



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Le conseguenze della pandemia da COVID-19 sui diritti culturali delle minoranze nazionali in Europa centro orientale, baltica e balcanica

*Caterina Filippini**

Abstract

The analysis of the consequences of the COVID-19 pandemic on the cultural rights of national minorities in the countries of Central Eastern, Baltic and Balkan Europe (CEBBE) cannot ignore the fact that since the end of the 1980s, the forms of State of these countries – “inspired”, albeit in different measures, by the Socialist one – have been affected by a number of changes, which in turn influenced their models of minority protection. The article therefore pays particular attention to the relationship between the evolution of the forms of States in CEBBE countries and the shaping of new models of protection of cultural rights of minority groups. This analysis is functional not only to identify in a comparative perspective similarities and differences between the models of protection of minority cultural rights, but above all to verify the effective guarantee of the same in the context of the democratic backsliding experienced by some CEBBE countries, further exacerbated by the COVID-19 pandemic.

Keywords: CEBBE Countries – cultural rights – minority rights – COVID-19.

SOMMARIO: 1. Dalle «nazionalità» alle «minoranze nazionali» nei paesi dell'Europa centro orientale, baltica e balcanica (ECOBB). 1.1. Le «nazionalità» nelle ex Costituzioni di stampo socialista dell'area ECOBB. 1.2 La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» nella fase di superamento della forma di Stato socialista. 2. Il diritto all'identità culturale e autonomie non territoriali nelle nuove Costituzioni dei paesi ECOBB. 3. Le forme organizzative dell'autonomia non territoriale nei paesi ECOBB. 4. Diritti culturali delle minoranze nazionali e nazional-populismi nel corso della pandemia da COVID-19.

* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.

1. Dalle «nazionalità» alle «minoranze nazionali» nei paesi dell'Europa centro orientale, baltica e balcanica (ECOBB)

Al fine di comprendere in che misura la pandemia possa aver influenzato l'esercizio individuale e collettivo dei diritti culturali da parte degli appartenenti alle minoranze nazionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica (in seguito paesi ECOBB, ovverosia: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Romania, Bulgaria, Serbia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro ed Albania) si deve innanzitutto sottolineare che si tratta di paesi che solo poco più di 30 anni fa hanno avviato un percorso verso l'accoglimento dei principi dello Stato democratico e di diritto.

1.1 Le «nazionalità» nelle ex Costituzioni di stampo socialista dell'area ECOBB

La quasi totalità delle ultime Costituzioni di stampo socialista dei paesi in considerazione non impiegavano peraltro neppure più le espressioni «minoranza nazionale» o «minoranza etnica» in quanto al posto di queste “preferivano” il termine «nazionalità». Quest'ultimo permetteva infatti di individuare l'appartenenza etnica, linguistica e culturale senza doverla formalmente ricollegare al riconoscimento di gruppi minoritari, i quali “avrebbero” potuto avanzare delle richieste di autonomia “minacciando” l'integrità territoriale degli Stati nei quali erano ricompresi¹.

La disciplina costituzionale relativa alle «nazionalità» delle tre Repubbliche socialiste baltiche che facevano parte dell'URSS era peraltro pressoché uniforme. Di conseguenza tutte le loro ultime Costituzioni socialiste del 1978 – nel riprodurre quella approvata l'anno precedente dall'URSS – stabilivano in primo luogo il divieto di ogni discriminazione o privilegio dei cittadini in base alla razza, alla nazionalità o alla lingua. In secondo luogo, affermavano che «i cittadini sovietici di tutte le diverse razze e nazionalità avevano uguali diritti». In terzo luogo, sancivano il diritto di impiegare la lingua madre e le lingue degli altri popoli dell'URSS.

Maggiori differenze di carattere formale si potevano individuare tra le Costituzioni di stampo socialista² dei paesi non facenti parte dell'Unione Sovietica.

¹ A tale proposito D. Duncan sottolinea come ad un certo punto nella ex Jugoslavia «The term minority was carefully avoided». D. Duncan, *Language policy, ethnic conflict, and conflict resolution: Albanian in the former Yugoslavia*, in *Language Policy*, Vol. 15, No. 4, 2012, 460.

² Tra queste Costituzioni quelle della Repubblica popolare di Bulgaria (Cost. 16.05.1971), della Repubblica popolare della Polonia (Cost. 22.07.1952 nel testo revisionato del 10.02.1976) e della Repubblica popolare dell'Ungheria (Cost. 18.08.1949 nel testo revisionato del 19.04.1972) definivano come Stati socialisti tali paesi solo all'interno dei testi e non nei titoli che, per l'appunto, recavano ancora le denominazioni di Repubbliche popolari. La Romania era invece direttamente denominata Repubblica socialista di Romania (Cost. 21.08.1965, nel testo revisionato del 18 marzo 1975) come pure la Cecchia e la Slovacchia che, successivamente alla legge costituzionale del 1968, avevano assunto lo status di parti costitutive della Repubblica socialista della Cecoslovacchia

Ad esempio, l'ultima versione consolidata della Costituzione della Repubblica popolare della Polonia non conteneva nessuna disposizione sull'impiego della lingua madre³ mentre quella della Repubblica popolare di Bulgaria precisava che: «I cittadini non bulgari per discendenza, oltre allo studio obbligatorio della lingua bulgara, hanno il diritto di studiare la propria lingua» (art. 45, c. 7 Cost.). Rispetto a quest'ultima la Costituzione della Repubblica socialista della Romania era ancora un po' più "generosa"⁴ poiché ammetteva che la lingua madre potesse essere non solo studiata ma altresì usata come lingua veicolare nelle scuole e nelle amministrazioni locali, oltre che per la produzione di pubblicazioni e spettacoli teatrali (art. 22 Cost.). A sua volta quella della Repubblica popolare dell'Ungheria riconosceva l'ulteriore diritto delle nazionalità alla propria cultura laddove recitava che: «La Repubblica popolare dell'Ungheria garantisce a tutte le nazionalità che risiedono sul suo territorio l'uguaglianza, l'utilizzo della lingua madre, l'istruzione nella lingua madre, la salvaguardia e la tutela della loro cultura» (art. 61, c. 3 Cost.). Il diritto alla salvaguardia della cultura delle singole nazionalità (nel caso specifico dei cittadini che vi appartenevano) era previsto anche nella legge costituzionale «Sulle nazionalità nella Repubblica socialista della Cecoslovacchia» del 1968. Quest'ultima infatti – partendo dal presupposto per cui la Cecoslovacchia si configurava come lo Stato comune delle nazioni Ceca e Slovacca e delle nazionalità che risiedevano sul suo territorio – stabiliva che i cittadini di nazionalità ungherese, tedesca, polacca e ucraina (rutena) avevano: *a*) il diritto di essere istruiti nella lingua madre, *b*) il diritto di potere utilizzare la lingua madre nell'amministrazione pubblica nei territori dove risiedevano, *c*) il diritto di pubblicare e di essere informati nella loro madrelingua e *d*) il diritto allo sviluppo complessivo della loro cultura, pur sempre «nello spirito della democrazia socialista e dell'internazionalismo» (art. 1)⁵. Tale legge rappresentava peraltro il corollario

(Cost. 11.07.1960 e successive leggi costituzionali sino al 26.10.1983). Parimenti erano denominate Repubbliche socialiste anche la Serbia, la Croazia, la Slovenia, la Bosnia Erzegovina, la Macedonia e il Montenegro che, insieme alle Province autonome del Kosovo e della Voivodina, formavano la Repubblica socialista federativa della Jugoslavia (Cost. 21.02.1974). Infine, l'Albania era denominata Repubblica Popolare Socialista d'Albania (Cost. 29.12.1976).

³ Nonostante ciò, la Costituzione della RPP all'art. 67, c. 2 affermava comunque che: «I cittadini della Repubblica popolare di Polonia hanno pari diritti indipendentemente [...] dalla nazionalità, dalla razza e dalla confessione religiosa [...]» e all'art. 81 che: «1. I cittadini della Repubblica popolare di Polonia, indipendentemente dalla razza, dalla nazionalità e dalla confessione religiosa, hanno pari diritti in tutti i campi della vita statale, politica, economica, sociale e culturale. 2. La violazione di tale principio mediante qualsiasi tipo di privilegio diretto o indiretto o limitazione dei diritti in base alla nazionalità, alla razza o alla confessione religiosa è soggetto a sanzione. 3. «È proibito fomentare l'odio o il disprezzo, seminare la discordia o umiliare un uomo a causa della diversa nazionalità, razza o confessione». Tali principi, con simile formulazione erano ribaditi anche in tutte le altre Costituzioni socialiste che proclamavano altresì il diritto di impiegare la lingua madre (ad esempio art. 35 Cost. RPB, art. 17 Cost. RSR, art. 61 Cost. RPU)

⁴ Cfr. R.R. King, *Territorial Autonomy and Cultural Rights: Romania*, in R. R. King, *Minorities under Communism. Nationalities as a Source of Tension among Balkan Communist States*, Harvard University Press, 1973, 149-152.

