



ROBERTO BORRELLO*

IL CASO DEI BALCANI OCCIDENTALI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il modello Balcani occidentali: la componente della condizionalità europea. – 3. Il modello Balcani occidentali: la componente del contesto degli ordinamenti destinatari della condizionalità. – 4. Conclusioni: le ragioni della problematicità del modello e possibili soluzioni. – 4.1 Le soluzioni: fattori endogeni. – 4.2 Le soluzioni: fattori esogeni.

1. Premessa

Il tema oggetto del presente contributo è quello della tutela delle minoranze linguistiche nell'area dei cd. Balcani occidentali.

Si tratta di una tematica molto articolata e complessa, implicante la sovrapposizione e l'intreccio di più piani, caratterizzati da profili particolarmente suggestivi.

I Balcani, senza specificazione, sono, notoriamente, un *topos* storico, geopolitico, antropologico, letterario ad alto impatto evocativo, crocevia tra occidente ed oriente e crogiolo di etnie. E' ben noto l'aforisma attribuito a Winston Churchill, che affermava che «*Balkans produce more history than they can consume*»¹.

Il termine Balcani occidentali, più recente, ha una valenza politica e non geografica in quanto, su quest'ultimo piano, i Balcani non sono mai stati suddivisi in occidentali, orientali o altro².

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università di Siena.

** Relazione al Convegno *Diritti delle minoranze etnico-linguistiche con particolare riguardo a quella italo-albanese*, seconda giornata delle *Celebrazioni per il 40° anniversario della scomparsa di Costantino Mortati (1891-1985)*, promosse sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica, 23 ottobre 2025, Monastero esarchico di Santa Maria, Polo universitario di Grottaferrata.

¹ Tale aforisma è ben presente anche ai giuscomparatisti: vedi F. PALERMO, *Le generazioni della condizionalità. Perché uno studio sui diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, Prefazione a M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, 2010.

² Come ricorda E. BENEDETTI, *La "condizionalità democratica" dell'Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei "Balcani Occidentali": limiti attuali e possibili sviluppi futuri*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n.50, 2015, 85, nota1, che precisa che la definizione è stata conosciuta come neologismo dal Consiglio europeo di Laeken nel 2001 (EUROPEAN COUNCIL, *Presidency Conclusions*, SN/300/1/01, Laeken, 14-15 December 2001, 13, § 47-48). Sul tema vedi anche E. SKREBO, *Stato di diritto e Balcani occidentali: un percorso di adesione all'Unione europea in salita*, in *DPCE on line*, n. 4/2023 – Sezione Monografica: *Condizionalità europea e identità costituzionali*, 3433, nota 1.

La nozione va ricostruita nel perimetro di quell'ampio alveo rappresentato dalle transizioni democratiche, che hanno attraversato e stanno ancora attraversando gli ordinamenti dell'Europa dell'Est -che nella prospettiva comparatistica sono stati denominati nel loro complesso, paesi ECOBB³- a partire dagli anni Ottanta e Novanta del secolo XX e che sono focalizzate sulla convergenza di tali Paesi verso i sistemi economici e giuridici di matrice occidentale⁴. In tale ambito, il termine Balcani occidentali designa, da un lato, alcuni paesi appartenenti all'area dell'ex Jugoslavia e, precisamente, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord e Kosovo e, dall'altro, un paese compreso a suo tempo sempre nella famiglia socialista, ma con radici altre, sia rispetto al blocco sovietico, sia rispetto a quello della ex Jugoslavia, l'Albania.

Si tratta di paesi per i quali non si è ancora esaurito il processo di adesione all'UE e che, allo stato, sono esposti ad una particolare forma di condizionalità, rispetto ad altri paesi dell'area ECOBB, anch'essi in fase di adesione. Si tratta, come indicato sul sito ufficiale UE dedicato all'allargamento, del c.d. "Processo speciale per i Balcani occidentali, come processo di stabilizzazione e associazione (PSA)"⁵.

Quello che ha rilievo, ai fini della nostra analisi, è che tali politiche speciali presuppongono, tra l'altro, il conseguimento da parte dei paesi destinatari di un certo adeguato standard nella garanzia dei diritti delle minoranze. In effetti, la tutela dei diritti delle minoranze rientra formalmente nell'ambito delle condizioni per l'ammissione all'Unione, come affermato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e successivamente stabilito dagli articoli 2 e 49 del Trattato dell'Unione europea⁶. Tale condizione è stata applicata in realtà già nell'ambito del primo allargamento dell'Unione ad Est, con riguardo ai Paesi dell'Europa centro-orientale, ma ha assunto un ruolo

³ Paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Romania, Bulgaria, Serbia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro ed Albania (vedi C. FILIPPINI, *Le conseguenze della pandemia da COVID-19 sui diritti culturali delle minoranze nazionali in Europa centro orientale, baltica e balcanica*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n. 2/2022, 128).

⁴ S. BALDIN, *Le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali e la condizionalità europea*, in *Il processo di allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali*, Dispense didattiche a.a. 2022/23-Modulo Jean Monnet EUinCEE The Rule of Law in the new EU Member States (resp. scient.: prof.ssa Serena Baldin), https://moodle2.units.it/pluginfile.php/445109/mod_resource/content/1/DISPENSA%20Allargamento%20UE%20nei%20Balcani%20occidentali.pdf, 3. Sulla nozione di transizione nel diritto costituzionale sul piano generale vedi G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998, nonché a L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Milano, 2003. Per le vicende dell'Est Europa sul piano generale vedi S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano 2003 e C. SBAILÒ, *Transizioni costituzionali nell'Europa post-comunista*, Roma-Enna 2008.

