

PROGETTO DI LEGGE - N. 3792

Onorevoli Deputati! - 1. Il Trattato sui "Minority Rights" firmato a Zagabria il 5 novembre 1996 dal Ministro degli affari esteri onorevole Dini e dall'omologo croato Granic, è uno strumento giuridico di rilevante importanza. Esso viene finalmente ad assicurare il fondamento giuridico certo ed indispensabile per la tutela della minoranza italiana storicamente stanziata nella ex Jugoslavia che lo smembramento della SFRJ ha visto divisa tra due nuovi Stati indipendenti, la Repubblica di Croazia e la Repubblica di Slovenia.

La minoranza italiana presente oggi in Croazia, infatti, è il residuo della ben più cospicua comunità autoctona italiana tradizionalmente residente nella ex Jugoslavia, che per le note vicende post-belliche si è ridotta, dopo il doloroso esodo da quei territori di circa 350.000 esuli, alle attuali 40.000 unità, di cui circa 4.000 unità nel territorio oggi sotto sovranità slovena.

2. Fin dal riconoscimento dell'indipendenza della Croazia e della Slovenia, il Governo italiano si è preoccupato di assicurare adeguata protezione a quella minoranza e di salvaguardarla dalle conseguenze suscettibili di derivare dalla sopravvenuta divisione del territorio di suo tradizionale insediamento in due Stati.

A tal fine venne negoziato con le due vicine Repubbliche un "Memorandum d'intesa" che riconosceva l'esistenza di un'unica minoranza italiana, la sua unitarietà e specificità, il suo carattere autoctono, la necessità di un trattamento uniforme nei due Stati sulla base del riconoscimento dei diritti acquisiti, la libertà di movimento e di lavoro dei suoi membri impegnati in attività d'interesse per la minoranza stessa, la non discriminazione in base alla cittadinanza nonché il riconoscimento dell'"Unione italiana" quale unica Istituzione rappresentativa della minoranza medesima.

Tale Memorandum, che prevedeva poi la conclusione di Accordi bilaterali per dare attuazione pratica ai principi in esso contenuti, venne sottoscritto il 15 gennaio 1992 soltanto dalla Croazia (la Slovenia, infatti, all'ultimo momento non lo firmò, pur impegnandosi a rispettarlo con una lettera dell'allora Ministro degli esteri Rupel).

3. Nell'incontro di Roma del 15 novembre 1994, l'allora Ministro degli affari esteri Martino e il Ministro Granic convennero di avviare, nel quadro della Commissione mista italo-croata istituita per il riesame e l'attuazione degli Accordi di Osimo, il dialogo negoziale inteso a concludere il Trattato per la protezione della minoranza.

Nel frattempo, le crescenti spinte nazionalistiche prevalenti a Zagabria hanno via via comportato una *deminutio* dei diritti della minoranza, giungendo fino a negarne il carattere autoctono negli Statuti di Fiume, di Zara e della Comunità litoraneo-montana, nonostante i ripetuti interventi italiani al più alto livello governativo.

Inoltre, nel febbraio 1995, la Corte costituzionale croata ha emanato una sentenza che ha abolito per incostituzionalità gli articoli dello Statuto della Contea Istriana più rilevanti per la nostra minoranza. Ciò ha comportato una forte compressione dei suoi diritti, in particolare in merito alla pariteticità della lingua italiana, al bilinguismo sul territorio istriano e, per quanto riguarda l'"Unione italiana", al suo carattere di unico organismo rappresentativo della minoranza stessa, venendo l'"Unione" derubricata dalla sentenza allo *status* di una qualsiasi associazione tra privati. Inoltre, la sentenza ha anche negato che il Memorandum d'intesa del 15 gennaio 1992, sul quale si faceva tanto affidamento per la tutela di quella nostra comunità, possa produrre effetti giuridici sul piano interno, adducendo la mancata ratifica (peraltro non prevista dal Memorandum stesso) che non ne avrebbe consentito il recepimento nell'ordinamento croato.

