

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## **LA CROAZIA (E LE SUE MINORANZE) VERSO L'UNIONE EUROPEA: UN NUOVO RUOLO PER LA CORTE COSTITUZIONALE?**

*Posted on 27 Febbraio 2012 by [Maria Dicosola](#)*

Sta per concludersi il faticoso processo, che aveva preso avvio nel 2003, al termine del quale la Croazia diventerà il ventottesimo Paese dell'Unione Europea: il 22 gennaio 2012, infatti, si è svolto il referendum nel quale il 66% dei cittadini croati si è pronunciato a favore dell'adesione, che sarà formalizzata il 1° luglio 2013.

Il processo di adesione della Croazia all'Unione Europea si è svolto secondo la procedura, ormai consolidata a partire dal primo allargamento a Est, che prevede l'obbligo per i Paesi candidati di adeguare non solo il sistema economico, ma anche l'ordinamento giuridico, agli standard europei. Si tratta dell'applicazione dell'ormai noto principio di condizionalità, stabilito per la prima volta al Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993. E proprio sulla base di tale principio, la Croazia, sin dal 2003, ha adottato un numero rilevante di riforme, legislative e costituzionali, per rispondere alle richieste delle istituzioni europee, sul piano della garanzia del principio democratico, dello stato di diritto e della tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze.

L'ultima tappa del percorso di adesione della Croazia all'UE, dunque,

sollecita alcune riflessioni sul rapporto tra transizioni costituzionali e democratiche, adeguamento del sistema normativo agli standard europei, ed effettività delle riforme “condizionate”, con particolare riferimento alle più recenti revisioni in tema di diritti delle minoranze, da sempre oggetto di particolare attenzione da parte delle istituzioni europee.

In Croazia, le ultime, rilevanti, riforme di rilevanza costituzionale “condizionate” risalgono al 2010: in questo anno, infatti, sono state approvate, a breve distanza di tempo l’una dall’altra, tre leggi, che hanno comportato: la revisione del preambolo e alcune disposizioni della Costituzione (16 giugno), la riforma della legge costituzionale sulle minoranze nazionali (18 giugno) e la riforma della legge sulle elezioni parlamentari (17 dicembre).

Con la legge costituzionale del 16 giugno 2010, sono state apportate alcune rilevanti modifiche alla Costituzione croata volte, in primo luogo, a predisporre gli strumenti procedurali e introdurre i principi necessari al coordinamento tra l’ordinamento costituzionale croato e l’ordinamento europeo. In particolare, sono state introdotte alcune disposizioni direttamente funzionali all’adesione: il nuovo titolo VII.A, intitolato “Unione Europea”, contiene le norme sulla cessione di sovranità della Croazia all’Unione (art. 141.a Cost.), sulla collaborazione tra istituzioni croate e europee (art. 142.b Cost.), sulla diretta applicabilità dell’*acquis communautaire* (art. 141.c Cost.) e sui diritti derivanti dalla cittadinanza europea (art. 30-31 Cost.). Ma la novità più rilevante, sul piano degli effetti della condizionalità europea, è la modifica del preambolo della Costituzione, con la quale, finalmente, sono accolte le critiche più volte mosse dal Consiglio d’Europa e dalle istituzioni europee: è stata in effetti ampliata l’elencazione delle minoranze nazionali alle quali devono essere riconosciuti pieni diritti in condizioni di uguaglianza con gli altri cittadini. In realtà, l’emendamento costituzionale recepisce solo in parte i suggerimenti della Commissione di Venezia, che invece aveva richiesto la totale eliminazione dell’elenco dal testo costituzionale (cfr. Venice Commission, *Draft Opinion on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia*, CDL (2001) 6).

Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 16 febbraio 2011 sul

progress report del 2010, ha valutato positivamente la revisione costituzionale, pur lamentando che sia stata persa l'occasione per rafforzare, nel testo costituzionale, la protezione dei diritti delle minoranze e introdurre il principio di sostenibilità ambientale (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0059+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>).

