

---

# PРАВNA ZAŠČITA ITALIJSKE MANJŠINE V SLOVENIJI IN SLOVENSKE MANJŠINE V ITALIJI

**Ezio Benedetti**

*Università degli Studi di Trieste – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali*

*Univerza v Trstu – Oddelek za političe in družbene vede*

*eziobenedetti@hotmail.com / benedettie@sp.units.it*

## ABSTRACT

Vprašanje pravne zaščite manjšin je tesno povezano z varstvom človekovih pravic na mednarodni in nacionalni ravni. Pričujoča analiza je zlasti namenjena dvema specifičnima manjšinama – slovenski manjšini v Italiji in italijanski manjšini v Sloveniji – ter pravni zaščiti, ki je manjšinama priznana v dveh tako različni pravnih ureditvah, kot sta italijanska in slovenska. Oba sistema je mogoče opredeliti kot “promocijska” in povezana s pravnimi načeli za zaščito manjšin, opredeljenih na mednarodni in evropski ravni. Gre za vprašanje, ki se nenazadnje pogosto obravnava površno, kar pušča veliko prostora za stereotipe in klišeje. S tem želimo prispevati k poznavanju težav, s katerimi se ti dve manjšini še vedno soočata in za katere doslej v obeh državah ter njunih institucijah ni bilo ustreznega odgovora in zaščite.

The issue of the legal protection of minorities is strictly linked to the international and national protection of human rights. The proposed research aims at analyzing the cases of two specific minority groups – the Slovene minority in Italy and the Italian minority in Slovenia –, in particular the analysis will focus on the legal protection recognized to these minorities in these two national legal orders. Both systems can be defined as “promotional” and both are connected to the legal principles protecting minorities established at European and international level. This is a question that, in hindsight, is often dealt with superficially, leaving room for prejudice, stereotypes and clichés. We thus make a contribution to our knowledge of the problems that these two minorities still face and who have not yet found an adequate response and protection in the country and in the institutions.

## 1. UVOD

Pred samo obravnavo vprašanja zaščite manjšin v Evropi se je primerno na kratko pomuditi pri pojmu človekovih pravic.

Človekove pravice so tiste pravice, ki temeljijo na spoštovanju človekovega življenja in dostojanstva vsakega posameznika. To so pravice človeka, ki ga je treba razumeti kot osebo, zato si teh pravic ni treba pridobiti, si jih zaslužiti ali jih podedovati, saj naj bi bile lastne človeku kot takemu. Te pravice so torej *nezastarajoče, neodpovedljive in univerzal-*

ne, tako da pripadajo vsakemu človeku, brez vsakršnega razlikovanja na podlagi: rase, barve kože, spola, jezika, vere, političnega prepričanja, narodnosti ali socialnega izvora, lastnine, rojstva ali drugih okoliščin (Smith 2005; Dinstein, Tabory 1992: str. 16 in naslednje). Poleg pogoste zlorabe koncepta človekovih pravic je ravno tako treba poudariti, da imajo vendarle vlogo *univerzalnih desetih zapovedi in kodeksa človeštva*, nenazadnje zato, ker nakazujejo nekatera temeljna načela, ki bi morala biti sprejeta in bi jih bilo treba izvajati (Zanghi 2006: 116-135).

Ravno tako je obravnavano temo treba šteti za tesno povezano z vprašanjem demokracije in miru, saj velja, da *“brez priznanih in varovanih človekovih pravic ni demokracije; brez demokracije ni minimalnih pogojev za mirno reševanje konfliktov”* (Bobbio 2014: VII).

Kot že malo prej omenjeno, so s človekovimi pravicami tesno povezane pravice, ki pripadajo manjšinam (Henrard 2000: str. 35 in naslednje). Če mednarodna zaščita človekovih pravic nastaja in se razvija predvsem kot zaščita posameznikov, se kljub temu postopoma uveljavlja tudi zamisel o obstoju pravic, lastnih posameznim družbenim skupinam. V tem primeru govorimo o *kolektivnih pravicah* ali *pravicah tretje generacije* (Rehman 2010: 112-123).

Prvotno se pojem *“manjšina”* nujno nanaša na vse tiste, ki v nekem določenem političnem sistemu očitno ne pripadajo večini; natančneje pa ta izraz napotuje na tiste skupine s skupnimi političnimi, skupnostnimi, jezikovnimi in drugimi značilnostmi, ki jih v primerjavi z ostalo populacijo postavlja v manjšinski položaj. Skratka, gre za del populacije, ki se zaradi vere, etnične pripadnosti, kulture, jezika ali drugih značilnosti predstavlja kot manjšinski. Temeljni predpogoj za to, da lahko govorimo o manjšini, pa je obstoj elementa stalnosti, zavedne subjektivne identitete skupine, občutka pripadnosti in prizadevanja za ohranitev kolektivne identitete. Manjšine v ožjem pomenu besede se razlikujejo ravno po tem, da kažejo določeno solidarnost, usmerjeno k ohranitvi njihovih značilnosti (etničnih, verskih, jezikovnih itd.), v katerih se identificirajo, četudi se razlikujejo od večine (Fodella 2006: 34-39).

V zvezi z zaščito manjšin je treba izpostaviti, da se je le-ta razvijala v skladu z dveh osnovnima načeloma. Prvotno je prevladovalo bolj splošno načelo prepovedi diskriminacije na podlagi rase, etnične pripadnosti, vere ali jezika za posredno zaščito manjšin prek varstva posameznikov, ki tem manjšinam pripadajo. To načelo je bilo namenjeno zagotavljanju *formalne enakosti* vseh posameznikov neke države. Vendar pa se je v nadaljevanju pokazala potreba po zagotavljanju *vsebinske enakopravnosti*, s sprejetjem pozitivnih ukrepov s strani države, takih, ki bi manjšinam zagotovile posebne, specifične pravice v primerjavi s pravicami, ki so na splošno zagotovljene večini. Prišlo je torej do prehoda na *asimilativen pristop*, ki je usmerjen zgolj k boljšemu vključevanju manjšin v družbo, k varstvu njihove *različnosti*, katerega namen je ohranjanje njihove prvotne identitete (Lerner 2007: 77-100).

## 2. PRAVNI POLOŽAJ SLOVENSKE MANJŠINE V ITALIJI IN FURLANIJI–JULIJSKI KRAJINI

V Italiji se, tako kot drugod, koncept “jezikovne manjšine” pogosto povezuje s konceptom “narodne manjšine”, po formulaciji iz poznega devetnajstega stoletja, s katero se opredeljujejo tiste skupine prebivalstva, ki znotraj tradicionalnega pojmovanja nacionalne države nimajo vseh ali nekaterih tako imenovanih “nacionalnih značajev” ali jih celo zavračajo (mednje sodijo skupna zgodovinska dediščina, materialna in duhovna kultura, jezik itd.), ki jih je privzel preostali del prebivalstva.

Vendar pa tak pristop, ki bi moral zadevati le konfliktne situacije, zlasti ne upošteva dejstva, da občutek jezikovne pripadnosti, ki se razlikuje od jezikovne pripadnosti preostalega prebivalstva, sam po sebi še ne zadošča za opredelitev drugačne “nacionalne” identitete.

Nejasnost med pojmom “jezikovna manjšina” in “narodna manjšina” je podlaga za merila, po katerih so v Italiji z zakonom št. 482/1999 zaščiteni jeziki in manjšine, navedeni v *imenovanem zakonu*. Raba opredelitve “*albanskih, katalonskih ... prebivalcev*” napeljuje na priznanje pripadnosti drugemu narodu, kar naj bi potrjevala tudi povezava, iz katere izhaja razlikovanje med skupinami, ki (teoretično) imajo tujo matično državo (Albanci, “Germani”, Grki, Slovenci, Hrvati in tudi Katalonci) ter skupinami, ki take podpore nimajo in se zanje vztraja zgolj pri jezikovni pripadnosti: francosko govoreči torej niso “Francozi”, za razliko od slovensko govorečih v Italiji, ki so Slovenci!

Razlikovanje med “narodno manjšino” in “jezikovno manjšino” je torej ključnega pomena: očitno je torej, da v primeru, ko neka manjšinska skupina kolektivno zahtuje drugačnost identitete, ki konkurira občutku narodnostne pripadnosti, zlasti če tako drugačnost podpira neka referenčna država-skrbnica, manjšina pridobi tudi neodtujljive “jezikovne pravice”, ki jih je v naprednih demokracijah gospodujoča država dolžna zaščititi; v primeru jezikovnih manjšin, ki niso hkrati tudi narodne manjšine, pa bi bilo vprašanje treba izpostaviti v smislu zaščite *jezikovne dediščine* teh skupnosti, saj se “jezikovne pravice”, ki (individualno) zadevajo pripadnike teh skupin, ne razlikujejo od pravic katerega koli drugega pripadnika narodne skupnosti, v katero se integrirajo: *pravica* do nediskriminacije zaradi jezikovnih razlogov, *pravica* do ohranjanja kulturne dediščine “jezika”, ki jo prenašajo, pa tudi *pravica* do dostopa do jezikovnih orodij, ki so bolj uporabna pri socialnem vključevanju, so dejansko sestavni del *pravic*, ki morajo biti zagotovljene *vsem* državljanom znotraj neke države.

### 2.1 6. člen ustave in zaščita manjšin v Italiji: primer promocijske ureditve

Na osnovi pravne obravnave manjšin lahko določimo štiri osnovne ideološke modele, ki opredeljujejo splošen odnos ureditve do raznolikosti. Tako lahko govorimo o represivnih nacionalističnih ureditvah, liberalnih agnostičnih (brezbrižnih do razlik), promocijskih in večnacionalnih enakopravnih ureditvah.

Italija ima tako imenovano *promocijsko ureditev*, za katero je značilna prisotnost prevladujoče skupine (manjšine) in, ob njej, še ene ali več manjšin. Glede na to, da gre za promocijski sistem, vidi v priznavanju in zaščiti manjšin bistvene elemente ustavne ureditve in priznava pravico do drugačnosti.

Tehnike za zagotovitev dejanskega uveljavljanja temeljnih pravic manjšin so lahko zelo različne, denimo: izvršljivost pravic na ozemeljsko opredeljenih območjih, priznanje pravice manjšinam do sodelovanja v javnem življenju ali tudi oblikovanje "stebrnega" sistema, ki predvideva ločene poti, ki jih v bistvu upravljajo različne skupine same.

Pravni položaj neke osebe vpliva na njen življenjski položaj ter na sožitje z drugimi ljudmi: sčasoma je pravo pridobilo ravno to socialno funkcijo organiziranja soobstoja med različnimi osebami neke družbe, določanja skupnih ciljev in prizadevanja za spoštovanje v ta namen oblikovanih predpisov (Grossi 2003: str. 11 in naslednje).

Italijanska ustava vsebuje natančna sklicevanja na obravnavano temo; tako denimo 6. člen določa, da "*Republika Italija s posebnimi določili štiti jezikovne manjšine*". Ustava torej kot izključno merilo za razločevanje etnično-narodnih manjšin uporablja jezik. Verske manjšine izrecno ščitijo 8., 19. in 20. člen, politične manjšine pa so posredno zaščitene z določbami drugih predpisov (svoboda misli, združevanja itd.).