Di qui la necessità di fronteggiare, anche sul piano giuridico, la pronuncia della Corte costituzionale croata, di cui sono prevedibili ulteriori effetti negativi sugli "statuti" delle amministrazioni locali.

4. Il Trattato che, dopo una lunga e complessa trattativa protrattasi per otto sessioni negoziali, è stato ora firmato, corrisponde pienamente agli interessi della minoranza italiana.

Inoltre, la sua conclusione è stata accolta con vivissima soddisfazione e sollievo dalla stessa minoranza italiana, consapevole dell'importanza di poter disporre di uno strumento giuridico che valga a tutelarla e a difenderne i diritti acquisiti.

* * *

Da parte italiana si è avuto cura di evitare, fin dal titolo, di dover accedere - secondo le insistenti richieste della controparte croata - ad un richiamo al principio della reciprocità quale sarebbe risultato da un espresso riferimento alle due minoranze e, quindi, alla minoranza croata accanto a quella italiana. Peraltro, nel preambolo, viene fatto riferimento soltanto alla minoranza italiana in Croazia, e non a quella croata di antico insediamento la quale è menzionata esclusivamente all'articolo 8 (che è la sola disposizione, comunque circoscritta alla materia culturale e limitata alla sola tutela conservativa, e non promozionale, che si riferisce all'unica minoranza autoctona croata stanziata da secoli sul territorio italiano e precisamente nel Molise).

La posizione di principio sostenuta fin dall'inizio del negoziato dalla parte italiana è infatti che questo Trattato intende dare attuazione alle disposizioni del "Memorandum d'intesa" del 1992 concernente esclusivamente la minoranza italiana in Croazia (e Slovenia).

PREAMBOLO

Primo capoverso. - Il riferimento alla "miglior protezione delle minoranze quali descritte nelle disposizioni di questo Trattato" è stato inserito per evitare, sempre per coerenza con la posizione di principio più sopra enunciata, di dover accedere alla richiesta croata di richiamare, accanto alla "minoranza italiana in Croazia", la "minoranza croata in Italia" (formula, quest'ultima, che non compare mai nel Trattato). La formula del testo fa invece rinvio all'articolo 8 che stabilisce in modo ben circoscritto tanto l'articolo 8 di riferimento che il tipo di tutela previsto per la minoranza autoctona croata.

Secondo capoverso. - Vengono richiamati i Trattati e le Convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti umani e dei diritti delle minoranze che sono stati presi in particolar modo in considerazione dalle due parti.

Terzo capoverso. - Viene fatto riferimento agli strumenti internazionali pertinenti adottati dalle organizzazioni universali o regionali, inclusi quelli non giuridicamente vincolanti.

Quarto capoverso. - Viene manifestato che la Croazia è considerata uno degli Stati successori della ex-SFRJ, affermazione già contenuta nella Nota verbale dell'Ambasciata d'Italia a Zagabria del 22 gennaio 1993. Tale proposizione, sollecitata dalla parte croata, mentre nulla aggiunge alla posizione italiana sulla materia, appare sostanzialmente necessaria in quanto il suo dettato è presupposto indispensabile per il riconoscimento, tra l'altro, dei diritti acquisiti dalla minoranza italiana nel precedente ordinamento. Al tempo stesso essa configura un inevitabile riconoscimento limitatamente alla sostituzione della Croazia alla sovranità territoriale già appartenente alla SFRJ su quella determinata parte di territorio, ma non implica di per sé alcun riconoscimento circa l'automatica sostituzione della Croazia nei rapporti giuridici di cui era titolare la SFRJ.

