

## **INTRODUZIONE**

Nelle Decisioni di Helsinki del luglio 1992 l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) istituiva la carica di Alto Commissario per le Minoranze Nazionali quale "strumento per prevenire i conflitti per quanto possibile nella fase iniziale". Tale mandato venne adottato soprattutto quale risposta alla situazione creatasi nell'ex Jugoslavia e nel timore che essa potesse ripetersi altrove in Europa, in particolare nei paesi in via di transizione democratica, vanificando le promesse di pace e prosperità previste dalla Carta di Parigi per una nuova Europa, adottata dai Capi di Stato e di Governo nel novembre 1990.

L'1 gennaio 1993 Max van der Stoep ha assunto l'incarico di primo Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali (ACMN). Avvalendosi della sua considerevole esperienza personale quale ex membro del Parlamento, Ministro degli Esteri dei Paesi Bassi, Rappresentante permanente alle Nazioni Unite e sostenitore da lungo tempo dei diritti dell'uomo, Max van der Stoep ha rivolto la sua attenzione alle numerose controversie tra minoranze e autorità centrali in Europa che, a suo parere, potevano essere suscettibili di intensificazione. Con pacata diplomazia l'ACMN ha operato in numerosi Stati, tra cui l'Albania, la Croazia, l'Estonia, l'Ungheria, il Kazakistan, il Kirghistan, la Lettonia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, la Romania, la Slovacchia e l'Ucraina. Il suo interesse si è concentrato principalmente sulle situazioni in cui persone appartenenti a gruppi nazionali/etnici costituiscono la maggioranza numerica in uno Stato ma la minoranza numerica in un altro Stato, destando così l'interesse delle autorità governative dei due Stati e costituendo fonte tensioni potenziali, se non di conflitti interstatali. Tali tensioni hanno in effetti caratterizzato gran parte della storia europea.

Trattando a fondo le tensioni che coinvolgono le minoranze nazionali, l'ACMN adotta un approccio ai problemi indipendente, imparziale e cooperativo. Pur non essendo un'istanza di supervisione, l'ACMN utilizza le norme internazionali recepite da ogni Stato quale quadro principale di analisi e fondamento delle sue specifiche raccomandazioni. È importante ricordare a tale riguardo gli impegni assunti da tutti gli Stati partecipanti all'OSCE e in particolare quelli contenuti nel Documento di Copenhagen 1990 della Conferenza sulla dimensione umana, nella cui Parte IV vengono delineate dettagliate disposizioni relative alle minoranze nazionali. Tutti gli Stati

---

appartenenti all'OSCE sono altresì vincolati, nel quadro delle Nazioni Unite, da obblighi concernenti i diritti dell'uomo, inclusi i diritti delle minoranze, e la maggioranza degli Stati dell'OSCE sono ulteriormente vincolati dalle norme del Consiglio d'Europa.

In oltre sei anni di intensa attività, l'ACMN ha individuato talune questioni e tematiche ricorrenti che hanno formato oggetto della sua attenzione in alcuni degli Stati in cui è intervenuto. Tali questioni includono, fra l'altro, i problemi dell'istruzione e dell'uso delle lingue delle minoranze, questioni particolarmente importanti per il mantenimento e lo sviluppo dell'identità delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Al fine di assicurare l'appropriata e sistematica attuazione dei pertinenti diritti delle minoranze nell'area OSCE, l'ACMN ha invitato la Fondazione per le Relazioni interetniche - un'organizzazione non governativa istituita nel 1993 per svolgere attività specializzate di supporto all'ACMN - di riunire due gruppi di esperti indipendenti riconosciuti a livello internazionale per elaborare una serie di raccomandazioni: *le Raccomandazioni dell'Aia sui diritti all'istruzione delle minoranze nazionali* (1996) e *le Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali* (1998). Legislatori e politici in alcuni Stati si sono avvalsi in seguito delle due serie di raccomandazioni come termini di riferimento. Le raccomandazioni (in diverse lingue) possono essere richieste gratuitamente alla Fondazione per le relazioni interetniche.

Un terzo tema ricorrente, evidenziato in alcuni contesti in cui l'ACMN è stato coinvolto, riguarda le forme di un'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali al governo degli Stati. L'ACMN e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo dell'OSCE, al fine di fare un quadro delle opinioni e delle esperienze degli Stati partecipanti all'OSCE su tale questione e di consentire lo scambio di tali esperienze, hanno convocato la conferenza "Governo e partecipazione: integrazione della diversità", ospitata dalla Confederazione svizzera a Locarno, dal 18 al 20 ottobre 1998, con la partecipazione di tutti gli Stati OSCE e delle organizzazioni internazionali interessate. La dichiarazione del Presidente, rilasciata alla conclusione della conferenza, ha sintetizzato le tematiche della riunione e ha posto in rilievo "l'opportunità di susseguenti attività concrete, tra cui l'ulteriore elaborazione dei vari concetti e meccanismi di buon governo che prevedano l'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali per l'integrazione della diversità all'interno dello Stato". A tal fine l'ACMN ha invitato la Fondazione per le relazioni interetniche, in collaborazione con l'Istituto Raoul Wallenberg per i

---

diritti dell'uomo e il diritto umanitario, a riunire un gruppo di esperti indipendenti riconosciuti a livello internazionale per elaborare raccomandazioni e delineare alternative in linea con le pertinenti norme internazionali.

La suddetta Conferenza ha elaborato le *Raccomandazioni di Lund su un'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica* – dal nome dalla città svedese ove gli esperti si sono riuniti e hanno messo a punto le raccomandazioni. Fra i partecipanti figuravano esperti in diritto internazionale, politologi esperti in ordinamenti costituzionali e sistemi elettorali e sociologi specializzati in questioni concernenti le minoranze. Hanno partecipato i seguenti esperti sotto la presidenza del Direttore dell'Istituto Raoul Wallenberg, Prof. Gudmundur Alfredsson:

Prof. Gudmundur Alfredsson (Islanda), Direttore dell'Istituto Raoul Wallenberg per i diritti dell'uomo e il diritto umanitario, Università di Lund; Prof. Vernon Bogdanor (Inghilterra), politologo, Università di Oxford; Prof. Vojin Dimitrijević (Jugoslavia), Direttore del Centro per i diritti dell'uomo di Belgrado; Dr. Asbjørn Eide (Norvegia), docente presso l'Istituto norvegese per i diritti dell'uomo; Prof. Yash Ghai (Kenya), Sir YK Pao, professore di diritto pubblico, Università di Hong Kong; Prof. Hurst Hannum (USA), professore di diritto internazionale, Istituto Fletcher per il diritto e la diplomazia, Università di Tufts; Peter Harris (Sudafrica), Dirigente principale dell'Istituto internazionale per la democrazia e l'assistenza elettorale; Dr. Hans-Joachim Heintze (Germania), Direttore dell'Istituto per il diritto alla sicurezza della pace e il diritto umanitario internazionale, Università Ruhr Bochum; Prof. Ruth Lapidoth (Israele), professoressa di diritto internazionale e Presidente del Comitato accademico dell'Istituto per gli studi europei, Università israelitica di Gerusalemme; Prof. Rein Müllerson (Estonia), Decano di diritto internazionale, King's College, Università di Londra; Dr. Sarlotta Pufflerova (Slovacchia), Direttrice, Fondazione per i cittadini e le minoranze/diritti delle minoranze; Prof. Steven Ratner (USA), professore di diritto internazionale, Università del Texas; Dr. Andrew Reynolds (Inghilterra), professore associato di politologia, Università di Notre Dame; Miquel Strubell (Spagna e Inghilterra), Direttore dell'Istituto di socio-linguistica catalana, Generalitat de Catalunya; Prof. Markku Suksi (Finlandia), professore di diritto pubblico, Università Åbo Akademi; Prof. Danilo Türk (Slovenia), professore di diritto internazionale, Università di Liubiana; Dr. Fernand de Varennes (Canada), professore di diritto e

Direttore del Centro Asia-Pacifico per i diritti dell'uomo e la prevenzione dei conflitti etnici, Università Murdoch; Prof. Roman Wieruszewski (Polonia), Direttore del Centro Poznan per i diritti dell'uomo, Accademia polacca delle scienze.

