



### Giovanni Barberini

(già ordinario di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

#### Le fonti CSCE/OSCE sulle minoranze nazionali \*

1 -. La protezione delle minoranze nazionali è stato certamente un tema caro alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) e ora all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE); e i dibattiti, i negoziati, i documenti, gli interventi che si sono registrati dall'avvio dei lavori della Conferenza di Helsinki costituiscono un elemento particolarmente significativo e rilevante della sua storia. Le previsioni contenute nei documenti possono essere considerate come fonti del pensiero della CSCE e poi dell'OSCE e degli impegni politici assunti dagli Stati partecipanti. Diciamo impegni politicamente rilevanti, non giuridicamente vincolanti, ma comunque tali da produrre effetti anche sul piano giuridico.

Nell'ambito del VII principio del decalogo, dove veniva enunciato il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, l'Atto Finale di Helsinki sanciva:

*"Gli Stati partecipanti nel cui territorio esistono minoranze nazionali rispettano il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze all'uguaglianza di fronte alla legge, offrono loro la piena possibilità di godere effettivamente dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, in tal modo, proteggono i loro legittimi interessi in questo campo".*

Sostanzialmente, garanzie per l'uguaglianza e per la non discriminazione<sup>1</sup>.

Per comprendere la reale portata dell'interesse che la CSCE allora riservò al problema delle minoranze nazionali, e poi come questo

---

\* Tetso della relazione tenuta al Seminario sul tema "La protezione delle minoranze nazionali: le Raccomandazioni di Bolzano e la politica dell'OSCE", organizzato dalla Delegazione italiana all'Assemblea parlamentare OSCE in collaborazione con la Provincia autonoma di Bolzano (Bolzano, 20 maggio 2011).

<sup>1</sup> L'iniziativa di inserire il riferimento alle minoranze nazionali era venuta dalla delegazione jugoslava che si era adoperata per far accettare un testo soddisfacente su tale complesso problema: la prima proposta fu depositata nella I Commissione: doc. CSCE/II/C.1/7, 29 novembre 1973.



problema sia stato successivamente considerato e affrontato, dobbiamo ricordare il rapporto esistente fra III, IV e VII principio del decalogo dell'Atto Finale, in omaggio al principio dell'interpretazione contestuale di tutti i principi. Il modo con cui nell'Atto Finale si è toccato la questione delle minoranze nazionali rientrava nella logica dei principi dell'inviolabilità delle frontiere (III principio) e dell'integrità territoriale degli Stati (IV principio); il VII principio relativo al rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali per la prima volta nella vita della comunità internazionale veniva a costituire espressamente un elemento essenziale ed integrante per buone relazioni internazionali, ben più incisivamente di quanto era stato scritto nello Statuto dell'ONU. Ricordiamo inoltre che nella Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1970 per le relazioni amichevoli fra gli Stati, il rispetto dei diritti dell'uomo costituiva un impegno che si assumeva, non un principio su cui fondare amichevoli relazioni.

2 - Il problema delle minoranze, allora grave e complesso molto più di oggi, e proprio perché tale, veniva considerato sotto il profilo dei diritti individuali; infatti, si parlava – e si parlerà in seguito – di “*persone appartenenti alle minoranze nazionali*” cui si riconosceva il pieno godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La formula dell'Atto Finale, che si ispirava alla formula usata nell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici del 1966<sup>2</sup>, che fu il primo atto internazionale a prevedere una tutela delle minoranze, non faceva riferimento all'esercizio dei diritti collettivi o al riconoscimento delle minoranze in quanto tali<sup>3</sup>. Non doveva essere considerato un problema politico e per questo se ne è parlato anche nel III cesto dell'Atto Finale dedicato ai contatti umani prevedendo la protezione delle culture regionali e il loro contributo alla cooperazione fra gli Stati (III, 41) e nel campo dell'educazione (III, 48). Ma niente di più. In sostanza, il problema delle minoranze non poteva e non doveva mettere a rischio quell'elemento di grande rilevanza politica all'epoca, l'accettazione dello *status quo* in Europa e la fine di ogni forma di rivendicazione territoriale, chiudendo una fase storica e consolidando la fase della *détente*. Per questo,

---

<sup>2</sup> “In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o 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”; il Patto è entrato in vigore il 23 marzo 1976.