Quinto capoverso. - Pur nella consapevolezza di entrambe le parti che il Trattato, in quanto bilaterale, non può determinare obblighi per un terzo Stato (Slovenia), nondimeno la piena realizzazione pratica degli obiettivi insiti nel concetto di unitarietà della minoranza postula, per la sua parte, la partecipazione della Slovenia. In attesa di tale partecipazione slovena, il trattamento unitario può essere già accordato, per la parte che le compete, dalla Croazia, la quale ha altresì l'obbligo di negoziare in buona fede con la Slovenia per consentire la piena realizzazione del trattamento unitario della minoranza italiana.

D'altra parte, però, il Trattato italo-croato, poiché dà attuazione al Memorandum d'intesa del 1992 e ne ribadisce i principi fondamentali, in primo luogo quello del carattere unitario della minoranza italiana oggi divisa tra Croazia e Slovenia, prospetta già nel Preambolo la necessità di una stretta cooperazione tra questi due Paesi per assicurare quella tutela al più alto livello della minoranza italiana e quell'efficace comunicazione fra i suoi membri stanziati nei due Stati, che sono tra i principi-chiave del Memorandum.

Sesto capoverso. - E esso è di fondamentale importanza in quanto sta ad indicare la volontà delle Parti di dare attuazione al Memorandum d'intesa del 1992. Tale Memorandum, sebbene non sia mai entrato in vigore nell'ordinamento interno croato non essendo stato sottoposto dal Governo di Zagabria alla ratifica (peraltro non prevista nel testo, ma condizione richiesta dalla legge croata affinché un atto internazionale siffatto possa acquistare valenza

giuridica sul piano interno), produce tuttavia - come è stato ammesso dalla Croazia - effetti giuridici di Trattato internazionale ed è quindi vincolante per Zagabria sul piano del diritto internazionale.

Di tale Memorandum il Trattato ha ora recepito i principi fondamentali; e questo capoverso sottolinea le finalità che si sono volute perseguire con la sua conclusione: porre cioè rimedio alle conseguenze della separazione della Minoranza italiana in due distinti Stati, ciò che esclude di per sé qualsiasi riferimento alla reciprocità nella lettera e nello spirito del Trattato.

Articolo 1. - Trattasi di un rilevante risultato che fa giustizia delle precedenti sistematiche contestazioni da parte croata delle caratteristiche della nostra Minoranza. Contiene infatti il riconoscimento del carattere autoctono e dell'unitarietà della minoranza italiana, nonché delle sue specifiche caratteristiche - nel senso di residuo di una ben più cospicua comunità autoctona italiana, i cui membri sono stati in gran numero costretti dagli eventi storici ad emigrare; con ciò facendosi riferimento alle note vicende storiche dell'esodo ed internazionalizzando così il richiamo espressamente contenuto all'articolo 15 della legge costituzionale croata qui appresso menzionata. Viene infatti fissato l'impegno croato ad adottare le misure necessarie per la protezione della minoranza stessa secondo i principi - in particolare autoctonia, forzata emigrazione delle minoranze nei loro Paesi d'origine - che sono alla base della legge costituzionale croata sui diritti umani e sulle libertà e i diritti delle comunità nazionali ed etniche o delle minoranze nella Repubblica di Croazia del 4 dicembre 1991.

Il riferimento ai principi che stanno a fondamento della legge costituzionale del 1991 è stato esplicitamente effettuato al fine di evitare che un'eventuale, successiva modifica o sospensione della legge in questione possa avere riflessi negativi sulla tutela della Minoranza italiana.

Articolo 2. - Esso riveste eccezionale importanza per la tutela della Minoranza italiana, i cui diritti hanno subito dal 1992 ad oggi, come già rilevato, una progressiva *deminutio* ad opera della legislazione e della pratica amministrativa croata di cui questa disposizione impone ora la reintegrazione. Contiene l'impegno della Croazia a garantire il rispetto dei diritti acquisiti (in particolare in materia di bilinguismo e di scuole) della minoranza italiana nell'ordinamento giuridico jugoslavo come pure il rispetto dei nuovi diritti della minoranza stessa contenuti nell'ordinamento giuridico della Repubblica di Croazia.

