

SERGIO ORTINO, *La tutela delle minoranze nel diritto internazionale : evoluzione o mutamento di prospettiva?*, in «Studi trentini di scienze storiche. Sezione prima» (ISSN: 0392-0690), 76/2 (1997), pp. 203-212.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/stusto>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



NOTE E COMUNICAZIONI

La tutela delle minoranze nel diritto internazionale:
evoluzione o mutamento di prospettiva? *

SERGIO ORTINO

Alle origini del diritto internazionale classico

Come Grozio intuì agli albori del nuovo sistema di rapporti tra le nazioni nel suo trattato *De jure belli ac pacis* del 1625, l'unico modo per permettere la convivenza tra gli Stati era il riconoscimento della superiorità della sovranità statale, rispetto sia alla oramai in fase di tramonto sovranità universale dell'Impero e del Papato, che alla ancora storicamente in via di affermazione sovranità popolare. Né dall'alto (sovranità universale), né dal basso (sovranità popolare), avrebbe potuto essere intaccata la sovranità dei singoli Stati, se si voleva mantenere ordine e stabilità all'interno di una comunità internazionale, ormai di dimensione globale grazie alle scoperte geografiche della nuova era, e composta da Stati posti su un piano di assoluta uguaglianza formale, ma fondati su contrastanti principi di legittimazione e di esercizio concreto del potere. Da quell'epoca in poi sovranità statale doveva significare, niente di più e niente di meno, che presenza di un governo effettivo di qualsivoglia natura su un territorio e su un popolo e competenza da parte di tale governo di porre in essere in forma del tutto indipendente relazioni estere ¹⁾.

Nonostante questo quadro di riferimento del diritto internazionale classico apertamente schierato a sostegno di un potere insindacabile dei singoli Stati nelle questioni interne, la presenza di minoranze nazionali, etniche, religiose, linguistiche non ha mai cessato di costituire per i singoli Stati una fonte interminabile di ardui e spesso insormontabili problemi. E ciò è stata una costante nel tempo e nello spazio, stante il fatto che è sempre quasi impossibile rinvenire

* Il presente scritto rappresenta una rielaborazione di un intervento che l'autore ha tenuto a Trento il 18 dicembre 1996 al convegno „Giornata delle minoranze“ organizzato dalla Regione autonoma T.A.A. per celebrare il IV anniversario della dichiarazione ONU sui diritti delle minoranze

¹⁾ Sull'opera di Grozio, diffusamente ALI KHAN, L., *The extinction of Nation-States, A World without Borders*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1996.

all'interno dei singoli Stati una omogeneità perfetta della popolazione in termini di razza, lingua, religione, cultura. Le soluzioni interne adottate dai singoli Stati sono state le più varie e differenziate: dalla soppressione fisica e deportazione di massa, all'integrazione e assimilazione, fino alla tutela delle specifiche identità ²⁾).

La conferma della indiscussa superiorità della sovranità statale in tale ambito ci viene anche dal dover constatare come il tipo di trattamento statale riservato alle minoranze, non è una variabile direttamente dipendente dalla natura del potere politico che mette in essere tale trattamento. Se non vi è dubbio, infatti, che Stati autoritari hanno più facilmente fatto ricorso alla violenza e all'oppressione per risolvere i problemi delle minoranze, è vero anche che Stati di tradizione democratica hanno spesso ugualmente compresso ed emarginato le minoranze alla stessa stregua di altre forme di Stato assai meno democratiche ³⁾. Questa subordinazione dei principi umanitari e di tolleranza al dogma della sovranità statale sul popolo e sul territorio, si evince facilmente anche dalle normative più rispettose in materia di tutela delle minoranze, dominate di frequente quasi esclusivamente dalla preoccupazione di voler garantire la stabilità delle frontiere.

Anche quando la comunità internazionale si è impegnata a dare una risposta alle richieste di tutela delle varie minoranze, il carattere stato-centrico del sistema internazionale ha comportato che i rimedi messi a disposizione dal diritto internazionale ai gruppi oppressi all'interno degli Stati, siano stati deboli e che tali gruppi abbiano visto non di rado come loro unica via di salvezza la formazione di nuovi Stati o il ricongiungimento con Stati confinanti.

