



EUROPA, DIVERSITÀ E MINORANZE

Prof. Jens Woelk
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Trento

L'Europa è disseminata di minoranze: non esiste, infatti, un paese europeo con una popolazione omogenea. In Europa la diversità è la norma, anche nei cosiddetti "Stati nazione". Tuttavia, le relazioni all'interno di uno Stato sono prerogativa esclusiva di quello specifico Stato, comprese tra queste le relazioni tra la popolazione maggioritaria e le minoranze. Il diritto internazionale si occupa delle relazioni tra Stati e tradizionalmente è fondato sul rispetto delle frontiere e sul principio di non ingerenza negli affari interni degli altri Stati.

Nonostante ciò, per motivi di sicurezza, anche nelle relazioni tra Stati è fondamentale occuparsi di minoranze. Per tale ragione, da questione interna le minoranze sono divenute nel tempo un aspetto di interesse internazionale al quale è stata riservata una specifica attenzione nei trattati internazionali. Nel XIX secolo furono sottoscritti i trattati sull'abolizione della schiavitù e della tratta degli schiavi. La spartizione della Polonia e la sua annessione da parte dei paesi limitrofi, da un lato, e il Congresso di Berlino del 1878 sui Balcani, dall'altro lato, sono esempi di trattati concernenti territori e popolazioni che, da maggioritarie, sono divenute minoritarie in seguito allo spostamento dei confini (questi trattati contenevano, fra l'altro, il rispetto dei diritti di culto delle popolazioni interessate).

Nuovi "Stati nazione" furono creati dopo la Prima guerra mondiale. Il principio di autodeterminazione dei popoli, enunciato nel 1918 dal presidente statunitense Woodrow Wilson nei famosi "Quattordici punti", un discorso pronunciato davanti al Congresso durante la Grande Guerra, fu posto alla base della ridefinizione della fisionomia dell'Europa durante la conferenza di pace di Parigi del 1919. Tuttavia, una delle conseguenze di tale cambiamento fu l'ascesa dei nazionalismi; inoltre apparve evidente che non era possibile (o politicamente auspicabile) garantire l'autodeterminazione dei popoli in maniera indiscriminata (si pensi alla Cecoslovacchia, al Regno di Jugoslavia, all'annessione dell'Alto Adige da parte dell'Italia, ecc.). I trattati di pace, compresa la carta fondativa della Società delle Nazioni, considerata il predecessore dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, avrebbero dovuto garantire sicurezza alle popolazioni e ai territori vulnerabili (tra cui la popolazione di lingua svedese sull'arcipelago ora finlandese delle isole Åland). Ma questo sistema, incardinato su un'idea di diritti collettivi e di sicurezza internazionale, non trovò

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

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

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



sufficiente attuazione e non bastò a prevenire violazioni di diritti, nuovi conflitti e lo scoppio della Seconda guerra mondiale.

Dopo la Seconda Guerra mondiale l'approccio cambiò radicalmente: a partire da quel momento, i diritti fondamentali dell'individuo, e non della collettività, furono posti a fondamento del diritto internazionale e costituzionale (Dichiarazione universale dei diritti umani, 1948; i cataloghi dei diritti presenti in tutte le Costituzioni del dopoguerra). Le cause di tale evoluzione vanno ricercate nelle massicce violazioni dei diritti perpetrate dai regimi totalitari, ma anche durante la guerra e la Shoah. La Seconda guerra mondiale provocò un esodo di 17 milioni di persone, tra sfollati e rifugiati. Con la Guerra fredda, tuttavia, l'Europa fu divisa da una "cortina di ferro" e i confini – e i conflitti – vennero "congelati". Nonostante ciò, anche in quel periodo furono siglati importanti trattati per definire la questione della tutela delle minoranze: il trattato sulla minoranza linguistica tedesca dell'Alto Adige, sottoscritto tra Austria e Italia (il cosiddetto Accordo Degasperi-Gruber del 1946); il Memorandum di Londra concernente lo status di Trieste, sottoscritto da Italia, Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia, Regno Unito e Stati Uniti nel 1954; le Dichiarazioni di Bonn-Copenaghen del 1955, relative alle minoranze linguistiche tedesca e danese rispettivamente in Danimarca e Germania; il trattato di Stato austriaco del 1955, sul riconoscimento dello Stato austriaco; e gli accordi siglati per risolvere il conflitto nordirlandese (l'accordo anglo-irlandese del 1985 e l'accordo del Venerdì Santo del 1998).