Considerato che le attuali norme concernenti i diritti delle minoranze sono parte dei diritti dell'uomo, le consultazioni fra gli esperti si sono basate sulla premessa del rispetto, da parte degli Stati, di tutti gli altri obblighi inerenti ai diritti dell'uomo tra cui, in particolare, la non discriminazione. Si è anche presunto che il fine ultimo di tutti i diritti dell'uomo è il pieno e libero sviluppo della personalità umana individuale in condizioni di eguaglianza. Di conseguenza, la società civile dovrebbe essere aperta e fluida e quindi integrare tutte le persone, incluse quelle appartenenti a minoranze nazionali. Inoltre, considerato che l'obiettivo del buon governo democratico è servire i bisogni e gli interessi dell'intera popolazione, si è supposto che tutti i governi cerchino di offrire la massima opportunità ai contributi di coloro che sono interessati al processo decisionale pubblico.

Scopo delle Raccomandazioni di Lund, come delle precedenti Raccomandazioni dell'Aia e di Oslo, è incoraggiare e facilitare l'adozione da parte degli Stati di specifiche misure volte a diminuire le tensioni connesse con le minoranze nazionali e servire pertanto il fine ultimo di prevenzione dei conflitti dell'ACMN. Le Raccomandazioni di Lund sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica intendono chiarire con un linguaggio relativamente diretto ed elaborare i contenuti dei diritti delle minoranze e di norme applicabili in generale alle situazioni che rientrano nella sfera di interesse dell'ACMN. Le norme sono state espressamente interpretate per assicurarne una coerente applicazione negli Stati aperti e democratici. Le Raccomandazioni sono suddivise in quattro sezioni che raggruppano le ventiquattro raccomandazioni in: principi generali, partecipazione al processo decisionale, autogoverno e metodi per garantire l'effettiva partecipazione alla vita pubblica. La suddivisione concettuale di base delle Raccomandazioni di Lund è duplice: la partecipazione al governo dello Stato nel suo complesso e l'autogoverno per talune questioni locali o interne. Sono possibili e sono stati riconosciuti molteplici sistemi. In diverse raccomandazioni vengono suggerite possibili alternative. Tutte le raccomandazioni vanno interpretate sulla base dei Principi generali enunciati nella Sezione I. Una spiegazione più dettagliata di ciascuna raccomandazione viene riportata nella relativa nota esplicativa dove viene fatto specifico riferimento alle pertinenti norme internazionali.

---

## **RACCOMANDAZIONI DI LUND SU UN'EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DELLE MINORANZE NAZIONALI ALLA VITA PUBBLICA**

### **I. PRINCIPI GENERALI**

- 1) L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica è una componente essenziale di una società pacifica e democratica. In Europa e altrove l'esperienza ha mostrato che per promuovere tale partecipazione i governi devono spesso adottare specifiche disposizioni per le minoranze nazionali. Le presenti Raccomandazioni intendono facilitare l'inserimento delle minoranze nel quadro dello Stato e consentire loro di mantenere la propria identità e le proprie specificità, promuovendo in tal modo il buon governo e l'integrità dello Stato.
- 2) Le presenti Raccomandazioni si basano sui principi e sulle norme fondanti del diritto internazionale, quali il rispetto della dignità umana, l'uguaglianza dei diritti e la non discriminazione, in quanto elementi che influiscono sul diritto delle minoranze nazionali di partecipare alla vita pubblica e godere degli altri diritti politici. Gli Stati hanno il dovere di rispettare i diritti dell'uomo e lo stato di diritto riconosciuti internazionalmente per promuovere il pieno sviluppo della società civile in condizioni di tolleranza, pace e prosperità.
- 3) Specifiche istituzioni create per garantire un'effettiva partecipazione delle minoranze alla vita pubblica e per le quali sia previsto l'esercizio di poteri e l'assunzione di responsabilità devono rispettare i diritti umani di tutti gli interessati.
- 4) Le persone si identificano in diversi modi oltre che le loro identità come membri di una minoranza nazionale. La decisione di appartenere ad una minoranza, alla maggioranza o a nessuna delle due spetta unicamente all'individuo, e tale decisione non deve essergli imposta. Inoltre tale scelta o il rifiuto di effettuarla non devono comportare svantaggi per alcuna persona.
- 5) Quando si creano istituzioni e procedure conformi alle presenti Raccomandazioni, sia la sostanza che la procedura sono importanti. Le

autorità governative e le minoranze dovrebbero perseguire una procedura di consultazioni globale, trasparente, rispondendone agli interessati, al fine di mantenere un clima di fiducia. Lo Stato dovrebbe incoraggiare i mezzi di informazione pubblici a favorire la comprensione interculturale e trattare i problemi relativi alle minoranze nazionali.

## **II. PARTECIPAZIONE AL PROCESSO DECISIONALE**

### **A. Disposizioni del governo centrale**

- 6) Gli Stati dovrebbero garantire alle minoranze nazionali l'opportunità di avere voce effettiva a livello di governo centrale, anche a mezzo di disposizioni speciali ove necessario. A secondo delle circostanze, ciò può comprendere:
- una rappresentanza speciale delle minoranze nazionali, ad esempio attraverso un numero di seggi riservato in una o in entrambe le camere del parlamento o in commissioni parlamentari, e altre forme di partecipazione garantita dal processo legislativo;
  - intese ufficiali o informali per l'assegnazione a membri di minoranze nazionali di incarichi di gabinetto, seggi alla Corte costituzionale e alla Corte suprema o in altri organi giudiziari e incarichi in organi consultivi designati o in altri organi ad alto livello;
  - meccanismi che assicurino che gli interessi delle minoranze nazionali siano presi in considerazione dai ministeri competenti, ad esempio mediante personale responsabile delle questioni delle minoranze o l'emanazione di direttive permanenti; e
  - misure speciali per la partecipazione delle minoranze all'amministrazione pubblica, nonché la disponibilità di servizi pubblici nella lingua della minoranza nazionale.

### **B. Elezioni**

- 7) L'esperienza in Europa e altrove ha dimostrato l'importanza del processo elettorale nella promozione della partecipazione delle minoranze nazionali

alla vita politica. Gli Stati devono garantire il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare alla gestione degli affari pubblici, anche attraverso il diritto di voto, e di candidarsi senza subire discriminazioni.

- 8) Le norme per la costituzione e l'attività dei partiti politici devono essere conformi al principio sancito dal diritto internazionale della libertà di associazione. Tale principio comprende la libertà di costituire partiti politici fondati sull'identità di una comunità, nonché partiti che non si identificano esclusivamente con gli interessi di una specifica comunità.
- 9) Il sistema elettorale dovrebbe favorire la rappresentanza e l'influenza delle minoranze.
  - Laddove le minoranze sono concentrate territorialmente, i collegi uninominali possono permettere una sufficiente rappresentanza delle minoranze.
  - I sistemi elettorali proporzionali, dove la percentuale di un partito politico ottenuta nel voto nazionale si riflette nella quota dei suoi seggi, possono favorire la rappresentanza delle minoranze.
  - Alcune forme di votazione preferenziale in cui gli elettori votano i candidati in ordine di preferenza possono facilitare la rappresentanza delle minoranze e promuovere la cooperazione fra le comunità.
  - Una soglia di sbarramento più bassa per la rappresentanza nell'assemblea legislativa può favorire l'accesso al governo di minoranze nazionali.
- 10) I confini territoriali dei collegi elettorali dovrebbero facilitare una rappresentanza equa delle minoranze nazionali.

