

GIUSEPPE PASCALE

L'EVOLUZIONE STORICA DELLA TUTELA INTERNAZIONALE DELLE MINORANZE RELIGIOSE

SOMMARIO: 1. Il problema di verificare se, e in virtù di quali norme, il diritto internazionale attuale tuteli le minoranze religiose. – 2. L'accezione di 'minoranza' secondo il diritto internazionale. – 3. Le norme sulla tutela internazionale delle minoranze religiose in età moderna. – 4. *Segue:* e nella prima età contemporanea. – 5. Le norme sulla tutela internazionale delle minoranze *anche* religiose nel periodo tra le due guerre mondiali. – 6. La mancanza di norme sulla tutela internazionale delle minoranze religiose negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale e nel periodo della Guerra fredda. – 7. Le persecuzioni delle minoranze religiose attualmente in corso. – 8. La tutela delle minoranze religiose nel diritto internazionale contemporaneo.

1. *Il problema di verificare se, e in virtù di quali norme, il diritto internazionale attuale tuteli le minoranze religiose*

In età moderna e nella prima parte dell'età contemporanea, orientativamente fino alla Prima guerra mondiale, accadeva spesso che certi gruppi minoritari fossero perseguitati dallo Stato territoriale quasi esclusivamente in ragione della religione professata. Per limitare i turbamenti dell'ordine internazionale causati da tali persecuzioni, alcune norme internazionali accordarono delle tutele a quelle che in sostanza erano delle minoranze religiose ⁽¹⁾. In seguito, soprattutto durante il periodo della Guerra fredda, il diritto internazionale si disinteressò delle minoranze religiose. Oggi, come in epoca moderna, con frequenza sempre maggiore si hanno notizie di maltrattamenti di gruppi minoritari per motivi religiosi. Ancora una volta, tali gruppi possono qualificarsi come 'minoranze religiose' in quanto sono costituiti di individui che parlano la lingua mag-

⁽¹⁾ V. *infra*, paragrafi 3, 4 e 5. Per una sintesi dell'evoluzione storica (dalle guerre di religione all'alba della Seconda guerra mondiale) delle norme internazionali riguardanti le minoranze religiose, v. anche DISTEFANO, *Brèves observations sur l'affleurement de la protection des minorités en droit international*, in Ziegler, Kuffer (sous la direction de), *Les minorités et le droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Barbara Wilson*, Genève/Zurich/Bâle, 2016, p. 3 ss.

gioritaria e appartengono all'etnia dominante, differenziandosi spesso dal resto della popolazione nazionale soltanto a causa della loro religione ⁽²⁾.

Le persecuzioni delle minoranze religiose non solo conducono evidentemente a gravi violazioni dei diritti umani, ma possono anche avere delle ripercussioni sul piano della pace e della sicurezza internazionale, intrecciandosi con i diversi interessi degli Stati, tra cui principalmente lo Stato ove le minoranze religiose sono stanziati e gli Stati 'spiritualmente' più vicini a esse. Anzi, come si vedrà nel prosieguo, nel diritto internazionale per lungo tempo la questione delle minoranze religiose fu affrontata soltanto in tale seconda ottica.

In questa sede si intende contribuire a individuare le norme internazionali che in passato tutelavano le minoranze religiose e a verificare se tali norme esistano ancora nell'attuale sistema giuridico internazionale o se, in alternativa, altre norme rilevino oggi allo stesso fine ⁽³⁾. In prima battuta, dopo aver cercato di inquadrare la nozione giuridica di 'minoranza', si identificheranno quindi le norme internazionali convenzionali e (forse) consuetudinarie che in epoca moderna e nella prima parte dell'età contemporanea proteggevano le minoranze religiose. Si evidenzierà poi come tali norme siano state sostituite all'indomani della Prima guerra mondiale da un sistema di tutela internazionale delle minoranze *anche* religiose (cioè etniche, linguistiche e religiose), incentrato su una rete di trattati, il cui adempimento da parte degli Stati era sottoposto al controllo della Società delle Nazioni. In seconda battuta, dopo aver accertato come non vi sia più traccia di norme specificamente concernenti le minoranze religiose nell'odierno sistema giuridico internazionale, si valuterà se e quali altre norme possano attualmente assicurare delle forme alternative di protezione a queste minoranze. Come si vedrà, è da ritenersi che le minoranze religiose siano oggi salvaguardate sia dalle norme convenzionali sulla libertà individuale di religione e sul divieto di discriminazione sia da quelle poste a tutela delle persone appartenenti a minoranze, tutte di solito enunciate nei principali strumenti internazionali sui diritti umani. In entrambi i casi, le minoranze religiose potrebbero quindi indirettamente beneficiare della tutela accordata ai loro componenti. Sembra inoltre che pure il diritto internazionale consuetudinario

⁽²⁾ V. gli esempi riportati *infra*, par. 7.

⁽³⁾ In questa sede le minoranze religiose (e le minoranze in generale) non sono naturalmente qualificate come titolari delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dalle norme internazionali relative alla loro tutela ma come mere beneficiarie materiali e di fatto di dette norme.

attuale garantisca una certa protezione alle minoranze religiose. Infatti, alcune norme consuetudinarie si prestano a essere applicate in favore di tali minoranze, pur non essendo specificamente volte alla loro tutela.

2. L'accezione di 'minoranza' secondo il diritto internazionale

Sebbene nel diritto internazionale vi sia da sempre interesse per la tutela delle minoranze, la scarsa uniformità della prassi e l'intenzione degli Stati di mantenere una certa discrezionalità in una materia così sensibile per gli equilibri interni rendono la nozione di 'minoranza' dinamica e relativa ⁽⁴⁾. Il tentativo forse più noto di inquadramento giuridico di tale nozione venne condotto nel 1977 da Francesco Capotorti, *special rapporteur* della Sottocommissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze ⁽⁵⁾. In base alla de-

⁽⁴⁾ I contributi sulle minoranze nel diritto internazionale sono talmente numerosi che in questa sede non sarà possibile tenerli tutti in considerazione. Per l'esame di diversi aspetti problematici attinenti alla posizione delle minoranze nel diritto internazionale, v. per esempio CONETTI, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*², Parma, 2004. Per quel che riguarda la definizione di 'minoranza' ai sensi del diritto internazionale, oltre allo studio di Capotorti di seguito ricordato nel testo, si segnalano TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua, di religione nel diritto internazionale*, Torino, 1931, pp. 55-68; ERMACORA, *The Protection of Minorities before the United Nations*, in *Recueil des cours*, vol. 182, 1983, p. 247 ss., p. 287 ss.; SHAW, *The Definition of Minorities in International Law*, in Dinstein, Tabor (eds), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht/Boston/London, 1992, p. 1 ss.; PUSTORINO, *Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 259 ss.; HENRARD, *Minorities, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, febbraio 2013, www.opil.oupilaw.com. Il tentativo della dottrina di elaborare una definizione di 'minoranza' nel diritto internazionale è criticato da GILBERT, *Religious Minorities and Their Rights: A Problem of Approach*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 1997, p. 97 ss., il quale considera proprio le minoranze religiose come paradigma per suggerire che, prima di tentare di risolvere il problema della definizione, occorrerebbe individuare i diritti da assicurare alle minoranze sul piano internazionale; sarebbe poi possibile considerare un gruppo come 'minoranza' e, in caso, ulteriormente qualificarlo come 'minoranza religiosa'.

⁽⁵⁾ La Sottocommissione fu istituita nel 1947 dal Consiglio economico e sociale su invito della Commissione dei diritti umani allo scopo di realizzare degli studi in materia di prevenzione delle discriminazioni e tutela delle minoranze e di svolgere ogni altra funzione attribuitale dalla Commissione o dal Consiglio. Dopo essere stata rinominata nel 1999 come Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani, le sue competenze furono estese. Infine, nel 2006, la Sottocommissione fu trasformata nel Comitato consultivo del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, che aveva nel frattempo sostituito la Commissione. Per maggiori informazioni, v. WEISSBRODT, *United Nations, Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, marzo 2013, www.opil.oupilaw.com.

finizione formulata da Capotorti, con il termine ‘minoranza’ dovrebbe intendersi “a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language” (6).

Gli elementi costitutivi di una minoranza sarebbero dunque due, l’uno soggettivo e l’altro oggettivo. L’elemento soggettivo sarebbe rappresentato dalla percezione di appartenenza alla minoranza (7). L’elemento oggettivo sarebbe a sua volta dato: *i*) dalla scarsa consistenza quantitativa della minoranza rispetto al resto della popolazione nazionale (8); *ii*) da caratteri quali l’etnia, la lingua, la religione e più ampiamente la cultura e le tradizioni, che accomunano i membri della minoranza e li differenziano dalla maggioranza. Poiché i caratteri appena elencati non sono cumulativi ma alternativi (9), anche uno soltanto di essi, in presenza degli altri, sarebbe sufficiente a identificare una minoranza; per esempio,

(6) La definizione sopra riportata si legge in CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, New York, 1979, p. 96, par. 568. Tale definizione è stata in parte ripresa dai successivi *special rapporteurs* sulle minoranze, Jules Deschênes (1985), Asbjørn Eide (1993) e Stanislav Chernichenko (1997), e utilizzata in diversi atti internazionali, specialmente di *soft law*. A sua volta, essa si ispira alla definizione elaborata dalla Corte permanente di giustizia internazionale nella sentenza emanata il 26 aprile 1928 nel caso dei *Diritti delle minoranze in Alta Slesia (Germania c. Polonia)*, in *CPJI* 1928, Série A, n. 15, p. 30 ss., e nel parere consultivo reso il 31 luglio 1930 in merito alle ‘Comunità’ greco-bulgare, in *CPJI* 1930, Série B, n. 17, pp. 21, 33.

(7) In genere, si percepisce di far parte di una minoranza etnica, linguistica o nazionale a causa di una condizione in cui ci si trova per nascita e da cui difficilmente si prescinde. Invece, l’adesione a una minoranza religiosa può dipendere anche da una libera scelta, che ogni individuo dovrebbe tendenzialmente maturare senza costrizioni esterne; dal canto suo, lo Stato interessato dovrebbe limitarsi a prendere atto che una persona si sente parte di una minoranza religiosa o che, al contrario, ha deciso di non farne più parte. Cfr. TOMUSCHAT, *The Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in Bernhardt, Geck, Jaenicke, Steinberger (Hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung - Internationale Gerichtsbarkeit - Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin/Heidelberg/New York, 1983, p. 954 ss., p. 964, e SHAW, op. cit., pp. 18-19.

(8) Ancorché una minoranza, per essere considerata tale, debba essere numericamente inferiore alla maggioranza, essa deve comunque costituire una presenza significativa in un certo territorio dello Stato. Il gruppo minoritario non deve però porsi in una posizione dominante all’interno della comunità statale: in questo caso, non sarebbe evidentemente necessaria alcuna forma di protezione. Per maggiori specificazioni, v. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l’art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 1992, p. 102 ss., p. 108.

(9) V. CAPOTORTI, op. ult. cit., pp. 106-107.

alcune minoranze potrebbero essere tali unicamente in considerazione del fattore religioso, qualificandosi quindi come ‘minoranze religiose’.

Nella definizione di Capotorti, un ulteriore criterio dovrebbe concorrere a determinare l'elemento oggettivo: una minoranza sarebbe tale se i suoi membri avessero la cittadinanza dello Stato territoriale. Invero, l'inserimento di questo criterio nella nozione di ‘minoranza’ da sempre suscita dei dubbi ⁽¹⁰⁾. Anzi, sulla base di una serie di argomenti, la dottrina contemporanea è ormai quasi del tutto certa che, allo scopo di accertare l'esistenza di una minoranza, non sia necessario che i suoi membri siano cittadini dello Stato territoriale ⁽¹¹⁾. Anche il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite si è così espresso ⁽¹²⁾. Nel prosieguo di questo lavoro si applicherà pertanto la definizione di ‘minoranza’ proposta da Capotorti, senza però tenere conto del requisito della cittadinanza.

Tale definizione rimane comunque ampia e flessibile, tanto da ricomprendere potenzialmente anche i popoli indigeni ⁽¹³⁾. Tuttavia, sembra opportuno non riferirla a questi ultimi. I popoli indigeni presentano infatti delle precise peculiarità, oltre a non essere sempre minoritari rispetto al resto della popolazione nazionale ⁽¹⁴⁾. Peraltro, poiché alcuni

⁽¹⁰⁾ Già la Corte permanente di giustizia internazionale nel parere sull'*Acquisizione della cittadinanza polacca*, del 15 settembre 1923, aveva ritenuto di non dover accertare la cittadinanza degli individui appartenenti a una minoranza per poter considerare quest'ultima come tale (v. pp. 14-15 del parere, in *CPJI 1923, Série B, n. 7*), precisando, però, nel successivo parere reso il 4 febbraio 1932 sul *Trattamento dei cittadini polacchi e delle altre persone di origine o di lingua polacca nel Territorio libero di Danzica*, la necessità di distinguere le minoranze in senso ampio, nelle quali possono rientrare anche gli stranieri e alle quali va riconosciuto un nucleo fondamentale di diritti, dalle minoranze in senso stretto, che possono comprendere soltanto i cittadini dello Stato territoriale e cui deve essere assicurato il diritto alla non discriminazione nel godimento di tutti i diritti riconosciuti nell'ordinamento interno alla popolazione nazionale (v. p. 39 del parere, in *CPJI 1932, Série A/B, n. 44*).