Il fatto inequivocabile che emerge dalla storia è che la tutela delle minoranze rappresenta sempre una sfida per lo Stato che la prevede. Qualche esempio può essere in proposito altamente illuminante. Nella letteratura specialistica viene spesso ricordata, come una delle prime discipline di tutela delle minoranze della nostra epoca, la pace di Augusta del 1555 ⁴⁾. Tale accordo, ispirato alla tolleranza religiosa, formalmente concedeva ai principi tedeschi protestanti la libertà di culto. Di fatto, dando inequivocabilmente il primo fondamentale colpo alle concezioni universalistiche della Chiesa e, di riflesso, dell'Impero, la pace di Augusta pose le basi per l'affermazione dello Stato nazionale. La riforma protestante germanizzò la religione universale della Chiesa di Roma, facilitando l'emergere delle singole identità linguistiche, fino ad allora relegate ad uno stato di perpetua subordinazione alla lingua latina. Un processo che culminò con la istituzionalizzazione della sovranità territoriale di nuovi Stati sanzionata

²⁾ Per una trattazione sociologica in chiave contemporanea si veda ad es. *Ethnic and Racial Minorities in Advanced Industrial Democracies*, curato da MESSINA, FRAGA, RHODEBECK, WRIGHT, Greenwood Press, New York-Westport, Connecticut, London 1992. Per riferimenti giuridici, HANNUM, H., *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, Univ.Penn.Pr., Philadelphia, 1990; *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, a cura di FROWEIN, HOFMANN, OETER, 2 pt., Springer Verlag, Berlin, 1993 e 1994.

³⁾ Ad esempio, nel ventennio tra le due guerre „la democratica Francia attua una politica di compressione delle autonomie e di emarginazione della lingua tedesca non diversa da quella seguita dai regimi autoritari della Mitteleuropa“ (così ARA, A., *Il problema storico delle minoranze in Europa*, in *Il problema storico delle minoranze e i più recenti sviluppi del diritto internazionale*, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1996, 11 ss.

⁴⁾ WINTGENS, H., *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiöse Minderheiten*. *Handbuch des Völkerrechts*, 2 vols., Kohlhammer, Stuttgart, 1930, 62-63.

dalla pace di Vestafalia nel 1648. La Chiesa e l'Impero videro così naufragare le loro aspirazioni di costruire un ordinamento universale, morale e giuridico, a causa dell'insorgere dell'assolutismo di dimensioni ridotte dei principi protestanti. Da quell'epoca in poi gli Stati nazionali hanno sempre paventato di andare incontro allo stesso destino, una volta che avessero ceduto alla pressione di gruppi minoritari in cerca di libertà e di indipendenza.

Dalla protezione di singoli gruppi alle norme di natura universale

L'assenza di riferimenti alle minoranze da parte del patto della Società delle Nazioni, prima, e della carta delle Nazioni Unite, dopo, testimonia ancora una volta la resistenza degli Stati partecipanti a voler rinunciare al principio del diritto internazionale classico della supremazia della sovranità statale, e quindi al principio della non interferenza nelle questioni interne dei singoli Stati da parte della comunità internazionale. Un riconoscimento solenne e in via generale a favore delle minoranze operato dalla comunità internazionale avrebbe significato, infatti, interferenza in uno degli aspetti più delicati della sovranità statale. Incidendo sia nei confronti del territorio che del popolo di uno Stato, tale riconoscimento avrebbe infatti alterato il delicato equilibrio tra gli elementi costitutivi della statualità. Il riconoscimento di diritti alle minoranze nazionali, etniche, linguistiche, religiose avrebbe comportato una attenuazione della sovranità nei confronti del popolo e del territorio, alterando il quadro complessivo degli ordinamenti statuali fino ad allora vigenti.

Tale posizione di principio ovviamente non poteva essere interpretata in senso estremo fino al punto da far ignorare alle due organizzazioni internazionali sopra ricordate, le questioni poste dalle minoranze. E ciò proprio per la prevalente e certamente ben fondata opinione che dalla risoluzione soddisfacente o meno di tali questioni sarebbe dipesa, in futuro, la pace nel mondo ⁵⁾.