<sup>3</sup> Tuttavia nella proposta della delegazione jugoslava si parlava anche di protezione dei “diritti delle minoranze nazionali”.



probabilmente, quella ricordata era l'unica formulazione possibile. Poteva essere considerata in ogni caso una svolta positiva nella storia del continente perché per la prima volta si dava inizio ad una attività politica incisiva ed efficace, come poi l'attività dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali ha dimostrato e tuttora dimostra.

3 - Ritengo utile fare un cenno a due altre questioni. In primo luogo, cosa si è inteso per minoranze nazionali. Da circa un secolo, soprattutto dopo la prima guerra mondiale, si discute su tale questione per adottare la più appropriata definizione e sulla possibilità stessa di definire il fenomeno che nella politica internazionale ha evidenziato peculiarità molto significative e contesti assai diversi tanto da creare un ventaglio molto ampio di condizioni e di situazioni che hanno inciso in vari modi anche sulle relazioni bilaterali degli Stati interessati. In questa sede non è il caso di addentrarsi in una riflessione che sarebbe lunga circa la prevalenza del dato territoriale o di quello personale, circa l'utilità di riferirsi a caratteri oggettivi o soggettivi, circa la rilevanza dell'elemento individuale o collettivo<sup>4</sup>. Esistono minoranze etniche, religiose e linguistiche che si ritiene non costituiscano minoranze nazionali, mentre in molti casi una minoranza nazionale è anche una minoranza etnica, linguistica o religiosa. In una attenta considerazione del problema, molto è rimesso al dato storico, alla tradizione, alle vicende politiche o ad eventi bellici che hanno attraversato l'Europa collocando intere popolazioni di qua o di là di una frontiera, molte volte senza consentire una loro libera scelta. Peraltro, è difficile immaginare modifiche possibili, pur pacifiche, di frontiere in grado di annullare totalmente il problema delle minoranze. L'Atto Finale di Helsinki aveva dinanzi quelle parti di popolazioni residenti in uno Stato aventi la loro

---

<sup>4</sup> La Costituzione italiana (art. 6) prevede la tutela con apposite disposizioni delle minoranze linguistiche. Questa norma non figurava nel testo del progetto elaborato dalla Commissione dei 75 in quanto si riteneva che la previsione in favore delle minoranze fosse ricompresa nell'articolo che sanciva il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini indipendentemente dalla razza e dalla lingua. La scelta della formulazione poi adottata scaturì da opportunità politiche in particolare nel corso della discussione in seno alla Sotto-commissione per gli studi per la riorganizzazione dello Stato preparando la relazione da presentare all'Assemblea costituente. Dopo mezzo secolo fu emanata la legge 15 dicembre 1999, n. 482 per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, in attuazione dell'art. 6 Cost., identificate nelle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e in quelle che parlano il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo. Con un successivo DPR del 2 maggio 2001, n. 345 è stato emanato il Regolamento di attuazione.



madrepatria in un altro Stato e che, legate da tradizioni storiche a porzioni determinate di territori e fornite di culture proprie, non possono essere identificate con la maggioranza o comunque con altri gruppi insediati nei territori dello Stato a causa delle diversità della razza, della lingua o della religione. L'Atto Finale, in modo molto *soft*, non si addentrava in questioni dottrinali, ma non intendeva però ignorare l'esistenza di situazioni politiche calde e potenzialmente conflittuali.

In questa sede possiamo ricordare le difficoltà incontrate dal prof. Capotorti nel Rapporto speciale stilato per la Sotto-Commissione delle Nazioni Unite per la protezione delle minoranze e per la lotta contro le misure discriminatorie: un documento con un *iter* molto lungo, dal 1967 al 1978, comunque, di grande complessità e ricchezza. Ai fini dello studio, il rapporteur, dopo aver fatto notare la diversità di opinioni esistente circa l'uso della nozione "gruppi etnici, religiosi o linguistici" e quella di "minoranze nazionali", al fine dell'applicazione dell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici, proponeva la seguente nozione ritenuta fondata anche dalla moderna dottrina internazionalistica:

*"Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'Etat - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue"*<sup>5</sup>.

Nella nozione proposta dal Capotorti si evidenzia una rilevanza dell'elemento soggettivo o psicologico-personale che si manifesta in particolare con l'interesse della comunità a conservare la propria specifica identità<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, par F. Capotorti, Nations Unies, New York, 1991, p.102.

