

## **LE MINORANZE: EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE E REGIONALE A PARTIRE DALLA LORO COMPARSA NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI**

ALEKSANDRO BURRA  
Capodistria

CDU 327:323.15+342  
Saggio scientifico originale  
Ottobre 2007

*Nel saggio è presentata l'evoluzione del quadro normativo internazionale e regionale delle minoranze a partire dalla loro comparsa nelle relazioni internazionali. La mancanza di una definizione giuridica universalmente accettata di minoranza, a cui l'ordinaria giurisprudenza ha cercato di fornire dei contributi validi (pensiamo a Capotorti e Sigler), non ha impedito l'evolversi delle politiche a sostegno della stessa, rendendo a tutt'oggi non indispensabile l'individuazione di una formula definitoria a tal riguardo al fine della predisposizione di uno statuto giuridico di protezione e promozione delle situazioni minoritarie.*

**Keywords** : concept of national minority, normative frame, people society, assimilation policy, European Charter for Regional or Minority Languages, Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Union.

### ***Il concetto di minoranza***

La nozione sociologica di minoranza indica una porzione sociale distinta dal gruppo maggioritario, cioè quello dominante, e ha carattere permanente all'interno del tessuto sociale. La minoranza permanente non ha di per sé un rilievo giuridico; lo assume quando il legislatore – generalmente costituzionale – le assegna particolari diritti, volti alla sua tutela, e uno status giuridico finalizzato, nella migliore delle ipotesi, a forme avan-

zate di protezione collettiva, come l'autonomia. Tuttavia, ciò non si verifica necessariamente; un'applicazione pedissequa del principio di maggioranza a livello statale, ad esempio, di fatto nega alle minoranze un riconoscimento del loro diritto alla diversità e comporta una grave distorsione dei propositi insiti nel principio stesso, vale a dire, democratizzare il processo decisionale attraverso l'allargamento del dibattito. In un contesto in cui il voto di ciascuno ha lo stesso peso, la minoranza permanente rimarrà sempre e comunque minoranza; così come il gruppo dominante resterà maggioranza<sup>1</sup>. Né "La democrazia in America", Tocqueville individua nella tirannia della maggioranza il pericolo dello snaturamento della democrazia per consunzione interna; per questo, il sistema dei pesi e contrappesi risulta indispensabile per un sistema genuinamente democratico. Applicare il principio di maggioranza, ad esempio, per le decisioni su questioni che riguardano la minoranza permanente è una grave distorsione del principio democratico: i gruppi a favore o contro sono già predefiniti, almeno in potenza, prima della discussione.

La minoranza che assume rilevanza in questo contesto è quella che assume appunto un carattere permanente, in quanto contrapposta alla maggioranza del complesso sociale sulla base di fattori etnici, linguistici, culturali per i quali è, soprattutto, si percepisce differente.

A sua volta, una minoranza permanente può essere discriminata o volontariamente discriminata quando sia relegata, contro la propria volontà, alla condizione di minoranza sia dalla presenza di discriminazioni negative che dalla mancanza di discriminazioni positive, che come risultato non le consentono di partecipare alla vita sociale e politica su base di uguaglianza con i membri della maggioranza. Se volontaria, aspira a mantenere i fattori di differenziazione che la distinguono dalla maggioranza e si oppone all'assimilazione con essa. I fattori in questione sono quello etnico, culturale, linguistico, religioso e sono spesso combinati tra di loro. La minoranza volontaria più tenace è indubbiamente quella che si è formata intorno ad una coscienza nazionale<sup>2</sup>.

La definizione di **minoranza più** accreditata in sede ufficiale è quella contenuta nel Rapporto speciale della commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze

<sup>1</sup> Antonio Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, pp. 47-51.

<sup>2</sup> Idem, pp. 53-54.

intitolato “ Etude des droits personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques “ elaborato da Francesco Capotorti nel 1977. Col termine “ minoranza “ viene designato un gruppo che è:

*“numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, in una posizione non-dominante i cui membri – essendo cittadini dello stato – posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare la loro cultura, tradizioni, religione, o lingua”<sup>3</sup>.*

Un'altra appropriata definizione è quella di Jay A. Sigler:

*“nella sua forma più semplice può essere considerato minoranza qualsiasi gruppo di persone identificabili in un significativo segmento facente oggetto di pregiudizio o di discriminazione e che a motivo di privazioni, richiedono assistenza positiva dello stato. Una persistente posizione non dominante del gruppo in materia politica, sociale e culturale è caratteristica comune della minoranza”<sup>4</sup>.*

A tal proposito vanno menzionate anche le definizioni del Rapporto Deschênes del 1985 e quelle del Rapporto Elide del 1993.

Riportiamo anche il tentativo di elaborare una definizione “di minoranza nazionale” (art. 1.2)<sup>5</sup> nello Strumento per la tutela delle minoranze adottato dall’Iniziativa Centro-europea nel 1994.

L’unica definizione di minoranza esistente in un documento europeo, art.1 della Raccomandazione 1201 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa<sup>6</sup>, secondo la quale si tratta di un gruppo di persone in uno Stato che,

<sup>3</sup> F. Capotorti, *Study on the Rights of Person Belonging to Religious and Linguistic Minorities*, Onu, New York, 1979, citato in S. Lariccia, “*Minoranze in Europa*”, Enciclopedia del Diritto, V Aggiornamento, Milano, Giuffrè editore, 2001.

<sup>4</sup> J. A. Sigler, *Minority rights*, Westport, Connecticut, Greenwood Press 1983, p. 5.

<sup>5</sup> Art 1.2 “*For the purpose of this Instrument the term “national minority” shall mean a group that is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members being nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language*”. Tratto dal sito internet della CEI: [http://www.ceinetdownload.org/download/minority\\_rights.pdf](http://www.ceinetdownload.org/download/minority_rights.pdf)

<sup>6</sup> Questa è stata adottata nella 44 sessione, il 1 febbraio 1993: text of a proposal for an additional protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning persons belonging to national minorities, in: *Recomandation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European convention on Human Rights*, 1 February 1993.

- 1) essendo cittadini di tale Stato e residenti nel suo territorio;
- 2) da tanto tempo mantengono vincoli fermi e permanenti con questo Stato;
- 3) mostrano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche distinte;
- 4) sono sufficientemente rappresentativi, purché numericamente inferiori rispetto al resto della popolazione di tale Stato o di una regione di tale Stato;
- 5) sono motivati dalla preoccupazione di conservare insieme gli elementi costitutivi la loro comune identità, ivi inclusi la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione oppure la loro lingua.

L'espressione "minoranza nazionale" da intendersi correttamente come formula riassuntiva delle peculiarità etiche, culturali, linguistiche e religiose che valgono ad individuare i gruppi minoritari, riemergeva nella stesura della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, approvata dal Consiglio d'Europa (1994), sulla quale parleremo in seguito<sup>7</sup>.

La letteratura sociologica distingue, a sua volta, i concetti di "minoranza linguistica" o "nazionale" e di "gruppo etnico", anche se non può negarsi la frequente sovrapposizione tra minoranza nazionale e gruppo etnico, poiché mentre la prima sarebbe costituita da un mero aggregato di individui numericamente inferiore al resto della popolazione che condividono determinati tratti peculiari, soltanto al secondo appartarrebbe una coscienza comunitaria che debba essere mantenuta separata da quella del gruppo maggioritario<sup>8</sup>. Secondo un approccio ulteriore, il concetto di "minoranza nazionale" designa un rapporto di collegamento con una nazione diversa da quella in cui il gruppo è attualmente inserito e con la quale mantiene la memoria delle comuni origini storiche, laddove la nozione -di "minoranza etnica" da cui quella di "minoranza linguistica" sarebbe una sottocategoria- vale ad individuare una comunità autoctona caratterizzata da una propria identità culturale, linguistica e religiosa<sup>9</sup>.

L'assenza di una definizione "riguardo al concetto di minoranza o di

<sup>7</sup> Valeria Piergigli, *Minoranze e lingue tra interpretazione e tutela giuridica*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Cedam, Padova, 2005, p. 144.

<sup>8</sup> Idem, p. 141.

<sup>9</sup> Idem, p. 142.

lingua minoritaria non è indispensabile al fine della predisposizione di uno statuto giuridico di protezione e promozione delle situazioni minoritarie, almeno ove ci si mantenga sul piano dei documenti internazionali e sopranazionali, contenenti obiettivi programmatici ed enunciazioni di principio da attuarsi a cura dei singoli stati contraenti”<sup>10</sup>. Più che sulla definizione la Piergigli sostiene che l’accento dovrebbe “essere posto sull’individuazione delle situazioni minoritarie meritevoli di tutela e sulle misure positive concretamente prefigurate dal legislatore. In altri termini, l’assenza di definizione non impedisce – e non dovrebbe impedire – la predisposizione e realizzazione di una regolamentazione di tutela giuridica”<sup>11</sup>.

## Sviluppo della tutela giuridica delle minoranze nell’ambito del diritto internazionale

### *Dal XVII secolo alla prima guerra mondiale*

I primi esempi di tutela giuridica nell’ambito del diritto internazionale rinveniamo in alcuni trattati del XVII e il XVIII secolo e riguardano appartenenti a confessioni religiose comprese in uno stato che adottava come propria religione ufficiale una diversa dalla loro. Il più antico sembra essere quello di Vienna del 1606 col quale il re d’Ungheria e il principe di Transilvania accordarono alla minoranza protestante esistente in quest’ultima regione il diritto di praticare liberamente la propria religione. Disposizioni analoghe si ritrovano nel trattato di Westfalia del 1648, col quale la Francia e il Sacro Romano Impero dichiararono la libertà dei protestanti in Germania e la parità della loro religione rispetto a quella cattolica<sup>12</sup>. I trent’anni di guerra tra i principi protestanti e cattolici (1618-1648) misero da parte il principio fino ad allora imperante del “*coius regio illius religio*”, per il quale i sudditi dovevano accogliere la fede del principe o emigrare dallo stato”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Idem, pp. 170-171.

<sup>11</sup> Idem, p. 171.

<sup>12</sup> Eva Pförtl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pförtl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Istituto studi politici “S. Pio V”, Roma, 2003, p. 14.

<sup>13</sup> Principio promulgato nella conferenza di pace di Augsburgo nel 1555, nella quale veniva sancita l’eguaglianza dei diritti tra protestanti e cattolici-romani. Silvo Devetak, *Manjine, ljudska prava i*

Eva Pfössl suddivide i tre secoli e mezzo intercorrenti dalla fine dei cosiddetti trent'anni ad oggi in tre periodi storici.

Durante il primo di questi periodi che comprende l'età moderna, la tutela delle minoranze venne a tutti gli effetti integrata nei trattati internazionali. Questi trattati contenevano tutte le clausole a tutela delle comunità religiose diverse da quelle della maggioranza della popolazione. A tal proposito ricordiamo il trattato di Oliva del 1660 relativo alle comunità cattoliche romane della Livonia orientale, che vennero ad incorporarsi nella Svezia<sup>14</sup>.