⁵ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_it, dove si specifica che «L'obiettivo del PSA è stabilizzare questi partner sul piano politico ed economico in modo che siano pronti ad aderire all'UE. L'UE prevede di raggiungere questo obiettivo, fornendo assistenza finanziaria, consentendo un facile accesso ai mercati dell'UE, promuovendo la cooperazione tra i paesi della regione. Dettagli sull'evoluzione del processo speciale sono reperibili alla pagina web https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/growth-plan-western-balkans_en?prefLang=it&etrans=it

⁶ Sulla tematica, oltre che i contributi indicati, supra, alle note 1 e 4, vedi C. PAGOTTO, *Stato complesso e gruppi minoritari nazionali: società multiculturali occidentali e nuove Costituzioni balcaniche*, in A. CERRI ET AL. (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, t. IV, Roma, 2011, 27 e ss.; nonché M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze ...*, cit. alla nota 1; ID., *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia*, in DPCE, n. 3/ 2018, 668 e ss.; ID., *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali, tra transizioni incomplete ed emergenza sanitaria*, in *Democrazia e Sicurezza*, n.3/2021, 11 e ss.; L. MONTANARI (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Napoli, 2022.

particolarmente pregnante per i c.d. Balcani occidentali, in considerazione della necessità di prevedere strumenti volti a garantire non solo la democratizzazione ma anche la stabilizzazione dell'area in questione, dopo i cruenti conflitti etnici degli anni Novanta.

Il caso dei Balcani occidentali presenta, quindi, interesse sul piano del diritto comparato delle minoranze, poiché esso delinea uno specifico modello regolativo, ancora in divenire, comprensivo del fenomeno linguistico, che scaturisce da un processo estremamente complesso in cui vi è un campo di forze nel quale eterogenei vettori condizionanti di origine europea si misurano con i vettori propri di ciascun ordinamento, portatori di fattori identitari molto forti, ma costretti ad uno sforzo di innovazione ai fini del recepimento, per ottenere il risultato atteso, l'ingresso nell'UE.

Si procederà, quindi, ad una sintetica ricostruzione del modello regolativo, delineando, nell'ordine, la componente esogena europea e la risposta del singolo ordinamento, chiudendo con qualche considerazione critica. Includeremo tra i paesi considerati anche la Croazia, entrata nell'UE nel 2013, a cui faremo cenno per essersi trovata nelle condizioni degli altri paesi sotto il profilo che qui si esamina, anche se l'ammissione fu deliberata senza la chiusura del capitolo dedicato ai diritti umani, tra cui quelli delle minoranze⁷.

2. Il modello Balcani occidentali: la componente della condizionalità europea

Venendo al primo profilo, come si rilevava, la condizionalità europea rispetto ai Balcani occidentali, persegue, tra l'altro, l'obiettivo di conseguire uno standard che assicuri quei livelli ritenuti idonei, sul piano della disciplina delle minoranze, per l'ingresso in Europa e la stabilizzazione dell'area.

Il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 13 novembre 2018 su “Norme minime per le minoranze nell'UE (2018/2036(INI)) (2020/C 363/03)”⁸, ha affermato che «la tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze può contribuire a costruire un futuro sostenibile per l'Europa e a garantire il rispetto dei principi di dignità, uguaglianza e non discriminazione; che i vantaggi non sono limitati alle minoranze, dato che tale tutela e promozione favorisce la stabilità, lo sviluppo economico e la prosperità per tutti»⁹.

La costruzione di uno standard condizionante in materia di minoranze è apparsa e continua ad apparire, tuttavia, operazione complessa, in relazione all'intricato ed articolato apparato multilivello in cui l'operazione stessa viene ad estrinsecarsi. Al riguardo la dottrina¹⁰ parla di un composito “diritto costituzionale europeo delle minoranze”, che

⁷ Come ricorda F. PALERMO, *Quanto è morbido il soft law? La tutela non giurisdizionale dei diritti delle minoranze nelle aree geogiuridiche europee*, in *Diritti comparati*, n. 2/2022, 89, nota 53.

⁸ In GUUE 28 ottobre 2020.

⁹ Considerando lett. D.

¹⁰ Usano questa espressione R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione europea: un work in progress*, in ID. (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione europea. Le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione (Atti del Seminario di studio in tema di configurazione di nuovi strumenti giuridici di tutela e promozione delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea- Istituto Culturale Möcheno - Bersntoler Kulturinstitut, 2 e 3 marzo 2018)*, pubbl. digitale, http://www.liatn.eu/images/Toniatti_Le_minoranze_linguistiche_dellUnione_eBook_completo_compressed.pdf, 10; M. DICOSOLA, *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze ...*, cit., 677, che riprende, quali autori delle espressioni “sfere

comprende tre “sfere geogiuridiche ed è strutturato “a cerchi concentrici” crescenti: l’Europa dell’Unione e delle Comunità; il Consiglio d’Europa; l’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa-OSCE. I tre livelli, sul piano generale, sono, notoriamente, dotati di differenti capacità di adottare atti giuridicamente vincolanti, laddove è ovviamente l’UE quella dotata in generale degli strumenti più incisivi.

Orbene, sono stati gli strumenti collocati nei due cerchi più ampi, Osce e Consiglio d’Europa (di quest’ultimo sono membri tutti i paesi dei Balcani occidentali, che hanno dovuto preventivamente aderire, in quanto prerequisiti di fatto e di diritto per l’UE), ad avere un ruolo di primo piano, sotto il profilo della disciplina delle minoranze, rispetto sia ai diversi cicli costituzionali che hanno caratterizzato le transizioni dei paesi in questione¹¹, sia alle successive fasi di adozione e di perfezionamento della disciplina attuativa.

Si tratta di tutti gli atti e i documenti prodotti dal Consiglio d’Europa: la Convenzione europea dei diritti dell’uomo del 1950, la Carta europea delle lingue minoritarie e regionali del 1992, la Raccomandazione n. 1201 del 1993 dell’Assemblea parlamentare, soprattutto la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, corredata del meccanismo di controllo del rispetto delle sue disposizioni da parte degli Stati firmatari affidato al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa e all’*Advisor Committee* sulla Convenzione quadro, nonché nell’ambito OSCE, l’Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, istituito a seguito della Conferenza di Helsinki del 1992, con le sue raccomandazioni ed infine i pareri della Commissione di Venezia¹².

L’UE, in tale meccanismo multilivello della condizionalità in materia di tutela delle minoranze, appare priva di strumenti idonei ad incidere sul merito delle scelte regolative. Al di là dei principi espressi nei Trattati, il profilo delle minoranze appare nell’ambito, circoscritto, della tutela dei diritti (individuali) delle (persone appartenenti a minoranze), sotto il profilo antidiscriminatorio, profilo su cui si è sviluppata una certa giurisprudenza della Corte di Giustizia¹³.

geogiuridiche” e “cerchi concentrici”, rispettivamente R. TONIATTI, *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Revista Vasca de administración pública*, n.2/2000, 17 e ss. e F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, 2008, 100-102.