Če je torej naloga prava organiziranje sobivanja različnih ljudi, potem je tudi jasno, da se taka ureditev razlikuje glede na vrsto državne ureditve. Tako je očitno, da je v avtoritarni ali socialistični državi pravna organiziranost odnosov med ljudmi takšna, da se mora raznolikost ljudi ukloniti enotnosti nacije ali političnim ciljem družbe, ki jih zastavijo nosilci oblasti, tudi s silo. V demokratični in socialni državi pa pravna organiziranost odnosov med ljudmi v središče postavlja posameznika.

## 2.2 OKVIRNI ZAKON ŠT. 482 Z DNE 15. novembra 1999

Bistven napredek pri obravnavi zadevnega vprašanja je bil dosežen s sprejetjem zakona št. 482/1999 z naslovom "*Določila v zvezi z zaščito zgodovinskih jezikovnih manjšin*", ki vsebuje dvajset členov.

Kljub temu, da zakon določa, da je uradni jezik republike italijanščina (1. člen), je njegov namen izvajanje 6. člena Ustave ter načel, ki jih določajo evropski in mednarodni organi. Zakon določa merilo za priznavanje (izpolnjen mora biti pogoj zgodovinske jezikovne manjšine) in našteva skupine, ki jih italijanski pravni red priznava: "*albansko, katalonsko, germansko, grško, slovensko, hrvaško prebivalstvo*" ter "*tisto prebivalstvo, ki govori francoski, franko-provansalski, furlanski, ladinski, okcitanski in sardinski jezik*" (2. člen). Opredeljena načela zakona so v skladu z načeli Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (FCPNM), ki je stopila v veljavo le leto poprej in ki predstavlja njegov referenčni model.

Poleg tega se pripadnikom manjšin priznavajo številne jezikovne in kulturne pravice na področju šolstva (4., 5. in 6. člen), javne rabe jezika v javnih zavodih in ustanovah (7. člen) ter v razmerju do organov lokalne uprave (razen vojske in policije), pred mirovnim sodnikom

(9. člen), v sredstvih javnega obveščanja, založništvu in tisku. Vendar pa 15. člen določa omejitve izdatkov države za zaščito manjšin (ti ne smejo presežati 10 milijonov evrov letno), preostale stroške pa nalaga deželam in lokalnim oblastem. Ravno tako se Italija obvezuje k spodbujanju italijanske kulture v tujini (19. člen).

Na podlagi zakona so trije osrednji stebri, na katerih temelji oblikovanje manjšine v Italiji, torej naslednji: jezikovni kriterij kot identifikacijski element, zahteva po priznanju in ozemeljska opredelitev priznanih pravic.

Poudariti velja, da obstajajo tudi številni običajni in deželni zakoni za zaščito zadevnih pravic (na primer zakon Avtonomne dežele Furlanije-Julijske krajine iz leta 2001 za zaščito slovenske manjšine).

Vendar je treba opozoriti, tudi ob upoštevanju ugotovitev, podanih na začetku tega dela naše analize (navedli bi lahko še druge), da je povsem očitna velika škoda, ki jo je utrpelo ohranjanje italijanske jezikovne dediščine s sprejetjem zakona št. 482/1999 o zgodovinskih jezikovnih manjšinah: temelji namreč na načelu, ki "jezikovne manjšine" enači z "narodnimi manjšinami", pri čemer iz kakršne koli oblike zaščite in spodbujanja izvzame preostalo italijansko jezikovno dediščino, znotraj katere se oblikujejo hierarhije, ki ne upoštevajo zgodovinskih dejstev, na podlagi domnevne (ideološko nevarne) identifikacije med občutkom na jeziku temelječe pripadnosti in občutkom nacionalne pripadnosti (Toso 2006: 54-67).

Po skoraj petnajstih letih od njegovega sprejetja zakon št. 482/1999, ki je še vedno edini okvirni ukrep, v katerem so določena splošna pravila, veljavna na celotnem nacionalnem ozemlju v zvezi s katero izmed (socio)lingvističnih zvrsti, ki se integrirajo na italijanskem območju, kaže ne samo na velike omejitve njegove praktične izvedljivosti, temveč, kar je še huje, prek postopkov izvajanja razgalja vse resne omejitve pristopa, ki so zaznamovale njegov mučni *postopek* v državi, ki se še dandanes z določeno težavo spopada z zgodovinskim "problemom" svoje kulturne in jezikovne raznolikosti (Orioles 2003: V).

Glede na trenutno stanje pa bi bila njegova revizija ali preoblikovanje težko izvedljiva, tudi zaradi političnih in gospodarskih interesov, ki so se sčasoma nakopičili okrog zakonodajnega besedila.

### **2.3 Pravni razvoj zaščite slovenske manjšine v Furlaniji-Juljski krajini: zakon št. 38/2001 in deželni zakon št. 26/2007**

Najprej je treba poudariti, da je slovenska jezikovna manjšina v Italiji (v nadaljevanju: slovenska manjšina) z jezikovnega vidika popolnoma integrirana: gre za skupnost, ki je popolnoma dvojezična, sposobna razumeti in zaznavati vse, kar je izraženo v večinskem (italijanskem) jeziku, nič več in nič manj kot italijanska večina, kljub temu, da je materni jezik njenih pripadnikov slovenščina.

Od dvanajstih avtohtonih jezikovnih manjših, ki jih priznava italijanski pravni red na podlagi zakona št. 482/1999, so tiste iz Alpskega loka deležne veliko večje pravne zaščite kot ostale. Med temi "super zaščitenimi" manjšinami je slovenska daleč "najšibkejša".

Pri tem ne gre le za številke: italijanskih Slovencev je skoraj 90.000, veliko več kot ladincev in valdostancev. Počasnost, s katero so se zagotavljale pravice slovenski manjšini ter težavna in še nedokončana pot do njihovega izvajanja, imajo globoke zgodovinsko-politične korenine. Zdi se, da zagotavljanje pravic slovencem ni po naključju potekalo vzporedno z razvojem odnosov med Italijo in njihovo matično državo (sprva Jugoslavijo, nato Slovenijo), pri čemer je iz obdobja sporov in hladne vojne prišlo do postopnega popuščanja napetosti, vse do prijateljskih odnosov, ki so rezultat skupne pripadnosti evropskemu domu (Toso 2008: 54).

Kot rečeno, gre za populacijo približno 90.000 posameznikov, porazdeljenih na trideset občin v pokrajinah Trst, Gorica in Videm, pretežno živečih na podeželskem alpskem območju, zunaj mest.

Neposredna posledica posebne geografske lege dežele Furlanije-Julijske krajine, pa tudi posledica občutljivih zgodovinskih dogodkov, je pomembna prisotnost slovenske manjšine. Prvo pomembno priznanje te prisotnosti sega že v Posebni statut, priložen k Londonskemu memorandumu (1954), ki določa, da je treba obema etničnima skupinama zagotoviti enako obravnavo. Leta 1975 se z osmim členom Osimskega sporazuma, ki poudarja ohranitev zaščite pripadnikov obeh skupin, še vedno opredeljenih kot "etničnih", potrdi nadaljnja veljavnost ukrepov, svojčas sprejetih za namene izvajanja "Posebnega statuta".

Proces polnega izvajanja določb Sporazuma znotraj italijanskega pravnega reda je bil dolgotrajen in težak. Do prvega večjega napredka je prišlo z razsodbo Ustavnega sodišča št. 28 iz leta 1982, ki sta ji sledili razsodba št. 62 iz leta 1992 in št. 15 iz leta 1996.

Spodbuda zaščite s strani države se je formalizirala v dveh pomembnih zakonih, ki smo ju že navedli in deloma tudi analizirali: zakon št. 482/1999 in zakon št. 38/2001. Pred kratkim je prišlo tudi do pravne ureditve na deželni ravni, in sicer z deželnim zakonom št. 26 iz leta 2007, ki obravnava "zaščito in spodbujanje slovenske jezikovne manjšine kot dela zgodovinske, kulturne in človeške dediščine", s čimer se dopolnita in izvajata prej omenjena državna zakona. Navedena zakonodaja je bila nato dopolnjena s tremi odloki predsednika republike (št. 345 z dne 2. maja 2001, št. 65 z dne 27. februarja 2002 in odlok z dne 12. septembra 2007), ki urejajo njeno dejansko izvajanje in ustanovitev ter delovanje *Institucionalnega paritetnega odbora za vprašanja slovenske manjšine*<sup>1</sup>, kakor tudi sprejetje seznama občin (in krajev), v katerih se izvajajo ukrepi za zaščito slovenske manjšine.

Očitno je, da je v veljavi širok in raznolik nabor zakonov in drugih predpisov, ki analizirajo vsak vidik vključevanja slovenske manjšine; prav tako so čedalje močnejša prizadevanja, da se še naprej zagotavlja ustrezna in učinkovita zaščita slovenskega jezika in njegove rabe v javni upravi, kljub zavedanju, da je vse večje prizadevanje za iskanje ustreznih virov povezano z znanimi konjunktturnimi težavami.

Glavne spremembe, uvedene v sistem državne zakonodaje z namenom, da se zagotovi raba jezika in zastopanost slovenske manjšine, se nanašajo na področje šolstva in ureditev izobraževalnih ustanov, delujočih v tržaški in goriški pokrajini.

1 *Institucionalni paritetni odbor za vprašanja slovenske manjšine* ima skupaj dvajset članov: 4 člane imenuje italijanska vlada, 6 članov imenuje deželna vlada, 3 člane imenujejo lokalne skupnosti, 7 članov pa deželni svet.

V kratkem obdobju nekaj let se je torej pravni okvir razvil veliko bolj kot prej v petih desetletjih.

Z deželnim zakonom št. 26/2007 so tako predvidene oblike sodelovanja med pripadniki deželnih jezikovnih identitet, ustanovi se Deželni seznam organizacij slovenske jezikovne manjšine, v njem so navedeni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati referenčne organizacije manjšine, ustanovi se deželna posvetovalna komisija ter tajništvo Institucionalnega paritetnega odbora. Poleg tega so v zakonu določeni specifični ukrepi za zadevno področje za lažje zagotavljanje zaščite, promocije in širjenje kulture, ki jo predstavlja manjšina, z dodelitvijo namenskih finančnih sredstev.

Kljub bistvenemu napredku pravnega okvira njegovo izvajanje poteka počasi, kot da bi dolgo obdobje "sumničavosti" do slovenske manjšine še vedno metalo svojo senco.

Zdi se, da je zaščita slovenske manjšine še naprej rezultat kombinacije različnih vidikov, ki med seboj niso neposredno povezani, njen razvoj, čeprav v zadnjih letih zelo opazen, pa se še vedno zdi kot nedokončan proces z vidika ozemeljske razsežnosti in uporabe v praksi s strani različnih vpletenih lokalnih uprav.