Nel 1812 ebbe inizio una seconda fase durante la quale furono adottate, oltre che in forma di accordi bilaterali, anche in occasioni di dichiarazioni multilaterali, delle clausole a favore delle minoranze nazionali, a cominciare dai riferimenti all'autonomia serba nel trattato di Bucarest del 1812 e alle popolazioni polacche nelle clausole del Congresso di Vienna (1814-1815)<sup>15</sup>. L'atto finale del Congresso di Vienna del 1815 riconoscerà ai polacchi il diritto di tutelare le proprie tradizioni culturali e religiose nell'ambito degli stati in cui erano stati spartiti. Indicazioni che saranno recepite anche nell'ordinamento interno dell'Austria-Ungheria, in effetti, sulla base dell'art. 12 della Costituzione della Monarchia del 1867 fu accolta la legge sulle nazionalità, decreto importante per gli sloveni (e per tutte le altre nazionalità n.d.a), che riconosceva ad ogni nazionalità l'inalienabile diritto a mantenere e sviluppare la propria nazionalità e lingua<sup>16</sup>.

*demokratija: međunarodna zaštita ljudskih i etničkih prava*, Oslobođenje, Sarajevo, 1989, p. 30.

<sup>14</sup> A questo periodo risalgono anche: i trattati di Nimega del 1678 e di Ryswick del 1697, firmato da Francia e Spagna a riguardo del controllo dell'Olanda; quello di Karlowitz (Sremski Karlovci) del 1699, di Passarowitz e di Belgrado del 1739 firmato tra il Sacro Romano Impero e dall'Impero Ottomano, quello di Breslavia del 1742 firmato dal Sacro Romano Impero e la Prussia, di Varsavia del 1773 tra Austria e Prussia da una parte, e Polonia dall'altra, e quello di Kütschuk-Kainardski del 1774 siglato dall'Impero Ottomano e dalla Russia. Eva Pfössl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfössl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 14. La Preece individua ulteriormente: il trattato di Dresda del 1745, di Hubertusburg del 1763 e quello di Parigi del 1763, della Gran Bretagna in favore dei cattolici francesi in Canada. Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation-States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 57.

<sup>15</sup> Gli altri trattati di questo periodo che si occupano di minoranze religiose o nazionali sono il trattato di Edirne del 1829, a conclusione della guerra russo-turca, la Conferenza di Londra 1830, il trattato di Parigi del 1856, il trattato di Berlino del 1878 e la Convenzione di Costantinopoli del 1881. Eva Pfössl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfössl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p.14.

<sup>16</sup> Silvo Devetak, *Manjine, ljudska prava i demokratija: međunarodna zaštita ljudskih i etničkih prava*, Oslobođenje, Sarajevo, 1989, pp. 31-33 e Ernest Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Obzorja, Maribor, 1977, pp. 25-27.

Dal Congresso “le minoranze vennero definite come gruppi nazionali e i diritti concessi includevano le libertà civili e politiche e quelle religiose. Dal 1878, questa nuova formula nazionale, andrà completamente a sostituire la vecchia formula religiosa dei diritti minoritari”<sup>17</sup>.

“Le grandi potenze a Berlino concessero alle minoranze nazionali il diritto alla libertà politica e civile, a quella religiosa e alla non-discriminazione negli affari pubblici, essendo questo il prezzo dello loro acquiescenza (o tacito consenso) ai cambiamenti confinari che interessavano la formazione dei nuovi stati-nazione nei Balcani”<sup>18</sup>.

Il terzo periodo è segnato dalla fine della prima guerra mondiale che comporterà una nuova concezione dei diritti minoritari fondati, in primis, sull’affermazione del principio di autodeterminazione, come secondo principio, sulla disintegrazione dei grandi imperi multinazionali (Austria-Ungheria, Impero Ottomano, Russia zarista), e, come terzo, sull’istituzione di nuovi stati, nei quali diventano minoranze cittadini appartenenti alle nazioni più forti (come ad es. i tedeschi e gli ungheresi divenuti minoranza in Polonia, Cecoslovacchia e nel Regno di Jugoslavia)<sup>19</sup>.

L’affermazione piena del principio wilsoniano dell’autodeterminazione e la rovina degli imperi multinazionali sono tra di loro uniti da un’evidente analogia di causa-effetto. “L’identificazione ottocentesca, romantico-liberale, del popolo con la nazione porta l’autodeterminazione a farsi ragione di contestazione e dissoluzione dell’ordine dinastico europeo costituito dal Congresso di Vienna e garantito dalla Santa Alleanza, per affermare la sola legittimità dello Stato coincidente con il popolo-nazione e per ciò stesso, presunto corrispondere alla volontà popolare”<sup>20</sup>.

Il sistema uscito dalla prima guerra mondiale riflette ancora, secondo il programma wilsoniano, la tendenza a ritenere soddisfatta l’autodeterminazione con la formazione degli stati nazionali, le questioni dubbie vengono preferibilmente risolte dai plebisciti e le inevitabili imperfezioni, nella coincidenza tra confine politico e etnico, con la previsione di regimi di garanzia per le minoranze rimaste intrappolate nei nuovi Stati-nazio-

<sup>17</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 66.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Petra Roter, *Razvoj mednarodnopravnega varstva manjšin od 17. st. do obdobja Društva narodov*, RIG n. 31/96, INV, Lubiana, p. 202.

<sup>20</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 108.

ne”<sup>21</sup>. Appare evidente che “ il problema delle minoranze nazionali non poteva essere separato dalla questione delle frontiere, dei plebisciti, etc”<sup>22</sup>.

Nella pratica l'introduzione del sistema di protezione delle minoranze si manifesta con la Lega delle Nazioni. È significativo tuttavia notare come non sia stata inserita nessuna norma specifica nel patto costitutivo dell'organizzazione; vennero invece adottati una serie di atti stipulati, multilaterali piuttosto che bilaterali, tra gli stati interessati, ancorati al sistema di garanzie della Società. Anche in questa occasione, la tutela delle minoranze non viene rilevata in quanto oggetto di previsione normativa astratta e generale, ma ne viene identificato il perimetro di applicazione a precise circostanze: le minoranze che godranno della protezione accordata dagli atti saranno, in ultima analisi, quelle menzionate nei trattati di pace.

Tale modo di procedere non si discostò da quanto le potenze avevano fatto quaranta anni prima a Berlino, tuttavia, la formulazione politica dei diritti delle minoranze fu modificata in modo da risultare conforme ai nuovi dettami della nuova ideologia liberale americana del periodo dell'inter-guerra<sup>23</sup>. In sostanza veniva recepita la linea politica del presidente USA, Wilson, il quale concepiva il problema delle minoranze come una questione legata alla discriminazione, che necessitava unicamente di eguali libertà civili. In tal modo, egli dimostrava di non distinguere tra minoranze per forza - caratteristica degli immigrati del Nord America, ci riferiamo qui anche agli ebrei, e delle loro problematiche di assimilazione nella società americana - e delle minoranze per volontà - ovvero di quei gruppi che desiderano mantenere le proprie caratteristiche etniche, linguistiche<sup>24</sup>.

Tuttavia, all'interno della Lega delle Nazioni per la prima volta, anche se solo per alcune nazioni, si è posto in essere un sistema di tutela minoritaria, con annesso un meccanismo per valutare le violazioni ai diritti minoritari. Il metodo usato per garantire i diritti minoritari era a due livelli: il primo legato all'ordinamento interno, e poi a quello internazionale. Innanzitutto, gli stati considerati si impegnavano a garantire di essere pronti ad accogliere nella loro legislazione “i diritti fondamentali” in

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 71.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.



modo che “nessuna legge, decreto, o provvedimento ufficiale sia in contrasto con i patti sottoscritti<sup>25</sup>. Questi avevano priorità su tutte le altre disposizioni. Il secondo livello era rappresentato dal ruolo di garante dalla Lega delle Nazioni. Nei trattati sottoscritti dalle nazioni era inclusa anche la cosiddetta “clausola di garanzia”, con la quale gli stati firmati erano legati ad un vincolo internazionale, attraverso il ruolo di garante della Lega delle Nazioni, per tutte le normative concernenti gli appartenenti alle minoranze razziali, religiose, linguistiche<sup>26</sup>.

Il Consiglio e il Tribunale permanente internazionale erano i corpi che erano interessati dalla “clausola di garanzia”. Solo alcuni membri del Consiglio avevano la facoltà di mettere all’ordine del giorno la questione minoritaria, e solo questi potevano indire procedimenti giudiziari dinanzi al Tribunale permanente internazionale, la cui decisione era definitiva e vincolante per gli stati ove risiedevano le minoranze.

“...la tutela delle minoranze all’interno della Lega delle Nazioni non può nascondere un’essenza imperialista, che si rende manifesta nella diseguale posizione di alcuni stati al suo interno, nonostante la tutela delle minoranze si fondasse prevalentemente su una formale uguaglianza dei singoli”<sup>27</sup>. La pesante contraddizione di cui fu giudicata indebitamente responsabile la Lega delle Nazioni – ovvero l’aver creato al suo interno due categorie di nazioni con altrettante minoranze, che potremmo raggruppare nella formula forti/deboli – era dovuta principalmente alla mancanza di reciprocità (n.d.a) e ad un insoddisfacente e poco efficace meccanismo di realizzazione della tutela minoritaria sia in ambito internazionale che nelle singole nazioni. Il più grande difetto di tale modo di procedere consistette nel fatto che la maggior parte degli stati membri non soddisfecero i rispettivi obblighi verso le minoranze<sup>28</sup>.

Inoltre, la Lega delle Nazioni fu spesso utilizzata, mediante le petizioni sulle minoranze, impropriamente dalle potenze, come uno strumento attraverso il quale screditare i nuovi stati, agitando la violazione dei diritti minoritari per ripristinare lo status quo prebellico, attraverso una politica

<sup>25</sup> Petra Róter, *Razvoj mednarodnopravnega varstva manjšin od 17. st. do obdobja Društva narodov*, RIG n. 31/96, INV, Lubiana, p. 16.

<sup>26</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1990, p. 975.

<sup>27</sup> Ernest Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Obzorja, Maribor, 1977, p. 32.

<sup>28</sup> Petar Mangovski, *Obim prava i sadržaj zaštite manjina u sistemu UN*, RIG, n. 13-14/81, INV, Ljubljana, p. 108.

revisionista. In questa operazione si distinse la Germania, che produsse oltre il 30% delle petizioni inoltrate al Consiglio di Lega. Tali ricorsi riguardavano situazioni in cui gli stessi proponenti erano ben consci dell'impossibilità di giungere ad una soluzione e in tal modo volutamente screditarono l'Istituto stesso. Quest'ultimo fu percepito a sua volta dai nuovi stati come uno strumento in mano alle potenze che andava a ingerire pesantemente nella loro sovranità interna, insomma, l'ennesimo strumento di pressione utilizzato dai loro "precedenti padroni"<sup>29</sup>.

Nonostante le problematiche sopra esposte, che per alcuni autori trovano giustificazione nella instabilità sociale e politica del periodo<sup>30</sup>, la tutela minoritaria all'interno della Lega delle Nazioni fece segnare "un passo in avanti nella direzione della tutela internazionale dell'individuo e delle comunità nazionali dall'arbitrio del potere nazionale"<sup>31</sup>. A partire da quest'istituzione ha preso corpo anche una legislazione costituzionale interna agli stati a tutela delle minoranze, che non contemplava unicamente i diritti umani, ma includeva anche diritti particolari per gli appartenenti alle minoranze nazionali<sup>32</sup>.

