

SULLA PROBLEMATICHE ASSENZA DI UNA DEFINIZIONE GIURIDICA VINCOLANTE E UNIVERSALMENTE RICONOSCIUTA DI MINORANZA E SULLE SUE ANNESSE IMPLICAZIONI IN DIRITTO INTERNAZIONALE

FRANCESCO CIANCI*
Spezzano Albanese (Cosenza)

CDU 341:323.1
Saggio scientifico originale
Aprile 2010

Riassunto: La mancanza di una definizione giuridica vincolante e universalmente riconosciuta di minoranza apre delle problematiche alquanto complesse nell'ambito della tutela dei diritti dei gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi. L'assenza di una definizione del lemma in questione, infatti, non permette di inquadrare con precisione le minoranze quali soggetti di diritto e detta lacuna comporta, da un lato, problemi concernenti la concessione di diritti collettivi ai gruppi in quanto tali e, dall'altro, si lega a temi più vasti e spinosi quali il diritto di autodeterminazione. L'autore, pur mettendo in luce il fatto che detta assenza non ha comunque precluso l'implementazione di strumenti e tecniche giuridiche volte a garantire una protezione ai gruppi minoritari, tuttavia, giunge alla conclusione circa la necessità di una definizione giuridica e universalmente riconosciuta del termine minoranza in diritto internazionale che ne circoscriva i soggetti e i loro diritti e ne salvaguardi la loro protezione a dispetto di criteri arbitrari e fin troppo spesso tesi alla convenienza delle politiche nazionaliste degli Stati in cui le minoranze risiedono.

Parole chiave: minoranze, popoli, popoli indigeni, diritto all'autodeterminazione, diritti collettivi, principio di eguaglianza, principio di non discriminazione, diritto internazionale ed europeo.

* Francesco Cianci (Firenze 1976), laureato in Scienze Politiche alla "Cesare Alfieri" dell'Università degli Studi di Firenze. Specialista in diritto delle minoranze, ha collaborato e collabora con diversi enti tra cui *Biblos* della Biblioteca Comunale "G. Schirò" di Piana degli Albanesi (Palermo). Studia Scienze Religiose presso l'ISSR "S. Francesco di Sales" di Cosenza, associata alla Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale di Napoli, ove si occupa del problema delle minoranze religiose, del principio di tolleranza e della libertà religiosa.

1. Cenni e antefatti storico-giuridici sulla problematica posta in epigrafe

Nonostante qualcuno abbia ipotizzato tecniche di tutela giuridica a favore dei gruppi minoritari già in alcuni antichi istituti del diritto greco e romano nonché in alcuni episodi posti a favore delle popolazioni cristiane dei territori ceduti dall'Impero¹ e sebbene la problematica delle minoranze abbia conosciuto nel panorama delle relazioni internazionali una sua prassi costante a partire dal XV secolo nel contesto delle Guerre di Religione², trovando un lento ma progressivo sviluppo dapprima nel Con-

¹ In modo particolare R. REDSLOB, "Le principe des nationalités", in *Recueil des Cours*, 37, 1931, pp. 1-82 ha sostenuto la tesi che le prime forme di trattamento giuridico nei confronti dei gruppi minoritari siano rinvenibili nello *ius romanorum* e precisamente nella figura del *Praetor peregrinus* istituito intorno al 246 a.C. e in alcuni trattati (come quelli commerciali con Cartagine) in virtù dei quali venivano garantiti agli stranieri il libero esercizio dello *ius civile*. In verità, ad un esame più approfondito, ci sembra che la funzione di tali trattati e, soprattutto, del *Praetor peregrinus* non assumessero una valenza giuridica nei confronti di (eventuali) gruppi minoritari, in quanto, da un lato, gli accordi in questione avevano come scopo ultimo quello di assicurare una mera funzione commerciale e, dall'altro, al *Praetor* spettava l'esercizio della giurisdizione nelle controversie tra cittadini romani e stranieri ovvero tra stranieri in ragione dei trattati commerciali. Tale magistratura, infatti, non fu istituita allo scopo di soddisfare le esigenze di tutela giuridica nei confronti di (eventuali) gruppi minoritari, né in ragione della libertà di esercizio di culto, bensì la relativa esigenza di Roma di garantire, all'indomani della vittoria su Cartagine, l'incremento dei rapporti economici e commerciali con le popolazioni straniere nel Mediterraneo. Alle stesse conclusioni a cui siamo giunti con riguardo alla figura del *Praetor peregrinus* possiamo considerare l'istituto greco della *procsenia*. Anche in questo caso, la finalità non era quella di proteggere determinati gruppi minoritari ovvero gruppi di persone legate allo Stato, bensì sudditi di potenze straniere, liberamente soggiornanti in entità politico-amministrative differenti da quella originaria e (quasi) sempre per motivi strettamente legati a rapporti politico-commerciali. Allo stesso modo non possono essere considerati come tentativi di tutela delle minoranze nemmeno due episodi verificatisi nel periodo del Basso Impero, quali la *lettera imperiale* scritta nel 333 da Costantino al Re di Persia Shapur II con la quale raccomandava la protezione dei cristiani in quel Paese o il *permesso* accordato nel 454 da Genserico, Re dei vandali, su espressa richiesta dell'Imperatore Valentiniano III al momento della cessione a favore del primo dei territori dell'Africa Proconsolare, della Bizacene e di parte della Numidia, affinché i cattolici potessero eleggere liberamente un proprio Vescovo nell'Episcopato di Cartagine. In entrambi i casi – come ha sottolineato P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze nella sua evoluzione storica*, Esi, Napoli 2002, p. 2 – «l'interessamento imperiale non era basato su alcun trattato che lo giustificasse, ma testimoniava semplicemente l'affermarsi di un vincolo di solidarietà spontanea tra i gruppi appartenenti alla stessa confessione religiosa», in un periodo storico in cui i conflitti di religione andavano incrementandosi. Lo stesso dicasi per quanto riguarda le *Capitolazioni* dell'aprile del 1543 firmate da Francesco I e Solimano il Magnifico in quanto tale accordo mirava a proteggere gli interessi francesi e non i sudditi del Sultano.

² Il primo atto in cui si ravvisa una protezione a favore dei gruppi tendenzialmente permanenti è il *Trattato di Passau* del 15 agosto 1552 (cfr. sic M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua, di religione nel diritto internazionale*, Bocca, Torino 1931, p. 11) concluso tra l'Imperatore Carlo V e il Principe di Sassonia Maurizio e i suoi Alleati, con il quale fu consentito ai membri della confessione

gresso di Vienna del 1815³ e poi, all'indomani della Prima Guerra Mondiale, con la creazione di un vero e proprio regime internazionale in seno

protestante di partecipare normalmente alle elezioni per la carica di Assessore presso il Tribunale dell'Impero. Questo accordo venne ribadito successivamente nella *Pace di Augusta* del 25 novembre 1555, la quale, oltre a segnare il definitivo tramonto del Sacro Romano Impero, traccerà con più attenzione il principio della libertà religiosa. Il Trattato non si soffermerà solo su alcune prerogative di carattere meramente pubblico, ma considererà anche la libertà di esercizio di culto: vennero, infatti, stabilite parità formali tra le confessioni cattolica-romana ed evangelico-luterana. Ciò nonostante il diritto di scelta della fede non fu concesso ai sudditi bensì ai Sovrani: «*ubi unus Dominus, ibi sit religio*» (artt. 26-27). Si trattava, in sostanza, dell'antefatto storico al futuro e ben noto (aberrante) principio del *cuius regio illius religio* proclamato dalla *Pace di Vestfalia* del 14-24 ottobre 1648, firmata dalla Francia e il Sacro Romano Impero e che trovò una anticipazione nel *Trattato di Vienna* del 23 giugno 1606 (considerato invece come primo atto di dette forme di tutela da S. MARCHISIO, *La protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale, Roma 1995, p. 8) con il quale il Re di Ungheria Rodolfo II di Asburgo e il Principe di Transilvania Stefano Bocksay avevano accordato alla minoranza protestante di quest'ultima regione il diritto di praticare liberamente il proprio culto. Il diritto alla libertà religiosa venne progressivamente sviluppato dapprima nelle Colonie dell'America del Nord nel corso del XVII secolo con lo sviluppo dei *Bills of Rights* e delle teorie sui diritti naturali, e poi venne fatto proprio nelle varie carte costituzionali del tempo, in Europa, dalla legislazione britannica dapprima, con il *Tolerance Act* del 1687, e poi dalle Carte costituzionali della Francia post-rivoluzionaria del 1789. I germi di questa nuova concezione sono tuttavia reperibili già nel *Trattato di Olivia* del 3 maggio 1660 concluso tra la Svezia, la Polonia, il Sacro Romano Impero e il Grande Elettore di Brandeburgo, in base al quale la Polonia cedette alla Svezia parte della Pomerania e della Livonia e nel quale venne riconosciuto, se pur in forma ancestrale, il generale principio della libertà religiosa disgiunto in maniera definitiva dal principio del *cuius regio illius religio*: tale accordo, infatti, stabiliva il mantenimento dei diritti di culto e delle libertà ecclesiastiche delle città prussiane cedute nonché il libero esercizio del culto cattolico ed evangelico. In verità tale documento non fu il frutto di una piena e consapevole convinzione di elevare la libertà religiosa quale diritto supremo dell'ordinamento e ciò in quanto venne mantenuto, in ossequio al principio «*sed praeter religiones supra nominatas nulla alia in Sacro Imperio Romano recipiatur vel toleretur*» (art. 7) proclamato a Vestfalia, il diritto a praticare la religione solo ai membri delle religioni riformate e, comunque, previo assenso del Monarca, il quale, in base al principio dell'*exacta mutuae aequalitas* disponeva della potestà di optare per una delle confessioni ammesse a tutela a proprio piacimento come religione di Stato ovvero ammetterne reciproca tolleranza. Ciò nonostante i trattati che da Vestfalia in poi ne seguirono recupereranno lentamente il diritto alla libertà religiosa. In dottrina vedi per tutti F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, Milano 1991.

³ Nell'*Atto finale di Vienna* del 9 giugno 1815, concluso tra la Francia, l'Impero Austroungarico, la Prussia, la Russia, il Portogallo, la Gran Bretagna e la Svezia, venne stabilito il diritto di riconoscere ai polacchi delle istituzioni che assicurassero la conservazione della loro nazionalità nell'ambito degli Stati spartitori (Russia, Prussia e Austria) e, limitatamente, alla Posnania il diritto di utilizzare la propria lingua materna nei rapporti con la pubblica autorità (art. 1); inoltre fu stabilita l'istituzione della città libera di Cracovia (successivamente annessa all'Austria nel 1846) e, soprattutto, che i polacchi assegnati alla giurisdizione russa ricevessero una Costituzione, una Dieta autonoma. In dottrina cfr. F. SALERNO, "Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la Seconda Guerra Mondiale", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 63-101. Da questo atto in poi, l'elemento discriminante cominciò, infatti, ad essere quello nazionale, mentre la libertà di religione divenne parte del corpo giuridico europeo: cfr. L. ROSA, "Libertà di coscienza e libertà religiosa. Annotazioni storico-giuridiche e riflessioni", in *Aggiornamenti sociali*, 11, 1963, pp. 667-688 e quanto detto *supra* in nota precedente.

al sistema della Società delle Nazioni⁴, non esiste alcuna definizione giuridica vincolante e universalmente riconosciuta del concetto di minoranza⁵.