¹¹ Secondo la periodizzazione di L. MONTANARI, *Le nuove costituzioni: un’introduzione*, in L. MONTANARI, *L’allargamento dell’Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali ...*, cit., 78 e ss., che ha individuato tre cicli per i paesi dell’ex Jugoslavia: A) un primo ciclo che si colloca negli anni ‘90 nell’immediatezza della transizione, con l’adozione in tutte le Repubbliche nate dalla dissoluzione della Federazione jugoslava di nuove Costituzioni, il cui contenuto è determinato dalla volontà di essere riconosciute come “sistemi democratici” dopo il crollo dello Stato socialista; B) un secondo ciclo, all’inizio del nuovo secolo, che si caratterizza non solo per il maggior rilievo dei criteri di condizionalità democratica, ma anche per un intervento esterno più significativo rispetto ad alcune vicende nazionali, proprio per scongiurare nuovi conflitti; C) un terzo ciclo che si riferisce, alle Costituzioni più recenti ed in particolare a quelle della Serbia e del Montenegro (rispettivamente nel 2006 e nel 2007), nonché a quella del Kosovo nel 2008, tenendo anche conto del fallito tentativo fallito in Bosnia ed Erzegovina del 2006 di operare un’ampia riforma costituzionale.

¹² S. BALDIN, *Le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali e la condizionalità europea*, cit., 6.

¹³ Vedi riferimenti in F. PALERMO, *Quanto è morbido il soft law?*, it., 77; M. DICOSOLA, *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze ...*, cit., 677, nota 48. Non ha ancora conseguito alcun risultato l’iniziativa dei cittadini europei, *Minority Safe-Pack*, intesa ad introdurre una disciplina comune in materia (vedi sul tema il sito <https://minority-safepack.eu/> e F. PALERMO, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell’UE, con particolare riferimento all’iniziativa minority safe-pack*), in R. TONIATTI (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell’Unione europea. Le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, cit., 33).

E' necessaria, come si diceva, la sinergia con gli altri due livelli per l'elaborazione di un idoneo parametro. In buona sostanza, quindi, nell'ambito dell'azione esplicata nei confronti dei Balcani occidentali, le istituzioni eurounitarie monitorano la realizzazione delle riforme in materia di tutela delle minoranze, nell'implementazione dei vari strumenti che si sono succeduti nel tempo (Patto di Stabilità del 1999, vari Accordi di Stabilizzazione e Associazione (SAA) e, da ultimo, del Piano di crescita per i Balcani del 2023¹⁴), facendo da specchio riflettente ad altre istituzioni autorevoli, ma di per sé dotate di posizioni meno qualificate sul piano della rappresentatività e produttive, essenzialmente di soft law¹⁵. L'UE, quindi, ha un ruolo sostanzialmente indiretto, rispetto alla determinazione della qualità del livello di tutela delle minoranze nel paese destinatario.

3. Il modello Balcani occidentali: la componente del contesto degli ordinamenti destinatari della condizionalità

La seconda componente del modello regolativo è data dal contesto degli ordinamenti destinatari della condizionalità. Come ricorda Maria Dicosola¹⁶, si tratta di ambiti segnati dalla tensione tra multiculturalismo e nazionalismo, teatro fino agli anni novanta di frequenti e violenti conflitti etnici.

Su tale base gli ordinamenti storicamente presenti nell'area hanno dovuto da sempre fare fronte a tale situazione, elaborando soluzioni volte a risolvere tali snodi problematici. Basti pensare alla "formula di Tito", con la distinzione tra "nazioni" (*narodi*), "nazionalità" (*narodnosti*) e "altre nazionalità e gruppi etnici", che aveva, per altro, solo anesteticizzato le tensioni, con l'esplosione della conflittualità derivante dall'esaltazione di nazionalismi, venuto meno il regime¹⁷. A parte è la posizione dell'Albania, stato indipendente quasi ininterrottamente sin dalla dissoluzione dell'Impero Ottomano, non coinvolta nei conflitti etnici degli anni Novanta, ma sottoposta alla condizionalità dei Balcani occidentali, in una logica di omogeneità nella stabilizzazione dell'area, con criticità minori.

La condizionalità europea deve, quindi, fare i conti, prevalentemente con questa tendenza nazionalistica sottostante, refrattaria all'apertura al pluralismo, su cui, per giunta, deve innestarsi la tutela delle minoranze secondo un modello, come visto, astratto ed esogeno e non pensato dall'ordinamento interno. Le costituzioni dei Balcani occidentali, sotto la guida europea, hanno comunque cercato di realizzare un adeguato bilanciamento tra il nazionalismo, da un lato, e la garanzia dei diritti dei gruppi minoritari, anche se con

¹⁴ Vedi il sito di tale piano, con gli aggiornamenti sulla sua realizzazione, all'url https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/growth-plan-western-balkans_en

¹⁵ F. PALERMO, *Quanto è morbido il soft law?* ..., cit., 88, che ricorda come, ad es., nel sistema della Convenzione per la tutela delle minoranze, l'unico atto vincolante sia la raccomandazione del Comitato dei Ministri, la cui inosservanza comporta sanzioni estreme, quali la sospensione o l'espulsione dello Stato membro, di solo teorica realizzazione.

¹⁶ M. DICOSOLA, *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze* ..., cit., 678.

¹⁷ *Ibidem*.

diverse modellistiche, in relazione alla particolarità dei singoli contesti (basti pensare ai casi della Bosnia-Erzegovina, della Macedonia del Nord e del Kosovo)¹⁸.

Ma, pure in presenza, alla fine, di disposizioni formali accettabili, la carsica magmaticità del sottofondo ha fatto emergere diverse criticità in sede di attuazione del modello di disciplina delle minoranze, criticità che in sede dottrinarie sono state individuate, tra l'altro, proprio nel settore dei diritti linguistici, marcandone le caratteristiche¹⁹.