Nonostante queste positive implicazioni scaturite dall'esperienza della Lega delle Nazioni, molti studiosi convengono che le deficienze e i fallimenti dell'Ente siano state notevolmente superiori ai limitati successi conseguiti. Tuttavia, non si può negare l'importanza di questo esperimento storico<sup>33</sup>, il quale rappresentò un primo tentativo di porre la questione dei diritti umani su un piano internazionale, come un argomento importante nelle relazioni internazionali, che troverà una sua maturazione o compimento a partire dal secondo dopoguerra.

<sup>29</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, pp. 83-85.

<sup>30</sup> Robinson J., *Where the Minorities Treaties a Failure?*, p. 260, in: Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 90.

<sup>31</sup> Ernest Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Obzorja, Maribor, 1977, p. 46.

<sup>32</sup> A tal proposito si veda la Costituzione dell'URSS del 1918, quella di Weimar del 1919, quella estone del 1920, che recepì i massimi standard di tutela delle minoranze razziali, etniche e religiose, anche se rimase in vigore per 15 anni di vita. In: Mitja Žagar, *Evolving concepts of Protection of Minorities*, *Razprave in gradivo* n. 31/96, INV, pp. 152-153.

<sup>33</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 90.

## Dalla seconda guerra mondiale alla fine della guerra fredda

Nel secondo dopoguerra il problema delle minoranze ha assunto un rilievo sensibilmente più modesto. Una volta venuto meno il sistema degli accordi bilaterali che tutelavano alcune minoranze, crollato assieme alla Lega delle Nazioni, "l'orientamento della Organizzazione delle Nazioni Unite, che nasceva dal secondo conflitto mondiale, era completamente diverso e, in corrispondenza ai principi contenuti nel suo statuto, considerava piuttosto sistemi di determinazione e di garanzia dei diritti individuali e delle libertà fondamentali, preoccupandosi soprattutto di ottenere rispetto per valori quali l'uguaglianza e la parità di trattamento, la non discriminazione, il godimento in pari modo di diritti civili o politici fondamentali"<sup>34</sup>. "L'assenza di riferimenti alle minoranze da parte del patto della Società delle Nazioni, prima, e della carta delle Nazioni Unite, dopo, testimonia la resistenza degli stati partecipanti a voler rinunciare al principio del diritto internazionale classico della supremazia sulla sovranità statale, e quindi del principio della non interferenza nelle questioni interne dei singoli stati da parte della comunità internazionale"<sup>35</sup>. Un riconoscimento in via generale delle minoranze avrebbe comportato l'interferenza della comunità internazionale in uno degli aspetti più delicati della sovranità statale. Si sarebbe andato ad incidere sia nei confronti del territorio che del popolo, alterando il delicato equilibrio tra gli elementi costitutivi della statualità<sup>36</sup>. L'uso spregiudicato della questione minoritaria da parte della Germania, in seno alla Società delle Nazioni, portò in particolare la Cecoslovacchia e la Polonia a rifiutare qualsiasi disposizione vincolante in sede internazionale sulla questione, dimostrando palesemente con quanto sospetto fossero viste le garanzie internazionali sulle minoranze, dopo che queste erano diventate oggetto della Lega delle Nazioni, la quale aveva gestito la problematica con scarsa efficacia e spesso con pesanti discriminazioni di trattamento tra gli stati<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, pp. 153-154.

<sup>35</sup> Eva Pfösti, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfösti (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 16.

<sup>36</sup> Sergio Ontino, *Tutela delle minoranze nel diritto internazionale: evoluzione o mutamento di prospettiva?*, relazione illustrata a Trento in data 18 dicembre 1996, Giornata delle minoranze, Trento, 19 e ss. Eva Pfösti, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfösti (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 16.

<sup>37</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Claren-

Questa impostazione si traduce in un vastissimo corpo di norme concernente i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, sia in sede universale delle Nazioni Unite, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, che in sede regionale con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (CEDU). Nel primo documento dell'ONU si rimarcava la difficoltà e la delicatezza della questione risolvibile, si pensava allora, solo attraverso un approccio singolare, ovvero sia caso per caso<sup>38</sup>. In entrambi i documenti si esprimeva diffidenza, o scarso favore verso qualsiasi formulazione in odore di discriminazione positiva, nonostante non ci fosse nulla di concettualmente inaccettabile in ciò, o che potesse essere ritenuto lesivo del principio di uguaglianza<sup>39</sup>. I propugnatori di tale posizione, in speciale modo gli americani, ritenevano che il pieno soddisfacimento dei diritti umani rappresentasse la soluzione al problema delle minoranze nazionali; o comunque né rappresentasse l'unica possibile e fruibile concessione alle richieste delle minoranze nazionali. Per garantire il rispetto di tali diritti, in base all'articolo 68 dello Statuto dell'ONU, veniva istituita la Commissione per i diritti umani. Questa nella sua prima assise a sua volta costituiva al suo interno una Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze. A quest'ultima si deve la formulazione dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dalle Nazioni Unite il 19 dicembre del 1966 (ICCPR), che contiene un'esplicita norma a tutela delle minoranze: "In quegli stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione o di usare la propria lingua in comune con gli altri membri del proprio gruppo"<sup>40</sup>.

La definizione non fornisce alcun criterio per una definizione delle espressioni utilizzate e la ragione di tale atteggiamento è da individuarsi nell'esigenza politica di evitare l'attribuzione di diritti collettivi alle minoranze, per non fomentare antagonismi tra gruppi, come del resto traspare

dom press, Oxford, 1998, p. 90.

<sup>38</sup> Budislav Vukas, *States, Peoples and Minorities*, Recueil des Cours - Hague Academy of International Law Hague, Volume 231 (1991-VI), p. 458.

<sup>39</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 154.

<sup>40</sup> Eva Pfösti, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfösti (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 17.

dall'articolo 8.4 della Dichiarazione dell'ONU che esprime "il timore che una politica di favore per i gruppi minoritari possa suggerire aspirazioni secessioniste o attentati all'unità degli Stati"<sup>41</sup>. Appare cioè evidente che la norma si inserisca in un quadro in cui i veri titolari dei diritti riconosciuti sono gli individui. Si tratta, stando alla lettera della norma, di un diritto naturale, posseduto dall'individuo e che lo Stato non può sottrargli, ovvero quel diritto che spetta all'individuo di svolgere la sua condizione entro la minoranza stessa; il tutto in una visione assai restrittiva<sup>42</sup>. Da ciò né ricaviamo che si tratta di un primo passo volto a preservare, ma non a garantire, come il sistema precedentemente in vigore sotto la Lega delle Nazioni, la lingua, la cultura e la religione delle minoranze. Se ne ricava che una delle finalità della norma sarebbe quella di prevenire unicamente assimilazioni in maniera violenta e mantenere una distinta identità minoritaria<sup>43</sup>. Non si ricava dalla formulazione alcun obbligo dello Stato ad attuare misure positive o adottare legislazioni o svolgere attività amministrativa intesa allo sviluppo della lingua, della cultura o dell'ambito religioso delle minoranze<sup>44</sup>. La formula è in primis poco definita, manca in essa la definizione di "minoranza" e la nozione di "appartenenza"<sup>45</sup>, in base ai cui criteri riconoscere un individuo come appartenente a una minoranza. Come secondo punto essa è ambigua, in quanto rimane in silenzio sul fatto se la comunità culturale include o meno la cultura della minoranza nazionale o semplicemente quella dominante<sup>46</sup>. Questa ambiguità ha permesso agli stati di affermare che la partecipazione dei gruppi minoritari alla cultura dominante è quanto questo articolo garantisce loro e pertanto non si è riusciti ad evitare politiche assimilazioniste<sup>47</sup>. Come terzo, la formulazione è volutamente evasiva e mirante a seguire la linea politica della piena autonomia interna degli stati.

Nei primi anni Settanta la Sottocommissione per la prevenzione delle

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p.156.

<sup>43</sup> Silvo Devetak, *Manjine, ljudska prava i demokratija: medunarodna zaštita ljudskih i etničkih prava*, Osvobodenje, Sarajevo, 1989, p. 92.

<sup>44</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 156.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 111.

discriminazioni e la protezione delle minoranze incaricò il prof. Francesco Capotorti di redigere un rapporto sullo stato concreto delle situazioni alle quali si riferiva la disposizione dell'art. 27 del Patto dei diritti civili e politici. Oltre a costituire l'applicazione e l'interpretazione dell'art. 27, una lettura "evolutiva" della norma, il report voleva essere la base per l'elaborazione di una dichiarazione in materia da adottarsi da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite per consensus, acquisendo quindi "un valore di guida estremamente significativo anche se non vincolante"<sup>48</sup>. Il rapporto Capotorti fu presentato nel 1977, il quale oltre a presentare una definizione di minoranza che nella dottrina internazionalistica viene ritenuta la più fondata, propone una doppia qualificazione di tipo oggettivo e soggettivo della stessa; oggettiva è la differenza intrinseca e soggettiva è la volontà di mantenerla<sup>49</sup>. L'elaborazione di una richiesta interpretativa ha richiesto molto tempo e l'iniziativa è stata portata avanti dalla Jugoslavia, mentre la risultante Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, il primo strumento che si occupa esclusivamente della questione minoritaria, è stata approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1992<sup>50</sup>.

La dichiarazione all'art. 27 ha per oggetto i diritti individuali e non esplicitamente quelli collettivi, di quanti sono membri di una minoranza, anche se questi sono da esercitare non più solo individualmente ma anche nella comunità assieme agli altri membri del gruppo<sup>51</sup>, e considera tali diritti con una loro descrizione analitica. Il mutamento di prospettiva si coglie già nel preambolo della dichiarazione, che sancisce l'interpretazione "progressista" del documento stesso, in cui la promozione, la tutela e la realizzazione dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, quale parte integrale dello sviluppo della società nel suo insieme ed entro un contesto democratico basato sul primato della legge, contribuiscono alla stabilità politica e sociale degli Stati nei quali esse vivono e al rafforzamento dell'amicizia e della collabo-

<sup>48</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 157.

<sup>49</sup> Idem, p. 158.

<sup>50</sup> F. Capotorti, *Study on the Rights of Person Belonging to Religious and Linguistic Minorities*, Onu, New York, 1979, citato in S. Lariccia, "Minoranze in Europa", *Enciclopedia del Diritto*, V Aggiornamento, Milano, Giuffrè editore, 2001.

<sup>51</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 130.

razione fra i popoli e gli stati. Le minoranze escono dalla logica di mera pacificazione dei conflitti e di preventiva circoscrizione dei latenti focolai di instabilità politica, tipica delle tutele precedenti, per diventare un elemento dinamico indispensabile per lo sviluppo complessivo della società in cui vivono. Un cambio di prospettive di non poco conto per fare delle minoranze non più un oggetto da tollerare ma un fattore sociale attivo di promozione sociale per gli stati e per le realtà contermini<sup>52</sup>.

Scendendo nello specifico, nell'art. 1 si inserisce anche la valutazione della minoranza come gruppo sociale, in cui gli individui appartenenti a tali gruppi minoritari hanno il diritto di partecipare in maniera effettiva alle decisioni prese a livello nazionale e, se del caso, regionale che concernono la minoranza stessa – ovviamente compatibilmente con l'ordinamento interno (art. 1, comma 3)<sup>53</sup>.