⁽¹¹⁾ V., per esempio, PUSTORINO, op. cit., p. 263, ed HENRARD, *Minorities, International Protection*, cit., par. 10, e l'ulteriore bibliografia ivi citata. Non applica il criterio della cittadinanza neanche chi tiene conto delle minoranze c.d. non autoctone, composte cioè di migranti recentemente giunti nello Stato territoriale: v. *infra*, par. 7, specialmente nota 84.

⁽¹²⁾ V. Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 del 26 aprile 1994, paragrafi 5.1-5.2, dove si legge che “the individuals designed to be protected need not to be citizens of the State party”.

⁽¹³⁾ Sulla possibilità che un popolo indigeno costituisca anche una minoranza, v. FODELLA, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, in Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, p. 711 ss., pp. 719-721.

⁽¹⁴⁾ Com'è noto, la peculiarità che principalmente contraddistingue i popoli indigeni è rappresentata dal legame, per definizione risalente al periodo precoloniale, con i loro territori ancestrali. Tale legame contribuisce fortemente anche alla definizione dell'identità culturale e

Stati si sono mostrati negli ultimi anni sensibili ai pertinenti problemi, è stato possibile provare a fissare delle definizioni di ‘popolo indigeno’ autonome e differenti da quella di ‘minoranza’ ⁽¹⁵⁾.

La nozione di ‘minoranza’ va inoltre distinta da quella di ‘popolo’. Per la verità, l’accezione che il diritto internazionale attribuisce al termine ‘popolo’ è poco chiara ⁽¹⁶⁾. Nondimeno, giacché comunemente questo termine è associato al principio di autodeterminazione, se ne potrebbe sostenere l’idoneità a indicare i gruppi sottoposti a dominio coloniale, occupazione straniera o regimi di *apartheid*. La nozione di ‘popolo’ sarebbe allora riferita a un insieme generale, indifferenziato e trasversale di persone ubicate in un determinato territorio, coincidendo quindi con l’idea di *demos* più che con quella di *ethnos*. Il concetto di ‘popolo’ si differenzerebbe in questo senso da quello di ‘minoranza’ ⁽¹⁷⁾. D’altra parte, è nota l’assenza di legame tra il principio di autodeterminazione dei po-

della religione dei popoli indigeni. Sul punto, v. gli articoli 13-19 della Convenzione citata nella nota seguente. Per maggiori approfondimenti, v. LENZERINI, *Sovereignty Revisited: International Law and Parallel Sovereignty of Indigenous Peoples*, in *Texas International Law Journal*, 2006, p. 155 ss., e più recentemente NINO, *Land Grabbing e sovranità territoriale in diritto internazionale*, Napoli, 2018, p. 204 ss., e la bibliografia ivi citata.

⁽¹⁵⁾ Per una prima definizione di ‘popolo indigeno’, v. l’art. 1, par. 1, lett. b), della Convenzione n. 169 dell’Organizzazione internazionale del lavoro relativa ai popoli indigeni e tribali negli Stati indipendenti, adottata il 27 giugno 1989, entrata in vigore il 5 settembre 1991, cui si è ispirata la successiva Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, approvata con risoluzione 61/295 del 13 settembre 2007. Una ulteriore definizione di ‘popolo indigeno’, simile ma non identica a quella contenuta nei suddetti strumenti, è stata recentemente fornita nel contesto del sistema africano di tutela dei diritti umani: v. Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, *Commissione africana dei diritti dell’uomo e dei popoli c. Kenya*, ricorso n. 006/2012, sentenza del 26 maggio 2017, paragrafi 103-113, specialmente par. 107. Tale definizione è di interesse in quanto è peraltro preliminare all’esame del legame che può intercorrere tra la libertà di religione dei popoli indigeni e il loro diritto di proprietà collettiva sui territori ancestrali (*ibidem*, paragrafi 157-169). Nel caso di specie, era venuta in rilievo la violazione di certi diritti umani del popolo indigeno ogiek, costretto dal Kenya ad abbandonare la Foresta di Mau: per un rapido commento della sentenza, v. PASCALE, *Unione africana. L’attività dell’UA nel biennio 2016-2017*, in *La Comunità internazionale*, 2018, p. 343 ss., pp. 366-367.

⁽¹⁶⁾ Nessuno strumento internazionale ha finora fornito una definizione di ‘popolo’ giuridicamente vincolante. La stessa Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, che appunto proclama alcuni diritti indicando espressamente i popoli come beneficiari, non contiene una simile definizione. La giurisprudenza e la dottrina hanno tentato di precisare la nozione di ‘popolo’ impiegata nella Carta africana (in proposito, v. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell’uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, pp. 64-73) ma non sembra che i risultati raggiunti possano essere estesi al di fuori del sistema africano di tutela dei diritti umani.

⁽¹⁷⁾ V. ampiamente TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001, p. 621 ss., specialmente pp. 629-630.

poli e la tutela internazionale delle minoranze⁽¹⁸⁾. In particolare, sulla base della prassi è stato ormai dimostrato che il principio di autodeterminazione non può legittimare eventuali aspirazioni o pretese delle minoranze in quanto tali⁽¹⁹⁾, le quali possono al più reclamare la concessione di forme di autonomia interna⁽²⁰⁾.

3. *Le norme sulla tutela internazionale delle minoranze religiose in età moderna*

All'inizio dell'epoca moderna⁽²¹⁾, la rottura dell'unità religiosa europea causata dalla Riforma protestante e la conseguente formazione di minoranze religiose generarono numerose tensioni all'interno degli Stati. Dal momento che le minoranze religiose erano spesso perseguitate dallo Stato territoriale ed erano altrettanto spesso difese dagli Stati 'spiritual-

⁽¹⁸⁾ V. principalmente FROWEIN, *Les droits des minorités entre les droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, in Ben Achour, Laghmani (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, 1994, p. 123 ss., e VILLANI, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, in Coppola, Troccoli (a cura di), *Minoranze, laicità, fattore religioso. Studi di diritto internazionale e di diritto ecclesiastico comparato*, Bari, 1997, p. 87 ss. In tema, v. anche CAPOTORTI, *Are Minorities Entitled to Collective International Rights?*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. XX, 1991, p. 351 ss., pp. 355-356; ID., *Il regime delle minoranze*, cit., pp. 109-110; PUSTORINO, op. cit., pp. 271-272. *Contra*, v. ERMACORA, op. cit., pp. 324-331, il quale argomenta che "minorities also can be considered as holders of the right to self-determination", in quanto "minorities must be considered as people" (le frasi riportate sono tratte da p. 327).

⁽¹⁹⁾ V. per tutti TANCREDI, op. cit., pp. 639 ss., 657 ss.

⁽²⁰⁾ In tal senso, *inter alios*, v. SALERNO, *La dimensione collettiva e le forme di autogoverno nella tutela internazionale delle minoranze*, in Cermel (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa, tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Padova, 2009, p. 207 ss., specialmente pp. 216-219, il quale sostiene che le minoranze godano di un diritto all'autogoverno, che dovrebbero però esercitare attraverso le istituzioni dello Stato centrale; le minoranze potrebbero così autogestire la propria identità culturale nel rispetto dell'integrità territoriale dello Stato.

⁽²¹⁾ Com'è noto, la data di inizio dell'epoca moderna è convenzionalmente fissata nel 1492, anno della scoperta dell'America. Nella periodizzazione qui seguita si tiene conto di tale data e non del 1648, anno della c.d. Pace di Vestfalia, in genere considerata come uno spartiacque per il diritto internazionale. Innanzitutto, secondo la prospettiva storica, tale data non rappresenta l'avvio di una nuova epoca ma, anzi, si inserisce nel cuore dell'età moderna. Inoltre, nonostante il 1648 in effetti indichi il momento in cui il diritto internazionale mutò e assunse i caratteri essenziali che ancora oggi lo contraddistinguono, questo anno non segnò la nascita in sé del diritto internazionale, che appunto esisteva già in quanto "coevo all'organizzazione sociale tra esseri umani in gruppi sottoposti a un'autorità e aventi rapporti con altri gruppi a loro volta gerarchizzati": v. FOCARELLI, *Introduzione storica al diritto internazionale*, Milano, 2012, pp. 9-11, 184-188 (la frase riportata è a p. 11).

mente' a esse più vicini, queste tensioni assunsero presto rilievo internazionale, sfociando talvolta in vere e proprie guerre di religione; peraltro, il più delle volte, tali guerre costituirono anche un mezzo per realizzare altri interessi statali ⁽²²⁾. Per citare l'esempio più celebre, nel 1587 la Spagna cattolica di Filippo II d'Asburgo mosse guerra all'Inghilterra anglicana di Elisabetta I Tudor non solo a sostegno dei cattolici ivi oppressi, ma anche per ottenere la supremazia commerciale sui mari.

I trattati di pace stipulati a conclusione delle guerre di religione dedicavano alle minoranze religiose specifiche disposizioni, che però prevedevano forme di tutela non paragonabili a quelle che oggi il diritto internazionale assicura in genere ai gruppi particolarmente vulnerabili. Le norme sulle minoranze religiose non avevano del resto scopi attinenti alla protezione dei diritti umani ma miravano piuttosto a risolvere la principale causa (o il principale pretesto) di conflitto tra gli Stati, con l'ulteriore obiettivo – certamente non secondario – di agevolare così lo sviluppo, il commercio e la crescita economica degli Stati interessati. È significativo che tali norme fossero inserite in trattati stipulati al termine di una guerra. È inoltre indicativo che esse si preoccupassero di tutelare soltanto le minoranze cristiane, escludendo le altre minoranze religiose che, secondo la concezione del diritto internazionale di quel periodo, non avrebbero potuto contribuire alla pace sociale ed economica ⁽²³⁾. Le

⁽²²⁾ In genere, le guerre di religione di età moderna si scatenavano quando lo Stato straniero 'spiritualmente' vicino alla minoranza religiosa perseguitata interveniva o cercava di intervenire nello Stato territoriale in favore di tale minoranza; in altre parole, lo Stato straniero effettuava o tentava di effettuare quello che un'autrice definisce come *religious intervention*, quasi a simboleggiare le analogie con l'istituto dell'intervento umanitario e con la dottrina – presuntivamente nuova e innovativa – della *responsibility to protect*: v. VON UNGERN-STERNBERG, *Religion and Religious Intervention*, in Fassbender, Peters (eds), *Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, 2012, p. 294 ss., in particolare p. 302 ss. In argomento, cfr. anche GREWE, *The Epochs of International Law*, Berlin/New York, 2000, pp. 177-181 (trad. inglese di *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Baden-Baden, 1984); CHESTERMAN, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, 2002, p. 7 ss.; DE CARVALHO, *Keeping the State: Religious Toleration in Early Modern France and the Role of the State in Minority Conflicts*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. I, 2003, p. 5 ss.; FOCARELLI, *Evoluzione storica e problemi attuali del diritto alla libertà religiosa*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 229 ss., pp. 231-232.

⁽²³⁾ In effetti, in epoca moderna, quella che sarebbe stata poi definita come 'pace e sicurezza internazionale' coincideva con la 'pace e sicurezza europea', poiché la Comunità internazionale di allora era notoriamente composta soltanto di Stati europei, al cui interno si trovavano quasi esclusivamente minoranze di comune matrice cristiana: v. GREWE, op. cit., pp. 141-161, 287-293; FASSBENDER, PETERS, *Introduction: Towards a Global History of International Law*, in *Oxford Handbook of the History of International Law*, cit., p. 1 ss., pp. 4-7; FOCARELLI, *Introduzione storica*, cit., pp. 166-168.

norme sulla tutela internazionale delle minoranze religiose si inquadravano dunque in una sorta di rudimentale ‘sistema di sicurezza collettiva’, e non in un altrettanto rudimentale ‘sistema di tutela internazionale dei diritti umani’ (24).

Nello specifico, il Trattato di Augusta del 1555 stabiliva il noto principio *cuius regio eius religio*, secondo cui i sudditi avevano l’obbligo di praticare la religione scelta dal sovrano che governava il loro Stato. Allo stesso tempo, però, tale Trattato concedeva alle minoranze religiose lo *ius migrandi*, cioè il diritto di emigrare verso uno Stato il cui sovrano professava la loro stessa fede; dal canto suo, il sovrano aveva l’obbligo di accogliere i ‘migranti religiosi’. Inoltre, in caso di cessioni territoriali, agli abitanti del territorio ceduto era consentito di continuare a praticare la loro religione, anche se diversa da quella del nuovo sovrano. Il Trattato di Augusta prevedeva quindi delle tutele minime a favore delle minoranze religiose, funzionali allo scopo di porre un primo argine alle guerre di religione (25).

Questa impostazione venne ripresa nei trattati di pace stipulati all’esito delle successive guerre di religione che imperversarono in Europa perlomeno fino al periodo della Rivoluzione francese. Per esempio, disposizioni simili a quelle sopra ricordate si rinvenivano nei due Trattati di Osnabrück e nel Trattato di Münster, che concorsero a dar forma alla c.d. Pace di Vestfalia del 1648 e a porre termine alla Guerra dei trent’anni (26). Negli anni seguenti, furono conclusi molti altri trattati comprendenti clausole espressamente dedicate alla tutela internazionale

(24) Cfr. TOSCANO, op. cit., p. 11 ss.; GREWE, op. cit., pp. 177-181; DE CARVALHO, op. cit., p. 8 ss.; FOCARELLI, *Evoluzione storica e problemi attuali*, cit., pp. 231-233; VON UNGERN-STERNBERG, op. cit., p. 302 ss.

