

A blue-tinted portrait of Alexander Langer, a man with dark, wavy hair and glasses, wearing a suit and tie. The portrait is the background of the entire cover.

APPARTENENZA/E

E DIRITTO INTERNAZIONALE DELLE MINORANZE

**RIFLESSIONI INTORNO AL 5° PUNTO
DEL DECALOGO PER LA CONVIVENZA
INTERETNICA DI ALEXANDER LANGER**

FRANCESCO PALERMO

LECTIO LANGER 2

Un progetto congiunto di / Ein Gemeinschaftsprojekt von



AUTONOME PROVINZ
BOZEN - SÜDTIROL
Landesdenkmalamt
Landesarchiv



PROVINCIA AUTONOMA
DI BOLZANO - ALTO ADIGE
Soprintendenza provinciale ai beni culturali
Archivio provinciale

**Fondazione
Museo storico
del Trentino**

2023

Tutti i diritti riservati | Alle Rechte vorbehalten

© by Francesco Palermo e Fondazione Alexander Langer Stiftung

Immagine in copertina | Umschlagfoto: Archivio Alexander Langer Archiv,
fotografia n. 65/ritratto n. 3 | Fotografie Nr. 65/Porträt Nr. 3

Produzione | Gesamtherstellung: Esperia Srl, Lavis (TN)

www.esperia.tn.it

INDICE / INHALTSVERZEICHNIS / TABLE OF CONTENTS

Prefazione / Vorwort	2
Francesco Palermo, Appartenenza/e e diritto internazionale delle minoranze. Riflessioni intorno al 5° punto del decalogo per la convivenza interetnica di Alexander Langer	6
Alexander Langer, Tentativo di decalogo per la convivenza inter-etnica, punto 5	17
Alexander Langer, Versuch eines Dekalogs für das interethnische Zusammenleben, Punkt 5	18
Alexander Langer, Ten points for the art of living together, paragraph 5	19

PREFAZIONE

Alexander Langer scrisse il "Tentativo di decalogo per la convivenza interetnica" nel 1993, su richiesta della Rete Radié Resch di Quarrata (PT), associazione che si occupava – e si occupa tuttora – di solidarietà internazionale. Il testo doveva essere inserito in un volume antologico ma il progetto non andò in porto; venne successivamente pubblicato il 23 marzo 1994 sul bollettino "Arcobaleno", curato dai Verdi trentini.

L'idea della redazione di una sorta di breve decalogo – come Langer stesso ricostruì – gli venne dal cercare di dare una risposta a una sollecitazione: "Spesso mi si domanda, quali esperienze e suggerimenti io abbia ricavato dalla combinazione tra la mia esperienza di comunicazione, conflitto e convivenza inter-culturale nel Sudtirolo (un impegno che ha segnato ed in certo senso riempito tutto il corso della mia vita) e la più recente esperienza nel Parlamento europeo o, più in generale, nei movimenti europei per la pace e la solidarietà".¹

Langer pensò il decalogo come testo aperto, da presentare e discutere con diversi interlocutori per affinarlo e meglio elaborarlo, farne un'occasione di condivisione. Si confrontò con esponenti di Azione Nonviolenta, del Movimento internazionale di Riconciliazione, di Pax Christi e altri ancora. Ne discusse anche in sede europea al Centre for European Policy Studies di Bruxelles. A suo avviso i tempi erano maturi perché ci si occupasse "non solo e non tanto della definizione dei 'diritti etnici' (o nazionali, o confessionali, ecc.), ma della ricerca di criteri per costruire un ordinamento della convivenza pluri-culturale".² Andare oltre le norme e le leggi per mettere al centro i valori e le pratiche della convivenza. Fornire cioè uno strumento – questa la speranza, questo il "tentativo" – per uscire dai vicoli ciechi delle contrapposizioni e dei conflitti. E la guerra nell'ex-Jugoslavia, che Langer in quegli anni viveva da vicino, ne segnalava l'urgenza.

Il "Tentativo di decalogo per la convivenza inter-etnica" continua ad interrogarci sulla necessità di educare alla convivenza e praticarla, confrontandoci nello stesso tempo con una realtà sempre più refrattaria nei confronti della cultura del rispetto degli altri e del dialogo. Da qui, l'idea di mettere in moto idee e riflessioni attraverso un ciclo di incontri pubblici, che abbiamo chiamato "Lectio Langer".

Lo scorso anno, precisamente il 17 febbraio, Fabio Levi dell'Università di Torino già presidente del Comitato Scientifico e di Garanzia della Fondazione Langer Stiftung,

1 Alexander LANGER, Da dove nascono i dieci punti per la convivenza, in: Il Segno. Giornale della Diocesi di Bolzano-Bressanone, 27 marzo 1995.

2 Ivi.

ha tenuto a Bolzano presso il Filmclub la prima "Lectio" dal titolo "Alexander Langer, un uomo del nostro tempo". Si è trattato di un'introduzione critica alla figura e al pensiero di Alex, propedeutica per entrare nel vivo del decalogo.

La lezione di quest'anno, dal titolo "Appartenenza/e e diritto internazionale delle minoranze", si è tenuta il 27 febbraio e ha proposto una riflessione intorno al punto 5 del testo di Langer: "Definire e delimitare nel modo meno rigido possibile l'appartenenza, non escludere appartenenze ed interferenze plurime".

Per discuterne, siamo partiti da alcune domande – A che punto siamo oggi? Sono stati fatti passi in avanti in questa direzione? – e le abbiamo affidate al prof. Francesco Palermo, osservatore privilegiato delle problematiche legate alle minoranze, per affrontare il tema del lavoro (talvolta contraddittorio) delle organizzazioni internazionali sulla questione. Un'occasione per guardare all'Europa e alla nostra realtà locale.

Fondazione Alexander Langer Stiftung
Archivio provinciale di Bolzano
Fondazione Museo storico del Trentino

VORWORT

Alexander Langer schrieb seinen „Versuch eines Dekalogs für das interethnische Zusammenleben“ 1993 auf Anregung von „Rete Radié Resch“, einer Vereinigung mit Sitz in Quarrata (Prov. Pistoia), die sich der internationalen Solidarität verschrieben hatte und diesen Zweck nach wie vor verfolgt. Der Text sollte zunächst im Rahmen einer Anthologie erscheinen, jedoch scheiterte das Buchprojekt und der Dekalog erschien dann am 23. März 1994 in „Arcobaleno“, dem Mitteilungsblatt der Trentiner Grünen.