La Società delle Nazioni, è noto, affrontò i diritti delle minoranze in una serie di trattati in cui venivano garantiti i diritti di singoli e particolari gruppi minoritari a seconda delle specifiche esigenze ed obblighi, sia dello Stato concedente che del gruppo destinatario. Cardine fondamentale del sistema era che la questione delle minoranze doveva essere trattata con specifici e distinti parametri contenuti nel diritto internazionale pattizio. È sufficiente qui ricordare i due casi limite. Mentre da una parte le regole adottate in questo periodo in tale materia non concernevano gli Stati vincitori del conflitto mondiale evidenziando la non generalità ed universalità della tutela, dall'altra le concentrazioni di minoranze si videro accordare una vera e propria autonomia territoriale, come fu per gli abitanti delle isole Åland, i ruteni della Cecoslovacchia, i valacchi del Pindo in Grecia, i sassoni e i szekler della Transilvania ⁶⁾.

Questo sistema non impedì poi che i diritti delle minoranze configurati nel primo di questi trattati relativo alla Polonia del 1919, venissero in qualche modo "internazionalizzati" in quanto

⁵⁾ THORNBERRY, P., *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford 1991.

⁶⁾ ERMACORA, F., *Le minoranze come ponti e come fossati tra Stati e popoli*, in *Le minoranze tra le due guerre*, a cura di Corsini e Zaffi, il Mulino, Bologna 1994, 13 ss.

la forma impiegata da questo trattato fu ripetuta in strumenti analoghi (art. 12: “La Polonia acconsente che gli accordi contenuti nei precedenti articoli, nella misura in cui concernono persone appartenenti a minoranze razziali, religiose o linguistiche, configurano obbligazioni di interesse internazionale e vengono poste sotto la tutela della Società delle Nazioni”).

Nonostante gli scarsi successi pratici del sistema di tutela delle minoranze configurato dalla Società delle Nazioni, è innegabile che la normativa internazionale di quell’epoca riuscì ad evidenziare nel suo complesso i tratti indispensabili per il conseguimento della convivenza pacifica e della collaborazione amichevole delle minoranze all’interno del gruppo maggioritario dominante. Secondo una famosa opinione espressa dalla Corte permanente internazionale di giustizia nel caso relativo alle scuole delle minoranze in Albania ⁷⁾, per una disciplina effettiva e sostanziale delle minoranze due sono gli aspetti da considerare indispensabili: assicurare che i cittadini appartenenti a minoranze razziali, religiose o linguistiche siano collocati sotto ogni aspetto su un piano di perfetta uguaglianza con gli altri cittadini dello Stato; assicurare ai gruppi minoritari mezzi appropriati per il mantenimento delle loro particolarità razziali, le loro tradizioni e le loro caratteristiche nazionali.

Tra le principali ragioni dell’abbandono del sistema di tutela delle minoranze del primo dopoguerra da parte della nuova organizzazione internazionale delle Nazioni Unite, non certamente ultima fu la connessione riscontrata tra tutela delle minoranze, così come garantita dai vari trattati dell’epoca ed uso spregiudicato che il regime nazista fece della presenza delle minoranze tedesche nei paesi dell’Europa orientale. Una connessione che è stata giustamente considerata all’origine della destabilizzazione degli accordi di Versailles e, alla fine, del fallimento dell’intera organizzazione della Società delle Nazioni.

Le Nazioni Unite sono partite dal presupposto che la tutela dei diritti delle minoranze avrebbe potuto trovare una soluzione soddisfacente attraverso il riconoscimento internazionale della categoria più ampia dei diritti umani ancorati al diritto di esistere e al principio di non-discriminazione, quest’ultima intesa sia nel senso di uguale trattamento in via generale, che di trattamento differenziato (per preservare caratteristiche di base) e di trattamento speciale transitorio (per ristabilire un equilibrio compromesso da situazioni svantaggiose di partenza). Il risultato è stato quello di passare da una tutela dettagliata, ma caso per caso, del periodo tra le due guerre ad una disciplina generale, ma non direttamente coinvolgente il tema ⁸⁾.