### **C. Organismi regionali e locali**

- 11) Gli Stati dovrebbero adottare misure per promuovere la partecipazione delle minoranze nazionali a livello regionale e locale analoghe a quelle menzionate precedentemente (paragrafi 6-10). Le strutture e i processi
-

decisionali delle autorità regionali e locali dovrebbero essere trasparenti e accessibili al fine di favorire la partecipazione delle minoranze.

#### **D. Organi consultivi**

- 12) Gli Stati dovrebbero istituire organi consultivi nell'ambito di appropriati quadri istituzionali che fungano da canali per il dialogo fra le autorità governative e le minoranze nazionali. Tali organi potrebbero anche comprendere commissioni *ad hoc* per la trattazione di questioni quali le abitazioni, i terreni, l'istruzione, la lingua e la cultura. La composizione di tali organi dovrebbe rispecchiarne le finalità e contribuire ad una comunicazione più efficace e alla promozione degli interessi delle minoranze.
- 13) Tali organi dovrebbero essere in grado di sottoporre problemi agli organi decisionali, elaborare raccomandazioni, formulare proposte legislative e di altro genere, verificare gli sviluppi e fornire pareri su decisioni avanzate dal governo che possano influire direttamente o indirettamente sulle minoranze. Le autorità governative dovrebbero consultare con regolarità tali organismi su questioni riguardanti la legislazione e le misure amministrative concernenti le minoranze nazionali al fine di contribuire alla soluzione delle questioni delle minoranze e al rafforzamento della fiducia. L'efficace funzionamento di tali organi richiederà che questi dispongano di risorse adeguate.

### **III. AUTOGOVERNO**

- 14) L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica potrà richiedere organismi di autogoverno territoriali o non territoriali o una loro combinazione. Gli Stati dovrebbero mettere a disposizione adeguate risorse per tali organismi.
- 15) Affinché tali organismi abbiano successo è indispensabile che le autorità governative e le minoranze riconoscano la necessità che vengano adottate dal governo centrale decisioni uniformi e diversificate in alcune sfere dell'amministrazione.

- Le funzioni esercitate generalmente dalle autorità centrali includono la difesa, gli affari esteri, l'immigrazione e la dogana, la politica macroeconomica e la politica monetaria.
- Altre funzioni, come quelle individuate in seguito, potranno essere gestite dalle minoranze nazionali o dalle amministrazioni territoriali o svolte congiuntamente con le autorità centrali.
- Alcune funzioni potranno essere assegnate asimmetricamente per rispondere alle diverse situazioni relative delle minoranze all'interno di uno stesso Stato.

16) Le istituzioni di autogoverno, siano esse territoriali o meno, devono basarsi su principi democratici affinché rispecchino realmente le opinioni della popolazione interessata.

#### **A. Forme di governo non territoriali**

17) Gli organismi di governo non territoriali sono utili per il mantenimento e lo sviluppo della identità e della cultura delle minoranze nazionali.

18) I settori più suscettibili di regolamentazione da parte di tali organismi comprendono l'istruzione, la cultura, l'uso della lingua della minoranza, la religione e altri aspetti essenziali dell'identità e dello stile di vita delle minoranze nazionali.

- Le persone e i gruppi hanno il diritto di scegliere le proprie denominazioni nella lingua della minoranza e di ottenerne il riconoscimento ufficiale.
- Tenendo presente la responsabilità delle autorità governative di istituire norme educative, le istituzioni delle minoranze possono definire programmi per l'insegnamento della lingua o della cultura di minoranza o di entrambe.
- Le minoranze possono definire e servirsi dei propri simboli e altre forme di espressione culturale.

## **B. Forme di governo territoriali**

- 19) Tutte le democrazie dispongono di organismi di governo a diversi livelli territoriali. L'esperienza in Europa e altrove dimostra il valore del trasferimento di talune funzioni legislative ed esecutive dal livello centrale a quello regionale, oltre il puro e semplice decentramento dell'amministrazione del governo centrale dagli uffici della capitale a quelli regionali o locali. In base al principio della sussidiarietà, gli Stati dovrebbero considerare positivamente tali trasferimenti di potere, comprese le funzioni specifiche di autogoverno, particolarmente laddove ciò migliorerebbe le opportunità offerte alle minoranze di esercitare poteri su questioni che le riguardino direttamente.
- 20) Adeguate amministrazioni locali, regionali o autonome, che corrispondano a specifiche circostanze storiche e territoriali delle minoranze nazionali, possono svolgere diverse funzioni per risolvere più efficacemente i problemi di tali minoranze.
- Le funzioni per le quali queste amministrazioni hanno assunto con successo un potere primario o rilevante comprendono l'istruzione, la cultura, l'uso della lingua della minoranza, l'ambiente, la pianificazione locale, le risorse naturali, lo sviluppo economico, la politica locale, le abitazioni, la salute ed altri servizi sociali.
  - Le funzioni svolte congiuntamente dalle autorità centrali e da quelle regionali comprendono l'imposizione fiscale, l'amministrazione della giustizia, il turismo e i trasporti.
- 21) Le autorità locali, regionali e autonome devono rispettare e tutelare i diritti di tutte le persone, compresi quelli di tutte le minoranze sotto la loro giurisdizione.

## **IV. GARANZIE**

### **A. Salvaguardie costituzionali e giuridiche**

- 22) Le forme di autogoverno dovrebbero essere stabilite per legge e non essere soggette a modifica secondo la stessa procedura prevista per la legislazione
-

ordinaria. Le misure per la promozione della partecipazione delle minoranze al processo decisionale possono essere definite per legge o mediante altri mezzi appropriati.

- Le misure adottate nel quadro di disposizioni costituzionali sono generalmente soggette ad una soglia più elevata di consenso legislativo o popolare per la loro adozione o il loro emendamento.
- Modifiche alle misure di autogoverno stabilite per legge richiedono spesso il consenso di una maggioranza qualificata dell'assemblea legislativa, degli organi autonomi o degli organi che rappresentano minoranze nazionali, o entrambi.
- L'esame periodico delle misure gli accordi di autogoverno e di partecipazione delle minoranze al processo decisionale può fornire utili opportunità per stabilire se necessitino di emendamenti alla luce dell'esperienza o per effetto di mutate circostanze.

23) Si può considerare la possibilità di misure provvisorie o gradualmente che permettano la verifica e lo sviluppo di nuove forme di partecipazione. Tali misure possono essere adottate per via legislativa o con modalità informali per un periodo di tempo determinato, prolungabile, modificabile o revocabile a seconda dei successi conseguiti.

## **B. Rimedi**

24) L'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica richiede canali di consultazione per la prevenzione dei conflitti e la composizione delle controversie, nonché la possibilità di meccanismi *ad hoc* o alternativi, se necessario. Tali metodi includono:

- soluzione giuridica dei conflitti, quale l'esame giuridico degli atti legislativi e amministrativi, che richiedono che lo Stato disponga di una magistratura indipendente, accessibile e imparziale le cui decisioni vengano rispettate; e
- meccanismi supplementari di soluzione delle controversie, quali il negoziato, l'inchiesta, la mediazione, l'arbitrato, il difensore civico per le minoranze nazionali e commissioni speciali che possano

fungere da centri e meccanismi per la trattazione dei ricorsi su questioni concernenti l'attività del governo.

## **NOTA ESPLICATIVA ALLE RACCOMANDAZIONI DI LUND SU UN' EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DELLE MINORANZE NAZIONALI ALLA VITA PUBBLICA**

### **I. PRINCIPI GENERALI**

- 1) L'intento sia dello Statuto delle Nazioni Unite (qui di seguito denominato Statuto dell'ONU) che dei documenti fondamentali della CSCE/OSCE è quello di mantenere e rafforzare la pace e la sicurezza internazionali mediante lo sviluppo di relazioni amichevoli e cooperative fra Stati di pari sovranità, rispettando i diritti dell'uomo, inclusi i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. In effetti la storia ci insegna che il fallimento del rispetto dei diritti dell'uomo, inclusi i diritti delle minoranze nazionali, può minare la stabilità interna degli Stati e influire negativamente sulle relazioni inter-statali pregiudicando così la pace e la sicurezza internazionali.