Der Gedanke zu einem kurzen Dekalog kam ihm, wie Langer selbst rückblickend feststellte, beim Versuch einer Antwort auf entsprechende Anfragen: „Häufig stellt man mir die Frage, welche Anstöße ich aus dem Zusammenspannen meiner – in gewisser Weise meinen gesamten Lebensweg prägenden – Erfahrung von inter-ethnischer Kommunikation, von inter-ethnischem Konflikt und Zusammenleben in Südtirol einerseits und den rezenten Erfahrungen im Europäischen Parlament oder – im allgemeinerem Sinn – bei den europäischen Friedens- und Solidaritätsbewegungen andererseits empfangen habe“.³

Langer konzipierte den Dekalog als offenen Text, der unterschiedlichen Gesprächspartnern unterbreitet und zur Diskussion gestellt werden sollte, um daran zu feilen und in wechselseitigem Austausch weiterzuarbeiten. Partner waren hierbei unter anderem Vertreter/innen von Azione Nonviolenta, des Internationalen Versöhnungsbunds, von Pax Christi und anderen Organisationen. Auf europäischer Ebene stellte Langer ihn im Brüsseler Centre for European Policy Studies vor. Aus seiner Sicht war die Zeit reif, um sich „nicht mehr nur und nicht so sehr mit der Definition ‚ethnischer Rechte‘ (oder nationaler, konfessioneller Rechte, usw.) zu befassen, sondern mit der Suche nach Kriterien für Regeln für ein pluri-kulturelles Zusammenleben“.⁴ Jenseits von Normen und Gesetzen sollten Werte und Praktiken des Zusammenlebens in den Mittelpunkt gerückt, also ein Werkzeug an die Hand gegeben werden – so die mit diesem „Versuch“ verbundene Hoffnung –, um aus der Sackgasse der Frontstellungen und Konflikte herauszufinden. Der Krieg in Ex-Jugoslawien, den Langer in jenen Jahren hautnah miterlebte, machte die Dringlichkeit eines solchen Unterfangens offenbar.

Der „Versuch eines Dekalogs für das interethnische Zusammenleben“ führt uns zudem die Notwendigkeit vor Augen, zum Zusammenleben zu erziehen, dieses in

3 Alexander Langer, Da dove nascono i dieci punti per la convivenza, in: Il Segno. Giornale della Diocesi di Bolzano-Bressanone, 27. März 1995.

4 Ebenda.

die Praxis umzusetzen und uns zugleich einer Wirklichkeit zu stellen, die sich für eine Kultur des Respekts vor den anderen und des Dialogs zunehmend als unempfindlich zeigt. Daraus erwuchs die Idee, unter dem Label „Lectiones Langer“ einen Reflexionsprozess in Form öffentlicher Vorträge in Gang zu setzen.

Letztes Jahr, am 17. Februar, eröffnete Fabio Levi von der Universität Turin, der ehemalige Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der Fondazione Langer Stiftung, im Bozner Filmclub den Vortragszyklus mit seiner ersten Lectio „Alexander Langer, un uomo del nostro tempo“ (Alexander Langer, ein Mensch unserer Zeit), einer kritischen Einführung in die Person und die Gedankenwelt Alexander Langers und zugleich einer Hinführung zum eigentlichen Dekalog.

Die heurige Lectio „Appartenenza/e e diritto internazionale delle minoranze“ (Zugehörigkeit/en und internationales Minderheitenrecht) wurde am 27. Februar gehalten und umfasste Überlegungen zu Langers fünftem Gebot: „Ethnische Zugehörigkeit so durchlässig als möglich machen, Zugehörigkeit und Mitmachen auf mehreren Seiten nicht ausschließen“.

Fragen in diesem Zusammenhang wie: „Wo stehen wir heute?“ oder „Wurden Fortschritte in diese Richtung erzielt?“ haben wir Prof. Francesco Palermo gestellt, einem Fachmann für Minderheitenfragen, mit Blick auf die – zuweilen widersprüchlichen – Tätigkeiten damit befasster internationaler Organisationen – eine Gelegenheit, um auf Europa und auf unsere lokale Wirklichkeit zu blicken.

Fondazione Alexander Langer Stiftung
Südtiroler Landesarchiv
Fondazione Museo storico del Trentino

Appartenenza/e e diritto internazionale delle minoranze. Riflessioni intorno al 5° punto del decalogo per la convivenza interetnica di Alexander Langer

di Francesco Palermo

IL CONTESTO

Il tentativo di decalogo per la convivenza interetnica di Alexander Langer viene pubblicato nel 1994. L'era in cui si codificava il diritto internazionale delle minoranze e, in molti paesi usciti dalla 'cortina di ferro', anche quello costituzionale in questa materia.

Qual era il quadro prima di allora? L'approccio ai diritti delle minoranze sviluppato nel periodo postbellico era basato su diritti individuali e sul comprensibile forte sospetto verso i diritti collettivi, per i danni che il collettivismo aveva creato tra le due guerre. Con il 1989 questo modello internazionale, che in qualche modo aveva retto per quarant'anni, ha improvvisamente mostrato la sua inefficienza, non riuscendo a rispondere alle richieste dei gruppi, perché i diritti delle minoranze hanno inevitabilmente anche una dimensione collettiva. Per fare un esempio banale: è vero che i gruppi non parlano, e che quindi il diritto all'uso di una lingua minoritaria è un diritto individuale, ma la lingua ha senso solo sul piano collettivo, perché non serve parlare una lingua che nessun altro conosce.