Parallelamente, nell'Europa occidentale fu avviato il processo di integrazione europea, fondato sulla cooperazione, una sovranità condivisa e valori costituzionali comuni sanciti in un contesto in cui la sicurezza non era più garantita dall'esistenza di frontiere. Emblema di tale processo fu l'accordo di Schengen, oltre che la cooperazione transfrontaliera di comuni, province e regioni. La diversità tra Stati membri (e le loro popolazioni) cessò di essere percepita come un ostacolo e divenne un valore positivo (consacrato nel motto dell'Unione: "Unita nella diversità"). Tuttavia, a causa dei diversi approcci costituzionali adottati nei vari Stati membri (liberale, promozionale o multinazionale), non esiste attualmente una normativa (specificata) dell'Unione in materia di minoranze.

Il 1989 non segnò la "fine della storia" ([Fukuyama](#), 1992). Nei primi anni Novanta si diffusero nell'Europa centrale e sudorientale conflitti etnici o tensioni conseguenti al raggiungimento dell'indipendenza e all'evoluzione in senso democratico degli ex Stati socialisti. La dissoluzione della Jugoslavia diede origine nei Balcani a operazioni di "pulizia etnica" su vasta scala e alla guerra, mentre un'altra crisi divampò nelle Repubbliche baltiche, dove la popolazione russa fu emarginata e parzialmente relegata nello status di non cittadinanza. La sicurezza tornò a essere un problema; l'enfasi posta sull'idea di "una nazione", associata al concetto di sovranità in un contesto

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

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

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



caratterizzato da una popolazione composta da diversi gruppi etnici, si rivelò una combinazione pericolosa.

La promessa di un allargamento dell'Unione europea diventò lo strumento per limitare la tirannia delle maggioranze nei paesi dell'Europa centrale e orientale, poiché l'Unione annoverava il rispetto dei diritti delle minoranze tra i criteri politici che un paese candidato doveva soddisfare per dimostrare di essere effettivamente pronto ad assumersi gli obblighi dell'appartenenza all'Unione (i cosiddetti "criteri di Copenaghen"). Da problema di sicurezza qual era stato in passato (per i paesi limitrofi e per la stabilità regionale), la questione delle minoranze, spesso distribuite nelle zone di confine, divenne una dimostrazione di stabilità interna e della trasformazione della società in una democrazia durevole. Tra i requisiti per poter aderire all'Unione vi era anche l'obbligo di risolvere anzitutto eventuali conflitti (sulle frontiere); un'eccezione a questa regola fu fatta per Cipro, che rimase un territorio diviso quando l'isola (vale a dire la parte controllata dalla Grecia) fu ammessa nell'Unione.

Dal momento che l'UE non dispone di un quadro normativo completo in materia di tutela delle minoranze, dal punto di vista giuridico (e pratico) si poneva la questione di quali standard si dovessero applicare per stabilire se le minoranze e i loro diritti fossero effettivamente rispettati. Negli anni 1990 fu pertanto elaborato un sistema europeo di tutela delle minoranze grazie alla cooperazione delle tre organizzazioni internazionali presenti in Europa, che si distinguono per sfere di interesse, numero di membri e livello di integrazione, nonché per la loro capacità di definire criteri e norme vincolanti.