In base al Principio VII del decalogo dell'Atto Finale di Helsinki del 1975, gli Stati partecipanti all'OSCE hanno sottolineato il legame essenziale fra il rispetto dei legittimi interessi delle persone appartenenti a minoranze nazionali e il mantenimento della pace e della stabilità. Tale legame è stato ribadito in successivi documenti fondamentali quali il Documento Conclusivo di Madrid del 1983 (Principio 15), il Documento Conclusivo di Vienna del 1989 (principi 18 e 19) e la Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990 nonché i successivi documenti di incontri al vertice, quali il Documento di Helsinki del 1992 (Parte IV, paragrafo 24) e il Documento di Lisbona del 1996 (Dichiarazione di Lisbona su un Modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del ventunesimo secolo, paragrafo 2). A livello dell'ONU il legame fra la tutela e promozione dei diritti delle minoranze e mantenimento della pace e della stabilità viene espresso, fra l'altro nel preambolo della Dichiarazione dell'ONU del 1992 sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche (qui di seguito denominata "Dichiarazione dell'ONU sulle minoranze"). Inoltre, dopo l'adozione della Carta di Parigi per una nuova Europa, tutti gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a governare democraticamente.

Una piena opportunità per il godimento dei diritti umani delle persone appartenenti a minoranze nazionali ne comporta un'effettiva partecipazione al processo decisionale, in particolare per quanto riguarda le decisioni di interesse comune che le concernono direttamente. Anche se le situazioni variano notevolmente, e i processi democratici ordinari possono rispondere adeguatamente alle aspirazioni delle minoranze, l'esperienza dimostra che sono spesso necessarie misure speciali per facilitare l'effettiva partecipazione delle minoranze al processo decisionale. Le seguenti norme internazionali impegnano gli Stati a intervenire nelle situazioni qui di seguito menzionate: ai sensi del paragrafo 35 del 'Documento della Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla Dimensione umana' del 1990 (qui di seguito denominato Documento di Copenhagen), gli Stati partecipanti all'OSCE "rispettano il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare effettivamente agli affari pubblici, ivi compresa la partecipazione alle questioni relative alla tutela e alla promozione dell'identità di tali minoranze"; ai sensi dell'Articolo 2, paragrafo 2 e 3 della Dichiarazione dell'ONU sulle minoranze "le persone appartenenti a minoranze hanno il diritto di partecipare effettivamente alla [...] vita pubblica" e "il diritto di partecipare effettivamente a livello nazionale e, ove appropriato, regionale, alle decisioni concernenti la minoranza a cui appartengono o le regioni in cui vivono" e, ai sensi dell'Articolo 15 della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali del 1994 del Consiglio d'Europa (qui di seguito denominata "Convenzione quadro"), gli Stati "creeranno le condizioni necessarie per l'effettiva partecipazione delle persone appartenenti a minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica e agli affari pubblici, in particolare a quelli di loro interesse."

La creazione di opportunità per una effettiva partecipazione da' per scontato che tale partecipazione sia volontaria. In effetti la nozione implicita di integrazione sociale e politica si differenzia da processi ed esiti che costituiscono un'assimilazione coatta, come è evidenziato nell'Articolo 5 della Convenzione quadro. Soltanto attraverso processi volontari il perseguimento dei legittimi interessi delle persone appartenenti a minoranze nazionali potrà essere un processo pacifico che offre prospettive di risultati ottimali per le politiche pubbliche e l'opera dei legislatori. Tale processo globale di partecipazione permetterà di raggiungere l'obiettivo di un buon governo rispondendo agli interessi dell'intera popolazione inserendo tutti gli interessi nel tessuto della vita pubblica e in ultima analisi

rafforzando l'integrità dello Stato. Nelle norme internazionali che richiamano l'effettiva partecipazione delle minoranze alla vita pubblica viene sottolineato il fatto che esse non implicano alcun diritto a svolgere attività contrarie agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, dell'OSCE o del Consiglio d'Europa, inclusi i principi dell'uguaglianza sovrana, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli Stati (vedere paragrafo 37 del Documento di Copenhagen, l'Articolo 8(4) della Dichiarazione dell'ONU sulle minoranze, e il preambolo della Convenzione quadro).

- 2) Nello spirito del paragrafo 25 del Capitolo VI del Documento di Helsinki 1992, queste raccomandazioni si basano sui pertinenti impegni in quanto offrono agli Stati partecipanti all'OSCE “nuove vie per una più efficace attuazione dei loro pertinenti impegni CSCE, inclusi quelli relativi alla tutela e alla creazione di condizioni atte a promuovere l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali”.

L'Articolo 1(3) dello Statuto dell'ONU specifica che uno degli scopi dell'organizzazione è “Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi di carattere economico, sociale, culturale o umanitario, e nel promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione” e nell'Articolo 55(c) è ulteriormente specificato che ciò include “il rispetto universale e l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso di lingua o di religione”. Lo Statuto si basa sulla stretta relazione fra rispetto dei diritti dell'uomo e la pace e la sicurezza internazionali e il valore fondamentale della dignità umana è ulteriormente espresso nell'Articolo 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e nei preamboli della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966, nonché della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965. Tale dignità è egualmente inerente a tutti gli esseri umani ed è associata a pari ed inalienabili diritti.

Dal presupposto della pari dignità e dei diritti inalienabili deriva il principio di non discriminazione espresso virtualmente in tutti gli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, inclusi, in particolare l'Articolo 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, gli articoli 2 e 26 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e

l'Articolo 2 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. L'Articolo 1 della Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale chiarisce che questo strumento vieta la discriminazione anche sulla base della "discendenza o dell'origine nazionale ed etnica". Anche l'Articolo 14 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (qui di seguito denominata "Convenzione europea sui diritti dell'uomo") estende espressamente l'applicazione del principio della non discriminazione a motivazioni connesse con "l'origine nazionale o sociale, [oppure] l'associazione con una minoranza nazionale", ogni qualvolta siano in gioco i diritti e le libertà garantiti dalla convenzione. In effetti le costituzioni della maggior parte degli Stati partecipanti all'OSCE reiterano tali affermazioni e principi.

Tenendo conto che le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno diritto a un'effettiva partecipazione alla vita pubblica è necessario che godano di tale diritto senza discriminazioni, come viene espresso nel paragrafo 31 del Documento di Copenhagen, nell'Articolo 4 della Convenzione quadro, e nell'Articolo 4(1) della Dichiarazione dell'ONU sulle minoranze. Tuttavia, ai sensi dell'Articolo 4(2) della Convenzione quadro l'interesse per la pari dignità va oltre il principio della non discriminazione contemplando "una piena ed effettiva parità fra le persone appartenenti a minoranze nazionali e quelle appartenenti alla maggioranza" per le quali gli Stati dovrebbero "adottare, ove necessario, adeguate misure...in tutti i settori della vita...politica", rispetto a cui "terranno in debito conto le condizioni specifiche delle persone appartenenti a minoranze nazionali".

La relazione stabilita nella raccomandazione fra il rispetto dei diritti dell'uomo e lo sviluppo di una società civile rispecchia l'invito ad una "effettiva democrazia politica" che secondo il Preambolo della Convenzione europea sui diritti dell'uomo è strettamente connessa con la giustizia e la pace nel mondo. Gli Stati partecipanti all'OSCE nella Carta di Parigi per una nuova Europa hanno ribadito che base della prosperità è governare democraticamente e rispettare i diritti dell'uomo.