Rinunciando all’approccio sistematico del caso per caso mediante specifici trattati e accogliendo il principio della tutela generale attraverso un catalogo di diritti umani individuali, le Nazioni Unite non fecero altro che evidenziare in termini generali e di principio la potenziale contraddittorietà tra diritti umani universali e doppio livello di sovranità, uno centrale e uno periferico tipico degli ordinamenti federativi, in cui si può in qualche modo far rientrare la forma molto attenuata dell’organizzazione delle Nazioni Unite. Dai tempi di Alexander Hamilton e della discussione sul *Federalista* circa l’opportunità di prevedere un catalogo di

⁷⁾ Advisory Opinion of 6 April 1935 on *Minority Schools in Albania*, P:C:I:J., Ser. A/B, n. 64, 17.

⁸⁾ Critico sulla distinzione concettuale tra i due diversi modi di concepire la tutela delle minoranze, S. ROSENNE, *Rebus sic stantibus and the Minorities Treaties: An Afterword*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1982 330 ss.

diritti fondamentali nel nuovo patto federale degli Stati Uniti d'America ⁹⁾, è ormai fatto incontrovertibile ed acquisito che la previsione della tutela e del promovimento dei diritti umani da parte del patto federativo, costringe prima o poi il potere centrale ad intaccare la sfera di competenza degli Stati membri, ben al di là dei poteri che formalmente la costituzione attribuisce al potere centrale. Perfettamente consapevoli di ciò e del conseguente pericolo di una destabilizzazione del quadro mondiale, le Nazioni Unite non mancarono di far sentire tutto il peso della perdurante concezione stato-centrica dell'organizzazione, stabilendo nell'art. 2.7 della Carta del 1945 che: "Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato..."

Il problema dell'opportunità o meno di un inserimento diretto della tutela universale delle minoranze nel diritto internazionale fu dibattuta alle Nazioni Unite fin dall'inizio. La soluzione in senso negativo data alla questione dalla Carta del 1945 e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, non significò che il tema non venisse più riproposto. Tra i pochi casi di presa in considerazione a livello universale di minoranze da parte del diritto internazionale in questo secondo dopoguerra, si possono ricordare l'art. 5.1 (c) della convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'UNESCO del 1960; l'art. 27 del patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966; l'art. 30 della convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite del 1989. E fra questi indubbiamente deve attribuirsi un posto particolare, per i criteri globali espressi in questa materia, all'art. 27 sopra menzionato che testualmente recita: "Negli Stati nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, alle persone aderenti a queste minoranze non verrà negato il diritto, in comunità con altri membri del loro gruppo, di godere della loro cultura, di praticare la loro religione o di utilizzare la loro lingua" ¹⁰⁾.

Non vi è dubbio che lo stesso art. 27 del patto sui diritti civili e politici resta nell'alveo tracciato in questa materia dalla comunità internazionale dalla fine del secondo conflitto mondiale di questo secolo. Come è stato più volte evidenziato, infatti, la disposizione non si allontana dal principio secondo il quale sono gli individui comunque e sempre i titolari dei diritti riconosciuti, ancorché tali diritti siano diritti speciali che si diversificano dagli altri diritti umani di portata generale, e ancorché il conferimento di tali diritti speciali amplifichi e arricchisca la sfera dei diritti goduti dai soggetti appartenenti a minoranze.

La dichiarazione sulle persone appartenenti a minoranze del 1992 alla luce delle nuove realtà

La dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 18 dicembre 1992, viene comunemente considerata un atto di attuazione, specificazione, approfondimento dell'art. 27 del patto dei diritti civili e politici del

⁹⁾ Cfr. ORTINO, S., *Introduzione al diritto costituzionale federativo*/2, Giappichelli, Torino, 1993, 284.

¹⁰⁾ Per un commento dell'art. 27 cfr. THORNBERRY, *op. cit.*, 141 ss.

1966. Sono infatti noti gli sforzi che la comunità internazionale ha operato nelle sue varie sedi per dare all'art. 27 del patto del 1966 maggiore concretezza e consistenza giuridica¹¹). Ma questa è una chiave di lettura riduttiva dettata da una prospettiva storica superata. L'aspetto più interessante della dichiarazione ONU del 1992 non risiede nell'approfondimento tecnico-giuridico del tema. Anzi, sotto questo aspetto, condivisibili sarebbero le critiche avanzate circa le vistose lacune della dichiarazione (non definizione del concetto di minoranza, carenza di strumenti di applicazione e di esecuzione, etc.). Ciò che viceversa credo meriti di essere sottolineato è il mutamento di prospettiva che possiamo cogliere nella dichiarazione in esame. Come si afferma nel preambolo della dichiarazione, la promozione, tutela e realizzazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, quale parte integrale dello sviluppo della società nel suo insieme ed entro un contesto democratico basato sul primato della legge, contribuiscono alla stabilità politica e sociale degli Stati nei quali esse vivono e al rafforzamento dell'amicizia e della collaborazione fra i popoli e gli stati.