⁴ Durante la Conferenza di pace di Parigi del 1919/20 vennero conclusi cinque trattati specifici sulle minoranze vale a dire quelli redatti in ragione della costituzione di nuovi Stati o quelli beneficiari di forti ampliamenti territoriali e precisamente: il *Trattato di Versailles* del 28 giugno 1919 stipulato tra le Potenze alleate e la Polonia; il *Trattato di Saint Germain en Laye* del 10 settembre 1919 concluso con il Regno di Serbia, Croazia e Slovenia e con la Cecoslovacchia; il *Trattato di Parigi* del 9 dicembre 1919 concluso con la Romania; il *Trattato di Sévres* del 10 agosto 1920 concluso con la Grecia e l'Armenia. A questi si aggiunsero clausole di analogo tenore in occasione della stipulazione degli accordi di pace tra le Potenze alleate e associate da un lato e l'Austria (artt. 62-69 del *Trattato di Saint Germain en Laye* del 10 settembre 1919), la Bulgaria (artt. 49-57 del *Trattato di Neuilly sur la Seine* del 27 novembre 1919), l'Ungheria (artt. 54-60 del *Trattato di Trianon* del 5 giugno 1920) e la Turchia (artt. 37-45 del *Trattato di Losanna* del 24 luglio 1923). A questi si aggiunsero i capitoli speciali sulle minoranze contenuti in vari Trattati (tra cui si ricordano il *Trattato di Rapallo* del 12 novembre 1920 tra l'Italia e il Regno di Serbia, Croazia e Slovenia e l'*Accordo italo-jugoslavo* del 27 gennaio 1924 per la città di Fiume), nonché le dichiarazioni unilaterali rese dall'Albania il 2 ottobre 1921 e dalla Lituania il 12 maggio 1922 e riconfermata il 29 settembre 1924 e gli scambi di note rese dalla Lettonia il 7 luglio 1923 e dall'Estonia il 17 settembre 1923 al momento della loro adesione alla Società delle Nazioni. Infine, si tengano in considerazione le norme procedurali fissate in un secondo momento dalla stessa Società delle Nazioni (come, ad esempio, il diritto di petizione introdotto da una risoluzione del 22 ottobre 1920 e il potere procedurale della Corte Permanente di Giustizia internazionale). Vedi in generale N. FEINBERG, *La question des minorités à la Conference de la Paix de 1919-1920 et l'action Juive en faveur de la protection des minorités*, Rousseau, Paris 1929. In verità, occorre dire che i germi di un regime internazionale in materia sono ravvisabili già durante l'azione delle nazioni europee a favore delle popolazioni cristiane sottomesse all'Impero della Sublime Porta, col fine ultimo – cfr. P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze*, cit., pp. 30-31 – di elevare dette popolazioni a Stati indipendenti. A seguito della Conferenza di Costantinopoli del 1779 venne esplicitamente costituito un vero e proprio protettorato russo sui Paesi danubiani (vale a dire la Bessarabia e i Principati di Moldavia e di Valacchia) che fu ampliato a seguito di ulteriori atti conclusi al termine delle guerre contro i turchi. Nei *Protocolli di Londra* del 3-20 febbraio, 14-16 giugno e 1° luglio 1830, la Grecia ottenne l'indipendenza. Nel *Protocollo di Londra* del 31 marzo 1877 le Potenze europee stabilirono un regime di controllo per mezzo dei loro diplomatici, stabilendo il diritto di intervento a favore delle popolazioni cristiane sottoposte all'autorità di Costantinopoli. Si giunse alla firma del *Trattato di Berlino* del 13 luglio 1878 ove la Turchia accettò le condizioni preliminari all'indipendenza definitiva della Romania (art. 64), della Serbia (artt. 34-35), del Montenegro (artt. 26-27) nonché alla creazione della Bulgaria a Stato vassallo (art. 5), mentre fallì il tentativo di ergere l'Armenia a Stato indipendente nonostante fosse stato previsto (art. 61). Ulteriori provvedimenti vennero presi per Creta (art. 23) e per la Rumelia Occidentale (art. 18).

⁵ In dottrina studi o riflessioni *ad hoc* li si possono leggere, nelle varie sfaccettature proposte, in T. VEITER, "Commentary on the concept of National minorities", in *Revue des droits de l'homme*, 2-4, 1974, pp. 273-290; A. FENET, "Essai sur la notion de minorité National", in *Publication de la faculté de droit d'Amiens*, 7, 1978, pp. 95-113; P. FOIS, "Le minoranze. Storia semantica di un'idea", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 46-62; P. V. RAMAGA, "Relativity of the Minority Concept", in *Human Rights Quarterly*, 14, 1992, pp. 104-119; M. DE SALVIA, "Minoranze storiche e «nuove» minoranze. Diritti, doveri e spirito di tolleranza nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 148-58; A. M. VALENTI, "Collettività particolari e unità di corpo sociale: una breve riflessione

Tale assenza potrebbe sembrare, *prima facie*, una questione meramente accademica, tesa a rincorrere futili e magistrali virtuosismi; invece la tematica di cui si discorre risulta, ad un'analisi più approfondita, piuttosto importante in quanto, da un lato, incide sulla determinazione dei diritti (collettivi) delle minoranze e delle persone a queste appartenenti, dall'altro, invece, pone serie problematiche sul riconoscimento dello *status* giuridico di una data comunità minoritaria, lasciando liberi gli Stati di determinare quali gruppi siano da considerare minoranze entro i propri confini e quali invece da escludere⁶. Infine, occorre ricordare come la mancanza di una definizione del termine in questione apra ulteriori problematiche in relazione al principio di autodeterminazione, che nella dicitura dei documenti internazionali si riferisce ai popoli, ma che tuttavia assume una particolare importanza per la questione dell'autonomia minoritaria e delle tecniche del decentramento territoriale⁷.

2. Una (possibile) definizione (convenzionale e concettuale) del termine minoranza alla luce dei documenti metagiuridici internazionali in materia

Ma cosa intendiamo quando parliamo di minoranze in diritto? Occorre preliminarmente specificare, a proposito, che la scienza giuridica offre una duplice definizione del lemma in questione, una ricadente nella sfera del diritto costituzionale e parlamentare ovvero del diritto amministrativo secondo cui possiamo parlare di minoranze ogniqualvolta trovi applicazio-

sull'esperienza vivente internazionale”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 167-168; G. DE VERGOTTINI, “Verso una nuova definizione del concetto di minoranza”, in *Regione e governo locale*, 1-2, 1995, pp. 9-26; S. FERRARI, “La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)”, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO, G. B. VARNIER, Giappichelli, Torino 1995, pp. 19-47; G. CONETTI, “Rifugiati e minoranze”, in *La tutela giuridica delle minoranze*, a cura di S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, Cedam, Padova 1998, pp. 71-79.

⁶ Ricorda giustamente A. BURRA, “Le minoranze: evoluzione nel quadro normativo internazionale e regionale a partire dalla loro comparsa nelle relazioni internazionali”, in *Ricerche sociali*, 15, Rovigno 2008, pp. 7-44 come le minoranze permanenti non abbiano di per sé valore giuridico: queste lo assumono dal momento in cui il legislatore assegna loro particolari diritti.

⁷ Osservazioni in merito erano state apportate un quindicennio fa da G. MALINVERNI, “Il progetto di Convenzione per la protezione delle minoranze elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 113-134.

ne il *principio maggioritario* e un'altra, invece, afferente all'ambito del diritto e delle relazioni internazionali e il cui termine di riferimento esula le dinamiche elettorali o le scelte preferenziali, essendo lo *status* minoritario individuato *aprioristicamente* da condizioni oggettive preesistenti (quali la lingua, la razza, l'origine etnica o nazionale, le convinzioni religiose) e pressoché statici: così, se nel primo caso parliamo di maggioranze e minoranze «occasional», la cui occasionalità è determinata dalla variabile del consenso/dissenso elettorale, e che vengono correttamente qualificate sotto la voce *opposizione* e individuate nelle forze politiche che soccombono alle decisioni prese durante procedure elettive, siano esse mere consultazioni elettorali, siano esse attività svolte da organi istituzionali periferici o centrali ovvero amministrativo-commerciali, nel secondo caso, invece, ci riferiamo a minoranze e, per *cumversus*, a maggioranze, «tendenzialmente permanenti», la cui condizione di minoranza è, salvo cause straordinarie ed eccezionali, statica ed immutabile⁸.

Pur non esistendo documenti giuridici vincolanti in materia, possiamo riprendere quattro possibili definizioni aventi un “certo” valore metagiuridico:

a) la prima, la meno recente, è quella fornita dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale della Società delle Nazioni che, in un suo parere consultivo del 31 luglio 1930 in relazione alla *questione delle «comunità» greco-bulgare*, definiva una minoranza come «una collettività di persone viventi in un dato Stato o in una data località, avente una razza, una religione, una lingua e delle proprie tradizioni, unite dall'identità di quella razza, religione, lingua e tradizioni in un sentimento di solidarietà, con l'intenzione di preservare le loro tradizioni, mantenere le loro forme di culto, assicurare l'istruzione e l'educazione dei loro figli, conformemente allo spirito e alle tradizioni della loro razza e di assistersi vicendevolmente»⁹;

b) la seconda è quella fornita nel suo *Rapporto esplicativo sull'art. 27*

⁸ In dottrina ampi studi sono stati condotti da S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano 1984; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranza*, Enaudi, Torino 1993; S. CASSESE, *Maggioranze e minoranze*, Garzanti, Milano 1995; M. A. CABIDDU, *Maggioranza Minoranza Uguaglianza*, Cedam, Padova 1997, che traggono spunto dall'opera *omnia* in materia di E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Milano 1976.

⁹ CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Av. cons.* del 31 luglio 1930, caso *Question des «communautés» gréco-bulgares*, (R.C.P.J.I., série B, n. 17).

dei *Patti internazionali sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966, dallo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite, il quale definiva una minoranza come «un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato, in una posizione non dominante, i cui membri – essendo cittadini dello Stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono dal resto della popolazione e che mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà diretto a preservare la loro cultura, le tradizioni, la religione e la lingua»¹⁰;

c) la terza è la *Raccomandazione relativa ad un protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sui diritti delle minoranze nazionali* dell'1 febbraio 1993 dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, secondo cui «l'espressione minoranza nazionale designa un gruppo di persone in uno Stato che (a) risiedono sul territorio di tale Stato e ne siano cittadini, (b) mantengono legami antichi, solidi e duraturi con tale Stato, (c) presentino caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche (d) siano sufficientemente rappresentative pur essendo meno numerose del resto della popolazione di tale Stato o di una regione di tale Stato, (e) siano animate dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro comune identità, segnatamente alla loro cultura, alle loro tradizioni, alla loro religione o alla loro lingua»¹¹;

d) l'ultima, infine, è quella riportata dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), la quale definisce una minoranza come «un gruppo con precisi tratti linguistici, etnici o culturali che si differenzia dalla maggioranza, che spera di preservare – e in più casi di consolidare – la propria identità»¹².

Dalle quattro definizioni emerge il fatto significativo derivante dall'*identità* del gruppo sia con riferimento al dato *oggettivo*, vale a dire il possedere determinate caratteristiche nazionali, etniche e linguistiche – ben tenendo presente che la combinazione di questi elementi non è tassativa, essendo le nozioni di minoranze etniche, linguistiche e religiose

¹⁰ Cfr. F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Publications, New York 1979, p. 7.

¹¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Raccomandazione 1201* dell'1 febbraio 1993, Tit. I, art. 1.

¹² Cfr., a proposito, COMITATO CONSULTIVO SUI DIRITTI DELL'UOMO, *National Minorities with particular reference in Central and Eastern Europe*, The Hague, 1997, p. 3, che fondamentalmente è la stessa definizione riportata da M. VAN DER STOELE, "Conflictvoorkoming in Europa (Conflict Prevention in Europe); the role of the OSCE High Commissioner on National Minorities", in *International Spectator*, 48, 1994, p. 104.

sottocategorie di quella ben più ampia di minoranza nazionale, ove l'elemento "nazione" ingloba a sé (in forme più o meno tassative) le suddette caratteristiche¹³ – sia con riferimento all'aspetto *soggettivo* dell'identità che è dato dall'esistenza di forme di *resistenza collettiva a pratiche tese a distruggere l'identità*. Tali forme di resistenza collettiva, che costituiscono il modo di manifesta espressione dell'identità stessa¹⁴, richiamano l'esistenza di un certo *senso di solidarietà* tra i membri del gruppo contro quelle azioni tese all'assimilazione linguistica, religiosa o culturale, alla dominazione sociale o, comunque, alla perdita degli elementi caratteristici del gruppo stesso. Il *diritto all'identità*, infatti, presuppone da un lato l'azione congiunta dei membri del gruppo minoritario tesa al riconoscimento dei propri diritti e alla salvaguardia della propria identità, dall'altra il divieto da parte degli Stati ad adoperarsi in azioni tese al genocidio o alla pulizia etnica¹⁵.