(25) Il Trattato di Augusta fu stipulato il 25 settembre 1555 fra gli Stati del Sacro Romano Impero e venne poi convertito in legge imperiale dall’imperatore Ferdinando I d’Asburgo. In tema di minoranze religiose, esso riprendeva in parte il precedente Trattato di Passau, concluso il 15 agosto 1552 tra il precedente imperatore Carlo V d’Asburgo e l’elettore Maurizio di Sassonia. Le norme sulla tutela delle minoranze religiose contenute in questi trattati e nei trattati di epoca moderna di seguito citati sono riportate ed esaminate da TOSCANO, op. cit., p. 11 ss. Per ulteriori commenti su tali norme, oltre agli autori citati nella nota precedente, v. anche EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge, 1997, pp. 45-59, e NIJMAN, *Minorities and Majorities*, in *Oxford Handbook of the History of International Law*, cit., p. 95 ss., pp. 102-109.

(26) I due Trattati di Osnabrück furono stipulati il 15 maggio 1648, il primo tra la Francia e il Sacro Romano Impero e il secondo tra le Province Unite e la Spagna, mentre il Trattato di Münster fu concluso il 24 ottobre 1648 tra il Sacro Romano Impero e la Svezia. La c.d. Pace di Vestfalia fu completata dal Trattato dei Pirenei, stipulato il 7 novembre 1659 tra la Francia e la Spagna.

delle minoranze religiose, tra cui il Trattato di Oliva del 1660 ⁽²⁷⁾; il Trattato di Nimega del 1678 ⁽²⁸⁾; il Trattato di Ryswich del 1697 ⁽²⁹⁾; il Trattato di Utrecht del 1713 ⁽³⁰⁾; il Trattato di Varsavia del 1772 ⁽³¹⁾.

4. Segue: *e nella prima età contemporanea*

La questione delle minoranze religiose continuò ad avere rilievo anche nel sistema giuridico internazionale della prima parte dell'epoca contemporanea ⁽³²⁾. Le pertinenti norme internazionali prevedevano adesso tutele più ampie e assicuravano alcuni diritti civili e politici alle minoranze religiose. Ancora una volta, però, tali norme non erano effettivamente finalizzate a proteggere i diritti delle minoranze religiose ma miravano più che altro a prevenire nuove guerre di religione ⁽³³⁾.

Innanzitutto, specialmente durante la Restaurazione, la tutela internazionale delle minoranze religiose appariva funzionale alla salvaguardia di alcuni Stati europei plurinazionali e pluriconfessionali ⁽³⁴⁾. Come

⁽²⁷⁾ Il Trattato di Oliva fu stipulato il 3 maggio 1660 tra il Brandeburgo, la Polonia e la Svezia. Gli articoli 3 e 4 salvaguardavano le minoranze religiose dei vari territori di cui era previsto che la sovranità mutasse.

⁽²⁸⁾ Il Trattato di Nimega fu stipulato il 1° agosto 1678 tra la Francia e le Province Unite. L'art. 2 poneva la libertà di religione della minoranza cattolica residente nella città di Maastricht come condizione per la restituzione di questa città dalla Francia alle Province Unite.

⁽²⁹⁾ Il Trattato di Ryswich fu stipulato il 30 ottobre 1697 tra la Francia e il Sacro Romano Impero per sancire la restituzione all'Impero di alcune regioni in precedenza conquistate dalla Francia. L'art. 4 assicurava la libertà di religione delle minoranze residenti in queste regioni.

⁽³⁰⁾ Il Trattato di Utrecht fu stipulato l'11 aprile 1713 tra la Francia e il Regno Unito per suggellare i passaggi di sovranità sulla Baia di Hudson e sull'Acadia. L'art. 14 prevedeva la liberazione dei protestanti detenuti in Francia per motivi religiosi e la tutela delle minoranze cattoliche di origine francese presenti nel Regno Unito.

⁽³¹⁾ Il Trattato di Varsavia del 18 settembre 1772 è il primo dei tre c.d. Trattati sulla spartizione della Polonia stipulati tra l'Austria, la Prussia e la Russia. I tre trattati contenevano delle clausole con cui gli Stati contraenti si impegnavano a garantire la libertà di religione delle minoranze (perlopiù cattoliche) residenti nelle regioni polacche da essi acquisite.

⁽³²⁾ È risaputo che, secondo la tradizionale dottrina storica, l'età contemporanea avrebbe avuto inizio nel 1815, con la Restaurazione realizzata dal Congresso di Vienna dopo le campagne napoleoniche.

⁽³³⁾ Cfr. TOSCANO, op. cit., p. 18 ss.; NIJMAN, op. cit., pp. 109-111; VON UNGERN-STERNBERG, op. cit., pp. 311-314.

⁽³⁴⁾ Com'è noto, nel XIX secolo, gli Stati europei plurinazionali e pluriconfessionali erano principalmente Austria, Impero ottomano, Prussia (poi Germania) e Russia, cui si sarebbero presto aggiunti Paesi Bassi e Svizzera. Soprattutto gli imperi centrali furono costretti ad affrontare dei problemi legati anche alle minoranze nazionali presenti entro i loro confini:

emerge dal preambolo e dalle testimonianze sui lavori preparatori dell'Atto finale del Congresso di Vienna, l'eventuale repressione delle minoranze religiose o anche soltanto il mancato riconoscimento di alcuni diritti fondamentali a tali minoranze avrebbero potuto scatenare dei conflitti che, quantunque interni agli Stati, avrebbero potuto avere delle ripercussioni sul restaurato ordine europeo, soprattutto se fossero stati di un'intensità tale da condurre al crollo degli Stati interessati ⁽³⁵⁾. Così, l'Atto finale del Congresso di Vienna garantì i diritti civili e politici delle minoranze religiose presenti nei Paesi Bassi, i cui componenti poterono finanche ricoprire delle cariche pubbliche ⁽³⁶⁾; tutelò le minoranze di fede cattolica inglobate entro le nuove frontiere della Svizzera ⁽³⁷⁾; vietò ogni forma di discriminazione su base religiosa negli Stati tedeschi ⁽³⁸⁾.

Negli anni seguenti, sempre allo scopo di assicurare la pacifica coesistenza tra gli Stati, il rispetto delle minoranze religiose fu imposto agli Stati di nuova formazione in vista della loro 'ammissione' nella Comunità internazionale ⁽³⁹⁾. Per esempio, con il Trattato di Berlino del 1878 le neonate Romania e Serbia si impegnarono a tutelare le minoranze religiose residenti nei loro territori quale condizione per ottenere il riconoscimento da parte degli altri Stati ⁽⁴⁰⁾. Con il medesimo Trattato anche

v. SALERNO, *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai Trattati di pace dopo la Seconda guerra mondiale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 63 ss., pp. 64-80.

⁽³⁵⁾ L'Atto finale del Congresso di Vienna, stipulato il 9 giugno 1815, è consultabile online, nell'originaria versione in lingua francese, sul sito www.mjp.univ-perp.fr. Un'analitica ricostruzione dei lavori preparatori del Congresso di Vienna è invece offerta da WEBSTER, *The Congress of Vienna 1814-1815*, London, 1950; per quel che qui interessa, v. p. 98 ss.

⁽³⁶⁾ In particolare, la tutela delle minoranze religiose presenti nel nuovo Regno Unito dei Paesi Bassi era prevista nell'art. 2 del Protocollo di unione concluso il 21 luglio 1814 per sancire la fusione del Belgio, del Lussemburgo e delle Province Unite nel nuovo Regno. Il Protocollo fu poi annesso all'Atto finale del Congresso di Vienna.

⁽³⁷⁾ V. l'art. 77 dell'Atto finale del Congresso di Vienna. Inoltre, v. l'Allegato 12 del suddetto Atto, che definisce nei minimi dettagli i diritti degli abitanti di fede cattolica di alcuni piccoli territori ceduti alla Svizzera dal Regno di Sardegna, che aveva fortemente manifestato il timore che le tradizioni protestanti del Cantone ginevrino si risolvessero in atti di oppressione di quelle che sarebbero divenute minoranze cattoliche.

⁽³⁸⁾ V. l'art. 16 del Trattato di costituzione federativa della Germania, stipulato nella stessa data dell'Atto finale del Congresso di Vienna e a esso annesso.

⁽³⁹⁾ Nella prima età contemporanea, per ragioni fondamentalmente politiche ed economiche, la Comunità internazionale aveva subito una notevole evoluzione: non si trattava più di una Comunità chiusa ed esclusivamente europea ma di una Comunità ora aperta a tutte le 'nazioni civili', anche extraeuropee. V. GREWE, op. cit., p. 429 ss., specialmente pp. 440-458; FASSBENDER, PETERS, op. cit., pp. 4-7; FOCARELLI, *Introduzione storica*, cit., pp. 279-300.

⁽⁴⁰⁾ Il Trattato di Berlino venne stipulato all'esito del Congresso di Berlino, il 13 luglio 1878, tra Austria, Francia, Germania, Impero ottomano, Italia, Regno Unito e Russia, allo

l'Impero ottomano accettò degli obblighi in materia di protezione delle minoranze religiose, ottenendo in cambio di poter 'accedere' al consesso degli Stati europei ⁽⁴¹⁾.

In età moderna e nella prima parte dell'età contemporanea, oltre alle norme convenzionali finora ricordate, è forse esistita anche una norma consuetudinaria riguardante le minoranze religiose. Il suo esatto contenuto è difficilmente determinabile. Si può però ipotizzare che questa norma imponesse agli Stati quantomeno il divieto di eliminazione fisica e quello di assimilazione forzata delle minoranze religiose. In effetti, se si accedesse alla tesi secondo cui un ampio numero di norme convenzionali più o meno uniformi può essere inteso come indicativo di una consuetudine ⁽⁴²⁾, i trattati sopra citati sarebbero sufficienti a dimostrare un comportamento degli Stati moderni favorevole alla presunta norma

scopo di rettificare il precedente Trattato di Santo Stefano, concluso il 3 marzo 1878, alla fine della guerra tra l'Impero ottomano e la Russia. L'obbligo della Serbia di tutelare le minoranze religiose presenti entro i suoi confini era previsto nell'art. 35, mentre l'analogo obbligo della Romania era sancito nell'art. 44. Il Trattato di Berlino è consultabile *online*, nella versione originaria in lingua francese, sul sito www.mjp.univ-perp.fr, e in ALBIN, *Les grands traités politiques. Recueil des principaux textes diplomatiques de 1815 à 1914 avec des notices historiques et des notes*, Paris, 1923, pp. 204-228.

⁽⁴¹⁾ V. l'art. 62 del Trattato di Berlino. Per la verità, in precedenza gli Stati europei avevano stipulato diversi trattati con l'Impero ottomano, perlopiù di capitolazione, inclusi tra l'altro di clausole sulla libertà di religione (il primo e il più noto è forse il Trattato di capitolazione del 1535 con la Francia). Queste clausole però tutelavano soltanto i singoli individui di cittadinanza della controparte europea e di fede cristiana, rendendoli immuni dalla giurisdizione ottomana anche per eventuali reati religiosi, senza imporre all'Impero ottomano di rispettare in generale le numerose minoranze religiose (non solo cristiane) presenti nel suo vasto territorio. Per approfondimenti, v. TOSCANO, *op. cit.*, p. 24 ss., ed EVANS, *op. cit.*, pp. 59-74.

⁽⁴²⁾ Occorre comunque ricordare che la tesi sopra richiamata è ampiamente dibattuta in dottrina, scontrandosi con la tesi opposta che vede nei trattati delle 'eccezioni' poste al diritto internazionale consuetudinario vigente. Tra gli studi che illustrano gli argomenti alla base dell'una o dell'altra tesi, si segnalano BAXTER, *Multilateral Treaties as Evidence of Customary International Law*, in *British Year Book of International Law*, vol. XLI, 1965-1966, p. 275 ss.; ID., *Treaties and Custom*, in *Recueil des cours*, vol. 129, 1970, p. 27 ss.; FERRARI BRAVO, *Méthodes de recherche de la coutume internationale dans la pratique des États*, *ibidem*, vol. 192, 1986, p. 233 ss., specialmente p. 275 ss.; MENDELSON, *The Formation of Customary International Law*, *ibidem*, vol. 272, 1999, p. 155 ss., specialmente p. 294 ss.; DINSTEIN, *The Interaction between Customary International Law and Treaties*, *ibidem*, vol. 322, 2007, p. 243 ss.; JIA, *The Relations between Treaties and Custom*, in *Chinese Journal of International Law*, 2010, p. 81 ss. Il ruolo che in ogni caso i trattati hanno nella rilevazione della prassi consuetudinaria trova conferma nell'orientamento espresso dallo *special rapporteur* della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite sulla rilevazione della consuetudine: v. WOOD, *Second Report on Identification of Customary International Law*, UN Doc. A/CN.4/672 del 22 maggio 2014, pp. 24-25, par. 41, lett. e).

consuetudinaria sulla tutela internazionale delle minoranze religiose. Inoltre, poiché questi trattati si situano in un arco cronologico assai esteso (quasi quattro secoli), essi permetterebbero altresì di accertare la ripetizione nel tempo del suddetto comportamento. Infine, la diffusa convinzione che il maltrattamento delle minoranze religiose fosse causa di numerosi conflitti e che il mantenimento dell'ordine europeo passasse per la tutela internazionale di tali minoranze potrebbe corrispondere a una forma di *opinio necessitatis* degli Stati, poi sfociata in *opinio iuris*; si individuerrebbe così anche l'elemento psicologico dell'ipotizzata norma consuetudinaria.