Articolo 3. - Rappresenta la clausola di maggiore profondità a tutela della Minoranza italiana. Essa infatti:

a) dal punto di vista territoriale, estende la tutela prevista per la Minoranza nella sola ex-zona B croata (limitatamente quindi ai soli Comuni di Buie, Cittanova e Umago) a tutti i territori oggi croati tradizionalmente abitati da italiani, senza più distinzione di ordine storico-politico. Ciò significa che ovunque vi sia stato il tradizionale insediamento della nostra comunità, ivi può essere rivendicata la tutela minoritaria senza più distinzione tra zona B e restanti territori;

b) dal punto di vista del contenuto, questa tutela minoritaria uniforme dovrà essere garantita al massimo livello conseguito, per tale intendendosi quello raggiunto nella ex-zona B e tenendo anche conto degli strumenti internazionali citati nel Preambolo e richiamati tutti da questo stesso articolo 3.

Tale richiamo consente altresì di fare un ulteriore riferimento, sia pure indirettamente, al Memorandum del 1992 che è già oggetto dell'ultimo capoverso del Preambolo. Viene in tal modo ribadito l'ancoraggio a tale fondamentale documento dell'impegno croato contenuto nell'articolo 3 che costituisce l'obiettivo primario del Trattato: l'uniformità del trattamento al più alto livello a favore della Minoranza italiana che, giova sottolineare, può essere raggiunto mediante la graduale estensione della protezione ad essa assicurata nella ex-zona B a tutta l'area di tradizionale insediamento "della Minoranza italiana e dei suoi Membri".

Articolo 4. - Riconosce l'"Unione italiana" cui la legislazione croata attribuisce la personalità giuridica, quale "The Organisation representing the italian Minority". E' un riconoscimento di fondamentale importanza, che conferisce all'"Unione italiana" quello *status* di rappresentatività ufficiale finora negato dall'ordinamento croato e che quello sloveno tuttora totalmente le disconosce. Tale riconoscimento costituisce, come noto, l'aspirazione massima

dell'"Unione italiana".

Articolo 5. - Il presente articolo, che prevede la "piena libertà di movimento" per i membri della Minoranza italiana da e per la Slovenia, come pure i successivi articoli 6 e 7, danno attuazione pratica ai corrispondenti principi affermati nel Memorandum d'intesa del 1992 e miranti a mantenere le strette relazioni esistenti prima del 1992 tra l'una e l'altra parte della Minoranza oggi divisa dal confine sulla Dragogna.

Articolo 6. - Prevede la "libertà di lavoro" in Croazia per i membri della Minoranza italiana di cittadinanza slovena impegnati in attività connesse con la Minoranza (quali l'"Unione italiana", altre istituzioni, scuole, mezzi di informazione, eccetera).

Articolo 7. - Stabilisce l'impegno croato a tutelare i membri della Minoranza italiana di cittadinanza slovena impiegati sul territorio croato contro qualsiasi discriminazione nelle proprie attività di lavoro.

Articolo 8. - Contempla per la Minoranza autoctona croata storicamente stanziata nei tre comuni del Molise (Montemitro, Acquaviva Collecroce e S. Felice del Molise) una tutela volta a salvaguardarne l'identità e le tradizioni culturali, nonché l'uso della madrelingua in privato e in pubblico, e a stabilire e mantenere le proprie istituzioni e associazioni culturali, prendendo come riferimento lo statuto del Molise.

Tra l'altro, questo articolo non contiene sostanziali concessioni innovative rispetto a quanto non sia già contenuto nello statuto della regione Molise, il cui articolo 4 afferma che la regione "tutela il patrimonio linguistico e storico e le tradizioni popolari delle comunità etniche esistenti nel suo territorio, e d'intesa con i comuni interessati, ne favorisce la valorizzazione".