Paradossalmente, quanto accaduto nel post-1989 richiama, *mutatis mutandis*, quanto avvenuto nel corso dell'Ottocento con lo sfaldamento degli imperi multinazionali. Allora, specie nell'impero asburgico e in quello ottomano, ma anche in quello russo, si pensava che l'accomodamento dei gruppi attraverso diritti di natura collettiva come la (limitata) libertà religiosa, il più ampio uso della lingua e in alcuni casi anche l'autogoverno culturale e territoriale delle minoranze potesse consentire la convivenza comune. Ma com'è noto questo approccio non ha funzionato, perché i diversi gruppi nazionali hanno spinto per creare i propri Stati, facendo crollare dall'interno gli imperi multinazionali.

Nel post-1989 il collettivismo ideologico e di facciata in stile sovietico (la Georgia è lo Stato dei georgiani, l'Ucraina degli ucraini, ecc., salvo poi anestetizzare questa impostazione sotto la coltre del comunismo) ha trovato come alternativa occidentale "solo" i diritti individuali. Una risposta insoddisfacente che proveniva dal mondo al

quale guardavano allora tutti i nuovi Stati, Russia compresa. E così anche in questo caso i gruppi nazionali hanno puntato ad ottenere la piena statualità, ispirati dall'idea di Stato nazione come proprietà di un gruppo omogeneo. Si è insomma riproposto un nazionalismo ottocentesco alle soglie del terzo millennio.

Ma se la creazione di Stati nazionali, più o meno fittizi, è stata fortemente sostenuta dalla comunità internazionale nel primo dopoguerra (si pensi ai 14 punti di Wilson, che teorizzavano la ricomposizione dell'Europa secondo linee etno-nazionali), nel post-1989 la reazione è stata molto più incerta. Da un lato la comunità internazionale ha appoggiato la creazione di Stati nazionali (presunti) omogenei e persino politiche estreme di *nation-building* (si pensi ai Paesi baltici), dall'altra era molto più consapevole dei rischi per le minoranze, ben sapendo cosa era successo in passato. Così è saltato il tappo della tragica finzione dell'omogeneità: da una parte la corsa alla statualità in capo alla "nazione titolare" (che affermava il suo diritto "naturale" alla "proprietà" di quel territorio). Dall'altra la ribellione delle minoranze, di chi non rientrava nella nazione titolare, che veniva schiacciato da questo disegno. Una ribellione che ha avuto tre diversi esiti.

Talvolta (molto raramente) ha avuto successo, cioè i gruppi non (più) titolari sono riusciti a creare una propria entità (presunta) omogenea, come in Kosovo. In altri casi il "successo" (in questa prospettiva di statualità esclusiva) c'è stato a metà, producendo i numerosi conflitti congelati creati in quell'epoca (e esistenti ancora oggi) grazie non alla forza propria ma all'appoggio di potenze straniere (anzi, della sola Russia): Transnistria, Ossezia del sud, Abkazia, Nagorno-Karabak, poi il Donbass ... Zone grigie che di fatto assomigliano a Stati ma non lo sono per la mancanza di riconoscimento internazionale. Infine, nella maggior parte dei casi, l'aspirazione delle minoranze ad un proprio Stato (analoga a quella della nuova nazione maggioritaria) è stata repressa. Spesso nel sangue (Kirghizistan, Uzbekistan, Cecenia, Daghestan, Georgia), e solo in due casi da questo sangue si è arrivati ad una autonomia (sempre etnica ma senza separazione) grazie all'intervento internazionale: in Gagauzia e in Crimea. La Crimea – sostanzialmente russificata – è stata poi di fatto annessa alla Russia nel 2014, in modo illegale eppure sostanzialmente accettato dalla comunità internazionale. I destini della Gagauzia, come dell'intera Moldova, sono molto legati all'esito della guerra di aggressione russa in Ucraina.

È in quel contesto che la comunità internazionale inizia a creare in fretta e furia un nuovo diritto internazionale delle minoranze (prima praticamente inesistente, a parte un generico richiamo nel Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, unico documento pre-1989 che menzionava le minoranze). Nel 1994, quando fu scritto il decalogo, erano già stati prodotti importanti documenti internazionali in tema di minoranze. Tra questi, in particolare: la dichiarazione ONU dei diritti delle

persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche (1992); documenti OSCE come la Carta di Parigi per una nuova Europa (1990), la Dichiarazione di Copenaghen del 1991 (che per la prima volta afferma che la tutela delle minoranze non è solo un affare interno degli stati ma una questione di rilievo internazionale, quindi su questo bisogna promuovere un approccio multilaterale, non unilaterale e nemmeno bilaterale, per i possibili diversi rapporti di forza tra gli Stati), e la creazione (1993) dell'Alto commissario per le minoranze nazionali; il Consiglio d'Europa aveva già redatto la Carta europea delle Lingue Regionali o Minoritarie (1992) ma non ancora il documento più importante, l'unico trattato (quindi norma giuridica vincolante) ad oggi esistente al mondo in tema di minoranze, la Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali (completato nel 1995 e in vigore dal 1998); l'UE aveva adottato i criteri di Copenaghen per l'allargamento, in cui si menzionava "la garanzia del rispetto e della tutela delle minoranze".

Il decalogo era stato concepito da Langer come un contributo costruttivo, ideale, politico, al dibattito normativo che in quel periodo era intensissimo. Doveva fornire dei criteri per la gestione pacifica della convivenza, per uscire dagli scontri di quell'epoca, creando le basi per nuove società plurali. Non era "soltanto" un testo prodotto da un intellettuale che aveva esperienza di convivenza (fin dai tempi della scuola in Alto Adige, come studente e come insegnante), del suo potenziale e dei rischi che il suo fallimento comporta (specie per l'esperienza accumulata nella ex Jugoslavia). Era un testo politico, scritto da un politico all'apice della sua carriera e della sua capacità di influenza, anche se Langer, da persona di estrema sensibilità, era molto frustrato vedendo di non riuscire a invertire la rotta.

Quando scrisse il decalogo, Langer era alla sua seconda legislatura come parlamentare europeo, ed era presidente del gruppo dei Verdi in quella legislatura europea, iniziata nel 1994. Un gruppo di opposizione con 23 parlamentari (su allora 567), ma comunque una forza politica significativa. Il decalogo intendeva influenzare il diritto delle minoranze che andava edificandosi allora, soprattutto sul piano internazionale ed europeo, ma anche in molte costituzioni che i Paesi "a est di Vienna" andavano approvando in quel periodo.