5. *Le norme sulla tutela internazionale delle minoranze anche religiose nel periodo tra le due guerre mondiali*

La Prima guerra mondiale e il quasi contestuale crollo degli imperi europei determinarono la fissazione di nuovi confini, la nascita di nuovi Stati e quindi la formazione di nuove minoranze religiose. Ancor più che in passato, le vicende di tali minoranze avrebbero potuto turbare la pace da poco precariamente raggiunta. Era quindi inevitabile che il diritto internazionale se ne occupasse ⁽⁴³⁾.

Inizialmente, nel corso dei negoziati sul progetto di Patto della costituenda Società delle Nazioni, gli Stati Uniti proposero l'inserimento di una norma sulla cui base gli Stati membri o aspiranti tali si sarebbero impegnati a non discriminare in alcun modo i gruppi professanti una religione diversa da quella maggioritaria. La proposta statunitense venne trasfusa nell'art. 19 del terzo progetto di Patto. In seguito, tale norma venne riformulata nel senso di tutelare la libertà individuale di religione, anziché i gruppi religiosi minoritari, e inclusa nel rinumerato art. 21 del quarto progetto. Infine, il riferimento alla libertà di religione venne

⁽⁴³⁾ Sulla genesi e sugli obiettivi delle norme relative alla tutela internazionale delle minoranze emerse dopo la Prima guerra mondiale e sul funzionamento del sistema che, come di seguito si vedrà, venne costituito sulla base di queste norme sotto l'egida della Società delle Nazioni, v. le efficaci sintesi di EVANS, op. cit., p. 145 ss., e MEIJKNECHT, *Minority Protection System between World War I and World War II*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ottobre 2010, www.opil.oupilaw.com. Tra gli altri numerosi lavori in argomento, si ricordano SERENI, *Il diritto internazionale delle minoranze*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 461 ss. (parte prima); TOSCANO, op. cit., pp. 50-52, 71 ss.; DE AZCÁRATE, *La Société des Nations et la protection des minorités*, Genève, 1969, p. 18 ss.; ERMACORA, op. cit., p. 257 ss.; BARTSCH, *Le système de protection des minorités dans la Société des Nations*, in Liebig, Reszler (sous la direction de), *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne?*, Paris, 1993, p. 37 ss.

espunto dal progetto. Per un verso, la maggior parte degli Stati si era mostrata contraria alla tutela della generalità delle minoranze religiose che il Patto in corso di negoziazione, quale strumento a vocazione universale, avrebbe così assicurato. Per un altro verso, ci si era resi conto che le nuove minoranze non erano più soltanto religiose, ma anche culturali, linguistiche, nazionali ⁽⁴⁴⁾.

Bisognava dunque predisporre un complesso sistema di tutela internazionale delle minoranze, che tenesse conto non solo della dimensione religiosa, ma anche dell'identità culturale, della lingua e del sentimento nazionale delle minoranze. Inoltre, in ragione di quanto sopra esposto, occorre che tale sistema si fondasse non sulla formulazione di norme di portata generale né sulla stipulazione di una convenzione universale ⁽⁴⁵⁾ ma su strumenti diretti a regolamentare specificamente le situazioni locali passibili di costituire una minaccia all'ordine internazionale e alla pacifica coesistenza fra gli Stati.

Il nuovo sistema di tutela internazionale delle minoranze si sviluppò perciò attorno a una rete di trattati, complessivamente noti come 'trattati sulle minoranze', attraverso i quali i c.d. Stati minoritari assunsero degli obblighi, talvolta ben dettagliati, inerenti al rispetto dei diritti delle 'minoranze di lingua, razza e religione' stanziati sui loro territori ⁽⁴⁶⁾. Il primo di tali trattati, riguardante le minoranze presenti in Polonia ⁽⁴⁷⁾,

⁽⁴⁴⁾ Sulla proposta statunitense di inserire una disposizione sulla libertà di religione nel Patto della Società delle Nazioni, v. ampiamente SU, *Woodrow Wilson and the Origins of the International Law of Religious Freedom*, in *Journal of the History of International Law*, 2013, p. 235 ss. Sull'iter di tale proposta, v. anche EVANS, op. cit., p. 83 ss., ove sono riprodotti i testi dei rilevanti *draft articles* discussi in sede di negoziato. Inoltre, v. MEIJKNECHT, op. cit., paragrafi 3-5.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. SALERNO, *Le minoranze nazionali*, cit., pp. 80-91, il quale peraltro ricorda come alcune proposte riguardanti la negoziazione di un trattato universale sulle minoranze furono avanzate negli anni '20, soprattutto dalla Polonia, senza però destare alcun interesse presso gli altri Stati.

⁽⁴⁶⁾ Secondo TOSCANO, op. cit., p. 65, delle tutele poste a favore delle 'minoranze di lingua, razza e religione' – questa è l'espressione usualmente impiegata nei trattati sulle minoranze – avrebbero in realtà primariamente goduto le minoranze nazionali, che non si voleva però nominare per non dare una coloritura politica allo stesso sistema di tutela internazionale delle minoranze.

⁽⁴⁷⁾ Il Trattato sulle minoranze in Polonia fu stipulato a Versailles il 28 giugno 1919 tra la Polonia e le Potenze alleate (Francia, Italia, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti). Per la ricostruzione dei negoziati che condussero al Trattato e per il relativo commento, v. EVANS, op. cit., p. 104 ss. Questo Trattato e gli altri trattati sulle minoranze di seguito citati sono consultabili nel volume, curato dalla Società delle Nazioni, *Protection des minorités de langue, de race et de religion par la Société des Nations. Recueil des stipulations contenues dans les différents instruments internationaux actuellement en vigueur*, Genève, 1927.

rappresentò il modello dei successivi trattati sulle minoranze, quasi tutti redatti e firmati nel corso della Conferenza di pace successiva alla Prima guerra mondiale ⁽⁴⁸⁾. A un primo sguardo, le norme contenute in questi trattati sembravano collegarsi in qualche modo alla tutela internazionale dei diritti umani, all'epoca ancora in una fase embrionale. In realtà, come già accennato, l'obiettivo principale rimaneva quello di scongiurare ogni eventuale turbamento della pace e della sicurezza precariamente raggiunte, evitando che l'insoddisfazione delle minoranze destabilizzasse lo *status quo* delineatosi dopo la Prima guerra mondiale ⁽⁴⁹⁾.

In genere, i trattati sulle minoranze contenevano delle disposizioni preliminari sui diritti fondamentali, sull'uguaglianza di trattamento e sulla non discriminazione delle minoranze ⁽⁵⁰⁾, seguite da disposizioni

⁽⁴⁸⁾ I trattati sulle minoranze sono cinque, tutti stipulati dalle Potenze alleate con altri Stati individualmente considerati. Oltre al Trattato sulle minoranze in Polonia, citato nella nota precedente, si ricordano: il Trattato sulle minoranze nel Regno Unito di Serbia, Croazia e Slovenia concluso a Saint Germain-en-Laye il 10 settembre 1919; il Trattato sulle minoranze in Cecoslovacchia anch'esso concluso a Saint Germain-en-Laye il 10 settembre 1919; il Trattato sulle minoranze in Romania concluso a Parigi il 9 dicembre 1919; il Trattato sulle minoranze in Tracia concluso con la Grecia a Sèvres il 10 agosto 1920. A questi trattati, interamente dedicati alle minoranze, si aggiungono le clausole sulle minoranze inserite sia nei trattati di pace stipulati dopo la Prima guerra mondiale dalle Potenze alleate con singoli Stati sia in trattati di altra natura conclusi in quel periodo sotto gli auspici della Società delle Nazioni. Tra le prime, v. gli articoli 62-69 del Trattato di pace con l'Austria concluso a Saint Germain-en-Laye il 10 settembre 1919; gli articoli 49-57 del Trattato di pace con la Bulgaria concluso a Neuilly-sur-Seine il 27 novembre 1919; gli articoli 54-60 del Trattato di pace con l'Ungheria concluso al Trianon il 4 giugno 1920; gli articoli 37-45 del Trattato di pace con la Turchia concluso a Losanna il 24 luglio 1923. Tra le seconde, v. l'intera parte III della Convenzione sull'Alta Slesia conclusa a Ginevra il 15 maggio 1922 tra la Germania e la Polonia e l'art. 2 della Convenzione sul territorio di Memel conclusa a Parigi l'8 maggio 1924 tra le Potenze alleate e la Lituania, oltre agli articoli 26-27 dell'annesso a tale Convenzione. Infine, alcuni Stati effettuarono delle dichiarazioni unilaterali sulle minoranze presenti nei loro territori davanti al Consiglio della Società delle Nazioni, come per esempio: l'Albania il 2 ottobre 1921; l'Estonia il 17 settembre 1923; la Finlandia (limitatamente alle isole Åland) il 27 giugno 1921; l'Iraq il 19 maggio 1932; la Lettonia il 7 giugno 1923; la Lituania il 12 maggio 1922. Con l'espressione 'trattati sulle minoranze' d'ora in avanti ci si riferirà al complesso degli strumenti internazionali appena elencati. Per maggiori informazioni su tali strumenti, v. SERENI, *Il diritto internazionale*, cit., p. 461 ss.; TOSCANO, op. cit., pp. 71-76; BILDER, *Can Minorities Treaties Work?*, in *The Protection of Minorities*, cit., p. 59 ss., pp. 62-72; EVANS, op. cit., p. 125 ss.; MEIJKNECHT, op. cit., paragrafi 10-17.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. la dottrina citata *supra*, nota 43; in particolare, v. BARTSCH, op. cit., p. 39.

⁽⁵⁰⁾ Era anche talvolta previsto che lo Stato territoriale concedesse la cittadinanza ai membri delle minoranze stanziate al suo interno. Si favoriva così l'integrazione delle componenti minoritarie nello Stato territoriale. Su questi aspetti, cfr. SALERNO, *Le minoranze nazionali*, cit., pp. 80-83.

più precise sulle circostanze in cui occorreva invece trattare le minoranze diversamente dalla maggioranza ⁽⁵¹⁾. Per quel che qui più importa, i trattati sulle minoranze imponevano di solito allo Stato territoriale di concedere dei mezzi per il mantenimento dell'identità religiosa minoritaria, di garantire il diritto a praticare collettivamente la fede minoritaria, di permettere l'edificazione di strutture pubbliche per la celebrazione dei riti minoritari, di riconoscere le festività minoritarie, di consentire l'istituzione di enti caritatevoli e di scuole religiose. In questo modo, si tentava di evitare che le minoranze religiose subissero dei trattamenti svantaggiosi a opera o per l'indifferenza dei governi ⁽⁵²⁾.

Enfatizzando l'interesse dell'intera Comunità internazionale per la tutela delle minoranze ⁽⁵³⁾, gli Stati affidarono alla Società delle Nazioni la funzione di controllare il rispetto dei trattati sulle minoranze ⁽⁵⁴⁾. In particolare, la competenza a risolvere in via arbitrare le eventuali controversie interstatali riguardanti l'interpretazione e l'applicazione di questi trattati fu attribuita alla Corte permanente di giustizia internazionale ⁽⁵⁵⁾,

⁽⁵¹⁾ Si tratta per esempio delle norme sull'uso delle lingue minoritarie nelle scuole, negli uffici pubblici e nei processi.

⁽⁵²⁾ Secondo DE NOVA, *Protezione internazionale delle minoranze e diritti dell'uomo*, in *Diritto internazionale*, 1966, p. 3 ss., p. 6, le norme sopra citate in realtà agevolavano la trasformazione delle minoranze in raggruppamenti culturali o quasi folcloristici, privi quindi del sotteso carattere politico che solitamente innesca spinte centrifughe pericolose per lo Stato.

⁽⁵³⁾ V. la formula contenuta nell'art. 12, par. 1, del Trattato sulle minoranze in Polonia, ripresa negli altri trattati sulle minoranze, secondo cui le norme poste a tutela delle minoranze "constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations". GAZZINI, *The Protection of Minorities at the Origins of the Notion of Erga Omnes Obligations*, in *Les minorités et le droit*, cit., p. 13 ss., mette in luce quanto forte fosse l'interesse della Comunità internazionale di quel periodo per la tutela delle minoranze, tanto da individuare nel sistema di protezione delle minoranze istituito dopo la Prima guerra mondiale le basi che avrebbero in seguito contribuito allo sviluppo della nozione di 'obblighi erga omnes'.

⁽⁵⁴⁾ Per la descrizione delle procedure seguite in seno alla Società delle Nazioni per il controllo dell'adempimento dei trattati sulle minoranze, v. ROUCEK, *Procedure in Minorities Complaints*, in *American Journal of International Law*, 1929, p. 538 ss.; SERENI, *Il diritto internazionale delle minoranze*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1930, pp. 45 ss. (parte seconda), 153 ss. (parte terza e conclusioni); ID., *Problemi nuovi del diritto internazionale delle minoranze*, *ibidem*, 1931, p. 216 ss.; TOSCANO, op. cit., p. 159 ss.; MOSKOV, *La garantie internationale en droit des minorités*, Bruxelles, 1936, p. 79 ss. Per una sintesi di tali procedure, v. anche DE NOVA, op. cit., pp. 6-9, e BARTSCH, op. cit., pp. 41-46.

