

Con la libertà

Tirage à part

Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni

Les droits de l'homme et la constitution

Edité par

Andreas Auer / Alexandre Flückiger / Michel Hottelier

Il contributo della Commissione di Venezia alla protezione delle minoranze in Europa

Franz Matscher

Schulthess **S**

Il contributo della Commissione di Venezia alla protezione delle minoranze in Europa

FRANZ MATSCHER

*Ancien membre de la Commission du Conseil
de l'Europe pour la Démocratie par le droit*

I. La protezione delle minoranze nel quadro delle istituzioni europee

1. Nei primi decenni della sua vita, il Consiglio d'Europa si è poco occupato e ancora meno preoccupato del problema delle numerose minoranze esistenti in Europa¹, anche se non ci voleva uno spirito visionario e illuminato per percepire il potenziale dinamico che esse nascondevano nell'attesa della loro rivelazione. Per quanto riguarda l'Europa dell'Est e del Sudest si pensava che l'Impero sovietico ed il regime dei suoi stati satelliti, dove le numerose minoranze erano tenute sotto un rigido controllo, sarebbe perdurato. Riguardo invece alle non poche minoranze stabilite nell'Europa occidentale, esse rimanevano abbandonate al loro destino, a meno che fossero state in grado di arrangiarsi con lo stato nel quale erano stabilite, eventualmente con l'appoggio dello stato patrio. Anche là, il Consiglio d'Europa fece ben poco per assisterle nella ricerca di una soluzione².

L'attitudine fondamentalmente distaccata del Consiglio d'Europa di fronte ai problemi delle minoranze è in gran parte dovuta al fatto che certi paesi membri di carattere fortemente nazionalistico e di impronta giacobina, tale la Francia, la Grecia, la Turchia, negarono almeno per quanto concerne essi stessi, il concetto di minoranza: Ogni cittadino dello stato deve essere orgoglioso di esserlo e non ha alcun diritto di rivendicare uno status particolare.

A questo si aggiunse la concezione delle Nazioni Unite degli anni quaranta e cinquanta: Ogni persona che gode della non-discriminazione e dei

¹ Vedi BRUEGHEL, *A Neglected Field: The protection of minorities*, HJR 1971, p. 433; troppo eufemistica al riguardo, benché solitamente descrittiva la pubblicazione del Consiglio d'Europa curata da Thornberry / Martín Estebáñez, *The Council of Europe and minorities* (1994).

² Come caso isolato non vorrei omettere di menzionare una iniziativa della Commissione politica dell'Assemblea consultativa che condusse alla creazione di una sottocommissione capeggiata dal presidente del senato belga, Paul Struyve, la quale negli anni 1961/1962 condusse una inchiesta e prestò - senza conseguire successi sensibili - buoni uffici all'Italia e l'Austria nella ricerca di una soluzione del problema sudtirolese.

diritti fondamentali è sufficientemente protetta e non ha diritto a un trattamento privilegiato, motivato dalla sua appartenenza ad una minoranza. È ovvio che questa concezione è erronea, ed è stata opportunamente abbandonata, perché disconosce l'essenza della protezione delle minoranze: infatti essa richiede anche misure positive ed il riconoscimento di diritti collettivi.

Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, né il suo Statuto del 1949, né la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 offrono alcun aggancio valido per dedurre o definire una sua missione relativa alla protezione delle minoranze. L'unico richiamo all'articolo 14 della Convenzione che vieta ogni discriminazione, espressamente anche per quanto riguarda il motivo dell'appartenenza ad una minoranza nazionale, – ma che si limita al godimento dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli³ – non costituisce una base sufficiente per la protezione delle minoranze.

Parecchie iniziative furono lanciate dall'Assemblea consultativa (chiamata Assemblea parlamentare dal 1955), ma tutte furono bloccate o lasciate insabbiare dal Comitato dei Ministri, l'organo di decisione del Consiglio.

Anche la giurisprudenza della Corte e della ex-Commissione è piuttosto povera e restrittiva al riguardo⁴.