Ci è riuscito? Langer stesso, dandosi la morte, riteneva di no. E di certo guardando a ciò che accade oggi (ed è accaduto nei 29 anni che sono passati dalla pubblicazione del decalogo), si potrebbe continuare a pensare che non sia riuscito a influenzare gli sviluppi del diritto internazionale delle minoranze, e meno ancora di quello dei diversi Paesi.

Ma a ben vedere non è proprio così. Lo si vede proprio analizzando uno dei punti principali del catalogo, il 5, che recita: "Definire e delimitare nel modo meno rigido possibile l'appartenenza, non escludere appartenenze ed interferenze plurime".

Un punto fondamentale proprio in senso etimologico, perché "fondamento", ele-

mento strutturale di come edificare il diritto delle minoranze. Insieme al punto 1 ("La compresenza pluri-etnica sarà la norma più che l'eccezione; l'alternativa è tra esclusivismo etnico e convivenza"), il punto 5 è la colonna portante di tutta l'impostazione del testo. Si può vedere infatti l'intero decalogo come una linea progressiva: l'assunto di base è al punto 1 (le società sono multietniche, lo si voglia vedere o no), il pilastro centrale è il punto 5 (il diritto non deve escludere le appartenenze plurime, che sono la regola), e la conclusione logica è nel punto 10 ("Le piante pioniere della cultura della convivenza [sono] i gruppi misti inter-etnici").

IL PUNTO 5 E I SUOI OSTACOLI

Il centro del punto 5 (in 'combinato disposto' con il principio n. 1) è dunque la pluralità delle identità e delle appartenenze.

Perché si parla di appartenenza e non di identità? Appartenenza è un concetto scivoloso, e, si sa, pericoloso. "Appartenere" significa cancellare l'individualità per identificarsi con una collettività. O persino con un solo altro individuo. Quanto difficile è stato ed è tuttora, nel diritto di famiglia e più ancora nel linguaggio comune, superare l'idea odiosa della donna che "appartiene" a un uomo? Vengono i brividi ma ancora si sente spesso l'espressione "la mia donna" ... E quante volte si richiama l'appartenenza come un fattore positivo di identificazione? Appartenenza a una fede, a una forza politica, addirittura a una terra. Appartenenza richiama il concetto di proprietà, che da sempre è stato il motore delle società occidentali e del loro diritto – un concetto molto efficace, assoluto e assolutistico.

Assoluto, perché la proprietà è un diritto senza limiti (salvo per fortuna oggi quelli costituzionali). L'art. 832 cod. civ. italiano lo dice in modo chiarissimo: "Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo".

Assolutistico, perché il concetto di proprietà non è solo il fondamento del diritto civile in occidente. Lo è anche per il diritto pubblico. Anche lo Stato (anch'esso assoluto: è un ordinamento pieno ed esclusivo, che non riconosce altra "sovranità") è basato sulla proprietà. Nello Stato assoluto i cittadini sono proprietà dello Stato, e in quello democratico lo Stato è proprietà dei cittadini. Di quali cittadini? Di quelli che vi "appartengono". I cittadini sono quelli che "appartengono" allo Stato e ai quali lo Stato appartiene. Nella declinazione europea di Stato nazionale (quella che ha caratterizzato la formazione della gran parte degli Stati nell'Ottocento ma anche e ancor più la ri-costituzione di Stati dopo il 1989, come si è detto) lo Stato appartiene a chi appartiene alla nazione. Dunque, a un gruppo omogeneo (o presunto omogeneo) in base a caratteristiche che rendono più semplice e intuitiva l'identificazione del gruppo: prima la religione, poi la lingua, infine "l'etnia", poco importa che siano

fattori che non esistono in natura, come le razze, ma che si possono creare attraverso processi di *nation-building*. Il linguista Tullio De Mauro aveva stimato che in Italia ai tempi dell'unificazione nel 1861 solo tra le 15.000 e massimo 20.000 persone parlassero "l'italiano", su una popolazione di 22.182.000 persone contate al censimento del 1861. Quindi meno dell'1 %.

Insomma, lo Stato è il territorio di proprietà dei suoi cittadini. E se i suoi cittadini sono solo quelli che appartengono alla nazione dominante, gli altri non fanno parte di questo assetto proprietario. È la nazione titolare che dispone dello Stato "in modo pieno ed esclusivo". A "casa mia" faccio entrare chi voglio. Posso essere molto gentile con gli ospiti, ma gli ospiti non sono comproprietari. Un bene di cui sono proprietario è mio, e posso farne ciò che voglio: venderlo, modificarlo, assoggettarlo ad altri diritti reali, o anche distruggerlo. È mio. E lo Stato è "nostro".

L'identità invece è più fluida. È individuale. Può coincidere con l'appartenenza ("la mia identità è essere parte di quel gruppo"), ma è una scelta. Tendenzialmente (a parte le interpretazioni più fanatiche e deterministe), l'identità non è questionabile, l'appartenenza sì. L'identità è soggettiva. In qualche caso basta questa decisione individuale (se decido di essere vegano, per esempio). In altri occorre una sorta di riconoscimento, normalmente implicito ma non meno determinante, del gruppo a cui si decide di appartenere. Posso decidere che la mia identità sia ungherese, ma questo non basta a rendermi tale, né come membro della comunità culturale (non conoscendo la lingua), né come membro della comunità politica (non potendo acquisire la cittadinanza in base a un semplice atto di volontà). Se non portasse fuori tema, sarebbe interessante un *excursus* su identità e appartenenza religiosa: si può appartenere a una chiesa in modo formale, non accettandone le regole o scegliendo quali seguire e quali no?

Il punto 5 del decalogo parla di appartenenza perché si riferisce agli Stati (cioè a chi produce le norme per determinare chi è membro di un gruppo), non agli individui, che di massima sono liberi di determinare la propria identità.