<sup>6</sup> Ricordiamo la nozione contenuta nell'articolo 1.2 dello Strumento per la protezione delle minoranze nazionali adottato a Torino il 4 novembre 1994 dagli Stati dell'**Iniziativa Centro-Europea** che riprende molti testi della CSCE sistemati in forma convenzionale. Per gli Stati dell'Iniziativa, minoranza nazionale è "un gruppo che sia di numero minore rispetto al resto della popolazione dello Stato, i cui membri sono cittadini di quello Stato, o abbiano caratteri etnici, religiosi o linguistici differenti da quelli del resto della popolazione, e siano guidati dalla volontà di salvaguardare la propria cultura, le proprie tradizioni, la propria religione e la propria lingua" (art. 1.2). La Convenzione-quadro del **Consiglio d'Europa** del 1° febbraio 1995 non fornisce volutamente una nozione o una definizione di "minoranza nazionale" preferendo un approccio pragmatico, considerando la grande varietà di situazioni presenti nel continente europeo. La



4 - Un'altra questione: nei documenti della CSCE il concetto di popolo risulta distinto da quello di minoranza. Nel VII principio del decalogo dell'Atto Finale si garantivano i diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, mentre l'VIII principio sanciva il diritto dei popoli all'autodeterminazione, operando, si diceva, in ogni momento in conformità ai fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite e alle pertinenti norme del diritto internazionale, comprese quelle relative all'integrità territoriale degli Stati. Gli intendimenti dei negoziatori occidentali di Helsinki erano nel senso di ricordare anche i diritti dei popoli allora ricompresi nell'area di influenza sovietica, fra cui il diritto del popolo tedesco alla riunificazione. La storia recente (Jugoslavia, Unione Sovietica, Germania, Cecoslovacchia) ha dimostrato che la conservazione dell'integrità territoriale può cedere il passo all'esercizio del diritto all'autodeterminazione ritenuto anch'esso fondamentale. È pure evidente che non è sempre agevole distinguere fra popolo e minoranza soprattutto quando questa indica un gruppo etnico molto consistente che un confine di Stato tiene separato da un'altra comunità con la quale esso ha in comune l'origine e il retaggio culturale; d'altra parte, non ogni popolo o minoranza può reclamare l'esercizio di un incondizionato diritto all'autodeterminazione senza porre, realisticamente, complessi e gravi problemi di equilibrio e di stabilità non soltanto all'interno di uno Stato ma anche in una visione geopolitica più generale e più ampia.

5 - Dopo l'affermazione del principio contenuto nell'Atto Finale, il documento della riunione sui seguiti di Vienna del 1989 contiene previsioni più articolate, con l'affermazione di alcuni principi e l'assunzione di impegni (I.18-19). Gli Stati si impegnavano non solo a *non facere* ma anche a *facere* in favore delle minoranze nazionali, e cioè:

- ad astenersi da qualsiasi forma di discriminazione contro le persone;

- ad adottare le necessarie misure legislative, amministrative e giudiziarie e ad applicare gli strumenti internazionali vincolanti per assicurare la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali delle persone appartenenti alle minoranze nazionali;

---

Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa parla di "protezione delle minoranze nazionali", in generale, e di garanzie giuridiche di diritti e libertà delle "persone appartenenti a una minoranza nazionale".



– a creare le condizioni per la promozione dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali.

Altri impegni gli Stati assumevano, anche nel quadro della dimensione umana dato che i problemi delle minoranze erano stati considerati in rapporto alle persone, per i contatti umani, per l'uso della lingua materna e per lo sviluppo delle culture proprie delle minoranze. Alcune di queste previsioni erano mirate e corrispondevano allora a situazioni esistenti nei Paesi dell'est e considerate gravi, tali da coinvolgere le stesse condizioni di vita e di sopravvivenza di intere popolazioni. Si trattava di previsioni che erano nello spirito della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1970, dei Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, oltre che della Convenzione dell'UNESCO del 1960 contro la discriminazione nell'insegnamento<sup>7</sup>.

6 - Ma, sia pur brevemente, devo fermare l'attenzione sui documenti conclusivi di tre riunioni che, a mio avviso, risultano fondamentali in tema di protezione delle minoranze nazionali: il documento di Copenhagen del 1990, il documento di Ginevra del 1991 e il documento di Helsinki 2 del 1992.

