

# Pace, conflitti e minoranze: il ruolo dell'Europa

Jens Woelk, UniTrento

Progetto MoSe

# Stati

1945: 74 Stati indipendenti  
(51 membri Nazioni Unite)

oggi: 191 membri UNO



governo territoriale

popolo



confine

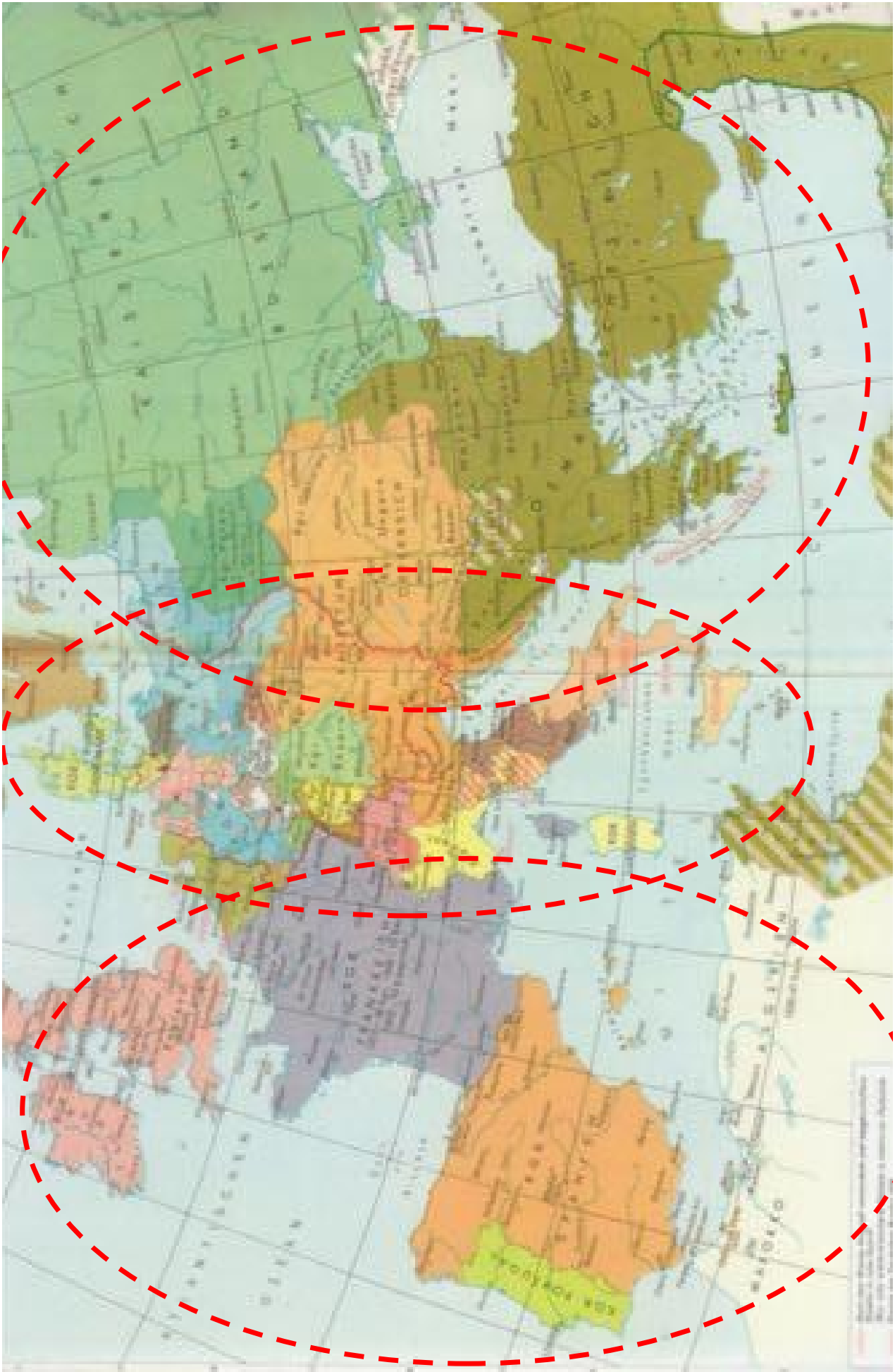


# “Minoranza”: cercasi definizione

- Non c'è un'unica definizione universalmente valida di minoranza nazionale/etnica: *EACH CASE IS DIFFERENT !!!*
- Distinzione (scopo): diritto internazionale o interno
- Elementi:
  - **oggettivi** (tratti differenziali, numeri, non-dominanza)
  - **soggettivi** (coscienza; attribuzione e rilevanza sociale)
- **Rapporto con lo Stato-Nazione:**
  - formazione ... maggioranza
  - esclusione ... Minoranza
- “Nuove” minoranze (immigrati – ancora escluse)

**Nazione:** finzione storica-politica che costituisce Stato

**Stato:** finzione giuridica



## La storia – 5 “stagioni”

- 1648-1815** Westfalia – approcci diversi  
Nascita del concetto dello Stato e ... di minoranza
- 1815-1918** regime del Trattato di Vienna  
cessioni territoriali e inizio del regime dei trattati