Alla luce di queste considerazioni e traslando i vari studi e i documenti paragiuridici citati, possiamo definire una *minoranza* come una comunità

¹³ In dottrina cfr. alcuni spunti a proposito in D. PETROSINO, "Etnicità e territorialità. Definizioni e teorie dell'attivazione etnica", in *Rassegna italiana di sociologia*, 2, 1986, pp. 213-251; V. PIERGIGLI, "Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali", in *Rassegna Parlamentare*, 1, 1996, pp. 33-105; G. CAROBENE, "La Corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia", in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1998, pp. 123-134.

¹⁴ Vedi sul punto A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, cit., p. 64; G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze*, cit., pp. 83-86; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano 2001, p. 62 ss.; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze...*, op. e loc. cit., p. 280.

¹⁵ Concettualmente per *genocidio* si intende la distruzione di una nazione o di un gruppo etnico. Tale distruzione non deve necessariamente avvenire in maniera immediata, ma intende piuttosto designare un piano coordinato di differenti azioni miranti a distruggere le fondamenta essenziali della vita dei gruppi nazionali. Obiettivi di un siffatto piano sarebbero la disintegrazione delle istituzioni politiche, sociali, culturali, linguistiche nonché dei sentimenti nazionali, della religione e della vita economica dei gruppi nazionali. Cfr. R. LEMKIN, *Axis rule in occupied Europe*, Carnegie Endowment for World Peace, Washington 1944, p. 79, nonché la *Convenzione sulla prevenzione e punizione del crimine di genocidio* del 9 dicembre 1948 (*Risoluzione 260 A (III)*) del 9 dicembre 1948, UN, Doc. A/RES/3/260A). Per *pulizia etnica* invece si intende – secondo il parere fornito dalla Commissione di esperti per esaminare la situazione dell'ex Jugoslavia – quel metodo consistente nel rendere una zona etnicamente omogenea, facendo uso della forza e dell'intimazione per allontanare e far sparire da un dato territorio le persone appartenenti a gruppi etnici, nazionali o linguistici ben definiti. In dottrina si vedano gli scritti di N. RONZITTI, "Genocidio", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano 1969, pp. 573-588; R. BARSOTTI, "Genocidio", in *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, a cura di E. VITTA, V. GREMENTIERI, Giuffrè, Milano 1981, pp. 221-259; N. RONZITTI, "Crimini internazionali", in *Enciclopedia giuridica*, vol. X, Istituto Enciclopedico Italiano, Roma 1988, pp. 1-15; M. CESA, "Genocidio", in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. IV, Treccani, Roma 1994, pp. 256-265.

di persone¹⁶, numericamente inferiore dal resto della popolazione dello Stato in cui essa risiede, legata a questo da un rapporto di cittadinanza e possedente determinate caratteristiche nazionali ovvero etniche, linguistiche o anche religiose, posta in una posizione non dominante, i cui membri, pongono forme di resistenza collettiva tese a conservare il proprio diritto all'identità.

3. Restrizione del concetto di minoranza e confronto con la nozione di popolo in ragione del principio di autodeterminazione

Fornita ora una primissima delucidazione (concettuale, oltre che convenzionale) del termine minoranza – su cui preciseremo i vari elementi nel corso della nostra trattazione – possiamo ora affrontare le problematiche scaturenti dalla mancanza di una definizione giuridica vincolante e universalmente riconosciuta del termine in questione.

Il primo aspetto da richiamare alla nostra attenzione è la questione del diritto di autodeterminazione¹⁷, che i documenti internazionali proclamano a favore dei popoli¹⁸, eludendone le minoranze, le quali, alla luce

¹⁶ Nel linguaggio comune in effetti si tende a parlare indifferentemente di gruppo e comunità. Tuttavia su questi due concetti esistono delle profonde diversità. Nell'ambito delle scienze sociali il *gruppo sociale* è definito come un insieme di persone collegate tra loro da qualsiasi interesse in comune che dia luogo ad una serie di interscambi (economici, sociali, etc.). Differentemente, il concetto di *comunità*, pur presentando maggiori difficoltà rispetto al primo circa il contesto disciplinare in cui può essere utilizzato, presenta due elementi particolari che si legano strettamente alla tematica delle minoranze: in primo luogo, il numero ristretto di individui che compongono la società comunitaria; in secondo luogo, il senso di solidarietà tra i membri del gruppo in questione, elementi su cui ci soffermeremo più dettagliatamente *infra* nel testo. In dottrina, sul punto, cfr. L. GALLINO, "Comunità", in *Dizionario di Sociologia*, ID., Tea, Torino 1993, pp. 144-145; G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze tra individuo e comunità*, Biblioteca Comunale "G. Schirò", Palermo 1999, ivi pp. 67-76.

¹⁷ In materia si vedano, per un inquadramento generale, gli studi di C. BALDI, "Autodeterminazione", in *Dizionario di politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, Utet, Torino 1976, pp. 71-74; F. LATTANZI, "Autodeterminazione dei popoli", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino 1987, pp. 4-27; G. ARANGIO-RUIZ, "Autodeterminazione (diritto dei popoli)", in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Treccani, Roma 1988, pp. 1-13; G. NAPOLITANO, "Diritti dei popoli e diritto internazionale", in *I diritti umani. Dottrina e prassi*, opera collettiva diretta da G. CONCETTI, Ave, Roma 1992, pp. 293-302; G. SCHIAVONE, "Diritti degli Stati e diritti dei popoli", in *I diritti umani. Dottrina e prassi*, op. e cur. prec. cit., pp. 303-317; C. ZANGHÌ, "Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, 1993, pp. 405-418; I. BOEV, "Le droit des peuples à l'autodétermination en droit des minorités?", in *L'Europe en formation*, 317, 2000, pp. 7-32.

¹⁸ Mi riferisco alla *Carta delle Nazioni Unite* del 26 giugno 1945 che stabilisce che i fini delle

della dicitura, sembrano pertanto esserne escluse da tale diritto¹⁹. Ma è davvero corretta questa conclusione? Chi sono i popoli e come questi si differenziano (se si differenziano) dalle minoranze?

Un documento dell'Unesco, a proposito, definisce un *popolo* come un «gruppo di individui accumulati da una serie di caratteristiche distintive rispetto ad altri gruppi umani, quali una comune tradizione storica, stessa identità razziale o etnica, omogeneità culturale, unità linguistica e religiosa, affinità ideologica, un riferimento territoriale definito e una vita economica comune, nonché la coscienza e la volontà di essere popolo»²⁰.

Si ricorderà come la definizione di minoranza fornita sopra sia alquanto simile, almeno negli elementi oggettivi, alla nozione di popolo. Ciò che pare in effetti distinguere le due nozioni in questione sono gli elementi soggettivi²¹.

Nazioni Unite sono quelli di «sviluppare tra le Nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio [...] dell'autodeterminazione dei popoli» (art. 1, c. 1) «al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli tra le nazioni, basati sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli» (art. 55); alla *Dichiarazione sull'assicurazione dell'indipendenza ai Paesi e popoli coloniali* del 14 dicembre 1960 che asserisce che «tutti i popoli hanno il diritto all'autodeterminazione» (art. 1), principio ribadito nel *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 (art. 1) e nella *Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite* del 24 ottobre 1970 (art. 1). Come si nota in tutti questi documenti si riporta la dicitura «popoli».

¹⁹ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Esi, Napoli 2005, p. 22 ss.

²⁰ UNESCO, Doc. SHS-89/Conf.602/7. Il documento in questione è riportato in S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano 1986, p. 245. La nozione del documento è tra l'altro reperibile in SEMINARIO DI ESPERTI DELL'UNESCO, «Diritti dei popoli», in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1, 1990, p. 91. Si tenga presente che questa nozione va distinta con quella contenuta nella *Convenzione sui popoli indigeni e tribali* del 27 giugno 1989, adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, che distingue tra popoli tribali e popoli indigeni: secondo il testo in questione, i *popoli tribali*, nei Paesi indipendenti, «si distinguono dalle altre componenti della comunità nazionale per le condizioni sociali, culturali ed economiche» e «si reggono totalmente o parzialmente secondo le consuetudini o le tradizioni loro proprie, ovvero secondo una legislazione speciale» (art. 1, c. 1, lett. a); i *popoli indigeni*, invece, nei Paesi indipendenti, sono considerati tali «per il fatto di discendere dalle popolazioni che abitavano il Paese, o una regione geografica cui il Paese appartiene, all'epoca della conquista, della colonizzazione o dallo stabilimento delle attuali frontiere dello Stato, e che, qualunque ne sia lo *status* giuridico, conservano le proprie istituzioni sociali, economiche, culturali e politiche, ovvero alcune di esse» (art. 1, c. 1, lett. b).

²¹ La locuzione «minoranza» viene spesso accompagnata da aggettivi, quali «etnica», «nazionale», «linguistica» e «religiosa», a volte, come si rinviene ad esempio nel *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966, in maniera combinata. Questa situazione è evidente in maniera speciale all'interno delle singole Carte costituzionali statali ove alle minoranze si congiungono specifiche qualificazioni, quali «linguistiche» come in Italia (art. 6), «etniche» in Montenegro (artt. 67-68), «nazionali» in Albania (art. 20), Polonia (art. 35), Slovacchia (artt. 33-34), Ungheria (art. 69) e Ucraina (art. 10), o con espressioni simili, quali «gruppi etnici» come avviene in Slovacchia (art. 12, c. 3 e artt.

In modo particolare nella definizione di popolo emerge il dato significativo dell'esistenza di un progetto politico volto alla realizzazione del principio di autodeterminazione in virtù della presenza di un legame territoriale, mentre in quella relativa di minoranza l'elemento soggettivo è dato dal verificarsi di forme di resistenza collettiva a prassi tese all'assimilazione linguistica, culturale o sociale del gruppo. Si tratterebbe in sostanza di una distinzione significativa che permetterebbe di tracciare, con confini ben definiti, ciò che caratterizza un popolo da una mera minoranza²².

In entrambi i casi, ciò che spicca è, soprattutto, la volontà del gruppo di essere considerato minoranza ovvero popolo in quanto tale²³. In materia è doveroso ricordare che da un punto di vista individuale, l'appartenenza ad un gruppo non costituisce una questione di fatto bensì una questione di volontà, espressione della più generale libertà di opinione o di espressione della singola personalità²⁴. Infatti, l'appartenenza o meno ad una comunità minoritaria esula il mero fatto di appartenere (per *ius nascituri* o *ius sanguinis*) a un determinato gruppo etnonazionale, costituendo per i singoli individui una manifesta espressione della propria libertà di non aderire (cosiddetta libertà negativa di associazione) a nessun gruppo sociale ovvero alle organizzazioni rappresentative di queste, senza che per essi possa venire meno la salvaguardia a determinati diritti costituzionalmente garantiti²⁵.

33-34), Montenegro (artt. 67-68) e nella legislazione di Ungheria (l. 57/1999). In altri casi le Carte costituzionali offrono espressioni quali «gruppi religiosi» come a Cipro (art. 2), «popolazioni indigene» come in Canada (art. 25) e Finlandia (art. 17, c. 3), «altri popoli» in Croazia (Preambolo), «gruppi razziali» in Finlandia (nelle varie leggi interne, quali il Codice Penale o nella legislazione sul lavoro), «comunità autoctone nazionali» in Slovenia (art. 61 e art. 64), «comunità etniche» in Lituania (art. 37 e art. 45), «piccoli popoli» in Russia (art. 69), o quella emblematica di «nazionalità» in Croazia (art. 15) e in Moldavia (art. 70) o, ancora, con riferimento a specifici gruppi religiosi, quali «musulmani» come avviene in Grecia (art. 45). Come si nota da questi esempi il confine concettuale tra popolo e minoranza è alquanto labile, se si considerano i soli elementi oggettivi.