⁵ L'adozione di tale legge costituzionale comportò inoltre l'abrogazione dell'art. 25 della Costituzione della Repubblica Cecoslovacca del 1960 che non riconosceva la nazionalità tedesca.

della contemporaneamente approvata legge costituzionale «Sulla Federazione cecoslovacca» con cui sanciva la trasformazione della Cecoslovacchia in un uno Stato federale di tipo nominale⁶ o, usando una espressione più cara alla politica comparata, in uno degli allora esistenti «etno-comunismi federali»⁷. Tra questi parimenti rientrava la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia⁸ la cui ultima Costituzione socialista presentava dei tratti distintivi rispetto alle altre. Essa, infatti, forniva una particolare interpretazione dei principi dello Stato socialista nella direzione di una loro attenuazione, accoglieva il principio dell'autogestione⁹ e richiamava ancora l'espressione «minoranze nazionali»¹⁰ seppure solo all'interno del suo Preambolo (sez. 7). In esso si affermava infatti che la RSFJ si sforzava «di garantire [...] il rispetto delle minoranze nazionali, inclusi i diritti dei popoli della Jugoslavia che vivono in altri paesi [...]» in base alla «convinzione per cui la coesistenza pacifica e la cooperazione attiva tra gli Stati e i popoli [...] sono delle condizioni indispensabili per la pace e il progresso sociale nel mondo». Nei successivi articoli di tale Costituzione veniva invece nuovamente riproposta la distinzione tra «nazioni» (Serbi, Croati, Sloveni, Macedoni, Montenegrini e Musulmani)¹¹ e «nazionalità». Solo cinque delle sei «nazioni» della RFSJ¹² si configuravano peraltro come nazioni «titolari», ovverosia davano il proprio nome (in quanto altresì popolo costitutivo) ad una Repubblica socialista federata (RS di Serbia, RS di Croazia, RS di Slovenia, RS di Macedonia e RS di Montenegro) mentre la Bosnia Erzegovina, quale eccezione, risultava espressione di tre nazioni/popoli costitutivi: Serbi, Croati e Musulmani. Le «nazionalità»¹³ venivano invece identificate in quei gruppi che – presenti all'interno di una o più Repubbliche socialiste federate (o nelle due Province autonome di Kosovo e Voivodina ricomprese nella RS di Serbia) – avevano dei *kin state* limitrofi di riferimento (albanesi, bulgari, cechi, italiani, rumeni, ruteni, slovacchi, turchi). Le «nazioni» e

⁶ Per la definizione delle federazioni socialiste come «nominali» o come «fenomeno di facciata» si veda rispettivamente G. De Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, il Mulino, 1998, 39 e G. Bognetti, voce *Federalismo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, 1986, 293.

⁷ Cfr. L.G. Vujacić, *The Challenges of Ethnic Federalism: Experiences and Lessons of the Former Yugoslavia*, in J. Rose, J.C. Traut (Eds.), *Federalism and Decentralization. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Palgrave-McMillan, 2002, 261.

⁸ Sulla costruzione dell'etno-federalismo comunista in Jugoslavia cfr. Č. Pištan, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2014, 817-824.

⁹ Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *La Jugoslavia nel quadro costituzionale degli Stati socialisti europei*, in Biscaretti di Ruffia (a cura di), G. Franchi (con la collaborazione di), *L'Amministrazione locale in Europa*, vol. III *Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia*, 1969, Giuffrè, 7-9.

¹⁰ Cfr. M. Dicosola, *Stati, Nazioni, Minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè, 2010, 139-142.

¹¹ T. Bringa, *Being Muslim the Bosnian Way. Identity and Community in a Central Bosnian Village*, Princeton University Press, 1995, 26.

¹² Viceversa, in URSS e in Cecoslovacchia tutte le denominazioni delle repubbliche federate (rispettivamente 15 e 2) derivavano dalla rispettiva nazione titolare.

¹³ Art. 247 Cost. RSFJ 1974: «Ad ogni nazionalità deve essere garantito il diritto di usare liberamente la propria lingua ed alfabeto, di sviluppare la propria cultura e, a tale fine, di creare delle organizzazioni e di godere di altri diritti costituzionalmente previsti».

le «nazionalità», tuttavia, non esaurivano il panorama delle “declinazioni” etniche della RSFJ in quanto quattro delle sei Costituzioni delle Repubbliche federate riconoscevano altresì la presenza di «gruppi etnici». Tra queste la Costituzione della RS di Serbia (art. 194) e quella della RS di Macedonia (artt. 221 e 222) – al pari delle Costituzioni delle Province autonome del Kosovo (art. 187) e della Voivodina (art. 194) – riconoscevano in capo ai «gruppi etnici» tutta una serie di diritti culturali mentre quelle della RS di Slovenia (artt. 212 e 214) e della RS di Croazia (art. 247) si limitavano a sancire il principio di non discriminazione nei confronti degli stessi¹⁴. Infine, l’ultima Costituzione della Repubblica popolare socialista d’Albania – che aveva ibridato dei principi propri della Repubblica Popolare Cinese – si configurava come l’unica che richiamava ancora le minoranze nazionali all’interno del capitolo sui «Diritti e doveri fondamentali dei cittadini». In esso si affermava infatti che: «1. Alle minoranze etniche devono essere garantiti la protezione e lo sviluppo della loro cultura e delle loro tradizioni popolari, l’uso della lingua madre e il suo insegnamento a scuola, la parità di sviluppo in tutti i campi della vita sociale» e che: «2. Qualsiasi privilegio o ineguaglianza nazionale e qualsiasi atto che viola i diritti delle minoranze etniche sono contrari alla Costituzione e sono puniti secondo quanto previsto dalla legge» (art. 42 Cost.).

1.2 La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» nella fase di superamento della forma di Stato socialista

Tale quadro definitivo cominciò ad essere messo in discussione allorché tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta in tutti i paesi dell’area in considerazione vennero avviate delle trasformazioni politico-costituzionali¹⁵ che, laddove finalizzate al “rientro” degli stessi paesi in Europa, vennero sottoposte alla condizionalità “europea”, altresì sotto il profilo della tutela dei gruppi minoritari.

Ciò era considerato oltremodo necessario in concomitanza dei già completati e/o avviati processi di dissoluzione dei grandi «etno-comunismi federali», ovvero: dello sgretolamento dell’URSS¹⁶ “anticipato” dalla secessione delle Repubbliche

¹⁴ Cfr. J. Sardelič, *Romani Minorities on the Margins of Post-Yugoslav Citizenship Regimes*, in *CITSEE Working Papers Series 2013/21*, University of Edinburgh, 2013, 6-7.

¹⁵ Sulle transizioni di tali paesi verso l’accoglimento dei principi dello Stato democratico di diritto si rinvia a M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle Costituzioni dei paesi dell’Europa orientale*, in M. Ganino, G. Venturini, *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione*, Giuffrè, 2001, 113-169, L. Mezzetti, *Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia nei paesi dell’Europa centro-orientale e balcanica*, in V. Piergigli, *L’Autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Cedam, 2005, 7-88 e A. Di Gregorio, *Le transizioni alla democrazia nei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Wolters Kluwer, 2019, 1-47.

¹⁶ Cfr. M. Ganino, *La formazione della Comunità di Stati Indipendenti (CSI)*, in M. Ganino, C. Filippini, *Dall’URSS alla Comunità di Stati Indipendenti (CSI)*, Libreria Universitaria Cuesp, 1992, 1-11.

baltiche¹⁷, dello scioglimento pacifico della Repubblica socialista della Cecoslovacchia¹⁸ e del doloroso processo di smembramento della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia¹⁹.

In primo luogo in conformità con la Dichiarazione sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica del 16 dicembre 1991 gli Stati della UE hanno subordinato tale riconoscimento – oltre che al «rispetto delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e degli impegni sottoscritti nell’Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi» – altresì alla «garanzia dei diritti dei gruppi etnici nazionali e delle minoranze, conformemente agli impegni sottoscritti nel quadro CSCE»²⁰.

La garanzia della tutela minoritaria, sempre accanto ai principi dello Stato democratico di diritto, è stata poi assunta come criterio al quale subordinare l’adesione dei paesi ECOBB alle organizzazioni internazionali e sovranazionali europee.

Ad esempio, il Consiglio d’Europa, interpretando gli artt. 3 e 4 del suo statuto, ha vincolato l’ammissione degli stessi non solo a criteri geografici ma altresì al principio democratico, dello stato di diritto e della separazione dei poteri, e sulla loro base, alla tutela dei diritti dell’uomo e delle minoranze²¹.

La protezione delle minoranze è inoltre diventata condizione per l’adesione dei paesi ECOBB all’Unione Europea così come stabilito sin dal Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993²² e successivamente giuridicamente formalizzato nel Trattato di Lisbona²³.

¹⁷ Sul complesso processo che ha portato all’indipendenza di tali Repubbliche baltiche si veda L. Panzeri, *Il ripristino della sovranità delle Repubbliche baltiche a trent’anni dalla dissoluzione sovietica: aspetti storico-costituzionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2022.

¹⁸ Cfr. J. Rychlik, *La divisione della Cecoslovacchia nel 1992 ed i rapporti tra le Repubblica ceca e slovacca dopo il 1993* e A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia: aspetti politico-costituzionali* in A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Maggioli, 2013, 61-77, 109-144.