IL PUNTO 5 E IL SUO SUCCESSO. NONOSTANTE TUTTO

Il punto 5 del decalogo invita dunque gli Stati a non negare le appartenenze plurime. Se le società sono plurali (e non possono che esserlo, perché ogni gruppo è scomponibile in appartenenze più piccole fino alle identità individuali), allora il diritto non può creare una realtà fittizia che presume l'omogeneità dei gruppi e nega l'appartenenza plurima. Non si facciano quindi norme che costringono a una sola appartenenza, si consentano appartenenze che riflettano la realtà e la scelta delle persone, altrimenti si crea un diritto staccato dalla realtà e quindi destinato inevitabilmente ad essere violato. E dove si viola la norma, si entra nell'arbitrio del potere.

Si può appartenere a più gruppi. Si può essere sudtirolese (di lingua tedesca, italiana o ladina, ai fini dello statuto), ma anche italiano (se l'Italia non è solo lo Stato della "nazione" italiana ma uno Stato plurale con più identità e appartenenze), europeo, cattolico, omosessuale, conservatore, progressista, ecc. Si può essere catalano, spagnolo (se la Spagna non è un blocco omogeneo e non lo è nemmeno la Catalogna), europeo, ecc. E se qualcuno vuole un'identità e un'appartenenza esclusiva va bene (si può voler essere solo fiammingo, o serbo, o vegano), ma non può imporla a tutti e tanto meno può farlo lo Stato. O la comunità internazionale. Una società pluralista ammette la libertà religiosa, ma non può imporre una religione di Stato. Può limitare il numero di lingue ufficiali per ragioni pratiche, e perfino imporre l'obbligo di conoscerne una, ma non può impedire l'uso di altre lingue, nemmeno in ambito pubblico, dove vi siano numeri che razionalmente lo giustifichino (per la comunità internazionale orientativamente intorno al 20 % della popolazione del territorio in questione). La costituzione spagnola afferma che il castigliano è la lingua ufficiale dello Stato, e che tutti gli spagnoli hanno il dovere di conoscerla e il diritto di usarla. Il diritto, non il dovere. E le comunità autonome possono avere regimi linguistici diversi, a condizione di mantenere l'ufficialità anche del castigliano. Gli esempi potrebbero continuare a lungo.

IDENTIFICARE LE MINORANZE

Tra mille difficoltà e resistenze, il diritto internazionale delle minoranze sviluppatosi negli ultimi 25 anni ha recepito questo appello. Se gli strumenti formali dei primi anni '90 sono ancora abbastanza prudenti, parlando di diritti comunque individuali (non di diritti delle minoranze ma di diritti *delle persone* appartenenti a minoranze), da subito si è capito che i gruppi non possono essere definiti a priori, ma si vedono (e si tutelano) quando si formano. Non esiste né può esistere una definizione generale di minoranze. Le minoranze esistono quando ci sono, e gli Stati e la comunità internazionale devono proteggerle. E per farlo devono creare un ambiente favorevole al pluralismo, anche delle identità, perché i gruppi (presunti) omogenei sono come le curve degli stadi: prima o poi finiscono per scontrarsi.

Una minoranza non si può definire in astratto. Ma nemmeno può essere una scelta totalmente arbitraria. E soprattutto servono dati per rilevare la consistenza dei gruppi e le loro esigenze, in modo da poter adottare le misure necessarie e appropriate per tutelare i diritti delle persone che vi appartengono (o che hanno scelto di appartenervi o di non appartenervi, come recita l'art. 3 della Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa).

Uno dei modi per farlo è il censimento. In Alto Adige è un tema che si conosce bene e sono note le battaglie di Langer contro il censimento etnico nella sua versio-

ne originaria. Non va tuttavia dimenticato che nel tempo lo strumento è diventato molto meno invasivo grazie a svariate modifiche normative, pur mantenendo un elemento di criticità.

Altri Paesi prevedono formule diverse ma funzionalmente analoghe. Per esempio. l'autodichiarazione ai fini dell'accesso alle quote nelle pubbliche amministrazioni (come avviene in molti Paesi dei Balcani). O l'iscrizione in appositi registri elettorali per poter partecipare alle elezioni dei rappresentanti riservati alle minoranze, a livello statale o locale, in alcuni casi con un doppio voto (come in Slovenia), in altri con un voto alternativo, cioè scegliendo se usare il proprio unico voto per i candidati del gruppo minoritario di cui si fa parte o per le liste "generali" come gli altri cittadini (Ungheria, Croazia, ecc.). O ancora con esami linguistici funzionali alla posizione da coprire, come nel Paese Basco.

In molti ordinamenti invece si *rifiuta* categoricamente l'idea di chiedere una dichiarazione di appartenenza ad un gruppo, sia essa di tipo generale (un censimento *ex ante*), sia di tipo specifico (una certificazione *ad hoc*). È il caso della Germania e di altri Paesi, che soprattutto per le tragiche esperienze del passato vedono una simile dichiarazione come una possibile base di discriminazione. Si pensi ad es. alla minoranza Rom in molti Paesi dell'Europa centro-orientale (e non solo), i cui membri ritengono (non senza ragioni) che esprimere la propria "appartenenza" a quella minoranza aumenti il rischio di esporli a pesanti discriminazioni.

Gli standard internazionali sul punto devono quindi tenere conto di questa grande differenza. Gli Stati sono liberi di fare come credono, purché rispettino tre regole fondamentali: 1) i dati servono, perché non si possono porre in essere efficaci politiche per le minoranze senza raccogliere i dati che le riguardano. Non occorre un censimento, si possono anche usare studi sociologici, statistici, ecc., come nel caso della Germania, dove si riescono comunque ad avere dati affidabili; 2) la raccolta dei dati deve rispettare la tutela della privacy ed essere quindi limitata allo stretto necessario. Esistono regole molto dettagliate per determinare come si fa, a partire dalle raccomandazioni della conferenza degli statistici europei (e di quella ONU) sui censimenti; 3) per rispecchiare la pluralità delle società e le scelte degli individui rispetto alla propria identità, le categorie "di appartenenza" tra cui scegliere non possono essere predeterminate, o meglio non può esserne predeterminato il numero. Deve trattarsi di cataloghi aperti, non chiusi. Questo è il problema che resta per il censimento in Provincia di Bolzano: è certamente legittimo limitare ai soli tre gruppi statutariamente riconosciuti gli effetti ai fini della proporzionale e di altri diritti previsti dallo statuto, ma non è corretto offrire la possibilità di scelta solo tra tre gruppi prestabiliti, perché inevitabilmente non si fotografa la realtà. È un punto sollevato nei pareri del Comitato Consultivo della Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa sull'Italia, ed è ora recepito anche

nella linea guida (n. 5) sulla raccolta e l'uso dei dati relativi all'origine etnica o razziale dell'Unione europea del 2021, che espressamente raccomanda di consentire di indicare affiliazioni multiple o una combinazione aperta di affiliazioni.

