6 e 7).

5.6.3 Proposte sul ruolo dell'Italia

Molti auspicano che vengano ripresi o incentivati dei programmi culturali di scambio ed aggiornamento, inclusi nuovi gemellaggi con l'Italia (interviste 1, 2, 4, 5, 9, 13, 14 e 15), soprattutto per i giovani e nel settore educativo (es., programmi di scambio tra insegnanti e tra alunni, tavoli di lavoro transfrontalieri per l'innovazione nell'insegnamento; interviste 2, 4, 9 e 14) così come i settori editoriale, giornalistico e sportivo (interviste 2, 4 e 9), ambiti peraltro coperti dagli Accordi di cooperazione fra l'Italia e i tre paesi oggetto di studio (v. sezione 4). In particolare, alcuni intervistati esprimono la necessità di "iniezioni di italianità" e di cultura italiana nonché di riscoprire il legame culturale con l'Italia (interviste 4, 9 e 15).

Altre richieste riguardano specificamente la tutela delle CNI e il ruolo dell'Italia quale "nazione-madre": applicare completamente ed efficacemente gli Accordi bilaterali (interviste 6, 7 e 9); adottare una legge permanente di tutela delle CNI da parte

dell'Italia (intervista 6); creare una commissione o un tavolo di lavoro permanente presso il Parlamento o il Governo italiano per tutte le CNI autoctone all'estero al fine di discutere assieme e creare sinergie per trovare e perseguire strategie comuni (intervista 5).

Alcuni chiedono di poter lavorare assieme all'Italia sulla riconciliazione storica riguardo l'esodo giuliano-dalmata e il massacro delle foibe nei loro paesi (interviste 6, 7, 16).

In ultimo, ma non meno importante, dal momento che molti degli intervistati percepisce un certo grado di "abbandono" da parte delle istituzioni italiane, non in termini di finanziamento, ma di presenza istituzionale, essi desidererebbero ricevere un riconoscimento per il loro lavoro nel mantenere vive le CI e l'uso dell'italiano in questi paesi (interviste 1, 4, 5, 8, 9, 13, 14, 15 e 16). In questo senso, alcuni auspicano una maggiore partecipazione ai loro eventi da parte delle rappresentanze diplomatiche o gli altri enti preposti in termini molto ragionevoli (es., una volta ogni due anni; interviste 1, 4, 14).

6. Conclusioni

Lo scopo della ricerca riportata in questo capitolo era quello di fornire una panoramica sulla situazione socio-giuridica, culturale ed economica delle minoranze o comunità nazionali italiane (CNI) in Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina. Per raggiungere tale obiettivo, la ricerca ha adottato un approccio socio-giuridico non strettamente dottrinale ed empirico (v. sezione 2) e ha cercato di fornire una fotografia attuale delle CNI tramite sia lo studio delle fonti giuridiche e altre fonti secondarie, sia l'analisi di sedici interviste qualitative a membri delle CNI o delegati ed istituzioni che rappresentano e/o operano con tali comunità sia in questi paesi, sia in Italia.

Ne emerge un quadro abbastanza positivo per quanto riguarda la tutela che questi tre Stati offrono alle CNI sebbene vi siano ancora diverse questioni aperte in termini di generale implementazione dei sistemi di tutela in tutti e tre i paesi e, in particolare, riguardo l'applicazione del bilinguismo, l'uso della lingua italiana presso le pubbliche amministrazioni e l'insegnamento della lingua italiana.

Le relazioni sociali e il senso di aggregazione all'interno delle associazioni delle

comunità di italiani (CI) nelle diverse località sono molto stabili e forti, così come l'offerta di attività culturali è ampia e molto apprezzata anche al di fuori delle CNI. Ciò è particolarmente lodevole considerando che la maggior parte di queste attività viene svolta sulla base di volontariato.