### 3. ITALIJANSKA MANJŠINA V SLOVENIJI

Številčna primerjava kaže, da ozemlje Slovenije naseljujejo različne etnične in/ali narodne skupine in da se je število njihovih pripadnikov v zadnjih desetletjih znatno povečalo. V današnji Sloveniji živi vsaj 25 različnih etničnih oziroma narodnih skupin. Na prvi pogled so v Sloveniji najštevilčnejše etnične skupine, ki jih tvorijo pripadniki etničnih skupin in narodnosti nekdanje Jugoslavije. Kar zadeva italijansko manjšino, njen poselitveni prostor pretežno zajema obalno območje med Izolo, Piranom in Koprom (tako imenovano Primorje). Zadnji popis iz leta 2002 kaže naslednje podatke:

*Preglednica 1: Popis italijanske narodne manjšine v SFRJ in Sloveniji med letoma 1961-2002*

Leto	Skupno število prebivalcev	Italijani	Italijani v %	Italijani v Sloveniji
1961	34,063	2,581	7,6	Podatek ni na voljo
1971	43,894	2,467	5,6	Podatek ni na voljo
1981	55,465	1,849	3,3	Podatek ni na voljo
1991	61,078	2,575	4,2	2,959
2002	78,846	1,840	2,3	2,258

Podatki iz preglednice kažejo na stalen trend upadanja števila oseb, ki so se izrekle za pripadnike italijanske narodne skupnosti od leta 1961. Po podatkih zadnjega popisa prebivalstva iz leta 2002 živi na narodnostno mešanem območju (obalne občine Koper, Izola in Piran) 1.840 Italijanov, poleg 418 oseb (18,5 % skupno opredeljenih), ki so se izrekle za italijane, vendar živijo v drugih delih Slovenije, zlasti v drugih večjih mestih. Po podatkih popisa prebivalstva iz leta 2002 je 3.762 oseb kot materni jezik navedlo ita-

lijanščino. Kljub velikemu upadu števila pripadnikov od leta 1991 (-23,7 %) je zanimiva ugotovitev, da upad števila oseb, ki kot svoj materni jezik navajajo italijanščino, ni tako očiten (približno 10 %). Odstotek pripadnikov italijanske manjšine na obalnih narodnostno mešanih območjih se zmanjšuje od leta 1961, predvsem zaradi porasta skupnega prebivalstva teh treh obalnih občin (celotno prebivalstvo se je od leta 1961 podvojilo).

Kot je bilo pričakovati, so zaskrbljujoči podatki popisa prebivalstva iz leta 2002 o stalnem demografskem upadanju dveh največjih narodnih manjšin v Sloveniji (naj spomnimo, da je poleg italijanske tudi največja manjšina v državi, torej madžarska, v zadnjih letih beležila stalen upad skupnega števila svojih pripadnikov) sprožili odziv, ki je privedel do oblikovanja dveh posebnih dvostranskih delovnih skupin. Mešana komisija med Republiko Slovenijo in Avtonomno deželo Furlanijo-Julijsko krajino je delovala med letoma 2003 in 2004, rezultate raziskave, ki jo je izvedlo to dvostransko telo, pa so predstavili in sprejeli tudi najpomembnejši slovenski organi, ki se ukvarjajo z manjšinami.

Ugotovitve različnih nacionalnih organov, ki so se opredelili glede drastičnega upada števila pripadnikov italijanske narodne skupnosti v Sloveniji na podlagi rezultatov popisa 2002, navajajo naslednje pomembne dejavnike, ki so k temu pripomogli: neopredeljevanje in neizrekanje glede etnično-nacionalne pripadnosti, veliko večja umrljivost kot rodnost, sprememba narodne opredelitve, mešani zakoni, drugačen metodološki pristop ob popisu 2002 – osebe od 14. leta starosti se same opredeljujejo (leta 1991 je moral na to vprašanje odgovoriti odrasli član gospodinjstva, tudi namesto odsotnega pripadnika), nepopis zdomcev, drugi možni sociološki razlogi, kot na primer splošen trend opuščanja etnične identitete, kar velja tudi nasploh za večino prebivalstva v Evropi.

Velja tudi poudariti, da je znotraj demografske strukture narodnostno mešanih območij slovenske Istre (občine Koper, Izola in Piran) odstotek Italijanov glede na celotno prebivalstvo nekoliko izrazitejši samo v kraju Strunjan/Strugnano (približno 20 % vsega prebivalstva pripada italijanski manjšini), medtem ko drugod komajda presega 10 %, skupni delež pa ne presega 5 %. Največji del italijanske manjšine v Sloveniji - približno 75 % - živi v urbanih središčih.

### **3.1 Pravni in politični profili zaščite narodnih manjšin v Sloveniji**

Slovenija je ratificirala vsa osnovna pravna pravila, ki jih je sprejel Svet Evrope v zvezi z zaščito etničnih in narodnih manjšin, kot tudi druge pomembne mednarodne akte, ki neposredno ali posredno zadevajo tudi zaščito manjšin. Glede na dejstvo, da se ratificirani akti izvajajo neposredno v pravnem redu Republike Slovenije, lahko ugotovimo, da Slovenija ponuja posebna jamstva in na svojem ozemlju zagotavlja visoko raven varstva človekovih pravic (Thornberry, Estebanez 2003: str. 154 in naslednje). Treba pa je poudariti, da je na proces ratifikacije vseh teh mednarodnih in evropskih instrumentov za zaščito narodnih manjšin s strani Slovenije močno vplivala pot te države, ki jo je slednja opravila v okviru pristopa k Evropski uniji med letoma 1994 in 2004 (Tatham 2009: 46; Hillion 2004; Shoraka 2011: 112-145; Tsilevich 2010: 432-453).



S stališča notranje pravne ureditve in nacionalne zakonodaje za zaščito manjšin Republika Slovenija deli različne narodne in etnične manjšine, ki živijo v Sloveniji, na *avtohtone manjšine* (zgodovinske narodne manjšine) in *neavtohtone* (manjšine, ki so se na ozemlje priselile v novejšem času). Za *avtohtoni* veljata madžarska in italijanska narodna manjšina. Slovenska zakonodaja prav tako poseben pravni status, zelo podoben tistemu, ki ga imajo *avtohtone narodne manjšine*, priznava romski skupnosti, zato je njen položaj posledično veliko boljše zaščiten kot na podlagi italijanskega pravnega reda. Vse ostale narodne manjšine veljajo za *neavtohtone*, posledično pa je priznana raven njihove zaščite bistveno nižja od stopnje zaščite, ki jo je Republika Slovenija dolžna zagotoviti narodnim in etničnim manjšinam.

### 3.2 Kolektivne pravice, priznane *avtohtoni* zgodovinski italijanski manjšini v Sloveniji

Italijanska narodna manjšina – enako kot madžarska – uživa privilegij neposredne zaščite na podlagi Ustave Republike Slovenije in je posledično upravičena do posebnih kolektivnih pravic ustavno priznane narodne manjšine. Italijanski manjšini so tako zagotovljene ustavne pravice ne glede na število njenih pripadnikov, saj za priznanje teh pravic demografsko vprašanje ni pomembno. Zaščita, ki se zagotavlja avtohtonim narodnim manjšinam, torej tudi italijanski, temelji na teritorialnem načelu. To pomeni, da na območjih, kjer zgodovinsko prebivajo te manjšine, obstajajo posebni pogoji, ki opravičujejo priznanje posebnih oblik zaščite s strani slovenske države. Težava tega “teritorialnega pristopa” s strani slovenskih oblasti je v tem, da pripadniki italijanske manjšine, živeči zunaj teh opredeljenih območij, ne morejo uživati te pravice do okrepljene zaščite, temveč je stopnja zaščite, ki jim je priznana, občutno nižja, saj so jim pravice zagotovljene samo na individualni ravni, ne pa tudi na skupinski<sup>2</sup>.

Pravni položaj *avtohtonih* narodnih manjšin (madžarske in slovenske) je opredeljen v 64. členu Ustave Republike Slovenije. Ta člen italijanski manjšini, živeči na prej omenjenih območjih, priznava posebne kolektivne pravice.

Prvič, da svobodno uporabljajo svoje narodne simbole; pravico pripadnikom manjšine do vzgoje in izobraževanja v njihovem jeziku ter do oblikovanja in razvijanja smernic in izobraževalnih vsebin (na ozemlju, kjer zgodovinsko živijo Italijani, trenutno obstaja približno 50 vzgojno izobraževalnih ustanov vseh vrst in stopenj).

Na podlagi 64. člena slovenske Ustave in za ohranjanje njihove narodne identitete je pripadnikom obeh manjšin zagotovljena pravica, da ustanovljajo organizacije, razvijajo gospodarske, kulturne in znanstvenoraziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega obveščanja in založništva. Poleg tega je narodnima skupnostima zagotovljena pravica, da gojita odnose s svojima matičnima državama ter opredelita in določita svoje samoupravne skupnosti. In končno, Ustava Republike Slovenije pripadnikom obeh na-

2 Med te pravice denimo sodi vpis v poseben volilni imenik za izvolitev predstavnikov v slovenski državni zbor.

rodnih skupnosti daje možnost, da so neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v Državnem zboru.

Poleg 64. člena Ustave, ki štiti kolektivne pravice *avtohtonih* manjšin, pravice, ki jih lahko uresničujeta ti dve manjšini, četudi neposredno, urejajo tudi naslednje ustavne določbe: 11. člen (priznanje italijanščine in madžarščine kot uradnih jezikov na območjih, v katerih živita ti dve narodni skupnosti), 61. člen (vsak slovenski državljan, ki pripada kateri izmed narodnih manjšin, ima pravico do svobodnega izražanja svoje narodne in kulturne pripadnosti z uporabo svojega jezika in pisave) in 62. člen (pripadniki narodnih manjšin imajo pravico do uporabe svojega jezika in pisave v vseh postopkih pred javnimi in državnimi organi).

Poudariti velja, da poleg Ustave obstaja še 50 posebnih zakonov ali drugih predpisov, odlokov, statutov, meddržavnih pogodb ali sporazumov, ki bolj ali manj neposredno urejajo pravni položaj *avtohtonih* narodnih manjšin.

Najpomembnejši akt v tem smislu je zagotovo Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih. Iz tega zakona dejansko izhaja in se po njem zgleduje večina drugih predpisov za zaščito in priznanje italijanske manjšine v Sloveniji. Ta zakon zadevni narodni manjšini med drugim omogoča, da spodbuja in organizira kulturne, raziskovalne, informativne, založniške in gospodarske dejavnosti za razvoj narodne skupnosti, ustanavlja organizacije in javne zavode, spremlja in spodbuja razvoj vzgoje in izobraževanja za pripadnike narodne skupnosti in v skladu z zakonom o izobraževanju sodeluje pri načrtovanju in organiziranju vzgojnoizobraževalnih programov, razvija stike z matičnim narodom, pripadniki narodnih skupnosti v drugih državah in z mednarodnimi organizacijami.

Sredstva za delovanje samoupravnih narodnih skupnosti se zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije ter iz sredstev iz proračuna posameznih lokalnih skupnosti.

Zakon o samoupravi jasno določa, da Slovenija moralno in gmotno podpira uveljavljanje pravic manjšin z ustanovitvijo posebnega neodvisnega organa, Urada za narodnosti, ki je opredeljen kot temeljna institucija z nalogo spremljanja in skrbi za zaščito posebnih pravic manjšin. Glavna naloga Urada za narodnosti je skupni nadzor nad izvajanjem zakonskih določb o zaščiti manjšin, spremljanje praktičnih posledic teh predpisov z nalogo opozarjanja na morebitne težavne situacije, priprava predlogov in pobud za vlado in druge državne organe, priprava analiz in poročil skupaj s pristojnimi ministrstvi v zvezi s širšimi vprašanji zaščite narodne skupnosti.

Nazadnje je treba poudariti, da je Državni zbor leta 2001 ustanovil posebno Komisijo za narodni skupnosti Državnega zbora, ki še vedno deluje in ima svetovalno vlogo v odnosu do Urada vlade RS za narodnosti. Ti organi bi morali nekako spodbuditi večjo vključenost političnih predstavnikov in združenj italijanske manjšine v postopkih odločanja na centralni in lokalni ravni, ki jih neposredno ali posredno zadevajo.