²² Cfr. G. CONETTI, *Studio sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè, Parma 2004, p. 160.

²³ Sul concetto di volontarietà cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, cit., p. 126 ss.

²⁴ Cfr. in maniera differente CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Av. Cons.* del 26 aprile 1928, caso *Droits des minorités in Haute-Silésie (écoles minoritaires)*, (R.C.P.J.I., série B, n. 15), la quale asseriva come l'appartenenza ad una mera minoranza fosse una questione di fatto e non di volontà. In dottrina si veda P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze*, cit., p. 78 ss. e G. CONETTI, «Sulla libertà e volontarietà dell'appartenenza a una minoranza», in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 169-170.

²⁵ In questo senso vedi A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, cit., p. 228 ss., G. CONETTI, *Sulla libertà*,

Da dette questioni emerge, in sostanza, ciò che qualcuno ha definito «l'autocoscienza del gruppo»²⁶: a tal fine, il gruppo deve possedere un progetto politico, che nel caso del popolo deve porsi come obiettivo la realizzazione o l'esercizio del diritto di autodeterminazione, mentre nel caso delle minoranze può semplicemente poggiarsi sulla resistenza a pratiche del gruppo maggioritario tese ad assimilare culturalmente, linguisticamente e socialmente il gruppo minoritario²⁷.

Ciò tuttavia non toglie – e non si rimanga sconcertati da questa affermazione – che un gruppo possa essere al contempo sia minoranza sia

cit., p. 169. In conformità a tale orientamento si può comprendere la diatriba sorta al momento dell'elaborazione della citata *Convenzione sui popoli indigeni e tribali* del 27 giugno 1989 circa la posizione di quei delegati, in modo particolare di quelli dell'America latina e di quelli dei Paesi asiatici che, nelle loro dichiarazioni, preferivano alla locuzione “popoli” quella meno impegnativa di “popolazioni” e che diede vita all'adozione nel testo di un inciso stabilente che «l'uso nella presente Convenzione di del termine “popoli” non può essere in alcun modo interpretato come avente implicazioni di qualsiasi natura per ciò che riguarda i diritti collegati a detto termine in base al diritto internazionale» (art. 1, c. 1, lett. c), celando una volontà politica quanto mai ambigua e tesa ad evitare che alle popolazioni in questione si potesse applicare il diritto di autodeterminazione prevista dal *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966. In effetti nella Convenzione si parlava di popolazioni e non di popoli. Bisogna, a proposito, ricordare come la stesura di tale documento sia stata notevolmente influenzata dal *Rapporto Cobo* del 1983 elaborato in seno alla Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze delle Nazioni Unite. Il *Rapporto Cobo* aveva affermato che «sono indigene quelle comunità, popoli e nazioni che, avendo una continuità storica con le società sviluppatasi nei loro territori nel periodo precedente all'invasione e alla colonia, considerano loro stesse distinte dagli altri settori delle società che oggi prevalgono in quei territori e delle quali sono parte. Esse formano oggi settori non dominanti di società e sono determinate a preservare, sviluppare e trasmettere alle future generazioni i loro territori ancestrali e la loro identità etnica, come basi della continuazione della loro esistenza come popoli, in accordo coi loro percorsi culturali, con le loro istituzioni sociali e i loro sistemi legali: cfr. Doc. UN/E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8. In verità tale limitazione ai danni dei popoli indigeni e tribali è stata superata – nonostante il voto contrario degli Stati Uniti, di Canada, di Australia e di Nuova Zelanda e di ben undici Stati astenuti (tra cui spicca la Russia) – all'indomani dell'approvazione da parte delle Nazioni Unite della *Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni* del 13 settembre 2007 che conferisce ai popoli il diritto di autodeterminazione (artt. 3-4). Vedi R. CAMMARATA, “I diritti dei popoli indigeni. Lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione”, in *Rivista di sociologia del diritto*, 33, 2006, pp. 45-75; V. ZAMBRANO, “La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni”, in *La Comunità internazionale*, 1, 2009, pp. 55-80.

²⁶ Cfr. G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze*, cit., pp. 83-86, ma anche A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, cit., p. 64 ss.

²⁷ È questa la tesi sostenuta da P. FOIS, “Il rispetto dei diritti delle minoranze: un limite all'autodeterminazione dei popoli?”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 165-166, ma, in maniera simile vedi anche G. CONETTI, *Studi sulle minoranze*, cit., p. 156. Sostiene T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 141-142 «uno Stato esiste fino a quando fra i suoi cittadini vi sia l'*idem sentire de re publica*, permanga il vincolo associativo che li faccia sentire partecipi della comunità».

popolo²⁸. Infatti, per sussistere il carattere minoritario occorre che il gruppo in questione sia numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato in cui risiede; per essere popolo, la questione numerica non sussiste: esso, infatti, può essere maggioritario ovvero essere numericamente posto in una condizione di inferiorità: si parla in quest'ultimo caso di popolo minoritario²⁹.

A tal proposito, con riferimento alla mera *dimensione numerica*, se è vero che il termine minoranza indica un'entità quantitativa inferiore di un determinato gruppo rispetto ad un altro di paragone, tant'è che in tal senso una minoranza è anzitutto un "gruppo sociale", che diviene tale nel momento in cui «sulla base di un elemento di *riferimento comune e unitario*, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo, viene a costituire *la maggioranza*»³⁰, è altrettanto vero che, se si prende in considerazione un territorio substatale, può accadere che quella che è definita una minoranza all'interno del territorio nazionale diventi maggioranza all'interno del territorio subnazionale³¹, tant'è che qualcuno preferisce parlare di *posizione di vantaggio*, il che, per gli stessi teorici di questa opinione, alimenterebbe la giustificazione che i gruppi minoritari che si trovano in tale posizione dovrebbero essere esclusi dalla nozione di minoranza in quanto soggetti ad una posizione di vantaggio, sia sul piano economico che su quello sociale, all'interno del territorio di riferimento³².

²⁸ Ad esempio, A. PIZZORUSSO, *Minoranze*, cit., p. 193 indica nella sua definizione le minoranze quale «frazione di popolo». Interessante a proposito è la Carta costituzionale della Croazia, la quale definisce la Repubblica croata come lo «Stato nazionale della Nazione croata» nonché «lo Stato dei membri delle minoranze autoctone nazionali» (cfr. Preambolo), riconoscendo, quindi, lo Stato come soggetto collettivo composto dalla nazione croata e dalle varie frazioni di popolo che si riconoscono nelle minoranze nazionali: cfr. osservazioni in merito in A. BURRA, «La tutela della Comunità Nazionale Italiana in Jugoslavia nelle normative internazionali e nazionali», in *Ricerche sociali*, 14, Rovigno 2006, pp. 7-60, sul punto p. 21.

²⁹ Cfr. F. CAPOTORTI, *Study on the Rights*, cit., p. 12; R. TONIATTI, «Diritti delle minoranze», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Treccani, Roma 2002, pp. 701-709, il quale parla anche di minoranze «meramente esistenziali». Si ricorderà come per la nozione di popolo il citato documento dell'UNESCO non fa alcun cenno alla consistenza numerica di un gruppo come elemento fondamentale per poter ricevere lo *status* giuridico di popolo.

³⁰ R. TONIATTI, «Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzioni comparati», in *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, a cura di R. TONIATTI, M. DUNNE, Il Mulino, Bologna 1994, pp. 273-306, ivi p. 283.

³¹ In dottrina cfr. G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze*, cit., pp. 80-81.

³² Cfr. sic F. CAPOTORTI, *Study on the Rights*, cit., p. 12 e P. V. RAMAGA, *Relativity of the Minority Concept*, cit., p. 104.

Credo, tuttavia, che, per quanto questa posizione accolga in sé alcune verità, debba essere sostenuta la teoria secondo la quale tali gruppi, pur se posti in posizione dominante all'interno di un dato territorio substatale, rientrano, comunque, nella fattispecie poiché restano sempre minoranze se considerate con riferimento al territorio nazionale e, in ogni caso, alla ridotta capacità politica di esercitare eventuali potestà legislative e costituzionali a livello nazionale: infatti, il *peso politico* delle minoranze in questione è limitato soprattutto se il regime statale in cui vivono è fortemente improntato secondo gli schemi centralistici tipici dello Stato nazionale e quindi poco propenso alle logiche del decentramento territoriale³³.

Queste considerazioni non devono però indurre a pensare che quei gruppi, che in alcuni Stati vengono definiti minoranze, siano *ad litteram* e *de facto* minoranze *stricto sensu*; al contrario, molte di queste, che nell'ordinamento giuridico interno ricevono la qualifica di minoranza, avanzano pretese tipiche di quelle che contraddistinguono – secondo la nozionista fornita sopra – un popolo³⁴.

Di fronte a quest'ultima valutazione, possiamo delineare l'idea che una minoranza (così come un popolo) non deve necessariamente prefiggersi lo scopo di *secedere* territorialmente da uno Stato (sovrano in essere), ben potendo l'autodeterminazione riferirsi alla concessione di determinate forme di decentramento territoriale o, comunque, garantiste di un certo grado di autonomia personale o funzionale, che permettano ai membri appartenenti a minoranze di assumere un ruolo centrale ed autonomo nei

³³ Cfr. in questo senso l'autorevole parere di A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano 1967, p. 186 ss.

³⁴ A tal proposito sia consentito richiamare la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, la quale nel caso *Gorzelik e altri c. Polonia*, dopo aver ricordato che non vi è una definizione internazionale di minoranza nazionale e che il riconoscimento ufficiale delle minoranze nazionali spetta, di conseguenza, a ciascun Stato, ha concluso sostenendo che il fatto che la legislazione nazionale non fornisca indicazione alcuna dei criteri per essere riconosciuti come minoranza nazionale e che lasci alle autorità la libertà di determinare gli stessi, non comporta una violazione della *Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 4 novembre 1950. Nella fattispecie, secondo i giudici della Corte, non si tratta, infatti, di accordare a tali autorità un potere di apprezzamento arbitrario e illimitato. Nel caso di specie, la Corte di Giustizia ha, infatti, concluso nel senso della non violazione dell'art. 11 della Convenzione suddetta in quanto le autorità polacche non hanno impedito agli appartenenti della minoranza dell'Alta Slesia di costituire un'associazione per esprimere e promuovere le peculiarità proprie della minoranza, ma di costituire una persona morale che, auto-qualificandosi «minoranza nazionale» si arroghi il diritto ai fini della legislazione elettorale di ricevere un particolare Statuto speciale: cfr. CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *causa* 44158/98 del 17 febbraio 2004, caso *Gorzelik et alter c. Polonia*.

vari processi di partecipazione politica e democratica³⁵.

Come ricordato, l'aspirazione di un popolo (considerato minoranza) a separarsi territorialmente dallo Stato in cui è inglobato può avvenire (*rectius* sembrerebbe ammissibile) qualora lo Stato stesso non garantisca il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali o violi ripetutamente il principio di non discriminazione e, conseguentemente, quello dell'eguaglianza³⁶ ovvero non riconosca, secondo i canoni della *Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite* del 24 ottobre 1970³⁷, la cosiddetta autodeterminazione interna³⁸.