Su un piano generale, in Croazia, Serbia, Montenegro e Albania, è considerata ufficiale solo la lingua nazionale. In essi, tuttavia, ad eccezione dell'Albania, possono essere considerate in uso ufficiale anche le lingue delle minoranze nazionali più rappresentative, sulla base della Costituzione o della legge²⁰.

Più in dettaglio, la costituzione della Croazia (testo emendato del 2010) prevede, infatti, all'art. 12, comma 1 che «Nella Repubblica di Croazia la lingua ufficiale è il croato e la scrittura è latina» ed al comma 2 che « In alcune unità locali accanto alla lingua croata e alla scrittura latina può essere introdotto anche l'uso ufficiale di un'altra lingua e del cirillico o di qualche altra scrittura, secondo le condizioni prescritte dalla legge». La costituzione della Serbia (2006) prevede all'art. 10 come lingua ufficiale il Serbo con la scrittura cirillica, mentre la legge può introdurre altre lingue come ufficiali (non specificate), con le relative scritture. La costituzione del Montenegro (2007 em. 2013) prevede all'art. 13, in prima battuta, il Montenegrino come lingua ufficiale, con, sia l'alfabeto cirillico che quello latino, mentre configura un uso ufficiale anche per il Serbo, il Bosniaco, l'Albanese ed il Croato. Invece, la costituzione albanese (1998 rev. 2007) all'art. 14 comma 1 fa riferimento alla sola lingua albanese come ufficiale.

Per quanto riguarda, invece, i rimanenti paesi dei Balcani occidentali, in Kosovo si configurano due lingue ufficiali a livello nazionale, Albanese e Serbo, mentre Turco, Bosniaco e lingua Rom hanno lo stato di lingue ufficiali a livello municipale o possono essere utilizzati ufficialmente ad ogni livello, se previsto dalla legge. Nella Macedonia del Nord, il Macedone, in cirillico, è la lingua ufficiale sul piano nazionale, mentre ogni lingua parlata da almeno il 20 per cento della popolazione è lingua ufficiale, compreso l'uso del proprio alfabeto. Nella costituzione della Bosnia- Erzegovina (1995), infine, non vi è alcun riferimento ad una lingua ufficiale, essendo il fattore linguistico preso in considerazione solo al fine del divieto di revoca della cittadinanza (art.I, 7, lett.b) e del principio di non discriminazione (art. II, 4).

¹⁸ Sui profili generali della problematica del plurinazionalismo vedi E. BUONO, *La questione plurinazionale nel diritto pubblico comparato*, Napoli 2022, spec. cap. II.

¹⁹ M DICOSOLA, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, cit., 25 e ss.

²⁰ *Ibidem*.

Il diritto di utilizzare le lingue minoritarie sussiste in tali paesi non solo nella sfera privata ma anche nei rapporti con la Pubblica Amministrazione²¹, nell'ambito dei media²², con riferimento alle informazioni topografiche²³, nel diritto allo studio e all'educazione nelle lingue minoritarie²⁴.

A fronte di tale ampio riconoscimento formale, la concreta attuazione delle disposizioni è spesso limitata, per vari fattori, individuati, in dottrina, nell'inerzia politica, a livello sia nazionale che locale o per l'insufficienza dei fondi messi a disposizione per i progetti a supporto dei diritti linguistici dei gruppi minoritari²⁵.

Un elemento cruciale che è stato messo in rilievo, sempre sul piano dottrinario, è dato nel caso dei Balcani occidentali, anche dalle soglie relative alla consistenza numerica delle minoranze che devono essere superate per l'esercizio dei diritti linguistici. L'utilizzo di soglie particolarmente elevate penalizza le minoranze nazionali più ridotte, come ad esempio nei casi della Bosnia ed Erzegovina ed Albania²⁶.

Effetti parimenti negativi determina la vaghezza del parametro. Ad esempio, in Montenegro si parla senza specificazioni una "quota significativa" di popolazione appartenente ad una minoranza come condizione per il diritto allo svolgimento di procedimenti giudiziari nelle lingue minoritarie e del diritto all'esposizione di indicazioni topografiche nelle lingue delle minoranze nazionali²⁷.

La problematica delle soglie, con effetti sulla attuazione di diritti linguistici, opera nel caso della Macedonia del Nord, dove, secondo il sopra citato art.7 Cost., come modificato dal V emendamento, le lingue ufficiali sono il Macedone e ogni altra lingua parlata da almeno il 20% della popolazione a livello municipale. Ogni comunità che raggiunga la soglia del 20% e titolare del diritto di educazione nella propria lingua. Tuttavia, poiché l'unico gruppo che raggiunge la soglia del 20% a livello municipale e rappresentato dalla comunità albanese, è stato rilevato come la Macedonia possa considerarsi uno Stato binazionale di fatto ancorché possieda le qualifiche formali di uno multicultural. Da ciò scaturisce uno di quegli effetti inversi, tipici di un settore delicato quale quello dei diritti delle minoranze e

²¹ V. ad ed. Art. 12 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; Art. art. 3 legge sull'uso ufficiale delle lingue Serbia; art. 79 Cost. Montenegro; art. 15 c. 2 legge sulla protezione delle minoranze nazionali Albania: per tali dati e quelli indicati nelle note che seguono, vedi il prezioso contributo di M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, cit., 26.

²² Art. 16 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia art. 68 legge sulle telecomunicazioni Serbia; art. 64 c. 2 n. 6 legge sulle comunicazioni elettroniche; art. 14 c. 2-3 legge sulla protezione delle minoranze nazionali Albania; art. 5, 16 legge statale sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; art. 59 c. 10 Kosovo.

²³ Art. 14 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; Art. 14 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; art. 79 Cost. Montenegro; art. 15 co. 3 legge n. 96/2017 Albania; art. 12 legge statale sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; art. 59 c. 9 Cost. Kosovo; art. 40 legge sull'uso delle lingue Macedonia del Nord.

²⁴ art. 11 della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia Art. 14 legge statale sulle minoranze nazionali Bosnia ed Erzegovina; Legge sull'educazione primaria e secondaria Serbia; art. 8 legge n. 02/L-37 Kosovo; art. 79 Const. e 13 cl. 1 legge sui diritti e le libertà delle minoranze Montenegro; art. 48 c. 4 Cost., art. 48-51 legge sulle lingue Macedonia del Nord; art. 11 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali Croazia; art. 13 legge n. 96/2017 Albania.