Dopo la caduta dell'Impero sovietico e del regime degli stati satelliti, a cavallo degli anni ottanta e novanta, il problema delle minoranze negli stati in questione apparve con grande impeto e non poté più essere ignorato dal Consiglio d'Europa. Ma si dovette aspettare la spinta data dal vertice dei Capi di stato e di governo di Vienna del 1993, il quale incaricò il Comitato dei Ministri di preparare, a breve termine, una Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (sottoposta poi a firma il 1 febbraio 1995 ed entrata in vigore il 1 marzo 1998)⁵, e in più un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione dei Diritti dell'Uomo sui diritti culturali, in particolare per quanto riguarda le minoranze. Ma quest'ultimo progetto fu abbandonato nel 1996.

2. Scarso è pure il contributo dell'Unione Europea. Alcuni tentativi in seno al Parlamento Europeo di preparare una Carta per le minoranze etniche non hanno varcato la soglia di discussioni nelle apposite commissioni, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000 si limitò, all'articolo 22, alla dichiarazione generica che l'Unione rispetta le varietà delle culture, delle religioni e delle lingue. Questa norma era il risultato di un compromesso

che non implica nessun impegno. Altrettanto vaga è la disposizione relativa dell'art. I-3 del progetto di Trattato per una Costituzione per l'Europa adottato nel 2003 (la cui eventuale entrata in vigore è sospesa) che dice all'ultima sentenza del suo terzo comma che l'Unione tutela la ricchezza della sua varietà culturale e linguistica e si impegna per la protezione e lo sviluppo dell'eredità culturale dell'Europa.

3. Dei contributi più sostanziali per la protezione delle minoranze li dobbiamo alla CSCE (oggi OSCE). Furono sviluppati dal 1975 in poi; fra altro, questa organizzazione aveva creato nel 1993 un Alto Commissario per le minoranze⁶.

II. La Commissione di Venezia – i contributi di Giorgio Malinverni

1. Nel frattempo è stata creata nel 1990, all'iniziativa del fine costituzionalista e esperto politico italiano Antonio La Pergola, la Commissione per la democrazia attraverso il diritto, comunemente chiamata la Commissione di Venezia.

Le attribuzioni della Commissione si possono dedurre dalla sua denominazione: democrazia, diritti dell'uomo, stato di diritto. In questo campo si iscrivono pure il federalismo e la protezione delle minoranze, che dall'inizio hanno avuto un ruolo di primo ordine⁷.

Dei venti membri originari pochi sono ancora in funzione. Il mio collega ed amico Giorgio Malinverni l'ha lasciata in seguito alla sua elezione a giudice della Corte di Strasburgo. È a lui che dedico questo studio nel quale cercherò di mettere in rilievo i suoi ricchi contributi alle attività della Commissione in genere e, in particolare a quelle riguardanti la protezione delle minoranze.

Dagli inizi dei suoi lavori, la Commissione aveva creato varie sotto-commissioni permanenti fra le quali una, dedicata al federalismo, condotta da Giorgio Malinverni, ed un'altra relativa alle minoranze, diretta da

⁶ Vedi il riassunto delle attività in materia dei vari organi europei dato da Matscher, *Minderheitenschutz – Rechtliche Aspekte*, in: MATSCHER éd., *Vienna International Encounter on some current issues regarding the situation of National Minorities*, colloquio 15-17 settembre 1995, Vol. 7 [1997] della Collana dell'Istituto austriaco dei diritti dell'uomo di Salisburgo), p. 51 ss.

⁷ Con riguardo alle attività della Commissione di Venezia in particolare nel campo che qui interessa in primo luogo vedi MALINVERNI, *L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, RUDH 1995, p. 386; idem, *The contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, [Contributi in onore del 20. anniversario della fondazione Marangopoulos per i diritti del uomo (MFHR), Atene 2001], p. 123.

³ Il protocollo No. 12 del 2000, entrato in vigore il 1 aprile 2005, vieta la discriminazione non solo per quanto riguarda i diritti fondamentali.

⁴ FRANZ MATSCHER: *Quarante ans d'activités de la Cour européenne des droits de l'homme*, RdC Vol. 270 (1997), p. 375.