Le linee guida di come questa discriminazione positiva dovrà prendere forma sono enunciati all'art. 4: lo stato è tenuto ad adottare misure atte a creare condizioni favorevoli per lo sviluppo della cultura, della lingua e delle tradizioni della minoranza (comma 2), a prevedere l'insegnamento anche nella lingua della minoranza (comma 3) e a promuovere la conoscenza della cultura della minoranza nel resto del paese (comma 4)<sup>54</sup>.

Formule queste che portano a superare delle nozioni puramente negative dei diritti, volte al diritto di esistere, ma non ad ottenere misure di sostegno, laddove la dichiarazione invece si riferisce espressamente a misure positive, da realizzarsi attraverso appropriate misure interne. Va rilevato che il documento lascia agli stati firmatari la libera facoltà di determinare se un gruppo etnico, religioso o linguistico costituiscono nella loro giurisdizione una minoranza, garantendo, anche attraverso formulazioni appropriate, allo stato così ampi margini di manovra. Nello stesso documento emergono i vincoli o punti saldi entro i quali concepire la tutela minoritaria: “Nulla in questa dichiarazione può farsi valere come contrario agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, tra cui la sovranità,

<sup>52</sup> Eva Pförtl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pförtl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed europa multicultural*, Istituto studi politici “S. Pio V”, Roma, 2003, pp. 19-20.

<sup>53</sup> Si veda la Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche. Tratta dal sito: [http://www.minoranzelinguistiche.provincia.tn.it/binary/pat\\_minoranze/Normativa\\_euroint/Dichiarazione%20sui%20diritti%20delle%20persone%20appartenenti%20alle%20minoranze%20nazionali%20o%20etiche.1115619799.pdf](http://www.minoranzelinguistiche.provincia.tn.it/binary/pat_minoranze/Normativa_euroint/Dichiarazione%20sui%20diritti%20delle%20persone%20appartenenti%20alle%20minoranze%20nazionali%20o%20etiche.1115619799.pdf) (Consultato il 2.8.2006).

<sup>54</sup> Ibid.

l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli stati" (art. 8 comma 4)<sup>55</sup>.

Un simile strumento pur non essendo di natura convenzionale o vincolante ha però il pregio, rappresentando una dichiarazione solenne di principi adottata dall'ONU, di conseguire sicuramente il cosiddetto effetto di liceità; cioè, se lo Stato si conforma ai principi in essa contenuti può corrispondere al diritto internazionale vigente, laddove chi non lo faccia è in sospetto, quantomeno di non corrispondervi e soprattutto è sempre latente la possibilità di non esser sostenuto a livello internazionale qualora fosse posta in causa la sua legittimazione da movimenti secessionisti interni. Il quest'ultimo caso, in presenza di politiche e legislazioni discriminatorie, il diritto all'autodeterminazione potrebbe prevalere rispetto al diritto dello Stato all'indipendenza sovrana e all'integrità territoriale, venendo pertanto a superarsi l'ardua distinzione che fa di una minoranza un popolo<sup>56</sup>. In tal modo la Dichiarazione "in alcune parti presenta un possibile sviluppo, dato che istituisce nuove norme, che come *lex ferenda* devono ancora esser accolte, quali normative generali del diritto"<sup>57</sup>.

### **Sviluppo della tutela giuridica delle minoranze nell'ambito regionale**

A livello europeo le attenzioni rivolte alle minoranze sono state in origine assai più generiche di quelle contenute nell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966. Già nella prima sessione del 1949, dedicata al progetto di Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il Consiglio d'Europa ritenne importante affrontare il tema delle minoranze nazionali. Il testo definitivo che ne scaturì, la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottata a Roma nel 1950, si limitava a garantire nell'art. 14 il divieto d'ogni forma di discriminazione di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinioni politiche o di altra natura,

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 160.

<sup>57</sup> Vladimir Đuro Degan, *Medunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Fiume, 2000, p. 56.



d'origine nazionale o sociale, di fortuna o di nascita, e d'appartenenza a una minoranza<sup>58</sup>. Nonostante, la stessa formulazione in inglese e francese del presente articolo non abbia contribuito ad eliminare i tanti dubbi legati all'interpretazione della norma in relazione ai diritti e alle libertà della I sezione della Convenzione, essa non rappresenta alcun principio di protezione delle minoranze, soprattutto per l'opinione condivisa dal Capotorti, che divieto di discriminazione non significa tutela delle minoranze, la quale richiede per potersi pienamente realizzare di alcune forme di "discriminazione positive"<sup>59</sup>.

Una conferma a questo provvedimento è fornita dal Trattato CE del 1957 che, all'art. 13 attribuisce al Consiglio europeo la facoltà di agire contro quelle misure che comportino "discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali". Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea dichiara a sua volta, all'art. 6, di aderire all'ampia tutela prevista dalla Convenzione europea per i diritti umani<sup>60</sup>.

È evidente che la tutela accordata alle minoranze era velatamente accennata e, in ogni caso, i provvedimenti e la protezione si limitavano ad un divieto di discriminazione negativa, senza prevedere l'azione delle autorità pubbliche volta a facilitarne lo sviluppo<sup>61</sup>.

Nonostante non si offrano in Europa modelli consolidati e univoci di tutela nei confronti delle minoranze (basti pensare a tal proposito a stati quali la Francia e il Belgio ad esempio, che non poco hanno pesato sulla disciplina riguardante la protezione delle minoranze), furono proprio gli avvenimenti del 1989 a produrre quella "concordanza" tra i paesi europei, a cui fece seguito una ipertrofia legislativa in materia. La necessità stessa di trovare idonee soluzioni al problema dei rapporti maggioranza e minoranza si è presto avvertita sullo scenario europeo al fine di mantenere la pace e la sicurezza in Europa, a causa del liberarsi, in forma spesso assolutista, del principio sovvertitore della nazionalità liberatosi a sua volta a seguito del venir meno del freno inibitore del partito comunista,

<sup>58</sup> Eva Pförtl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pförtl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 21.

<sup>59</sup> Idem, p. 22.

<sup>60</sup> Il trattato è disponibile in versione integrale dal sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>

<sup>61</sup> F. Capotorti, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, "Rivista internazionale dei diritti dell'uomo", V, gennaio-aprile 1992.

ove l'ideologia e l'apparato repressivo controllavano ed escludevano qualsiasi altro diverso principio politico.

Per dire la verità, le avvisaglie di un mutato clima in seno al continente europeo erano già riscontrabili nell'Atto finale di Helsinki, che pur nella logica della inviolabilità delle frontiere e dell'integrità territoriale degli Stati, riconosceva una tutela alle persone appartenenti alle minoranze nazionali. Il VII principio del Decalogo dichiarava: "Gli Stati partecipanti nel cui territorio esistono minoranze nazionali rispettino il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze, all'uguaglianza di fronte alla legge, offrano loro la piena possibilità di godere effettivamente dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e, in tal modo, proteggano i loro legittimi interessi in questo campo"<sup>62</sup>. Nella formula non veniva fatto riferimento alcuno ai diritti collettivi o al riconoscimento delle minoranze, ovvero, tale questione non poteva mettere a rischio l'accettazione di uno status quo in Europa, che chiudeva un capitolo di rivendicazioni territoriali<sup>63</sup>. "Tale intervento è stato uno dei più dirompenti della Carta di Helsinki operando tra i fattori determinanti dei movimenti di opinione pubblica che hanno posto in crisi le strutture autoritarie dei Paesi governati dal partito unico nell'Europa centro-orientale"<sup>64</sup> e "il punto di riferimento essenziale per le successive discipline adottate in tema di minoranze nelle nuove democrazie..."<sup>65</sup>.

I grandi cambiamenti prodottisi nell'Europa dell'Est spinsero i Capi di Stato o di governo per l'adozione della "Carta di Parigi per una nuova Europa", il 21 novembre del 1990.

La Carta, sorta di continuazione ideale dell'Atto di Helsinki, dove si dichiarava la fine dell'era delle contrapposizioni e delle divisioni in Europa, affermava i principi comuni della democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti fondamentali della persona e delle minoranze. Il tutto era reso possibile dal collasso politico, economico e sociale del socialismo reale e dei rapidi cambiamenti in corso negli ordinamenti dell'URSS e dei

<sup>62</sup> L'intero atto di Helsinki è scaricabile dal sito internet dell'OSCE: [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>63</sup> Eva Pfösl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfösl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 23.

<sup>64</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 160.

<sup>65</sup> Antonella Benazzo, *Normativa europea in tema di minoranze linguistiche*, in: Valeria Piergigli, *L'autocrazia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Cedam, Padova, 2005, p. 97.

paesi ad essa collegati, che portavano alla restaurazione di sistemi pluralistici e rappresentativi di partecipazione alla vita politica e a forme di liberalizzazione dell'economia<sup>66</sup>. Nella Carta di Parigi si proclama il rispetto dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali e delle persone appartenenti, e il diritto di esprimersi, di preservare e sviluppare la propria identità senza alcuna discriminazione e in piena uguaglianza di fronte alla legge<sup>67</sup>. Si afferma nel documento la legittimità del controllo politico internazionale sulle vicende delle minoranze sacrificando il principio della "non ingerenza negli affari interni di uno stato"<sup>68</sup>.

L'atto che più di tutti ha ampiamente svolto il contenuto di Helsinki è la "Dimensione umana" nel documento conclusivo di Copenhagen del 1990. Tale documento, antecedente alla Carta di Parigi, terminata senza una dichiarazione, consentì di fissare temi e obiettivi importanti, riconoscendo l'esigenza di migliorare l'attuazione degli impegni degli Stati e di rilanciare la collaborazione in materia.

Si tratta del documento più completo nel quale i diritti minoritari sono definiti come parte integrante dei diritti umani. In effetti, la parte IV dell'ampio documento è dedicata, entro il tema generale dei diritti fondamentali, alla condizione delle minoranze nazionali e ai diritti da attribuirsi ai loro membri, da assumersi come un aspetto dell'affermazione dei diritti umani, e con essa, costituire un fattore essenziale per conseguire la pace, la giustizia, la stabilità e la democrazia. Sembra oltremodo importante sottolineare che solo in un ordinamento politico fondato sulla supremazia del diritto e forte delle garanzie offerte da un potere giudiziario indipendente avrebbe potuto dare soluzione soddisfacente ai problemi posti dalla tutela delle minoranze<sup>69</sup>.

La tutela dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze non può non essere considerata un affare puramente interno degli stati, dato che il loro rispetto è imposto dall'inclusione di tali diritti nell'ambito dei diritti universali dell'uomo.

<sup>66</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 235.

<sup>67</sup> La Carta di Parigi è scaricabile dal sito: <http://www.osce.org>.

<sup>68</sup> Eva Pfössl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfössl, *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 26.

<sup>69</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 236.

Per quanto riguarda la completezza dei diritti assegnati ai gruppi minoritari, quindi si contemplan accanto ai diritti individuali anche quelli collettivi, è sufficiente pensare che dei 12 articoli riguardanti le minoranze nazionali presenti nella IV parte, ben 8 di questi verranno semplicemente ripresi dalla Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 1992. Similmente, dei sedici articoli che sottolineano i diritti minoritari nella Convenzione sulla protezione delle minoranze nazionali ben dieci echeggiano dal presente documento, rivelandosi una sorta di global minimum. Viene, pertanto, ribadita la volontà sia in sede regionale e sia in quella internazionale di non muoversi al di sotto di tali diritti, che vengono considerati degli standard minimi di tutela<sup>70</sup>.