¹⁹ A. Pitassio, *La dissoluzione della Federazione jugoslava (1991- 2008)*, in L. Montanari (a cura di), *L’allargamento dell’Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Esi, 2022, 13-40.

²⁰ Dichiarazione sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica, 16 dicembre 1991, dipublico.org/100636/declaration-on-the-guidelines-on-the-recognition-of-new-states-in-eastern-europe-and-in-the-soviet-union-16-december-1991/.

²¹ Cfr. M. Dicosola, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali, tra transizioni incompiute ed emergenza sanitaria* in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2021, No. 3, 14.

²² Consiglio Europeo di Copenaghen 21-23 giugno 1993 (Conclusioni della Presidenza): «L’appartenenza all’Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze [...]».

²³ Art. 2 del Trattato sull’Unione Europea, come modificato dal Trattato di Lisbona: «L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...]» e art. 49, c. 1 dello stesso: «1. Ogni Stato europeo, che rispetti i valori di cui all’art. 2 e si impegni a promuoverli, può domandare di diventare membro dell’Unione».

La valutazione positiva dell'Unione Europea – relativa al raggiungimento della stabilità istituzionale che garantisce la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze – ha quindi aperto le porte all'ingresso nella stessa a: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria nel 2004, Bulgaria e Romania nel 2007 e Croazia nel 2012. La Macedonia del Nord (dal 2005), il Montenegro (dal 2010), la Serbia (dal 2012), l'Albania (dal 2014) si configurano invece come paesi candidati mentre la Bosnia Erzegovina ha presentato domanda di adesione nel 2016.

Tutti i paesi ECOBB fanno invece già parte del Consiglio d'Europa sotto i cui auspici è stata promossa la redazione degli unici due strumenti vincolanti per la tutela dei diritti delle minoranze nazionali ed etniche, e cioè la Carta sulle lingue regionali e minoritarie e la Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali. La Carta sulle lingue regionali e minoritarie non è stata tuttavia ancora firmata dalle tre Repubbliche Baltiche e dall'Albania mentre è stata firmata ma non ancora ratificata dalla Macedonia del Nord. La Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali è invece già entrata in vigore in tutti i paesi in considerazione.

Alla ratifica della Convenzione quadro non ha tuttavia corrisposto la reintroduzione univoca dell'espressione «minoranze nazionali» in tutte le nuove Costituzioni adottate dai paesi ECOBB²⁴. Quanto affermato lo si può osservare comparando innanzitutto le Costituzioni delle tre Repubbliche baltiche che nella precedente “versione” socialista presentavano un dettato del tutto omogeneo. La Costituzione dell'Estonia²⁵ impiega infatti l'espressione «minoranze nazionali», quella della Lettonia²⁶ tratta delle «minoranze etniche» mentre quella della Lituania fa riferimento alle «comunità etniche»²⁷. Diversificato sotto questo profilo si presenta altresì il quadro delle Costituzioni dei paesi ECOBB che non hanno fatto parte dell'Unione Sovietica. Ad esempio, la nuova Costituzione della Bulgaria²⁸ non introduce neppure il termine «minoranza» poiché – dopo aver ribadito il principio di non discriminazione in base alla razza e alla nazionalità (art. 6 Cost.) e vietare le organizzazioni che svolgono attività indirizzata a fomentare l'odio razziale, nazionale ed etnico (art. 44, c. 2 Cost.) – preferisce esprimersi in termini di «appartenenza etnica» (art. 54, c. 1 Cost.). Le parole «minoranze nazionali» risultano invece accolte nella Costituzione della Romania²⁹ mentre quella della Polonia³⁰ distingue tra «minoranze nazionali» che hanno un *kin state* di riferimento

²⁴ Per un'analisi comparata che coglie le diversità in prospettiva diacronica e sincronica dei processi costituenti che hanno portato alla redazione di tali testi si veda A. Di Gregorio, *Le Costituzioni* in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 49 e ss.

²⁵ Cost. dell'Estonia del 28.06.1992.

²⁶ Cost. della Lettonia del 15.02.1922 ripristinata il 6 luglio 1993.

²⁷ Cost. della Lituania del 25.10.1992.

²⁸ Cost. della Bulgaria del 12.07.1991.

²⁹ Cost. della Romania dell'8.12.1991.

³⁰ Cost. della Polonia del 25.05.1997.

e «minoranze etniche»³¹ che ne sono prive³². Quest'ultimo approccio lo si ritrova anche nelle Costituzioni della Repubblica ceca³³ e della Slovacchia³⁴ che sono diventate indipendenti in seguito allo scioglimento pacifico della Cecoslovacchia³⁵. Più precisamente la Costituzione della Repubblica ceca, al pari di quella della Polonia, individua la presenza di «minoranze nazionali» e «minoranze etniche»³⁶ e, similmente, quella della Slovacchia accanto alle «minoranze nazionali» riconosce l'esistenza di «gruppi etnici»³⁷. L'Ungheria nella Costituzione del 2011³⁸, dopo aver già reintrodotta in quella precedente l'espressione «minoranze nazionali», ha invece preferito «riappropriarsi» nuovamente del termine «nazionalità»³⁹ riconoscendo comunque accanto a queste ancora l'esistenza di «minoranze etniche». Come già nel periodo socialista non meno diversificate appaiono le definizioni impiegate nelle Costituzioni dei paesi ECOBB che hanno fatto parte della ex Jugoslavia. La Costituzione della Serbia⁴⁰, pur menzionando nel suo Preambolo le «comunità etniche», successivamente impiega unicamente l'espressione «minoranza nazionale» al pari di quella della Croazia⁴¹. Quest'ultima, tuttavia, è giunta ad optare per l'uso esclusivo della stessa solo grazie a diversi emendamenti⁴² con i quali ha contemporaneamente ampliato la lista delle minoranze nazionali giungendo ad elencarne 22 nel Preambolo. Viceversa, la Costituzione della Slovenia⁴³ – nell'assumere come criterio fondante della tutela

³¹ A proposito della tutela delle minoranze nazionali ed etniche in Polonia mi si permetta di rinviare a C. Filippini, *Polonia*, il Mulino, 2013, 126-129.

³² Tale distinzione, dopo essersi pronunciata in merito anche la Corte suprema polacca, è stata introdotta nell'art. 2 della Legge della Polonia del 6 gennaio 2005: «Sulle minoranze nazionali ed etniche e sulle lingue».

³³ Cost. della Repubblica ceca del 16.12.1992.

³⁴ Cost. della Slovacchia del 1.09.1992.

³⁵ A. Di Gregorio, *Repubblica Ceca*, il Mulino, 2013, 122-126.

³⁶ In particolare: S. Reznik, *Defining National Minority under Czech Law*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, Vol. 17, No. 2, 2018, 1-16.

³⁷ Cfr. A. Angeli, *L'evoluzione costituzionale della tutela delle minoranze nazionali nella Repubblica slovacca*, in A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, cit., 182-193.

³⁸ Cost. dell'Ungheria del 18.04.2011

³⁹ A proposito della ripresa di tale termine nell'ambito della Costituzione del 2011 B. Vazi sottolinea come ciò, seppure «was justified by the government as departing from the numerical differentiation between majority-minority and as recognizing the equality of non-Hungarian communities in Hungarian society», determinasse in realtà un allontanamento dal concetto di nazione in senso civico. B. Vazi, *Minority Self-Government in Hungary – a Special Model NTA?*, in T. H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi (Eds.), *Managing Diversity through NonTerritorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford University Press, 2015, 43.

⁴⁰ Cost. della Serbia del 29.10.2006.

⁴¹ Cost. della Croazia del 22.12.1990.

⁴² V. Piergigli, *Autoctonia e diritti linguistici in Croazia*, in P. Bocale, L. Panzeri (a cura di), *Multilinguismo ed italofoonia in Europa centro-orientale. Profili linguistici e giuridici*, Giuffrè, 2020, 137-172.

⁴³ Cost. Slovenia del 23.12.1991.

minoritaria il principio dell'autoctonia⁴⁴ – menziona le «comunità nazionali autoctone italiane e ungheresi» e rinvia alla legge la disciplina dei «[...] diritti particolari della comunità dei Rom in Slovenia» (art. 65 Cost.). A sua volta il Montenegro, in seguito alla proclamazione della sua indipendenza nel 2006, ha approvato una nuova Costituzione del 2007⁴⁵ nella quale distingue «nazioni minoritarie» e «comunità nazionali minoritarie» mentre la Repubblica della Macedonia del Nord, dopo aver novellato la propria Costituzione⁴⁶ nello spirito degli accordi di Odhir del 2001, preferisce evocare le «comunità». Infine, la situazione è particolarmente complessa in Bosnia Erzegovina la cui Costituzione⁴⁷ – contenuta nell'allegato IV degli Accordi di Dayton del 1995 – richiama le «minoranze nazionali» (art. 4 Cost.). Il concetto di «altri» evocato nel Preambolo della Costituzione della BiH non ricomprende tuttavia solo le 17 minoranze nazionali, riconosciute dalla legge della BiH “Sui diritti degli appartenenti alle minoranze nazionali” del 2003, ma anche coloro che non vogliono (o che non possono)⁴⁸ dichiarare la propria appartenenza ad una minoranza nazionale⁴⁹.