⁵ Per una prima analisi della Convenzione-quadro vedi Giorgio MALINVERNI, *La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, RSDE/SZIER 1995, p. 531 ss.

chi scrive. I lavori delle due sottocommissioni in gran parte si confondono. Giorgio Malinverni e l'autore di queste righe hanno collaborato con profitto in ambedue.

2. Una delle prime iniziative della Commissione è stata, su proposta dei governi italiano e ungherese, la preparazione, nel 1990/91, di un progetto di Convenzione europea per la tutela delle minoranze. Il progetto è stato elaborato dalla apposita sottocommissione sulla base di un avanzoprogetto redatto con molta perspicacia, realismo e buon senso da Giorgio Malinverni. Il progetto fu adottato dalla commissione plenaria, l'8 e il 9 febbraio del 1991 con un solo voto contrario e due astensioni, e trasmesso al Comitato dei Ministri. Il progetto, che incorporava i diritti essenziali delle minoranze – non solo individuali ma anche collettivi –, prevedeva pure un meccanismo di controllo efficace di tipo semi-giurisdizionale⁸. Esso pareva essere equilibrato. Ma nonostante ciò fu insabbiato dal Comitato dei Ministri.

Giorgio Malinverni era stato pure l'autore del rapporto esplicativo relativo alla convenzione⁹.

Tuttavia, il lavoro non è stato inutile. Infatti, la sopramenzionata Convenzione-quadro del 1995 – uno strumento assai più povero del progetto della Commissione di Venezia – si ispirò in gran parte a quest'ultimo: essa riprese in larga misura le sue idee e in parte anche le sue formulazioni.

3. Nell'ultimo decennio, la Commissione di Venezia – per via della sua sottocommissione sulle minoranze e dei suoi gruppi di lavoro – ha svolto altre attività di portata generale per la protezione delle minoranze, anche se, in parte, queste attività interessavano in primo luogo certi stati. Ma, al di più, le loro conclusioni hanno una portata generale.

Nel 2001, il governo rumeno domandò alla Commissione di Venezia un parere sulla compatibilità della nuova legge ungherese del 19 giugno 2001 relativa allo status degli ungheresi stabiliti in paesi stranieri limitrofi. Il governo ungherese si associò alla richiesta, ma suggerì di ampliarla nel senso di preparare uno studio comparato delle legislazioni nazionali riguardanti il trattamento preferenziale dei propri connazionali viventi all'estero e che vi costituiscono una minoranza («*kin-minorities*»).

⁸ Sugli elementi che determinano il carattere giuridico di un organo di controllo, in ispecie nel campo della protezione dei diritti fondamentali, vedi MATSCHER, *Betrachtungen über das Verfahren der Straßburger Konventionsorgane*, in: *Studi in onore di Ermacora*, 1988, p. 82 ss.

⁹ Introduzione a cura di GIORGIO MALINVERNI, *Testo del progetto e relazione esplicativa in RUDH 1991*, p. 157, 189 e in *HRLJ 1991*, p. 165.

La Commissione di Venezia accolse la richiesta e elaborò tramite un suo gruppo di lavoro uno studio comparato approfondito. Il progetto del gruppo di lavoro risultò assai controverso, anche in seno alla commissione plenaria. La questione di base era di sapere se lo stato fosse legittimato a prendere solo quelle misure che il diritto internazionale espressamente gli concedeva, o tutte le misure che non contrastavano con precetti di diritto internazionale. Infine prevalse l'ultima tesi, sostenuta anche da Giorgio Malinverni e da chi scrive (Rapporto CDL-INF [2001] 19, adottato il 19/20. ottobre 2001). La questione era delicata e nel intento di arrivare ad un compromesso fra i partecipanti, la formulazione delle conclusioni non presenta la chiarezza dovuta. Nonostante ciò, i risultati raggiunti dalla Commissione di Venezia segnarono un passo in avanti nell'evoluzione del diritto internazionale delle minoranze.