- 1918-1945** il periodo fra le due guerre mondiali  
dottrina di Wilson; Società delle Nazioni
- 1945-1989** guerra fredda  
ordine internazionale basato sui diritti individuali
- Anni 1990** **Conflitti e ...** strumenti europei

## Raccomandazione 1735 (2006)

# Il concetto di "Nazione"



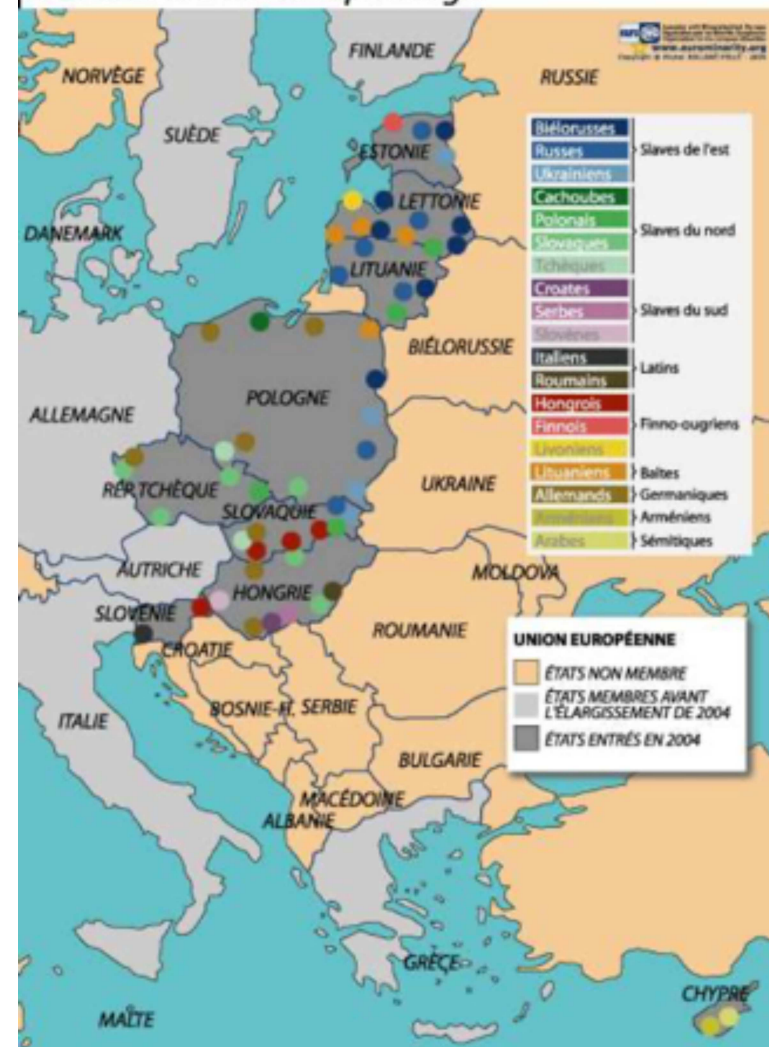
4. Il termine "nazione" è profondamente radicato nella cultura e nella storia dei popoli e incorpora elementi fondamentali della loro identità. È anche strettamente legato alle ideologie politiche, che lo hanno sfruttato e adulterato nel suo significato originale.
5. **"Civico"** (cittadinanza, legame giuridico); **"etno-culturale"** (origini); **entrambi**
7. Legittimità degli Stati fondata sulla "Nazione" civica o culturale
7. La tendenza generale dell'evoluzione dello Stato nazionale è verso la sua trasformazione ..., da uno Stato puramente etnico o etnocentrico in uno Stato civico e da uno Stato puramente civico in uno Stato multiculturale dove si riconoscono diritti specifici non solo alle persone fisiche ma anche alle comunità culturali o nazionali.
- 8./9. Minoranze nazionali