⁽⁵⁵⁾ La competenza obbligatoria della Corte permanente di giustizia internazionale rispetto a queste controversie era prevista dalle clausole compromissorie inserite nei trattati sulle minoranze. La Corte contribuì però allo sviluppo della tutela internazionale delle minoranze perlopiù con i pareri resi nell'esercizio della sua funzione consultiva. In tema, v. FEINBERG, *La juridiction de la Cour permanente de justice dans le système de la protection interna-*

alla quale qualsiasi Stato membro della Società delle Nazioni si sarebbe potuto rivolgere indipendentemente dalla sua partecipazione al rilevante trattato ⁽⁵⁶⁾. Inoltre, si conferì al Segretariato generale l'incarico di ricevere le petizioni che tutti gli Stati (anche non membri della Società delle Nazioni) e soprattutto le stesse minoranze avrebbero potuto presentare al Consiglio in merito a pretese violazioni dei trattati sulle minoranze; per la prima volta, fu quindi concessa alle minoranze la facoltà di agire direttamente in propria difesa davanti a un organo internazionale. Bisogna però precisare che il Consiglio avrebbe intrapreso l'esame di una petizione soltanto se almeno uno degli Stati in esso rappresentati ne avesse fatto espressa richiesta ⁽⁵⁷⁾.

Il sistema delle petizioni si rivelò sin da subito poco efficace, anche in ragione dei suoi esiti non vincolanti ⁽⁵⁸⁾. Inoltre, il Consiglio esaminò nel merito poche petizioni, benché ne avesse ricevute molte ⁽⁵⁹⁾. Per di più, le petizioni furono solitamente presentate da singoli membri delle minoranze, non in nome delle medesime ma a titolo personale; in effetti, le minoranze faticarono a organizzarsi e a individuare dei rappresentanti ⁽⁶⁰⁾.

tional des minorités, Paris, 1931; BRÖLMANN, *The PCIJ and International Rights of Individuals and Groups*, in Fitzmaurice, Tams, Merkouris (eds), *Legacies of the Permanent Court of International Justice*, Leiden/Boston, 2013, p. 123 ss., specialmente pp. 127-137; ZYBERI, *The International Court of Justice and the Rights of Peoples and Minorities*, in Tams, Sloan (eds), *The Development of International Law by the International Court of Justice*, Oxford, 2013, p. 327 ss., specialmente pp. 329-338.

⁽⁵⁶⁾ Il punto è enfatizzato da GAZZINI, op. cit., pp. 16-18, ancora una volta a sostegno dell'idea secondo cui il sistema di tutela internazionale delle minoranze creato dopo la Prima guerra mondiale avrebbe posto le basi per l'avvio della riflessione sull'esistenza di obblighi *erga omnes* nel diritto internazionale contemporaneo (v. anche *supra*, nota 53).

⁽⁵⁷⁾ Dopo aver ricevuto la petizione dal Segretariato, il Consiglio poteva essere attivato anche da uno Stato in esso rappresentato che non avesse interessi sostanziali propri da difendere ma che intendesse comunque contribuire alla tutela di un interesse collettivo: il punto è valorizzato da CASSESE, *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1971, pp. 22-24.

⁽⁵⁸⁾ L'esame di merito della petizione sarebbe stato condotto da un comitato composto di tre Stati rappresentati nel Consiglio (lo Stato che deteneva la presidenza di turno e altri due Stati da esso scelti) e si sarebbe concluso con una mera risposta fornita all'autore della petizione.

⁽⁵⁹⁾ Secondo i dati riportati da MEIJKNECHT, op. cit., par. 22, tra il 1919 e il 1939, il Consiglio ricevette 950 petizioni, di cui 758 vennero dichiarate non ammissibili. Fra le restanti 192 petizioni, il Consiglio decise di esaminarne nel merito soltanto 16.

⁽⁶⁰⁾ Si iniziava così a intravedere come l'antropocentrismo e l'individualismo, sviluppatisi nei secoli precedenti nelle società occidentali, avessero ormai travalicato persino il senso stesso di appartenenza a una minoranza, anche religiosa.

Dal canto loro, alcuni Stati minoritari avevano accettato malvolentieri di stipulare i trattati sulle minoranze che, in un clima di crescente nazionalismo, vennero sempre più percepiti come delle imposizioni provenienti dall'esterno; nello specifico, la chiara intenzione mostrata sin dal 1933 dalla Germania nazista di non ottemperare più agli obblighi previsti dalla Convenzione sull'Alta Slesia ⁽⁶¹⁾ nonché la denuncia del Trattato sulle minoranze effettuata dalla Polonia nel 1934 influirono sulla credibilità dell'intero sistema ⁽⁶²⁾.

6. *La mancanza di norme sulla tutela internazionale delle minoranze religiose negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale e nel periodo della Guerra fredda*

Il tema generale della protezione internazionale delle minoranze subì un netto ridimensionamento a partire dal Secondo dopoguerra. Il fallimento del sistema di tutela internazionale delle minoranze creato dopo la Prima guerra mondiale era evidente ⁽⁶³⁾. I trattati di pace stipulati alla fine della Seconda guerra mondiale non fecero alcun cenno a quel sistema né a una sua eventuale riforma. Anzi, nel 1950, il Segretariato generale delle Nazioni Unite dichiarò l'avvenuta estinzione per effetto della clausola *rebus sic stantibus* dei trattati su cui il sistema di tutela internazionale delle minoranze si era retto ⁽⁶⁴⁾. Non risulta che in seguito, durante gli anni

⁽⁶¹⁾ Era accaduto che un individuo appartenente alla minoranza ebraica presente nell'Alta Slesia tedesca avesse presentato una petizione al Segretariato generale della Società delle Nazioni contro la Germania. La petizione era stata poi discussa in seno al Consiglio, dove il ministro della propaganda nazista, Josef Goebbels, aveva dichiarato che la Germania non avrebbe più dato conto né alla Società delle Nazioni né all'umanità del trattamento riservato alle minoranze presenti sul suo territorio. Sulla vicenda, v. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, pp. 13-14.

⁽⁶²⁾ V. BILDER, op. cit., pp. 65-67, e SALERNO, *Le minoranze nazionali*, cit., pp. 91-92.

⁽⁶³⁾ V. NIJMAN, op. cit., pp. 113-116. Per una valutazione simile ma meno netta, v. BILDER, op. cit., p. 67.

⁽⁶⁴⁾ V. *Study of the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities*, UN Doc. E/CN.4/367 del 7 aprile 1950. Il Segretariato generale produsse tale studio in risposta alla richiesta, avanzata nel 1948 dal Consiglio economico e sociale, su invito della Commissione dei diritti umani, di verificare la continuità degli obblighi convenzionali assunti dagli Stati in tema di tutela internazionale delle minoranze all'epoca della Società delle Nazioni. Secondo il Segretariato generale, sarebbero sfuggiti all'estinzione soltanto il regime delle minoranze nelle Isole Åland e il Trattato di Losanna sulle minoranze in Turchia. Alcune critiche allo studio in oggetto sono mosse da CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, in *Recueil des cours*, vol. 134, 1971, p. 417 ss., p. 541 ss., e SALERNO, *Le minoranze nazionali*, cit., pp. 94-96. Cfr. anche i seguenti altri commenti: FRYDAS, *Validité des traités minoritaires conclus après*

della Guerra fredda ⁽⁶⁵⁾, siano stati istituiti altri sistemi internazionali di quel genere ⁽⁶⁶⁾; al più, gli Stati assicurarono delle tutele a certe minoranze linguistiche e nazionali nei loro rapporti bilaterali ⁽⁶⁷⁾.

Nel frattempo, le Nazioni Unite scelsero di non assumere la funzione di controllo in precedenza esercitata dalla Società delle Nazioni in materia di tutela internazionale delle minoranze ⁽⁶⁸⁾. Inoltre, nella risoluzione con cui l'Assemblea generale adottò la Dichiarazione universale dei diritti umani si suggerì che i problemi legati alla tutela internazionale delle minoranze fossero ricondotti da quel momento in avanti nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani ⁽⁶⁹⁾, dove però si

la première guerre mondiale, in *Revue hellénique de droit international*, 1952, p. 60 ss.; FEINBERG, *The Legal Validity of the Undertakings concerning Minorities and the Clausola Rebus Sic Stantibus*, in *Studies in Law - Scripta Hierosolymitana*, vol. V, 1958, p. 95 ss.; DE NOVA, op. cit., pp. 9-11.

⁽⁶⁵⁾ L'espressione 'Guerra fredda' è qui utilizzata nella sua accezione più ampia e indica quindi il periodo che va dalla fine della Seconda guerra mondiale, nel 1945, al crollo del Muro di Berlino, nel 1989. Cfr. GREWE, op. cit., pp. 639-643.

⁽⁶⁶⁾ Per la verità, la possibilità di negoziare un accordo di portata universale sulla tutela internazionale delle minoranze etniche, linguistiche e religiose venne a più riprese dibattuta in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, soprattutto quando una proposta dettata in proposito venne presentata dalla Polonia e dall'Ungheria nel 1989. Tuttavia, nessuna concreta azione fu mai intrapresa a tale fine. V. ROTH, *Towards a Minority Convention: Its Need and Content*, in *The Protection of Minorities*, cit., p. 83 ss.

⁽⁶⁷⁾ Si pensi in particolare all'Accordo per la salvaguardia del carattere etnico e per lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca in Alto Adige, stipulato tra Austria e Italia il 5 settembre 1946 e richiamato nell'art. 10, par. 2, del Trattato di pace con l'Italia del 10 febbraio 1947, di cui costituisce l'allegato IV. In questo Accordo, oltre ai diritti degli *abitanti* di lingua tedesca delle province di Bolzano e Trento, sono enunciati anche i diritti delle *minoranze* residenti nei summenzionati territori. In proposito, v. CONETTI, *L'Accordo De Gasperi-Gruber nel quadro dei trattati europei sulla condizione delle minoranze*, in *Atti del Convegno 'A cinquant'anni dall'Accordo De Gasperi-Gruber'*, Trento, 1993, p. 131 ss. Tra gli altri accordi bilaterali stipulati in quegli anni in materia di tutela delle minoranze, si ricordano: l'Accordo tra India e Pakistan dell'8 aprile 1950; l'Accordo tra Danimarca e Germania del 29 marzo 1955; il Trattato di Stato austriaco (con riferimento alle minoranze croate e slovene) del 15 maggio 1955; l'Accordo per Cipro del 19 febbraio 1959. In generale, sugli accordi bilaterali di tutela delle minoranze stipulati a partire dal Secondo dopoguerra, v. DE NOVA, op. cit., pp. 13-14; SALERNO, *Le minoranze nazionali*, cit., pp. 91-92; RONZITTI, *Le minoranze nel diritto internazionale: considerazioni generali*, in *Le minoranze etnico-linguistiche*, cit., p. 197 ss., p. 203.

⁽⁶⁸⁾ V. Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione 24 del 12 febbraio 1946, relativa al trasferimento delle funzioni, delle attività e dei beni della Società delle Nazioni alle Nazioni Unite, dove non è menzionato il controllo esercitato dalla Società delle Nazioni in tema di tutela internazionale delle minoranze tra le funzioni 'ereditate' dalle Nazioni Unite.

⁽⁶⁹⁾ L'intera sezione C della risoluzione 217 del 10 dicembre 1948, con cui l'Assemblea generale adottò la Dichiarazione universale dei diritti umani, è dedicata alle minoranze. Qui

promuoveva l'elaborazione di norme riguardanti gli individui appartenenti alle minoranze più che le minoranze complessivamente intese. Infatti, com'è noto, gli strumenti internazionali sui diritti umani conclusi negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale accolsero con poche eccezioni i caratteri dell'individualismo e dell'antropocentrismo propri della società eurocristiana. A ogni modo, la tutela internazionale delle minoranze fu sganciata dal fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ora perseguito principalmente attraverso l'azione delle Nazioni Unite ⁽⁷⁰⁾.

Per quel che specificamente interessa le minoranze religiose, la questione della loro tutela internazionale venne a maggior ragione abbandonata negli anni del Secondo dopoguerra e per tutto il periodo della Guerra fredda. In primo luogo, si ritenne che le minoranze religiose potessero beneficiare di una certa tutela per mezzo della libertà di religione adesso convenzionalmente assicurata ai singoli individui e, dunque, di riflesso, ai componenti di tali minoranze. In effetti, delle norme sulla libertà individuale di religione furono inserite nella maggior parte dei trattati sui diritti umani stipulati in quegli anni ⁽⁷¹⁾. Per lo stesso motivo, anche in dottrina il problema della tutela internazionale delle minoranze religiose fu giudicato sempre meno rilevante ⁽⁷²⁾.

si legge *inter alia* che l'Assemblea generale avrebbe promosso l'inserimento di una o più disposizioni specifiche sulla tutela degli individui membri delle minoranze nello strumento convenzionale sui diritti umani che gli Stati avrebbero presto negoziato sotto gli auspici delle Nazioni Unite. Si vedrà *infra*, par. 8, che questo auspicio si è poi concretizzato con la norma proclamata nell'art. 27 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. PUSTORINO, op. cit., pp. 268-271, e FOCARELLI, *Evoluzione storica e problemi attuali*, cit., p. 235. Secondo SACERDOTI, *New Developments in Group Consciousness and the International Protection of Minorities*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 647 ss., pp. 655-656, le Nazioni Unite vollero così evitare di fornire delle giustificazioni a eventuali interventi di uno Stato straniero nello Stato territoriale a protezione delle minoranze ivi maltrattate: tali interventi (che, come si è visto, erano realizzati frequentemente in passato) sarebbero stati contrari al principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati, che assunse particolare rilievo nel Secondo dopoguerra.

⁽⁷¹⁾ In merito alle attuali norme convenzionali sulla libertà individuale di religione e a proposito del rilievo di tali norme per la tutela delle minoranze religiose, v. *infra*, par. 8.