Nello stesso anno, la Commissione degli affari giuridici e dei Diritti dell'Uomo dell'Assemblea parlamentare aveva chiesto un parere alla Commissione di Venezia per sapere a quali gruppi di persone fosse applicabile la Convenzione-quadro del 1995 nel Belgio. Tale questione era assai controversa poiché il Belgio si trovava nella fase di ratifica della Convenzione-quadro. Un gruppo di lavoro della Commissione di Venezia, composto fra l'altro da chi scrive e da Giorgio Malinverni, studiò il problema e giunse alla conclusione che nel Belgio i Valloni francofoni non potevano essere considerati come una minoranza, nonostante la lieve maggioranza numerica del gruppo fiammingo-neerlandofono; infatti, ambedue i gruppi erano posti su un piede di uguaglianza nell'ambito dello stato. Ma – se si omette il gruppo germanofono nel Belgio orientale il cui carattere di minoranza era pacifico –, i gruppi valloni stabiliti nella parte fiamminga e i gruppi fiamminghi stabiliti nella parte vallone del paese dovevano essere considerati come delle minoranze e dunque godere della protezione offerta dalla Convenzione-quadro (Opinione della Commissione di Venezia (CDL-AD[2002] 1, adottata il 8/9 marzo 2002)¹⁰.

Altri studi di carattere generale riguardanti la protezione delle minoranze portarono sulla partecipazione delle minoranze alla vita pubblica e sugli effetti del diritto elettorale su di esse.

Questi studi fondati sulle risposte ad un questionario preparato dalla Commissione di Venezia rimasero purtroppo incompleti, perché parecchi stati non avevano risposto. Ma anche come tali non sono privi di interesse perché offrono una base per ulteriori studi in materia.

4. Un problema non chiarito nel diritto internazionale delle minoranze è quello della qualificazione del concetto di minoranza, in particolare in quale

¹⁰ GRANATA-MENGHINI, *The applicability of the Framework Convention in Belgium – The opinion of the Venice Commission*, *Eur. Yb. of Minority Issues*, Vol. II/2003, p. 357.

misura vi entra l'elemento di cittadinanza dello stato, dove risiede la minoranza da proteggere. Anche la Commissione di Venezia se ne occupa, senza aver raggiunto finora una conclusione convincente. Ciò è comprensibile se si tiene presente che il concetto di minoranza è in piena evoluzione.

Ultimamente, la Commissione di Venezia ha ripreso lo studio del problema. Giorgio Malinverni – come pure l'autore di queste righe – aveva in precedenza seguito la concezione tradizionale, alla quale sono anche ancorate le convenzioni bilaterali e le disposizioni di diritto interno in materia. Secondo questa concezione, la cittadinanza dello stato in questione è un requisito per godere del regime di protezione. L'aveva pure accettata e, per quanto mi pare, senza esitazione, nel progetto di Convenzione europea per la protezione delle minoranze nazionali (sopra II/2) elaborato – in qualità di relatore della apposita sottocommissione – e in gran parte formulato da lui stesso.

Nel frattempo la situazione è evoluta. Mi riferisco al problema delle «nuove minoranze», nel quale si delinea l'opportunità di adattare il regime di protezione alle nuove esigenze. In questo contesto, Giorgio Malinverni sembra essersi distaccato dalla concezione tradizionale. Il problema è meno semplice di quanto pare a prima vista. Devo rinunciare ad approfondirlo in questo breve contributo. Qui vorrei solamente segnalare che Giorgio Malinverni, a chi è estranea ogni rigidità di pensiero per ragioni di principio, propende a delle soluzioni flessibili anche per quanto riguarda il concetto di minoranze.

5. Oltre a questi studi di carattere generale, la Commissione ha esaminato la situazione delle minoranze in vari stati concreti, dove il problema è di massima attualità (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Romania, Ucraina).

III. Osservazioni conclusive

Giorgio Malinverni ha partecipato con contributi validi a tutte le attività della Commissione di Venezia nel campo della protezione delle minoranze, come pure in altri campi, trattati da essa (diritto costituzionale, diritto elettorale, diritto internazionale, protezione dei diritti fondamentali, organizzazione giudiziaria, federalismo). Lui era in grado di farlo, data la sua eccellente preparazione scientifica e la sua esperienza nel trattare i problemi in questione, ma anche grazie – come cittadino svizzero – alla sua innata dimestichezza coi problemi del federalismo.