L'Unione europea, con i suoi 27 Stati membri, è l'organizzazione più integrata, dotata di un sistema giuridico comune di norme vincolanti. Il Consiglio d'Europa, costituito da 47 Stati membri, poggia su un sistema di trattati internazionali stipulati nel campo della democrazia e dei diritti umani. Infine, l'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa), composta da 57 paesi partecipanti del Nord America, dell'Europa e dell'Asia, funse da foro multilaterale per il dialogo tra la NATO e il Patto di Varsavia durante la Guerra fredda e successivamente fu trasformata in un'organizzazione con il compito di garantire la democrazia e la sicurezza, perlopiù adottando dichiarazioni politiche (vale a dire norme prive di efficacia vincolante diretta, espressione di "soft law").

In realtà, l'evoluzione in senso democratico dei paesi dell'Europa centrale e orientale negli anni 1990 fu resa possibile dalla creazione di un bagaglio di valori comuni condivisi nel contesto europeo e dalla divisione del lavoro tra queste tre organizzazioni internazionali. Un esempio straordinario di tale collaborazione è proprio la creazione di un sistema europeo di tutela dei diritti delle minoranze.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

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

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



Al cuore di tale sistema si collocano due accordi vincolanti sulle minoranze, adottati dal Consiglio d'Europa: la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie (ECRML, *European Charter for Regional or Minority Languages*) e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*). Si tratta in entrambi i casi di trattati internazionali giuridicamente vincolanti, ossia obbligatori; tuttavia, a differenza della maggior parte dei diritti fondamentali sanciti dalle Costituzioni, essi non trovano diretta applicazione. Spetta pertanto agli Stati decidere in che modo darne esecuzione all'interno dei propri ordinamenti giuridici e nella pratica.

Per evitare conflitti etnici o per intervenire tempestivamente fu inoltre istituito l'Alto Commissario per le minoranze nazionali (ACMN) dell'OSCE. L'Alto Commissario monitora la situazione e può fungere da mediatore in caso di tensioni o conflitti tra governi e gruppi minoritari. Nel tempo, il suo ufficio, con l'aiuto di un gruppo di esperti, ha emanato linee guida non vincolanti, che integrano gli obblighi imposti agli Stati dagli accordi internazionali con informazioni dettagliate contenenti suggerimenti, opzioni ed esempi di buone pratiche. Si tratta delle cosiddette raccomandazioni dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'OSCE. Ne deriva un approccio del tutto differente e complementare: anziché norme vincolanti, l'Ufficio divulga un "compendio di idee". Le più importanti raccomandazioni di esperti individuano i settori dell'istruzione, delle lingue e della vita pubblica (comprese le istituzioni) come fonti di potenziali conflitti ma anche di opportunità per promuovere l'integrazione delle minoranze nella società.

Questo quadro di norme e principi europei è attuato dagli Stati, ma la sua attuazione è costantemente monitorata e ciò garantisce trasparenza e favorisce un dialogo circa le modalità stesse di attuazione. Si tratta, in sostanza, di un sistema articolato su più livelli, che coinvolge numerosi soggetti diversi (organizzazioni internazionali, governi nazionali e subnazionali, gruppi maggioritari e minoritari, associazioni) senza prescrivere norme uniformi. Si evince da tale approccio che, per essere sostenibile, l'attuazione deve poggiare sull'inclusione e sulla persuasione: lo scopo è il dialogo tra maggioranza e minoranze, per offrire a queste ultime l'opportunità di avere una voce in tutte le questioni di loro interesse. Pertanto, le norme generali devono essere calate nella situazione specifica, per esempio adottando una normativa speciale sui diritti delle minoranze (una legge nazionale sulla tutela delle minoranze o uno statuto di autonomia regionale che contenga, per esempio, disposizioni specifiche in materia di rappresentanza di gruppi minoritari e/o diritti linguistici) e/o di specifiche tutele nell'ordinamento nazionale (per esempio, classi più piccole per le lezioni nella lingua minoritaria o l'esenzione dalle soglie di sbarramento previste per le cariche elettive).