Sembra, in questi termini, che la secessione sia un'ipotesi realizzabile

³⁵ Pur riconoscendo tale simmetria parte della dottrina – in particolare cfr. in questo senso B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 11-23 e in maniera differente C. E. FOSTER, "Articulating Self-Determination in the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", in *European Journal of International Law*, 12, 2001, pp. 141-157 – sostiene che la portata universale del diritto di autodeterminazione nei confronti delle minoranze è limitato dall'esercizio stesso del diritto. Infatti, ai popoli e alle minoranze medesime non è riconosciuto un ruolo attivo, essendo rimesso agli ordinamenti interni degli Stati nazionali l'adozione delle misure eccezionali a far sì che l'esercizio di tale diritto venga, effettivamente, applicato, in quanto i popoli non sono altro che gli Stati medesimi ovvero quei soggetti (quali i movimenti di liberazione, le organizzazioni internazionali, quelle sovranazionali, etc.) che effettivamente dispongono della sovranità del territorio oggetto di contesa. Questa tesi sembra venir confermata anche dalla *Dichiarazione universale dei diritti dei popoli* del 4 luglio 1976, approvata ad Algeri (e per questo nota anche come *Carta di Algeri*) dalla Conferenza promossa dalla Fondazione Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli, che riconosce le minoranze quali popoli in senso stretto, asserendo che comunque l'esercizio dei diritti proclamati dalla Carta – la quale tuttavia non dispone di forza cogente a causa della sua stessa natura, quale dichiarazione di principio – dovrà realizzarsi nel rispetto degli interessi legittimi della comunità presa nel suo insieme e, comunque, non potrà lesionare l'integrità territoriale, chiudendo completamente a qualsiasi autodeterminazione unilaterale. Vedi F. MOSCONI, "Diritti dei popoli, minoranze e diritti dell'uomo", in *Il politico*, 2, 1979, pp. 353-359. Il testo della Carta vedilo in F. RIGAUX, *La Carta di Algeri. La Dichiarazione Universale dei Diritti dei Popoli (Algeri, 4 luglio 1976)*, Cultura della Pace, Fiesole (Firenze) 1988, pp. 161-170. Circa la nozione di Stato secondo gli schemi da noi trattati si veda J. P. QUÉNEUDEC, "La notion d'Etat intéressé en droit international", in *Recueil des Cours*, 255, 1995, pp. 428-448.

³⁶ Cfr. G. ARANGIO-RUIZ, *Autodeterminazione*, cit., p. 6, secondo cui «l'autodeterminazione presuppone i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Per assicurare al popolo l'autodeterminazione, lo Stato deve garantire ad ogni individuo, ad ogni gruppo politico, etnico, sociale o religioso le libertà fondamentali, i diritti civili e politici, i diritti economici, sociali e culturali. [...] Uno Stato nel quale gli uomini non godano di quei diritti e di quelle libertà *ipso facto* nella violazione del principio dell'autodecisione».

³⁷ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Risoluzione 1514 (XV)* del 24 ottobre 1970, UN Doc. A/RES/1514.

³⁸ Vedi le interessanti riflessioni apportate sul punto da G. PALMISANO, "L'autodeterminazione interna nel sistema dei Patti sui diritti dell'uomo", in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 1996, pp. 365-413; M. SPATTI, "Minoranze nazionali e diritto all'autodeterminazione", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 3, 2002, pp. 504-526.

anche *a favor* delle minoranze (o, per adottare un linguaggio appropriato al principio in questione, popoli minoritari) residenti negli Stati europei fondati sulla democrazia rappresentativa, ma soprattutto, seguendo tale *ratio iuris*, il diritto di autodeterminazione sembrerebbe aprire un «obbligo morale»³⁹ per tali Stati teso alla concessione di particolari forme di autonomia territoriale o, comunque, su base personale, finalizzate a rendere in maniera più tangibile la partecipazione dei membri delle minoranze ai processi di *policy-making* e a quelli culturali strettamente annessi al territorio etnico: in quest'ultimo senso l'autonomia costituisce una valida alternativa alla secessione⁴⁰, a cui una minoranza – nell'obliquità concettuale e dinnanzi all'assenza di una definizione del termine – può legittimamente aspirare⁴¹.

4. L'estensione della nozione di minoranza in relazione alla problematica della giurisdizione dei diritti collettivi

L'assenza di una nozione giuridica universalmente accettata inerisce l'automatica assenza di una tutela giuridica nei confronti delle minoranze, intese come soggetti di diritto, dinnanzi gli organi giurisdizionali e, conseguentemente, una soluzione *de facto* e non *de iure*. Questa conclusione è ben nota e assai antica in dottrina: nell'avviso consultivo sulla *questione*

³⁹ A. BUCHANAN, *Secessione*, Mondadori, Milano 1994, p. 71. In verità, la separazione non è sempre vista in termini così positivi: ad esempio, H. W. ARNDT, "Separatismo", in *Moneta e credito*, 209, 2000, pp. 115-121, riflette sul fatto che la maggior parte delle sofferenze del mondo è causata proprio dal fenomeno del separatismo delle minoranze etnonazionali. Ulteriori considerazioni vedile in A. STERPELLONE, "Sul micronazionalismo. Alcuni esempi emblematici", in *La comunità internazionale*, 3, 1984, pp. 353-374

⁴⁰ Cfr. in questo senso G. LA ROSA, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano 2007, p. 335 ss. A proposito, sottolinea S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 196, l'aspirazione all'autodeterminazione (ovvero all'autonomia) può appartenere alla componente etnica maggioritaria.

⁴¹ A tal proposito come specificato nel *Rapporto esplicativo delle Raccomandazioni di Lund* elaborate dall'Alto Commissariato per le minoranze nazionali nell'ambito dell'Organizzazione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa dell'1 settembre 1999 con il termine autogoverno si intende una misura di controllo da parte di una comunità su questioni che la riguardano. Tale esercizio di potere non implica necessariamente una giurisdizione esclusiva, potendo comprendere anche funzioni amministrative, gestione e specifiche giurisdizioni legislative e giudiziarie. In ragione di tali prerogative l'autogoverno si risolve come forma di esercizio dell'autodeterminazione. Cfr. F. CIANCI, *La tutela delle minoranze etnonazionali e linguistiche attraverso i meccanismi della rappresentanza (tra questioni teoriche e di diritto)*, Biblioteca Comunale "G. Schirò", Besa, Palermo 2009, in particolare p. 54 ss.

*delle scuole minoritarie in Albania*⁴², la Corte Permanente di Giustizia Internazionale faceva presente come la mancanza di una definizione in materia consentisse una valutazione «arbitraria» della relativa problematica anche se ciò non precludeva comunque una tutela a favore delle persone appartenenti alle minoranze in ragione del principio di non discriminazione.

Questa problematica spinge ad interrogarsi sull'esistenza o meno di diritti collettivi facenti capo alle minoranze in quanto tali e, quindi, sul riconoscimento di una certa *soggettività giuridica* delle comunità minoritarie⁴³. In verità – e qui anticipiamo delle conclusioni in merito – l'atteggiamento tradizionale della comunità internazionale si basa sulla regola del non riconoscere e individuare la titolarità dei diritti contenuti nei vari documenti internazionali nel gruppo o nella comunità in quanto tale, bensì nei singoli individui della comunità, esercitanti tutt'al più tali diritti in collettività⁴⁴.

⁴² CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Av. Cons.* del 6 aprile 1935, caso *Ecoles minoritaire en Albanie*, (R.C.P.J.I., série A/B, n. 64).

⁴³ Vedi, seppur invecchiato, il lavoro di A. PIZZORUSSO, "Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche?", in *Giurisprudenza italiana*, 8, 1972, pp. 65-80.

⁴⁴ Cfr. F. CIANCI, "La protezione delle minoranze religiose e della libertà di culto nel diritto internazionale: appunti e riflessioni", in *Dei et Hominum*, 1, 2009, pp. 35-47, ivi p. 37. Va tuttavia ricordato come nella pratica sono state adottate delle soluzioni basate sul criterio della personalità. Ad esempio, in Slovenia, la *legge sulle autonomie delle comunità nazionali* del 1994 ha concesso alle minoranze di lingua italiana e ungherese una particolare forma di autonomia personale (art. 2) tendente al federalismo corporativo, cui si aggiunge una rappresentanza speciale di esse in Parlamento esplicitamente garantita dalla Carta Costituzionale (art. 64, c. 3). Vedi un commento in M. MAZZA, "Il diritto delle autonomie territoriali in Slovenia", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2007, pp. 1837-1849. Ulteriori esempi concreti possono ravvisarsi nella legislazione di Ungheria (*legge sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche* del 1993) e su cui vedi alcune recenti osservazioni in K. KALEMEN, "La Corte Costituzionale ungherese e la tutela delle minoranze nazionali ed etniche", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2008, pp. 630-646, di Estonia (*legge speciale* del 26 ottobre 1923), di Belgio (*legge speciale* del 1983) e nella Costituzione di Cipro (art. 87). Esempi parzialmente assimilabili a queste esperienze si rinvencono nella legislazione di Norvegia (*legge sul Parlamento del popolo sami* del 1987), di Finlandia (*legge sul Saamelaisiain neuvottelukunta* del 1995) di Svezia (*legge speciale istituyente il Sametinget* del 1999) e soprattutto in Svizzera con riguardo alle comunità religiose. Cfr. anche F. CIANCI, "La tutela delle minoranze nazionali nel quadro degli ordinamenti giuridici degli Stati europei: un'analisi comparata (anche alla luce dei recenti sviluppi in materia in seno al Consiglio d'Europa)", in *Biblos*, 27, 2006, pp. 127-147 per una panoramica, e, con riguardo agli strumenti della rappresentanza, da ultimo si vedano C. CASONATO, "Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per un'analisi comparata", in *Diritto costituzionale ed europeo*, II, 1999, pp. 609-627; F. CIANCI, "La tutela delle minoranze attraverso gli strumenti della rappresentanza: un'analisi giuridica comparata e questioni teoriche (ancora) aperte", in *Ricerche sociali*, 16, Rovigno 2009, pp. 7-42.

Siffatta conclusione sembra ravvisarsi dalla formulazione dell'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 riferita alle minoranze, il quale non sembra lasciare dubbi a proposito, in quanto i diritti proclamati spettano agli «individui appartenenti a minoranze»: tuttavia, la norma in questione, affermando che il diritto di fruire la propria cultura, di professare la propria religione e di fare uso della propria lingua dovrà essere espletato nell'ambito della comunità stessa, fa presagire la collettività come titolare dei diritti suddetti e ciò implica che lo Stato non solo dovrà astenersi dal vietare l'esercizio dei diritti in questione, ma dovrà garantire alle persone appartenenti a minoranze l'effettivo esercizio in collettività dei loro diritti individuali e ciò anche in virtù del precetto pattizio, che impone agli Stati contraenti di compiere ogni atto necessario volto all'adozione di misure legislative o d'altro genere in modo da rendere concreti i diritti riconosciuti nel Patto stesso (art. 2)⁴⁵.

Quest'orientamento dottrinario era già stato espresso, in maniera alquanto evidente, nell'ambito del sistema della Società delle Nazioni dalla più ampia giurisprudenza della Corte Permanente di Giustizia Internazionale: le minoranze erano infatti «l'oggetto della protezione loro accordata» e non i «soggetti» di tale protezione. Nel parere consultivo relativo alla *questione dei coloni tedeschi in Polonia*⁴⁶ del 10 settembre 1923 e in quello successivo del 15 settembre 1923 sull'*acquisizione della nazionalità polacca*⁴⁷, la Corte si pronunciò a favore di un concetto largo di minoranza non strettamente legato al possesso della cittadinanza. Questo concetto venne ben commentato nel successivo parere del 4 febbraio 1932 sul *trattamento dei cittadini polacchi e delle altre persone di origine polacca nel territorio di Danzica*⁴⁸, nel quale la Corte distingueva tra minoranze «in

⁴⁵ Vedi G. CAROBENE, «Il principio di «non discriminazione» e la tutela delle minoranze religiose in diritto internazionale», in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1997, pp. 503-517.

⁴⁶ Cfr. CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Av. Cons.* del 10 settembre 1923, caso *Question des colons allemands en Pologne*, (R.C.P.J.I., série B, n. 6). In dottrina cfr. G. GUILLAME, «La Cour Internationale de Justice et les droits de l'homme», in *Droits fondamentaux*, 1, 2001, pp. 23-29, ivi sul caso p. 24.

⁴⁷ CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Av. Cons.* del 15 ottobre 1923, caso *Acquisition de la nationalité polonaise*, (R.C.P.J.I., série B, n. 7).