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1735.htm>

# La sfida: l'allargamento UE (2004)



**Les minorités de l'Europe élargie**



# Livelli di tutela: quadro - attuazione

pluralismo di regole e di attori

- **Diritto internazionale**
  - spesso non vincolante – necessariamente generico
- **Diritto UE**
  - criteri di adesione (Copenaghen), incl. diritti delle minoranze, art. 2 TUE
  - non-discriminazione
  - Direttiva “razza” (art. 19 TUE)
  - diversità culturale

condizionalità

- **Accordi bilaterali**

- **Diritto interno**

- *Costituzione*: uguaglianza, diritti umani, riconoscimento, istituzioni
- *Legislazione ordinaria*: leggi quadro / specifiche
- *Legislazione regionale*: asimmetrie, differenziazione
- *Disposizioni a livello locale*

**STANDARD**

**???**

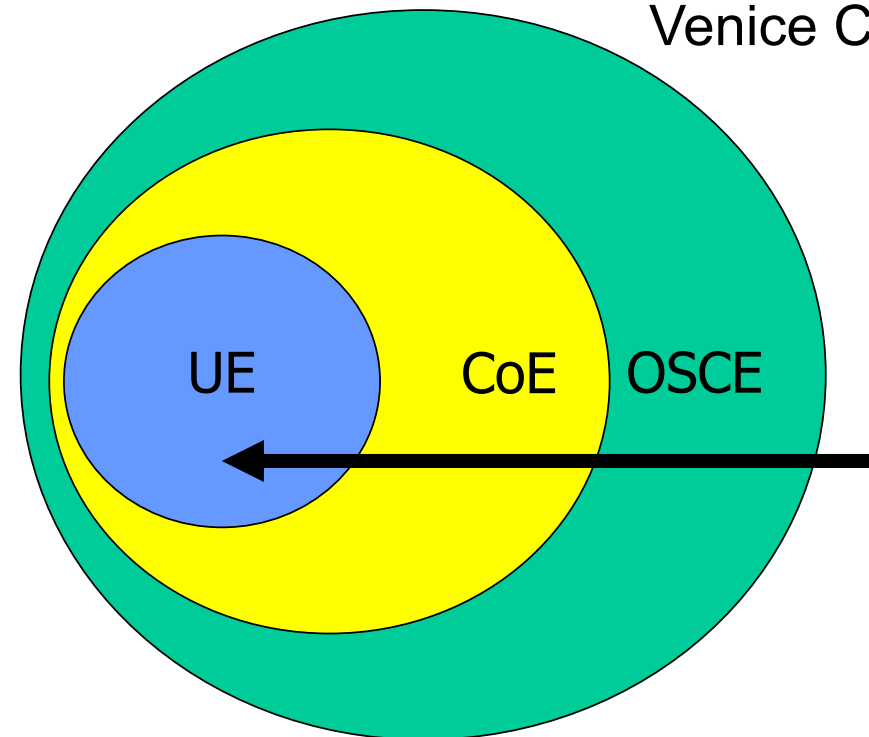


# Lo spazio costituzionale europeo

- **Unione Europea**  
integrazione, ordinamento  
giuridico condiviso,  
sovranazionale
- **Consiglio d'Europa**  
coop. intergovernativa,  
accordi internazionali
- **OSCE**  
trattati internazionali,  
enunciati politicamente  
vincolanti