Na podlagi mnenja, ki ga je leta 2011 sprejel svetovalni odbor o Okvirni konvenciji Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 2011: 2-3) v zvezi z zadnjim poročilom slovenske vlade, predloženim leta 2011, ima italijanska (in madžarska) manjšina v Sloveniji, ki živi na obalnem območju Republike Slovenije, visoko raven zaščite, ki ustreza ravni, določeni v Konvenciji.

V zvezi z italijansko manjšino, kot je bilo ugotovljeno v prejšnjih odstavkih, je posebej pereče vprašanje drastičen upad skupnega števila pripadnikov te narodne skupnosti v Sloveniji. Čeprav je italijanska manjšina na splošno zadovoljna z obstoječo zakonodajo in njenim izvajanjem s strani nacionalnih in lokalnih oblasti, ki, kot je bilo že omenjeno, predvideva posebne pravice za obe "avtohtoni" narodni manjšini, se vendarle zdi, da ji ni uspelo zajeziti postopka asimilacije, za katerega se z veliko zaskrbljenostjo ugotavlja, da ga ni mogoče ustaviti. Primerno je poudariti, da slovenske institucije, čeprav jih k temu zavezuje Ustava, v tej smeri niso storile dovolj, da bi pojav zaustavile ali vsaj spremljale in, kot kaže drastičen upad pripadnikov obeh narodnih skupnosti, spodbujale pripravo novega načrta ukrepov za zaščito. Pozitiven kazalnik po zadnjem mnenju, ki ga je sprejel svetovalni odbor o Okvirni konvenciji Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin, je odločitev Republike Slovenije za ustanovitev dveh posebnih delovnih komisij, v katerih bodo delovali predstavniki obeh narodnih manjšin, z namenom preučitve teh skrb zbujaajočih podatkov.

#### 4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Če izhajamo iz stališča, da je, kljub temu, da imata obe manjšini učinkovit pravni položaj in uživata znatno zaščito znotraj pravnega reda obeh držav, mogoče storiti še veliko več za konkretno spodbujanje afirmacije njihove specifičnosti v prostoru v smislu zaščite njihove kulturne, zgodovinske in jezikovne dediščine, katere nosilki sta obe manjšini, se je s tem delom poskušalo dokazati, da je za učinkovitost take zaščite nujno potrebna naraščajoča in še večja vključenost političnih predstavnikov obeh manjšin na nacionalni in regionalni ravni, pa tudi postopen razvoj sodelovanja med združenji obeh manjšin.

Kateri so tisti pogoji, ki omogočajo združitev zaščite manjšin in njihovo vključitev v demokratično državo, katere državljani so, brez spodbujanja nevarnih asimilacijskih politik?

Na prvi pogled se zdi upravičena misel, da imajo prav tisti, ki menijo, da manjšine nimajo ničesar opraviti z nacionalnim spominom večine (tako se, na primer, niti Italijani leta 1919, kakor tudi ne Slovenci leta 1945, niso izrekli glede vključitve v Kraljevino Italijo oziroma Jugoslavijo).

Še več. Po letu 1918 vključitev slovenske manjšine v meje italijanske države pomeni poglavje nacionalnega konflikta dramatičnih značilnosti. Današnja vzhodna italijanska meja, enako kot predvojna, razpolavlja ozemlje, za katerega je značilna velika razdrobljenost, v prvi vrsti jezikovna in nato nacionalna. Meje med skupinami so bile vselej veliko bolj razgibane kot denimo tiste na območju Trenta in Južne Tirolske. S tem je konflikt med Slovenci in Hrvati na eni ter Italijani na drugi strani privzel tudi značaj "etnične" vojne, ki ga v konfliktu na območju Trenta oziroma Južne Tirolske ni bilo. Ta konflikt je kazal triadno konfiguracijo, značilno za iredentistične konflikte, ki se je kot taka ohranila vse do obdobja takoj po vojni. Če govorimo, da se z letom 1918 zaključí uradna zgodovina italijanskega iredentizma, pa se je tistega leta neizogibno pričelo pog-

lavje slovenskega in hrvaškega iredentizma, ki se ni zaključilo z letom 1947, temveč se je dejansko nadaljevalo vse do rešitve tržaškega vprašanja. Vendar pa je iredentistična retorika v javnem diskurzu živela veliko dlje, tako na eni kot na drugi strani meje, in včasih jo je s strani politikov, novinarjev ali intelektualcev še vedno slišati.

Toda kljub tej zapuščini in spominom, ki jih je sprožala, obstajajo pomembni in trdi dokazi, da so se odnosi prebivalcev, ki živijo na eni in drugi strani meje med Italijo in Slovenijo, občutno spremenili.

Verjamemo, da lahko v tem smislu poudarimo nekatere ključne vidike za nadaljnje izvajanje zaščite italijanske in slovenske kulturne identitete na obeh straneh meje, predvsem z vztrajanjem na sodelovanju med bogatimi in raznovrstnimi oblikami združevanja, ki so značilne za obe manjšini v Italiji in Sloveniji, kar se je še do pred nekaj leti zdelo nemogoče. Uporaba sredstev Skupnosti, razvoj skupnih projektov za zaščito manjšinske identitete in jezika mora nujno potekati na podlagi sodelovanja na obeh straneh meje, v katerega so vključeni predstavniki, pa tudi - oziroma predvsem - pripadniki obeh skupnosti z namenom medsebojne izmenjave in sodelovanja. Prepričani smo, da je samo na tak način mogoče zagotoviti preživetje in, zakaj pa ne, tudi razcvet ter socialni in ekonomski razvoj teh danosti, ki so ključnega pomena – v evropskem okviru še toliko bolj – za zgodovinski spomin, kulturno in jezikovno raznolikost regije na obeh straneh meje ter se tako izogniti nevarnemu pojavu zahrbtne asimilacije in demografskega izginotja etnografske in kulturne danosti, ene najizrazitejših v Evropi, kar je temeljnega pomena za spodbujanje vrednot, na podlagi katerih poteka proces združevanja pod geslom “Združeni v raznolikosti”.

## LITERATURA

### a) Knjige:

Bobbio, Norberto (2014). *Letà dei diritti*, Torino: Einaudi.

Bonetti, Tommaso, Simoni, Paolo, Vitale, Alessandro (2011). *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Atti del Convegno Internazionale, Università degli Studi di Milano – Bicocca 16. – 18. junij 2010. Milano: Giuffré.

Dinstein, Yoram, Tabory, Mala (1992). *The Protection of Human Rights and Minorities*, Leiden: Martinus Nijhof.

Grossi, Paolo (2003). *Prima lezione di diritto*, Bologna: Il Mulino.

Henrard, Kristin (2000). *Devising an Adequate System of Minority Protection: Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination*, Leiden: Martinus Nijhof.

Hillion, Christophe (2004). *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford/Portland: Hart.

Orioles, Vincenzo (2003). *Atti del Convegno di Studi 'La legislazione nazionale sulle minoranze linguistiche. Problemi, applicazioni, prospettive' (Videm, 30. november – 1. december 2001)*, Videm: Centro Internazionale sul Plurilinguismo dell'Università di Udine.

Kochenov, Dimitry (2008). *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Rehman, Javaid (2010). *International Human Rights Law*, Harlow: Pearson Education Limited.

Shoraka, Kirsten (2012). *Human Rights and Minority Rights in the European Union*, Abingdon: Routledge.

Smith, K.M. Rhona (2005). *Textbook on International Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.

Tatham, Allan F. (2009). *Enlargement of the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Thornberry, Patrick, Estebanez, Maria Amor Martin, (2004), *Minority Rights in Europe*, Strasbourg: Svet Evrope.

Toso, Fiorenzo (2006). *Lingue d'Europa. La pluralità linguistica dei Paesi europei tra passato e presente*, Milano: Baldini Castoldi Dalai.

Toso, Fiorenzo (2008). *Le minoranze linguistiche in Italia*, Bologna: Il Mulino.

Zanghi, Claudio (2006). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino: Giappichelli.

### b) Članki v različnih publikacijah:

Fodella, Alessandro (2006). *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni. La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi* (uredila Pineschi, Laura). Milano: Giuffré.

Lerner, Nathan (2007). *The Evolution of Minority Rights in International Law. Peoples and Minorities* (uredil Broman, Paul), Oxford: Oxford University Press.

Segatti, Andrea (2011), *Democrazie e minoranze nazionali: il caso degli sloveni ci-*

*ttadini italiani*, Referat na konferenci v spomin Alceu Riosu: "Un'altra Italia ancora. Repubblica e minoranze nazionali al confine orientale", Milano, 10. – 11. november 2011.

c) Spletna stran:

*Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2011), *Third Opinion on Slovenia*, Adopted on March 31<sup>st</sup> 2011, ACFC/OP/III(2011)003, Svet Evrope: Strasbourg.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_2nd\\_Com\\_Slovenia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_Com_Slovenia_en.pdf) (28.02.2014)

*Commission on the Monitoring of the Agreement on Guaranteeing Special Rights of the Slovenian Minority Living in the Republic of Hungary and the Hungarian National Community in the Republic of Slovenia*, <http://www.mzz.gov.si/en/> (02.03.2014).

Svet Evrope (1995), *Framework Convention on the Protection of National Minorities*. <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm> (04.01.2014).

Svet Evrope (2012). *Roma in Europe: juridical conditions and problems*. <http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/Premis07012ITA1712RomaTravellersExtratsWebA4.pdf> (02.03.2014).

Svet Evrope, *Proteggere i diritti dei Rom, Sinti e popoli viaggianti in Europa*, Strasbourg, 2009, in [http://www.coe.int/AboutCoe/media/interface/publications/roms\\_it.pdf](http://www.coe.int/AboutCoe/media/interface/publications/roms_it.pdf) (02.03.2014).

Svet Evrope, *Rapporto del Commissario dei diritti umani sulla condizione giuridica di Rom, Sinti e Camminanti in Italia*, Strasbourg, 2012.

Constitution of the Republic of Slovenia (1991).

<http://www.seepag.info/download/slovenia/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Slovenia%20-%20bilingual.pdf> (28.02.2014).

Svet Evrope (2004). *Report Submitted by the Republic of Slovenia*, Pursuant to Article 25, Paragraph 1, of the FCPNM of the Council of Europe, ACFC/SR(2000)004. [www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_1st\\_SR\\_Slovenia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Slovenia_en.pdf) (28.2.2011).

Svet Evrope (2011). *Second Report Submitted by the Republic of Slovenia*, Pursuant to Article 25, Paragraph 1, of the FCPNM, ACFC/SR/II(2004)008; [www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_Slovenia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Slovenia_en.pdf) (28. 2. 2011).

Svet Evrope (2012). *Resolution CM/ResCMN(2012)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Slovenia*, Adopted by the Committee of Ministers on 4 July 2012 at the 1147th meeting of the Ministers' Deputies. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1959545> (28.02.2014).

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list št. 65/1994 z dne 20. 10. 1994) je sprejel Državni zbor Republike Slovenije dne 5. oktobra 1994. Celotno besedilo zakona je dostopno prek: [www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199465&stevilka=2250](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199465&stevilka=2250) (samo v slovenskem jeziku). (28.02.2014)

*Mixed Commission between the Republic of Slovenia and the Autonomous Region of Friuli-Venezia Giulia*, <http://www.mzz.gov.si/en/> (02.03.2014).