Il presente documento è innovativo anche perché, nell'art. 35, indivi-

<sup>70</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 133.

Data l'importanza del documento ci sembra opportuno elencare i termini di tutela minoritaria previsti nel documento.

L'art. 31: "Le persone appartenenti a minoranze nazionali, hanno il diritto di esercitare pienamente ed effettivamente i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali senza discriminazioni di alcun genere e in piena eguaglianza dinanzi alla legge. Gli stati partecipanti adotteranno, ove necessario, misure necessarie allo scopo di garantire alle persone appartenenti a minoranze nazionali piena eguaglianza rispetto agli altri cittadini nell'esercizio e nel godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali."

L'art. 32: "L'appartenenza ad una minoranza nazionale costituisce una scelta propria di ciascuna persona e nessun svantaggio può derivare dall'esercizio di tale scelta. Le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno il diritto di esprimere liberamente, preservare e sviluppare la propria identità etnica, culturale e linguistica o religiosa e di mantenere e sviluppare la propria cultura in tutti i suoi aspetti, al riparo di ogni tentativo di assimilazione contro la loro volontà. In particolare esse hanno il diritto:

32. 1 di usare liberamente la propria madre lingua nella vita privata nonché in quella pubblica;

32. 2 di creare e conservare le proprie istituzioni, organizzazioni o associazioni educative e culturali e religiose, che possono richiedere contributi finanziari volontari e di altro genere, nonché assistenza pubblica, conformemente alla legislazione nazionale;

32. 3 di professare e praticare la propria religione, ivi compresi l'acquisizione, il possesso e l'uso di materiali religiosi, nonché di svolgere attività educative religiose nella propria lingua;

32. 4 di stabilire e mantenere liberi contatti fra loro nel proprio paese nonché oltre frontiera con i cittadini degli altri stati con i quali essi hanno in comune l'origine nazionale o etnica, il retaggio culturale o le convinzioni religiose;

32. 5 di diffondere, aver accesso e scambiare informazioni nella propria madre lingua;

32. 6 di costruire e mantenere organizzazioni o associazioni all'interno del proprio paese e di partecipare a organizzazioni internazionali non governative.

Le persone appartenenti alle minoranze nazionali possono esercitare e godere dei propri diritti individualmente nonché in associazione con altri membri del gruppo. (...)" Questi sono scaricabili dal sito: [http://www.regione.taa.it/biblioteca/normativa/Org\\_internazionali/Osce/Copenaghen%201990.pdf](http://www.regione.taa.it/biblioteca/normativa/Org_internazionali/Osce/Copenaghen%201990.pdf) (consultato il 2.12.2005).

dua nell'autonomia (delle amministrazioni locali) un possibile mezzo ai fini della promozione dell'identità delle minoranze nazionali, fruibile, e qui emerge la nota cautelare in seno alla norma, in specifiche circostanze storiche o territoriali, e in conformità alle politiche degli stati interessati<sup>71</sup>.

“Le minoranze sono considerate come gruppi umani destinatari di misure di protezione; tuttavia queste misure non possono essere tali da pregiudicare alcuni interessi fondamentali dello Stato, non dovranno alterare il principio di uguaglianza e non discriminazione nei confronti di altri cittadini dello Stato interessato: è un delicato equilibrio tra misure speciali e uguaglianza di condizione all'interno dell'intera società statale che si postula realizzato”<sup>72</sup>.

Non vengono però a stabilirsi in quali circostanze o con quali presupposti questi regimi dovranno essere disposti o quale sia il criterio per individuare gli ambiti territoriali ove sia il regime scolastico, sia il regime di uso della lingua nei rapporti con le pubbliche autorità siano da prevedersi<sup>73</sup>.

Le norme, pur essendo maggiormente definite rispetto a quelle della Dichiarazione ONU sui diritti degli appartenenti delle minoranze, sono sottoposte ad un meccanismo di controllo, a partire dal documento di Vienna sul “Meccanismo della Dimensione umana” della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), il quale verrà perfezionato in seguito nelle altre conferenze<sup>74</sup>.

Tale punto sarà svolto nella Conferenza di Mosca del 1991 e nella Decisione del Consiglio di Roma (1993) che condurrà al riconoscimento di una sorta di principio “di ingerenza attiva” negli affari interni di uno Stato con l'esclusione del principio di poter invocare il dominio riservato.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, pp. 162-163.

<sup>73</sup> Idem, p. 163.

<sup>74</sup> Silvo Devetak, *Manjine, ljudska prava i demokracija: međunarodna zaštita ljudskih i etničkih prava*, Osvobodjenje, Sarajevo, 1989, pp. 31-33 e in Ernest Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Obzorja, Maribor, 1977, p.143. Per una quindicina di anni la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) ha funzionato in modo particolare, senza strutture e senza istituzioni, ma con la semplice previsione di un calendario di incontro concertato nelle riunioni generali, teso a verificare gli impegni assunti. Dalla Carta di Parigi ha preso le mosse una progressiva istituzionalizzazione della CSCE, che da una semplice conferenza diplomatica è stata gradualmente trasformata in Organizzazione dotata di una propria autonomia e fisionomia istituzionale. Per una completa documentazione sulla CSCE/OSCE si veda Giovanni Barberini, *Dalla CSCE all'OSCE. Testi e documenti*, Napoli, 1995.

Si consentivano missioni di esperti in situazioni di crisi, anche senza il consenso dello Stato oggetto della procedura. Il meccanismo, adottato dal 1989 al 1993, nato espressamente per i paesi dell'Europa orientale, ha rappresentato uno strumento importante, soprattutto per i casi riguardanti gli stati OSCE non membri del Consiglio d'Europa, per i quali il meccanismo rappresenta l'unico strumento regionale di controllo del rispetto dei diritti umani, compresi quindi anche i diritti delle minoranze<sup>75</sup>. Esso ha rappresentato un forte segno della sensibilizzazione raggiunta dall'ordine internazionale circa l'esigenza di restaurare un corretto rapporto persona-società e cittadino-Stato, oltre che essere uno strumento che ha contribuito a smantellare, per quanto gli è stato possibile, soprusi e arbitri di nazionalismi spesso triviali e retrogradi.

L'OSCE è venuta progressivamente ad occupare una posizione parallela e complementare rispetto al Consiglio d'Europa. Mentre l'ultimo concentra la sua azione nella sfera giuridica (elaborazione di accordi, atti normativi vincolanti) e in quella giudiziaria (incentrata sulla Corte europea e sulla sua giurisdizione); l'organizzazione OSCE, invece, svolge un difficile cammino di accettazione dei principi alla base del Consiglio, ed è intesa ad assicurare la stabilità delle relazioni inter-europee, con metodi diplomatici per la prevenzione, la segnalazione tempestiva e la soluzione di tensioni, crisi o conflitti, anche derivanti da violazioni dei diritti umani e delle minoranze. Essa ha ritenuto preferibile svolgere funzioni operative, non ritenendo gli stati di dover elaborare nuove norme e concentrando l'azione sulla promozione del rispetto di quelli esistenti. Il sistema OSCE si è sempre di più distinto per la scelta di operare nell'ambito della prevenzione dei conflitti. In questo ambito di particolare rilievo è poi l'istituzione dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali, organo di grande originalità di concezione con funzioni plurime, prevista dal documento conclusivo della riunione di Helsinki del 1992, con il compito di individuare le aree di crisi più calde ed il potere di ricorrere a consultazioni in quei casi in cui ritiene in pericolo la pace e la sicurezza internazionali, nonché di indicare ipotesi di risoluzione in situazioni specifiche<sup>76</sup>. Il lavoro

<sup>75</sup> Eva Pfössl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfössl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 26.

<sup>76</sup> Per uno studio nel dettaglio sul funzionamento dell'OSCE si consiglia la lettura di Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, pp. 145-165.

dell'Alto commissario si basa su due principi fondamentali della diplomazia: la riservatezza e l'imparzialità, che gli garantisce un'azione indipendente da qualsiasi condizionamento, soprattutto dei kin-states interessati, che potrebbe influenzare l'imparzialità dell'operato, come a suo tempo successe con la Lega delle Nazioni, la quale si dimostrò incapace di arrestare il divampare del nazionalismo<sup>77</sup>. È importante fare presente che tutti le raccomandazioni e le proposte non costituiscono progetti di trattati e non hanno alcun valore vincolante. Questi rappresentano ad ogni modo una documentazione importante, essendo raccolti nel cosiddetto "rapporto annuale" e pubblicati dall'Ufficio del Segretario Generale dell'OSCE, che sottopone gli stati non conformi al giudizio internazionale e a quello dell'opinione pubblica<sup>78</sup>.

L'Ufficio per le Istituzioni democratiche e i Diritti umani, la seconda struttura in seno all'OSCE, costituisce il supporto organizzativo ed esecutivo per lo svolgimento di queste attività e svolge compiti preparatori, d'informazione, studio, documentazione e ricerca<sup>79</sup>.

Le questioni rientranti nel campo della dimensione umana sono portate regolarmente all'esame del Consiglio Permanente dell'OSCE che vi destina sessioni apposite e raggiunge le proprie determinazioni per consensus, riuscendo ad esercitare una significativa pressione politica<sup>80</sup>.

Nel suo insieme l'apparato di prevenzione e promozione, più che di controllo, elaborato dall'OSCE, oltre ad aver evitato embarghi economici o l'invio di forze di pace-keeping, che avrebbero richiesto ingenti spese economiche e militari, riscontrando il favore di pochi stati, ha conseguito risultati utili, i quali sono spesso passati in sordina, in presenza di una generale disponibilità degli stati a risolvere le situazioni conflittuali di maggioranza e minoranza. Ma si è arrestato di fronte a situazioni conflittuali gravi, come nell'ex-Jugoslavia.

Esso per sua natura costituisce un sistema di valutazioni complessivo di situazioni coinvolgenti gruppi minoritari, ma non è destinato a conside-

<sup>77</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 151-152.

<sup>78</sup> Eva Pförtl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pförtl, *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, pp. 26-27.

<sup>79</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 259.

<sup>80</sup> Ibid.

rare casi di singole violazioni che sono espressamente esclusi dal mandato dell'Alto commissario<sup>81</sup>.

Una presa di posizione, pertanto, che sortisca effetti politici di qualche rilievo per gli stati, come appare evidente da quanto detto sopra, non può passare attraverso l'OSCE, ma finisce per ricadere sul Consiglio d'Europa. Questo organo manifesta un carattere più costruttivo in questo campo all'origine di una tradizione radicata nel campo dei valori di libertà e di democrazia. Esso si propone "di conseguire una più stretta unione fra i suoi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il loro comune patrimonio e di favorire il loro progresso economico e sociale" (art. 1 del Trattato istitutivo)<sup>82</sup>, attraverso la predisposizione di convenzioni relative al diritto internazionale, alla procedura penale e ai diritti umani sia economici che sociali, sia civili che politici.