La seconda riunione sulla dimensione umana svoltasi a Copenhagen (5-21 giugno 1990) risultò molto importante in una valutazione politica generale. Il testo adottato alla fine della riunione è certamente fra i più significativi nell'intero processo CSCE; lo scenario politico internazionale ormai consentiva di proporre temi ed obiettivi assai rilevanti e impegnativi.

Come è scritto nel preambolo del documento conclusivo della riunione di Copenhagen, gli Stati accoglievano *"con grande soddisfazione i mutamenti politici fondamentali verificatisi in Europa"* rilevando che il processo CSCE aveva contribuito *"a determinare questi mutamenti e che tali sviluppi hanno a loro volta favorito notevolmente l'attuazione delle disposizioni dell'Atto Finale e degli altri documenti CSCE"*. I contenuti della dimensione umana venivano precisati ed ampliati nel senso di coinvolgere più direttamente e più concretamente i sistemi politici e le istituzioni che devono essere strutturati e caratterizzati in modo tale da risultare essenziali per il rispetto dei diritti dell'uomo.

---

<sup>7</sup> Va ricordata anche la Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze (che faceva seguito alla Risoluzione n. 217 del 1948) che prevedeva l'esercizio di diritti individuali e collettivi.



Il capitolo IV del documento (undici paragrafi) era dedicato alle questioni delle minoranze nazionali ed è probabilmente la parte più significativa del documento di Copenhagen dal punto di vista operativo, anche per l'indicazione di norme da adottare per realizzare una protezione speciale. Si affermano, fra l'altro, anzitutto, due fondamentali principi:

1. le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte solo in un quadro politico democratico basato sullo stato di diritto;

2. il rispetto dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali è un fattore essenziale per la pace, la stabilità e la democrazia degli Stati.

Di seguito venivano affermati alcuni diritti individuali e collettivi, in modo abbastanza diffuso e tale da completare e arricchire il precedente testo adottato a Vienna nel 1989. Alle persone appartenenti alle minoranze nazionali era riconosciuto:

– l'esercizio pieno ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali senza discriminazioni e in piena uguaglianza, con l'adozione di misure speciali, ove necessario, da parte degli Stati;

– il diritto di esprimersi liberamente, preservare e sviluppare la propria identità etnica, culturale, linguistica o religiosa e di mantenere e sviluppare la propria cultura al riparo da ogni tentativo di assimilazione;

– il diritto di usare liberamente la propria madrelingua nella vita privata e pubblica;

– il diritto di creare e conservare proprie istituzioni, organizzazioni o associazioni educative, culturali e religiose;

– il diritto di professare e praticare la propria religione, ivi compresi l'acquisizione, il possesso e l'uso di materiali religiosi nonché di svolgere attività educative religiose nella propria lingua;

– il diritto di stabilire e mantenere liberi contatti fra loro nel Paese di residenza e oltre frontiera con cittadini di altri Stati con i quali v'è in comune l'origine nazionale o etnica, il retaggio culturale o le convinzioni religiose;

– il diritto di diffondere, avere accesso e scambiare informazioni nella madrelingua;

– il diritto di partecipare effettivamente agli affari pubblici.

Venivano poi sanciti alcuni impegni degli Stati:

- a tutelare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sul loro territorio, anche adottando le misure necessarie, conformi ai principi di uguaglianza e non discriminazione



nei confronti degli altri cittadini, dopo le opportune consultazioni con gli organismi rappresentativi di esse;

- ad assicurare alle persone appartenenti alle minoranze nazionali opportunità adeguate per fruire dell'istruzione della loro madrelingua o nella loro madrelingua e, ove possibile e necessario, anche nei rapporti con le pubbliche autorità in conformità alla legislazione nazionale e ferma restando l'esigenza di apprendere la lingua o le lingue ufficiali dello Stato;

- a costituire amministrazioni locali o autonome come uno dei mezzi possibili per conseguire la promozione dell'identità etnica, culturale, linguistica o religiosa di minoranze;

- a riconoscere l'importanza di una maggiore cooperazione fra gli Stati sulle questioni relative alle minoranze nazionali e si richiamava il rispetto degli impegni assunti con le pertinenti convenzioni internazionali esistenti.

