

## L'AUTONOMIA E IL DIRITTO INTERNAZIONALE<sup>1</sup>

di PÉTER KOVÁCS<sup>2</sup>

*Astratto:* Il diritto internazionale di oggi ha creato numerosi strumenti di tipo sia contrattuale che non contrattuale per la tutela delle minoranze. Le soluzioni universali, regionali e bilaterali della tutela delle minoranze esistono l'una accanto all'altra. Anche se il diritto universale o regionale di oggi non obbliga gli stati di fondare un Comune per la tutela delle minoranze, l'autonomia delle minoranze è compatibile con i documenti della tutela delle minoranze come una forma realizzabile degli obblighi assunti. Si sente la paradigma dello stato nazionale, sua regressione graduale rende facile l'accettazione volontaria della devoluzione, della regionalizzazione e delle tecniche della subsidizione.

*Parole chiave:* diritto nazionale e pratica forense, tutela delle minoranze, autonomia, ONU, Consiglio d'Europa

\*

Il concetto del Comune delle minoranze è un elemento ricorrente negli studi e nel giornalismo sulle minoranze. Molte volte i documenti e gli istituti internazionali in questo argomento vengono classificati secondo tale criterio se contengono l'autonomia delle minoranze o almeno suo germe: se sì, allora l'opinione pubblica ungherese lo valuta positivamente, se no, lo lascia perdere. Secondo questo, dove i diritti collettivi vengono riconosciuti, là diciamo che le cose vanno bene o almeno per il verso giusto (fino a questo punto forse non è sbagliato!), dove invece i diritti collettivi delle minoranze non vengono riconosciuti in costituzione o in documento internazionale, regna il grettismo.

Ciò però non corrisponde alla verità, ed è infondato anche teoricamente.

Tutto questo ha anche un'altra proiezione: in quelli paesi dove vivono i cliché del XIX secolo dello stato nazionale, la paura è spesso atavistica del fatto se non si introducesse di nascosto il cavallo di Troia, come lo strumento della minazione dello stato e dell'allentamento continuativo.

In conseguenza di questo a volte l'inseguimento della codice "cosa tranne l'autonomia!" costituisce atto patriottistico, valutano la richiesta dell'autonomia al minimo una cosa inconcepibile, se non sospettabile, soprattutto se viene entro la confine. In paesi simili la richiesta dei diritti collettivi delle minoranze risulta problematica, contro la costituzione, se non fascistoida. L'opinione pubblica presentata così dai media dà conferma alla politica.

Le frasi di István Bibó sulla miseria dello stato piccolo, sui cliché accesi, ma ormai diventati forza sociale sono state già citate numerose volte in Ungheria, e forse non è un caso, se si riferisce proprio a quelle tesi dei suoi studi tradotti anche in lingue straniere. La lotta con i miti pro e contra, l'isteria e la frustrazione reciproca tra le minoranze e le maggioranze ostacola la comunicazione.

Per comunicare, invece, c'è sempre modo se vediamo, se lo stato nazionale che è stato determinato nel XVII-XIX secolo in Europa, rovinando i grandi imperi, e che ormai si sbriciola sotto la pressione della globalizzazione e l'integrazione. Quelli paesi che erano esempi molto citati degli stati centrali e orientali si sono trasformati sé stessi e completandosi con la regionalizzazione, la devoluzione e la rete di collaborazione oltre i confini dimenticando numerosi arrampicatorismi esclusivi si mettono in un modo tutto diverso in

---

<sup>1</sup> Questo studio originariamente è stato scritto per il periodico intitolato Európai Utas in cui è stato pubblicato sul numero 3/2005. Lo studio in questa sua forma è stato completato dall'autore con il riassunto dei passi avanti avvenuti nell'ambito del diritto internazionali, registrati nei posti giusti.