È evidente che con tali considerazioni si è spostato il centro del problema. Non ci troviamo più nella ambito della tradizionale logica di mera pacificazione dei conflitti e di preventiva circoscrizione dei latenti focolai di insurrezione, tipica delle tutele precedenti, ma nella situazione del tutto nuova di una politica che considera tali minoranze un elemento dinamico indispensabile per lo sviluppo complessivo della società in cui vivono. Questa nuova prospettiva implica che le minoranze sono viste, non più in senso negativo come una presenza da tollerare, ma come un fattore di promuovimento sociale sia per i singoli Stati di appartenenza, che per realtà statuali vicine e meno vicine¹²).

In sintonia con il preambolo esistono, poi, disposizioni della dichiarazione in questione che forniscono le direttive guida per permettere alle minoranze di svolgere questo ruolo dinamico e propulsivo nello sviluppo delle società. In particolare l'art. 2 commi 3, 4 e 5 riconoscono il diritto delle persone appartenenti a minoranze di partecipare effettivamente alle decisioni a livello statale e, dove è opportuno, a livello regionale, di fondare e mantenere proprie associazioni, fondare e mantenere contatti liberi e pacifici, oltre frontiera, con cittadini di altri stati con i quali sono legate da vincoli nazionali o etnici, religiosi o linguistici. In sintesi vengono qui adombrate forme di autogoverno su base territoriale e, dove non possibile, su base personale, nelle materie tipicamente attinenti alle questioni delle minoranze nazionali. Ovviamente la dichiarazione in questione risente ancora della tradizionale struttura statocentrica del diritto internazionale, in particolare là dove si afferma, come all'art. 8 comma 4, che niente nella presente dichiarazione può essere interpretato nel senso di permettere attività contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite, incluso la pari sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli Stati. Ma nel suo complesso, non vi è dubbio alcuno, la dichiarazione ONU del 1992 ha dato un segnale, debole ma inequivocabile, della

¹¹) Per commenti vari alla dichiarazione vedi, *The UN Minority Rights Declaration*, a cura di PHILLIPS e ROSAS, Turku, Åbo - London 1993.

¹²) In questo senso HILPOLD, P., *Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen*, in *Schweiz.Z.inter.eur.R.*, 1994, 1/2, 31 ss, 52.

svolta epocale in atto nelle relazioni internazionali in conseguenza delle pressioni esercitate sulle strutture statali tradizionali dalle nuove realtà della innovazione tecnologica, dell'informatica, dell'economia.

La più macroscopica delle pressioni in atto è il superamento di molti degli ostacoli frapposti dai confini territoriali degli Stati nazionali alla libertà di movimento di capitali, merci, servizi, persone. Un superamento, di fatto e di diritto, che sta assumendo dimensioni planetarie ¹³⁾. Ai nostri fini ciò che interessa è che in questa nuova prospettiva il concetto di minoranza in sé e per sé perde molti dei significati che finora ha avuto. Non vi è dubbio infatti che la nozione ha un senso fino a quando gli Stati nazionali mantengono i loro elementi di base. Fuori da tale contesto il concetto di minoranza assume una portata ben diversa. In verità quanto più i confini degli Stati nazionali perdono di intensità e il controllo del potere sovrano sulla popolazione e sul territorio diventa sempre più limitato, il concetto di minoranza si relativizza fino a giungere al caso estremo in cui tutti i singoli popoli possono essere considerati minoranze rispetto al resto del mondo.