Come clausola di salvaguardia si diceva che nessuno degli impegni previsti potesse essere interpretato nel senso di far derivare un diritto a svolgere un'attività o compiere azioni in contrasto con i fini e i principi delle Nazioni Unite, con gli altri obblighi internazionali e con le disposizioni dell'Atto Finale, con un esplicito riferimento al principio dell'integrità territoriale degli Stati. Con ciò, la CSCE rifiutava di legittimare in modo generale secessioni o disintegrazioni di Stati provocate da movimenti indipendentisti. Senza questa clausola alcuni Paesi come il Regno Unito, la Spagna, la Francia, la Grecia, la Romania e la stessa Unione Sovietica non avrebbero accordato il consenso.

Per la prima volta la CSCE nel paragrafo 40 si occupò dei Rom o zingari, sotto la spinta delle loro organizzazioni appoggiate soprattutto da alcune delegazioni scandinave. Il riferimento ai loro "*particolari problemi*" risultò in un contesto più ampio, in un paragrafo riservato alla condanna del totalitarismo, dell'odio razziale ed etnico, dell'antisemitismo, della xenofobia, della discriminazione contro qualsiasi persona nonché delle persecuzioni per motivi religiosi o ideologici. Si prevedeva l'adozione di appropriate e dettagliate misure di garanzia. Ma è soprattutto con l'impegno dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali e con l'attività e le iniziative dell'ODIHR che l'opinione pubblica europea si è confrontata effettivamente per la prima volta con questa realtà esistente nel centro del continente.

V'è da dire che le formulazioni usate e la costruzione del testo adottato a Copenhagen presentavano un carattere programmatico, in qualche modo didattico, un irrinunciabile punto di riferimento, idoneo, cioè, a sostenere e a guidare le riforme politico-istituzionali che iniziavano allora nei Paesi in cui i regimi totalitari precedenti avevano





riservato trattamenti non certo favorevoli soprattutto a quelle minoranze ritenute potenzialmente sovversive.

La volontà politica che si riflette nel documento adottato a Copenhagen e il carattere concreto delle previsioni devono ascriversi in certa misura anche ad una iniziativa, politicamente rilevante, assunta dall'Italia e poi fatta propria dagli Stati della c.d. "Pentagonale"<sup>8</sup>, con la quale si volle sollevare con incisività il problema delle minoranze, tenuto conto anche dei mutamenti che si stavano attuando. L'iniziativa italiana mirava a considerare tutte le situazioni sotto il profilo politico-istituzionale e sotto il profilo delle questioni umanitarie e dei rapporti sociali che interessavano comunità nazionali e gruppi con diverse identità etniche, linguistiche, religiose e culturali e che davano vita a complessi rapporti di maggioranze e minoranze.

L'iniziativa italiana muoveva, fra l'altro, dalla considerazione che si dovesse prendere atto dell'esistenza di almeno tre situazioni:

– Stati in cui coesistono più popoli e per questi poteva valere l'esercizio del diritto all'autodeterminazione,

– Stati in cui esistono gruppi di popolazioni appartenenti a diverse etnie e stanziati in una parte definita del territorio di uno Stato in cui rappresentano la maggioranza e costituenti un'unità distinta in relazione al popolo che si identifica nello Stato nazionale; per essi si affermava il diritto a forme di autonomia,

– Stati in cui esistono comunità numericamente limitate appartenenti a gruppi etnici, linguistici o religiosi stanziati o anche non stanziati in una parte definita del territorio nazionale, con forme peculiari di tutela<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Doc. CHDC/5/1990. La "Pentagonale", nata come "Quadrangolare", era una aggregazione di Stati interessati alla stabilità e allo sviluppo democratico dell'area dell'Europa centrale e dell'area balcanica (Italia, Austria, Jugoslavia, Cecoslovacchia, Ungheria); successivamente è divenuta e organizzata in Iniziativa Centro-Europea. Risultavano coinvolti Paesi che non potevano non essere sensibili al problema delle minoranze, seppur a titoli diversi e in condizioni assai diverse. Sull'argomento delle minoranze nella riunione di Copenhagen altre proposte furono presentate dalle delegazioni della Romania, del Canada e altre, della Svizzera e altre, della Svezia, della Spagna e altre.