<sup>2</sup> È professore universitario e direttore del Dipartimento di Diritto Pubblico Internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica "Pázmány Péter". È professore ospite presso varie università francesi (Montpellier, Nantes, Paris II, Paris XI) e in Germania (Regensburg 2011), con la borsa di studio "Fulbright" per sei mesi negli Stati Uniti d'America (Denver 2002). È membro della Société Française pour le Droit International. Da settembre 2005 è membro della Corte Costituzionale.

pratica di quello che si crede di essi e si vuole far credere. Si può annunciare, rinforzare con la costituzione o tacendone pudicamente, ma non c'è ragione negare il trapassamento europeo occidentale del pensiero dello stato nazionale.

Invece è una cosa il riconoscimento, è un'altra cosa la riflessione internazionale giuridica di questo. Come si reagiscono il diritto internazionale e la sua scienza a questi cambiamenti e alla richiesta della tutela del diritto?

Secondo l'opinione pubblica il diritto internazionale è un unico assieme, però nella realtà è una cosa molto complessa. Siccome il diritto internazionale universale rappresenta gli interessi della comunità internazionale come unico assieme il quale in pratica potrebbe supporre la contemporanea degli interessi di 193 paesi riuniti all'ONU. Dobbiamo sapere però anche il fatto che gli stati del terzo mondo che ammontano a due terzi dell'ONU nell'euforia dell'essere stati diventati indipendenti sono ancora più legati allo stato nazionale dei loro paesi adiacenti, malgrado numerosi conflitti non raramente creati artificialmente e tentativi di genocidio. Si può spiegare anche con questo che nell'ONU finora non è stato creato un accordo complessivo per la tutela delle minoranze, solo (ma non sprezziamo questo!) in alcuni accordi relativi ai diritti umani sono stati codificati articoli per la tutela delle minoranze-soprattutto per la tutela dell'uso della lingua, della cultura e dell'identità e contro la discriminazione.

Nello stesso tempo nella sentenza n. 47/135 intitolata *Dichiarazioni sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche* approvata il 18 dicembre 1992 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite trapassa cautamente l'avvicinamento solo individuale quando dichiara: "Gli stati proteggeranno l'esistenza e l'identità nazionale o etnica, culturale, religiosa e linguistica delle minoranze all'interno dei rispettivi territori e favoriranno le condizioni per la promozione di tale identità." (articolo 1). I diritti concreti però si fondano sulla concezione individuale dei diritti. Nello stesso tempo è di grande rilievo l'assicurazione della tesi della cosiddetta discriminazione positiva (articolo 8, paragrafo 3) che stimola molto di più di prima i meccanismi di controllo dell'organizzazione all'indulgenza.

L'elaborazione del documento intitolato *Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni* è andata per le lunghe nelle Nazioni Unite, la quale è stata istruita dal Sottocomitato d'antidiscriminazione e per la tutela delle minoranze che alla fine è stato approvato con il decreto n. 61/295 dall'Assemblea il 13 settembre 2007. Questo contiene anche dei cosiddetti diritti collettivi, però sotto il concetto "indigeno (*indigenous/autochtone*)" si intende i cosiddetti popoli naturali i cui stile di vita (cacciatore, pescatore, pastorale e d'allevamento nomade) vicino alla natura sono esposti al pericolo dell'industrializzazione moderna e dei grandi investimenti che trasformano la natura (per esempio la costruzione degli argini e dei bacini di raccolta dell'acqua). Così in Europa stanno sotto il vigore della disposizione i lapponi allevatori di renne della Scandinavia e i piccoli popoli che vivono nella parte Nord e nei territori siberiani di Russia, tra l'altro dove vivono i parenti finno-ugrici degli ungheresi (voguli, ostiachi). Il decreto, accanto all'importanza della tutela dell'originale modo di vivere, sottolinea la disposizione libera dei tesori naturali e l'aliquota adeguata dei redditi provenienti dallo sfruttamento.

Ma non dimentichiamo che accanto al diritto internazionale universale anche gli accordi degli organizzazioni regionali appartengono al diritto internazionale, come la *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* o la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* che sono state accettate dal Consiglio europeo e che sono state diventate i documenti più importanti sulla protezione delle minoranze nel nostro continente. Anche gli accordi bilaterali possiedono le stesse obbligazioni di diritto per gli stati, che sono stati fondati in parte con il cuore in base ai diritti riconosciuti e in parte in base a compromessi complicati, alle aspettative dell'Unione Europea.