- 3) Qualora vengano create specifiche istituzioni per garantire l'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica, ciò non deve avvenire a scapito dei diritti di terzi. Tutti i diritti dell'uomo devono essere

sempre rispettati anche da parte delle istituzioni a cui lo Stato possa delegare poteri. Ai sensi del paragrafo 33 del Documento di Copenhagen quando gli Stati partecipanti adottano le misure necessarie alla tutela dell'identità delle persone appartenenti a minoranze nazionali, "Tali misure saranno conformi ai principi di eguaglianza e non discriminazione nei confronti degli altri cittadini dello Stato partecipante interessato". Inoltre il Documento di Copenhagen sancisce al paragrafo 38 che "Gli Stati partecipanti, nei loro sforzi volti a tutelare e promuovere i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, rispetteranno pienamente i propri impegni in base alle convenzioni esistenti sui diritti dell'uomo e agli altri strumenti internazionali". Nella Convenzione quadro esiste un'analogia disposizione nell'Articolo 20; "Nell'esercizio dei diritti e delle libertà derivanti dal principio consacrato nella presente Convenzione quadro, qualsiasi persona appartenente a minoranze nazionali dovrà rispettare la legislazione nazionale e diritti di terzi, in particolare quelli delle persone appartenenti alla maggioranza o ad altre minoranze nazionali". Tale disposizione riguarda in particolare il caso di "minoranze all'interno di minoranze" specialmente in contesto territoriale (vedere le raccomandazioni 16 e 21 in seguito) Tale punto includerebbe anche il rispetto dei diritti umani della donna, inclusa la non discriminazione in relazione alla "vita pubblica e politica del paese", come sancito nell'Articolo 7 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro la donna.

- 4) Il principio di autoidentificazione delle persone appartenenti a minoranze nazionali si basa su numerosi impegni fondamentali. Il paragrafo 32 del Documento di Copenhagen specifica che "L'appartenenza a una minoranza nazionale costituisce una scelta propria di ciascuna persona e l'esercizio di tale scelta non deve comportare alcun svantaggio". L'Articolo 3 (1) della Convenzione quadro prevede analogamente che "Ogni persona appartenente a una minoranza nazionale avrà diritto di scegliere liberamente di essere trattata o meno come tale e nessuno svantaggio dovrà derivare da tale scelta o dall'esercizio dei diritti ad essa connessi". L'Articolo 3(2) della Dichiarazione ONU sulle minoranze nazionali include lo stesso divieto contro qualsiasi svantaggio derivante "a qualsiasi persona appartenente a una minoranza come conseguenza dell'esercizio dei diritti sanciti nella presente Dichiarazione."

La libertà di una persona di identificarsi secondo una propria scelta è necessaria per assicurare il rispetto dell'autonomia e della libertà individuali. Una persona può possedere più identità rilevanti non soltanto nella vita privata, ma anche nella sfera pubblica. In effetti nelle società aperte con crescenti movimenti di persone e idee, molte persone hanno più identità concorrenti, coesistenti o stratificate (in modo gerarchico o non gerarchico) che rispecchiano le loro varie associazioni. Certamente le identità non sono basate soltanto sull'etnia, né sono uniformi nell'ambito di una stessa comunità; possono essere possedute da differenti membri in varie sfumature e gradi. A seconda delle specifiche questioni in gioco differenti identità possono essere più o meno rilevanti. Conseguentemente la stessa persona può identificarsi in diversi modi per differenti scopi, a seconda dell'importanza dell'identificazione e delle sue alternative. Ad esempio in alcuni Stati una persona può scegliere una determinata lingua per la dichiarazione dei redditi, identificandosi in maniera diversa per altre finalità in una comunità locale.

- 5) In ambito democratico il processo decisionale è importante quanto il contenuto della decisione adottata. Considerato che non deve esservi soltanto un buon governo del popolo, ma anche per il popolo, il relativo processo decisionale deve contemplare tutti gli interessati ed essere trasparente affinché tutti lo possano conoscere e giudicare. Inoltre deve comportare la responsabilità degli organi decisionali verso coloro che ne siano direttamente interessati. Le decisioni derivanti da tale processo dovrebbero essere tali da indurre gli interessati ad osservarle volontariamente. In situazioni in cui i pareri delle autorità pubbliche e della comunità interessata differiscano sostanzialmente il buon governo può suggerire l'impiego di servizi di una parte terza che contribuisca a reperire la soluzione più soddisfacente.

In relazione specifica alle minoranze nazionali, il paragrafo 33 del Documento di Copenhagen impegna gli Stati partecipanti all'OSCE ad adottare misure che “tuteleranno l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sul loro territorio e creeranno condizioni per promuovere tali identità. ... una volta effettuate le debite consultazioni, ivi compresi i contatti con organizzazioni o associazioni di tali minoranze”. Nel Capitolo VI, paragrafo 26 del Documento di Helsinki, gli Stati partecipanti alla CSCE si assumono inoltre l'impegno che “affronteranno le questioni relative alle minoranze nazionali in maniera

costruttiva, con mezzi pacifici e tramite il dialogo fra tutte le parti interessate sulla base dei principi e degli impegni della CSCE”. In relazione all’espressione “tutte le parti interessate”, il paragrafo 30 del Documento di Copenhagen riconosce “l’importante ruolo delle organizzazioni non governative, ivi compresi i partiti politici, i sindacati, le organizzazioni che si occupano dei diritti dell’uomo e i gruppi religiosi, per la promozione della tolleranza, delle diversità culturali, e per la soluzione delle questioni relative alle minoranze nazionali.

I processi riguardanti tutta la comunità richiedono condizioni di tolleranza. Un clima sociale e politico di rispetto e uguaglianza reciproci deve essere assicurato dalla legge e anche divulgato come etica sociale condivisa dall’intera popolazione. I mass-media hanno un ruolo speciale a tale riguardo. L’Articolo 6(1) della Convenzione quadro prevede che “le Parti incoraggeranno uno spirito di tolleranza e di dialogo interculturale e adotteranno misure efficaci per promuovere il rispetto e la comprensione reciproci nonché la cooperazione fra le persone abitanti nello stesso territorio, prescindendo dall’identità etnica, culturale, linguistica di tali persone, soprattutto nei campi dell’istruzione, della cultura e dei mezzi di informazione.” In particolare gli Stati dovrebbero adoperarsi per porre fine all’uso pubblico di nomi e termini spregevoli e peggiorativi, adottando misure per contrastare l’uso di stereotipi negativi. Idealmente i rappresentanti delle comunità interessate dovrebbero partecipare alla scelta e all’elaborazione delle misure adottate per risolvere tali problemi.

## **II. PARTECIPAZIONE AL PROCESSO DECISIONALE**

### **A. Forme di governo centrali**

- 6) In base al paragrafo 35 del Documento di Copenhagen, il paragrafo 1 della Parte III del Rapporto della Riunione di esperti della CSCE sulle minoranze nazionali del 1991(Ginevra) sottolinea che “quando nei loro paesi vengono discusse questioni relative alla situazione delle minoranze nazionali, queste ultime dovrebbero avere l’effettiva opportunità di esservi coinvolte...[e]che [tale] partecipazione democratica delle persone appartenenti a minoranze nazionali o di loro rappresentanti ad organi decisionali o consultivi costituisce un elemento importante per la partecipazione effettiva agli affari pubblici.” Il paragrafo 24 del Capitolo

VI del Documento di Helsinki sancisce l'impegno che gli Stati partecipanti alla CSCE "intensificheranno i loro sforzi in tale contesto per assicurare il libero esercizio, da parte delle persone appartenenti a minoranze nazionali, individualmente o in comunità con altri, dei loro diritti umani e libertà fondamentali, incluso il diritto di partecipare pienamente, conformemente alle procedure democratiche decisionali di ciascuno Stato, alla vita politica, economica, sociale e culturale dei loro paesi, anche mediante la partecipazione democratica agli organi decisionali e consultivi a livello nazionale, regionale e locale, fra l'altro, tramite partiti politici e associazioni".