<sup>9</sup> Anche se il testo inizialmente presentato dalla delegazione italiana non è entrato con la sua impostazione ampia e articolata nella proposta messa a punto poi in sede pentagonale, tuttavia questa ne ha recepito nella sostanza molti elementi qualificanti. L'obiettivo principale della proposta era non soltanto quello di ampliare la sfera di diritti, libertà e garanzie da riconoscersi alle persone appartenenti alle minoranze nazionali, ma v'era anche quello più ambizioso di far adottare il principio secondo cui le minoranze nazionali hanno diritto di essere riconosciute come tali dagli Stati nei quali esse vivono ed esistono come comunità, adottando il concetto di diritti collettivi generalmente protetti. Questo obiettivo è stato mancato e un tale principio non figura



7 - Nel 1991 si è poi svolto un seminario di esperti a Ginevra dedicato al problema delle minoranze nazionali e previsto nella Carta di Parigi,.

Il documento uscito dal seminario di Ginevra conteneva qualche passo in avanti nei confronti del precedente documento di Copenhagen. Si è però anche rischiato di non avere un documento finale a causa delle spinte contrastanti e paralizzanti; ci ha salvato un'iniziativa americana che nelle ultime ore del negoziato ha messo sul tavolo una bozza di documento che, più che soddisfare tutti, in pratica riusciva a non scontentare nessuno. In realtà, anche tali vicende redazionali confermavano la complessità dei problemi stretti fra resistenze, timori e radicalismi, ma, tuttavia, facevano stato di un pur lento processo di maturazione di sensibilità politica.

La novità forse più rilevante, offerta dal documento di Ginevra è rappresentata dall'affermazione di un principio:

*"I problemi concernenti le minoranze nazionali, nonché l'osservanza degli obblighi e degli impegni internazionali inerenti i diritti delle persone che vi appartengono, sono questioni di legittimo interesse internazionale e di conseguenza non costituiscono esclusivamente un affare interno del rispettivo Stato" (II.3).*

Si collegava la questione delle minoranze nazionali con il sistema di sicurezza e di stabilità nel continente; inoltre, sviluppando la previsione del documento di Vienna sul meccanismo della dimensione umana, si affermava la legittimità del controllo politico internazionale sulle vicende delle minoranze sacrificando in qualche modo il principio della non ingerenza negli affari interni di uno Stato. In sostanza, un inizio di accettazione nel quadro della CSCE della internazionalizzazione dei problemi concernenti le minoranze nazionali, distinti dagli obblighi e dagli impegni inerenti ai diritti delle persone ad esse appartenenti.

Il documento di Ginevra contiene qualche altra significativa previsione: gli Stati partecipanti rilevavano che non tutte le differenze etniche, culturali, linguistiche o religiose portano necessariamente alla creazione di minoranze nazionali; fra l'altro, si indicavano alcuni modi per adempiere gli impegni di tutela più volte dichiarati, la raccomandazione di far partecipare le persone appartenenti a minoranze nazionali alla gestione degli affari pubblici in organi decisionali o consultivi e, infine, l'esigenza di garantire in modo non

---

nel testo adottato al termine della riunione di Copenhagen, anche se in esso molte idee sono state recepite. Comunque, dopo il 1990, il tema della protezione delle minoranze nazionali fu sempre più all'attenzione di molti organismi internazionali.



discriminatorio sia i diritti e le libertà delle persone appartenenti ad una minoranza particolare, sia quelli della maggioranza, sia quelli delle altre minoranze residenti nello Stato. Richiamo, quest'ultimo, quanto mai opportuno perché fondato su un'etica politica non sempre rispettata, alla luce della quale possono essere risolti molti problemi generali e particolari<sup>10</sup>.

8 - Il documento che concludeva la riunione sui seguiti di Helsinki nel 1992 ha avuto una gestazione molto complessa per quanto concerne il tema della protezione delle minoranze; comunque esso ribadiva un principio, sempre risultato la quintessenza della CSCE/OSCE secondo cui gli Stati devono affrontare *"le questioni relative alle minoranze nazionali in maniera costruttiva, con mezzi pacifici e tramite il dialogo fra tutte le parti interessate sulla base dei principi e degli impegni della CSCE"* (VI, 26). Poi, l'iniziativa assunta (capitolo II del documento) di istituire l'ufficio dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali<sup>11</sup> si è rivelata di straordinaria importanza e produttiva di effetti politicamente rilevanti. L'iniziativa va considerata ricompresa nel progetto operativo messo a punto ad Helsinki per rispondere a quelle che sono state individuate come *"le sfide del cambiamento"* e si inquadra nell'esercizio della diplomazia preventiva, cioè nella capacità di individuare le aree di crisi e di attivare intense consultazioni politiche al fine di prevenire i conflitti e di indicare le possibili soluzioni, anche normative. L'Alto Commissario deve assicurare il preallarme e un'azione tempestiva in relazione a tensioni concernenti questioni relative alle minoranze nazionali che potrebbero degenerare in un conflitto pregiudicando la pace e la stabilità della regione. È un compito irto di difficoltà che richiede a chi esercita tale ufficio realismo, fermezza e arte diplomatica.