OHCHR (2013), *Minorities in International Law: international conventions and*

*principles.* [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf) (03.03.2014).

Statistical Office of the Republic of Slovenia; [www.stat.si/eng/index.asp](http://www.stat.si/eng/index.asp) (01.03.2014).

Tsilevich, Boris (2011). *EU Enlargement and the Protection of National Minorities: Opportunities, Myths, and Prospects*, New York: Open Society Institute. <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-minority-protection-20011001.pdf> (28.01.2014).

---

# LA TUTELA GIURIDICA DELLA MINORANZA ITALIANA IN SLOVENIA E DELLA MINORANZA SLOVENA IN ITALIA

*Ezio Benedetti*

*Università degli Studi di Trieste – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali*  
eziobenedetti@hotmail.com / benedettie@sp.units.it

## ABSTRACT

La questione della tutela giuridica delle minoranze è strettamente collegata alla protezione a livello internazionale e nazionale dei diritti dell'uomo. L'analisi proposta ha particolare riguardo a due specifiche minoranze – quella slovena in Italia e quella italiana in Slovenia – ed alla tutela giuridica loro riconosciuta in due ordinamenti giuridici distinti, come quello italiano e sloveno, ma entrambi definibili come “promozionali” e collegati ai principi giuridici posti a tutela delle identità minoritarie definiti a livello internazionale ed europeo. Trattasi di una questione che, a ben vedere, è spesso affrontata con superficialità, lasciando spazio a pregiudizi, stereotipi e luoghi comuni. Riteniamo con ciò di apportare un nostro contributo alla conoscenza dei problemi che queste due minoranze devono tuttora affrontare e che non hanno finora trovato un'adeguata risposta e tutela nel territorio nazionale e nelle istituzioni che lo rappresentano.

The issue of the legal protection of minorities is strictly linked to the international and national protection of human rights. The proposed research aims at analyzing the cases of two specific minority groups – the Slovene minority in Italy and the Italian minority in Slovenia –, in particular the analysis will focus on the legal protection recognized to these minorities in these two national legal orders. Both systems can be defined as “promotional” and both are connected to the legal principles protecting minorities established at European and international level. This is a question that, in hindsight, is often dealt with superficially, leaving room for prejudice, stereotypes and clichés. We thus make a contribution to our knowledge of the problems that these two minorities still face and who have not yet found an adequate response and protection in the country and in the institutions.

## 1. INTRODUZIONE

Per introdurre il tema della tutela delle minoranze in Europa riteniamo utile soffermarci brevemente sulla nozione di diritti dell'uomo.

I diritti dell'uomo sono quei diritti che si fondano sul rispetto della vita umana e della dignità di ogni individuo. Sono propri dell'uomo inteso come persona e, pertanto, non devono essere acquisiti, guadagnati o ereditati giacché sarebbero propri dell'uomo



in quanto tale. Sono, dunque, *imprescrittibili, irrinunciabili ed universali*, nel senso che appartengono ad ogni essere umano senza alcuna distinzione di: razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione, opinioni politiche, origine nazionale o sociale, ricchezza, nascita o ogni altra condizione (Smith 2005; Dinstein, Tabory 1992: 16 ss.). A parte l'abuso che spesso si fa del concetto di diritti dell'uomo, va evidenziato come essi fungano, in ogni caso, da *decalogo universale e codice dell'umanità*, non fosse altro perché indicativi di alcuni principi fondamentali che dovrebbero essere accettati e applicati universalmente (Zanghi 2006: 116-135).

Il tema in questione è da considerarsi, inoltre, strettamente connesso a quello della democrazia e della pace, posto che, si sostiene, in assenza di “*diritti dell'uomo riconosciuti e protetti non c'è democrazia; senza democrazia non ci sono le condizioni minime per la soluzione pacifica dei conflitti*” (Bobbio 2014: VII).

Come affermato poc'anzi, un ambito strettamente connesso ai diritti dell'uomo è quello dei diritti spettanti alle minoranze (Henrard 2000: 35 ss.). Se la tutela internazionale dei diritti umani nasce e si sviluppa essenzialmente come protezione dei diritti individuali, nondimeno si è andata progressivamente affermando l'idea che esistano anche diritti propri di determinate collettività. Si fa, in tal caso, riferimento ai *diritti collettivi o diritti di terza generazione* (Rehman 2010: 112-123).

In via preliminare, il termine “*minoranza*” si riferisce necessariamente a tutti coloro che in un dato sistema politico non appartengono, ovviamente, alla maggioranza; ma, nello specifico, tale nozione rinvia a quei gruppi con comuni caratteristiche politiche, comunitarie, linguistiche o quant'altro che li ponga in una condizione di minorità rispetto al resto della popolazione. Si tratta, in definitiva, di una porzione di una popolazione che, per religione, etnia, cultura, lingua o altre caratteristiche, si presenta come minoritaria. Prerequisito fondamentale per poter parlare di minoranza è, però, la sussistenza di un elemento di permanenza, di consapevole identità soggettiva di gruppo, di senso di appartenenza e di lotta per la conservazione dell'identità collettiva. Le minoranze in senso stretto si distinguono proprio perché manifestano un senso di solidarietà allo scopo di salvaguardare le caratteristiche (etniche, religiose, linguistiche, etc.) nelle quali si identificano, pur se differenti dalla maggioranza (Fodella 2006: 34-39).

Per quanto concerne poi la protezione delle minoranze, occorre evidenziare come questa si sia evoluta in conformità a due principi fondamentali. In origine ha prevalso un principio più generale di non-discriminazione sulla base della razza, dell'etnia, della religione o della lingua, volto a proteggere indirettamente le minoranze attraverso la tutela degli individui che a queste appartengono. È questo un principio finalizzato ad assicurare un'*uguaglianza formale* fra tutti gli individui di uno Stato. In seguito è però emersa la necessità di garantire anche un'*uguaglianza* di tipo *sostanziale*, attraverso l'adozione di misure positive da parte dello Stato, nel senso di garantire, alle minoranze, diritti particolari, specifici, rispetto a quelli garantiti in via generale alla maggioranza. Si è quindi passati da un approccio *assimilativo*, diretto soltanto a favorire l'integrazione delle minoranze nella società, alla tutela della loro *diversità*, volta a preservarne le originarie *identità* (Lerner 2007: 77-100).

## 2. CONDIZIONE GIURIDICA DELLA MINORANZA SLOVENA IN ITALIA E FRIULI VENEZIA GIULIA

In Italia, come altrove, il concetto di “minoranza linguistica” viene spesso associato a quello di “minoranza nazionale”, di formulazione tardo-ottocentesca, per definire quei gruppi di popolazione che, all’interno della concezione tradizionale di Stato-nazione, non condividano o addirittura rifiutino tutti o alcuni dei cosiddetti “caratteri nazionali” (tra i quali il comune retaggio storico, la cultura materiale e spirituale, la lingua appunto, ecc.) dei quali è portatrice il resto della popolazione.

Tuttavia questa impostazione, che dovrebbe riguardare soltanto le situazioni conflittuali, non rende conto in particolare del fatto che un senso di appartenenza linguistica differenziato rispetto a quello della restante popolazione non è sufficiente a definire di per sé una diversa identità “nazionale”.

La confusione tra “minoranza linguistica” e “minoranza nazionale” è alla base dei criteri con i quali, secondo la L. 482/1999, vengono ammesse a tutela in Italia le lingue delle popolazioni minoritarie *ivi* elencate. Ora, l’utilizzo della definizione “*popolazioni albanesi, catalane...*” implica l’ammissione di una diversa appartenenza nazionale, che pare confermata dal nesso che attua una distinzione tra gruppi dotati (teoricamente) di uno stato estero di riferimento (Albanesi, “Germanici”, Greci, Sloveni, Croati e anche i Catalani) e gruppi privi di tale supporto, per i quali si insiste invece su un’appartenenza meramente linguistica: i francofoni non sono quindi “Francesi”, diversamente dagli slovenofoni in Italia che sono Sloveni!

La distinzione tra “minoranza nazionale” e “minoranza linguistica” ha dunque un’importanza cruciale: appare infatti evidente che se un gruppo minoritario afferma collettivamente un’alterità identitaria in competizione col senso di appartenenza nazionale, e in particolare se tale alterità è appoggiata da uno stato-tutore di riferimento la minoranza assume anche dei “diritti linguistici” inalienabili, che nei paesi a democrazia avanzata lo stato egemone ha il dovere di tutelare; mentre nel caso di minoranze linguistiche che non siano al tempo stesso minoranze nazionali, il problema andrebbe posto nel senso di una tutela del *patrimonio linguistico* di tali comunità, poiché i “diritti linguistici” che riguardano (individualmente) gli appartenenti a tali gruppi non sono diversi da quelli di qualsiasi altro membro della comunità nazionale in cui si integrano: il *diritto* alla non discriminazione per motivi linguistici, il *diritto* alla preservazione del bene culturale “lingua” di cui nella fattispecie si è portatori, ma anche *diritto* all’accesso agli strumenti linguistici di maggiore utilità ai fini del proprio inserimento sociale, sono infatti parte integrante dei *diritti* che debbono essere garantiti a *tutti* i cittadini all’interno di un paese.

## 2.1 L'art. 6 della Costituzione e la tutela delle minoranze in Italia: esempio di un ordinamento promozionale

Sulla base del trattamento giuridico riservato alle minoranze è possibile delineare quattro fondamentali modelli ideologici che determinano l'atteggiamento complessivo dell'ordinamento nei confronti delle diversità. Vi sono, quindi, ordinamenti repressivi nazionalisti, ordinamenti liberali agnostici (indifferenti alla differenza), ordinamenti promozionali ed ordinamenti multinazionali paritari.

L'Italia è un *ordinamento di tipo promozionale* caratterizzato dalla presenza di un gruppo dominante (maggioranza) e, accanto ad esso, di uno o più gruppi minoritari. In quanto ordinamento promozionale, vede nel riconoscimento e nella tutela delle minoranze degli elementi essenziali dell'ordinamento costituzionale e riconosce il diritto ad essere diversi.

Le tecniche utilizzate al fine di assicurare l'effettivo godimento dei diritti fondamentali alle minoranze possono essere le più varie, ad esempio: l'azionabilità dei diritti in aree territorialmente determinate, il riconoscimento del diritto dei gruppi minoritari di partecipare alla vita pubblica o ancora la creazione di un sistema "a pilastri" che prevede percorsi separati e sostanzialmente autogestiti per i diversi gruppi.

La condizione giuridica di una persona influenza la sua condizione umana e la convivenza con altre persone: il diritto nel tempo ha avuto proprio la funzione sociale di organizzare la coesistenza tra persone diverse in una società, di indicare obiettivi comuni e di puntare all'osservanza delle norme a tal fine prodotte (Grossi 2003: 11 ss.).

La Costituzione Repubblicana contiene precisi riferimenti al tema in questione, l'art. 6 afferma, infatti, che "*La Repubblica Italiana tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*". La Costituzione ricorre quindi esclusivamente al criterio della lingua come elemento distintivo delle minoranze etnico-nazionali. Le minoranze religiose sono poi espressamente tutelate agli artt. 8, 19 e 20, mentre le minoranze politiche sono protette in maniera indiretta attraverso la previsione di altre norme (libertà di pensiero, associazione, ecc.).