⁽⁷²⁾ Per esempio, TOMUSCHAT, op. cit., p. 970, riferendosi al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, scrisse che "one may openly daresay that religious communities are sufficiently safeguarded by art 18. Indeed, one fails to see what supplementary guarantee art 27 adds to the substance of art 18. All available evidence tends to show that the drafters resorted to a duplication simply because they felt that, within the context of a provision on minorities, religious communities should not be left out". Cfr. anche HENRARD, *Minorities, International Protection*, cit., par. 58, ed EVANS, op. cit., pp. 177-183.

Pare convincente, in secondo luogo, l'idea secondo cui le principali Potenze manifestarono nel corso della Guerra fredda la tendenza a sostituire l'ideologia alla religione come elemento di aggregazione e coesione interna; le grandi Potenze presumibilmente supponevano che la diffusione di un'ideologia dominante rendesse più omogenea la popolazione nazionale, assorbendo *inter alia* le diversità religiose ⁽⁷³⁾. Si può in effetti immaginare che, in quel periodo, forse, gli individui dessero prevalenza all'elemento ideologico rispetto a quello religioso e considerassero quindi come gruppo sociale prioritario di appartenenza quello statale e non quello religioso.

A partire dagli anni '60, infine, con l'accelerazione del processo di decolonizzazione, molti nuovi Stati si affacciarono sulla scena internazionale. Dopo l'indipendenza, soprattutto negli Stati del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale, certi partiti teocratici ebbero gioco facile a insediarsi al governo e a imporre una religione di Stato. Questi governi si servirono della religione come collante nazionale e tentarono di sopprimere ogni minoranza religiosa. È dunque comprensibile che essi si siano opposti alla formazione di norme internazionali specificamente dedicate alla tutela delle minoranze religiose. In altri Stati nati dalla decolonizzazione la religione non ebbe invece una posizione privilegiata né a livello nazionale né tra i fattori di definizione delle minoranze, che anzi a volte erano state create 'artificialmente' dalla *ex* madrepatria escogitando o enfatizzando delle supposte differenze etniche, spesso poi portate alle estreme conseguenze ⁽⁷⁴⁾. Tali Stati rimasero probabilmente indifferenti ai problemi legati alle minoranze religiose.

7. *Le persecuzioni delle minoranze religiose attualmente in corso*

Nell'attuale mondo globalizzato, la religione è tornata a essere uno dei principali elementi di identificazione dei gruppi minoritari. In molti

⁽⁷³⁾ Senza ambire in alcun modo ad approfondire in questa sede il complesso rapporto tra ideologia e religione sviluppatosi nel corso del Novecento, ci si limita a rinviare a KEPEL, *La revanche de Dieu. Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde*, Paris, 1991, pp. 14-27, e HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York/London/Toronto/Sydney, 1996, rist. 2003, pp. 95-101. V. anche ELIOT, *Idea of a Christian Society*, New York, 1940, p. 64, il quale già durante la Seconda guerra mondiale ammoniva che "if you have not God [...], you should pay your respects to Hitler and Stalin".

⁽⁷⁴⁾ È significativo il caso del Ruanda, dove le differenze tra i gruppi etnici hutu e tutsi, ideate ed enfatizzate dal Belgio in epoca coloniale per meglio governare i popoli di quel territorio, sfociarono in numerosi scontri negli anni della Guerra fredda e culminarono poi nel genocidio del 1994, in cui il fattore religioso non ebbe rilievo.

Stati sono dunque emerse o riemerse delle minoranze religiose, così definite in quanto composte di individui che si differenziano dal resto della popolazione nazionale soltanto per la religione praticata. Come si è accennato nell'introduzione, nei confronti di alcune fra tali minoranze sono oggi in atto gravi persecuzioni.

Si possono innanzitutto ricordare gli efferati maltrattamenti che i rohingya subiscono in Myanmar. I rohingya (musulmani) sono un esempio di minoranza che si distingue dalla maggioranza della popolazione birmana (buddhista) per la religione professata, che li accomuna alla popolazione del vicino Bangladesh, i cui rapporti con il Myanmar stanno peraltro diventando sempre più tesi ⁽⁷⁵⁾. La situazione è talmente grave che l'Ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale ha configurato la commissione di crimini internazionali da parte di alcuni organi statali birmani a danno dei rohingya, ottenendo una pronuncia della Pre-Trial Chamber favorevole alla giurisdizione della Corte ⁽⁷⁶⁾. L'estrema

⁽⁷⁵⁾ A partire dagli anni '50, una minoranza musulmana del Myanmar iniziò a definirsi con il nome di 'rohingya' per distinguersi dal resto della popolazione birmana, di fede buddhista. Ormai diffuso e utilizzato anche in seno alle Nazioni Unite, il termine 'rohingya' non è riconosciuto dal Myanmar, che non ammette l'esistenza della minoranza religiosa cui esso si riferisce, qualificandone i componenti alla stregua di immigrati clandestini provenienti dal Bangladesh, che parlerebbero appunto bengalese. In realtà, l'infondatezza di tale tesi è dimostrata: i rohingya sono indigeni della regione birmana di Rakhine e il loro idioma è un dialetto birmano soltanto in parte influenzato dal bengalese. Si stima che oggi in Myanmar circa un milione di rohingya subisca gravi violazioni dei diritti umani. Soprattutto dopo aver perso la cittadinanza birmana, i rohingya sono divenuti vittime di tortura, detenzione arbitraria, stupri e altre violenze, oltre a essere stati privati della libertà di movimento e di accesso a cibo, acqua potabile, servizi igienico-sanitari, cure mediche, opportunità di lavoro e istruzione. V. i *Rohingya Humanitarian Crisis Responses* dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni, continuamente aggiornati sul sito www.iom.int, e il recente documento della Commissione europea, *The Rohingya Crisis*, di giugno 2018, consultabile sul sito www.ec.europa.eu. Tra i rapporti pubblicati dalle organizzazioni non governative, si segnala quello di Human Rights Watch, *Massacre by the River*, del 19 dicembre 2017, disponibile sul sito www.hrw.org. In dottrina, v. SHAH, *Assessing the Atrocities: Early Indications of Potential International Crimes Stemming from the 2017 Rohingya Humanitarian Crisis*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 2017-2018, p. 181 ss.

⁽⁷⁶⁾ V. Corte penale internazionale, Ufficio del Procuratore, *Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute*, ICC-RoC46(3)-01/18-1 del 9 aprile 2018; Pre-Trial Chamber I, *Decision on the "Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute"*, ICC-RoC46(3)-01/18 del 6 settembre 2018. In estrema sintesi, secondo la Pre-Trial Chamber I, pronunciata a maggioranza, la Corte può innanzitutto esercitare la sua giurisdizione, in base all'art. 12, par. 2, lett. a), dello Statuto di Roma, rispetto al crimine di deportazione dei rohingya dal Myanmar (Stato non parte dello Statuto di Roma) al Bangladesh (Stato parte dello Statuto di Roma), poiché un elemento di tale crimine (l'attraversamento di un confine) coinvolge il territorio del Bangladesh, nonostante i fatti si

gravità dei fatti è stata poi confermata da una Commissione d'inchiesta delle Nazioni Unite ⁽⁷⁷⁾, cosa che ha recentemente condotto alla proposta di istituzione di un Meccanismo indipendente di raccolta delle prove dei suddetti crimini internazionali ⁽⁷⁸⁾. Nel momento in cui si scrive, la situazione appare in generale molto critica e suscettibile di subire delle significative e rapide evoluzioni ⁽⁷⁹⁾.

verifichino prevalentemente in Myanmar. La Corte può inoltre avere giurisdizione per ogni altro crimine contro l'umanità, tra cui soprattutto il crimine di persecuzione di un gruppo minoritario. Tra i commenti di recente apparsi *online*, v. HELLER, *The ICC Has Jurisdiction over One Form of Genocide in the Rohingya Situation*, in *Opinio Juris*, settembre 2018, www.opiniojuris.org, e DIJKSTAL, *Victim Rights and the ICC Pre-Trial Chamber's Decision on the Jurisdiction of the Court over the Crime of Deportation Against the Rohingya People*, in *ASIL Insights*, novembre 2018, www.asil.org. Per le questioni procedurali sollevate dalla richiesta del Procuratore, per la prima volta basata sull'art. 19, par. 3, dello Statuto di Roma, v. VAGIAS, *The Prosecutor's Request Concerning the Rohingya Deportation to Bangladesh: Certain Procedural Questions*, in *Leiden Journal of International Law*, 2018, p. 981 ss.

⁽⁷⁷⁾ V. *Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, UN Doc. A/HRC/39/64 del 18 settembre 2018. Nel lungo rapporto della Missione d'inchiesta (che comunque non ha potuto operare direttamente sul territorio, dal momento che il Myanmar non ne ha concesso l'ingresso entro i suoi confini) si legge che organi statali birmani commettono crimini contro l'umanità di vario genere contro la minoranza dei rohingya e si riscontrano anche "factors allowing the inference of genocidal intent". Oltre a raccomandare al Consiglio dei diritti umani e all'Assemblea generale l'istituzione di un Meccanismo indipendente per la raccolta delle prove dei crimini internazionali commessi in Myanmar (cosa peraltro effettivamente presa in considerazione, come riferito nella nota seguente), nel rapporto si esorta il Consiglio di sicurezza a riferire la situazione alla Corte penale internazionale o a creare un tribunale penale internazionale *ad hoc*. Il Myanmar ha naturalmente rigettato il rapporto. Per un primo commento su questo rapporto, v. PILLAI, *Renewed Impetus for Accountability: Implications of the Myanmar Fact-Finding Mission Report*, in *Opinio Juris*, settembre 2018, www.opiniojuris.org.

⁽⁷⁸⁾ V. *Situation of Human Rights of Rohingya Muslims and Other Minorities in Myanmar*, UN Doc. A/HRC/39/L.22 del 25 settembre 2018, specialmente paragrafi 22-23. Se confermato dall'Assemblea generale, il Meccanismo indipendente dovrà raccogliere, verificare, preservare ed esaminare le prove dei più gravi crimini internazionali e delle violazioni del diritto internazionale commesse in Myanmar a partire dal marzo 2011, a uso dei giudici interni, della Corte penale internazionale o di eventuali tribunali penali internazionali *ad hoc*. Per maggiori dettagli, v. LEVINA MAHNAD, *An Independent Mechanism for Myanmar: A Turning Point in the Pursuit of Accountability for International Crimes*, in *EJIL Talk!*, ottobre 2018, www.ejiltalk.org. Si tratta, in sostanza, di un Meccanismo che si ispira a quello istituito per la Siria (sul quale, v. PAPA, *L'iniziativa dell'Assemblea generale dell'ONU di istituire un 'meccanismo' di sostegno nelle indagini sui crimini internazionali commessi in Siria a partire da marzo 2011*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 827 ss.).

⁽⁷⁹⁾ In particolare, alcuni Stati hanno qualificato le azioni poste in essere dal Myanmar contro i rohingya alla stregua di atti di genocidio. Per esempio, v. la risoluzione del Parlamento del Canada (*House of Commons Declares Myanmar Treatment of Rohingya a Genocide*, in *The Globe and Mail*, 20 settembre 2018, www.theglobeandmail.com) e le dichiarazioni dei

Sono inoltre note le atrocità commesse fino a poco tempo fa dal gruppo armato dell'ISIS nei confronti della minoranza religiosa degli yazidi, stanziata nel nord dell'Iraq ⁽⁸⁰⁾. È analogamente risaputo che gli sciiti costituiscono delle minoranze religiose oppresse negli Stati a maggioranza sunnita e viceversa ⁽⁸¹⁾. I maltrattamenti cui sono sottoposte, da ormai diversi anni, le minoranze cattoliche che vivono in certe aree della

Presidenti di Francia (*Emmanuel Macron qualifie la situation en Birmanie de 'génocide'*, in *Le monde*, 21 settembre 2018, www.lemonde.fr) e Turchia (*Erdogan Accuses Myanmar of Genocide as Thousands of Rohingya Flee to Bangladesh*, in *The Guardian*, 2 settembre 2018, www.theguardian.com). Del resto, riferimenti in tal senso si trovano già in un precedente rapporto del Rappresentante speciale delle Nazioni Unite per la situazione dei diritti umani in Myanmar (v. *Situation of Human Rights in Myanmar*, UN Doc. A/73/332 del 20 agosto 2018; v. anche *Statement by Ms. Yanghee Lee, Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar at the 37th Session of the Human Rights Council* del 12 marzo 2018, reperibile al sito www.ohchr.org). Sembra peraltro che Canada, Francia e Irlanda potrebbero valutare l'ipotesi di presentare un ricorso contro il Myanmar anche davanti alla Corte internazionale di giustizia per violazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e punizione del crimine di genocidio del 9 dicembre 1948, in base all'art. IX della medesima Convenzione: v. BECKER, *The Situation of the Rohingya: Is There a Role for the International Court of Justice?*, in *EJIL Talk!*, novembre 2018, www.ejiltalk.org. Inoltre, HELLER, op. cit., sostiene che anche la Corte penale internazionale dovrebbe esercitare la sua giurisdizione rispetto al crimine di genocidio, perlomeno nella forma prevista dall'art. 6, lett. c), dello Statuto di Roma.