⁴⁸ Cfr. CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Av. Cons.* del 4 febbraio 1932, caso *Traitement des nationaux polonaise et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Danzig*, (R.C.P.J.I., série A/B, n. 44).

senso ampio» e minoranze «in senso stretto» ove le prime erano quelle non possedenti la cittadinanza di uno Stato (e come tali godenti della protezione generalizzata della Società delle Nazioni) e le seconde, invece, le minoranze *stricto sensu*, alle quali, oltre alla protezione internazionale, si affiancava la protezione interna degli Stati. Ciò nonostante, le minoranze esulavano dal concetto di soggetti di diritto, sebbene la Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel parere dato in relazione alla situazione delle *scuole minoritarie in Albania*⁴⁹ ne avesse fornito, con riferimento al termine *communauté*, una certa definizione, paventandone implicitamente l'elemento collettivo e nonostante l'ampia protezione garantita dai trattati stipulati *in illo tempore*⁵⁰.

Oggi, invece, la questione della cittadinanza come requisito fondamentale o meno alla concessione di particolari diritti in favore delle persone appartenenti a minoranze risulta alquanto complessa e oggetto di accese diatribe in dottrina. Alcuni autori⁵¹ – e ciò anche alla luce di quanto emerge dal *Commento Generale* sull'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 elaborato dal Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite⁵², dove è sostenuto come il requisito della cittadinanza non sia necessario e fondamentale per identificare un individuo come membro di una minoranza – pur riconoscendo l'elemento giuridico della cittadinanza come somma espressione dalla quale derivano i diritti e i doveri dei cittadini⁵³ (e tra questi anche quelli appartenenti a minoranze), pongono il dubbio sull'effettiva portata di tale elemento come requisito fondamentale e oggettivo alla definizione del concetto di minoranza, sostenendo in particolare come il requisito della cittadinanza possa

⁴⁹ Cfr. CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Av. Cons.* del 6 aprile 1935, caso *Écoles minoritaire en Albanie*, (R.C.P.J.I., série A/B, n. 64).

⁵⁰ In dottrina si rimanda all'ampio e curatissimo lavoro di N. FEINBERG, "La juridiction et la jurisprudence de la Cour permanent de Justice internationale en matière de mandats et de minorités", in *Recueil des Cours*, 59 1937, pp. 587-708, in particolare sul punto p. 659 ss.

⁵¹ Tra i quali G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 82 e, soprattutto, K. HENRARD, "The interrelationship between Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination and Its Importance for the Adequate Protection of Linguistic Minorities", in *The Global Review of Ethnopolitics*, 1, 2001, pp. 41-61.

⁵² Su cui vedi F. POCAR, "Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze", in *La tutela giuridica delle minoranze*, a cura di S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, cit., pp. 31-39, ivi pp. 36-37.

⁵³ Vedi alcune interessanti considerazioni in G. CAGGIANO, "Some Reflexions on the Treaty of Osimo between Italy and Yugoslavia", in *The Italian Yearbook of International Law*, 1976, pp. 248-272.

risultare incompatibile con il diritto individuale o collettivo alla conservazione della propria identità⁵⁴. In verità, anche se si può accettare quest'ultima considerazione, è altrettanto vero, stando anche alle discipline costituzionali interne, come il requisito della cittadinanza costituisca la *condicio sine qua non* alla concessione dei diritti individuali e, ove, previsti, collettivi, derivanti dallo *status quo* di minoranza. Il requisito della cittadinanza sembra essere pertanto fondamentale specie per quanto concerne l'esercizio dei diritti politici degli individui appartenenti al gruppo minoritario, requisito che se mancante aprirebbe lo *status* di minoranza anche alle comunità di immigrati⁵⁵ ovvero a quella degli stranieri⁵⁶.

Nonostante queste conclusioni, parte della dottrina è propensa a ritenere che nell'ambito dei diritti minoritari non esista alcuna contrapposizione tra diritti individuali e diritti collettivi. Secondo una classica visione, i diritti individuali assumono una dimensione collettiva in quanto essi si riferiscono alle minoranze nel complesso degli individui formanti la comunità. Più concretamente si pensi, ad esempio, alla libertà di associazione o al diritto di utilizzare la lingua materna: affinché esista un'associazione vi devono essere almeno due o più individui, tuttavia la libertà di associazione è rimessa alla facoltà di ogni singolo soggetto; l'uso della lingua materna è un diritto che spetta ad ogni individuo, ma nel concreto non è esercitabile (da un punto di vista sociale) in un contesto ove gli altri soggetti non parlino la medesima lingua ovvero (da un punto di vista giuridico) in un ordinamento che non contempli l'utilizzo di quell'idioma e quindi non dia valenza giuridica agli atti prodotti in quella lingua; pertanto, nel diritto minoritario, la dimensione collettiva è una caratteristica propria di ogni singolo diritto⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. A. EIDE, *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*, UN Publications, New York 1993, UN Doc. E/CN. 4/Sub.2/1993/34.

⁵⁵ Cfr. in quest'ultimo senso l'autorevole parere di F. CAPOTORTI, *Study on the Rights*, cit., p. 12. Cfr. inoltre diffusamente le considerazioni di Z. KEDZIA, "Recenti iniziative dell'ONU in tema di minoranze", in *La tutela giuridica delle minoranze*, a cura di S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO, cit., pp. 59-69, ivi p. 63.

⁵⁶ Si vedano ad esempio le considerazioni di S. BARTOLE, "Una Convenzione per la tutela delle minoranze nazionali", in *Il Mulino*, 2, 1995, pp. 333-348, con riguardo alla problematica. Vedi comunque *supra* n. 5 e n. 55.

⁵⁷ Si veda diffusamente sull'argomento G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze*, cit., in particolare p. 93 ss.; N. TORBISCO, "Il dibattito sui diritti collettivi delle minoranze culturali. Un adeguamento nelle premesse teoriche", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2001, pp. 117-136; A. FODELLI, "La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni", in *La tutela internazionale dei diritti umani*, a cura di L. PINESCHI, Giuffrè, Milano 2006, pp. 711-723.

A dimostrare quanto detto si può considerare la giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Nel caso *Lovelace c. Canada*⁵⁸, il Comitato, constatando una violazione all'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966, ha statuito che le restrizioni poste a carico della ricorrente non erano necessarie a salvaguardare l'identità della tribù di appartenenza; nel medesimo senso si è pronunciato il Comitato nel caso *Kitok c. Svezia*⁵⁹, denunciando che le restrizioni poste a carico del proponente da parte della normativa interna svedese violavano il precetto di cui sopra e si mostravano contrari alla cultura della comunità etnica di appartenenza del ricorrente. In entrambi i casi il Comitato non ha asserito l'esistenza di diritti collettivi in capo alle comunità autoctone, ma è innegabile che le sentenze emesse siano state valutate alla luce dell'elemento collettivo⁶⁰.

Questa tendenza collettiva dei diritti delle minoranze è stata enfatizzata nel caso *Lubicon Lake Band c. Canada*⁶¹ nel quale il Comitato ha

⁵⁸ Su cui vedi COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELLE NAZIONI UNITE, *causa* 24/1977, caso *Sandra Lovelace c. Canada*, UN Doc. CCPR/C/OP/1. La ricorrente, la signora Sandra Lovelace, invocava il suo (legittimo) diritto di far ritorno alla riserva d'origine, diritto che, stando alla legislazione canadese del tempo, aveva perso, avendo sposato un uomo di origini non indiane. La ricorrente sottolineava che le misure prese contro di essa non fossero né ragionevoli né necessarie per preservare l'identità della tribù di appartenenza, asserendo che il senso di appartenenza fosse una questione di volontà e non di fatto.

⁵⁹ Vedi COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELLE NAZIONI UNITE, *causa* 197/1985, caso *Kitok c. Sweden*, UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985. Al signor Ivan Kitok, membro della comunità sami, gli era stato proibito di ritornare ad allevare renne, in ragione della disciplina nazionale del 1791, che estrometteva dallo *status* di appartenenza a minoranza le persone che appartenenti a minoranze nazionali si fossero impegnate in altri settori di attività per più di tre anni. La sentenza (ri)diede al signor Kitok lo *status* di appartenente a minoranza sami e il suo legittimo diritto di ritornare ad allevare renne, motivandone la sentenza sul fatto che l'appartenenza ad una minoranza e alla sua cultura è un atto volontario e non di fatto.

⁶⁰ Sulla questione vedi diffusamente L. ZAGATO, "Tutela dell'identità e del patrimonio culturale dei popoli indigeni. Sviluppi recenti nel diritto internazionale", in *La negoziazione delle appartenenze. Arte, identità e proprietà culturale nel terzo e quarto mondo*, a cura di M. L. CIMINELLI, Angeli, Milano 2006, pp. 35-65.

⁶¹ Cfr. COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELLE NAZIONI UNITE, *causa* 167/1984, caso *Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band c. Canada*, UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984. In questa causa il signor Bernard Ominayak, capo di una tribù di indiani *cree* stanziata presso il lago Lubicon in Canada, aveva fatto ricorso contro alcune società private, ree, a suo avviso, di aver espropriato parte del suo territorio e avviato delle attività di carattere economico, ledenti il gruppo di appartenenza. Egli invocava il diritto di autodeterminazione contenuto nel *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 (art. 1). Il Comitato, negando al ricorrente il diritto di autodeterminazione, in quanto non spettava ad individui, ma a popoli (e il Comitato escludeva nella fattispecie ad esso sottoposta che la tribù in questione fosse un "popolo"), sottolineava, tuttavia, come il ricorso desse adito a violazioni inerenti l'art. 27 del *Patto internazionale* suddetto sia con riferimento

precisato come i diritti tutelati dall'art. 27 del Patto internazionale citato, pur essendo di natura individuale, sono diretti alla protezione di tutte le persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche, interpretando in maniera dualistica lo stretto rapporto tra l'individuo (titolare dei diritti) e la collettività (referente dei diritti)⁶².

Ora, se è vero – come è vero – che i diritti delle minoranze assumono, per le ovvie ragioni esposte sopra, una dimensione collettiva, altrettanto può dirsi dell'esistenza di situazioni in cui i diritti sono attribuiti non ai soggetti in quanto tali, bensì alla collettività in quanto soggetto⁶³. In altre parole ci si riferisce a quelle situazioni giuridiche dirette a proteggere non tanto i singoli interessi individuali degli appartenenti al gruppo minoritario, bensì quegli interessi collettivi che li riguardano al contempo in quanto individui ed in quanto membri del gruppo. In verità, questa soluzione è raramente disposta in quanto contrastante con la tradizionale concezione della democrazia liberale, in base alla quale lo Stato dovrebbe riconoscere come soggetti politici soltanto i singoli individui e non anche le comunità comunemente definite «intermedie»⁶⁴.

al diritto individuale di proprietà sia con riguardo al diritto collettivo della tribù in questione. Vedi in tema le considerazioni di V. ZAMBRANO, "I popoli indigeni e la sovranità sulle risorse naturali", in *I diritti dell'uomo*, 1, 2009, pp. 67-76.

⁶² Cfr. G. DAMIANI, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 99. Cfr. anche COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELLE NAZIONI UNITE, *causa* 547/1993, caso *Apirana Mahuika et alter c. Nuova Zelanda*, UN Doc. CCPR/C/55/D/547/1993, nel quale il Comitato in questione, giudicando su un ricorso presentato da alcune persone appartenenti all'etnia maori contro alcuni atti del Governo regolanti i diritti commerciali della pesca, ha dichiarato che la pesca è un aspetto fondamentale della cultura e della religione del popolo dei maori, sottolineando la collettività del diritto contenuto nell'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966. Uguali considerazioni vedile anche in COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELLE NAZIONI UNITE, *causa* 511/1992, caso *Länsman et alter c. Finlandia*, UN Doc. C/52/D/511/1992, in cui si denunciava la minaccia, derivante da attività minerarie effettuate dallo Stato, per la continuazione dell'attività di allevamento delle renne da parte di alcuni pastori appartenenti alla minoranza indigena dei sami: in dottrina, su quest'ultimo caso citato, vedi le considerazioni di F. POCAR, *Note sulla giurisprudenza*, cit., p. 38.

⁶³ Diffusamente in materia A. PIZZORUSSO, "Minoranze etnico-linguistiche", in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano 1976, pp. 527-558.