²⁵ M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, cit., 27.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

dell'attuazione dei diritti linguistici, in particolare nei confronti delle comunità minoritarie non albanesi²⁸.

Un altro esempio di effetti inversi, nell'ambito della dialettica tra nazionalismo e diritti delle minoranze nei Balcani occidentali, sussiste in Kosovo dove sono stati istituiti due sistemi educativi distinti e paralleli, sulla base dell'uso delle lingue albanese e serba. Tra le comunità più piccole, solo i bosniaci e i turchi hanno accesso a programmi educativi specifici. Tale sistema contribuisce dunque al rafforzamento del senso di segregazione e tensione tra i diversi gruppi etnici, che includono in particolare le comunità albanesi e serbe²⁹.

Anche in Bosnia ed Erzegovina, sussiste un analogo modello, il c.d. "sistema delle due scuole sotto un tetto", introdotto durante la guerra etnica, che prevede sistemi scolastici separati per i bambini appartenenti a ciascuno dei popoli costitutivi in ogni Entità. Tale sistema, colpito dagli strali della Corte Suprema della Bosnia ed Erzegovina nel 2014, non risulta essere stato riformato, nonostante le critiche continue degli organi europei di controllo sui diritti delle minoranze³⁰.

4. Conclusioni: le ragioni della problematicità del modello e possibili soluzioni

Volendo tirare qualche sintetica conclusione dal caso dei Balcani occidentali, va, in primo luogo, evidenziato come esso faccia emergere i limiti di una eterodirezione della costruzione della regolazione delle minoranze, effettuata attraverso l'elaborazione di standard che strutturalmente non possono tenere conto, in una logica giustamente qualificata in dottrina come *top-down*³¹, delle singole realtà in cui vanno ad inserirsi.

Vi è, così, da parte dei vari paesi (preoccupati dell'adesione) un ossequio formale ai precetti della condizionalità, recepiti nelle disposizioni costituzionali e primarie, ma poi attuati in modo limitato³² o con effetti inversi, fattori che, come è stato rilevato, finiscono per rafforzare i nazionalismi esistenti e la frammentazione sociale su basi etniche³³. L'Europa è, a sua volta, preoccupata dalla

²⁸ *Ivi*, 28- 29

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Come ricorda M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, cit., 30, la problematica era stata già evidenziata nell'*Advisory Committee FCNM, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina*, 9 novembre 2017, ACFC/OP/IV(2017)007. Le criticità risultano, per altro, ancora rimarcate nella *Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina*, 8 febbraio 2024, ACFC/OP/V(2023) 5, par. 87 e ss. Viene ribadito che «the Advisory Committee reiterates its longstanding view "that ethnic segregation in education is a breach of the human rights of the children concerned by it, that it runs counter to the development of the spirit of tolerance, mutual understanding and co-operation that is central to the Framework Convention, and that concerns about the preservation of language and culture can very well be met within the framework of integrated education"» (par.96).

³¹ M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, cit., 36.

³² Evidenzia T. KORHECZ, *National Minorities – Constitutional Status, Rights and Protection*, in L. Csink, L. Trócsányi (a cura di) *Comparative Constitutionalism in Central Europe: Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*, Budapest 2022, 410: «Constitutional guarantees of basic rights remain nothing but empty declarations if they are not protected and enforced by constitutional and regular courts and if these rights are not implemented in legislative acts and applied and financed by the administration».

³³ M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, cit, lc. ult. cit.

realizzazione degli obiettivi della stabilizzazione regionale e della sicurezza e non sembra riflettere fino in fondo sulla qualità della condizionalità che impone.

Nei Balcani occidentali, le strategie di tutela dei diritti delle minoranze, dovrebbero essere quindi rimodulati e ripensati.

4.1 Le soluzioni: fattori endogeni

Da un lato è stata evidenziata la necessità di superare l'astrattezza e la rigidità mediante opportune dosi di asimmetria, pluralismo e negoziazione³⁴, avendo ben presente che il vero obiettivo, a lungo termine, è quello del consolidamento dello stato costituzionale democratico³⁵. Se non si guarda lontano, i risultati saranno sempre precari e controproducenti.

Dall'altro lato, su un piano più ampio, è stato sottolineato che le misure europee, nel loro complesso, sono presto divenute vittime del proprio stesso successo: dopo aver fermato la violenza e costruito un efficace sistema di garanzie internazionali e nazionali per i diritti delle minoranze, esse si sono dimostrate meno adatte a gestire la successiva fase del consolidamento, evocando nuove e più sottili sfide³⁶.

Quindi, si può affermare che, nonostante l'adozione di ampie e numerose riforme, resta limitata la tutela sostanziale dei diritti delle minoranze ed i Balcani, come afferma Francesco Palermo, parafrasando il Churchill che abbiamo citato all'inizio, sembra producano più diritti di quanti riescano a garantirne³⁷.

4.2 Le soluzioni: fattori endogeni

In secondo luogo, il caso dei Balcani occidentali appare significativo anche in una prospettiva più ampia, rispetto alla valutazione dell'efficacia dell'azione eurounitaria in ordine al conseguimento di una adeguata garanzia delle minoranze.

Tale caso rende ancora più evidente quello snodo critico che è stato definito del "doppio standard", tra paesi già aderenti, per i quali sussiste la più sopra rilevata assenza di regole comuni eurounitarie che incidano in positivo sull'assetto regolativo di base, rispetto ai valori astrattamente

³⁴ Vedi su un piano generale, F. PALERMO, J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook on Minority Issues*, 4/2003, 12, che evidenziano come «The resulting complex 'law of diversity' is necessarily characterized by three main elements: asymmetry regarding its application as well as the single instruments (differentiation in the legal position of the groups thus becomes the rule); pluralism of legal sources and of subjects (creating the obligation of mutual recognition, consideration of the position and interests of others and, in the end, mutual acceptance; mutual trust and cooperation are the most important non-legal preconditions for the acceptance of the single solutions) as well as the negotiation of its content in a quasi-contractual framework, i.e. going beyond pre-established majority and minority positions (and making the distinction between rule and exception increasingly difficult if not obsolete)».

³⁵ M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali*, cit., 37.

³⁶ F. PALERMO, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa minority safe-pack*, cit., 39.