Se dunque la funzione del diritto è quella di organizzare la coesistenza di persone diverse è chiaro che tale regolazione è diversa a seconda della forma di Stato. È evidente, infatti, che in una forma di stato autoritaria o socialista l'organizzazione giuridica dei rapporti tra le persone è fatta in modo tale che le diversità delle persone devono cedere di fronte all'unità della Nazione o agli obiettivi politici della società posti anche con la forza dai detentori del potere. Invece in una forma di stato democratico-sociale l'organizzazione giuridica dei rapporti tra le persone mette al centro la persona.

## 2.2 La legge quadro n. 482 del 15 novembre 1999

Un rilevante progresso nel trattamento della materia è stato compiuto con l'approvazione della legge n. 482/1999 dal titolo "*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*", comprensiva di venti articoli.

La legge, pur stabilendo che l'italiano è la lingua ufficiale della Repubblica (artt.1), si pone come attuativa dell'art. 6 della Costituzione e dei principi stabiliti dagli organismi europei ed internazionali. Essa identifica il criterio di riconoscimento (deve trattarsi di minoranze linguistiche storiche) ed enumera i gruppi riconosciuti dall'ordinamento italiano, ovvero: "le popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate" e "quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano ed il sardo" (artt. 2). I principi individuati si pongono in linea con quelli della Convenzione quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali del Consiglio d'Europa (FCPNM) entrata in vigore solo un anno prima e che ne costituisce il modello di riferimento.

Un'ampia serie di diritti linguistici e culturali è inoltre riconosciuta agli appartenenti a gruppi minoritari in tema d'istruzione (artt. 4,5,6), di uso pubblico della lingua negli enti pubblici (artt. 7) e con l'amministrazione locale (escluse le forze armate e la polizia) o ancora davanti al giudice di pace (artt. 9), nell'ambito dei mezzi di comunicazione, dell'editoria e della stampa. L'art. 15 stabilisce, tuttavia, una limitazione della spesa statale per la tutela delle minoranze (che non deve superare i 10 milioni di euro all'anno) e impone alle Regioni e agli enti locali le restanti spese. La Repubblica si impegna poi a valorizzare anche all'estero le culture italiane (artt. 19).

Secondo la legge, dunque, i tre pilastri fondamentali su cui si fonda la costituzione delle minoranze in Italia sono: il criterio linguistico come elemento identificativo, la necessità di riconoscimento e l'ancoraggio territoriale dei diritti riconosciuti.

Occorre comunque rilevare che vi sono anche numerose leggi ordinarie e regionali volte a tutelare i diritti in questione (ad esempio la legge della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per la tutela della minoranza slovena del 2001).

Va tuttavia rilevato che, anche di fronte alle considerazioni fatte all'inizio di questa parte della nostra analisi (ma altre se ne potrebbero addurre), appare evidente il gravissimo danno arrecato alla tutela del patrimonio linguistico italiano con l'approvazione della legge 482/1999 in materia di minoranze linguistiche storiche: essa si basa infatti su un principio che equipara le "minoranze linguistiche" alle "minoranze nazionali", escludendo invece da ogni forma di tutela e valorizzazione il resto del patrimonio linguistico italiano e creando all'interno di esso gerarchie antistoriche dettate dal presupposto di una identificazione (ideologicamente pericolosa) tra senso di appartenenza linguistica e senso di appartenenza nazionale (Toso 2006: 54-67).

A quasi quindici anni dalla sua approvazione, la L. 482/1999, che continua a costituire l'unico provvedimento-quadro che definisca norme generali valide per tutto il territorio nazionale in merito a una delle tipologie (socio)linguistiche che si integrano nel panorama italiano, mostra dunque non soltanto limiti forti di applicabilità pratica ma, quel che è peggio, rivela attraverso i processi di attuazione tutti i gravi limiti di impostazione che ne hanno contraddistinto il tormentato *iter* in un paese che vive tuttora con una certa difficoltà il "problema" storico della sua pluralità culturale e linguistica (Orioles 2003: V).

Al tempo stesso una sua revisione o riformulazione pare allo stato attuale difficilmente praticabile anche per via degli interessi politici ed economici che sono venuti col tempo sedimentandosi intorno al testo legislativo.

## 2.3 Evoluzione giuridica della tutela della minoranza slovena in Friuli Venezia Giulia: la L. 38/2001 e la L.R. 26/2007

Occorre premettere che la comunità linguistica slovena in Italia (di seguito: minoranza slovena) appare, dal punto di vista linguistico, perfettamente integrata: si tratta di una comunità, che è completamente bilingue, in grado di intendere e percepire tutto quanto viene espresso nella lingua maggioritaria (italiana), né più né meno della maggioranza italiana, pur essendo la lingua madre dei suoi appartenenti appunto lo sloveno.

Delle dodici minoranze linguistiche autoctone riconosciute dall'ordinamento italiano in base alla L. 482/1999, quelle insediate nell'arco alpino godono di una protezione giuridica assai maggiore delle altre. Tra queste minoranze "superprotette", quella slovena è di gran lunga la più "debole". Non è tanto un fatto di numeri: gli sloveni italiani sono quasi 90.000, molti più dei ladini e poco meno dei valdostani. La lentezza con cui si sono garantiti i diritti della minoranza slovena, e il tortuoso e ancora incompleto percorso per la loro attuazione, hanno profonde origini storico-politiche. Non pare un caso che la garanzia dei diritti degli sloveni sia andato di pari passo con le relazioni tra l'Italia e il loro Paese di riferimento (la Jugoslavia prima, la Slovenia poi), passando da una fase di conflitto e di guerra fredda ad una progressiva distensione, fino ai rapporti amichevoli dati dalla comune appartenenza alla casa europea (Toso 2008: 54).

Come detto, si tratta di una popolazione di circa 90.000 individui che sono distribuiti su trenta comuni nelle province di Trieste, Gorizia e Udine che vivono soprattutto nelle aree rurali alpine, fuori dai centri urbani.

Diretta conseguenza della particolare collocazione geografica della regione Friuli Venezia Giulia, nonché del susseguirsi di delicati eventi storici, è la significativa presenza della minoranza slovena. Tale presenza trova un primo importante riconoscimento già nello Statuto speciale allegato al Memorandum d'intesa di Londra (1954), nel quale si afferma l'esigenza di garantire un uguale trattamento ai due gruppi etnici. Nel 1975, l'articolo 8 del Trattato di Osimo, nel ribadire il mantenimento della protezione degli appartenenti ai due gruppi, sempre definiti "etnici", conferma la validità dei provvedimenti a suo tempo adottati in attuazione dello "Statuto speciale".

Lungo e laborioso è stato il processo di piena attuazione delle previsioni del Trattato all'interno dell'ordinamento italiano. Una prima forte accelerazione è stata impressa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 1982, seguita dalla n. 62 del 1992 e dalla n. 15 del 1996.

La spinta alla tutela da parte dello Stato si è formalizzata con due importanti provvedimenti di legge che abbiamo già citato e in parte analizzato: la Legge n. 482/1999 e la Legge n. 38/2001. In tempi più recenti è intervenuta anche la normazione regionale, con la Legge regionale n. 26 del 2007, che si è occupata di "*tutelare e valorizzare la minoranza linguistica slovena, come parte del patrimonio storico, culturale e umano*", integrando e dando attuazione alle due citate leggi statali. Infine, un'integrazione alla normativa enunciata proviene da tre DPR (n. 345 del 2 maggio 2001, n. 65 del 27 febbraio 2002 e

quello del 12 settembre 2007), che regolano l'effettiva attuazione della stessa e l'istituzione nonché il funzionamento del *Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena*<sup>1</sup>, con l'approvazione altresì dell'elenco dei Comuni (e frazioni) nei quali si applicano le misure di tutela della minoranza slovena.

Risulta da subito evidente come sia vigente un ampio e diversificato ventaglio di leggi e di regolamenti, che analizza ogni aspetto dell'integrazione della minoranza slovena; parimenti, sempre più forte è l'impegno per continuare a rendere adeguata ed effettiva la tutela dello sloveno e il suo utilizzo nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, pur nella considerazione che, al sempre crescente impegno nella ricerca di adeguate risorse, si accompagnano le note difficoltà di ordine congiunturale.

Le modifiche più rilevanti introdotte al sistema della legislazione statale, al fine di assicurare l'uso della lingua e la rappresentanza della minoranza slovena negli organi collegiali, si riferiscono al settore dell'istruzione e alla disciplina delle istituzioni scolastiche di lingua slovena operanti nelle province di Trieste e Gorizia.

Nel breve volgere di un paio d'anni, insomma, il quadro normativo si è sviluppato più di quanto sia avvenuto in mezzo secolo.

Con la L.R. 26/2007 si prevedono forme di collaborazione tra le identità linguistiche regionali, viene istituito l'Albo regionale delle organizzazioni della minoranza linguistica slovena, si indicano i requisiti per le organizzazioni di riferimento della minoranza e viene creata un'apposita Commissione regionale consultiva, nonché una segreteria del Comitato istituzionale paritetico. Si dispongono poi specifiche azioni di settore, volte a facilitare la tutela, promozione e conoscenza della cultura della quale la minoranza è espressione, attraverso l'indicazione di appositi stanziamenti finanziari.

Nonostante un significativo sviluppo del quadro normativo, la sua attuazione, tuttavia, procede con lentezza, come se la lunga fase del "sospetto" verso la minoranza slovena continuasse ancora a proiettare la sua ombra.

La tutela della minoranza slovena sembra continuare ad essere il prodotto risultante dalla combinazione di aspetti diversi e non direttamente collegati, e il suo sviluppo, per quanto molto marcato negli ultimi anni, pare tuttora come un processo incompiuto nella sua dimensione territoriale e nella sua applicazione pratica da parte delle diverse amministrazioni locali coinvolte.

### 3. LA MINORANZA ITALIANA IN SLOVENIA

Un confronto numerico dimostra che il territorio della Slovenia è abitato da diversi gruppi etnici e/o nazionali e il numero dei loro membri è aumentato considerevolmente negli ultimi decenni. Nella Slovenia odierna vivono almeno 25 diversi gruppi etnici e/o nazionali. A un primo colpo d'occhio i gruppi etnici più numerosi in Slovenia sono membri delle nazionalità e dei gruppi etnici della ex Jugoslavia. Per quanto concerne la

---

<sup>1</sup> I componenti del *Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena* sono in tutto 20: 4 componenti nominati dal Consiglio dei Ministri, 6 componenti nominati dalla Giunta regionale, 3 componenti nominati dagli Enti locali, 7 componenti nominati dal Consiglio regionale.

minoranza italiana, essa si colloca prevalentemente nella zona costiera compresa tra Isola, Pirano e Capodistria (c.d. Primorje). L'ultimo censimento del 2002 indica i seguenti dati:

*Tabella 1: Censimento minoranza nazionale italiana in RSFJ e Slovenia tra il 1961-2002*

Anno	Numero totale abitanti	Italiani	Italiani in %	Italiani in Slovenia
1961	34,063	2,581	7.6	Non disponibile
1971	43,894	2,467	5.6	Non disponibile
1981	55,465	1,849	3.3	Non disponibile
1991	61,078	2,575	4.2	2,959
2002	78,846	1,840	2,3	2,258

I dati riportati nella tabella mostrano una tendenza a un calo costante del numero di persone che si sono dichiarate come membri della Comunità Nazionale Italiana a partire dal 1961. Secondo l'ultimo censimento del 2002 nelle zone etniche miste (comunità locali di Capodistria, Isola e Pirano) vivono 1.840 italiani oltre a ulteriori 418 persone (18,5% del totale) che si dichiarano italiane ma vivono in altre zone della Slovenia, soprattutto in altre città più grandi. Il censimento del 2002 ha fornito anche i dati relativamente a 3.762 persone che utilizzano la lingua italiana come lingua madre. Nonostante il forte calo di membri dal 1991 (-23,7%), interessante è invece notare che il calo del numero di persone che dichiarano l'italiano come lingua madre è meno evidente (circa il 10%). La percentuale della minoranza italiana nelle zone costiere etnicamente miste è in declino dal 1961, principalmente per l'aumento del numero totale di popolazione di queste tre comunità costiere (la popolazione totale è raddoppiata dal 1961).