⁶⁴ Cfr. A. PIZZORUSSO, "Minoranze etnico-linguistiche", cit., p. 533; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 44. In dottrina una posizione alquanto contraria a quest'ultima posizione è assunta da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1995, p. 562, secondo cui il principio pluralista non presenta lo stesso grado di dignità rispetto al principio personalistico e questo perché le formazioni sociali in questione potrebbero rilevarsi «fattori di oppressione anziché di valorizzazione dei singoli che la compongono» e ancora perché tali soggetti vanno concepiti come «strumento per lo sviluppo della personalità individuale» e, infine, perché i diritti inviolabili non possono spettare alle formazioni sociali se non in modo mediato, vale a dire che i titolari resterebbero sempre e comunque le singole persone fisiche e non le formazioni sociali di riferimento. Vedi considerazioni del tutto

Ciò nonostante, se da un lato l'attribuzione di tecniche di tutela giuridica basate sul riconoscimento alle comunità minoritarie di diritti (collettivi) favorisce senza dubbio una tutela decisamente più penetrante a favore dei gruppi minoritari, nello stesso modo la concessione dei diritti collettivi, secondo il criterio della personalità giuridica, non rappresenta un'adeguata soluzione al conflitto etnico, ove presente; al contrario, questa tecnica ha come limite endogeno quello di produrre un'accentuazione dell'elemento etnico all'interno della società, non favorendo lo sviluppo della democrazia ed aggravando lo sviluppo di processi sociali fondati sull'*etnocrazia*, vale a dire quei meccanismi politici dove i rappresentanti dei gruppi etnici dominanti controllano le risorse politiche ed economiche a discapito delle componenti etniche più deboli⁶⁵.

5. I gruppi minoritari quali soggetti di diritto in ragione dei principi di eguaglianza e non discriminazione

La mancanza di una definizione giuridica universalmente vincolante e l'assenza di un riconoscimento dei gruppi minoritari quali soggetti di diritto e, quindi, come tali titolari di diritti collettivi, pone dubbi circa la violazione dei principi di eguaglianza e non discriminazione. Ora, sul punto, è bene fare alcune precisazioni.

Formalmente, difatti, un trattamento eguale è sufficiente ad assicurare ai cittadini appartenenti a minoranze etnonazionali e linguistiche nonché religiose le medesime opportunità rispetto al resto della popolazione: ma ciò è possibile solo in situazioni sostanzialmente eguali; in mancanza di tali condizioni risulta necessaria l'adozione di particolari trattamenti finalizzati ad assicurare una piena ed effettiva eguaglianza⁶⁶.

Sostanzialmente, infatti, una completa garanzia ai diritti e alle libertà fondamentali nonché alla vita democratica delle persone appartenenti a

differenti tese ad enfatizzare il valore del principio pluralista, pur nel rispetto del principio personalistico, in P. BONETTI, "Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1994, pp. 3-83.

⁶⁵ Cfr. F. CIANCI, *L'etnomosaico europeo: diritto, lingua e identità minoritaria*, Biblioteca Comunale "G. Schirò", Palermo 2006, p. 57.

⁶⁶ Argomenti vedili in A. CERRI, "Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1993, pp. 289-314.

minoranze non può passare solo attraverso l'adozione di misure di tipo negativo, cioè attraverso generali divieti o obblighi di *non facere* (ovvero mediante la mera adozione del principio di non discriminazione vale a dire dell'*eguaglianza in senso formale*), ma soprattutto attraverso obblighi di *facere* (ovvero mediante l'adozione del principio dell'*eguaglianza in senso sostanziale*) nonché strutturali regole finalizzate alle singole discipline che si vogliono regolamentare⁶⁷.

In altre parole, deve essere rigettata la tesi di chi vedrebbe nell'adozione di dette misure una sorta di privilegi accordati a tali gruppi⁶⁸: infatti, si deve ammettere una differenza di trattamento quando questa risulta necessaria a perseguire uno scopo legittimo⁶⁹ ovvero se esiste una relazione ragionevole di proporzionalità tra i mezzi adottati e gli obiettivi che si vogliono perseguire⁷⁰ e, comunque, non inficanti i diritti degli appartenenti a maggioranze⁷¹. Sembra questa la *ratio iuris* contenuta, ad esempio, nella *Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali* del 1° febbraio 1995 del Consiglio d'Europa, quando afferma che l'adozione delle specifiche misure in essa previste non possono essere considerate come atti discriminatori (art. 4, c. 2) e che sembra, in linea di massima, racchiudere l'orientamento europeo ed internazionale in materia⁷².

⁶⁷ F. CIANCI, *L'etnomosaico europeo*, cit., pp. 49-59.

⁶⁸ Cfr. alcune considerazioni di A. CERRI, "Eguaglianza, giustizia ed azioni positive", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 123, 1999, pp. 7-24.

⁶⁹ Cfr. le precisazioni sostenute dalla CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *causa* 6538/74, caso *Sunday Times c. The United Kingdom*.

⁷⁰ Vedi le considerazioni apportate in CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *causa* 810/79, caso *Uberschar c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* e *causa* 36042/97, caso *Willis c. United Kingdom*. In dottrina, sul punto, cfr., seppur riferite al caso italiano, le interessanti osservazioni di G. SCACCIA, "Una corretta distinzione teorica tra eguaglianza e ragionevolezza conduce ad una soluzione pratica discriminatoria", in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 1999, pp. 4022-4026.

⁷¹ Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *causa* 29221/95, caso *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*.

⁷² Sembra opportuno richiamare la COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione relativa a una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti* del 1° giugno 2005 secondo la quale «la legislazione comunitaria antidiscriminazione vieta ogni forma di discriminazione diretta o indiretta basata sull'origine razziale o etnica o sulla religione. Nel quadro della strategia europea per l'occupazione, gli Stati membri sono incoraggiati a definire misure intese a facilitare l'integrazione delle minoranze nel mercato del lavoro, nel quadro dei loro piani d'azione nazionali. Il metodo aperto di coordinamento sull'inclusione sociale è finalizzato anche alla lotta contro la povertà e l'esclusione subita dalle minoranze etniche, dai migranti e da altri gruppi svantaggiati». Ciò nonostante è opportuno ricordare che se il divieto di discriminazione per motivi di etnia, lingua e religione oltre che di nazionalità è oggi riconosciuto come principio cardine inviolabile dell'ordinamento internazionale, rimane, però, sempre controversa e alquanto annosa la questione

6. Sulla necessità di un progressivo sviluppo del quadro normativo internazionale in tema di minoranze e sulla necessità di una definizione giuridica universalmente riconosciuta: spunti e riflessioni finali

Alla luce di questa analisi sembra logico ripensare all'importanza dell'azione politica degli organi istituzionali della comunità internazionale, specie quelli delle Nazioni Unite, e di come questa risulti decisiva senonché fondamentale alla tutela dei diritti delle minoranze, superando quegli indugi e quelle preoccupazioni emerse all'indomani della fine del Secondo conflitto bellico. A proposito, come è noto, il nuovo ordine internazionale decise, alla luce della fallimentare esperienza della Società delle Nazioni, di non inserire la questione delle minoranze nella nascente organizzazione delle Nazioni Unite e ciò nonostante la III Commissione dell'Assemblea Generale del massimo simposio internazionale avesse provveduto ad elaborare un apposito documento, meglio noto come *Progetto Cassin* dal nome del suo relatore, nel quale si provvedeva a garantire a tutti i gruppi minoritari i cosiddetti diritti culturali ovvero la possibilità di utilizzare la propria lingua materna, nonché ad aprire scuole, musei, biblioteche e ogni altra attività che fosse tesa a garantire lo sviluppo delle singole identità nazionali, culturali, linguistiche e (perfino) religiose (art. 53). In altre parole, prevalse, la tesi secondo cui l'eliminazione dell'oppressione del singolo avrebbe portato all'eliminazione dell'oppressione collettiva. Pertanto nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 10

circa la possibilità di obbligar uno Stato ad attuare discriminazioni positive a favore dei gruppi minoritari: sulla questione vedi F. PALERMO, "The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgements of the ECJ", in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 3, 2001, pp. 299-318, ma ampie riflessioni anche in F. SEATZU, "Il protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo: uno strumento giuridico efficace per la tutela dell'eguaglianza e per l'eliminazione delle discriminazioni?", in *Jus*, 3, 2002, pp. 483-540. Sulla valenza del principio in questione vedi M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, "La tutela internazionale dei diritti dell'uomo tra tolleranza e non discriminazione", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1999, pp. 168-181. Sulla Convenzione quadro vedi S. ERRICO, "Protezione delle minoranze nazionali e sistema di controllo della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 1995", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2007, pp. 442-447 e S. BARTOLE, "La Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali", in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 1997, pp. 567-580. In linea generale per quanto riguarda la protezione delle minoranze nel diritto europeo vedi L. MANCA, "Cenni sulla tutela delle minoranze nell'Unione Europea", in *Quaderni di studi europei*, 2, 2003, pp. 27-38; D. ŠMIHULA, "National Minorities in the Law of the EC/EU", in *Romanian Journal of European Affairs*, 3, 2008, pp. 51-81.

dicembre 1948 non si fa alcun cenno alle minoranze: le norme contenute in questo documento infatti sono strutturate nel senso di proteggere l'individuo da qualsiasi attività discriminatoria tesa a collidere con i diritti e le libertà garantite nel documento, ma tali principi non sono articolati in maniera tale da proteggere nella loro complessità i gruppi minoritari⁷³.

Di fronte a questi evidenti limiti, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite espresse la sua preoccupazione ed invitò gli organi preposti ad adoperarsi per superare gli indugi iniziali e le difficoltà in materia col fine di sviluppare l'implemento delle tecniche di tutela giuridica nei confronti dei gruppi etnonazionali, linguistici e religiosi: si giunse così, dopo ampi ed accessi dibattiti e richieste provenienti da più parti, e a seguito di un importante studio condotto dalla Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, all'inclusione nel *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 di una norma *ad hoc* in tema di protezione delle minoranze e tesa a garantire a detti gruppi una tutela non più limitata ad inquadrare la specificità del problema nel mero quadro generale della difesa dei diritti umani, ma a considerare più complessivamente la specificità dei gruppi nazionali, riconoscendo ad essi l'esercizio dei diritti collettivi (*rectius* l'esercizio dei diritti individuali in collettività) e la protezione della loro peculiare identità⁷⁴.

Secondo il testo della norma in questione del presente Patto internazionale «in quegli Stati nei quali esistono minoranze etniche, religiose o

⁷³ Storicamente, le preoccupazioni espresse all'indomani della nascita del simposio delle Nazioni Unite nella famosa *Risoluzione 217 (III)* del 10 dicembre 1948, NU Doc. A/81,0 emblematicamente intitolata *Sul destino delle minoranze*, furono riconfermate nella successiva *Risoluzione 532B (VI)* del 4 febbraio 1952, nella quale l'Assemblea Generale giunse a stabilire che le Nazioni Unite non avrebbero più potuto esentarsi dall'affrontare la tematica e, a tal proposito, venne incaricata la Commissione dei diritti dell'uomo e la Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze a svolgere esami approfonditi volti a stabilire le linee guida atte all'adozione di specifiche misure di protezione per le minoranze nazionali, etniche, linguistiche e religiose. Un anno più tardi, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite raccomandò ai membri dell'Assemblea Generale, tramite la *Risoluzione 502F (XVI)* del 3 agosto 1953, che nella preparazione di qualunque atto internazionale che fissasse o modificasse le frontiere o provvedesse alla costituzione di nuovi Stati venissero adottate misure di tutela nei confronti delle minoranze (eventualmente) scaturenti dai mutamenti geografici. In dottrina B. MAYER, "Le Nazioni Unite e la protezione delle minoranze", in *Rivista di studi politici internazionali*, 31, 1964, pp. 536-564 e F. CAPOTORTI, "I diritti dei membri di minoranze. Verso una Dichiarazione delle Nazioni Unite", in *Rivista di diritto internazionale*, 1, 1981, pp. 30-42.

⁷⁴ F. CAPOTORTI, "Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 1992, pp. 102-112.