La partecipazione si basa sul coinvolgimento sia per quanto riguarda l'opportunità di apportare contributi sostanziali ai processi decisionali che in termini di effetto di tali contributi. La nozione di buon governo si basa sul presupposto che non sempre è sufficiente un atto decisionale della maggioranza. In termini di struttura dello Stato, possono essere adeguate varie forme di decentramento per assicurare la massima rilevanza e responsabilità degli organi decisionali verso coloro che possono essere direttamente interessati, sia a livello statale che regionale. Ciò può essere attuato in vari modi in uno Stato unitario e in sistemi federali e confederativi. La rappresentanza di una minoranza negli organi decisionali può essere assicurata con una riserva di seggi (tramite quote, promozioni o altre misure), mentre altre forme di partecipazione comprendono una partecipazione garantita nelle competenti commissioni, con o senza diritto di voto. La rappresentanza in organi del potere esecutivo giudiziario, amministrativo o in altri organi può essere assicurata con mezzi analoghi sia tramite norme di legge che prassi consuetudinarie. Possono essere istituiti anche organi speciali per rispondere agli interessi delle minoranze. Valide opportunità per l'esercizio dei diritti delle minoranze richiedono l'adozione di specifiche misure nella pubblica amministrazione, compresa la garanzia di un "pari accesso ai relativi organi" come specificato nell'Articolo 5(c) della Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale.

## **B. Elezioni**

- 7) La democrazia contemporanea si fonda su sistemi rappresentativi garantite da elezioni libere, periodiche e giuste. L'obiettivo fondamentale ai sensi dell'Articolo 21(3) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è

che “la volontà popolare costituirà la base del potere del governo”. Tale norma fondamentale è sancita da convenzioni e trattati universali ed europei, precisamente dall’Articolo 25 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e dall’Articolo 3 del Protocollo aggiuntivo I della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Per gli Stati partecipanti all'OSCE, i paragrafi 5 e 6 del Documento di Copenhagen specificano che, “fra gli elementi di giustizia, essenziali per la piena affermazione della dignità inerente alla persona umana e dei diritti paritari e inalienabili di tutti gli uomini”, “la volontà del popolo, liberamente e correttamente espressa mediante elezioni periodiche e oneste, costituisce la base dell'autorità e della legittimità di ogni governo”.

Gli Stati, pur avendo ampia discrezionalità nella scelta delle specifiche modalità con cui ottemperare a questi obblighi, devono farlo senza discriminazione mirando a conseguire la massima rappresentanza possibile. In effetti nel contesto delle Nazioni Unite, il Comitato per i diritti dell'uomo ha chiarito nel paragrafo 12 del Commento generale 25 sull’Articolo 25 (57a Sessione, 1996) che la “libertà di espressione, riunione e associazione è una condizione essenziale per l’effettivo esercizio del diritto di voto e deve essere pienamente tutelata. [...] Le informazioni e i materiali concernenti le votazioni dovrebbero essere disponibili nelle lingue delle minoranze.” Inoltre il paragrafo 5 del Commento generale 25 chiarisce che “la condotta degli affari pubblici [...] è un ampio concetto che si riferisce all’esercizio del potere politico, e in particolare all’esercizio del potere legislativo, esecutivo e amministrativo. Esso riguarda tutti gli aspetti della pubblica amministrazione, inclusa la formulazione e attuazione della politica a livello internazionale, nazionale, regionale e locale”.

Considerando che nessun sistema elettorale è neutrale dal punto di vista di diversi pareri ed interessi, gli Stati dovrebbero adottare sistemi che diano luogo a governi che abbiano la massima rappresentatività nella loro specifica situazione. Ciò è particolarmente importante per le persone appartenenti a minoranze nazionali che altrimenti potrebbero non avere un’adeguata rappresentanza.

- 8) In linea di principio le democrazie non dovrebbero interferire con i modi in cui il popolo si organizza politicamente - purché i suoi mezzi siano pacifici e rispettino i diritti dei terzi. Sostanzialmente si tratta della libertà di associazione come viene specificata in numerosi strumenti internazionali

inclusi: l'Articolo 20 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; l'Articolo 22 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici; l'Articolo 11 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e il paragrafo 6 del Documento di Copenhagen. La libertà di associazione è anche espressamente garantita per le persone appartenenti a minoranze nazionali ai sensi del paragrafo 32.6 del Documento di Copenhagen e dall'Articolo 7 della Convenzione quadro. Più specificatamente, il paragrafo 24 del Capitolo VI del Documento di Helsinki impegna gli Stati partecipanti alla CSCE ad "assicurare il libero esercizio, da parte delle persone appartenenti a minoranze nazionali, individualmente o in comunità con altri, dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali, incluso il diritto di partecipare pienamente, [...], alla vita politica [...] dei loro paesi, anche [...] tramite i partiti politici e le associazioni".

Mentre il pieno rispetto della parità dei diritti e della non discriminazione ridurrà o eliminerà la necessità di partiti politici a base etnica, in talune situazioni tali partiti comunitari possono rappresentare l'unica speranza per la rappresentanza di specifici interessi e quindi di un'effettiva partecipazione. Ovviamente i partiti possono essere costituiti in altri modi, ad esempio in base ad interessi regionali. Idealmente i partiti dovrebbero avere un atteggiamento aperto e recepire problemi etnici come parte di problemi più ampi; pertanto i partiti tradizionali dovrebbero cercare di accogliere membri delle minoranze per ridurre la necessità o il desiderio di costituire partiti etnici: La scelta del sistema elettorale può essere rilevante a tal riguardo. In ogni caso nessun partito politico o altra associazione politica può istigare l'odio razziale, in quanto vietato dall'Articolo 20 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e dall'Articolo 4 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale.

- 9) Il sistema elettorale può prevedere l'elezione sia dell'assemblea legislativa che di altri organi e istituzioni, inclusi i singoli funzionari. Mentre un sistema elettorale con collegio uninominale può offrire una sufficiente rappresentanza per le minoranze, a seconda di come siano strutturati i collegi elettorali e della concentrazione delle comunità minoritarie, la rappresentanza proporzionale potrebbe contribuire a garantire la partecipazione minoritaria: Varie forme di rappresentanza minoritaria sono attuate dagli Stati partecipanti all'OSCE, inclusi fra l'altro il sistema con "voto preferenziale" con cui gli elettori votano una lista di candidati in

ordine di preferenza; i sistemi a “liste aperte” con cui gli elettori possono esprimere una preferenza per un candidato di lista di un partito e votare anche per il partito; il sistema a “panachage”, con cui gli elettori possono sostituire qualsiasi candidato in una lista con altri candidati scelti in liste diverse; e il sistema a “cumulation” con cui gli elettori possono esprimere più di un voto per un candidato preferito. Le soglie di votazione non sono tanto rigorose da impedire la rappresentanza delle minoranze.

- 10) Nel delineare i confini dei collegi elettorali, si dovrebbe tenere conto delle preoccupazioni e degli interessi delle minoranze nazionali al fine di assicurare la loro rappresentanza in seno agli organi decisionali. Per “equità” si intende che il sistema prescelto non debba arrecare pregiudizio a nessuno e che si debbano prendere in considerazione in maniera equa tutte le preoccupazioni e tutti gli interessi. Idealmente i confini devono essere determinati da un organo indipendente e imparziale per garantire, fra l’altro, il rispetto delle minoranze nazionali: tale garanzia spesso viene attuata negli Stati partecipanti all’OSCE a mezzo di commissioni elettorali permanenti.

In ogni caso gli Stati non dovrebbero modificare i confini dei collegi elettorali, né in altro modo alterare le proporzioni della popolazione di un collegio al fine di ridurre o escludere la rappresentanza delle minoranze: Ciò è espressamente vietato dall’Articolo 16 della Convenzione quadro, mentre l’Articolo 5 della Carta europea sull’autogoverno sancisce che “Non verranno effettuate modifiche ai confini delle autorità locali senza consultare preventivamente le comunità interessate, possibilmente a mezzo di referendum quando ciò sia permesso dallo statuto” (vedere la raccomandazione 19 relativa all’organizzazione territoriale).