³⁷ F. PALERMO, *Le generazioni della condizionalità. Perché uno studio sui diritti delle minoranze nei Balcani occidentali...*, cit., XIII.

evocati sul piano generale ed i paesi in fase di adesione, per i quali sussiste, con le luci ed ombre evidenziate, una pesante condizionalità³⁸.

Tale doppio standard vede la sussistenza di un ordinamento membro, quale quello greco, contiguo geograficamente al gruppo dei Balcani occidentali, che, pur in presenza, nel contesto eurounitario, del carattere fondante del principio della tutela delle minoranze, ha una posizione non propriamente favorevole al fenomeno minoritario³⁹.

La costituzione greca del 1975 (em., da ultimo, nel 2008), come è noto, non contiene alcun riferimento alla tutela delle minoranze, di qualsiasi genere esse siano⁴⁰ e prende in considerazione, all'art. 5, comma 2, il fattore della differenziazione linguistica al solo fine del divieto di discriminazione, il quale, tuttavia, per come più volte sopra ribadito, non è idoneo a rappresentare uno strumento di tutela del fenomeno minoritario nella sua pienezza, quale fattispecie a carattere collettivo⁴¹.

Nella prospettiva linguistica, la costituzione conferisce, anzi, una centralità schiacciante alla lingua greca, legata anche, nella logica dell'art. 3, al fattore religioso, nella misura in cui «la religione predominante in Grecia è quella della Chiesa orientale ortodossa cristiana» (comma 1), venendosi a sancire, successivamente, che «Il testo delle Sante Scritture sarà mantenuto inalterato. La sua traduzione ufficiale in un'altra lingua, senza il consenso preliminare della Chiesa autocefala greca e della Grande Chiesa di Cristo di Costantinopoli, è vietata» (comma 3)⁴².

In tale quadro costituzionale, è stato prospettato come la Grecia operi, rispetto al fenomeno minoritario, nella forma del *denial state*⁴³, determinando, come si anticipava più sopra, un livello di

³⁸ Su un piano generale vedi K. HENRARD, *The EU, Double Standards and Minority Protection: A Double Redefinition and Future Prospects*, in K. HENRARD (a cura di), *Double Standards pertaining to Minority Protection: a critical and multi-dimensional re-appraisal*, Leiden 2010, 21 e ss., che rileva come « [w]hen a complaint is voiced about the EU maintaining double standards on minority protection, the first thing that comes to mind concerns the inclusion of an obligation to respect minority rights in the accession criteria for candidate states, while no such demands are made towards the 'existing' member states » (ivi, 23). Sul profilo specifico dei Balcani, vedi M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze tra condizionalità europea e nazionalismo*, in L. MONTANARI, *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali ...*, cit., 23.

³⁹ Vedi I. N. GRIGORIADIS, *On the Europeanization of Minority Rights Protection: Comparing the Cases of Greece and Turkey*, in *Mediterranean Politics* 2008, 23 e ss.; A. ANDRIOPOULOU, *Il diritto alla cittadinanza: un "giano bifronte". politica del diritto e identità nazionale in una recente pronuncia del Consiglio di Stato greco*, in *Cultura giuridica e diritto vivente-Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo*, n. 4 /2017, 3, nota 88; K. LAFFUSA, *La tutela delle minoranze linguistiche in Grecia. Il caso degli arbërorë/arvaniti: the sound of silence*, in *DPCE*, 2021, 927 e ss. La Grecia, tra l'altro, non ha ratificato né la Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, né la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

⁴⁰ K. LAFFUSA, *La tutela delle minoranze linguistiche in Grecia*, cit., 926.

⁴¹ *Ibidem* (vedi anche nota 26, il richiamo a V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, 2001, 82 e s., a cui adde anche ID., *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Riv. AIC*, n. 1/2020, 141).

⁴² In tal senso, K. LAFFUSA, *La tutela delle minoranze linguistiche in Grecia ...*, cit., 927. Più in generale sulla posizione della Chiesa Ortodossa nell'ordinamento greco, vedi D. FERRI, *La "religione predominante" e l'ordinamento giuridico in Grecia: una differenza persistente*, in S. BALDIN (a cura di), *Diritti tradizionali e religiosi in alcuni ordinamenti contemporanei*, Trieste, 2005, 131 e ss.; A. RINELLA, M. F. CAVALCANTI, *I Tribunali islamici in Occidente: Gran Bretagna e Grecia, profili di diritto comparato*, in *DPCE*, n. 1/2017, 91 e ss.; G. ARAVANTINOU LEONIDI, *La disciplina della cittadinanza in Grecia. Il percorso accidentato dello ius soli temperato e il tardivo abbandono di antichi feticci*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, n. 4/2017, 114, nota 11.

⁴³ Tale modello, detto anche stato "nazionale agnostico" rientra, assieme allo stato "nazionalista repressivo", tra quelli che, in forma diretta od indiretta, esplicano una azione neutralizzatrice del fenomeno minoritario, contrapponendosi a quelli che, invece, danno rilevanza e tutela ai gruppi minoritari (secondo il modello dello stato "nazionale a vocazione multinazionale e promozionale" e "multinazionale paritario". Per tale classificazione vedi R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 295. Vedi anche S. REGASTO, *Itinerari del federalismo africano fra autodeterminazione e tutela delle minoranze*, Lecce 2021, 29 e ss. Per l'inquadramento della Grecia in tale categoria, vedi K. LAFFUSA, *La tutela delle minoranze linguistiche in Grecia ...*, cit., 930, con indicazioni.

tutela del fenomeno, che stride in confronto proprio con l'elevato standard richiesto ai paesi in fase di adesione, quali quelli dei Balcani occidentali.

Prima di tornare su tale profilo, possiamo ricordare due casi eclatanti, rispetto alla standard greco della tutela delle minoranze: quello della minoranza musulmana della Tracia occidentale e quello della comunità albanofona degli Arvaniti.