Insomma, in tema di rilevazione delle appartenenze, il punto 5 è stato recepito negli standard internazionali perché la regola deve essere la possibilità di appartenenze plurime.

LE CORTI INTERNAZIONALI

Buona parte delle norme internazionali sull'appartenenza etno-nazionale sono contenute in documenti non vincolanti, che magari interpretano trattati vincolanti, come la Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali. Molto rilevanti sono in particolare gli ultimi due Commentari tematici del Comitato Consultivo, rispettivamente in tema di diritti linguistici del 2012 (che fornisce i criteri in base ai quali identificare una minoranza linguistica e definisce in concreto i diritti linguistici) e di ambito di applicazione della Convenzione Quadro del 2016 (che chiarisce a chi si applica la Convenzione, quindi, chi è una minoranza che può accedere alle tutele da questa previste). Di enorme interesse in tal senso sono anche le Direttive di Lubiana dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali del 2012, che trattano dell'integrazione di società fondate sulla diversità.

Molto meno frequente è che questi temi siano affrontati dai tribunali internazionali. Questo perché appunto le norme, per la maggior parte, non sono cogenti.

Però dalla giurisprudenza delle corti internazionali vengono alcuni interessanti spunti soprattutto in tema di ricostruzione delle appartenenze e del loro trattamento giuridico. In estrema sintesi, anche le corti internazionali hanno complessivamente seguito la stessa traiettoria delle organizzazioni di riferimento, partendo dapprima da una concezione abbastanza "deterministica" dei gruppi come di qualcosa di assodato, per poi invece stabilire che l'identità è un fattore soggettivo e l'appartenenza non può essere rigidamente imposta.

Per esempio, nell'ormai lontano 1998 il Tribunale speciale per il Ruanda, in una pronuncia fondamentale relativa al genocidio (caso Jean-Paul Akayesu), nel dover ricostruire chi fossero i gruppi oggetto di discriminazione e persecuzione, affermava che un gruppo razziale è fondato su "tratti fisici ereditari, spesso abbinati a una regione geografica, indipendenti da fattori linguistici, nazionali o religiosi", mentre un gruppo etnico è "un gruppo i cui componenti condividono una lingua o una cultura comune". Una distinzione molto problematica, anche se da inquadrare nel contesto africano, sotto questo profilo molto diverso da quello europeo.

Per contro, solo un anno dopo, nel 1999, il Tribunale per la ex Jugoslavia (caso Jelisi) ha affermato che un gruppo etnico o nazionale non è mai definibile in modo oggettivo. È una decisione di volontà, e tale volontà può spesso dipendere dalla pas-

sata stigmatizzazione o dalla percezione della stigmatizzazione e vittimizzazione. Pertanto, un gruppo esiste e va tutelato come tale non solo se i suoi appartenenti esprimono la volontà di farne parte, ma anche se solo si tratta di persone accomunate da una esperienza di discriminazione. Di nuovo si può pensare ai Rom: se la scelta di appartenere o meno a questo gruppo è libera e individuale, il fatto di essere stati discriminati per questo motivo legittima la tutela in quanto appartenenti a un gruppo.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto inizialmente un approccio deterministico e "biologico" per identificare l'appartenenza (ad es. caso *Timichev c. Russia*, 2005, sulla discriminazione dei ceceni), vedendo razza ed etnia come elementi oggettivi, legati la prima a fattori biologici come il colore della pelle o i tratti del viso e la seconda a fattori culturali come una nazionalità, una lingua o una religione. Però in seguito la posizione è diventata molto diversa. In una serie di casi relativi a Grecia e Bulgaria sulla libertà di creare associazioni o movimenti per tutelare gli interessi di minoranze, la Corte ha affermato che l'identità etnica è un fatto di opinione e che lo Stato, per quanto possa avere un'opinione sull'inquadramento da dare a una appartenenza (cioè disporre criteri per definire l'appartenenza a un gruppo) non può decidere senza considerare le scelte individuali delle persone (*Tourkiki Enosi Xanthis et al. c. Grecia*, 2008). Un approccio rafforzato nella giurisprudenza sull'autodeterminazione in materia di identità sessuale: c'è un diritto individuale a stabilire la propria identità come essere umano, per cui lo Stato non può negare a priori l'identità sessuale (in questo caso transgender: *Goodwin c. Regno Unito*, 2002).

Resta comunque un margine di apprezzamento degli Stati nel decidere come qualificare una identità, se come gruppo nazionale o gruppo etnico (caso *Gorzelik c. Polonia*, 2004), o se riconoscere o meno una identità, ma poi la persona deve essere libera di poter provare la propria identità e non essere vincolata alla definizione esterna data dalle autorità. Nel caso *Ciubotaru c. Moldavia* (2010), un cittadino moldavo voleva essere registrato come rumeno e non moldavo, e le autorità moldave avevano negato questa richiesta: la Corte di Strasburgo ha dato ragione al ricorrente perché gli era stata negata in modo arbitrario l'espressione dell'identità. Per i giudici internazionali "l'appartenenza etnica deve essere considerata un concetto politico e soggettivo e non una nozione giuridica e obiettiva" (*Ciubotaru*, par. 58).

Quali sono le conseguenze pratiche di questo approccio? Lo si vede ad esempio in una recente sentenza della stessa Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 ottobre 2022 in tema di *racial profiling* (profilazione razziale). Cioè, secondo la Commissione europea contro il razzismo e la xenofobia (ECRI, General Recommendation 11, par. 1) "dell'uso, da parte della polizia, senza giustificazione ragionevole o oggettiva, di fattori quali il colore della pelle, la religione, la nazionalità o l'origine etnica o nazio-

nale, per attività di controllo, sorveglianza o investigazione". Per la Corte, per quanto si tratti di una prassi molto difficile da provare, essa esiste ed è radicata nella società, che si basa su pregiudizi e apparenze nella determinazione delle identità e presume che certe identità abbiano caratteristiche generali diverse da altre (Basu c. Germania – in quel caso era un controllo alla frontiera ceco-tedesca e solo una persona di pelle nera era stata controllata).