Per quanto riguarda il comparto economico, la conoscenza della lingua italiana può avere un valore aggiunto e si potrebbe incentivare non solo questo aspetto, ma anche l'imprenditoria e altri investimenti in progetti socioeconomici (es., case di riposo) o sociolinguistici (es., database condivisi sulla terminologia amministrativa nelle lingue italiano-sloveno e italiano-croato) tramite la cooperazione transfrontaliera ed internazionale. Al contempo, un altro settore che si potrebbe sviluppare ulteriormente è quello del turismo culturale purché non si riduca a mero folklore.⁴⁰¹

Infine, per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera di per sé ed il ruolo dell'Italia, occorre ricordare come vengano molto apprezzate, soprattutto di recente, le iniziative ed il crescente ruolo delle rappresentanze diplomatiche, specialmente dei consolati, e come esse vengano viste come cruciali per il futuro delle CNI. Tuttavia, in quest'ambito si concentrano la maggior parte delle raccomandazioni che riportiamo di seguito e che evitiamo di ripetere.

7. Raccomandazioni

Sulla base della ricerca svolta, si offrono le seguenti raccomandazioni al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) allo scopo di potenziare la politica transfrontaliera ed internazionale dell'Italia nonché sostenere e migliorare la situazione socio-giuridica, culturale ed economica delle minoranze o comunità nazionali italiane (CNI) insediate nei tre paesi oggetto di studio (Slovenia, Croazia e Bosnia Erzegovina):

- Dare pronta attuazione ai Trattati e agli Accordi bilaterali tra l'Italia e tutti e tre i paesi oggetto di questo studio, traendo ispirazione anche da altri strumenti internazionali in materia;⁴⁰²

401 In quest'ambito, il progetto Interreg Italia-Slovenia PRIMIS potrebbe apportare molto nei prossimi anni. Progetto Interreg Italia-Slovenia PRIMIS ("Viaggio multiculturale tra Italia e Slovenia attraverso il prisma delle minoranze"). Vedasi sezione 5.2.

402 Vedasi, ad esempio, le Raccomandazioni di Bolzano-Bozen sulle Minoranze Nazionali e le Relazioni Interstatali dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali dell'OSCE nonché il Report della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (*Venice Commission*) del Consiglio d'Europa sul trattamento preferenziale delle minoranze nazionali da parte delle loro nazioni-madre (*kin states*). OSCE High Commissioner on National Minorities. "The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations". L'Aja, 2008. Ultima cons. 7 aprile 2021. <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations>; Venice Commission of the Council of Europe.

- Nell'ambito di tali Accordi, promuovere l'insegnamento della lingua italiana nelle scuole di questi tre paesi tramite iniziative bilaterali e congiunte;⁴⁰³
- Al contempo, e nell'ambito degli Accordi menzionati innanzi, organizzare e realizzare, appena la pandemia lo conceda, scambi nei e fra i settori editoriale, giornalistico e sportivo;⁴⁰⁴
- Promuovere la buona riuscita dell'applicazione del bilinguismo e di attività innovative sostenendo sinergie con e tra le CNI e le minoranze slovena e croata in Italia nonché le università ed i centri di ricerca in Italia e nei tre paesi (es., database condiviso per la terminologia amministrativa);
- Sostenere nuovi modi per promuovere la cultura italiana nonché riscoprire il legame culturale delle CNI con l'Italia, anche tramite i programmi culturali a livello europeo,⁴⁰⁵ possibilmente attraverso le rappresentanze diplomatiche;
- Sostenere l'imprenditoria e altri investimenti di imprese italiane nei tre paesi in determinati settori (es., mobilità) così come in progetti socioeconomici (es., case di riposo in lingua italiana sia per gli appartenenti alle CNI sia per italiani che quivi vi possano stabilire o tornare);⁴⁰⁶
- Incentivare il turismo culturale (anche in forma di "Turismo delle Radici") sebbene non in forma di folklore;
- Per dare attuazione agli Accordi e alle raccomandazioni finora citate, riconoscere il ruolo cruciale che svolgono sia le singole regioni e/o province italiane, sia le

"Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State. Strasburgo, 22 ottobre 2001, CDL-INF(2001)19. Ultima cons. 7 aprile 2021.