⁽⁸⁰⁾ Gli yazidi costituiscono sicuramente una minoranza religiosa, mentre invece non è certo se essi siano anche una minoranza etnica. Invero, si tende perlopiù ad associare gli yazidi all'etnia curda e quindi a considerarli come una minoranza esclusivamente religiosa. In questa sede, si adotta quest'ultima prospettiva. Sugli yazidi e sulla loro oppressione da parte dell'ISIS, v. ampiamente MANCINI, *La furia dell'ISIS contro le minoranze etniche e religiose: il genocidio degli yazidi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 619 ss., cui si rinvia anche per l'ampia documentazione citata e per l'ulteriore bibliografia. L'autrice mette in rilievo come la persecuzione degli yazidi da parte dell'ISIS integri gli estremi del genocidio e concorra a configurare l'ISIS come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

⁽⁸¹⁾ La situazione di oppressione degli sciiti negli Stati a maggioranza sunnita e viceversa dipende in parte dal clima ostile che da tempo contraddistingue le relazioni tra il mondo arabo, composto di Stati prevalentemente sunniti, e l'Iran, il maggiore Stato sciita oggi esistente. Per esempio, si possono ricordare le condizioni delle minoranze sciite in Iraq (v. STRIKA, *Gli sciiti in Iraq. Storia, problemi e prospettive*, in *Affari sociali internazionali*, 2004, p. 23 ss.) e in Pakistan (v. HUSAIN, *Simmering Shia Genocide in Pakistan: Early Warning and Action*, in *Human Rights and Globalization Law Review*, 2016, p. 3 ss.). Per un inquadramento più ampio del trattamento riservato alle minoranze religiose negli Stati musulmani, v. REHMAN, *Accommodating Religious Identities in an Islamic State: International Law, Freedom of Religion, and the Rights of Religious Minorities*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000, p. 139 ss. Sulla libertà individuale di religione negli Stati musulmani, v. i capitoli di GERVASI, *La libertà religiosa nelle regioni africana e asiatica tra universalismo e relativismo culturale*, e FRANCESCHI, *La libertà religiosa nei Paesi islamici dell'Africa mediterranea fra democrazia, secolarizzazione e shari'a*, in questo volume.

Repubblica Centrafricana sono forse meno conosciuti ⁽⁸²⁾. Vi sono poi i casi delle 'minoranze nelle minoranze', come quello della minoranza iugura o yugur, che appartiene alla più vasta minoranza etnico-linguistica uigura, stanziata in Cina, da cui si differenzia soltanto per la religione professata (buddhismo misto a sciamanesimo in luogo dell'islam): gli iuguri o yugur sono fortemente discriminati per motivi religiosi non solo dalle autorità cinesi, ma anche dagli stessi uiguri ⁽⁸³⁾. Gli esempi potrebbero continuare. In aggiunta, in questo contesto bisognerebbe forse citare anche le minoranze c.d. non autoctone che, a seguito dei fenomeni migratori, si sono formate soprattutto negli ultimi decenni negli Stati occidentali ⁽⁸⁴⁾; tali minoranze sono spesso causa di tensione sociale in ragione della religione professata ⁽⁸⁵⁾.

8. *La tutela delle minoranze religiose nel diritto internazionale contemporaneo*

Nonostante oggi le minoranze religiose siano spesso perseguitate, delle norme internazionali espressamente dedicate alla loro tutela conti-

⁽⁸²⁾ Dietro i maltrattamenti delle minoranze cattoliche centroafricane si cela il conflitto latente tra Francia e Cina per il controllo delle risorse minerarie del Paese africano, che si trovano in massima parte sotto la superficie di aree popolate principalmente da cattolici. In proposito, v. KANE, *Interreligious Violence in the Central African Republic. An Analysis of the Causes and Implications*, in *African Security Review*, 2014, p. 312 ss., e il reportage di BELLOCCO, *Viaggio nella Repubblica Centrafricana, dove cristiani e musulmani si uccidono ogni giorno*, in *L'Espresso*, 29 giugno 2015.

⁽⁸³⁾ Gli iuguri o yugur, al pari degli uiguri, hanno discendenza turco-mongola, sono turcofoni e risiedono prevalentemente nella regione 'autonoma' cinese dello Xinjiang e nella provincia di Gansu. In proposito, v. RUDELSON, *Oasis Identities. Uyghur Nationalism Along China's Silk Road*, New York, 1997, pp. 17-38.

⁽⁸⁴⁾ In origine, si dubitava che il concetto di 'minoranza' potesse includere anche i gruppi minoritari non autoctoni formati soprattutto di immigrati: v. SOHN, *The Rights of Minorities*, in Henkin (ed.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 1981, p. 270 ss., pp. 275, 281-282. In seguito, però, si è affermata la tendenza a equiparare le minoranze c.d. non autoctone a quelle c.d. storiche: v., *inter alios*, SALLERNO, *Sulla tutela internazionale dell'identità culturale delle minoranze straniere*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 257 ss., specialmente p. 275 ss.; WOLFRUM, 'New Minorities' as a Result of Migration, in Brölmann, Lefeber, Zieck (eds), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht, 1993, p. 153 ss., specialmente pp. 163-166; CONETTI, *Rifugiati e minoranze*, in Bartole, Olivetti Rason, Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, p. 71 ss.; EIDE, *The Rights of 'Old' versus 'New' Minorities*, in *European Yearbook on Minority Issues*, vol. II, 2004, p. 365 ss.

⁽⁸⁵⁾ Le minoranze c.d. non autoctone sono causa di tensione sociale soprattutto quando la loro religione è quella musulmana. Per esempio, rispetto al Regno Unito, v. REHMAN, *Islam-*

nuano a mancare, come negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale e nel periodo della Guerra fredda. In particolare, le norme internazionali convenzionali di epoca moderna sulle minoranze religiose non sono naturalmente più in vigore. Si è già ricordato che pure i trattati sulle minoranze del primo dopoguerra sono stati in seguito dichiarati estinti⁽⁸⁶⁾. Inoltre, non ha avuto alcun esito la proposta di negoziare una convenzione universale sulle minoranze, anche religiose, avanzata nel 1989⁽⁸⁷⁾. Attualmente, l'unica norma convenzionale che offre una specifica tutela alle minoranze religiose è l'art. 12, par. 5, della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁽⁸⁸⁾. Non sembra possibile rilevare l'esistenza di altre norme sulle minoranze religiose nemmeno nel diritto internazionale generale⁽⁸⁹⁾. Peraltro, se anche una norma consuetudinaria sugli aspetti generali della tutela internazionale delle minoranze religiose si fosse effettivamente formata in epoca moderna⁽⁹⁰⁾, plausibilmente essa oggi non esisterebbe più.

In assenza di norme specifiche sulle minoranze religiose nel diritto internazionale contemporaneo, certe forme di tutela nei confronti di tali minoranze possono comunque *indirettamente* trarsi da altre norme internazionali oggi in vigore, anche se con alcuni limiti, tra i quali due appaiono evidenti. In primo luogo, pure in considerazione del carattere indiretto di tale tutela, le minoranze religiose non hanno alcuna opportunità di agire in propria difesa davanti a organi internazionali⁽⁹¹⁾, a

ophobia after 9/11: International Terrorism, Sharia and Muslim Minorities in Europe. The Case of the United Kingdom, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. III, 2005, p. 217 ss.

⁽⁸⁶⁾ V. *supra*, par. 6, in particolare nota 64.

⁽⁸⁷⁾ V. *supra*, nota 66.

⁽⁸⁸⁾ L'art. 12, par. 5, della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli recita che "[t]he mass expulsion of non-nationals shall be prohibited. Mass expulsion shall be that which is aimed at national, racial, ethnic or religious groups". Ancorché l'art. 12, par. 5, non citi espressamente i gruppi religiosi *minoritari*, esso può comunque interpretarsi nel senso di vietare anche l'espulsione di massa delle minoranze religiose: v. SOREL, *Article 12*, in Kamto (sous la direction de), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2011, p. 296 ss., pp. 306-307.

⁽⁸⁹⁾ Anzi, RONZITTI, op. cit., pp. 203-206, ed HENRARD, *Minorities, International Protection*, cit., par. 34, sostengono che nel panorama del diritto internazionale contemporaneo non vi sia alcuna norma consuetudinaria sulla tutela delle minoranze in generale, negando quindi anche l'eventuale natura consuetudinaria della norma enunciata nell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici (su cui ci si soffermerà più avanti nel testo di questo paragrafo).

⁽⁹⁰⁾ In merito alla norma consuetudinaria sulle minoranze religiose eventualmente formata in epoca moderna, v. *supra*, par. 4, *in fine*.

⁽⁹¹⁾ Da un certo punto di vista, si evita così l'eventualità che un'intera minoranza in certi contesti, anche istituzionalizzati, possa operare per salvaguardare i propri interessi a detrimento della maggioranza: v. SOHN, *The Rights of Minorities*, cit., pp. 274-275.

differenza di quanto invece accadeva all'epoca della Società delle Nazioni ⁽⁹²⁾. In secondo luogo, le norme che oggi indirettamente tutelano le minoranze religiose si situano tutte nel contesto della protezione internazionale dei diritti umani. Pertanto, non sembra che esse riescano a perseguire anche l'obiettivo di evitare i turbamenti della pace e della sicurezza internazionale cui le persecuzioni delle minoranze religiose spesso conducono, come peraltro osservato in riferimento ai casi menzionati nel paragrafo precedente.

Tra le norme internazionali che oggi indirettamente tutelano le minoranze religiose possono innanzitutto citarsi quelle sui diritti degli individui facenti parte di una minoranza, dove il termine 'minoranza' è inteso nella sua accezione più onnicomprensiva, inclusiva quindi del fattore religioso ⁽⁹³⁾. Pur riguardando i singoli membri delle minoranze, tali norme offrono delle tutele che si riflettono sulle minoranze stesse, anche religiose. Una simile conclusione si desume per esempio dalla lettura dell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici, che costituisce la più nota disposizione oggi in vigore in materia. Secondo l'art. 27, "[i]n those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language". Pur assestandosi su un'interpretazione letterale dell'art. 27, non se ne potrebbe negare il sotteso obiettivo di preservare il patrimonio comune (e quindi anche religioso) delle minoranze in sé ⁽⁹⁴⁾. L'impostazione dell'art. 27 è

⁽⁹²⁾ V. *supra*, par. 5.

⁽⁹³⁾ È bene rimarcare ulteriormente che tali norme non si riferiscono alle minoranze in quanto tali ma ai singoli individui che vi appartengono; esse dunque adottano una prospettiva diversa dalle norme che erano contenute nei trattati sulle minoranze stipulati sotto l'egida della Società delle Nazioni, dove si prevedevano delle tutele a beneficio delle minoranze complessivamente intese. Il cambio di prospettiva è una conseguenza dell'impostazione basata sull'individualismo di stampo eurocristiano, affermata nella protezione internazionale dei diritti umani soprattutto a partire dal secondo dopoguerra. In proposito, v. quanto già accennato *supra*, par. 6.

⁽⁹⁴⁾ Per un'interpretazione di questa disposizione nel senso indicato nel testo, v. Comitato dei diritti umani, *Kitok c. Svezia*, comunicazione n. 197/1985, rapporto del 27 luglio 1988, e *Chief Bernard Ominayak e The Lubicon Lake Band c. Canada*, comunicazione n. 167/1984, rapporto del 26 marzo 1990, cui si ricollegano altre successive pronunce del Comitato. Del resto, come confermato dalla dottrina, l'art. 27 offre alle persone appartenenti alle minoranze una tutela che si estrinseca nell'attuazione collettiva dei loro diritti; in altri termini, gli individui singolarmente sono i beneficiari di diritti il cui esercizio avviene però collettivamente e di cui in ultima analisi gode il gruppo minoritario nel suo insieme. In tal senso v. STARACE, *Linee di sviluppo del diritto internazionale in materia di protezione delle minoranze*,

stata peraltro recepita sia in altre disposizioni convenzionali inerenti alle minoranze ⁽⁹⁵⁾ sia in alcuni atti internazionali non vincolanti anch'essi relativi alle minoranze ⁽⁹⁶⁾.

Certe norme contenute nei trattati sui diritti umani e riguardanti specifici diritti possono pure tutelare indirettamente le minoranze religiose. È immediato il riferimento alle norme che sanciscono la libertà di religione ⁽⁹⁷⁾. Tali norme prevedono la libertà *individuale* di religione ma,

in *Minoranze, laicità, fattore religioso*, cit., p. 6 ss.; TANCREDI, op. cit., p. 243; PUSTORINO, op. cit., pp. 265-266. Addirittura, in considerazione del passaggio in cui l'art. 27 prevede che i membri delle minoranze eserciteranno i loro diritti "in community with the other members of their groups", un autore suggerisce che questo articolo sia inteso come fonte da cui far scaturire una duplice tutela, a vantaggio sia degli individui appartenenti alle minoranze sia delle minoranze in quanto tali. Così, CAPOTORTI, *Are Minorities Entitled*, cit., pp. 353-354; ID., *Il regime delle minoranze*, cit., pp. 109-110; per un'opinione simile, v. HENRARD, *Minorities, International Protection*, cit., par. 59.