2. Il diritto all'identità culturale e autonomie non territoriali nelle nuove Costituzioni dei paesi ECOBB

A differenza della maggior parte di quelle precedenti di stampo socialista tutte le nuove Costituzioni dei paesi ECOBB sottolineano il legame tra minoranze nazionali e cultura. Ad esempio, anche nella Costituzione della Bulgaria – nella quale non si evoca la parola «minoranza» – si afferma che: «Ognuno ha il diritto di godere dei valori culturali nazionali e universali, nonché di sviluppare la propria cultura in conformità all'appartenenza etnica come è riconosciuto e garantito per legge» (art. 54 Cost.). All'art. 25.1 della «Carta sui diritti e sulle libertà fondamentali» della Repubblica ceca⁵⁰ (e similmente all'art. 33 Cost. della Slovacchia)⁵¹ ancora più ampiamente si recita che: «Ai cittadini che costituiscono

⁴⁴ Cfr. L. Panzeri, *La tutela delle minoranze nazionali in Slovenia: condizione attuale e prospettive*, in P. Bocale, L. Panzeri (a cura di), *Multilinguismo ed italoфонia in Europa centro-orientale. Profili linguistici e giuridici*, Giuffrè, 2020, 155-172.

⁴⁵ Cost. del Montenegro del 12.10.1992.

⁴⁶ Cost. della Macedonia (del Nord) del 17.11.1991.

⁴⁷ Cost. della Bosnia-Erzegovina del 14.12.1995, IV allegato Accordi di Dayton.

⁴⁸ A. Piacentini, *Power-sharing, ethnic quotas and 'Others': 'Opportunistic alignment' as a strategy to overcome exclusion? Evidence from South Tyrol and Bosnia Herzegovina*, 21.04.2021, eurac.edu/en/blogs/eureka/power-sharing-ethnic-quotas-and-others-opportunistic-alignment-as-a-strategy-to.

⁴⁹ Cfr. N. Stojanovic, *Political marginalization of 'Others' in consociational regimes*, in *Zeitung für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2018, No. 12, 345-347, 349-351.

⁵⁰ Tale Carta costituisce parte integrante della Costituzione della Repubblica della Cechia così come espressamente stabilito da quest'ultima all'art. 3.

⁵¹ Art. 33 Costituzione della Slovacchia: «Ai cittadini che costituiscono minoranze nazionali o gruppi etnici si garantisce lo sviluppo universale, in particolare il diritto di promuovere, insieme agli altri appartenenti alla minoranza o al gruppo la propria cultura, il diritto di diffondere e ricevere informazioni nella propria lingua materna e di prendere parte ad associazioni nazionali».

minoranze nazionali o etniche è garantito lo sviluppo completo, in particolare il diritto di promuovere, insieme agli altri appartenenti alla minoranza la propria cultura, il diritto di diffondere e ricevere informazioni nella propria lingua materna e di prendere parte ad associazioni nazionali», in quella della Lituania che: «I cittadini appartenenti alle comunità etniche hanno il diritto di promuovere la loro lingua, la loro cultura ed i loro costumi» (art. 37 Cost.) mentre nella Costituzione dell'Ungheria si stabilisce che: «[...] Le nazionalità che vivono in Ungheria hanno il diritto [...] di promuovere la propria cultura e di ricevere un'educazione nella lingua madre» (art. XXIX). Infine, secondo la Costituzione della Slovenia: «Alle comunità etniche autoctone italiana ed ungherese ed ai loro membri deve essere garantito il diritto [...] di promuovere attività economiche, culturali, scientifiche e di ricerca» (art. 64, c. 1 Cost.).

In un numero circoscritto di Costituzioni dei paesi ECOBB si richiama invece più propriamente il diritto all'identità culturale degli appartenenti alle minoranze nazionali come in quella della Lettonia per cui: «Le persone appartenenti a minoranze etniche hanno il diritto di conservare e sviluppare la loro lingua e la loro identità etnica e culturale» (art. 114 Cost.). La Costituzione della Romania parimenti da un lato recita che: «1. Lo Stato riconosce e garantisce alle persone appartenenti alle minoranze nazionali il diritto di conservare, sviluppare ed esprimere la loro identità etnica, culturale, linguistica e religiosa» mentre, dall'altro, sottolinea che: «Le misure di protezione dello Stato per conservare, sviluppare ed esprimere l'identità delle persone appartenenti alle minoranze nazionali devono essere conformi ai principi d'eguaglianza e di non discriminazione rispetto agli altri cittadini romeni» (art. 6 Cost.). Infine, la Costituzione della Polonia precisa che: «1. La Repubblica polacca assicura ai cittadini polacchi appartenenti a minoranze nazionali ed etniche la libertà di conservare e sviluppare la propria lingua, mantenere le proprie abitudini e tradizioni ovvero sviluppare la propria cultura. 2. Le minoranze nazionali ed etniche hanno il diritto di creare propri istituti educativi e culturali così come altri istituti volti alla difesa dell'identità religiosa, nonché di partecipare alla soluzione delle questioni relative alla propria identità culturale (art. 35)».

Alcune Costituzioni ancora non solo sanciscono il diritto degli appartenenti alle minoranze allo sviluppo della loro cultura o/e all'identità culturale ma prevedono delle «soluzioni che permettono un autogoverno non basato sull'autonomia territoriale delle aree abitate da gruppi minoritari»⁵². Tali soluzioni trovano il proprio riferimento, nel concetto di «autonomia personale» che – formulato dagli austromarxisti K. Renner⁵³ ed O. Bauer – è altresì circolato in Russia, Ucraina⁵⁴,

⁵² F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, 2021, 165.

⁵³ X. Arzoz, *Karl Renner's theory of national autonomy*, in *Filozofija i društvo*, Vol. 31, No. 3, 301-318.

⁵⁴ G. Liber, *Ukrainian Nationalism and the 1918 Law on National – Personal Autonomy*, in *Nationalities Papers*, 1987, Vol. 15, No. 1, 22-42.

Lettonia ed Estonia⁵⁵ trovando parziale attuazione in queste ultime nel periodo interbellico⁵⁶. La realizzazione di forme di «autonomia personale» o di «autonomia culturale» – spesso riassunte nell’espressione «autonomia non territoriale»⁵⁷ – non venne invece sostanzialmente ammessa durante la vigenza della forma di Stato socialista. Proposte favorevoli alla loro reintroduzione sono però nuovamente circolate nei paesi ECOBB in concomitanza con i grandi mutamenti politico-istituzionali che hanno ivi avuto luogo tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta. Sotto il profilo cronologico una prima soluzione favorevole all’introduzione dell’autonomia non territoriale venne accolta già dalla Costituzione della Repubblica popolare dell’Ungheria del 1972 che, sulla base degli emendamenti del 2 agosto 1990⁵⁸, giunse a dichiarare che: «Le minoranze nazionali ed etniche possono istituire degli organi di autogoverno a livello locale e nazionale» (art. 68, c. 4 Cost.). Alla distanza di meno di un anno la nuova Costituzione della Slovenia del 1991 – rifacendosi ad assetti in parte già precedentemente presenti – ha invece stabilito che: «Nelle aree dove vivono le comunità etniche italiana e ungherese i rispettivi membri hanno il diritto di istituire comunità di autogestione al fine di realizzare i loro diritti» (art. 64 c. 2, Cost.). Successivamente quella dell’Estonia del 1992 ha dichiarato che: «Le minoranze nazionali hanno il diritto di istituire, nell’interesse della loro cultura nazionale, organi di autogoverno secondo le condizioni e sulla base della procedura prevista dalla Legge sull’autonomia culturale delle minoranze nazionali» (art. 50 Cost.)⁵⁹. Grazie alle novelle del 9 novembre 2020 anche la Costituzione della Croazia è poi giunta ad affermare che: «Agli appartenenti di tutte le minoranze nazionali è garantita la libertà di esprimere la loro affiliazione nazionale, di impiegare la loro lingua e il loro alfabeto, l’autonomia culturale» (art. 15, c. 4 Cost.). A sua volta la Costituzione della Serbia del 2006 ha stabilito che: «Le persone appartenenti alle minoranze nazionali possono eleggere propri consigli nazionali al fine di esercitare il diritto all’autogoverno nel campo della cultura, dell’educazione, dell’informazione e dell’uso ufficiale della loro lingua e alfabeto (scrittura o caratteri) in conformità con la legge». Quella del Montenegro del 2007 non ha invece introdotto né la parola «autogoverno» né quella di «autonomia» ma si è limitata a recitare che: «Le persone

⁵⁵ A. Yupsanis, *Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine, and the Russian Federation: A Dead Letter*, in *Polish Yearbook of International Law*, No. XXXVI, 2017, 112-116.

⁵⁶ Per l’affermazione dell’autonomia culturale su base personale tra le due guerre mondiali: J. Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy*, in *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 1994, Vol. 15, No. 3, 301-308.