Il diritto internazionale però non significa soltanto il diritto scritto, ma anche la pratica forense, e nei comitati di controllo dei sopra menzionati accordi, nei numerosi corpi e commissioni speciali dell'ONU, del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la Sicurezza e per la Cooperazione in Europa nasce una selva di documenti interpretativi di cui una parte è obbligatoria, la maggior parte però è soltanto di carattere raccomandativo.

E sono nati i sistemi di regole per la difesa delle minoranze, in parte come le esecuzioni di questi o indipendentemente nel diritto interno e in quello costituzionale internazionale.

E dove si trova in questo complesso e complicato sistema l'autonomia minoritaria?

Il diritto universale e quello internazionale regionale non prescrivono degli obblighi per fondare l'autonomia minoritaria. Questo è un fatto di cui non viene né bene né male. Siccome i commenti dei sopra menzionati accordi e commissioni e gli stessi comitati che lavorano sulla base di quelli fanno cenno al fatto che gli obblighi assunti (soprattutto con il concorso delle minoranze nel dirigere affari pubblici) rappresentano una forma possibile dell'autonomia, nel livello sia regionale sia personale.

Nell'ambito dell'ONU il documento già menzionato titolato *Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni* ha redatto in un modo molto piùarditamente di prima in connessione con l'autonomia:

"*Articolo 4.* I popoli indigeni, nell'esercitare il loro diritto all'autodeterminazione, hanno il diritto all'autonomia o all'autogoverno in questioni relative ai loro affari interni e locali, così come pure relativamente a modalità e mezzi per finanziare le loro funzioni autonome.

*Articolo 5.* I popoli indigeni hanno il diritto di mantenere e rafforzare le loro specifiche istituzioni politiche, legali, economiche, sociali e culturali, mantenendo allo stesso tempo i loro diritti di piena partecipazione, qualora questa sia la loro volontà, nella vita politica, economica, sociale e culturale dello Stato.

Nuovo e comprensivo umore anche la Corte Europea dei Diritti Umani – nonostante che nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo non c'è clausola d'autonomia e testualmente la domanda delle minoranze è in connessione solo con la discriminazione svantaggiosa – ha anche condannato più stati nei casi in cui praticamente la comunità religiosa è coincisa con la minoranza nazionale nel senso centroeuropeo.

Così l'autonomia religiosa, nel caso di Moldova degli russi, di Grecia e Bulgaria dei turchi, ha ricevuto tutela di diritto a Strasburgo. Nel caso di questi ultimi due paesi anche i querelanti della comunità macedone hanno fatto causa con successo riguardante il problema della manifestazione di opinione e la libertà d'unificazione, quando il loro governo, andando sul sicuro, volevano prevenire le ambizioni che proponevano iniziative culturali o politiche di autonomia di un certo livello, riferendosi al titolo di diritto dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale che in sé è legittimo, ma in questo caso è valso in un modo esagerato.

La *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* nel suo terzo commento tematico della regola che sono stata accettata nel 2008 per la partecipazione efficace negli affari pubblici-nel documento ACFC/31DOC(2008)001- riassumendo la pratica dell'esecuzione della Convenzione-quadro, in concordia con il commento generale creato nel 1995-ha accennato l'autonomia come una delle soluzioni possibili dell'esecuzione degli impegni per la protezione delle minoranze. Qua ha sottolineato piuttosto due cose: le regole chiare del chiarimento delle sfere d'attività e che la creazione e le modificazioni debbano essere svolti prendendo in considerazione la volontà delle minoranze.