Su iniziativa del Consiglio d'Europa, il Consiglio dei ministri approvava a Strasburgo nel 1992 (entrato in vigore il 1 marzo 1998) un documento in forma di Convenzione: **la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie**. Questo documento, a differenza di quelli prodotti dall'OSCE, è destinato, oltre ad assurgere al ruolo di convenzione internazionale, ad essere introdotto negli ordinamenti interni, "laddove la legislazione degli Stati non abbia una sufficiente elaborazione, o tali comunque da concorrere con la legislazione interna in modo da limitarne la discrezionalità e servire da garanzia quanto ai suoi contenuti"<sup>83</sup>.

Si tratta di una convenzione multilaterale che privilegia l'approccio oggettivo al tema della tutela minoritaria. Il Comitato dei Ministri accantonò il progetto ben più efficace della cosiddetta Commissione Venezia, nato in seno ad un collegio di giuristi indipendente, organo consultivo del Consiglio d'Europa, preferendo accogliere un'azione legislativa più "morbida" dove ampia discrezione d'attuazione veniva lasciata agli stati firmatari, ma non idonea a costituire di per sé diritti soggettivi di cui siano titolari membri di minoranze<sup>84</sup>. Essa circoscrive il proprio ambito di applicazione alle lingue assai precisi – la lingua regionale o minoritaria è

<sup>81</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, pp. 259-260.

<sup>82</sup> Il trattato è disponibile in versione integrale dal sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>

<sup>83</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 165.

<sup>84</sup> Idem, p. 264.



considerata ogni lingua che sia tradizionalmente utilizzata in una parte del territorio di uno stato da cittadini di questo stato, i quali costituiscano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione, e che sia diversa dalla lingua ufficiale del medesimo stato, ad esclusione sia dei dialetti della lingua ufficiale che delle lingue dei migranti (art. 1)<sup>85</sup>. Ad ulteriore specificazione, il rapporto esplicativo della convenzione (art. 18) rileva che la “lingua regionale” è quella parlata in una parte limitata del territorio dello stato e della maggioranza ivi residente; mentre la “lingua minoritaria” è quella parlata da persone che non sono stanziate in uno spazio territoriale specifico ovvero da individui che, pur vivendo in un’area delimitata, costituiscono un gruppo numericamente inferiore alla popolazione della regione che parla la lingua maggioritaria dello stato. A tale distinzione tra lingue regionali e quelle minoritarie sotto il profilo della definizione non comporta alcuna diversità di trattamento giuridico. Viene ad acquisire importanza l’elemento territoriale: da un lato, “alle lingue territoriali non si applicano che mutatis mutandis i principi generali della Carta (cfr. art. 7, comma 5); dall’altro lato, le misure di protezione a favore delle lingue regionali e minoritarie non si estendono al di fuori dello spazio geografico in cui quelle lingue sono praticate”<sup>86</sup>, sia in ambito privato che pubblico.

La Carta omette anche qualsiasi definizione politico-sociale o etnica di lingua, poiché il suo scopo prioritario non è di tutelare le minoranze linguistiche, bensì di privilegiare la funzione culturale della lingua, lasciando ogni valutazione al singolo individuo che si esprime nella lingua propria. In tal modo è interessante osservare che il documento si riferisce esclusivamente a lingue regionali o minoritarie, individuate alla stregua dei parametri contenuti nell’art. 1, le quali non necessariamente coincidono con la lingua materna o lingua propria dei destinatari delle misure di tutela<sup>87</sup>.

Viene ribadita la necessità di un’azione efficace di promozione delle lingue regionali o minoritarie ai fini della loro salvaguardia; l’incoraggiamento all’uso orale e scritto, pubblico e privato, delle lingue regionali o

<sup>85</sup> Il trattato è disponibile in versione integrale dal sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>

<sup>86</sup> Valeria Piergigli, *Minoranze e lingue tra interpretazione e tutela giuridica*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L’autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, pp. 146-147.

<sup>87</sup> Idem, p. 146.

minoritarie; e la predisposizione di mezzi e strutture adeguate per l'insegnamento, l'apprendimento, lo studio, la ricerca riguardo alle lingue in questione (art. 7 par. 1).

La Carta obbliga gli stati contraenti ad eliminare le distinzioni, le restrizioni e le preferenze ingiustificate, ancora esistenti, volte a promuovere l'uso e l'uguaglianza di dette lingue (art. 7, par. 3). Tali azioni, sono presenti in un elenco assai minuzioso, riguardano l'istruzione e la giustizia, la pubblica amministrazione, l'informazione, la cultura, la vita economica e sociale e gli scambi transfrontalieri (artt. 8-14)<sup>88</sup>. La promozione della vita economica ancorata agli scambi transfrontalieri, sostenuti dall'Unione europea, va a costituire l'essenziale liceità in sede regionale alle aspettative minoritarie per una base economica, diritto da acquisirsi attraverso la necessaria elaborazione del legislatore nazionale.

La formulazione permette di adottare provvedimenti anche nei confronti di coloro che pur non conoscendo una determinata lingua regionale o minoritaria desiderino apprendere la storia e la cultura di quella lingua (cfr. artt. 7 comma 1, lett. g e 8, comma 1, lett. g) e, dall'altro canto, le misure adottabili nel settore dei mass media (art. 11) sono destinate a produrre effetti ben al di là dei confini in cui una lingua regionale o minoritaria è praticata, a tutto vantaggio dell'intera collettività<sup>89</sup>.

Un atteggiamento omissivo è stato riservato dagli estensori della Carta relativamente all'eventuale individuazione delle lingue meritevoli di tutela, così come ad una possibile categorizzazione delle stesse, e alla percentuale minima dei parlanti la lingua minoritaria o regionale necessaria a giustificare l'applicazione dei provvedimenti nel documento<sup>90</sup>. Si pone in rilievo oltre al riconoscimento formale della ricchezza delle lingue regionali o minoritarie, anche il rispetto dell'area geografica di diffusione di ogni lingua regionale o minoritaria e l'impegno a impedire che le divisioni amministrative ne ostacolino la promozione<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> Marina Mancini, *La tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, pp. 279- 280.

<sup>89</sup> Valeria Piergigli, *Minoranze e lingue tra interpretazione e tutela giuridica*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, pp. 147-148.

<sup>90</sup> Idem, p. 148.

<sup>91</sup> Marina Mancini, *La tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, p. 279.

Questo documento è stato ratificato dalla Croazia e dalla Slovenia, rispettivamente, nel novembre 1997 e nell'ottobre 2000, mentre l'Italia lo ha firmato nel 2000, ma non lo ha ancora ratificato<sup>92</sup>.

L'altro documento di grande importanza, di portata maggiore della Carta delle lingue regionali o minoritarie, con un ambito riguardante complessivamente la condizione delle minoranze, è la **Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze**<sup>93</sup> del 1995, entrato in vigore nel 1998. Si tratta del primo accordo multilaterale, aperto agli stati membri ed eventualmente non membri, avente ad oggetto la tutela delle minoranze nazionali in generale, avente valore di testo di riferimento generale in materia.

Il progetto della Convenzione, pur essendo molto avanzato, presenta un notevole equilibrio di soluzioni. Dall'art. 1 si prevede la protezione dei diritti delle minoranze come degli individui appartenenti ad esse e questa è considerata una componente fondamentale della protezione dei diritti umani<sup>94</sup>. L'articolazione della norma permette di inserire sia i diritti individuali che quelli collettivi nel novero dei diritti umani e come tale si colloca nel quadro della cooperazione internazionale. Alcuni giuristi sostengono che anche in questa normativa trovino ampio riconoscimento i diritti individuali degli appartenenti alle minoranze, "tralasciando riferimenti espliciti ai diritti collettivi in quanto tali, anche se il testo tende a stabilire una garanzia di esistenza delle minoranze nazionali come elementi riconosciuti della diversità europea"<sup>95</sup>.

Nella stesura definitiva del testo l'espressione "minoranza nazionale" veniva lasciata cadere proprio per la difficoltà a coagulare un consenso generale sulle formule definitorie e dalla intenzione di non impegnare aprioristicamente i governi, che restano liberi di riconoscere le minoranze esistenti nei rispettivi territori e di accordare loro il beneficio di una protezione speciale, rimediando all'omissione di una definizione del con-

<sup>92</sup> Dati riportati dal sito del Consiglio d'Europa (<http://conventions.coe.int>).

<sup>93</sup> Il trattato è disponibile in versione integrale dal sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>

<sup>94</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 166.

<sup>95</sup> Antonella Benazzo, *Normativa europea in tema di minoranze linguistiche*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, p. 94.

cetto insita nella Convenzione, in accordo con l'accordo programmatico della Convenzione.

L'art. 4 della presente coordina due aspetti fondamentali, specialità e uguaglianza, problema basilare affinché si considerino regimi di particolare favore o di sostegno per le minoranze: si dispone che ogni persona partecipante alla minoranza goda delle libertà godute da tutti gli altri cittadini, contemplando però, nel secondo paragrafo, l'adozione di misure speciali in favore delle minoranze o degli individui appartenenti, diretta a promuovere l'uguaglianza tra loro e il resto della popolazione e a prendere in considerazione condizioni loro specifiche, non sarà considerata un atto di discriminazione; quindi la misura speciale riequilibrante non è da ritenersi discriminatoria<sup>96</sup>.

Senza entrare nell'ampia schiera delle previsioni di diritti rimane importante da considerare il fatto che la Convenzione europea collega i diritti scolastici o i diritti all'uso della lingua nei rapporti con le pubbliche autorità al presupposto di una consistente presenza, quando una minoranza raggiunga una percentuale sostanziale della popolazione di una regione o della popolazione totale; quale sia, però, questa "sostanziale percentuale" della popolazione, o globale, o di una regione, la convenzione non specifica, anche se il significato del termine è abbastanza chiaro, deve essere una misura rilevante non di scarsa consistenza<sup>97</sup>. Agli stati contraenti è, d'altro canto, fatto divieto di prendere misure che modifichino le proporzioni della popolazione, nelle parti del territorio in cui sono insediate minoranze nazionali (art. 16). Importante anche l'art. 18 che incoraggia gli stati contraenti a concludere accordi bilaterali e multilaterali con altri stati, in particolare con quelli limitrofi, aventi ad oggetto la protezione delle rispettive minoranze nazionali. Il Trattato italo-croato sui diritti delle minoranze del 1996 si colloca in questo contesto, anche se concluso prima dell'entrata in vigore della Convenzione<sup>98</sup>.

Gli artt. 20-23 affrontano la questione degli obblighi degli appartenenti alle minoranze (art. 20), senza statuire tuttavia un principio di lealtà

<sup>96</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 166.

<sup>97</sup> Idem, p. 167.

<sup>98</sup> La Convenzione è entrata in vigore per la Croazia il 1 febbraio del 1998, per l'Italia il 1 marzo e per la Slovenia il 1 luglio dello stesso anno. Si vedano i dati del sito del consiglio d'Europa (<http://conventions.coe.int>).

particolare nei confronti dello stato in cui risiedono. Misure quest'ultime volte a tranquillizzare gli Stati firmatari (di fronte alla potenziale minaccia del diritto all'autodeterminazione, della secessione) e non di carattere condizionale per i diritti stabiliti nelle disposizioni della Convenzione<sup>99</sup>.

La Carta delle lingue minoritarie e la Convenzione-quadro<sup>100</sup> sulle minoranze nazionali esprimono il consenso giuridico europeo sui requisiti minimi da rispettare da parte degli stati membri nei confronti delle minoranze presenti sul loro territorio, nello spirito di una società europea che coltiva le sue differenze come contributo alla stessa identità e all'unità dell'Europa<sup>101</sup>.