Come previsto, i preoccupanti dati del censimento del 2002 relativamente al costante declino demografico delle due principali minoranze nazionali presenti in Slovenia (oltre a quella italiana, va ricordato che anche la prima minoranza del paese, quella ungherese ha vissuto negli ultimi anni un declino costante nel numero totale dei suoi appartenenti) ha causato delle reazioni che hanno portato alla creazione di due commissioni di lavoro speciali bilaterali. La Commissione Mista tra Governo sloveno e Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha portato avanti i propri lavori tra il 2003 e il 2004 ed i risultati dell'indagine svolta da quest'organo bilaterale sono stati presentati e approvati anche dai principali organi sloveni che si occupano delle minoranze.

I principali risultati dei diversi organismi nazionali e comitati bilaterali che hanno presentato le loro opinioni sul drastico calo del numero dei componenti della minoranza nazionale italiana in Slovenia risultanti dal censimento del 2002, includono i seguenti fattori principali: rifiuto di dichiarare la propria appartenenza etnico-nazionale; mortalità superiore ai tassi di fertilità; modifica dell'affiliazione etnica; matrimoni misti; diversità della metodologia utilizzata nel censimento del 2002 – le persone con più di 14 anni possono dichiarare autonomamente la propria appartenenza etnica (nel 1991, invece la risposta doveva essere fornita da un membro adulto della famiglia, anche in

vece di un componente assente), i lavoratori migranti non sono stati intervistati; altri potenziali motivi sociali, come la tendenza generale ad abbandonare la propria identità etnica, fattore, quest'ultimo che trova notevoli riscontri anche per la maggioranza della popolazione europea in generale.

Va, inoltre, sottolineato che all'interno della struttura demografica delle aree etnicamente miste dell'Istria slovena (comuni di Capodistria, Isola e Pirano), la percentuale di italiani sul totale degli abitanti è un po' più pronunciata solo nella città di Strunjan/Strugnano (circa il 20% del totale appartengono alla minoranza italiana), mentre altrove difficilmente supera il 10% con una percentuale totale che non supera il 5%. La maggior parte della minoranza italiana in Slovenia – circa il 75% - vive nei centri urbani.

### **3.1 Profili giuridici e politici della tutela accordata alle minoranze nazionali in Slovenia**

La Slovenia ha ratificato tutte le norme giuridiche di base adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa in materia di tutela delle minoranze etniche e nazionali, nonché gli altri atti internazionali importanti che, direttamente o indirettamente, riguardano anche la protezione delle minoranze. Considerato il fatto che i trattati ratificati sono applicati direttamente nell'ordinamento giuridico della Repubblica di Slovenia, pare possibile affermare che la Slovenia offre garanzie specifiche ed un alto livello di protezione dei diritti umani all'interno del suo territorio (Thornberry, Estebanez 2003: 154 ss.). Va peraltro, sottolineato che il processo di ratifica da parte della Slovenia di tutti questi strumenti internazionali ed europei posti a tutela dei diritti delle minoranze è stato fortemente influenzato dal percorso che il Paese ha compiuto nel processo di adesione all'Unione europea tra il 1994 e il 2004 (Tatham 2009: 46; Hillion 2004; Shoraka 2011: 112-145; Tsilevich 2010: 432-453).

Dal punto di vista dell'ordinamento interno e della normativa nazionale a tutela delle minoranze la Repubblica di Slovenia suddivide le diverse minoranze nazionali ed etniche residenti in Slovenia in *minoranze autoctone* (minoranze etniche storiche) e *non autoctone* (le minoranze che si sono insediate più recentemente nel territorio). Vengono considerate minoranze nazionali *autoctone* quella ungherese e italiana. La normativa slovena riconosce peraltro uno status giuridico specifico molto simile a quello delle minoranze nazionali *autoctone* anche alla comunità Rom, la cui posizione, conseguentemente, risulta maggiormente tutelata che nell'ordinamento italiano. Tutte le altre minoranze nazionali sono considerate come *non autoctone*, conseguentemente il livello di tutela loro accordato risulta notevolmente inferiore, rispetto all'obbligo di protezione che la Repubblica di Slovenia è obbligata a riconoscere alle minoranze nazionali o etniche.



### 3.2 I diritti collettivi riconosciuti alla minoranza storica autoctona italiana in Slovenia

LA MINORANZA nazionale italiana – così come quella ungherese – gode del privilegio di essere protetta direttamente dalla Costituzione della Repubblica di Slovenia e, conseguentemente, ha diritto a speciali diritti collettivi come minoranza nazionale riconosciuta costituzionalmente. La comunità italiana, quindi, gode di tali diritti costituzionali a prescindere dal numero dei propri membri, essendo la questione demografica irrilevante rispetto al riconoscimento di tali diritti. La protezione accordata alle comunità nazionali autoctone, e quindi a quella italiana, si basa sul principio territoriale. Ciò significa che nei territori in cui storicamente vivono queste minoranze vigono particolari condizioni che giustificano l'adozione da parte dello Stato sloveno di particolari forme di tutela. Il problema di questo “approccio territoriale” da parte delle autorità slovene, è che i membri della minoranza italiana che vivono al di fuori di questi territori definiti non possono usufruire di questo diritto di protezione rafforzata, ma il livello della protezione loro accordata risulta notevolmente inferiore, essendo garantito solo a livello individuale ma non di gruppo<sup>2</sup>

La condizione giuridica delle minoranze nazionali *autoctone* (ungheresi e italiani) è definita dall'articolo 64 della Costituzione della Repubblica di Slovenia. Tale articolo garantisce quindi alla minoranza italiana residente nei territori dianzi richiamati specifici diritti collettivi.

In primo luogo, il diritto di utilizzare liberamente i propri simboli nazionali; nonché il diritto per gli appartenenti alla comunità nazionale di usufruire dell'educazione scolastica nella propria lingua e di stabilire e sviluppare i criteri guida ed i contenuti dei percorsi educativi (sono attualmente presenti circa 50 scuole bilingui di ogni ordine e grado nei territori dove storicamente vivono gli italiani).

Ai sensi dell'art. 64 della Costituzione slovena ed al fine di preservare la loro identità nazionale gli appartenenti alle due comunità nazionali riconosciute hanno il diritto di creare proprie associazioni culturali e sviluppare attività economiche, culturali, scientifiche e di ricerca, nonché promuovere qualsivoglia attività nel campo dei mezzi di comunicazione pubblici e dell'editoria. Inoltre, le comunità nazionali godono del diritto di intrattenere relazioni con la loro nazione di origine e di definire e stabilire la propria comunità di autogoverno. Infine, la carta costituzionale della Repubblica di Slovenia dispone la possibilità per gli appartenenti alle due comunità nazionali il diritto ad essere direttamente rappresentati negli organi di rappresentanza delle autonomie locali e nell'Assemblea nazionale.

In aggiunta all'articolo 64 della Costituzione che tutela i diritti collettivi delle minoranze *autoctone*, anche altre disposizioni costituzionali, sebbene in modo indiretto, stabiliscono dei diritti che possono essere goduti da tali minoranze: l'articolo 11 (riconoscimento dell'italiano e dell'ungherese come lingue ufficiali accanto allo sloveno nelle aree

2 Ad esempio, tra questi diritti rientra l'iscrizione in una speciale lista elettorale per l'elezione dei propri rappresentanti presso l'Assemblea Nazionale slovena.

ove tali minoranze risiedono), l'articolo 61 (ogni cittadino sloveno appartenente ad una delle minoranze nazionali ha il diritto di esprimere e sostenere la propria appartenenza nazionale e culturale in forma scritta e orale), e l'articolo 62 (gli appartenenti alle minoranze nazionali hanno il diritto di utilizzare la propria lingua in forma scritta e parlata di fronte alle autorità pubbliche e statali ed in qualsiasi procedura avviata dinanzi ad esse).

Va peraltro rilevato che accanto alla Costituzione, esistono oltre 50 specifiche leggi, atti amministrativi, decreti, statuti, trattati e accordi interstatali che regolano in modo più o meno diretto anche lo status giuridico delle minoranze nazionali *autoctone*.

In tal senso, l'atto sicuramente più importante è la Legge sull'Autogoverno delle Comunità Nazionali. Da tale legge, infatti, prendono spunto ed ispirazione la maggior parte delle altre norme poste a tutela e riconoscimento della minoranza italiana in Slovenia. Tale legge, inoltre, consente alla minoranza nazionale interessata di promuovere e organizzare attività culturali, di ricerca, informazione, editoria ed economiche per lo sviluppo della comunità etnica di riferimento, di istituire organizzazioni e istituzioni pubbliche, per monitorare e promuovere lo sviluppo della formazione per i membri delle comunità etniche e, in conformità con la legge sull'istruzione, dispone per il coinvolgimento delle autorità locali nella pianificazione e nell'organizzazione del lavoro educativo e nella preparazione dei programmi educativi, favorendo la possibilità di sviluppare legami con la propria nazione di origine, le comunità etniche di altri paesi e le organizzazioni internazionali.

Il finanziamento delle autorità di autogoverno delle minoranze nazionali è garantito dal bilancio della Repubblica di Slovenia che va ad aggiungersi ai bilanci delle singole comunità locali.

La Legge sull'Autogoverno dispone chiaramente che la Slovenia sostiene moralmente e finanziariamente la realizzazione dei diritti delle minoranze attraverso la creazione di un organo indipendente, l'Ufficio per le minoranze nazionali, che viene definito come l'istituzione fondamentale che ha il compito di monitorare e garantire il rispetto dei diritti delle minoranze. Il compito principale dell'Ufficio per le minoranze nazionali è la supervisione complessiva della realizzazione delle disposizioni di legge sulla tutela delle nazionalità, il monitoraggio degli effetti pratici di queste disposizioni, con il compito di richiamare l'attenzione su eventuali situazioni problematiche, la preparazione di proposte e iniziative per il governo e gli altri organi dello Stato, e la preparazione di analisi e relazioni insieme ai ministeri competenti sulle questioni più ampie di tutela della nazionalità.

Va, infine, rilevato che l'Assemblea Nazionale ha istituito nel 2001 una Commissione speciale per le Comunità Nazionali che è tuttora in funzione e svolge un ruolo consultivo nei confronti dell'Ufficio governativo per le minoranze nazionali. Tali organi dovrebbero in qualche modo favorire un maggiore coinvolgimento dei rappresentanti politici e del mondo associativo della minoranza italiana nei processi decisionali a livello centrale e locale che direttamente e/o indirettamente li riguardano.

Secondo l'opinione formulata nel 2011 dal Comitato consultivo della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 2011: 2-3) relativamente all'ultimo rapporto presentato dal governo sloveno nel 2011,

la minoranza italiana (e ungherese) in Slovenia, che vive nella zona costiera della Repubblica di Slovenia, gode di un elevato livello di protezione, corrispondente a quello stabilito dalla Convenzione stessa.