⁵⁷ Sulle definizioni dei concetti di autonomia personale, autonomia culturale e autonomia non territoriale e sulle relative interconnessioni M. Suksi, *Non-Territorial Autonomy: The Meaning of ‘(Non) Territoriality’*, in T. H. Malloy, F. Palermo (Eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015, 83-114.

⁵⁸ Più ampiamente sull’introduzione in Ungheria dell’autonomia non territoriale: J. Sansum, B. Dobos, *Cultural Autonomy in Hungary: Inward and Outward Looking?*, in *Nationalities Papers*, 2020, Vol. 48, No. 2, 251-266.

⁵⁹ Cfr. D. Smith, *The ‘Quadratic Nexus’ Revisited: Nation-Building in Estonia Through the Prism of National Cultural Autonomy*, in *Nationalities Papers*, Vol. 48, No. 2, 235-250.

che appartengono alle minoranze nazionali o ad altre comunità nazionali minoritarie hanno il diritto di [...] istituire dei consigli per la protezione e la promozione di diritti particolari» (art. 79, c. 1, p. 13 Cost.)⁶⁰. Infine, dal 2011 la nuova Costituzione ungherese – pur avendo sostituito nello “spirito” sovranista i termini «minoranze nazionali» con «nazionalità» – continua ancora a ribadire che: «2) Le nazionalità che vivono in Ungheria hanno il diritto di costituire organi di autogoverno locali e nazionali. 3) Le regole dettagliate sui diritti delle nazionalità che vivono in Ungheria, le nazionalità, i requisiti per il riconoscimento delle nazionalità e le norme relative alle elezioni degli organi di autogoverno delle nazionalità a livello locale e nazionale sono disciplinate con legge cardinale [...]» (art. XXIX Cost.).

3. Le forme organizzative dell'autonomia non territoriale nei paesi ECOBB

La disciplina attuativa del dettato costituzionale sull'introduzione di forme di autonomia non territoriale varia, tuttavia, da paese a paese, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione degli aventi diritto ad esercitarla e le modalità di elezione degli organi rappresentativi attraverso la quale si esprime. Ad esempio, la legge “Sull'autonomia culturale” dell'Estonia prevede due “filtri”. Essa infatti in primo luogo stabilisce che il diritto di eleggere i consigli culturali (che in tale paese sono previsti unicamente a livello nazionale) spetta ai cittadini appartenenti alle minoranze in essa elencate (ovverosia agli Ebrei, ai Tedeschi, agli Ugrofinnici, ai Russi e agli Svedesi) o ad «altre minoranze» aventi, su base nazionale, almeno 3000 membri⁶¹ che si sono iscritti su base volontaria nel registro della rispettiva minoranza nazionale. In secondo luogo, precisa che tali votazioni possono aver luogo solo se più della metà degli appartenenti alle minoranze, inseriti nei sopra menzionati registri, risulti ulteriormente iscritta in corrispondenti liste elettorali *ad hoc* per l'elezione dei consigli culturali⁶². In osservanza di tali requisiti in Estonia è stato possibile realizzare l'autonomia culturale della minoranza ugrofinnica e di quella svedese⁶³. In Serbia – dove, a differenza dell'Estonia, non vi è l'obbligo di tenuta di registri delle minoranze nazionali ma solo di apposite liste elettorali – si prevede che i consigli nazionali possano essere formati sia direttamente sia indirettamente. La legge serba “Sulla elezione dei consigli nazionali delle

⁶⁰ Il diritto ad esercitare l'autonomia culturale attraverso l'elezione di consigli delle minoranze nazionali in Serbia e Montenegro seppure non avesse trovato sanzione nelle precedenti Costituzioni di tali paesi era stato comunque già introdotto a livello legislativo ancora con la legge della RFJ “Sui diritti fondamentali e sulle libertà delle minoranze nazionali” del 2002 che ha trovato applicazione, anche allorché al posto della RFJ è subentrata l'Unione tra Serbia e Montenegro, sino alla secessione di quest'ultimo.

⁶¹ Sulla disciplina relativa all'elezione dei consigli in particolare V. Đurić, *Non Territorial Autonomy in Estonia*, in *Strani Pravni Život* (Foreign Legal Life), No. 4, 2021, 567-610.

⁶² Le elezioni dei consigli culturali sono invece considerate come non aventi avuto luogo se non vi partecipa più del 50% di coloro che sono inseriti nella lista elettorale.

⁶³ D.J. Smith, *NTA as Political Strategy in Central and Eastern Europe*, in T. H. Malloy, F. Palermo (Eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, cit., 171.

minoranze nazionali” del 2009 prevede infatti che tali consigli possano essere eletti direttamente (con formula proporzionale ogni quattro anni) a condizione che almeno il 40% dei cittadini – che nell’ultimo censimento ha dichiarato di appartenere ad una data minoranza – si sia iscritto nell’apposita lista elettorale per l’elezione del rispettivo consiglio nazionale. Qualora tale percentuale non venga raggiunta si deve invece procedere all’elezione indiretta degli stessi da parte di assemblee composte da membri delle minoranze⁶⁴. Nel rispetto di tali procedure nel 2019 in Serbia sono stati eletti ben 22 consigli nazionali. In maniera differente dall’Estonia e dalla Serbia, in Montenegro la legge “Sulle libertà e sui diritti delle minoranze” del 2006⁶⁵, aggiornata al 2010, non contempla l’elezione diretta degli organi di autogoverno delle minoranze nazionali. Quest’ultima infatti stabilisce che i consigli nazionali devono essere in parte eletti indirettamente ad opera di assemblee di elettori (composte da cittadini di una data minoranza, sostenuti da un numero prestabilito di membri della stessa proporzionale ai risultati dell’ultimo censimento) e in parte formati di diritto (parlamentari, componenti del governo, sindaci dei municipi, presidenti delle assemblee municipali, presidenti dei partiti rappresentati in parlamento e nelle assemblee municipali appartenenti sempre tutti alla stessa minoranza).

La Croazia e l’Ungheria prevedono che i rispettivi consigli delle minoranze nazionali e delle nazionalità – diversamente che in Estonia, Serbia e Montenegro – possano esercitare le loro funzioni anche in aree maggiormente circoscritte rispetto all’intero territorio statale. In Croazia la Legge costituzionale “Sui diritti delle minoranze nazionali” del 2002⁶⁶ ammette infatti l’elezione dei consigli sia a livello municipale sia a livello regionale (in entrambi con formula maggioritaria ogni quattro anni). A livello di municipio (o di città) il consiglio di una data minoranza nazionale può essere eletto qualora i cittadini che si sono dichiarati appartenenti ad essa nell’ultimo censimento rappresentino almeno l’1,5% della popolazione del rispettivo municipio/città o vi risiedano più di 200 appartenenti alla stessa. A livello regionale (e nella città capitale di Zagabria) le elezioni possono invece aver luogo qualora vi appartengano almeno più di 500 cittadini. In Croazia non sono però previste delle liste elettorali *ad hoc* per le elezioni dei consigli delle minoranze in quanto vengono impiegati quelli per le elezioni municipali e regionali che contengono già l’indicazione della nazionalità. Più della metà dei consigli di livello regionale di una data minoranza può inoltre dar vita ad una «unità di coordinamento» a livello nazionale⁶⁷. In Ungheria la legge cardinale “Sui diritti

⁶⁴ Sino al 2009 questa era peraltro l’unica modalità ammessa.

⁶⁵ Artt. 32-35 della Legge del Montenegro “Sulle libertà e sui diritti delle minoranze” del 15 maggio 2006, legislationline.org/download/id/9294/file/MONT_Law%20on%20Minority%20Rights%20and%200Freedoms.pdf#:~:text=Article%2013.

⁶⁶ Legge costituzionale «Sui diritti delle minoranze nazionali» del 13 dicembre 2002, sabor.hr/en/constitutional-act-rights-national-minorities-republic-croatia.

⁶⁷ V. Đurić. *The principles, organizational structure and legal nature of institutional arrangements of non – territorial cultural autonomy*, in *Strani pravni život* (Foreign Legal Life), No. 4, 2017, 31-32.

delle nazionalità” del 2011 invece prevede che le elezioni dei consigli delle nazionalità possano aver luogo non solo a livello locale (con formula maggioritaria ogni cinque anni) e a livello regionale (con formula proporzionale ogni cinque anni) ma, a differenza della Croazia, altresì a livello nazionale (sempre con formula proporzionale ogni cinque anni). Anche in Ungheria lo svolgimento di tali elezioni può però essere indetto solo qualora nelle aree interessate un determinato *quorum* di cittadini abbia dichiarato di appartenere ad una data nazionalità (13 quelle ufficiali) nel corso dell’ultimo censimento. Inizialmente in tale paese, tuttavia, non si prevedeva l’obbligo di dichiarare la propria nazionalità per potere partecipare alle stesse. Esso, a causa del verificarsi di fenomeni di *ethno-business*⁶⁸, è stato infatti introdotto nella prima legge ungherese «Sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche»⁶⁹ del 7 luglio 1993 solo con gli emendamenti del 2005 per poi essere ribadito nella legge “Sui diritti delle nazionalità” del 2011 che è subentrata alla prima⁷⁰. Non si può inoltre non osservare che la legge ungherese del 2011 combina fortemente il principio non territoriale con quello territoriale laddove, come già quella precedente nella versione originaria⁷¹, prevede che un «governo locale (municipale)» possa operare come «governo locale (municipale) della nazionalità»⁷² nel caso in cui nel corso delle elezioni dell’assemblea di un municipio più della metà dei seggi sia conquistata dai candidati espressione di una data minoranza. Infine, in Slovenia si prevede che solo i cittadini delle aree miste – che sono iscritti in liste elettorali *ad hoc* (ovverosia quella della comunità italiana e quella della comunità ungherese) tenute a partire dal 2014 dal Ministero degli Interni⁷³ – possono partecipare all’elezione diretta (con formula maggioritaria ogni quattro anni) dei consigli delle comunità autogestite comunali. Saranno poi questi a potere a loro volta rispettivamente eleggere (sempre con formula maggioritaria ogni quattro anni) i consigli autogestiti nazionali rispettivamente italiano e ungherese.