Come anticipato, sempre nel 2010, il Parlamento croato ha anche adottato un'importante revisione della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali. Si tratta di una novità importante sul piano degli effetti della condizionalità politica in Croazia, dal momento che la stessa adozione e attuazione di questa legge sono state costantemente sollecitate dalle istituzioni europee: tra di esse, non solo la Commissione e il Parlamento europeo, ma anche tutte le istituzioni incaricate di assicurare la protezione dei diritti delle minoranze in Europa, come gli organi del Consiglio d'Europa, la Commissione di Venezia e l'OSCE. Tutte le istituzioni considerate hanno sempre lamentato una limitata attuazione della legge, in particolare con riferimento al diritto di partecipazione politica delle minoranze nazionali (sul punto, cfr. i pareri dell'*AdvisoryCommittees* sull'attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali).

La revisione della legge sulle minoranze nazionali promulgata il 18 giugno 2010 sembra rispondere proprio a tali critiche. Infatti, con la legge di revisione, oltre a conferire personalità giuridica ai consigli delle minoranze nazionali (art. 4 l. cost. 8 giugno 2010), è stato modificato il meccanismo per assicurare il diritto di partecipazione politica delle minoranze nazionali più piccole, introducendo il diritto del doppio voto per i gruppi che rappresentino meno del 1.5% della popolazione (art. 1 legge cost. 18 giugno 2010, art. 1 legge 17 dicembre 2010). Non godono del diritto di doppio voto, invece, le minoranze la cui consistenza superi l'1.5% della popolazione. Si tratta di una novità rilevante rispetto alla legge precedente, che stabiliva, per tutti i gruppi minoritari, solo la riserva di alcuni seggi in Parlamento e negli organi delle unità di autogoverno locale e regionale (art. 19 l. cost. n. 155/2002).

E in effetti, l'Ufficio per le minoranze nazionali del Governo croato, nel

presentare la riforma all'OSCE, ne ha sottolineato la rilevanza proprio sul piano del rafforzamento dei diritti delle minoranze nazionali di dimensioni più ridotte, tra le quali, in particolare, i Rom (v. Statement of Mr Branko Sočanak, Head of the Office for National Minorities, Government of Croatia, OSCE Review Conference on Human Dimension, Session 7, Warsaw, 6 October 2010).

Occorre rilevare, tuttavia, che il meccanismo del doppio voto è un peculiare sistema di rappresentanza delle persone appartenenti a minoranze nazionali, che non trova ampia diffusione nel diritto comparato per la sua problematicità: è evidente, infatti, la potenzialità di tale meccanismo di incidere, limitandolo, sul principio di uguaglianza del voto (un importante precedente è rappresentato, sempre nell'area della ex Jugoslavia, dal meccanismo del doppio voto per la minoranza ungherese ed italiana in Slovenia). Lo stesso Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, infatti, ha affermato che, considerato che l'integrazione delle minoranze nazionali nelle società è la migliore strategia di prevenzione dei conflitti, il doppio voto può essere previsto solo come misura eccezionale, da adottare solo qualora non siano sufficienti meccanismi più rispettosi del principio di uguaglianza, come sistemi elettorali proporzionali o con seggi riservati. Il doppio voto, per questo, può essere solo una misura temporanea e deve essere proporzionato ai fini da raggiungere (cfr. Venice Commission, *Draft Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities*, 4 giugno 2008 [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-EL\(2008\)002rev2-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-EL(2008)002rev2-e.pdf)).

E tutti gli aspetti problematici evidenziati nel rapporto appena citato sono emersi nel caso croato. Si può ritenere, in effetti, che in questa occasione, per effetto della condizionalità esercitata dalle istituzioni europee, o forse utilizzando come pretesto la stessa, il risultato sia stato un peggioramento delle condizioni iniziali e un rafforzamento dell'etnicizzazione della società.