Venice Commission



# Strumenti europei, creati negli anni 1990

## Istituzione

*Mediazione  
Montoraggio*

**OSCE**

**Alto Commissario sulle  
Minoranze Nazionali  
HCNM**

[www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm)

Stati confinanti:

Accordi bilaterali  
di buon vicinato

## **Regole vincolanti**

### **Consiglio d'Europa**

- **Carta europea per le lingue regionali o minoritarie**  
ETS no. 148 **1992**
- **Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM)**  
ETS no. 157 **1997**

## **Non vincolanti**

*Attuazione,  
buone prassi*

**OSCE**

**Raccomandazioni dell'  
Alto Commissario  
sulle Minoranze Nazionali**

Raccomandazioni di...

- **1996: l'Aia** sui diritti all'**istruzione** delle minoranze nazionali
- **1998: Oslo** sui **diritti linguistici** delle minoranze nazionali
- **1999: Lund** sull'effettiva **partecipazione** delle minoranze nazionali **alla vita pubblica**

# Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (ECRML), ETS n. 148 - 1992



7 ambiti: istruzione, giustizia, amministrazione e servizi pubblici, media, cultura, economia, vita sociale e scambi transfrontalieri

- Obiettivi:
  - un'Europa culturalmente pluralista
  - rafforzare le lingue regionali o minoritarie nella realtà sociale
- Enfasi sulla dimensione culturale, non di per sé uno strumento dei diritti delle minoranze
- **Tutela delle lingue**, non dei parlanti: nessun diritto direttamente applicabile
- Rispetto delle capacità degli Stati attraverso un approccio "à la carte" (art. 2):
  - principi (parte II, art. 7) e
  - misure specifiche (parte III), vale a dire obblighi in 7 ambiti (articoli 8-14)

# La Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali **FCNM (CoE)** ETS no. 157 (1997)

Primo trattato internazionale giuridicamente vincolante sulla protezione delle minoranze, ma nessun diritto direttamente applicabile

- Preambolo: "... essenziale per la stabilità, la sicurezza democratica e la pace nel continente europeo".
- Nessuna definizione precisa di "minoranza"
- Nessun riconoscimento esplicito di diritti collettivi
- Diritti degli individui come obblighi dello Stato
- Sistema di monitoraggio



[www.coe.int/T/E/human\\_rights/minorities/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/)

# La Convenzione quadro (FCNM) - II

Contenuti (tre livelli):

1. Scelta libera e individuale dell'appartenenza (art. 3)
  2. Divieto di discriminazione (art. 4)
  3. Disposizioni *specifiche* sulla tutela delle minoranze (artt. 5 ss.)
    - principio territoriale: applicazione a "aree" abitate da minoranze (determinate dallo Stato)
    - formulazioni spesso vaghe: risiedere "tradizionalmente o in numero consistente"; "quando tale richiesta corrisponde a una necessità reale"; "Nel quadro dei loro ordinamenti giuridici, ..."; "Le parti si adoperano per garantire, per quanto possibile, ..."
- Art. 19: limiti; art. 20: obblighi
  - Disposizioni sostanziali

# La Convenzione quadro: la sostanza

## Base:

- Art. 4.1: non discriminazione e uguaglianza
- Art. 4.2: azione positiva (non considerata discriminatoria, 4.3)

## Meccanismo di monitoraggio:

- Art. 24-26: obbligo di rapporti periodici dello Stato al Comitato dei Ministri
- Comitato consultivo (AC FCNM) di esperti; procedura Ris. 97(10)
- Nessuna procedura di ricorso individuale

## Misure speciali:

- Art. 6: incoraggiare la tolleranza, il rispetto reciproco
- Art. 7, 8 e 9: libertà di riunione, associazione, espressione... religione
- Art. 9: media tradizionali e minoritari
- Artt. 10, 11, 13 e 14: diritto all'uso e all'apprendimento della lingua minoritaria, istituzioni scolastiche proprie
- Art. 15: partecipazione effettiva alla vita pubblica
- Art. 16: non alterazione delle proporzioni della popolazione
- Art. 17: contatti transfrontalieri e attività