Al variegato panorama inerente alle modalità di formazione dei consigli delle minoranze precedentemente analizzate corrisponde una maggiore omogeneità per quanto riguarda l’ambito delle funzioni esercitabili dagli stessi, pur potendo variare la loro ampiezza. Tendenzialmente i consigli delle minoranze nazionali svolgono attività propulsiva, consultiva e devono essere sentiti nel caso dell’adozione di atti

⁶⁸ D.J. Smith, *Non-territorial Autonomy and Political Community in Contemporary CEE*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, No. 1, 2013, 35.

⁶⁹ J. Kaltenbach, *Die Rechtstellung der Minderheiten in Ungarn*, in G. Brunner, B. Meissner (Hrsg.), *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*, Berlin Verlag, 1999, 131-148.

⁷⁰ B. Dobos, *Elections in a non-territorial autonomous setting: The minority selfgovernments in Hungary*, in *Revista de Etnologie și Culturologie*, 2016, Vol. 87, No. 2, 90-91.

⁷¹ A tale proposito mi sia consentito di rinviare a C. Filippini, *La disciplina costituzionale delle minoranze nei paesi dell’Europa orientale e l’adesione all’Unione Europea*, in M. Ganino, G. Venturini, *L’Europa verso l’allargamento di domani*, cit., 347-349.

⁷² In base alla legge del 1993 il «governo locale (municipale)» veniva invece corrispondentemente trasformato in un «governo locale (municipale) della minoranza».

⁷³ S. Lusa, *Italiani schedati in Slovenia*, 20.04.2018, balcanicaucaso.org/aree/Slovenia/Italiani-schedati-in-Slovenia-187354.

concernenti i diritti degli appartenenti alle minoranze adottati dalle pubbliche autorità. Ad esempio, in Montenegro i consigli delle minoranze nazionali e delle comunità nazionali minoritarie possono sottoporre proposte circa il loro sviluppo alle autorità statali e locali, chiedere al Presidente del Montenegro di rifiutarsi di promulgare una legge che violi i loro diritti, partecipare alla pianificazione degli istituti d'istruzione e chiedere l'introduzione di emendamenti nelle leggi e negli altri atti giuridici che disciplinano i diritti degli appartenenti alle minoranze⁷⁴. In Croazia i consigli nazionali – oltre a dovere essere sentiti in merito all'elaborazione di atti generali concernenti i diritti delle minoranze nazionali proposti dalle giunte dei municipi e delle regioni⁷⁵ – possono altresì informare il ministero per l'amministrazione generale del fatto che un atto generale in vigore, concernente i diritti delle minoranze, sia in contrasto con la Costituzione e con le altre leggi sui diritti degli appartenenti alle minoranze. Tale questione, attraverso una decisione del Governo, può poi arrivare sino alla Corte costituzionale che sarà chiamata a pronunciarsi in merito. Attribuzioni più estese e rilevanti sono state sicuramente attribuite ai consigli nazionali delle minoranze nazionali eletti in Serbia ma nel 2014 la Corte costituzionale di tale paese, dopo essere stata più volte adita, ha infine dichiarato numerose disposizioni della legge del 2009 "Sui consigli nazionali" non conformi a Costituzione⁷⁶ segnando in questo modo sicuramente un passo indietro nell'ambito della tutela delle minoranze in tale paese.

Il relativamente ampio accoglimento tra i paesi dell'area ECOBB della possibilità di esercitare l'autonomia non territoriale secondo le forme giuspubblicistiche illustrate (anche se in alcuni paesi vi è un ampio dibattito in merito al riconoscimento dei consigli come enti aventi personalità giuridica) è riconducibile al fatto che esse permettono di "soddisfare" gli *standard* posti dall'Unione Europea in tema di protezione delle minoranze senza eccessivamente "ostacolare" il processo di *nation building* che in molti paesi ECOBB (soprattutto in quelli della ex Jugoslavia) si basa prevalentemente sul concetto di nazione non in senso civico bensì etnico, più specificatamente nella direzione dell'identificazione della nazione con l'*ethnos* del gruppo maggioritario⁷⁷.

Proposte favorevoli alla realizzazione del concetto di autonomia non territoriale, oltre a quelli precedentemente oggetto di comparazione, sono peraltro circolate anche in altri paesi ECOBB ma non sono state accolte. Ad esempio, in Romania i tentativi intrapresi in tale direzione dai partiti espressione della minoranza

⁷⁴ Art. 35 della legge del Montenegro «Sulle libertà e sui diritti delle minoranze» del 12.05.2006.

⁷⁵ A proposito dei compiti dei consigli delle minoranze nazionali previsti in Croazia si veda C. Casonato, *La rappresentanza politica della Comunità italiana in Slovenia e Croazia*, in V. Piergigli (a cura di), *L'Autoctonia divisa*, cit., 334-335.

⁷⁶ Decisione della Corte costituzionale della Repubblica di Serbia n. IUz-882/2020 del 16.01.2014 in ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9820/?NOLAYOUT=1.

⁷⁷ A. Osipov, *Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Vol. 12, No. 1, 2013, 10.

ungherese, rispettivamente nel 2005⁷⁸ e nel 2017⁷⁹, non hanno alla fine prodotto esito positivo. In Lettonia nel 1991, pur tacendo la Costituzione in merito, è stata invece approvata la legge “Sullo sviluppo senza restrizioni e sui diritti all’autonomia culturale dei gruppi nazionali ed etnici della Lettonia” ma questa, nonostante la denominazione, non individua i loro organi di autogoverno⁸⁰.

A tale proposito si deve tuttavia tenere presente che l’autonomia culturale può trovare realizzazione non solo attraverso le forme pubblicistiche precedentemente descritte bensì anche attraverso la partecipazione dei cittadini ad associazioni di natura privata che «forniscono servizi funzionali alla protezione e alla promozione dei diritti dei loro membri»⁸¹. Oltre a ciò, in alcune Costituzioni dei paesi ECOBB l’esercizio di tale diritto, che trova il proprio fondamento nel riconoscimento della libertà di associazione, viene ribadito nelle disposizioni concernenti specificatamente i diritti degli appartenenti alle minoranze nazionali. Ad esempio, la Costituzione della Slovacchia all’art. 34 recita che: «Ai cittadini, che nella Repubblica slovacca costituiscono una minoranza nazionale o un gruppo etnico, viene garantito uno sviluppo completo, in particolare il diritto [...] di prendere parte ad associazioni delle minoranze nazionali» (art. 34 Cost.). Del tutto simile il contenuto dell’art. 25, c. 1 della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali della Cechia.

4. Diritti culturali delle minoranze nazionali e nazional-populismi nel corso della pandemia da COVID-19

Da quanto delineato si può concludere che le trasformazioni costituzionali che hanno avuto luogo nei paesi ECOBB sono state accompagnate dall’introduzione di un ampio quadro normativo sui diritti culturali delle minoranze nazionali. Al fine dell’esercizio collettivo di tali diritti sono state inoltre previste delle forme di autonomia non territoriale che non hanno trovato pari accoglimento negli Stati dell’Europa occidentale.

Pur in presenza di tutti questi istituti, sin dall’inizio della diffusione della pandemia da COVID-19, nei paesi ECOBB sono comunque aumentate in maniera significativa le discriminazioni nei confronti degli appartenenti ai gruppi minoritari che hanno leso la loro identità culturale attraverso la divulgazione di false notizie e l’aumento dei discorsi d’odio nei loro confronti. Ciò, basato su preesistenti

⁷⁸ K. Balint, *Non Territorial Autonomy in East Central Europe: What about Romania?*, in *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 1, No. 1, 2020, 98-105.

⁷⁹ S. Divald, *Autonomy à la carte: The creative claiming tactics of the Hungarian minority in Romania*, in *Regional and Federal Studies*, 2022, 12-14.

⁸⁰ Cfr. Á. Németh, *Territorial and non-territorial arrangements in a multi-ethno-linguistic context. The case of the Baltic States*, in *Language Problems and Language Planning*, Vol. 45, No. 2, 2021, 150.

⁸¹ A tale proposito sempre F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 166.

stereotipi e pregiudizi, ha condotto alla cosiddetta «etnicizzazione della pandemia»⁸².