La riformata legge croata, infatti, prevede che sia attribuito un diritto speciale di voto per l'elezione di cinque deputati alle persone appartenenti alle minoranze nazionali che rappresentino meno del 1.5% della popolazione, in aggiunta al generale diritto di voto (art. 1 legge di riforma

della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali; art. 1 legge elettorale del 17 dicembre 2010). Formalmente, uno dei presupposti che consentono di giustificare l'introduzione della misura eccezionale del doppio voto – la ridotta consistenza numerica dei gruppi che ne beneficerebbero – sembrerebbe rispettato. Tuttavia, qualora dalla lettura dei testi normativi si passi all'esame del loro effettivo impatto sulla realtà, emergono i potenziali effetti discriminatori del meccanismo appena menzionato. Infatti, in Croazia, l'unica minoranza che superi la soglia dell'1.5% della popolazione, e che dunque resta esclusa dall'applicazione del meccanismo del doppio voto, è quella serba. In termini teorici, *nulla quaestio*. Qualora però si considerino le valutazioni sullo stato del rispetto dei diritti delle minoranze in tutti i *progress report* della Commissione europea fino ad oggi, emerge come uno dei problemi principali sia rappresentato dagli atti vessatori e violenti subiti costantemente dalla minoranza serba. La legge del 2010, così, rischiava di aggiungere ad atti di discriminazione perpetrati per via di fatto, nuove forme di discriminazione per via di diritto.

Per queste ragioni, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla normativa in questione. Tra i ricorrenti, oltre a partiti ed associazioni rappresentativi della minoranza serba, il *Croatian Helsinki Committee* e l'organizzazione non governativa GONG. I ricorrenti hanno lamentato la violazione del principio di uguaglianza (art. 3, 14 c. 2 Cost. Croazia), sotto il particolare profilo del principio di uguaglianza delle minoranze nazionali (art. 15 Cost. Croazia) e dell'uguaglianza del voto (art. 45 Cost. Croazia). E la Corte costituzionale, richiamando proprio i principi della Commissione di Venezia sul doppio voto delle minoranze nazionali, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge, ritenendo tale misura non rispettosa del principio di proporzionalità.

La prospettiva dell'adesione all'Unione Europea, dunque, ha sollecitato una nuova fase di riforme in Croazia: oltre alla revisione della Costituzione, anche la legge sui diritti delle minoranze è stata oggetto di rilevanti modifiche. Come si è visto, però, l'applicazione rigida di meccanismi di rappresentanza di gruppi minoritari, sulla base dei soli dati numerici, senza tenere in considerazione l'effettiva condizione degli stessi

all'interno della società, può condurre a risultati opposti rispetto all'obiettivo della piena integrazione sociale, rafforzando, anzi, la segregazione su base etnica della popolazione. Il caso della revisione del 2010 della legge costituzionale sui diritti delle minoranze sembrerebbe quindi un caso di fallimento della condizionalità politica, considerando peraltro come, sorprendentemente, la Commissione europea, nella risoluzione del 2011 sulla Croazia, pur apprezzando la revisione della Costituzione del 2010, non abbia fatto alcuna menzione della riforma delle legge sulle minoranze e dei suoi possibili effetti distorti. Tuttavia, la lettura delle decisioni con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dei testi normativi consente considerazioni più ottimistiche.