---

<sup>10</sup> Con il documento di Ginevra (parte VI), la CSCE ha dedicato un'attenzione più particolare e più ampia al problema dei Rom o zingari, un popolo che conta alcuni milioni di persone (forse 10-12 milioni) con grandi comunità dislocate soprattutto dalla Slovacchia ai Balcani fino alla Romania. Gli Stati venivano impegnati a predisporre misure idonee perché i Rom potessero conseguire piena uguaglianza di opportunità e di trattamento. I problemi di questo popolo sono certamente complessi, sia a causa del nomadismo (ritenuto da molti gruppi come un valore irrinunciabile), sia a causa di antichi pregiudizi e di discriminazioni, sia per politiche governative non sempre aperte ad una sostanziale soluzione dei loro problemi, sia per forti resistenze da parte degli stessi Rom a dar vita a forme di integrazione temendo tentativi di assimilazione. Molte iniziative anche di monitoraggio sono assunte dall'ODIHR da quando è stato istituito al suo interno il "Punto di contatto per le questioni concernenti i Rom e i Sinti".

<sup>11</sup> Su proposta della delegazione olandese appoggiata da molte altre delegazioni.



E va sottolineato che la CSCE/OSCE ha riconosciuto una grande competenza discrezionale all'Alto Commissario per la sua attività politica, come raramente in una organizzazione internazionale è dato registrare. Mi sia permesso ricordare l'autorevole, l'incisiva e la decisa attività del primo Alto Commissario, l'ambasciatore Van der Stoel, recentemente scomparso. Egli dovette affrontare situazioni gravi e conflittualità anche violente (non c'è bisogno di menzionare in particolare gli Stati nei quali l'Alto Commissario intervenne nelle fasi iniziali del suo mandato). Nella storia delle relazioni internazionali per la prima volta si affermava il principio del legittimo interesse internazionale perché la protezione delle minoranze nazionali potesse rappresentare un elemento di stabilità e di concordia; per questo motivo era stato riconosciuto nel mandato un potere così esteso per una così delicata funzione<sup>12</sup>.

9 - Alla CSCE va dato atto di aver sollevato con chiarezza e con grande impegno politico sotto i diversi profili e con un dinamismo delle previsioni il problema delle minoranze nazionali come si manifesta nelle zone calde del continente e di aver sollecitato e attuato una evoluzione degli impegni politici degli Stati, da tradursi in provvedimenti normativi. Con l'istituzione dell'Alto Commissario e con la sua attività diplomatica si è dato vita ad un sistema permanente di monitoraggio, confidenziale, discreto, efficace e cooperativo secondo lo spirito della CSCE. Come già è stato rilevato, la politica messa in atto ha contribuito per una forte attenuazione del principio della non ingerenza negli affari interni di uno Stato identificando valori che sono di diretto e legittimo interesse degli Stati; vale a dire una pacifica e non conflittuale internazionalizzazione del problema delle minoranze nazionali.

Sulla base dell'esperienza di questi ultimi anni si può dire che gli impegni politici assunti dagli Stati Parti dell'OSCE per la tutela delle

---

<sup>12</sup> Un elemento chiave del successo finora ottenuto dall'Alto Commissario è rappresentato dal fatto che dietro le sue attività, svolte in maniera discreta, si ritrova il continuo e visibile sostegno degli Stati dell'OSCE, inclusi gli attori principali sulla scena di tale Organizzazione. È importante che le parti coinvolte sentano, dietro all'intervento dell'Alto Commissario, l'intero peso politico della comunità OSCE e di ogni suo Stato partecipante. In questo quadro, l'interesse generale è molto evidente nel nutrito scambio di lettere avvenuto, a partire dall'inizio del mandato fra l'Alto Commissario e i Ministri degli Esteri degli Stati interessati ai problemi delle minoranze nazionali. In esse l'Alto Commissario sollevava critiche, muoveva contestazioni, dava suggerimenti e proponeva soluzioni, sempre sulla base dei principi CSCE/OSCE adottati e condivisi.