Per quanto riguarda il primo caso, va ricordato che si tratta dell'unica minoranza rilevante per l'ordinamento greco, non, per come visto, sulla base della costituzione, ma alla stregua di un trattato bilaterale, la Convenzione di Losanna del 24 luglio 1923, stipulato con la Turchia, che mise fine al conflitto greco-turco successivo alla fine della Prima guerra mondiale. A margine di tale trattato fu stipulata il 30 gennaio 1923 la Convenzione per lo "Scambio obbligatorio delle popolazioni tra Grecia e Turchia" (che divenne successivamente parte della Convenzione di Losanna), che coinvolse circa un milione di Greci ortodossi che vivevano in Turchia e possedevano la cittadinanza turca ed i Musulmani che vivevano in Grecia ed avevano la cittadinanza greca. Ciascuna di tale parte di popolazione fu costretta a trasferirsi in quella che, in modo coercitivo, era considerata la rispettiva terra di origine, pur essendo stati presenti, nelle regioni da cui venivano allontanati, da generazioni se non addirittura da millenni. Tale operazione comportò in capo ai soggetti in questione l'acquisto della cittadinanza del paese di destinazione e la perdita, per sempre, di quella originaria⁴⁴ e venne a configurarsi come una forma di forzosa omogeneizzazione delle popolazioni dei due paesi coinvolti, in ottica nazionalistica, espungendone le minoranze etniche preesistenti⁴⁵. Da tale trasferimento di massa furono esclusi i Greci ortodossi di Costantinopoli, di Imbros e Tenedos in Turchia e, appunto, i Musulmani della Tracia occidentale in Grecia (art. 2 della Convenzione), con la conseguenziale creazione di minoranze forzatamente localizzate.

A fronte di tale complesso retroterra storico, l'atteggiamento assunto nel tempo dalla Grecia nei confronti della minoranza della Tracia occidentale sembra essere stato quello di ribadire in modo fin troppo rigoroso la sua connotazione esclusivamente religiosa e di utilizzare tale ritenuta connotazione quale argomento inteso a contrastare la prospettazione della valenza etnica, connessa alla nazionalità turca, di tale minoranza.

Fino agli anni Settanta dello scorso secolo, le autorità greche usavano indifferentemente il termine "minoranza turca" e "minoranza musulmana" della Tracia occidentale, laddove, con l'avvento del regime autoritario dei militari e, anche dopo il ritorno alla democrazia, con le successive vicende dell'inasprimento delle relazioni con la Turchia, è iniziato tale processo di maggior "neutralizzazione" possibile della potenzialità della minoranza in questione⁴⁶.

In via esemplificativa basti pensare alla legge 16 settembre 1977 n. 694 che attua il diritto dell'istruzione scolastica nella lingua della minoranza, correlata agli art. 47 e ss. della Convenzione di Losanna⁴⁷, che all'art. 1 precisa che: «I termini "minoranza", "scuola per la minoranza" e

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 7 della Convenzione: sul tema e più in generale, vedi C. KATSIANA, *La condizione giuridica della minoranza musulmana in Grecia*, in *Jura Gentium - Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2009, <https://www.juragentium.org/topics/islam/it/katsiana.htm>.

⁴⁵ Vedi C. KATSIANA, *La condizione giuridica ...*, cit. loc. cit., con riferimenti alla nota 11; vedi anche per un inquadramento del fenomeno dei trasferimenti di massa, incluso il caso greco-turco, quali forme di repressione statali connessi alle minoranze, S. REGASTO, *Itinerari del federalismo africano ...*, cit., 16, nota 23).

⁴⁶ Vedi E. VERHÁS, *The Turkish Minority in Western Thrace: The Long Struggle for Rights and Recognition*, 23 ottobre 2019, <https://minorityrights.org/resources/the-turkish-minority-in-western-thrace-the-long-struggle-for-rights-and-recognition/>, 6.

⁴⁷ Su tale tematica vedi sul piano generale, I. K. BOUSSIAKOU, *The Educational Rights of the Muslim Minority under Greek Law*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n. 1/2007, <https://www.ecmi.de/publications/jemie/issue-12007>. Per gli sviluppi più recenti, vedi T.E. TULUN, *Greek policies*

“popolazione di minoranza”, qui menzionati, si riferiscono esclusivamente alla minoranza Musulmana della Tracia occidentale».

È stato notato come la norma sembri intesa ad accentuare ed enfatizzare l'eccezionalità del riconoscimento del fenomeno minoritario nell'ordinamento greco, da considerare circoscritto ad una fattispecie storicamente individuata, non suscettibile di applicazione estensiva sul piano del livello di tutela ed analogica rispetto ad altre manifestazioni del fenomeno stesso⁴⁸.

In tale prospettiva, la Corte di cassazione greca tra il 2005 e il 2021 ha affermato che configura una violazione dell'ordine pubblico da parte di una associazione il prospettare nello statuto l'esistenza di una minoranza turca in Grecia, laddove la Convenzione di Losanna farebbe esclusivamente riferimento all'esistenza di una minoranza religiosa musulmana nel territorio greco⁴⁹. La prima di tali decisioni del 2005⁵⁰ è stata oggetto di una sentenza della Corte EDU nel 2008, che ha ritenuto sussistente una violazione della libertà di associazione, in relazione all'adozione di misure (lo scioglimento o la mancata registrazione) non proporzionate e non necessarie in una società democratica, rispetto a manifestazioni non violente e non eversive⁵¹. Cionondimeno la Corte greca ha ribadito il proprio orientamento, in contrasto con la Corte europea e lo stesso Consiglio d'Europa⁵².

Per quanto riguarda l'altro caso, quello degli Arvaniti di Grecia, tale comunità si è stanziata in Grecia tra la fine del 13° e l'inizio del 14° secolo. Ad oggi si stima (il governo greco non effettua censimenti etnici) che vi siano circa 200'000 Arvaniti, con circa 50'000 che parlano effettivamente la lingua arvanitica. A livello di distribuzione territoriale, vivono soprattutto nel Sud-Est della Grecia continentale fra: Attica, Beozia, Nord-Est del Peloponneso, nel Sud dell'isola di Eubea e nel Nord di quella di Andros oltre che in tante piccole isole del Golfo Saronico, fra cui Salamina.