### **C. Strutture regionali e locali**

- 11) Questa raccomandazione si applica a tutti i livelli di governo sottostanti alle autorità centrali (come province, regioni, prefetture, comuni, città, paesi, sia in collegi di uno Stato unitario che in collegi di uno Stato federale, incluse le regioni autonome ed altre autorità). Il godimento congruo di tutti i diritti dell’uomo da parte di ognuno significa parimenti che i diritti goduti a livello di governo centrale debbano essere goduti in tutte le strutture sottostanti. Tuttavia i criteri usati per la creazione di strutture a livello regionale e locale possono differire da quelli usati a

livello di governo centrale. Si possono anche creare strutture asimmetriche con variazioni dipendenti dalle differenti esigenze.

#### **D. Organi consultivi**

- 12) Il paragrafo 24 del Capitolo VI del Documento di Helsinki impegna gli Stati partecipanti alla CSCE ad “assicurare il libero esercizio, da parte delle persone appartenenti a minoranze nazionali, individualmente o in comunità con altri, dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali, incluso il diritto di partecipare pienamente, alla vita [...] politica dei loro paesi, anche mediante la partecipazione democratica agli organi [...] e consultivi a livello nazionale, regionale e locale”. Tali organi possono essere permanenti o *ad hoc*, parti del potere legislativo o esecutivo o aggregati a tali poteri, o da questi indipendenti. È noto che in numerosi Stati partecipanti all'OSCE sono previste Commissioni aggregate ad organi parlamentari, quali le tavole rotonde di minoranze. Tali commissioni possono funzionare, e in effetti funzionano, a tutti i livelli di governo incluse le amministrazioni autonome. Per essere efficaci tali organi dovrebbero essere composti da rappresentanti delle minoranze e da altri rappresentanti che abbiano particolari competenze. Essi dovrebbero anche disporre di adeguate risorse ed essere presi in considerazione dalle istanze decisionali. Oltre ad avere una funzione consultiva tali organi possono fungere da istituzioni intermedie fra gli organi decisionali e i gruppi di minoranza. Questi organi possono anche stimolare iniziative al livello di governo e da parte delle comunità minoritarie, svolgendo compiti specifici connessi all'attuazione di programmi (ad esempio nel campo dell'istruzione). Inoltre commissioni *ad hoc* possono rivestire una particolare importanza per talune minoranze che dovrebbero esservi rappresentate.
- 13) La possibilità di un uso costruttivo di tali organi varia a seconda delle situazioni. Tuttavia, in ogni caso, il buon governo richiede iniziative positive da parte delle autorità per avvalersi degli organi consultivi costituiti, rivolgersi loro quando se ne presenti la necessità e invitarli a presentare i loro contributi: Un approccio aperto e globale da parte delle autorità rispetto a tali organi e ai loro membri contribuirà all'adozione di decisioni migliori, creando maggiore fiducia nella società nel suo insieme.

### **III. AUTOGOVERNO**

- 14) Il termine “autogoverno” implica una misura di controllo da parte di una comunità su questioni che la riguardano. La scelta del termine “governo” non implica necessariamente una giurisdizione esclusiva, potendo comprendere anche incarichi amministrativi, gestione e specifiche giurisdizioni legislative e giudiziarie. Lo Stato può realizzare forme di autogoverno tramite delega o trasferimento di poteri o, nel caso di uno Stato federale, tramite una divisione iniziale dei poteri costituenti. Nell’ambito degli Stati partecipanti all’OSCE si fa riferimento in vario modo alle forme di “autogoverno.” In nessun caso sono inclusi criteri etnici per le amministrazioni di autogoverno territoriali.

Nel paragrafo 35 del Documento di Copenhagen gli Stati partecipanti all’OSCE hanno rilevato “gli sforzi intrapresi per tutelare e creare condizioni idonee alla promozione dell’identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di determinate minoranze nazionali mediante la costituzione, come uno dei possibili mezzi atti a conseguire tali finalità, di amministrazioni locali o autonome adeguate, rispondenti ai fattori specifici storici e territoriali relativi a tali minoranze e conformi alle politiche dello Stato in questione”. Facendo seguito a tale enunciazione, il Rapporto della Riunione CSCE (di Ginevra) di esperti sulle minoranze nazionali rileva nel paragrafo 7 della Parte IV “che alcuni [degli Stati partecipanti] hanno ottenuto risultati positivi in un modo democratico appropriato, fra l’altro, mediante: [...] amministrazioni locali ed autonome, nonché l’autonomia su base territoriale, inclusa l’istituzione di organi consultivi, legislativi ed esecutivi scelti mediante elezioni libere e periodiche; l’amministrazione autonoma da parte di una minoranza nazionale degli aspetti concernenti la propria identità in situazioni in cui non si applichi l’autonomia su una base territoriale; forme di governo decentralizzate o locali; [...] fornitura di assistenza finanziaria e tecnica alle persone appartenenti a minoranze nazionali che lo desiderino per consentire loro di esercitare il proprio diritto di creare e preservare le proprie istituzioni, organizzazioni e associazioni educative, culturali e religiose [...]”. Di natura più generale, il Preambolo della Carta Europea sulle autonomie locali rileva che “i principi di democrazia e decentramento dei poteri” costituiscono un contributo alla “salvaguardia e al rafforzamento delle amministrazioni autonome locali nei diversi paesi europei”. In relazione a quest’ultimo punto la Carta Europea

sulle autonomie locali prevede nell'articolo 9 il diritto ad adeguate risorse finanziarie per l'esercizio di tali poteri decentrati.

- 15) La responsabilità in alcuni settori di interesse nazionale spetta allo Stato che deve assicurarne la regolamentazione tramite le proprie autorità centrali. Tali settori includono in particolare la difesa, essenziale per il mantenimento dell'integrità territoriale dello Stato; e la politica macroeconomica, importante in quanto il governo centrale funge da elemento equilibratore delle regioni con disparità economiche ; inoltre le classiche questioni diplomatiche. Considerato che altri settori possono avere importanti implicazioni nazionali, sarà necessario che anche questi siano regolamentati dalle autorità centrali entro una certa misura. La regolamentazione di tali settori può essere anche attuata congiuntamente con le unità territoriali o i gruppi minoritari specificamente coinvolti (vedere le raccomandazioni 18 e 20). Una tale condivisione di poteri normativi deve essere comunque compatibile con le norme relative ai diritti dell'uomo ed essere attuata in modo concreto e coordinato.

Un settore notoriamente di gestione comune, sia a livella territoriale che non territoriale, di particolare importanza per lo Stato nel suo complesso e per i gruppi minoritari, è quello dell'educazione. L'articolo 5.1 della Convenzione dell'UNESCO contro le discriminazioni nell'educazione menziona nei dettagli le modalità con cui tale gestione comune dovrebbe essere conseguita: "Gli Stati Parte della presente Convenzione concordano che: [...]

- (b) È essenziale rispettare la libertà dei genitori e, ove applicabile, dei tutori legali, in primo luogo nello scegliere per i propri figli istituzioni diverse da quelle pubbliche, purché conformi agli standard educativi minimi fissati o approvati dalle competenti autorità e, in secondo luogo, di assicurare, compatibilmente con le procedure seguite dallo Stato nell'applicazione della propria legislazione, l'istruzione religiosa e morale dei figli conformemente alle proprie convinzioni; e nessun individuo o gruppo di persone dovrebbe essere obbligato a ricevere un'istruzione religiosa incompatibile con le proprie convinzioni;
- (c) È essenziale riconoscere il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di esercitare le proprie attività educative, incluso il mantenimento delle proprie scuole e, a seconda della politica

educativa di ciascuno Stato, di usare o insegnare la propria lingua, purché: (i) tale diritto non sia esercitato in modo da impedire ai membri di tali minoranze la comprensione della cultura e della lingua dell'intera comunità e la partecipazione alle attività di quest'ultima, o in modo da pregiudicarne la sovranità nazionale; (ii) il livello di istruzione non sia inferiore al livello generale sancito o approvato dalle autorità competenti; e (iii) la frequenza in tali scuole sia facoltativa”.