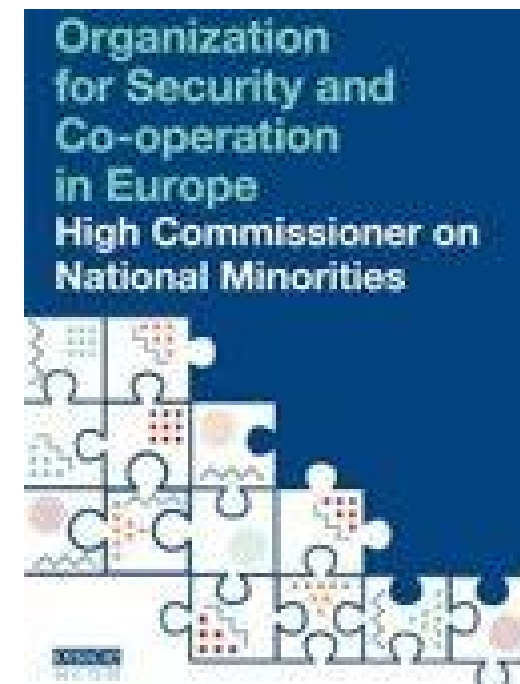
# OSCE HCNM Raccomandazioni

Alto Commissario sulle minoranze nazionali: pre-allarme, mediazione

Obiettivo: tutela e partecipazione – “inclusione”

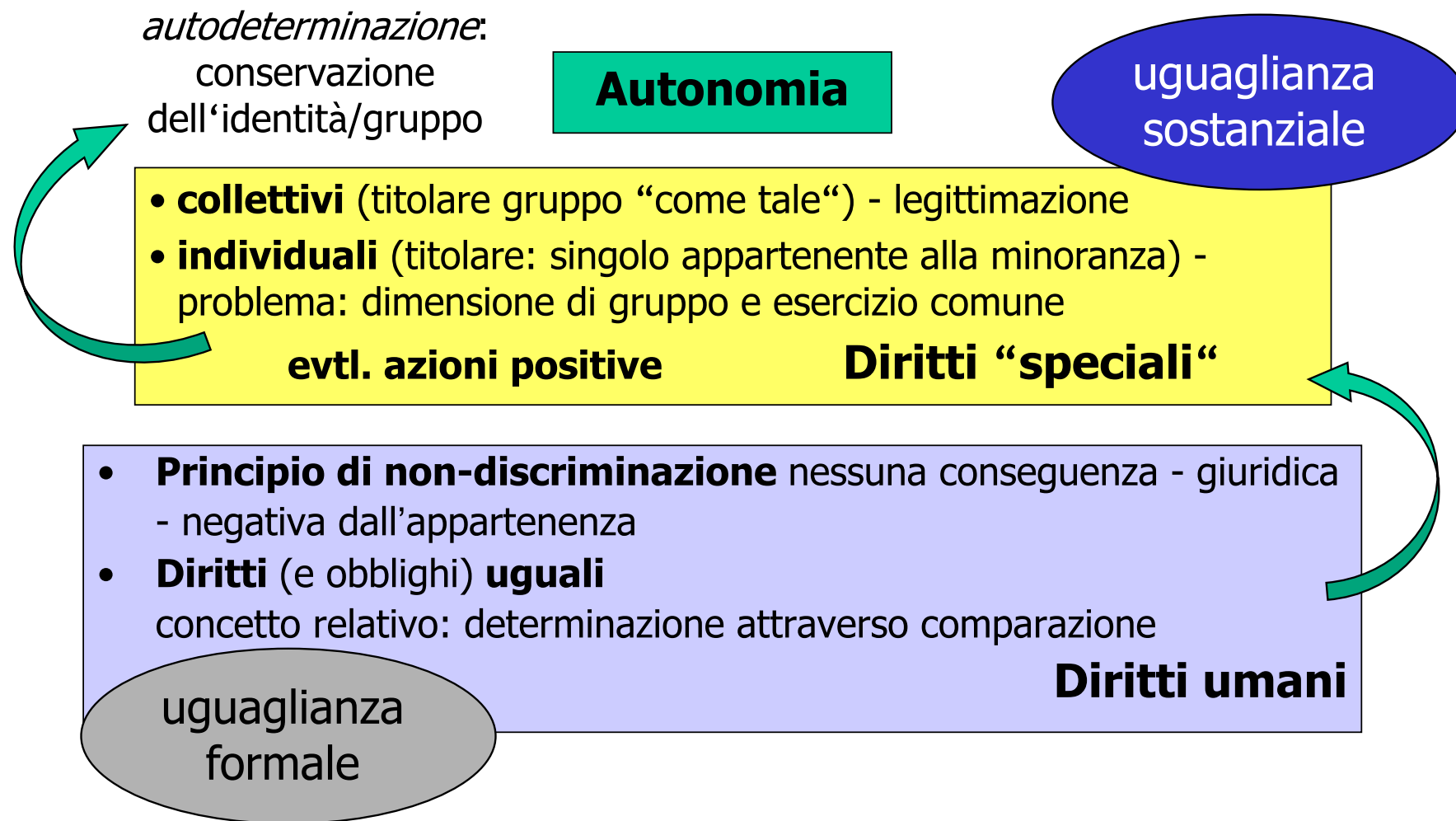
Approccio diverso: "insieme di idee",  
raccomandazioni di esperti piuttosto che standard vincolanti

