



STATI, DIVERSITÀ E MINORANZE

Prof. Jens Woelk
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Trento

L'**uguaglianza** di tutti rappresenta la grande sfida politica, economica e giuridica dell'epoca moderna. Secondo il motto della Rivoluzione francese "*Liberté, Egalité, Fraternité*", tutti i "cittadini" dovrebbero godere di libertà e pari diritti. A tali due valori si aggiunge il principio di fraternità quale forma ideale di comunione e solidarietà. Sono questi i pilastri del contratto sociale che, dall'Illuminismo in poi, ha letteralmente costituito il fondamento delle comunità sociali e statali. Pertanto, in risposta alle riprovevoli ingiustizie (sociali) che hanno preceduto la Rivoluzione francese, a partire dal 1789 è divenuto necessario garantire l'uguaglianza di tutti i "cittadini". Ma cosa si intende, dunque, con l'espressione "cittadino"?

A distanza di 220 anni da quell'evento storico entra in vigore il Trattato di Lisbona sull'Unione europea (TUE, 2009), che all'articolo 2 fissa i valori su cui poggia l'Unione: la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, "*compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*". Il famoso motto dell'Unione recita: "Unita nella **diversità**" (*United in Diversity*). La diversità è forse l'antitesi dell'uguaglianza? E cosa costituisce una "minoranza" e perché?

Il mondo è diviso in **Stati**. In base alla classica dottrina dei tre elementi propria del diritto internazionale (Georg Jellinek, XIX secolo), gli Stati devono avere un territorio, un popolo e un governo che li controlli entrambi in maniera efficace. Tale dottrina ha dominato il diritto internazionale per oltre due secoli, un po' come gli Stati hanno dominato la politica internazionale. Al tempo stesso, tuttavia, i **diritti umani** hanno acquisito sempre maggiore importanza (si pensi, per esempio, all'abolizione della tratta degli schiavi e della schiavitù o all'abolizione della servitù della gleba). Dopo la Seconda guerra mondiale, i diritti umani sono stati sanciti in varie dichiarazioni internazionali, in particolare la Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite (1948) e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa (1950). I due testi, che contengono un catalogo dei diritti umani in generale, pur prefiggendosi l'obiettivo di garantire il principio di uguaglianza, non fanno menzione dei diritti specifici delle minoranze. La libertà personale implica l'idea che l'autorealizzazione sia una responsabilità propria del singolo individuo. A differenza degli Stati, che demarcano i confini del proprio

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



territorio imponendo controlli alle frontiere, le persone sono mobili e ciò può scatenare conflitti tra interessi degli Stati e diritti umani (divieti di ingresso e uscita, crisi migratorie, ecc. ...).

“We the People...” (“Noi, il popolo...”). Il famoso *incipit* della Costituzione degli Stati Uniti d’America del 1787 afferma la sovranità del popolo, un principio su cui è incardinato l’esercizio dell’intero potere governativo. I cittadini si danno una costituzione, che stabilisce diritti e definisce una forma concreta di governo (torna qui, ancora una volta, l’idea di contratto sociale). Ma chi sono “i cittadini”, chi è “il popolo”? Chi appartiene al popolo? E chi è escluso da tale categoria? Esiste un popolo americano? Gli Stati Uniti sono, per eccellenza, il paese in cui sono immigrati cittadini di tutto il mondo, ma nel XVIII secolo donne, neri e indiani erano esclusi dalla nozione di cittadini. In base all’articolo 1 della Costituzione austriaca, “[l]’Austria è una Repubblica democratica. Il suo diritto promana dal popolo”. A distanza di 100 anni dalla stesura di questo testo, l’affermazione appare ovvia, ma nel 1919, al termine della Prima Guerra mondiale, molti austriaci avrebbero preferito costituire un unico Stato insieme alla Germania, mentre al giorno d’oggi un’identità austriaca autonoma è fuori discussione (anche se la lingua ufficiale dell’Austria è il tedesco, lingua parlata anche in Germania).

Esistono due modi fondamentalmente diversi di rispondere alla **domanda “Cos’è un popolo?”**. In base all’approccio civico della Rivoluzione francese, tutti gli individui presenti su un dato territorio, senza distinzione di sorta, sono considerati al tempo stesso cittadini e “popolo”. Ne discende spesso il principio dello *ius soli* per l’acquisizione della cittadinanza: il fatto cioè di essere nato sul territorio di uno Stato conferisce automaticamente al neonato la cittadinanza di quello Stato, come accade per esempio negli USA. Al contrario, in base al cosiddetto approccio “etnico”, per “popolo” si intende un gruppo di individui definito in base a taluni criteri che lo distinguono da altri gruppi (per esempio, la stessa lingua e/o una religione, una storia, ecc. comuni). Secondo una visione di “nazione culturale”, ciò comporta l’idea che soltanto le persone che soddisfano tali criteri possono costituire un popolo. Ne consegue in tal caso che all’acquisizione della cittadinanza si applica il principio dello *ius sanguinis*, in cui è decisivo il possesso della cittadinanza da parte di un genitore. Se dunque l’approccio civico è inclusivo ed equipara a grandi linee popolo e cittadini, nell’approccio etnico l’omogeneità dei cittadini è prerequisito per pervenire a una definizione di popolo. Differenze e diversità tendono così a diventare un problema; la conseguenza spesso è la creazione di confini. Ovviamente, si sta parlando di modelli e nel mondo attuale si osservano numerose diverse combinazioni di entrambi gli approcci.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