Quando si afferma che la dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 18 dicembre 1992 ha visto finalmente la luce dopo anni di sofferta incubazione, in conseguenza delle vicende drammatiche esplose nella ex-Jugoslavia (o comunque a seguito della caduta del blocco sovietico), si dimentica di considerare che il fenomeno in questione si riconnette ad una tendenza ben più profonda e generale di riscoperta ed affermazione di identità particolari da parte di gruppi e comunità all'interno delle tradizionali aggregazioni politiche. La possibilità di vivere a contatto con il resto del mondo a costi sempre più bassi, grazie alla rivoluzione dell'informazione e della comunicazione, ha reso ciascuno più consapevole non soltanto del modo come vivono gli altri, ma anche delle proprie tradizioni e delle specificità culturali ed ambientali. Il bisogno di riaffermare tali identità e tali valori si manifesta in maniera violenta ed intollerabile specialmente là dove le diversità sono massime e massima è stata la pressione dall'alto degli Stati. Un bisogno che, tuttavia, si manifesta ugualmente, ancorché in forme meno drammatiche e tendenzialmente non violente, in Stati con forti tradizioni democratiche. Un bisogno pertanto che investe comunque le strutture tradizionali degli Stati nazionali così come sono sorte, sviluppate, e propagate in tutto il mondo da qualche secolo a questa parte, indipendentemente dalle loro varie e differenti forme. Per comprendere l'intensità e la portata del fenomeno è sufficiente qui ricordare che sono oramai molti ad interrogarsi se queste strutture statali tradizionali, così come sono oggi, abbiano ancora senso, e che non sono pochi coloro che ritengono essere gli Stati nazionali entrati oramai in una crisi irreversibile che li condurrà prima o poi ad estinzione ¹⁴⁾.

¹³⁾ La letteratura sul tema è ormai vastissima. Tra le riflessioni giuridiche, oltre all'autore citato a nota 1, si ricorda qui BADIE, B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris 1995; GUEHÉNNO, J.-M., *The End of the Nation State*, Un. Minn.Pr., Minneapolis 1992; MAHMOUD, M., *Mondialisation et souveraineté de l'Etat*, in *J.D.I.*, 3, 1996, 611 ss; SALADIN, P., *Wozu noch Staaten?*, Stämpfli, Bern 1995; WRISTON W.B., *The Twilight of Sovereignty. How the information society is transforming our world*, Scribner, New York 1992.

¹⁴⁾ Vedi nota precedente.

Con le disposizioni ONU del 1992, non siamo ancora giunti ad un pieno ed aperto riconoscimento del diritto all'autonomia delle minoranze nazionali, etniche, religiose, linguistiche, anche se la distanza che separa tale situazione da quella garantita dalla dichiarazione non è molta. La generalizzata perdita di poteri e di funzioni da parte degli Stati nazionali, a seguito delle innovazioni tecnologiche di questi ultimi anni, ha infatti ridotto la tensione in materia di distribuzione di competenze tra centro e periferia. In un mondo di interconnessioni e interdipendenze naturali ed automatiche, lo stesso principio dell'autodeterminazione dei popoli e la secessione tenderanno con il tempo a perdere il loro alto significato politico proprio del diritto internazionale classico, per diventare strumenti di riorganizzazione degli ordinamenti territoriali di natura prevalentemente amministrativa ¹⁵).

In breve possiamo affermare che questo nuovo, e se vogliamo diametralmente opposto, ruolo delle minoranze discende da due considerazioni fondamentali. La prima è che le forze centrifughe scatenate dalla fine della guerra fredda sono una prova evidente dei faticosi riallineamenti entro confini stabiliti in precedenza e della necessità di far uscire allo scoperto aspirazioni politiche a lungo represses. La seconda è che le affiliazioni di tipo culturale, religioso, etnico non sono l'unica linea di arresto plausibile di questa frantumazione; accanto ad essa deve collocarsi la partecipazione all'economia mondiale favorita dall'accesso all'informazione. Poiché tale partecipazione ha luogo in aree delineate da fattori di varia natura, che comunque poco o niente hanno in comune con i tradizionali confini degli Stati nazionali; poiché il benessere economico dipende sempre meno dalla politica economica degli Stati nazionali, ma da queste aree regionali di piccole e medie dimensioni con caratteristiche specifiche corrispondenti alla logica dell'economia globale; poiché tali aree possono essere create ex novo sulla base del soddisfacimento di certi parametri - è evidente che da tutto ciò emerge che l'area delle affinità culturali, oltre ad essere di per sé un valore assoluto, può costituire il centro o uno dei centri su cui costruire un'area economica aperta alla logica dell'economia globale.