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

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

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



Ne deriva la graduale creazione di un sistema europeo in cui la diversità culturale è considerata una fonte di arricchimento reciproco, sia tra Stati diversi sia, all'interno di uno Stato, tra diverse popolazioni. Il sistema non è imposto bensì elaborato in maniera concertata su più livelli e da diversi attori, e pertanto è accettato da tutti. Esso consiste di un nucleo fondamentale e vincolante di trattati e di una serie di strumenti aggiuntivi, complementari e non vincolanti tesi a favorire l'attuazione degli obblighi normativi attraverso linee guida e altre opzioni più dettagliate. Se, dunque, gli Stati sono tenuti, da un lato, a rispettare la diversità, dall'altro lato il sistema prevede una certa flessibilità di adattamento alla situazione locale. Si tratta di un aspetto particolarmente importante, poiché la situazione delle minoranze è diversa di paese in paese in termini numerici, di presenza sul territorio (comunità disperse o concentrate), di prestigio sociale e/o di paure legate a esperienze di discriminazione o assimilazione subite in passato.

Gli obiettivi della tutela delle minoranze sono la dignità umana o il rispetto della stessa e dei diritti fondamentali, la prevenzione dei conflitti (dunque la sicurezza), la preservazione di una specifica identità di gruppo e della diversità, ma anche la convivenza in una società inclusiva. Nelle società pluralistiche e democratiche i conflitti e le controversie sono episodi naturali e normali; perciò sono necessarie procedure inclusive per favorire il dialogo e il processo decisionale, affinché anche gli individui che si trovano strutturalmente in una posizione minoritaria possano far sentire la propria voce.

In un'Europa "Unita nella Diversità", non si può pensare a una soluzione universalmente valida.

[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



CARTA EUROPEA DELLE LINGUE REGIONALI O MINORITARIE (1992)

<https://www.coe.int/it/web/european-charter-regional-or-minority-languages/a-proposito-della-carta>

La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è una convenzione adottata nel 1992 dal Consiglio d'Europa per la tutela e la promozione delle lingue regionali e minoritarie che storicamente fanno parte del patrimonio culturale europeo.

Si applica solo alle lingue tradizionalmente usate dai cittadini degli Stati membri al fine di creare uno status sociale positivo per queste lingue (le lingue usate da immigrati recenti provenienti da altri Stati sono escluse). Le lingue regionali o minoritarie differiscono significativamente dalla lingua maggioritaria o ufficiale (escludendo quindi i semplici dialetti locali della lingua ufficiale o maggioritaria); esse hanno una base territoriale (e sono quindi tradizionalmente parlate in regioni o aree all'interno dello Stato) o sono usate da minoranze linguistiche all'interno dello Stato nel suo complesso (incluso quindi lingue come lo Yiddish e il Romani).

La Carta prevede molte azioni che gli Stati possono intraprendere per proteggere e promuovere le lingue regionali e minoritarie storiche articolandole su due livelli di protezione: tutti gli Stati devono applicare il livello inferiore di protezione (cioè otto principi e obiettivi principali su cui gli Stati devono basare le loro politiche e legislazioni), ma possono dichiarare che una lingua beneficerà del livello superiore di protezione (un elenco di azioni specifiche tra le quali gli Stati devono sceglierne almeno 35). I settori in cui devono essere adottate misure specifiche sono: istruzione; autorità giudiziarie; autorità amministrative e servizi pubblici; media; attività e strutture culturali; vita economica e sociale; scambi transfrontalieri. Nonostante questi obblighi vincolanti, l'attuazione delle misure è lasciata agli Stati. La Carta non contiene diritti direttamente applicabili ai parlanti delle lingue. Per questo il monitoraggio dell'attuazione è importante e garantito da una procedura specifica attraverso un comitato di esperti.