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



*Soft Law:*  
dialogo e persuasione

# Diritti delle minoranze - strumenti





## *Governance* minoritaria. Esempi (SEE)

- Partecipazione e consenso:  
consigli delle minoranze
- Rapporti orizzontali:  
società civile e cooperazione transfrontaliera
- Coinvolgimento di parti terze:  
accordi bilaterali (diritto internazionale)
- Monitoraggio:  
trasparenza attraverso controllo e pubblicità
- Asimmetria nell'assetto territoriale



*Ma anche:* salvaguardie istituzionali forti

- democrazia consociativa e federalismo (BiH)
- governo internazionale diretto (Kosovo/a)

# Italia: minoranze linguistiche



-  FRANCESE
-  OCCITANO (PIEMONTE, GUARDIA PIEMONTESE - CA)
-  FRANCOPROVENCALE (VALLE D'AOSTA, PIEMONTE, DUE CANTINE IN PUGLIA E FOGGIA)
-  TEDESCO E ALTRE VARIETÀ GERMANICHE
-  SLOVENO
-  LADINO
-  FRIULANO
-  ALBANESE (MERIDIONE D'ITALIA)
-  GRECO (SICILIA)
-  GRECO (CALABRIA E SALENTO)
-  SARDO (LOGUDORSE, CAMPIDANESE)
-  CATALANO (SARDEGNA, ALGERIA)
-  SARDEGNO (SARDEGNA, SICILIA, SAN PIETRO E SANT'ANTONIO)
-  GALLOITALICO (BASILICATA E MOLISE)



Autonomia e minoranze

# Attuazione *asimmetrica* dell'art. 6 Cost.

Discrezionalità del legislatore – principio di uguaglianza  
Nessuna applicazione in via diretta

Art. 6 Costituzione  
La Repubblica tutela  
con apposite norme  
le minoranze  
linguistiche.

## *A. minoranze riconosciute:*

- Specifici obblighi internazionali
- Adozione di norme interne di rango costituzionale  
(**statuti speciali**)
- Corte cost. 28/1982: sloveni, prov. TS (standard minimo)

## *B. minoranze non-riconosciute:*

- Problema della non-attuazione dell'art. 6 Cost.

## *C. minoranze (riconosciute) a tutela eventuale*

solo dopo 50 anni: **Legge 482/1999**

# Obiettivi della tutela delle minoranze

*Conflitti/controversie sono naturali nelle società!*

- sicurezza: prevenzione di conflitti
- (rispetto della) dignità umana
- mantenimento dell'identità di gruppo e della diversità
- società inter-culturale ed inclusiva

➤ *valorizzazione della diversità culturale come mutuo beneficio, arricchimento*

*“Nuove”  
minoranze??!!*

- Effetti delle crisi:
- Multilateralismo
  - Integrazione europea
  - ...