Tuttavia rispetto alla Convenzione che pur nelle sue formule elastiche, ovvero prevedendo nelle materie più sensibili l'obbligo assunto dagli stati di sforzarsi di raggiungere un risultato a determinate condizioni, costituisce un regime unitario e indivisibile, al quale non sono previste riserve, "la Carta si propone come un atto a contenuto variabile e flessibile, inteso a conseguire con diversi gradi di intensità, che consentono una più ampia partecipazione, il soddisfacimento di diritti la cui concreta portata e attuazione è riconosciuta suscettibile di una varietà di soluzioni. Con questa struttura essa può evitare le formule ottative, le cautele e le condizioni discrezionali apposte nella Convenzione quadro per garantire agli Stati contraenti avversi impegni ritenuti troppo gravosi in determinate situazioni"<sup>102</sup>.

"La differenza di formulazione e di portata degli obblighi tuttavia non produce conflitti tra i due atti nei casi in cui si sovrappongono, per gli Stati parti di entrambi, per la clausola di flessibilità contenuta nell'art. 22 della

<sup>99</sup> Jens Woelk, *La tutela giuridica delle minoranze: modelli, strumenti e prospettive*, in: Eva Pförtl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, pp. 91-92.

<sup>100</sup> La Convenzione non ha trovato l'adesione di Paesi come il Belgio e la Francia; quest'ultima, negando l'esistenza al suo interno di minoranze nazionali, dichiara di affidare la tutela della diversità alla fruizione dei diritti umani e delle libertà fondamentali; il Belgio, che rifiuta di assimilare alle minoranze nazionali i gruppi linguistici, prevede la tutela della diversità che affida ad un elaborato sistema normativo e istituzionale. In: Idem, p. 29. Si veda per la questione belga: Robert Senelle, *Il Belgio federale*, in: Antonio D'Atena (cur.), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994.

<sup>101</sup> Antonella Benazzo, *Normativa europea in tema di minoranze linguistiche*, in: Valeria Piergigli (cur.) *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Cedam, Padova, 2005, pp. 104-105.

<sup>102</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 255.

Convenzione quadro, intesa a far salvo il regime più favorevole discendente da legislazioni interne o altri atti internazionali”<sup>103</sup>.

### ***L’Unione europea e la tutela delle minoranze***

L’Unione europea considera il rispetto e la tutela delle minoranze come uno dei criteri politici per l’adesione di nuovi stati membri all’Unione, ma tale indicazione non è mai stata recepita in norme giuridiche di diritto primario, e non sembra questo possa avvenire in un prossimo futuro, dato che una tale normativa darebbe adito ad una condizione giuridica vincolante per tutti gli stati. Tale resistenza a un tale scenario da parte di quest’ultimi è in parte dovuta al fatto che la tematica delle minoranze nazionali tende a convergere ed a esprimersi attraverso formule di articolazione territoriale delle funzioni di governo con quella della forma degli stati e degli assetti delle loro relazioni<sup>104</sup>.

Già nel 1977 i tre organi politici della Comunità europea ossia il Parlamento, il Consiglio e la Commissione avevano adottato una dichiarazione comune in base alla quale le istituzioni comunitarie si sono impegnate a rispettare “nell’esercizio dei loro poteri e perseguendo gli obiettivi delle Comunità europee” tali diritti, “quali risultano in particolare dalle Costituzioni degli Stati membri nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950”<sup>105</sup>. Si trattava di un atto assunto di fronte all’opinione pubblica, ma non un impegno assunto in modo da consentire l’eventuale “giustiziabilità” dei diritti lesi<sup>106</sup>.

Il Trattato di Maastricht entrato in vigore il 1.11.1993, contiene delle specifiche norme sui diritti umani (art. F, ora art. 6, paragrafo 2), ma solo nell’art. 151 ritroviamo un generico obbligo verso le minoranze per gli stati membri di rispettare la “diversità nazionale e regionale”<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Idem, p. 254.

<sup>104</sup> Eva Pfössl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfössl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici “S. Pio V”, Roma, 2003, pp. 29-30.

<sup>105</sup> Il trattato è disponibile in versione integrale dal sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>

<sup>106</sup> Eva Pfössl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfössl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici “S. Pio V”, Roma, 2003, p. 30.

<sup>107</sup> Il trattato è disponibile in versione integrale dal sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/Com->

Il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1 maggio 1999) ha completato il classico divieto di discriminazione in base alla nazionalità ed al sesso con l'introduzione di altri ambiti assai rilevanti per le minoranze come la razza, l'origine etnica e la religione che costituiscono la base per "provvedimenti opportuni" al fine di combattere tali discriminazioni.

A partire da Copenhagen nel 1993, a seguito dei grandi cambiamenti ad Est, si originò in seno al Consiglio europeo un diverso orientamento tendente ad un allargamento verso Est, rispetto alla precedente volontà di attuare una politica di associazione del Trattato di Maastricht. Le condizioni per l'adesione dei nuovi stati sancite dalla dichiarazione del Consiglio di Copenhagen, i cosiddetti criteri di Copenhagen, si ispiravano alle norme OSCE sulla necessità, da parte degli stati democratici, di garantire i diritti umani e di proteggere le minoranze. L'UE ha introdotto "il rispetto per e la tutela delle minoranze" come criterio per l'adesione di nuovi membri, riconoscendo alle norme OSCE la migliore applicazione degli standard internazionali.

Il nuovo accento posto sui "diritti di gruppo" fu evidente anche nelle Opinioni della Commissione arbitrale Badinter, istituita nel 1991 al seguito della crisi della Jugoslava e ripresa nella Dichiarazione dai Ministri degli esteri dell'EU sulle linee guida di riconoscimento dei nuovi stati nell'Europa orientale e delle ex-Repubbliche sovietiche e nella Dichiarazione sulla Jugoslavia, del 16 dicembre 1991, che subordinava il riconoscimento, tra l'altro, alle "garanzie per i diritti dei gruppi etnici e nazionali e delle minoranze, nel rispetto degli impegni sottoscritti nel quadro della CSCE. Nel fare ciò si istituiva, con la procedura dell'art. 7 del Trattato di Nizza<sup>108</sup>, un controllo sulla permanente corrispondenza di tutti gli Stati membri a detti principi, operante nei confronti di ciascuno in situazioni di allarme<sup>109</sup>.

mun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA

<sup>108</sup> Nel dicembre del 2000 a Nizza, il Consiglio Europeo adottava la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sancendo i principi di non-discriminazione e del rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche (artt. 21-22). Il principio della diversità che può dirsi connotato alla stessa esistenza del sistema comunitario, in quanto fondato sull'unione di più stati nazionali. Questo principio, insieme alla sicurezza e alla solidarietà, rientra ormai tra gli ideali di politica costituzionale tradotti in altrettanti concetti guida delle più recenti riflessioni in ordine a qualsiasi riforma costituzionale. Antonella Benazzo, *Normativa europea in tema di minoranze linguistiche*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L'autocrazia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Cedam, Padova, 2005, p. 99.

<sup>109</sup> Giorgio Conetti, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè editore, Zibello (Pr.), 2004, p. 242.

Veniva così a prendere forma per i nuovi paesi candidati uno standard normativo e di tutela molto più elevato di quello imposto all'interno dell'UE, agli stati già membri. "Al termine del primo processo di allargamento non compaiono segni che possano incrinare l'iniziale impressione che la tutela dei diritti delle minoranze nell'unione sia piuttosto un articolo d'esportazione più che di consumazione interna"<sup>110</sup>. Su questo punto molti possono intravedere un'estensione della legislazione "d'anti-discriminazione" dell'UE, un chiaro risultato della politica interna, per la protezione delle minoranze esterne ad essa, basata sui criteri di Copenhagen<sup>111</sup>.

Tuttavia, va riferito che l'evidente sproporzionalità tra vecchi membri e nuovi è da considerarsi frutto di un tentativo di riconciliazione tra due contrastanti concezioni della democrazia liberali: la prima poneva l'accento sull'impegno al rispetto reciproco e alla neutralità (democrazia, stato di diritto, diritti umani); la seconda era invece rivolta al riconoscimento delle differenze e dei diritti di determinati gruppi (rispetto per e tutela delle minoranze). In secondo luogo all'interno dell'EU non esistevano degli standard per il riconoscimento dei diritti legati a determinati gruppi minoritari e la prassi seguita dai vari stati membri è fortemente differenziata, e di conseguenza la base giuridica per la produzione di norme in materia era particolarmente labile<sup>112</sup>.

La tensione delle due correnti di pensiero relativamente alla questione della tutela delle minoranze trova conferma nel consolidarsi del diritto primario nel Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1 maggio 1999)<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> De Writte, *Politics versus law*, 2002, p. 13 in Gabriel N. Toggenburg, *Minority protection in a supranational Context: Limits and Opportunities*, in: Gabriel N. Toggenburg (cur.), *Minority protection and the enlarged European Union: the way forward*, Local Government and Public Service Reform Initiative /Open Society Institute, Budapest, 2004, p. 8

<sup>111</sup> Ecco, in sintesi, i criteri da rispettare per poter essere ammessi in Europa (i "criteri di Copenhagen"):

- criterio politico: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze;
- criterio economico: l'esistenza di un'economia di mercato vitale nonché la capacità di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato all'interno dell'Unione Europea;
- criterio giuridico: recepimento dell' "acquis comunitario". E' la capacità di rispettare l'insieme delle regole che reggono l'edificio comunitario e di realizzare gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria. Tratto dal sito:[http://europa.tiscali.it/futuro/europa/200212/storia\\_allargamento.html](http://europa.tiscali.it/futuro/europa/200212/storia_allargamento.html) (Consultato il 1.8.2006).

<sup>112</sup> Eva Pfössl, *Il ritorno del multiculturalismo*, in: Eva Pfössl (cur.), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Istituto studi politici "S. Pio V", Roma, 2003, p. 34.

<sup>113</sup> Il trattato è disponibile in versione integrale dal sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA> (Consultato il 1.8.2006).



Quest'ultimo, al nuovo art. 6, ha recepito tutti i criteri di Copenhagen, ovvero sia di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, come preconditione vincolante per ogni Paese candidato all'adesione. Questi sono pertanto diventati gli elementi fondanti dell'EU, ad eccezione della tutela delle minoranze che, seppur diventato uno dei criteri politici per l'adesione, non è stato mai recepito in norme giuridiche del diritto primario.

Gli strumenti di tutela minoritaria sono quindi strettamente legati ad una definita dimensione territoriale e pertanto non tutte le disposizioni di tutela possono ritenersi automaticamente valide anche nei confronti del livello comunitario, dovendosi confrontare con una dimensione pluralista. Oggi, in caso di conflitto tra norme promozionali e ordinamento comunitario, non solo devono essere tenuti in considerazione le libertà fondamentali del trattato, ma anche l'obbligo di riconoscimento e mantenimento delle differenze culturali e i nuovi divieti di discriminazioni che si ricavano anche dalla Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000). Questa prevede all'art. 21 un lungo elenco di divieti di discriminazione (tra cui il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, la lingua, la religione e l'appartenenza ad una minoranza nazionale) ed all'art. 22 l'obbligo per l'Unione di "rispetta(re) la diversità culturale, religiosa e linguistica"<sup>114</sup>.