CONVENZIONE-QUADRO PER LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE NAZIONALI (1997)

<https://www.coe.int/en/web/minorities/at-a-glance>

La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è un trattato multilaterale del Consiglio d'Europa che è entrato in vigore nel 1998 e nel 2009 è stato ratificato da 39 stati membri.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

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

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



Poiché le situazioni delle minoranze sono molto diverse da paese a paese e di conseguenza richiedono approcci diversi, i redattori della Convenzione hanno optato per disposizioni “programmatiche” che stabiliscono principi e obiettivi che dovrebbero guidare gli Stati nella protezione delle loro popolazioni minoritarie (e nell’attuazione della Convenzione). Per questo motivo, la Convenzione è in gran parte costruita come una serie di obblighi degli Stati piuttosto che come una lista dettagliata di diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali (non ci sono quindi diritti direttamente applicabili o invocabili). La realizzazione di questi principi e obiettivi deve avvenire a livello nazionale e subnazionale, in particolare attraverso l’adozione di leggi, misure amministrative e politiche. Gli Stati possono, in una certa misura, usare la loro discrezionalità nel progettare legislazioni e politiche che siano appropriate alle loro circostanze. Questo è il motivo per cui la Convenzione è chiamata una Convenzione “quadro”.

Due dei principi chiave contenuti nella Convenzione sono l’articolo 1, che afferma che la tutela delle minoranze nazionali è parte integrante della garanzia dei diritti umani, e l’articolo 22, che specifica che la Convenzione non può essere usata per ridurre gli standard di protezione esistenti. Poiché la Convenzione era intesa come un’aggiunta alle garanzie esistenti dei diritti umani e delle minoranze, deve essere letta in relazione ad altri strumenti sui diritti umani, come la Convenzione europea sui diritti umani. Altri due principi fondamentali sono che ai membri delle minoranze è garantita la scelta libera e individuale se vogliono essere trattati come membri della minoranza o meno (art. 3) e che la discriminazione sulla base dei criteri che determinano l’appartenenza a una minoranza è proibita (art. 4).

Seguono disposizioni specifiche sulla tutela delle minoranze (art. 5 e segg.) volte a garantire la partecipazione culturale, sociale, economica (art. 7-14) e alla vita pubblica e nelle istituzioni (art. 15). L’attuazione della Convenzione avviene su base territoriale, alle “aree” abitate da minoranze (determinate dagli stessi Stati); spesso le disposizioni contengono formulazioni vaghe, per esempio “risiedono tradizionalmente o in numero consistente”; “quando tale richiesta corrisponde a un bisogno reale”; “Nel quadro dei loro sistemi giuridici, ...”; “Le parti si sforzano di assicurare, per quanto possibile, ...”. Tali formulazioni lasciano spazio alla flessibilità necessaria per adattarsi alle situazioni concrete, ma possono anche indebolire l’impatto delle disposizioni in quanto i governi potrebbero non andare abbastanza lontano nella loro attuazione. Questo è il motivo per cui il sistema di monitoraggio, originariamente debole, è stato ulteriormente sviluppato e rafforzato nel tempo e nella prassi attraverso un rapporto periodico di un comitato consultivo di esperti che garantisce la trasparenza nel dialogo tra gli Stati e le loro minoranze

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

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

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



LE RACCOMANDAZIONI PIÙ IMPORTANTI DELL'ALTO COMMISSARIO PER LE MINORANZE NAZIONALI DELL'OSCE

<https://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>

- Raccomandazioni dell'Aia sui diritti all'istruzione delle minoranze nazionali (ottobre 1996)
- Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali (febbraio 1998)
- Raccomandazioni di Lund su un'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica (settembre 1999)
- Raccomandazioni di Bolzano/Bozen sulle minoranze nazionali nelle relazioni interstatali (giugno 2008)
- Linee guida di Lubiana sull'integrazione di società diverse (novembre 2012)
- Raccomandazioni di Graz sull'accesso alla giustizia e le minoranze nazionali (novembre 2017)

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

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

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