Anche in questo rapido *excursus* giurisprudenziale si vede l'effetto del punto 5 del decalogo. Identità presunte dallo Stato (o da qualunque forma di potere pubblico, come nell'ultimo caso la polizia) e monolitiche (che non considerano la scelta identitaria del singolo) costituiscono una discriminazione e non sono in linea con la normativa internazionale.

CONCLUSIONE

In definitiva, la liceità di appartenenze plurali suggerita dal punto 5 del decalogo serve a far riflettere le società su ciò che sono e che vogliono essere. Per questo i documenti più recenti del diritto internazionale delle minoranze parlano di integrazione delle società, e non di integrazione di persone o gruppi nelle società. Integrarsi nella società presuppone una società omogenea che non esiste. E che richiede a "corpi estranei" di adattarsi ad essa. È un'idea che inevitabilmente produce scontro. Perché appunto basata sulla concezione proprietaria dello Stato (della società) da parte del gruppo (presunto omogeneo) che ne è titolare. Nella migliore delle ipotesi si arriva in questo caso ad una coesistenza pacifica di gruppi separati. Ma è solo con una accettazione e celebrazione della diversità insita in ogni società che si può realizzare la convivenza.

Il punto 5 del decalogo ha certamente dispiegato i suoi effetti su parti importanti del diritto internazionale delle minoranze.

Molto meno lo ha fatto negli Stati. In essi l'idea proprietaria è ancora molto di moda, forse addirittura più che 15 o 20 anni fa. E infatti i conflitti con le organizzazioni internazionali sono all'ordine del giorno, in modo esplicito (dalla Brexit ai Paesi di Visegrad, ma gli esempi sarebbero tanti) o in modo implicito, silenziandone le attività: i rapporti delle organizzazioni internazionali ottengono una sempre minore attenzione politica e mediatica, e gli Stati si stanno rapidamente riappropriando dell'arena internazionale, rifuggendo dal multilateralismo, spesso spingendo le organizzazioni internazionali, che in ultimo sono fatte di Stati, a diventare più "accondiscendenti". I rapporti della Convenzione Quadro, ad esempio, per quanto sia comprensibile l'esigenza di evitare di ripetere per l'ennesima volta quali violazioni

vengono compiute in tema di diritti delle minoranze, hanno recentemente cambiato formato, e sono diventati nel complesso meno critici dei precedenti.

Nonostante i considerevoli progressi che si sono registrati sul piano internazionale, insomma, negli Stati il pessimismo langeriano sulla effettiva capacità del decalogo di trovare diffusa applicazione pare ancora giustificato.

Tanto che sembrano ancora e forse a maggior ragione risuonare le “sette regole del nazionalismo”, l’emblema dell’appartenenza proprietaria scritte nel 2005 con amara ironia da David C. Pugh, del Norwegian Refugee Council:

1. Se un territorio è stato nostro per 500 anni e vostro per 50, deve appartenere a noi: voi siete solo degli occupanti.
2. Se un territorio è stato vostro per 500 anni e nostro per 50, deve appartenere a noi: i confini sono intangibili.
3. Se un territorio è stato nostro 500 anni fa e poi mai più, deve appartenere a noi: è la culla della nostra Nazione.
4. Se in quel territorio vive una maggioranza della nostra gente, deve appartenere a noi: deve essere riconosciuto il diritto all’autodeterminazione.
5. Se in quel territorio vive una minoranza della nostra gente, deve appartenere a noi: devono essere protetti contro la vostra oppressione.
6. I principi di cui sopra valgono per noi ma non per voi.
7. I nostri sogni di grandezza sono una necessità storica, i vostri sono fascismo.

C’è ancora molta strada da fare ma non va dimenticata quella compiuta, specie sul piano internazionale.

Alexander Langer, Tentativo di decalogo per la convivenza inter-etnica

5. DEFINIRE E DELIMITARE NEL MODO MENO RIGIDO POSSIBILE L'APPARTENENZA, NON ESCLUDERE APPARTENENZE ED INTERFERENZE PLURIME

Normalmente l'appartenenza etnica non esige una particolare definizione o delimitazione: è frutto di storia, tradizione, educazione, abitudini, prima che di opzione, volontà, scelta precisa. Più rigida ed artificiosa diventa la definizione dell'appartenenza e la delimitazione contro altri, più pericolosamente vi è insita la vocazione al conflitto. L'enfasi della disciplina o addirittura dell'imposizione etnica nell'uso della lingua, nella pratica religiosa, nel vestirsi (sino all'uniforme imposta), nei comportamenti quotidiani, e la definizione addirittura legale dell'appartenenza (registrazioni, annotazioni su documenti, ecc.) portano in sé una insana spinta a contarsi, alla prova di forza, al tiro alla fune, all'erezione di barricate e frontiere fisiche, alla richiesta di un territorio tutto e solo proprio.

Consentire e favorire, invece, una nozione pratica più flessibile e meno esclusiva dell'appartenenza e permettere quindi una certa osmosi tra comunità diverse e riferimento plurimo da parte di soggetti "di confine" favorisce l'esistenza di "zone grigie", a bassa definizione e disciplina etnica e quindi di più libero scambio, di inter-comunicazione, di inter-azione.

Evitare ogni forma legale per "targare" le persone da un punto di vista etnico (o confessionale, ecc.) fa parte delle necessarie misure preventive del conflitto, della xenofobia, del razzismo.

L'autodeterminazione dei soggetti e delle comunità non deve partire dalla definizione delle proprie frontiere e dei divieti di accesso, bensì piuttosto dalla definizione in positivo dei propri valori ed obiettivi, e non deve arrivare all'esclusivismo ed alla separatezza. Deve essere possibile una lealtà aperta a più comunità, non esclusiva, nella quale si riconosceranno soprattutto i figli di immigrati, i figli di "famiglie miste", le persone di formazione più pluralista e cosmopolita.