Per quanto nello specifico riguarda la comunità italiana, come già rilevato nei paragrafi precedenti, una questione particolarmente scottante è la drastica caduta nel numero complessivo degli appartenenti a questa comunità nazionale in Slovenia. Sebbene la minoranza italiana risulti generalmente soddisfatta dalla normativa esistente e dalla sua attuazione da parte delle autorità nazionali e locali, che come rilevato in precedenza prevede diritti speciali per entrambe le comunità nazionali “*autoctone*”, parrebbe che essa non sia riuscita a fermare il processo di assimilazione, che con grande preoccupazione continua irrefrenabile. Ci pare opportuno affermare che in tal senso le istituzioni slovene, sebbene obbligate dalla Costituzione, non abbiano fatto abbastanza per frenare o perlomeno monitorare questo fenomeno e non hanno, come la drastica diminuzione dei membri delle due comunità nazionali pare indicare, incoraggiato nuovi progetti di protezione. Un elemento positivo, dopo l’ultima opinione formulata dal Comitato consultivo della FCPNM, è rappresentato dalla decisione della Repubblica di Slovenia di istituire due commissioni di lavoro speciali, con al proprio interno rappresentanti delle due comunità nazionali, al fine di esaminare questi dati allarmanti.

## 4. CONCLUSIONI

Partendo dall’assunto che, benché entrambe le minoranze godano di un effettivo *status* giuridico e di notevoli tutele all’interno dell’ordinamento dei due Paesi, è possibile fare ancora molto per promuovere in termini concreti l’affermazione della loro specificità sul territorio in un’ottica di difesa del patrimonio culturale, storico e linguistico di cui entrambe sono portatrici, il presente lavoro ha provato a dimostrare come l’effettività di tale tutela debba necessariamente passare per un progressivo e più forte coinvolgimento delle rappresentanze politiche delle due minoranze a livello nazionale e regionale, ma anche per un progressivo sviluppo della cooperazione tra il mondo associativo delle due realtà minoritarie.

Quali sono le condizioni che rendono possibile coniugare tutela delle minoranze e loro integrazione nello stato democratico di cui sono cittadini senza promuovere pericolose politiche assimilative?

A prima vista sembrerebbe ragionevole pensare che abbiano ragione coloro che pensano che le minoranze nulla abbiano a che fare con le memorie nazionali della maggioranza (ad esempio, né gli sloveni in Italia, né tantomeno gli italiani in Slovenia si sono espressi, rispettivamente nel 1919 e nel 1945, per entrare a far parte del Regno d’Italia o della Jugoslavia).

Di più. Dopo il 1918 l’inclusione della minoranza slovena entro i confini dello stato italiano è un capitolo di un conflitto nazionale che ha caratteristiche drammatiche. L’attuale confine orientale italiano, come quello anteguerra, taglia in due un territorio caratterizzato da una forte frammentazione linguistica prima e nazionale poi. I confini

tra i gruppi sono sempre stati più frastagliati di quelli esistenti ad esempio nell'area trentina e sud tirolese. Questo ha fatto acquisire al conflitto tra sloveni e croati da una parte e italiani dall'altra caratteri anche da guerra "etnica" che il conflitto in Trentino/SudTirolo non ha avuto. Inoltre il conflitto ha manifestato una configurazione triadica tipica dei conflitti irredentistici che si è mantenuta tale sino all'immediato secondo dopoguerra. Infatti se nel 1918 si chiudeva la storia ufficiale dell'irredentismo italiano, in quell'anno si apriva inevitabilmente quella dell'irredentismo sloveno e croato, che non è terminata nel 1947 ma è proseguita nei fatti sino alla soluzione della questione di Trieste. Retoriche irredentistiche sono però sopravvissute molto più a lungo nel discorso pubblico da una parte e dall'altra del confine e talvolta si odono ancora da parte di politici, giornalisti o intellettuali.

Eppure nonostante questa eredità, e le memorie che essa ha alimentato, vi sono importanti e robuste evidenze che nel corso degli ultimi anni gli atteggiamenti delle popolazioni che vivono a cavallo del confine tra Italia e Slovenia sono cambiati in misura sensibile.

In questo senso, riteniamo di poter sottolineare alcuni aspetti fondamentali per implementare ulteriormente la tutela delle identità culturali italiane e slovene dai due lati del confine insistendo soprattutto su quella che fino a pochi anni appariva come una impossibile collaborazione tra il ricco e variegato mondo associativo che caratterizza le due minoranze in Italia e Slovenia. L'utilizzo delle risorse comunitarie, lo sviluppo di progetti congiunti a tutela delle identità minoritarie e delle due lingue pare inestricabilmente passare per una sempre più stretta collaborazione tra i due lati del confine, che coinvolga i rappresentanti, ma anche e soprattutto gli appartenenti alle due comunità in un'ottica di reciproca condivisione e cooperazione. Riteniamo, infatti, che solo in questo modo sia possibile garantire la sopravvivenza e, perché no, la floridezza e lo sviluppo socio-economico di queste realtà di fondamentale importanza – ancor più in una dimensione europea – per la memoria storica, la ricchezza multiculturale e multi linguistica della regione a cavallo tra i due confini, evitando il pericoloso fenomeno dell'assimilazione strisciante e della scomparsa demografica di una realtà etnografica e culturale tra le più improntati d'Europa, di fondamentale interesse per promuovere i valori e i principi che guidano il processo d'unificazione nel nome del motto "Unità nella diversità".

## BIBLIOGRAFIA

### a) Libri:

Bobbio, Norberto (2014). *Letà dei diritti*, Torino: Einaudi.

Bonetti, Tommaso, Simoni, Paolo, Vitale, Alessandro (2011). *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Atti del Convegno Internazionale, Università degli Studi di Milano – Bicocca 16-18 giugno 2010. Milano: Giuffrè.

Dinstein, Yoram, Tabory, Mala (1992). *The Protection of Human Rights and Minorities*, Leiden: Martinus Nijhof.

Grossi, Paolo (2003). *Prima lezione di diritto*, Bologna: Il Mulino.

Henrard, Kristin (2000). *Devising an Adequate System of Minority Protection: Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination*, Leiden: Martinus Nijhof.

Hillion, Christophe (2004). *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford/Portland: Hart.

Orioles, Vincenzo (2003). *Atti del Convegno di Studi ‘La legislazione nazionale sulle minoranze linguistiche. Problemi, applicazioni, prospettive’* (Udine, 30 novembre—1 dicembre 2001), Udine: Centro Internazionale sul Plurilinguismo dell’Università di Udine.

Kochenov, Dimitry (2008). *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Rehman, Javaid (2010). *International Human Rights Law*, Harlow: Pearson Education Limited.

Shoraka, Kirsten (2012). *Human Rights and Minority Rights in the European Union*, Abingdon: Routledge.

Smith, K.M. Rhona (2005). *Textbook on International Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.

Tatham, Allan F. (2009). *Enlargement of the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Thornberry, Patrick, Estebanez, Maria Amor Martin, (2004), *Minority Rights in Europe*, Strasbourg: Council of Europe.

Toso, Fiorenzo (2006). *Lingue d’Europa. La pluralità linguistica dei Paesi europei tra passato e presente*, Milano: Baldini Castoldi Dalai.

Toso, Fiorenzo (2008). *Le minoranze linguistiche in Italia*, Bologna: Il Mulino.

Zanghì, Claudio (2006). *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino: Giappichelli.

### b) Articolo in una miscellanea:

Fodella, Alessandro (2006). La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni. *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi* (a cura di Pineschi, Laura). Milano: Giuffrè.

Lerner, Nathan (2007). *The Evolution of Minority Rights in International Law. Peoples and Minorities* (a cura Broman, Paul), Oxford: Oxford University Press.

Segatti, Andrea (2011), *Democrazie e minoranze nazionali: il caso degli sloveni cittadini italiani*, Intervento al convegno in ricordo di Alceo Riosa: “Un’altra Italia ancora. Repubblica e minoranze nazionali al confine orientale”, Milano, 10-11 novembre 2011.

c) Pagina web:

*Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2011), *Third Opinion on Slovenia*, Adopted on March 31<sup>st</sup> 2011, ACFC/OP/III(2011)003, Consiglio d'Europa: Strasburgo.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_2nd\\_Com\\_Slovenia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_Com_Slovenia_en.pdf) (28.02.2014)

*Commission on the Monitoring of the Agreement on Guaranteeing Special Rights of the Slovenian Minority Living in the Republic of Hungary and the Hungarian National Community in the Republic of Slovenia*, <http://www.mzz.gov.si/en/> (02.03.2014).

Consiglio d'Europa (1995), *Framework Convention on the Protection of National Minorities*. <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm> (04.01.2014).

Consiglio d'Europa (2012). *Roma in Europe: juridical conditions and problems*. <http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/Premis07012ITA1712RomaTravelersExtraitsWebA4.pdf> (02.03.2014).

Consiglio d'Europa, *Proteggere i diritti dei Rom, Sinti e popoli viaggianti in Europa*, Strasburgo, 2009, in [http://www.coe.int/AboutCoe/media/interface/publications/roms\\_it.pdf](http://www.coe.int/AboutCoe/media/interface/publications/roms_it.pdf) (02.03.2014).

Consiglio d'Europa, *Rapporto del Commissario dei diritti umani sulla condizione giuridica di Rom, Sinti e Camminanti in Italia*, Strasburgo, 2012.

Constitution of the Republic of Slovenia (1991).

<http://www.seepag.info/download/slovenia/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Slovenia%20-%20bilingual.pdf> (28.02.2014).

Council of Europe (2004). *Report Submitted by the Republic of Slovenia*, Pursuant to Article 25, Paragraph 1, of the FCPNM of the Council of Europe, ACFC/SR(2000)004. [www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_1st\\_SR\\_Slovenia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Slovenia_en.pdf) (28.2.2011).

Council of Europe (2011). *Second Report Submitted by the Republic of Slovenia*, Pursuant to Article 25, Paragraph 1, of the FCPNM, ACFC/SR/II(2004)008; [www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_Slovenia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Slovenia_en.pdf) (28.2.2011).

Council of Europe (2012). *Resolution CM/ResCMN(2012)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Slovenia*, Adopted by the Committee of Ministers on 4 July 2012 at the 1147th meeting of the Ministers' Deputies. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1959545> (28.02.2014).

Legge sull'Autogoverno delle minoranze nazionali (Uradni List n. 65/1994 del 20.10.1994) è stata adottata dal Parlamento sloveno il 5 ottobre 1994. Il testo completo della Legge è disponibile in: [www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199465&stevilka=2250](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199465&stevilka=2250) (solo lingua slovena). (28.02.2014)

*Mixed Commission between the Republic of Slovenia and the Autonomous Region of Friuli-Venezia Giulia*, <http://www.mzz.gov.si/en/> (02.03.2014).

OHCHR (2013), *Minorities in International Law: international conventions and principles*. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf) (03.03.2014).

Statistical Office of the Republic of Slovenia; [www.stat.si/eng/index.asp](http://www.stat.si/eng/index.asp) (01.03.2014).

Tsilevich, Boris (2011). *EU Enlargement and the Protection of National Minorities: Opportunities, Myths, and Prospects*, New York: Open Society Institute. <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-minority-protection-20011001.pdf> (28.01.2014).