A sua volta la circolazione delle *fake news*⁸³ è stata altresì determinata dal ricorso degli stessi appartenenti alle minoranze a fonti non ufficiali d'informazione dovuto all'assenza o a una scarsa corrispondenza tra la lingua impiegata dalle autorità pubbliche nel divulgare le comunicazioni sulla pandemia e le lingue parlate dai destinatari di queste ultime.

I primi dati raccolti a tale riguardo anche in alcuni paesi ECOBB rivelano ad esempio che tra marzo-giugno 2020 le autorità pubbliche hanno solo parzialmente fornito delle pertinenti informazioni nelle lingue minoritarie rispettivamente in Estonia, Lettonia, Ungheria, Romania, Slovacchia, Slovenia e Croazia. In tali paesi le traduzioni non sono state inoltre sempre effettuate verso tutte le lingue minoritarie ivi parlate come, ad esempio, in Romania. Inizialmente in quest'ultima le istituzioni non hanno infatti diffuso le rispettive comunicazioni in ceco, slovacco o aromuna ma esclusivamente in ungherese. E ciò è sostanzialmente avvenuto perché il partito della minoranza ungherese – ovvero sia l'Alleanza democratica degli ungheresi in Romania (ADUR) – era presente nelle coalizioni di molti governi regionali della stessa. In altri casi la circolazione delle comunicazioni sulla pandemia nelle lingue regionali o minoritarie è stata sollecitata dalle associazioni delle stesse minoranze che vi hanno altresì direttamente contribuito attraverso proprie pubblicazioni⁸⁴. Nel periodo in considerazione nessuna informazione sarebbe stata invece diffusa nelle lingue della minoranza macedone in Albania, di quella aromuna in Bulgaria e Romania, di quella polacca nella Repubblica ceca, di quella tedesca in Estonia e, ancora, di quella tedesca e casciuba in Polonia⁸⁵.

Di fronte a tale evoluzione sono altresì intervenute le organizzazioni internazionali competenti che hanno richiamato il rispetto degli impegni sottoscritti in tema di tutela dei diritti degli appartenenti alle minoranze nazionali. Il Comitato consultivo della Convenzione quadro sulle minoranze nazionali – dopo aver constatato che: «Le persone appartenenti alle minoranze nazionali hanno spesso dovuto far fronte a discriminazioni, discorsi d'odio e pregiudizi come pure all'assenza di informazioni pertinenti nelle lingue minoritarie» – ha infatti invitato gli Stati membri a lasciarsi guidare, in aggiunta all'osservanza degli *standard* del Consiglio d'Europa sui diritti umani e sulla non discriminazione, dalle disposizioni della Convenzione quadro sulle minoranze nazionali e dalle altre raccomandazioni

⁸² Ciò si è verificato soprattutto in Bulgaria, Slovacchia e Romania. Cfr. J. Szakács, É. Bognár, *The impact of disinformation campaigns about migrants and minority groups in the EU*, EP/EXPO/INGE/FWC/2019-01/LOT6/1/C/08, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA\(2021\)653641](http://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2021)653641).

⁸³ I. Piller, J. Zhang, J. Li, *Linguistic diversity in a time of crisis: Language challenges of the COVID-19 pandemic*, in *Multilingua*, Vol. 39, No. 5, 2020, 503-515.

⁸⁴ Cfr. *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid 19-Outbreak*, FUEN, 2020, 7, fuen.org/en/article/Do-You-Speak-Corona-Updated-survey-report-for-43-minority-groups-in-25-European-countries.

⁸⁵ *Ibidem*, 8.

del Comitato consultivo al fine di affrontare in maniera efficace le sfide di diverso tipo che si sarebbero potute incontrare durante e dopo la pandemia⁸⁶.

L'assenza della circolazione di «informazioni pertinenti» nelle lingue minoritarie non poteva del resto non essere particolarmente sottolineata anche dal Comitato degli Esperti della Carta europea per le lingue regionali, il quale in una corrispondente dichiarazione ha affermato che: «[...] i paesi non hanno condiviso in maniera sistematica le informazioni, le istruzioni, le linee guida o le raccomandazioni in lingue diverse da quella ufficiale. Ciò riguarda anche le lingue tradizionali regionali o minoritarie parlate negli stessi. La comunicazione di raccomandazioni pertinenti in tali lingue è fondamentale per il benessere dei parlanti lingue regionali o minoritarie. È importante – e le autorità non dovrebbero dimenticarlo – che le minoranze nazionali sono una parte integrante delle loro società e, al fine di garantire che le misure adottate risultino pienamente efficaci, le stesse dovrebbero essere rese disponibili e facilmente accessibili all'intera popolazione»⁸⁷.

Le stesse organizzazioni internazionali sono state inoltre direttamente coinvolte nella realizzazione di una comunicazione più efficace. Ad esempio, nel quadro del progetto “Promotion of Diversity and Equality in Albania” – rientrante nell'iniziativa congiunta dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa “Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey II”⁸⁸ – si è provveduto alla pubblicazione dell'opuscolo “Informazioni sul virus COVID-19” in otto lingue minoritarie.

In secondo luogo, la pandemia da COVID-19 nell'area ECOBB ha rallentato il processo di inclusione degli studenti appartenenti alle minoranze nazionali che nei rispettivi *parent State* occupavano già il gradino più basso della scala di apprendimento scolastico (tranne in Albania e in Romania in cui le minoranze si posizionano invece al penultimo)⁸⁹. A proposito di tale inclusione si deve inoltre tenere presente che ben 13 su 16 paesi ECOBB (escluse Bosnia Erzegovina, Bulgaria e Repubblica ceca) prevedono scuole o classi separate ma ciò può a sua volta comportare dei rischi in quanto: «Different curricula perpetuate ethnic stereotypes, textbooks are translated from the majority language, and the range of subjects offered for the minority is limited»⁹⁰. La possibilità di aggiungere nei *curricula* comuni alcune materie insegnate nelle lingue minoritarie è invece più limitata in quanto prevista in 10 su 16 paesi ECOBB (escluse Bosnia Erzegovina, Repubblica ceca, Lettonia, Montenegro, Slovacchia e Slovenia). Ancora meno

⁸⁶ Statement on the COVID-19 pandemic and national minorities, adopted on 28 May 2020, in rm.coe.int/acfc-statement-covid-19-and-national-minorities-28-05-2020-final-en/16809e8570.

⁸⁷ Cfr.: coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-vital-that-authorities-also-communicate-in-regional-and-minority-languages.

⁸⁸ Cfr.: coe.int/en/web/tirana/-/covid19-outbreak-information-in-minority-language-1.

⁸⁹ *Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Inclusion and education: All Means All*, Global Education Monitoring Report 2021, 23, unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375490/PDF/375490eng.pdf.multi.

⁹⁰ *Despite Progress, UNESCO Report finds that education inequalities persist in Eurasia*, in *Despite progress, UNESCO report finds that education inequalities persist in Eurasia*.

diffusa è l'istruzione bilingue prevista in nove paesi (escluse Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Repubblica ceca, Lettonia, Macedonia, Serbia)⁹¹. La chiusura delle scuole (intesa quale misura ulteriore per arrestare la pandemia) ha tuttavia prodotto delle conseguenze negative soprattutto nei confronti dei rom che, già prima della pandemia, erano oggetto di segregazione scolastica. Sostanzialmente nell'area ECOBB la percentuale degli stessi che studia in classi composte totalmente o nella maggior parte appartenenti a tale gruppo etnico varia dal 29% in Romania sino a circa il 60% in Bulgaria, Slovacchia e Ungheria⁹². Il caso della Serbia a tale proposito è esemplare. In questo paese durante l'erogazione della didattica a distanza non tutti gli studenti rom hanno infatti potuto avervi accesso perché in alcune aree di loro residenza mancava innanzitutto l'elettricità e, anche laddove le autorità pubbliche hanno temporaneamente sanato tale situazione, non avevano a disposizione le attrezzature necessarie per collegarsi online con gli insegnanti. Oltre a ciò, spesso le classi frequentate dai rom durante la pandemia hanno cessato di essere attive proprio perché, per effetto della segregazione, tutti gli studenti che ne facevano parte si trovavano in condizioni simili⁹³. Per quanto riguarda invece gli altri gruppi minoritari dai primi dati risulta che lezioni online nelle loro lingue, seppure sempre solo parzialmente, siano state attivate in Estonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria, Polonia, Romania, Croazia e Slovenia⁹⁴. In alcuni casi l'erogazione di tali lezioni è stata organizzata dal governo centrale mentre in altri dai governi locali oppure, in assenza dell'iniziativa di questi, sulla base dell'intervento autonomo di singole scuole e insegnanti⁹⁵, a volte con il supporto degli organi di autogoverno delle minoranze⁹⁶.

Infine, l'esercizio dei diritti culturali ha trovato un limite nella chiusura delle frontiere fisiche tra gli Stati che non ha permesso alle minoranze di avere contatti con gli eventuali *kin state* di riferimento e accedere ad una gamma più ampia di informazioni come pure nell'impossibilità di svolgere pubblicamente le feste tradizionali che rappresentano un momento essenziale della rappresentazione identitaria degli stessi.