Tra gli accordi a carattere regionale in cui partecipano Italia e Slovenia, chiamati per altro a ratificarlo, e si spera prossimamente anche la Croazia, vi è il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa<sup>115</sup> firmato a Roma il 29 ottobre del 2004.

Il trattato colloca la tutela dei diritti delle minoranze tra i valori fondanti dell'Unione: all'art. I-2 dispone che l'Unione si fonda, tra l'altro, sul "rispetto dei diritti umani compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza". Da questo punto di vista, il nuovo Trattato costituzionale segna un progresso rispetto al Trattato sull'Unione Europea, il quale all'art. 6 par. 1 indica tra i principi su cui si fonda l'Unione, il "rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", senza nulla aggiungere<sup>116</sup>. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, consultabile nel sito dell'Unione Europea <http://www.europa.eu.int> (Consultato il 1.8.2006).

<sup>116</sup> Marina Mancini, *La tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia*, in: Valeria Piergigli (cur.), *L'autocrazia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume, Dalmazia*, Cedam, Padova, 2005, p.284.

dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e della parità tra donne e uomini.

Nell'art I-3 dedicato a fissare gli obiettivi dell'Unione: "Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo". Quindi, compare solo il proposito di rispettare la diversità culturale e linguistica, mentre nel secondo comma cade ogni riferimento esplicito ad eventuali azioni positive riservate unicamente allo sviluppo di un generico "patrimonio culturale europeo". La competenza a vigilare sul rispetto di queste disposizioni non è stata espressamente attribuita in via esclusiva alla Corte di Giustizia, salvo il riconoscimento del valore prevalente della giurisprudenza comunitaria nell'applicazione dei trattati e degli atti adottati per la loro applicazione. Altri riferimenti si ravvisano nel principio di discriminazione fondato, tra l'altro, sulla lingua e sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, e nell'art. II-82 che riprende il principio del rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica. Nemmeno sono innovative, in tal senso, le disposizioni degli artt. I-10 e III-128 che limitano il diritto di ogni cittadino dell'Unione di rivolgersi alle istituzioni comunitarie utilizzando le sole lingue ufficiali della Costituzione.

Inoltre, ciò che può essere considerato implicito nel Trattato sull'UE è il fatto che i diritti degli individui appartenenti a gruppi minoritari possono essere sussulti sotto l'ampia categoria dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il nuovo Trattato costituzionale contempla un meccanismo d'allarme e un meccanismo di censura per i casi in cui i valori fondanti dell'EU, tra cui i diritti delle persone appartenenti alle minoranze, siano, rispettivamente, gravemente minacciati o persistentemente violati da uno stato membro. Entrambi i meccanismi sono mutuati, sia pure con alcune modifiche di carattere procedurale dall'art. 7 del Trattato dell'Unione europea. Purtroppo entrambi i meccanismi sopra elencati non sono invocabili quando siano minacciati singoli diritti individuali, ma soltanto quando vi sia un rischio di violazione o una violazione del valore del rispetto dei diritti degli individui appartenenti a gruppi minoritari in quanto tali. È necessario perciò che si prospettino o siano compiute violazioni macroscopiche dei diritti in parola affinché i suddetti meccanismi possano essere attivati<sup>117</sup>.

<sup>117</sup> Idem, pp. 284-285.

Si può, pertanto, concludere che anche la Carta fondamentale si muove nel senso di una sostanziale continuità con l'atteggiamento di cautela e circospezione che ha fin qui caratterizzato le scelte europee in campo minoritario.

## Conclusioni

Il problema della tutela delle minoranze nell'ordinamento giuridico a livello internazionale ha evidenziato un comportamento del legislatore che potremmo dividere complessivamente in tre periodi storici, caratterizzati a loro volta da un preciso orientamento verso le tematiche minoritarie.

Durante il primo di questi periodi che comprende l'età moderna, la tutela delle minoranze venne a tutti gli effetti integrata nei trattati internazionali, riguardando clausole a tutela delle comunità religiose.

Il secondo di questi periodi può essere fatto partire dall'Atto del Congresso di Vienna del 1815 nel quale comparve la formulazione di minoranze nazionali che andarono a sostituirsi a quella di minoranze religiose nel conferimento dei diritti di libertà civile e politica e di non discriminazione. Tale cambiamento sarà confermato successivamente anche dal Congresso di Berlino (1876), che confermerà la lenta ma progressiva presa del nazionalismo nel cambiamento delle identità e fedeltà sul continente, le quali matureranno lungo tutto il corso del diciannovesimo secolo per affermarsi pienamente in tutti gli strati della popolazione nel ventesimo secolo. Si pose da allora in evidenza un principio avente un importante posto nelle relazioni internazionali, tutt'ora vigente ed operante, che sostituirà la formula medievale del *cujus regio ejus religio* per quella *cujus regio ejus natio*<sup>118</sup>.

I diritti concessi alle minoranze nazionali al pari di quelli religiosi venivano considerati come il prezzo da pagare per l'acquiescenza delle grandi potenze ai cambiamenti di confine dovuti alla nascita dei nuovi stati nei Balcani.

Il terzo periodo è da circoscrivere al periodo successivo alla fine della prima guerra mondiale. La caduta dei grandi imperi, Austria, Russia, Germania, portò a ridisegnare la cartina politica dell'Europa centro-

<sup>118</sup> Jennifer Jackson Preece, *National minorities and the European Nation/States System*, Clarendon press, Oxford, 1998, p. 172.

orientale per l'istaurarsi di nuovi stati-nazione, nati al seguito dell'affermarsi del principio di autodeterminazione in sede internazionale. Fu avvallata la politica, sostenuta dalle potenze vincitrici, dei trasferimenti di popolazioni tra stati, aventi come finalità proprio quella di raggiungere la massima omogeneità etnica all'interno degli stessi. Alle minoranze rimaste fu concessa la garanzia di tutela internazionale dei rispettivi diritti sotto l'egida della Lega delle Nazioni, la quale ebbe il compito di garantire la stabilità del sistema venutosi a creare nel dopoguerra, evitando l'effetto destabilizzante delle rivendicazioni delle minoranze sugli stati. Il fallimento della politica della Lega delle Nazioni dimostrò non solo la debolezza del meccanismo di difesa dei diritti minoritari, ma manifestò anche quanto il problema delle minoranze poteva essere strumentalizzato, attraverso l'agitazione dei nazionalismi da parte degli "kin-states", contro l'organizzazione stessa per perseguire finalità che miravano ad erodere o meglio smantellare lo status quo di cui essa era il massimo garante.

All'indomani del secondo conflitto mondiale, l'esperienza della Lega delle Nazioni ebbe una notevole ripercussione sull'atteggiamento nei confronti delle minoranze in ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Prevalse una ridefinizione in ambito internazionale della questione minoritaria, meno vincolante per gli stati, in termini di rispetto da parte degli stati delle garanzie di libertà civile e politica, ovvero agli stati veniva richiesto di rimuovere qualsiasi barriera di discriminazione basata sulla diversità razziale, linguistica, religiosa, etnica, etc.

La volontà di considerare il problema dei diritti minoritari come diritti umani, quindi individuali, evitante contraddizioni tra l'autodeterminazione nazionale e la sovranità degli stati esistenti<sup>119</sup>, evadendo qualsiasi riconoscimento ai diritti collettivi, propri delle minoranze, legittimò politiche d'assimilazione, data l'assenza di sistemi basati su trattamenti differenziati necessari al mantenimento dell'identità minoritaria, il tutto a favore di una concezione che metteva in antitesi sovranità statale e conferimento di diritti particolari, visti come anticamera alle velleità secessionistiche minoritarie.

La fine della guerra fredda in Europa è andata, invece, a coincidere con una nuova fase storica nella tutela delle minoranze. La necessità di contrastare l'ondata di instabilità internazionale seguita al disfacimento

<sup>119</sup> Idem, p. 169.

dell'URSS e alla tragedia dei massacri interetnici nella Jugoslavia hanno riproposto l'urgenza di creare una normativa a cappello che potesse ergersi a sistema di diritti internazionale delle minoranze valida per tutti gli stati. Inizialmente tale sistema di regole è stato rivolto solo verso gli stati dell'Est, ma non è stato mai imposto a scapito della volontà unilaterale di qualsivoglia organizzazione internazionale o regionale, garantendo il rispetto della piena sovranità interna degli stati. L'ipertrofia legislativa a cui è stato oggetto l'argomento, non scevra da sovrapposizioni e da un certo caos normativo, dimostra quanto la vecchia Europa, in particolar modo, si trovasse impreparata dagli eventi e cercasse, attraverso criteri ben definiti d'adesione all'UE, di contrastare tensioni etniche promosse da "democrazie"<sup>120</sup> dell'Europa orientale con limitata esperienza democratica e dal complesso quadro etnico. In tal modo è prevalsa una politica concertata tra i nuovi stati democratici dell'Est e l'altra Europa. Sulle questioni dei diritti umani e delle minoranze si è cercato, in altre parole, di tessere un dialogo costruttivo rispettante dei principi fondamentali degli stati. Tale modo di operare ha permesso ai nuovi stati di vedere nelle Istituzioni europee dei reali garanti della sicurezza e dell'ordine internazionale, avallando iniziative e meccanismi come quelli della OSCE, i quali, soprattutto data la loro imparzialità, si sono dimostrati mediatori sostanzialmente efficaci ed affidabili nelle questioni interetniche interne agli stati.

<sup>120</sup> *Democrazia* è il termine usato dallo scrittore bosniaco Predrag Matvejević, durante la conferenza sulle «*Convivenze*» tenutosi a Pola il 17 dicembre, per indicare quegli stati, soprattutto dell'Europa dell'Est, in cui democrazia e totalitarismo si sono sposati in uno strano connubio, che dietro ad un populismo militante hanno spesso negato la stessa libertà dei diritti civili e politici dei loro cittadini.

## **SAŽETAK**

*MANJINE: RAZVOJ MEĐUNARODNIH I REGIONALNIH PRAVNIH OBILJEŽJA OD NJIHOVOG POJAVLJIVANJA U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA* – U eseju je predstavljen razvitak međunarodnih i regionalnih obilježja manjina počevši od njihovog pojavljivanja u međunarodnim odnosima. Usprkos nedostatku univerzalno priznate pravne definicije manjine, čemu je pravna znanost pokušala valjano doprinijeti (mislimo na Capotortija i Siglera), razvile su se politike koje su podržavale manjine.

Ni danas nije nužno potrebna definicija manjine kako bi nastao pravni statut za zaštitu i promicanje manjinskih prilika.

## **POVZETEK**

*MANJŠINE: RAZVOJ NORMATIVNIH OKVIRJEV V MEDNARODNEM IN LOKALNEM MERILU OD TRENUTKA KO SO SE POJAVILE V MEDNARODNIH ODNOSIH* – V razpravi je predstavljen razvoj normativnih okvirjev manjšin v mednarodnem in lokalnem merilu od takrat ko so postale aktivni člen odnosov.

Še do danes ni splošne pravne definicije za manjšino, čeprav ji je pravna stroka poskušala pripisati pomembno veljavnost (Capotorti, Sigler).

Ne glede na situacijo se je razvila politika podpore, ki izraža željo po prepoznavanju in definiranju pravnega položaja, ki bi ščitil in razvijal manjšinsko okolje.