minoranze nazionali possono produrre e stanno producendo effetti positivi su tre direttrici:

a) l'adozione di testi costituzionali e normativi interni a modifica di precedenti situazioni di restrizioni, di oppressione o di assimilazione;

b) la stipulazione di convenzioni e accordi bilaterali e/o multilaterali in grado di risolvere problemi antichi riguardanti consistenti comunità e gruppi frontalieri facendo valere i principi della bilateralità e della reciprocità, stabilendo così anche un sistema per tenere sotto controllo possibili tensioni;

c) la consapevolezza generalizzata della legittimità politica degli interventi dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali.

Ci troviamo in un momento storico in cui si ha la possibilità di verificare il livello di sensibilità politica propria dei governi per affrontare il problema delle minoranze raggiungendo anche un soddisfacente quadro normativo: basta porre a confronto il testo dell'Atto Finale e la legittimità degli interventi dell'Alto Commissario. Gli Stati conoscono i comportamenti idonei per la tutela delle minoranze e dei diritti delle persone che vi appartengono, sulla base delle previsioni CSCE/OSCE e di altri strumenti internazionali di varia natura. Ormai tutto dipende dalla loro volontà politica<sup>13</sup>.

## Abstract

The problem of the protection of national minorities was considered in the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation

---

<sup>13</sup> Nelle riunioni di verifica sull'attuazione degli impegni relativi alla dimensione umana che si svolgono a Varsavia ogni anno organizzate dall'ODIHR, vengono illustrate le politiche in favore delle minoranze nazionali, facendo evidenziare come sia diffusa una sempre maggiore sensibilizzazione circa il sistema di protezione delle minoranze messo in atto dalla CSCE/OSCE, anche sotto la forma di accordi bilaterali. Si è lavorato per l'instaurazione di un accettabile quadro normativo conforme agli obblighi internazionali per assicurare la rappresentanza politica e amministrativa delle minoranze a livello nazionale e locale, la tutela dei loro interessi culturali, l'uso delle lingue minoritarie. In molti Stati questo è già avvenuto, ma in altri Stati si devono rilevare ancora limitazioni e discriminazioni. Ad esempio, particolari difficoltà sociali e politiche si registrano nel Caucaso e negli Stati dell'Asia centrale (ex-sovietici), anche a causa dei forti risentimenti nei confronti dell'antico dominatore russo. Inoltre, va detto che in alcune regioni di civiltà islamica è molto difficile acquisire la cultura politica dei diritti propri di ogni persona in quanto inerenti alla sua dignità, che rappresenta un concetto tipicamente occidentale, che però si sta lentamente affermando. Nelle riunioni sulla *implementation* l'Alto Commissario per le minoranze nazionali è sempre presente e informa le delegazioni degli Stati e le ONG interessate sul lavoro fatto e sulle difficoltà incontrate.



in Europe (CSCE) in the 1975 from point of view of the individual rights; the VII principle of the decalogue that enacted the respect for human rights and fundamental freedoms for all the persons, including those belonging to national minorities, had to be read in the logic of the principles of the inviolability of frontiers and the territorial integrity of States. The difficulties met by the doctrine to give a definition of national minorities also explain him with the history, with the tradition and with the political and war stories that Europe has crossed making to record so many deeply different situations among them and also potential cause of conflicts. In 1989 the problem of the protection of the minorities started to earn in the sensibility of the international community and they resulted a great deal meaningful the contained forecasts in the conclusive documents of three CSCE Meetings: Copenhagen, 1990; Geneva, 1991 and Helsinki 2 in the 1992. The international community takings action that the matter of the national minorities was connected with the security system and of stability in the European continent. Also for this reason the participating States to the CSCE decided to found the office of the High Commissioner on national minorities which a great discretionary competence is recognized for assuring the early warning and a early action and political interventions regarding tensions involving the national minorities that can degenerate in conflicts. The CSCE and now the OSCE, has intended to give life to a pacific system of "internationalization" of the problems concerning the national minorities.