Nel processo di **formazione degli Stati moderni** (a partire cioè dal 1648) a giocare un ruolo sono i popoli intesi come **“nazioni”**. Semplificando, si potrebbe dire che le nazioni sono popoli a cui è stato garantito il diritto di formare degli Stati (dalla Prima guerra mondiale in poi si parla del “principio di autodeterminazione”). Per quanto riguarda la **formazione degli Stati moderni**, in Europa si possono distinguere tre grandi aree in cui questo processo ha assunto caratteristiche diverse. Nell'Europa occidentale, nel XVIII secolo, Francia e Regno Unito, oltre alla Spagna, avevano già raggiunto dimensioni tali da renderne possibile l'ascesa a potenze economiche e militari nonché da favorirne, in un secondo tempo, l'espansione coloniale. In questi paesi i sudditi divennero cittadini e l'equiparazione tra popolazione e popolo (vale a dire, l'approccio civico) funzionava. L'Europa centrale e meridionale, al contrario, era frammentata in numerosi staterelli e territori, mentre l'Europa orientale e sudorientale era dominata da tre grandi imperi multinazionali (Impero russo, Impero austro-ungarico e Impero ottomano). Per poter dar vita anche nell'Europa centrale a Stati che potessero raggiungere le dimensioni critiche di Francia e Gran Bretagna era necessario procedere all'unificazione dei numerosi territori. La nozione di una nazione culturale tedesca fu la giustificazione adottata allo scopo. Anche l'Italia, durante il Risorgimento, realizzò la propria unità nazionale appellandosi a una comunità linguistica e culturale. Famosa a questo proposito è la massima associata a Massimo d'Azeglio *“Fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani”*. Anche in tal caso l'omogeneità fu una giustificazione, per quanto condizione rara da trovare nella pratica. Gli imperi plurinazionali a Oriente si trovarono esposti alle crescenti pressioni dei movimenti nazionalisti e all'aspirazione dei popoli all'autodeterminazione. La dissoluzione di tali imperi dopo la Prima Guerra mondiale consentì la nascita di nuovi “Stati nazioni”, all'interno dei quali, tuttavia, la popolazione era tutt'altro che omogenea. Ad oggi l'Europa orientale e sudorientale continua a esibire al proprio interno un'enorme diversità di etnie. Nel corso della storia l'obiettivo di alcuni gruppi di formare un “loro” Stato nazione è periodicamente sfociato in violenti conflitti.

Come reagiscono gli Stati alla diversità? In sostanza, si possono distinguere quattro diversi approcci:

- (1) **Gli Stati nazionalisti repressivi** pongono l'accento sull'unità nazionale e l'omogeneità della popolazione, sia ideologicamente che tramite misure concepite per adattare la realtà all'ideologia, tra cui, in particolare, assimilazione, espulsione, “pulizia etnica” e genocidio. Le differenze etniche o la diversità vanno quindi eliminate.
- (2) In uno **Stato liberale e agnostico** le differenze etniche o di altro genere non giocano alcun ruolo. L'importante è, perlopiù, l'identità della popolazione/del popolo, della nazione e dello Stato. La Corte Suprema statunitense ha stabilito il principio della “colour-blind Constitution”, ossia di una Costituzione che non guarda al colore della

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



pelle dei cittadini. Le diverse identità etniche e linguistiche dei cittadini pertengono alla sfera privata degli individui (tutti gli americani, pur essendo orgogliosi delle proprie origini ancestrali, proclamano fedeltà agli Stati Uniti d'America). Nonostante tale diversità, l'enfasi posta sui diritti fondamentali dell'individuo e il divieto di discriminazione garantiscono entrambi un'uguaglianza sul piano formale. Tuttavia, un'indifferenza ufficiale nei confronti della diversità può facilmente sfociare in una "tirannia" della maggioranza sui cui bisogni è stato edificato l'intero sistema, come dimostra lo storico orientamento degli Stati Uniti verso il cosiddetto modello WASP (*White, Anglo-Saxon and Protestant*: bianco, anglosassone e protestante). La conseguenza è la discriminazione di fatto dei gruppi che non rispondono a tale modello e, quindi, nella realtà sono costretti ad adattarsi, nonostante il principio della parità di diritti. In Bretagna, per esempio, un bambino che cresce in una famiglia di lingua bretone ha diritto all'istruzione, come tutti i bambini francesi, ma tale istruzione è erogata soltanto in francese. La normalità creata dalla maggioranza richiede quindi un processo di adattamento.