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» (art. 27). Questa disposizione, nonostante le lacune che presenta (dalla mancanza di una definizione del termine minoranza ad un'ambigua concezione della natura, individuale o collettiva, dei diritti concessi) è, oggi, l'unica forma di tutela giuridica espressa dalle Nazioni Unite in favore delle minoranze a cui si aggiunge la *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche* del 18 dicembre 1992, il cui aspetto più interessante – come è stato fatto osservare – non risiede nell'approfondimento tecnico-giuridico del tema delle minoranze – è indubbio, infatti, che il documento in questione sia la concretizzazione dell'art. 27 del Patto internazionale – ma per il fatto di concepire, da come si evince nel Preambolo, la tutela e la realizzazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche, quale parte integrale dello sviluppo della società nel suo insieme ed entro un contesto democratico basato sul primato della legge, considerando a tal riguardo le minoranze come «elemento dinamico indispensabile» della società in cui esse sono inserite⁷⁵.

Ciò nonostante bisogna distinguere la valenza giuridica dei documenti

⁷⁵ Cfr. in questi termini S. ORTINO, “La tutela delle minoranze nel diritto internazionale: evoluzione o mutamento di prospettiva?”, in *Studi trentini di scienze storiche*, 2, 1997, pp. 203-212. A conferma di tale tesi esposta nel testo, il documento a commento, oltre a riprendere i contenuti previsti dall'art. 27 del Patto internazionale citato, tende ad assicurare agli appartenenti al gruppo minoritario i medesimi diritti delle persone appartenenti alla maggioranza della popolazione dello Stato, disponendo la piena partecipazione alla vita culturale, economica, sociale, religiosa e politica del Paese in cui le minoranze risiedono (artt. 2-4) e, a tal proposito, relativamente ai diritti civili e politici, l'art. 2 della Dichiarazione *de quo* risulta il più innovativo in quanto garantisce alle minoranze il diritto di partecipare liberamente e pienamente anche mediante proprie associazioni alle decisioni politiche sia a livello regionale sia a livello nazionale, disponendo tra l'altro il divieto nei confronti dei gruppi predominanti di predisporre attività – tra le quali spicca quella di propaganda – tendenti alla distruzione delle identità dei gruppi minoritari. Vedi, inoltre sul Documento in questione, I. O. BOKATOLA, “Project de déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques”, in *La Revue*, 46, 1991, pp. 36-44; F. CAPOTORTI, “La disciplina internazionale per la tutela delle minoranze: traguardi recenti”, in *I diritti dell'uomo*, 1, 1993, pp. 19-20; I. O. BOKATOLA, “La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques”, in *Revue Générale de droit international public*, 3, 1993, pp. 745-766; G. CONETTI, “Diritti dei gruppi etnici e tutela delle minoranze nel diritto internazionale”, in *AWR Bulletin*, 1, 1994, pp. 24-34; J. PEJIC, “Minority Rights in International Law”, in *Human Rights Quarterly*, 19, 1997, pp. 666-685.

in questione. Infatti, mentre il rispetto delle norme pattizie è garantito seppur labilmente da un apposito Protocollo – che prevede la facoltà di segnalare eventuali infrazioni commesse dallo Stato ai danni delle minoranze da parte dei soggetti beneficiari dei diritti, anche se sul punto bisogna ricordare come l’esperibilità del procedimento presenta notevoli lacune, in quanto, essendo chiamato il Comitato dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite ad esaminare, valutare e contestare le eventuali lesioni alla sfera dei diritti delle minoranze, occorre necessariamente che lo Stato soggetto a giudizio accetti la competenza speciale del Comitato giudicante⁷⁶ – le norme contenute nella Dichiarazione sono invece prive di valore vincolante e coercitivo nei confronti degli Stati: ciò tuttavia non toglie la valenza morale né tantomeno il valore d’indirizzo di tali atti, il cui rispetto o meno inerisce nei rapporti diplomatici tra gli Stati⁷⁷, ma è ovvio com-

⁷⁶ Relativamente alle procedure, il Protocollo ha introdotto sulla falsariga del sistema delle Società delle Nazioni, il diritto di petizione in base al quale un individuo può ricorrere al Comitato dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite contro la violazione di uno dei diritti pattizi. Al Comitato spetta verificare l’ammissibilità del ricorso, in base alla sottoscrizione, alla compatibilità con il Patto, all’essenza di parte rispetto al Patto, ma anche al Protocollo (di cui va riconosciuta la funzione) dello Stato colpevole di violazione, di quello sotto la cui giurisdizione si trova il ricorrente e, infine, sul fatto che il ricorrente stesso abbia fatto appello (secondo il diritto interno dello Stato di pertinenza) a tutti gli strumenti giuridici disponibili e ragionevoli. Se considerato ammissibile, il ricorso petizionario è portato a conoscenza dello Stato chiamato in causa, il quale entro sei mesi dovrà fornire spiegazioni scritte o dichiarazioni chiarificatrici che indichino il rimedio adottato. Alla fine della procedura, il Comitato dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite potrà rivolgere suggerimenti e raccomandazioni (cosiddette “vedute”) allo Stato e all’individuo. Riguardo a tale problematica, in dottrina cfr. G. PENTASSUGLIA, “L’applicazione alle minoranze del Primo Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale dei diritti civili e politici”, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 2, 1995, pp. 295-313. Qualche autore, in particolare M. RUOTOLO, “La funzione «ermeneutica» delle Convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali”, in *Diritto e società*, 2, 2000, pp. 291-318, pone l’accento sul fatto che tali documenti mettano in dubbio anche il generale principio del *pacta recepti sunt servandi*, che invece, sottolinea S. BARTOLE, “Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del Trattato di Osimo”, in *Rivista di diritto internazionale*, 3-4, 1977, pp. 507-525, deve essere rispettato. F. CAPOTORTI, *Patti internazionali sui diritti dell’uomo*, Cedam, Padova 1967, sottolinea invece la natura immediatamente precettiva del Patto in questione, la quale comporta che il godimento dei diritti civili e politici si realizza in modo diretto ed immediato, mediante determinate norme preesistenti nell’ordinamento interno e, nel caso di loro violazione, attraverso il giudice. In sostanza si deve considerare che la prescrizione *de quo* si basa sul principio dell’effettività, principio cardine dell’ordinamento internazionale, che se non fosse applicato consentirebbe agli Stati di rendere inefficace l’applicazione della disposizione del Patto oltre che degli altri documenti internazionali. In quest’ultimo senso si veda anche il parere espresso da F. MOSCONI, “Diritti dei popoli, minoranze e diritti dell’uomo”, in *Il Politico*, 2, 1979, pp. 353-359, ivi sul punto p. 354. Ulteriori considerazioni vedile in P. PUSTORINO, “Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo”, in *Studi sull’integrazione europea*, 2, 2006, pp. 259-279.

⁷⁷ Come gli accordi internazionali bilaterali d’altronde: cfr. sul punto E. F. DEFEIS, “Minority Protections and Bilateral Agreements: an Effective Mechanism”, in *I diritti dell’uomo: cronache e*

prendere come la coercizione o meno di fronte ad un organo giurisprudenziale ad *hoc* delle norme in essi contenuti aumenterebbe il valore di tali documenti e (di conseguenza) il rispetto dei diritti delle minoranze⁷⁸.

Chi sono le minoranze, come si differenziano dai popoli e quali diritti spettano loro, nonché il modo di tutelare tali gruppi restano argomenti di discussione la cui soluzione può passare solo attraverso una definizione universale che ne circoscriva i soggetti e i loro diritti e ne salvaguardi la loro protezione a dispetto dei criteri arbitrari e troppo spesso tesi alla convenienza delle politiche nazionaliste adottate dai singoli Stati in ragione di dette lacune, ben tenendo presente che «il primo diritto delle minoranze è il diritto ad esistere»⁷⁹.

battaglie, 3, 1999, pp. 38-44.

⁷⁸ Cfr. P. SIMONE, *La tutela internazionale delle minoranze*, cit., p. 165.

⁷⁹ GIOVANNI PAOLO II, *Per costruire la pace rispettare le minoranze. Messaggio per la XXII Giornata Mondiale della Pace*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1989, par. 5.

SAŽETAK

O PROBLEMU NEDOSTATKA OBVEZUJUĆE I UNIVERZALNO PRIZNATE DEFINICIJE TERMINA MANJINA I S TIME POVEZANE IMPLIKACIJE U MEĐUNARODNOM PRAVU – Činjenica je da nedostatak obvezujuće i univerzalno priznate pravne definicije manjine otvara prilično složenu problematiku u okviru zaštite prava etničkih, nacionalnih, jezičnih i vjerskih skupina. Nedostajuća definicija gore navedenog pojma u stvari onemogućava precizno određivanje manjine kao pravnog subjekta, a ta praznina s jedne strane dovodi do problema vezanih uz priznavanje posebnih prava tim skupinama, dok se s druge strane širi na složenije i trnovitije tematike kao naprimjer pravo na samoodređenje. Autor, iako ističe činjenicu da taj nedostatak nije spriječio implementaciju pravnih instrumenata i rješenja usmjerenih na zaštitu manjinskih skupina, ipak dolazi do zaključka da je nužna univerzalno priznata pravna definicija termina manjine u okviru međunarodnog prava koja bi odredila te subjekte i njihova prava i jamčila njihovu zaštitu usprkos samovoljnim kriterijima koji su prečesto podložni interesima nacionalističkih politika država u kojima manjine žive.

Ključne riječi: manjine, narodi, autohtoni narodi, pravo na samoodređenje, kolektivna prava, princip jednakosti, princip nediskriminacije, međunarodno i europsko pravo.

POVZETEK

O PROBLEMATIČNI ODSOTNOSTI ZAVEZUJUĆE IN SPLOŠNO PRIZNANE PRAVNE OPREDELITVE MANJŠINE IN NJENO VKLJUČEVANJE V MEDNARODNO PRAVO – Odsotnost zavezujoče in splošno priznane pravne opredelitve manjšine odpira precej kompleksno problematiko v okviru varstva pravic etničnih, narodnostnih, jezikovnih in verskih skupin. Odsotnost opredelitve tega pojma dejansko onemogoča natančno umestitev manjšin kot pravnih subjektov. Omenjena vrzel po eni strani prinaša probleme, povezane z dodeljevanjem kolektivnih pravic skupinam kot takim, po drugi strani pa se nanaša na širšo in bolj kočljivo tematiko, kakršna je pravica do samoodločanja. Čeprav avtor izpostavlja dejstvo, da navedena odsotnost

ni preprečevala vključevanja pravnih instrumentov in tehnik za zagotavljanje zaščite manjšinskih skupin, vendarle pride do zaključka, da je potrebna pravna in splošno priznana opredelitev pojma manjšine v mednarodnem pravu, ki bi te subjekte in njihove pravice podrobno opisal ter zagotavljal njihovo zaščito kljub arbitrarnim merilom, prepogosto usmerjenim v korist nacionalističnih politik držav, v katerih manjšine živijo.

Ključne besede: manjšine, narodi, avtohtoni prebivalci, pravica do samoodločanja, kolektivne pravice, načelo enakosti, načelo nediskriminacije, mednarodno in evropsko pravo.

ABSTRACT

ON THE PROBLEMATIC LACK OF A LEGALLY BINDING AND UNIVERSALLY ACKNOWLEDGED DEFINITION OF MINORITY AND ITS RELATED INTERNATIONAL LAW IMPLICATIONS

The lack of a legally binding and universally acknowledged definition of minority raises complex issues in the protection of the rights of ethnic, national, linguistic and religious groups. The lack of a definition for this term prevents a precise definition of minorities as legal subjects and such a lack implies, on one hand, problems related to granting collective rights to groups as such, and on the other hand, it is related to wider and thornier issues such as the right to self-determination. The author, although highlighting the fact that the lack has not precluded the implementation of instruments and techniques which aim at ensuring protection to minority groups, has none the less concluded that there needs to be a legally binding and universally acknowledged definition of minority in international law which will define its subjects and their rights and which will protect their rights against arbitrary criteria often inclined to benefit the nationalistic politics in countries where minorities reside.

Key words: minorities, people, native people, right to self-determination, collective rights, equality principle, non-discrimination principle, international and European right.