16) Il principio del governo democratico, enunciato nell'articolo 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nell'articolo 25 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, nell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e nelle disposizioni dell'OSCE, è applicabile a tutti i livelli e a tutti gli organi di governo. Quando siano necessarie o auspicabili istituzioni di autogoverno, il godimento paritario dei diritti da parte di ognuno richiede l'applicazione del principio democratico a tali istituzioni.

#### **A. Organismi non territoriali**

17) La presente sezione tratta l'autonomia non territoriale, cui spesso si fa riferimento come autonomia “personale” o “culturale”, che verosimilmente è per lo più utile quando viene applicata a gruppi geograficamente dispersi. Tale divisione di poteri, incluso il controllo su questioni specifiche, può avere luogo a livello statale o nell'ambito di organismi territoriali. In tutti i casi deve essere garantito il rispetto dei diritti umani di terzi. Inoltre, a tali organismi, che dovrebbero essere istituiti con processi concernenti l'intera comunità (vedi Raccomandazione 5) sarebbe necessario assicurare adeguate risorse finanziarie che permettano l'esercizio delle loro funzioni pubbliche.

18) Il presente paragrafo non intende riportare un elenco esaustivo delle possibili funzioni. Molto dipenderà dalla situazione, e in particolare dalle necessità e dai desideri della minoranza. A seconda delle situazioni, diverse tematiche rivestiranno maggiore o minore interesse per le minoranze e le decisioni in tali campi le riguarderanno in varia misura. Alcune funzioni possono essere condivise. Un'area di particolare interesse per le minoranze è il controllo sulle proprie denominazioni sia delle istituzioni rappresentative che dei singoli membri, come enunciato

nell'articolo 11(1) della Convenzione Quadro. Per quanto riguarda la religione, la Raccomandazione non sostiene l'ingerenza del governo nelle questioni religiose se non in relazione ai poteri delegati alle autorità religiose (come quelli che concernono, ad esempio, lo stato civile delle persone). La Raccomandazione inoltre non intende stabilire che le istituzioni delle minoranze debbano avere il controllo dei mezzi di informazione, sebbene le persone appartenenti a minoranze nazionali dovrebbero avere la possibilità di istituire e usufruire di propri mezzi di informazione, come garantisce l'articolo 9(3) della Convenzione Quadro. La cultura, ovviamente, ha molteplici aspetti che interessano campi quali lo stato sociale, l'abitazione e l'assistenza all'infanzia; lo Stato dovrebbe tener conto degli interessi delle minoranze nell'attività di governo in tali campi.

## **B. Organismi territoriali**

- 19) Negli Stati europei esiste una tendenza generale verso il trasferimento dei poteri e l'applicazione del principio di sussidiarietà che implica che vengano prese decisioni quanto più direttamente possibile rivolte agli interessati e da questi ultimi adottate. L'articolo 4(3) della Carta europea sulle autonomie locali esprime tale finalità nel modo seguente: "Le pubbliche responsabilità saranno in generale esercitate di preferenza dalle autorità più vicine ai cittadini. Nell'assegnazione di responsabilità ad un'altra autorità si dovrebbe valutare la portata e la natura del compito e dei requisiti di efficienza e economicità". L'autonomia territoriale può contribuire a preservare l'unità degli Stati pur incrementando il livello di partecipazione e di coinvolgimento delle minoranze affidando loro un ruolo più importante a un livello di governo che rifletta la concentrazione della loro popolazione. Anche le federazioni possono conseguire questo obiettivo, così come lo possono speciali organismi autonomi nell'ambito di Stati unitari o federali. E' anche possibile prevedere amministrazioni miste. Come è rilevato nella Raccomandazione 15, gli organismi non devono essere uniformi in tutto lo Stato, ma possono variare a seconda delle necessità e delle esigenze manifestate.
- 20) Le autorità autonome devono godere di un potere reale per adottare decisioni a livello legislativo, esecutivo e giudiziario. I poteri possono essere divisi all'interno dello Stato fra autorità centrali, regionali e locali e anche fra funzioni. Il paragrafo 35 del Documento di Copenhagen enuncia

le alternative “di amministrazioni locali o autonome appropriate, rispondenti a circostanze specifiche storiche e territoriali”. Ciò chiarisce il fatto che non sia necessaria un’uniformità all’interno dello Stato. L’esperienza mostra che i poteri possono essere divisi anche secondo sfere di poteri pubblici esercitati tradizionalmente dal governo centrale, incluso il trasferimento di poteri della giustizia (sia sostanziale che procedurale) e i poteri sulle economie tradizionali. Le popolazioni interessate dovrebbero almeno partecipare sistematicamente all’esercizio di tale potere. Nel contempo il governo centrale deve mantenere i poteri per garantire giustizia e pari opportunità in tutto lo Stato.

- 21) I poteri laddove possono essere trasferiti su base territoriale per accrescere l’effettiva partecipazione delle minoranze, devono essere esercitati tenendo debito conto delle minoranze sotto tali giurisdizioni. Le autorità amministrative ed esecutive sono responsabili delle proprie attività nei confronti dell’intera popolazione del territorio. È quanto consegue dal paragrafo 5.2 del Documento di Copenhagen che impegna gli Stati partecipanti all’OSCE a garantire a tutti i livelli e a tutte le persone “una forma di governo a carattere rappresentativo, in base alla quale l’esecutivo sia responsabile di fronte al potere legislativo eletto o all’elettorato”.

## **IV. GARANZIE**

### **A. Salvaguardie costituzionali e giuridiche**

- 22) La presente sezione riguarda la procedura intesa a recepire norme nella legislazione. Norme giuridiche molto dettagliate possono essere utili in alcuni casi, mentre in altri possono essere sufficienti leggi quadro. In tutti i casi, come rilevato nella Raccomandazione 5, le norme dovrebbero derivare da iter aperti. Tuttavia, una volta adottate, è necessaria la stabilità per garantire sicurezza agli interessati, specialmente alle persone appartenenti a minoranze nazionali. Gli articoli 2 e 4 della Carta europea sulle autonomie locali danno preferenza alle norme costituzionali. Per conseguire l’equilibrio desiderato fra stabilità e flessibilità, può essere utile stabilire riesami ad intervalli fissi, depoliticizzando così anticipatamente il processo di emendamento e rendendo il processo di riesame meno controverso.

23) La presente Raccomandazione differisce dalla Raccomandazione 22 in quanto promuove l'esame di regimi nuovi e innovativi, piuttosto che specificare i termini di emendamento delle norme esistenti. Le autorità responsabili potrebbero adottare differenti approcci in situazioni diverse fra le autorità centrali e i rappresentanti delle minoranze. Senza compromettere le posizioni finali, un approccio del genere potrà dar luogo a esperienze positive, anche attraverso processi di innovazione e attuazione.

## **B. Rimedi**

24) Nel paragrafo 30 del Documento di Copenhagen, gli Stati partecipanti all'OSCE "riconoscono che le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte in maniera soddisfacente solo in un quadro politico democratico basato sullo stato di diritto, con un sistema giudiziario indipendente e funzionante." L'idea di rimedi efficaci è contenuta anche nell'articolo 2(3) della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, mentre nell'articolo 11 della Carta europea sulle autonomie locali viene specificato "un rimedio giudiziario".

Il riesame giuridico può essere eseguito da corti costituzionali e da competenti organi internazionali per i diritti dell'uomo. Anche i meccanismi e le istituzioni non giudiziarie, come le commissioni nazionali, i difensori civici, i comitati per le questioni interetniche o razziali, ecc., possono svolgere un ruolo importante, come contemplato dal paragrafo 27 del Documento di Copenhagen, dall'articolo 14(2) della Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e dal paragrafo 36 della Dichiarazione di Vienna e del Programma di azione adottato dalla Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo nel 1993.