(3) Lo **Stato promozionale**, al contrario, si prefigge lo scopo di ovviare allo svantaggio strutturale di alcuni individui proprio di alcune realtà riconoscendo esplicitamente le differenze e superando gli ostacoli a livello pratico con il conferimento di diritti speciali alle minoranze. Se è vero che entro i suoi confini esiste una chiara maggioranza, altrettanto certo è che lo Stato prende esplicitamente atto della situazione delle minoranze, attribuendo loro un valore positivo. È il caso, per esempio, della Costituzione italiana, che all'articolo 6 così recita: "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche". Questo articolo è uno dei principi costituzionali fondamentali dai quali discende l'intero ordinamento giuridico italiano. Tra i principi fondamentali un posto particolare è riservato anche all'uguaglianza sostanziale degli individui, sancita dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione, ove è attribuito alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il raggiungimento di una vera e propria uguaglianza. Esistono inoltre disposizioni specifiche per le minoranze a vari livelli, per esempio in alcuni Statuti autonomi (bilinguismo regionale), in un quadro giuridico distinto di tutela delle minoranze (legge 482/1999), nella normativa che disciplina l'istruzione (insegnamento nella lingua minoritaria), ecc. Tali diritti sono particolarmente radicati laddove le minoranze sono numerose e concentrate, come per esempio in Italia nelle regioni autonome dell'arco alpino (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia).

(4) Il contro-modello rispetto allo Stato nazione è rappresentato dallo **Stato multinazionale**, in cui, per definizione, non esistono minoranze, ma soltanto gruppi costitutivi, ossia più "nazioni". Indipendentemente dalla loro forza numerica, tali gruppi hanno tutti pari importanza per lo Stato (per esempio, i franco-canadesi del Quebec e

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



gli anglo-canadesi). La diversità diviene normalità. Pertanto, i diritti di rappresentanza e di partecipazione di tutti i gruppi sono garantiti dalla Costituzione, segno visibile di una posizione paritaria e dell'uguaglianza dei diritti all'interno dello Stato comune. Ne sono un esempio la Svizzera, il Belgio, il Canada, l'India e la Bosnia-Erzegovina. Non mancano nemmeno le nazioni prive di uno Stato, come i curdi, che vivono distribuiti in più Stati (Turchia, Siria e Iraq).

Non è possibile concepire una minoranza senza una **maggioranza**. Se tale maggioranza è una nazione che ha creato uno Stato, l'esclusione della minoranza dalla formazione dello Stato è un'importante ragione per garantire diritti speciali alle minoranze. Il diverso trattamento delle minoranze nei diversi Stati dipende dal rispettivo "modello" di Stato elaborato in risposta alla diversità e alla differenza. A tale proposito, la storia e le relazioni tra maggioranza e minoranza sono particolarmente importanti. Per esempio, i sikh che vivono in Gran Bretagna sono autorizzati a guidare la motocicletta senza l'obbligo di indossare il casco, che impedirebbe loro di tenere il turbante, mentre in Francia l'uso del turbante non è nemmeno ammesso sulle fotografie da inserire nel passaporto. Questa speciale tolleranza nei confronti dei sikh in Gran Bretagna, ovviamente, si deve alla loro presenza più diffusa in questo paese, oltre che al passato coloniale dello stesso. Anche ai gruppi della popolazione stanziati in zone che sono state annesse a un "altro" Stato dopo uno spostamento di frontiere viene spesso concessa, proprio per questo motivo, una protezione speciale (è il caso, per esempio, della speciale autonomia riconosciuta all'Alto Adige in Italia).

Nonostante le numerose differenze che si osservano in situazioni concrete, le **minoranze** sono gruppi che si distinguono dalla maggioranza sia per quanto riguarda elementi distintivi oggettivi (come la lingua, la religione, ecc.), sia perché sono numericamente inferiori rispetto alla maggioranza, sia infine perché si trovano in una posizione non dominante (a differenza, per esempio, dei bianchi durante il regime di apartheid in Sudafrica). Tale distinzione deve essere socialmente rilevante (i vegetariani sono ancora una minoranza, che tuttavia non è giuridicamente riconosciuta come tale). Infine, è necessario che vi sia un senso di appartenenza a un gruppo e la volontà della minoranza di preservare la propria differenza: il diritto a essere diversi. La sfida consiste nell'includere le minoranze nel contesto sociale più ampio, rispettando al tempo stesso tale diritto: **uniti nella diversità**.

[Traduzione dal tedesco di Daniela Ferrari]

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com