L'articolo 8 è una disposizione che va oltre gli impegni del Memorandum del 1992 i quali, come noto, gravavano sulla sola Croazia. Essa è risultata assolutamente indispensabile per poter addivenire alla conclusione del Trattato in quanto la parte croata ha ripetutamente sottolineato che un Accordo che non contenesse un minimo di parallelismo e non menzionasse quindi anche la Minoranza croata certamente non verrebbe ratificato dal Sabor (per queste stesse ragioni non sarebbe stato finora sottoposto alla ratifica parlamentare il Memorandum d'Intesa). Il Trattato ora stipulato, secondo le assicurazioni date dal Ministro Granic, dovrebbe invece essere ratificato in tempi rapidi e acquisterebbe così efficacia giuridica sul piano interno, compensando la mancata attuazione nell'ordinamento croato del Memorandum d'Intesa.

Va comunque sottolineato che la tutela prevista dall'articolo 8, come già rilevato, è una tutela meramente conservativa, e non promozionale, limitata alla materia culturale. Essa pertanto resta molto al di sotto di quella stabilita dai molteplici strumenti internazionali di cui l'Italia è parte o che la impegnano politicamente.

Contro il rischio di eventuali future pretese croate di estendere la tutela della propria minoranza oltre il Molise, sono stati previsti: *a)* il carattere autoctono della Minoranza croata; *b)* il riferimento al territorio di suo tradizionale insediamento; *c)* e soprattutto il fatto che la sua presenza sia stata già accertata. Secondo i dati del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio e dell'Ufficio Zone di Confine del Ministero dell'Interno, i cui rappresentanti hanno partecipato ai lavori in perfetta sintonia con la Commissione, l'unica Minoranza croata autoctona che è stata già accertata è quella stanziata nei tre suddetti comuni del Molise.

D'altro canto, eventuali pretese croate in tal senso risulterebbero del tutto destituite di fondamento per i motivi sopra specificati e non potrebbero quindi che essere respinte.

E' comunque da sottolineare che la clausola di salvaguardia con cui esordisce l'articolo 8 esclude qualsiasi nesso di reciprocità, e pertanto la Croazia non potrebbe invocare in futuro - fondandosi sul principio *inadimplenti non est adimplendum*- un preteso eventuale inadempimento italiano per non adempiere a sua volta agli obblighi derivantile dalle altre disposizioni del Trattato.

E' infine da osservare che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenze n. 28 del 1982, n. 62 del 1992 e n. 15 del 1996), in virtù della legge di esecuzione del Trattato italo-croato, alla minoranza croata stanziata nel Molise potrebbe essere attribuita la qualifica di "minoranza linguistica riconosciuta". E' un effetto discendente dà una norma di adattamento ad un Trattato internazionale, ma che l'ordinamento italiano disciplina in piena autonomia. Rientra in tali effetti la possibilità di usare la madrelingua nei rapporti con gli uffici giudiziari nel territorio d'insediamento storico della minoranza, sempre che l'interessato ne faccia espressa

richiesta (vedi articolo 109 del codice di procedura penale). Per sopperire a tali esigenze la legge 14 luglio 1967, n. 568, ha previsto la funzione di traduttore ed interprete presso la corte d'appello ove le esigenze di servizio lo richiedano.

Nondimeno, la probabilità che i diritti inerenti a tale qualità vengano realmente esercitati è assai limitata: ciò sia per la modestissima entità della minoranza (2.600 membri circa, compresi i minori) e sia perchè trattasi di una comunità che si è espressa da sempre non con il croato moderno ma in un idioma arcaico.

* * *

Per quanto riguarda gli effetti di carattere finanziario connessi all'applicazione dell'articolo 8 del Trattato, si rinvia all'apposita relazione tecnica.



Frontespizio



Relazione tecnica



Testo articoli

Ultimo aggiornamento: 01/03/19 ore: 9 12:35:14