Quest'ultimo punto assumerà nell'immediato futuro una rilevanza strategica per il successo o meno delle varie iniziative, tutela delle minoranze compresa. Come sopra abbiamo visto, è oramai indiscusso il fatto che la tutela delle minoranze deve prevedere anche una serie di mezzi atti a garantire e sviluppare il patrimonio culturale delle singole minoranze. Sotto questo profilo la materia viene a ricadere nell'ambito di quella legislazione nazionale che, dalla nascita dello stato sociale, ha ritenuto compito dei poteri pubblici provvedere a creare le condizioni per una uguaglianza sostanziale dei cittadini, in particolare sotto il profilo delle pari opportunità. In questo senso non vi è dubbio che l'azione positiva intrapresa dagli Stati a favore delle proprie minoranze in termini di uso della lingua, di ordinamento scolastico, di culto, di autonomia, etc. rappresenta uno sviluppo ed una specificazione del principio di uguaglianza sostanziale. Ma tale principio, per potersi realizzare, richiede l'impiego di risorse finanziarie. In un contesto di economia globale in cui la riduzione dei poteri e delle fun-

¹⁵) Cfr. BUCHHEIT, L. C., *The Legitimacy of Self-Determination*, Yale Univ. Press, New Haven, London 1978; HEINTZE, H.-J., *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht*, Nomos, Baden-Baden 1994; Whelan, A., *The Self-Determination of Peoples in European Legal Practice*, in *MJ* 1996, 5 ss.

zioni dello Stato, in particolare nella politica economica e in generale nella politica dello stato sociale, si impone come imperativa (i criteri di Maastricht non sono che la variante europea che sollecita tale riduzione), il costo finanziario della tutela delle minoranze dovrà prima o poi ricadere nell'ambito dei problemi delle aree in cui le minoranze vivono, alla stessa guisa di quanto sta accadendo e accadrà più in generale a tutti i problemi che fino ad oggi sono stati affrontati e risolti dalle strutture e dalle normative dello stato sociale.

In termini giuridico-istituzionali il sistema di protezione delle minoranze nazionali, etniche, linguistiche e religiose dovrà, in sintesi, articolarsi in due gruppi di norme: il primo, atto a garantire l'individuo come tale appartenente alla minoranza mediante uno specifico catalogo di diritti umani e di libertà relativi alla lingua, al culto, alle tradizioni e alla cultura in generale; il secondo volto a garantire la collettività come tale mediante autonomia ed autogoverno di tipo territoriale o personale, a seconda dei casi, in grado di permettere e facilitare l'inserimento dell'area nell'economia globale.

La tutela delle minoranze da parte di organizzazioni internazionali intermedie

In via generale non vi è dubbio che stiamo assistendo alla perdita di funzioni e competenze da parte dei tradizionali Stati nazionali e alla conseguente formazione ed evoluzione di una pluralità di nuovi livelli territoriali e non territoriali di governo, sia verso l'alto che verso il basso, cioè sia verso organizzazioni subcontinentali, continentali, intercontinentali, globali, che verso ambiti minori come le regioni, le provincie, i comuni¹⁶). In questa ottica si comprende l'attualità che in questo momento stanno sperimentando le forme di Stato federali e confederali, in quanto organismi naturalmente predisposti a costituire il crocevia di questo riassetto delle funzioni e delle competenze su scala planetaria.

In conformità ad una tendenza iniziata con il secondo dopoguerra, generalizzatasi e sviluppatasi poi in questi ultimi anni per i fenomeni sopra evidenziati, i livelli di esercizio dei poteri pubblici sono aumentati di numero e soprattutto di natura. Oltre alla forma predominante dello Stato nazionale e all'ordinamento internazionale ad essa strettamente collegato, oggi conosciamo tra questi due livelli una serie di organismi intermedi. Questo fenomeno ha fatto sì che i principi dell'organizzazione delle Nazioni Unite trovassero attuazione, applicazione e promovimento specifici a seconda delle varie aree subcontinentali, continentali e intercontinentali del nostro pianeta. Per restringere il campo all'area a noi vicina, possiamo citare come esempi principali l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Il primo atto ad occuparsi direttamente della questione delle minoranze in termini generali e a livello continentale, è stata la convenzione per la tutela dei diritti umani e delle libertà fonda-