La Corte, infatti, nella motivazione della decisione di incostituzionalità afferma esplicitamente come l'obbligo di garantire la tutela delle minoranze nazionali non trovi fondamento esclusivamente nella Costituzione e nella legislazione croata, ma sia impostadall'Unione Europea, come condizione per l'adesione, e dal Consiglio d'Europa, di cui la Croazia fa parte dal 1996. La Corte costituzionale, così, ritiene di essere competente «per effetto delle sue funzioni e dei suoi poteri costituzionali, a controllare la realizzazione dei valori, non solo costituzionali, ma anche europei» (Corte cost., decisione U-13597/2010, punto 28-1). È dunque non solo sulla base delle disposizioni della Costituzione croata, ma anche alla luce dei valori europei, che la Corte costituzionale ha giudicato sulla legittimità – non solo costituzionale, ma anche europea – della legge sui diritti delle minoranze nazionali. E nell'esercizio di tale competenza la Corte ha ritenuto di dover dichiarare l'incostituzionalità del meccanismo del doppio voto, in quanto non rispettoso del principio di proporzionalità, come stabilito dalla Commissione di Venezia (Corte cost., decisione U-13597/2010, punti 47-48): infatti, a giudizio della Corte, la legge omette di indicare la giustificazione obiettiva e ragionevole per l'introduzione di tale misura e, considerando che la legge elettorale per il Parlamento già prevede un sistema di seggi riservati per i rappresentanti delle minoranze nazionali, la sua introduzione determina una deroga eccessiva rispetto al principio di uguaglianza del voto (Corte cost., decisione U-13597/2010,

punto 51).Le stesse considerazioni sono confermate nella sentenza n. U-I-120/2011 del 29 luglio 2011, che peraltro rinvia alla decisione U-I3597/2010, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di riforma del sistema elettorale, volta a dare attuazione al meccanismo del doppio voto.

Le sentenze della Corte costituzionale commentate sono senza dubbio esemplari, in quanto, nel garantire il rispetto del principio di uguaglianza - e impedendo la possibilità di nuove tensioni tra la maggioranza croata e la minoranza serba - non si limitano a verificare la compatibilità delle disposizioni impugnate con la Costituzione, ma si spingono oltre, fino a valutare se le stesse siano conformi ai principi e i valori del "diritto europeo delle minoranze".La vicenda della (tentata) riforma della legge costituzionale croata sulle minoranze sembra dunque oltrepassare i confini nazionali e collocarsi nel contesto della diffusione dei principi del diritto costituzionale europeo. È evidente infatti come sia ormai pacifica l'esistenza di un sistema di diritti, principi e valori comuni a tutti gli Stati europei - sia membri in senso stretto dell'Unione, che candidati, associati o più semplicemente attratti nell'orbita di uno spazio comune europeo - e come essi si diffondano, già a partire dall'avvio del processo di adesione, non solo attraverso meccanismi sanzionatori, come la condizionalità politica, ma anche, e soprattutto, attraverso forme *soft* di dialogo tra istituzioni nazionali ed europee. La Corte costituzionale croata, mostrando una totale apertura al sistema dei diritti europei, ha svolto un ruolo essenziale in tale processo.

Tali considerazioni consentono di trarre ulteriori riflessioni sul futuro del ruolo delle Corti costituzionali nella garanzia dei diritti fondamentali in Europa. In effetti, la Corte costituzionale croata, nel giustificare la propria decisione sulla base dei principi dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa e della Commissione di Venezia, ha mostrato di aver superato uno dei limiti principali della condizionalità politica europea: il rischio dei possibili effetti distorti derivanti dall'attuazione di testi normativi adottati allo scopo di rispettare standard imposti dall'esterno ed elaborati senza tenere in considerazione le specificità del contesto nel quale gli stessi troveranno applicazione. Tale vicenda ha dimostrato come le Corti

costituzionali, come la Corte croata, evidentemente hanno la possibilità, e il dovere, di svolgere un ruolo delicatissimo ed essenziale per l'effettiva diffusione dei principi e dei valori del diritto europeo – delle minoranze e non solo – interiorizzandone il contenuto ed adeguando le modalità per la loro attuazione concreta alle specificità nazionali. È forse questa una possibile strada per consentire, nella tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze in un'Europa sempre più allargata, il passaggio dall'obiettivo della mera *implementation* a quello di una piena *compliance*.