La risposta iniziale dei paesi ECOBB alle sfide della pandemia sotto il profilo della tutela dei diritti culturali delle minoranze nazionali sembra quindi aver avuto luogo, anche all'interno dei singoli Stati, a "macchia di leopardo" dove queste

⁹¹ *Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Inclusion and education: All Means All*, cit., 23.

⁹² *Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Inclusion and education: All Means All*, cit., 42.

⁹³ M. Reljić, M. Simeunović, *Report on the Position of Roma Men and Women during the Covid-19 Pandemic in Serbia*, Civil Rights Defenders, 2021, 19-21, crd.org/wp-content/uploads/2021/03/Serbia_eng_web.pdf.

⁹⁴ *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid-19 Outbreak*, cit., 14.

⁹⁵ *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid-19 Outbreak*, cit., 15.

⁹⁶ *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid-19 Outbreak*, cit., 16-17.

hanno a loro volta assunto diversa intensità. Ciò è dipeso da molteplici fattori, in gran parte già preesistenti, di carattere non solo sociopolitico ma altresì giuridico, incluse le notevoli contraddizioni insite nella legislazione sulle forme di autogoverno delle minoranze che le rendono scarsamente efficaci rispetto ai fini per i quali sono previste.

Tra i fattori più recenti si deve invece innanzitutto considerare la tendenza all'introduzione in alcuni dei paesi ECOBB – che già nel processo di affermazione della propria sovranità politica e territoriale si sono caratterizzati per essersi appellati ad un concetto di nazione non tanto in senso civico quanto piuttosto in senso etnico – di governi «nazional-populisti» nei quali il populismo tende ad escludere le *élite* interne (ed estere) mentre il nazionalismo le “nazioni altre”⁹⁷. A sua volta il nazionalismo escludente⁹⁸ (che si trova spesso in unione simbiotica con l'autoritarismo)⁹⁹ favorisce la regressione della democrazia oppure, laddove questa non è stata ancora pienamente acquisita o stabilizzata, “congela” la transizione alla stessa creando regimi ibridi.

A partire dalla primavera del 2020 la frequente introduzione di stati di emergenza al fine di fronteggiare la pandemia è stata inoltre accompagnata da un aumento della non completa osservanza degli *standard* internazionali concernenti i diritti dell'uomo. In base ad una ricerca – effettuata, sulla base di sette indicatori¹⁰⁰, dall'istituto *Varieties of Democracy (V-Dem)*¹⁰¹ – è infatti risultato che tra giugno 2020 e marzo 2021 quattro paesi dell'area ECOBB (Bulgaria, Slovacchia, Serbia e Bosnia Erzegovina) hanno compiuto discriminazioni gravi mentre uno (Macedonia del Nord) discriminazioni lievi¹⁰². A tale proposito non si può peraltro non

⁹⁷ Cfr. E. K. Jenne, *Varieties of Nationalism in the Age of Covid-19*, in *Nationalities Papers*, Vol. 50, No. 1, 2022, 30.

⁹⁸ G. Rachman, *Nationalism Is a Side Effect of the Coronavirus*, in *Financial Times*, 23.03.2020.

⁹⁹ F. Bibier, *Global Nationalism in Times of Covid-19 Pandemic*, in *Nationalities Papers*, Vol. 50, No. 1, 2022, 16.

¹⁰⁰ I sette indicatori impiegati da *ViD* sono i seguenti: 1. Misure di discriminazione, 2. Deroche ai diritti inderogabili ai sensi della CEDU, 3. Abuso di potere nell'applicazione della legge 4. Mancata definizione della durata degli stati di emergenza, 5. Limiti all'attività parlamentare, 6. Campagna ufficiale di disinformazione, 7. Restrizioni della libertà di stampa.

¹⁰¹ I dati della ricerca di *V-Dem*, riportati in <https://v-dem.net/pandem.html>, non includono l'Estonia, la Lettonia e il Montenegro. Oltre alla ricerca in oggetto *V-Dem*, al pari di *Freedom House* e *The Economist Intelligence Unit*, fornisce annualmente un *report*, con relativi dati, sullo stato di salute della democrazia nei vari paesi che, secondo la classificazione proposta da Lührmann et al. (2018), vengono classificati nelle seguenti categorie: «liberal democracy», «electoral democracy», «electoral autocracy» e «closed autocracy». In base all'ultimo report *V-Dem 2022* (relativo al 2021) tra i paesi ECOBB vengono classificate come «liberal democracies»: Estonia e Lettonia, come «electoral democracies»: Lituania, Polonia, Cechia, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Slovenia, Croazia, Macedonia del Nord Bosnia Erzegovina mentre come «electoral autocracies»; Ungheria, Albania, Serbia, Montenegro.

¹⁰² Oltre a ciò, sulla base dell'applicazione di tutti gli indicatori, impiegati nella corrispondente ricerca da *V-Dem*, in capo ad ogni singolo paese risultano le violazioni di seguito elencate. Repubblica ceca: violazioni medie in un campo (mancata indicazione durata stati di emergenza) e violazioni lievi in un ambito (restrizioni libertà di stampa); Slovacchia: violazioni gravi in un ambito (misure discriminatorie) e violazioni medie in due ambiti (mancata indicazione durata stati di

osservare che tali discriminazioni hanno avuto luogo non solo in Serbia e Macedonia del Nord (che sono paesi candidati della UE) e in Bosnia Erzegovina (che è un potenziale candidato della UE) ma altresì, seppure in misura inferiore, in Bulgaria e in Slovacchia che sono già Stati membri della UE.

Infine, secondo i dati di *Freedom House* durante la diffusione del virus COVID-19 è aumentata ulteriormente la distanza rispetto agli *standard* di democrazia. Sulla base del *Democracy score* di *Freedom House*¹⁰³, applicato ad un intervallo di tempo ricompreso tra il 2019 e il 2021, si osserva infatti da un lato che Lettonia, Lituania, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia si configurano ancora tutte come «democrazie consolidate». D'altro lato però i loro indici sono tutti in peggioramento (Estonia: da 6,07 a 6,00, Repubblica ceca da 5,64 a 5,54, Slovacchia da 5,29 a 5,25 e Slovenia 5,93 a 5,71) salvo che in Lettonia (5,79 = 5,79) e in Lituania (da 5,64 = 5,64) ove appaiono stabili¹⁰⁴. Parimenti in peggioramento gli indici delle «democrazie semi consolidate», ovverosia di Polonia (da 4,93 a 4,54), Romania (da 4,43 a 4,36) e Bulgaria (da 4,54 a 4,50) con l'esclusione della Croazia stabile nell'arco dei tre anni in considerazione (4,25 = 4,25). Infine, anche tutti i «regimi ibridi» – ovverosia la Serbia (da 3,96 a 3,79), la Bosnia Erzegovina (da 3,32 a 3,29), il Montenegro (da 3,86 a 3,82), l'Albania (da 3,83 a 3,75) e l'Ungheria (da 3,96 a 3,68) – presentano indici con *trend* negativo tranne la Macedonia del Nord (persino in miglioramento da 3,75 a 3,82).

emergenza e abusi nell'applicazione della legge); Slovenia: violazioni medie in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza); Polonia: violazioni gravi in un campo (restrizioni libertà di stampa) e violazioni medie in due ambiti (mancata indicazione durata stati di emergenza e abusi nell'applicazione della legge); Romania: violazioni lievi in due ambiti (restrizioni della libertà di stampa e abusi nell'applicazione della legge); Bulgaria: violazioni gravi in un campo (misure di discriminazione) e violazioni lievi in un ambito (restrizioni libertà di stampa); Croazia: violazioni gravi in un campo (deroghe ai diritti inderogabili), violazioni medie in un campo (mancata indicazione durata stati di emergenza) e violazioni lievi in due ambiti (abusi nell'applicazione della legge e campagna di disinformazione); Macedonia del Nord: violazioni gravi in un ambito (limitazioni all'attività parlamentare), violazioni medie in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza) e violazioni minime in un campo (misure discriminatorie); Bosnia Erzegovina: violazioni gravi in tre ambiti (misure discriminatorie, deroghe ai diritti inderogabili, restrizioni alla libertà di stampa) e violazioni lievi in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza); Serbia violazioni gravi in tre ambiti (misure di discriminazione, limitazioni all'attività parlamentare, restrizioni alla libertà di stampa) e violazioni medie in tre ambiti (mancata individuazione durata stati di emergenza, campagna di disinformazione, abusi nell'applicazione della legge); Albania: violazioni gravi in un campo (restrizioni della libertà di stampa) e violazioni medie in due ambiti (mancata indicazione durata stati di emergenza e abusi nell'applicazione della legge) e, infine, Ungheria: violazioni gravi in un campo (restrizioni della libertà di stampa), violazioni moderate in un ambito (limitazioni all'attività parlamentare) e violazioni lievi parimenti in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza).

¹⁰³ I dati in freedomhouse.org.

¹⁰⁴ Nel 2020 gli indici di Lettonia e Lettonia erano tuttavia persino migliorati per poi appiattirsi nel 2021 nuovamente sui dati del 2019.