¹⁶) Rispettivamente SCHREUER, C., *The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law*, in *Eur.J.Int.L.* 1993, 447 ss, per quanto riguarda il diritto internazionale e ORTINO, S., *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione Italiana*, Giappichelli, Torino 1994, per quanto riguarda il diritto interno.

mentali del 1950 del Consiglio d'Europa, il cui art. 14 estende la garanzia del godimento di tali diritti agli appartenenti a minoranze nazionali. Per quel processo che ha portato ad includere tra gli atti su cui si fonda l'ordinamento dell'Unione Europea, gli atti di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la suddetta convenzione costituisce oramai uno dei parametri in base ai quali devesi valutare l'accoglimento delle domande di adesione di nuovi Stati all'Unione Europea. Ciò significa che, relativamente al nostro tema, i suddetti nuovi Stati non possono essere accolti nell'Unione se i loro ordinamenti interni non garantiscono nei confronti delle loro minoranze le tutele previste dalla suddetta convenzione.

Di recente una convenzione-quadro del 1994 del Consiglio d'Europa ha approfondito la tutela delle minoranze nazionali, etniche, linguistiche, religiose, vincolando gli Stati a provvedere in merito con proprie legislazioni interne volte a garantire quelli che oramai possono essere considerati i livelli minimi di garanzia delle minoranze ¹⁷⁾. Tuttavia non si può non registrare che la natura giuridica vincolante degli impegni assunti dagli Stati firmatari della convenzione-quadro, non soltanto ha impedito che in tema di autonomia territoriale ed autonomia personale si potesse manifestare quel mutamento di prospettiva contenuto nella mera dichiarazione del 1992 dell'ONU sopra ricordata, ma sta mettendo in forse l'entrata in vigore della stessa convenzione quadro. Delle dodici ratifiche richieste per l'entrata in vigore dell'atto, infatti, soltanto cinque hanno avuto luogo alla data del 30 settembre 1996, nonostante che 33 siano stati gli Stati firmatari.

Parimenti, per il carattere giuridicamente ancor più vincolante dell'atto, fatica ad essere varata la proposta contenuta nella raccomandazione 1201 del 1993 dell'assemblea del Consiglio d'Europa, volta a far approvare un protocollo aggiuntivo alla convenzione sui diritti umani e le libertà fondamentali del 1950 relativo alle minoranze in questione ¹⁸⁾. A causa delle resistenze di alcuni Stati devesi addirittura registrare che il progetto in discussione ha abolito il riferimento specifico alla protezione delle minoranze nazionale, per una dizione più generica di protocollo aggiuntivo in materia di diritti culturali. È fin troppo palese, infatti, che tale protocollo aggiuntivo, rendendo giustiziabili le pretese delle suddette minoranze davanti agli organi competenti del Consiglio d'Europa, ha risvegliato e risveglia antichi timori e cautele mai sopite negli Stati interessati.

Timori e cautele che invece apparentemente sembrano superati tutte le volte che gli stessi Stati si impegnano in solenni manifestazioni di buoni intenti e propositi nei confronti delle minoranze, nazionali, etniche, linguistiche, religiose, come accade sovente negli atti dell'OSCE in tale materia ¹⁹⁾.

La concezione stato-centrica dell'ordinamento internazionale è dura a morire. Ma importante è che ora esistono i segnali del suo superamento anche a livello istituzionale. Prima avverrà tale superamento, meglio sarà per la pace, la convivenza e il benessere dell'uomo e dell'ambiente in cui vive.

¹⁷⁾ BARTOLE, S., *Una convenzione per la tutela delle minoranze nazionali*, in "il Mulino riv. Bim.", XLIV, 358, 1995, 2, 333 ss; KLEBES, H. *Einführung zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten*, in "EuGRZ", 1995, 262 ss.

¹⁸⁾ Vedi anche in materia MALINVERNI, G., *Le projet de Convention pour la protection des minorités élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in "RUDH", 1991, 157 ss.

¹⁹⁾ Dalla C.S.C.E. all'O.S.C.E.. *Testi e documenti*, a cura di G. BARBERINI, ESI, Napoli 1995.