In virtù della politica assimilazionistica posta in essere dalla Grecia, tale comunità, del tutto irrilevante sul piano giuridico quale minoranza, sta perdendo la sua identità, tra l'altro anche per volontà stessa della massima parte dei suoi componenti. Gli arvaniti sono tradizionalmente cristiani ortodossi e hanno svolto un ruolo importante nella Guerra d'indipendenza greca. Di conseguenza, nel corso del XIX e XX secolo si sono ampiamente assimilati alla società greca e si identificano prevalentemente come greci. Questa identificazione, come ricorda sempre Katia Laffusa⁵³, ha spesso portato a una dissociazione volontaria dei suoi esponenti dall'eredità albanese, contribuendo ulteriormente al declino della lingua arvanitika.

In conclusione, tornando alla tematica del c.d. “doppio standard”, l'adesione della Grecia all'UE è stata realizzata in un momento, il 1981, in cui i criteri per l'adesione alla CEE erano meno rigorosi.

La Grecia è stata, quindi, come si rilevava più sopra, in grado di aderire alla Comunità senza che avesse rilievo, in senso ostativo, la sua posizione, qui sopra sinteticamente ricostruita, in materia di tutela dei diritti delle minoranze⁵⁴. Successivamente, l'influenza europea ha certamente prodotto

towards turkish minority schools risk repeating history, Center for Eurasian Studies, 19 agosto 2025, <https://avim.org.tr/en/Analiz/GREEK-POLICIES-TOWARDS-TURKISH-MINORITY-SCHOOLS-RISK-REPEATING-HISTORY>

⁴⁸ K. LAFFUSA, *La tutela delle minoranze linguistiche in Grecia ...*, cit., 927.

⁴⁹ Su tali profili vedi *ivi*, 928 e I. N. GRIGORIADIS, *On the Europeanization of Minority Rights Protection ...*, cit., 6 e ss.

⁵⁰ Cass. N. 4/2005, con indicazioni nelle opere citate alla nota precedente.

⁵¹ *Tourkiki Enosi Xanthis e altri c. Grecia*, sent. 27 marzo 2008 (26698/05). Vedi indicazioni di altre decisioni della Corte EDU

⁵² Cass. n. 841/2021, con indicazioni in K. LAFFUSA, *La tutela delle minoranze linguistiche in Grecia ...*, cit., lc. ult. cit.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Vedi E. BENEDETTI, *La “condizionalità democratica” dell'Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei “Balcani Occidentali”*, cit., 97, nota 38.

alcuni frutti in ordine ad una maggiore sensibilità nei confronti della tematica. Ciò è avvenuto intorno alla fine degli anni novanta dello scorso secolo, quando è stato abrogato l'articolo 19 del Codice della Nazionalità greca, che prevedeva la perdita irreversibile della cittadinanza per i cittadini greci di origine non greca, qualora avessero deciso di allontanarsi dalla nazione senza farvi ritorno⁵⁵. Questa disposizione era discriminatoria nei confronti dei membri delle minoranze rispetto ai normali cittadini greci, la cui cittadinanza non poteva essere revocata per tale motivo ai sensi dell'art. 4 comma 3 Cost. del 1975⁵⁶, che limitava la revoca della cittadinanza greca solo in caso di "acquisizione volontaria di un'altra cittadinanza o di prestazione di servizi contrari agli interessi nazionali in un paese straniero, alle condizioni e secondo le procedure più specificamente previste dalla legge". Certamente ha giocato un ruolo importante per tale abrogazione il possibile avvio nel novembre 1997, da parte del Comitato di monitoraggio del Consiglio d'Europa per la Convenzione sulle Minoranze, di un procedimento in ordine a tale disposizione, potenzialmente pregiudizievole, nei sensi sopra indicati, per le minoranze⁵⁷. Un altro segno di europeizzazione è stato quello che è stato definito l'avvento di una «differenza discorsiva riguardante la base normativa della tutela dei diritti delle minoranze» in Grecia, in origine ritenuto non un elemento essenziale della natura democratica della Repubblica ellenica, ma un onere imposto dal Trattato di Losanna, vincolato al principio di reciprocità, laddove sempre negli anni novanta, sotto il governo Simitis, questa argomentazione è stata sostituita da un'altra che sottolineava il *soft power* della Grecia come forza di democratizzazione ed europeizzazione nei Balcani⁵⁸.

Al di là di ciò, tuttavia, la situazione della Grecia resta ancora fortemente problematica e il divario tra paesi membri e paesi in fase di adesione, come nella specie nell'area balcanica, appare ancora ampio, laddove, come è stato giustamente osservato, per mantenere un forte effetto di condizionalità, le istituzioni europee devono sviluppare strumenti per garantire il rispetto delle norme europee in tutta l'Unione Europea, poiché in tal modo si determinerebbe una assimilazione più spontanea della cultura del pluralismo e delle minoranze nei paesi candidati, come patrimonio comune dello Stato di diritto e come elemento indispensabile di una democrazia consolidata⁵⁹.

⁵⁵ L'art. 19 fu introdotto nel 1955, con decreto n. 3370: «Un cittadino greco di origine non greca (αλλογενής) che abbia lasciato il territorio greco senza alcuna intenzione di farvi ritorno può essere dichiarato decaduto dalla cittadinanza greca» (sul punto vedi I. N. GRIGORIADIS, *On the Europeanization of Minority Rights Protection ...*, cit., 4 e ss.).

⁵⁶ Che ha confermato l'art. 19 del Codice della Nazionalità greca, ai sensi dell' 111, comma 6 che stabiliva che «la disposizione dell'articolo 19 del decreto legislativo 3370/1955 'sulla sanzione del Codice della cittadinanza greca' rimarrà in vigore fino alla sua abrogazione per legge» (vedi ancora I. N. GRIGORIADIS, *On the Europeanization of Minority Rights Protection ...*, cit., l.c. ult. cit.).

⁵⁷ Sulla base di essa ben 60000 cittadini, appartenenti alla minoranza della Tracia occidentale, sono stati privati della cittadinanza, senza acquisirne una nuova. Nel frattempo, la Grecia ha evitato di sottoscrivere trattati internazionali contro l'apolidia, il che avrebbe potuto limitare la sua influenza per privare i membri delle minoranze della loro cittadinanza (così I. N. GRIGORIADIS, *On the Europeanization of Minority Rights Protection ...*, cit., 5).

⁵⁸ I. N. GRIGORIADIS, *On the Europeanization of Minority Rights Protection ...*, cit., 12.

⁵⁹ *Ivi*, 25.