Accanto a questo la *Carta delle comunità locali* e la *Convenzione Quadro sulla Cooperazione Transfrontaliera delle Collettività o Autorità Territoriali* danno fiducia alla regionalizzazione, e tutto ciò viene confermato anche dalle proposte dell'Assamblea Parlamentare e del Comitato dei Ministri (tra i più nuovi documenti dell'Assamblea Parlamentare come la proposta segnata 1334(2003.) o quella 1811 (2007), e dalla parte del Comitato dei Ministri quella (2004) n. 1. Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali - si capisce - avanza sempre le sue proposte nel segno della regionalizzazione.) È vero, che in questi casi non si parla di un'autonomia territoriale organizzata sulla base delle minoranze, ma, sterilmente e modestamente, solo di autonomia territoriale o regionale. Questo nel caso di tanti paesi coincide regionalmente con il territorio abitabile tipico delle minoranze: però, anche i cittadini che vivono in questi territori ma non appartengono alla minoranza concreta sono dello stesso grado riguardante l'autonomia territoriale.

Tra i sopradetti accordi bilaterali c'è uno che ha già creato autonomia delle minoranze, come quello finlandese-svedese del 1921 e quello italo-austriaco del 1946. La loro pratica ha già superato la laconicità delle fonti originali degli accordi. Ci sono inoltre accordi bilaterali che hanno fatto riferimento ad autonomie delle minoranze che funzionavano già: per esempio quello ungherese-sloveno del 1992, quello ungherese-croato del 1995 e quello ungherese-serbo del 2003.

Ci sono inoltre delle soluzioni di autonomia le quali lo stato ha creato in modo tale che il diritto nazionale non ce lo ha nemmeno costretto, come per esempio le autonomie territoriali in Danimarca, in Olanda, nel Regno Unito, in Francia, in Belgio. In Scandinavia hanno creato autonomia personale per i lapponi, e anche i bretoni di Francia e i baschi hanno una certa autonomia scolastica. È indipendente di questo fatto, con quali metodi del diritto costituzionale si può spiegare caso per caso la conciliazione della soluzione scelta se nel paese concreto le minoranze non sono accettate come unità giuridica dalla loro costituzione e dalle loro tradizioni costituzionali.

Non c'è un modello unico e unitario e le soluzioni di diritto che funzionano si sono basati su regolamenti noiosi e grigi in cui non l'esistenza e la bellezza delle parole che fanno mobiliare, ma la finezza dei dettagli di tecnica giuridica che salta agli occhi. Quale organo su quale campo hanno competenze, su quale campo c'è ripartizione di sfera d'attività, come si risolvono i dibattiti giuridici etc. Sia è stato il diritto nazionale a creare l'autonomia sia esso ha solo attribuito al fatto che lo stato, riferendosi anche a questo, ha costruito sua autorità, possiamo vedere che si tratta di un processo, dove il dialogo e la pazienza sono i più importanti. Ma non solo la minoranze ma anche la maggioranza deve avere pazienza e vedere, che se la statalità nazionale nella parte occidentale in nostro continente è avvenuta, allora anche la parte centro-orientale prenderà la stessa via.

Tutte le esperienze dell'Europa occidentale dimostrano che l'unità e l'indivisibilità dello stato non sono stati danneggiati ma sono stati rivalutati, la sicurezza dello stato non è diminuita, dal punto di vista economico la soluzione è valse la pena grazie al pensiero creativo all'attività spontanea, ai redditi del turismo, all'incorporazione delle fonti internazionali e alla crescita del gettito fiscale. Le autonomie delle minorità e altri tipi di autonomia funzionano bene dove e qualora la maggior parte dell'uscita non venga consumata dalla propria burocrazia, ma venga impiegata con efficacia per soddisfare le esigenze locali, diretti e a lungo distanza.

\*

*Tradotto da Vivien Tizer*

\*

<http://www.southeast-europe.org>  
[dke@southeast-europe.org](mailto:dke@southeast-europe.org)

© DKE 2012

**Note:** Nel caso voleste fare un riferimento o citare parte di questo saggio, si prega di comunicarlo inviando un'e-mail al seguente indirizzo: [dke@southeurope.org](mailto:dke@southeurope.org).

La modalità di citazione bibliografica richiesta è la seguente:

Péter Kovács: L'autonomia e il diritto internazionale. (*Tradotto da Vivien Tizer*) Délkelet-Európa - South-East Europe *International Relations Quarterly*, Vol. 3. No.2 (Estate 2012) pp. 1-4.

Grazie per la collaborazione! *Il redattore*