Alexander Langer, Versuch eines Dekalogs für das interethnische Zusammenleben

5. ETHNISCHE ZUGEHÖRIGKEIT SO DURCHLÄSSIG ALS MÖGLICH MACHEN, ZUGEHÖRIGKEIT UND MITMACHEN AUF MEHREREN SEITEN NICHT AUSSCHLIESSEN

Normalerweise bedarf es keiner besonderen Festlegung, um die ethnische Zugehörigkeit zu bestimmen und abzugrenzen: sie geht auf Geschichte, Tradition, Erziehung, Gewohnheiten zurück, noch lange bevor sie bewusste Option, gewollte Entscheidung wird. Je rigider und je forcierter aber die Festlegung der Zugehörigkeit und die Abgrenzung gegenüber anderen wird, desto bedrohlicheres Konfliktpotential steckt in solchen Regelungen. Die Aufbauschung ethnischer Treue oder gar die erzwungene ethnische Loyalität etwa im Gebrauch der Sprache, Teilnahme an religiösen Übungen oder in der Bekleidung (bis hin zum Uniformzwang), aber auch im alltäglichen Verhalten, und erst recht die gesetzliche Definition einer rechtswirksamen Zugehörigkeit (samt Eintragung in Register oder dergleichen) tragen in sich den unheilvollen Auftrag, einander zu zählen und zu messen, was auch Kraftproben, Tauziehen und Majorisierung bedeuten kann bis hin zur Errichtung von Barrikaden und sonstigen geradezu physischen Grenzziehungen, bis hin zur Forderung nach einem je eigenen Siedlungsgebiet für jede Volksgruppe.

Deshalb ist es so wichtig, eine pragmatischere und flexiblere vor allem: weniger exklusive Auslegung der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe, Konfession u. dgl. zu bevorzugen: es muss eine gewisse Osmose mit fließenden Übergängen zwischen verschiedenen Gemeinschaften möglich sein, es muss für Grenzgänger erlaubt sein, sich da und dort zuzugesellen und teilzuhaben, es braucht neben dem klar definierten Territorium auch „Grauzonen“, Freiräume für Begegnung („Freihandelszonen“, würde man sie kommerziell nennen), Existenzmöglichkeiten mit einem möglichst geringen Definitionszwang, ohne Herumreiten auf ethnischer oder konfessioneller Disziplin, dafür mit Chancen auf freieren Austausch, Kommunikation, Interaktion.

Man muss vermeiden, Personen gesetzlich in eine ethnische, konfessionelle oder gar rassistische Schablone zu zwängen, ja, sie womöglich zu kennzeichnen dies zu verhindern, gehört zu den notwendigen Vorbeugungsmaßnahmen gegen ethnische Konflikte, Xenophobie, Rassismus, Vertreibungsgelüste.

Die echte Selbstbestimmung der Personen und der Volksgruppen darf nicht vor allem die Festlegung der eigenen Grenzen oder den Erlass von Zugangsverboten

im Auge haben, sondern muss vielmehr von der positiven Benennung von Wert- und Zielvorstellungen ausgehen, und darf auf keinen Fall so weit gehen, dass Ausschließlichkeit und Trennung damit verbunden sind. Es muss auch die Möglichkeit geben, mehreren Gemeinschaften gegenüber offen und loyal zu sein ohne Exklusivanspruch! Vor allem Kinder von Einwanderern oder aus „gemischten“ Familien, ebenso wie Personen mit stark pluralistischen oder kosmopolitischen Zügen brauchen diese Chance.

Alexander Langer, Ten points for the art of living together

5. DEFINE AND LIMIT BELONGING AS LEAST RIGIDLY AS POSSIBLE, DO NOT EXCLUDE MULTIPLE BELONGINGS AND THEIR OVERLAPPING

Normally, ethnic belonging does not require any particular definition or delimitation: it is the fruit of history, tradition, education, habits, rather than of preferences, will, and deliberate choice. The more rigid and artificial becomes the definition of belonging to one group rather than to another, then the greater becomes the danger of an inherent vocation for conflict. The emphasis on discipline in, or even the ethnic imposition of, language use, religious practice, dress (if not imposed uniform), daily behaviour, even to the extent of a legal definition of belonging (registration, indications on documents, etc.) entails an unhealthy pressure to stand up and be counted, to engage in trials of strength and tug-of-wars, to put up barricades and physical borders, and to demand a territory exclusively for one's own group.

On the other hand, allowing and promoting a more flexible and less exclusive practical sense of belonging, which therefore permits a certain osmosis between different communities and multiple references on the part of "borderline" individuals, helps to create "grey areas", with low levels of ethnic definition and discipline, and therefore enhances free exchange, inter-communication and interaction.

Avoiding all legal forms of "labelling" persons on the basis of ethnic origin or belief is one of the measures needed to prevent conflicts, xenophobia, and racism.

The self-determination of individuals and of communities must not begin with the definition of their own borders and entry prohibitions, but rather it should come from their positive definition of their own values and objectives, and it must not lead to exclusionism and separateness. It must be possible to show openly loyalty to several communities, and not exclusively to just one: this is something in which all children of immigrants, of "mixed families" and from more pluralistic and cosmopolitan backgrounds will recognize themselves.

L'AUTORE / DER AUTOR

Francesco Palermo è professore ordinario di Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona e Direttore dell'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research. Già Senior Legal Adviser dell'Alto Commissario OSCE, presidente del Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa e Senatore della Repubblica. È Constitutional adviser del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa e membro del comitato scientifico dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea.

Francesco Palermo, Dr. iur., ist ordentlicher Professor für Vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Verona und Leiter des Instituts für vergleichende Föderalismusforschung an der Eurac in Bozen. Er war Senior Legal Adviser des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten bei der OSZE, Mitglied und Präsident des Beratenden Ausschusses der Rahmenkonvention für den Schutz nationaler Minderheiten des Europarates sowie parteiloser Senator der Italienischen Republik. Er ist Constitutional adviser des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates und Mitglied des wissenschaftlichen Beirates der EU-Grundrechteagentur.