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF%282001%29019-e>.

403 Tali iniziative potrebbero includere, ad esempio, l'elaborazione congiunta di libri di testo tramite la cooperazione universitaria; l'organizzazione di corsi di aggiornamento per gli insegnanti sia delle scuole in lingua italiana sia di coloro che insegnano l'italiano nelle scuole della "maggioranza"; la realizzazione, appena la pandemia lo conceda, di scambi culturali per e fra alunni e insegnanti, con un'attenzione particolare a quelle aree più periferiche ove la lingua italiana fatica maggiormente ad essere insegnata (es., Moslavina e Slavonia, Dalmazia, Bosnia Erzegovina).

404 Ad esempio, vedasi la rete dell'Associazione Europea dei Quotidiani che raccoglie anche testate giornalistiche gestite da minoranze nazionali in Europa. *European Association of Daily Newspapers* – MIDAS. Ultima cons. 7 aprile 2021. <http://www.midas-press.org>.

405 Ad esempio, tramite l'iniziativa dell'Unione Europea della Capitale Europea della Cultura, che nel 2021 è Fiume/Rijeka, mentre nel 2025 saranno Gorizia e Nova Gorica.

406 In quest'ambito, si potrebbe anche incentivare la ricerca socioeconomica volta ad analizzare il ruolo delle minoranze nazionali che vivono vicino alle frontiere fra Stati quale fattore di sviluppo per le località di confine. Vedasi, ad esempio, European Academy Bozen/Bolzano (Eurac Research), European Institute of Public Administration-Antenna Barcelona. "Competence Analysis: National Minorities as a *Standortfaktor* in the German-Danish Border Region: Working with Each Other, for Each Other". Landtag Schleswig-Holstein, December 2007. Ultima cons. 7 aprile 2021.

https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/parlament/minderheitenpolitik/kompetenzanalyse_en.pdf.

associazioni di italiani emigrati all'estero e dare loro strumenti affinché continuino a svolgere il loro fondamentale ruolo di ponte con l'Italia quale "nazione-madre" e a dare sostegno, anche finanziario, alle CNI, nonché promuovere il coordinamento del MAECI con tali enti (regioni, province, associazioni);

- Potenziare il ruolo delle rappresentanze diplomatiche sulle questioni che riguardano le CNI e garantire maggiore presenza istituzionale delle stesse alle attività delle associazioni delle comunità degli italiani (CI);
- Sostenere l'implementazione di strumenti di cooperazione transfrontaliera fra Italia e i tre paesi oggetto di studio nonché fra di essi (ad es., tramite i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale - GECT), con l'eventuale partecipazione anche di enti dello Stato italiano o delle rappresentanze diplomatiche al fine di promuovere una cooperazione permanente tra le CNI nei tre paesi;
- Sostenere un eventuale rinnovamento della struttura dell'Unione Italiana, esigere una maggiore trasparenza da parte di quest'ultima (senza però appesantire la burocrazia per le CI) e promuovere la risoluzione amicale di incomprensioni o conflitti esistenti;
- Nel medesimo ambito, diversificare le fonti di finanziamento da parte dell'Italia a cui possano fare domanda anche le singole CI, e, a tal fine, promuovere una consultazione con le CNI e le CI per elaborare regole condivise;
- Considerare di adottare una legge permanente di tutela delle CNI da parte dell'Italia nel rispetto degli strumenti internazionali in materia nonché a seguito di consultazioni e dialoghi bilaterali;
- Considerare di creare una commissione o un tavolo di lavoro permanente, anche con la partecipazione di regioni e/o province italiane, presso il Parlamento o il Governo italiano per tutte le CNI autoctone all'estero al fine di discutere assieme e creare sinergie per trovare e perseguire strategie comuni per la tutela delle CNI;
- Promuovere la riconciliazione storica nella regione balcanica riguardo i grandi traumi del Novecento attraverso il dialogo bi- o multi-laterale nonché la cooperazione transfrontaliera ed internazionale.