⁽⁹⁵⁾ Tra le disposizioni convenzionali che, tutelando i singoli membri dei gruppi minoritari, rilevano per le stesse minoranze (anche religiose), si ricordano: l'art. 30 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino del 20 novembre 1989; l'art. 21 della Convenzione della Comunità degli Stati indipendenti sui diritti umani e le libertà fondamentali del 26 maggio 1995; l'art. 25 della Carta araba dei diritti umani del 22 maggio 2004. Anche la struttura generale della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulla protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995 si basa sull'esempio dell'art. 27 del Patto; peraltro, sebbene tale Convenzione chiaramente individui le minoranze in base al criterio della nazionalità, essa fa comunque espresso riferimento alle minoranze religiose nell'art. 5, par. 1. Infine, l'impostazione dell'art. 27 del Patto è ripresa dalle norme sulla tutela delle reciproche minoranze contenute in alcuni trattati bilaterali di amicizia stipulati in Europa dopo la fine della Guerra fredda; per esempio, v. l'art. 20 del Trattato sulle relazioni di buon vicinato e sulla cooperazione amichevole stipulato tra Germania e Polonia il 17 giugno 1991, per la cui traduzione ufficiale in inglese, v. *UN Treaty Series*, vol. 1708, 1993, p. 501 ss.

⁽⁹⁶⁾ Tra gli atti internazionali non vincolanti riguardanti le minoranze, si ricorda principalmente la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione 47/135 del 18 dicembre 1992). La maggior parte degli articoli della Dichiarazione citano dei diritti di cui dovrebbero godere le persone appartenenti alle minoranze, anche religiose. I pochi articoli che promuovono invece dei diritti direttamente a favore delle minoranze sono comunque costellati di clausole quali 'where possible' o 'where appropriate' e usano perlopiù il verbo esortativo 'should', in luogo del modale 'shall', subordinando quindi il rispetto da parte degli Stati dei diritti delle minoranze unitariamente intese a condizioni perlopiù dipendenti dalla volontà degli Stati stessi.

⁽⁹⁷⁾ V. soprattutto l'art. 18 del Patto sui diritti civili e politici; l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; l'art. 12 della Convenzione americana dei diritti umani; l'art. 8 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; l'art. 30 della Carta araba dei diritti umani; l'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (per un esame di tali disposizioni, v. rispettivamente i contributi in questo volume di PAPA, *La tutela della libertà religiosa nel sistema delle Nazioni Unite: quadro normativo e meccanismi di controllo*; ASTA, *Alcune riflessioni sulla libertà religiosa nei sistemi europeo e interamericano di tutela dei diritti*

in qualche modo, tutelano anche le minoranze religiose, almeno nella misura in cui tutte le persone che compongono queste minoranze ne beneficiano, ancorché singolarmente⁽⁹⁸⁾. Lo stesso vale per altre norme generalmente contenute nei trattati sui diritti umani, come per esempio quelle sul divieto di discriminazione rispetto al godimento dei diritti proclamati in quegli stessi trattati e talvolta anche negli ordinamenti interni degli Stati parti⁽⁹⁹⁾. Dal momento che di solito si proibiscono le discriminazioni tra individui fondate *inter alia* su motivi religiosi, ancora una volta le minoranze religiose trovano tutela in conseguenza della protezione assicurata alle persone che le compongono⁽¹⁰⁰⁾.

Assumono una certa importanza anche le norme sui diritti culturali, anch'essi talvolta enunciati nei trattati sui diritti umani. Poiché i caratteri

umani; GERVAZI, op. cit.; MIGNOLLI, *Eredità e libertà. Il ruolo della libertà religiosa nel diritto dell'Unione europea*). A tali disposizioni si aggiungono quelle sulla libertà individuale di religione contenute nei trattati che tutelano certi gruppi particolarmente vulnerabili, come l'art. 1, lett. a), della Convenzione n. 111 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul divieto di discriminazione dei lavoratori del 25 giugno 1958; l'art. 5, lett. d), punto (vii), della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965; l'art. 14 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino del 20 novembre 1989; l'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie del 18 dicembre 1990.

⁽⁹⁸⁾ Sulla tutela internazionale delle minoranze religiose attraverso le norme internazionali sulla libertà individuale di religione, oltre a quanto già accennato *supra*, par. 6, v. HENRARD, *Minority Specific Rights: A Protection of Religious Minorities Going beyond the Freedom of Religion?*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. VIII, 2011, p. 5 ss., la cui analisi è sviluppata soprattutto in considerazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che applica l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ai gruppi religiosi minoritari, e BERRY, *A Tale of Two Instruments: Religious Minorities and the Council of Europe's Rights Regime*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2012, p. 11 ss., che esamina il rapporto tra la libertà individuale di religione e la tutela delle minoranze religiose svolgendo una comparazione tra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la prassi del Comitato consultivo istituito dalla Convenzione europea sulle minoranze nazionali (sulla quale, v. *supra*, nota 95).

⁽⁹⁹⁾ In particolare, v. l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (divieto di discriminazione nel godimento dei diritti sanciti nella Convenzione stessa) e l'art. 1 del Protocollo n. 12 a essa allegato (divieto generale di discriminazione); l'art. 1, par. 1, della Convenzione americana dei diritti umani; l'art. 2 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; l'art. 3, par. 2, della Carta araba dei diritti umani; l'art. 21, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁽¹⁰⁰⁾ Sull'applicazione dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle minoranze religiose nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, v. GILBERT, op. cit., pp. 122-128; HENRARD, *Minority Specific Rights*, cit., pp. 15-22; ID., *The European Court of Human Rights, Ethnic and Religious Minorities and the Two Dimensions of the Right to Equal Treatment: Jurisprudence at Different Speeds?*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2016, p. 157 ss., specialmente pp. 172-175.

culturali di ognuno si formano nel contesto sociale di riferimento, è chiaro che i diritti culturali, anche quando sono formulati secondo l'usuale impostazione individualistica di stampo eurocristiano, possono essere adeguatamente garantiti soltanto se la loro portata si estende ai gruppi. Se si aggiungono poi sia l'evidente connessione esistente tra l'identità culturale e il fattore religioso sia la naturale esigenza di salvaguardare i caratteri culturali soprattutto dei gruppi minoritari, si può infine ammettere come i diritti culturali indirettamente tutelino le minoranze religiose ⁽¹⁰¹⁾.

Nel diritto internazionale contemporaneo potrebbero rintracciarsi talune forme di tutela delle minoranze religiose anche in virtù di norme consuetudinarie che, pur non riguardando specificamente tali minoranze, sembrano comunque prestarsi a essere invocate a loro vantaggio ⁽¹⁰²⁾. È questo il caso della norma che garantisce il diritto all'esistenza fisica dei gruppi, ponendo il divieto di genocidio ⁽¹⁰³⁾. Se si accoglie la codifica-

⁽¹⁰¹⁾ Alcuni autori accertano addirittura l'esistenza di una norma consuetudinaria sulla tutela dell'identità culturale che, oltre a implicare il divieto di assimilazione forzata, comporterebbe l'obbligo di porre in essere delle azioni per salvaguardare le peculiarità culturali non solo degli individui ma anche delle minoranze. In particolare, v. DINSTEIN, *Collective Human Rights of Peoples and Minorities*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1976, p. 102 ss., pp. 118-120. Di recente, v. anche TAVANI, *The Protection of the Cultural Identity of Minorities in International Law: Individual versus Collective Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. IX, 2012, p. 55 ss. Cfr. inoltre SALERNO, *Sulla tutela internazionale dell'identità culturale*, cit., pp. 268-275. In effetti, già la Corte permanente di giustizia internazionale aveva individuato l'esistenza di un vago obbligo degli Stati di proteggere l'identità culturale delle minoranze, affermando che a queste ultime dovesse essere permesso di vivere pacificamente insieme alla maggioranza della popolazione "tout en gardant les caractères par lesquels ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux exigences qui en découlent": v. *Scuole minoritarie in Albania*, parere consultivo del 6 aprile 1935, in *CPJI 1932, Série A/B*, n. 64, p. 17. L'obbligo degli Stati di tutelare l'identità culturale delle minoranze è stato poi considerato corrispondente al diritto internazionale generale dalla Commissione Badinter sulla ex Jugoslavia, secondo la quale sarebbero beneficiarie di tale obbligo le minoranze etniche, linguistiche o religiose, i cui tratti culturali sarebbero definiti o influenzati proprio dalle loro diversità etniche, linguistiche o religiose: v. Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, parere n. 2, *Populations serbes de Croatie et Bosnie-Herzégovine*, dell'11 gennaio 1992, consultabile in *Revue générale de droit international public*, 1992, pp. 266-267.

⁽¹⁰²⁾ È possibile individuare ulteriori spunti in proposito (che per ragioni di economia della trattazione non possono essere affrontati in questa sede) nell'interessante contributo di CARELLA, *Le garanzie delle norme internazionali generali a tutela delle minoranze*, in *Minoranze, laicità, fattore religioso*, cit., p. 103 ss., specialmente pp. 103-107, la quale ricostruisce il contenuto delle norme consuetudinarie che tutelano le minoranze per introdurre il problema dell'effettività di tali norme.

⁽¹⁰³⁾ La natura consuetudinaria del divieto di genocidio è certa. È sufficiente ricordare l'affermazione in tal senso della Corte internazionale di giustizia: v. *Riserve alla Convenzione*

zione di tale norma effettuata nell'art. II della Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e punizione del crimine di genocidio del 9 dicembre 1948, ove si legge che il divieto di genocidio concerne tutti quegli atti in vario modo espressamente finalizzati alla distruzione in tutto o in parte di un determinato gruppo etnico, razziale o appunto religioso, se ne deve constatare il rilievo anche per le minoranze religiose, ricomprese nella generale nozione di 'gruppo religioso' appena citata ⁽¹⁰⁴⁾.

Infine, oltre alle norme sin qui richiamate, utili a proteggere le minoranze religiose da atti persecutori degli Stati, vi sono delle altre norme idonee a tutelare indirettamente tali minoranze da atti criminosi di rilievo internazionale realizzati però da persone fisiche, delle quali potrebbe finanche accertarsi la responsabilità internazionale penale individuale. Tali norme sono in linea di principio individuate nello Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale. Si tratta, per esempio, del divieto di genocidio, la cui formulazione nell'art. 6 dello Statuto pressoché riproduce quella riportata nel succitato art. II della Convenzione contro il genocidio. È inoltre rilevante l'art. 7, par. 1, lett. *b*), dello Statuto, che annovera tra i crimini contro l'umanità le persecuzioni compiute contro un gruppo per una serie di ragioni, tra cui la religione professata. Di recente, come già ricordato, è stata appunto configurata la commissione di

per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, parere consultivo del 28 maggio 1951, p. 23. Anzi, la Corte ha in séguito riportato questo divieto finanche allo *ius cogens*: v. *Attività armate sul territorio del Congo (Repubblica Democratica del Congo c. Ruanda)*, sentenza sulle eccezioni preliminari del 3 febbraio 2006, par. 64. In dottrina, v. per tutti SCHABAS, *Genocide in International Law. The Crime of Crimes*², Cambridge, 2009, pp. 3-5.

⁽¹⁰⁴⁾ Così, DINSTEIN, *Collective Human Rights*, cit., p. 118. V. anche SACERDOTI, op. cit., pp. 658-659. È vero che la Convenzione contro il genocidio proibisce soltanto il genocidio fisico, senza includere il divieto di genocidio culturale. Nondimeno, una parte della dottrina tende a ritenere che la norma di diritto internazionale generale che vieta il genocidio si sia evoluta fino al punto da racchiudere in sé anche il divieto di genocidio culturale o che addirittura si sia oggi affermata un'autonoma norma consuetudinaria che proibisce il genocidio culturale. Così DONDEERS, *Old Cultures Never Die? Cultural Genocide in International Law*, in Boerefijn, Henderson, Janse, Weaver (eds), *Human Rights and Conflict. Essays in Honour of Bas de Gaay Fortman*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2012, p. 287 ss.; NEGRI, *Cultural Genocide in International Law: Is the Time Ripe for a Change?*, in *Transnational Dispute Management*, ottobre 2013, www.transnational-dispute-management.com; BILSKY, KLAGSBRUN, *The Return to Cultural Genocide?*, in *European Journal of International Law*, 2018, p. 373 ss., specialmente pp. 390-394. Cfr. anche SALERNO, *La dimensione collettiva*, cit., pp. 213-214. Per una diversa opinione, v. SCHABAS, op. cit., pp. 188, 646, *et passim*. Alla luce dell'influenza esercitata dalla religione nella definizione dei caratteri culturali dei gruppi minoritari (v. *supra*, testo di questo paragrafo corrispondente alla nota 101), l'eventuale norma che vietasse il genocidio culturale tutelerebbe anche le minoranze religiose.

crimini contro l'umanità da parte di alcuni organi statali birmani a danno della minoranza religiosa dei rohingya ⁽¹⁰⁵⁾.

The Historical Evolution of the International Protection of Religious Minorities. Although the norms specifically protecting religious minorities in modern international law are not into force anymore, this chapter shows that in contemporary international law some other norms can be interpreted as *indirectly* safeguarding religious minorities. After a preliminary attempt to define the notion of 'minority' according to international law, in the first part of the paper a legal-historical approach is adopted. The conventional (and maybe customary) norms directly protecting religious minorities in the modern age are assessed. Attention is also paid to the 'minority system' instituted under the aegis of the League of Nations in the first half of the XX century. In its second part, the essay deals with international norms that nowadays indirectly safeguard religious minorities, underlining how many minority groups today are oppressed only or above all because of their religion (*e.g.*, Rohingya in Myanmar). First and foremost, religious minorities can take advantage from the conventional norms concerning the general protection of persons belonging to a minority group of any sort. Moreover, religious minorities can benefit from the protection that the main human rights treaties usually grant to any human person through their provisions on the freedom of religion and on the prohibition of any form of discrimination. Eventually, some customary international norms (such as that prohibiting genocide) could also be intended as safeguarding religious minorities.

⁽¹⁰⁵⁾ V. *supra*, par. 7, specialmente note 76 e 77.