QUALCHE FUGACE RIFLESSIONE SUL PRETESO DIRITTO ALL'AUTODETERMINAZIONE DELLE MINORANZE DAL PUNTO DI VISTA DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO INTERNAZIONALE

BREVES REFLEXIONES SOBRE EL PRETENDIDO DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS MINORÍAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL

BRIEF IDEAS ON THE INTENDED RIGHT TO SELF- DETERMINATION OF MINORITIES FROM THE POINT OF VIEW OF THE INTERNATIONAL LEGAL ORDER

GIANCARLO SCALESE ¹

Recibido: 31/08/2019

Aceptado: 18/10/2019

SOMMARIO: I. NATURA E CARATTERI DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI. II. LA CONCRETIZZAZIONE DEL DIRITTO ALL'AUTODETERMINAZIONE IN FAVORE DELLE MINORANZE. III. *SEGUE*: UNA PICCOLA POSTILLA SUL CASO CATALANO.

SUMARIO: I. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS. II. LA CONCRETIZACIÓN DEL DERECHO A LA AUTO DETERMINACIÓN EN FAVOR DE LAS MINORÍAS. III. *SIGUE*: UNA PEQUEÑA POSTILLA SOBRE EL CASO CATALÁN.

SUMMARY: I. NATURE AND CHARACTERS OF THE PRINCIPLE OF SELF-DETERMINATION. II. THE CONCRETIZATION OF THE RIGHT TO SELF-DETERMINATION IN FAVOR OF MINORITIES. III. CONTINUED: A SMALL "*POSTILLA*" ON THE CATALAN CASE.

Riassunto: Considerazioni sul contenuto del diritto all'autodeterminazione nell'ordinamento giuridico internazionale e sulla sua pretesa applicazione al caso del cosiddetto processo di indipendenza della Catalogna, i cui promotori hanno effettuato una deviazione dal suddetto principio, riconosciuto per le minoranze oppresse e non per presunte minoranze in disaccordo con l'ordinamento democratico in vigore in Spagna.

Parole chiave: diritto all'autodeterminazione, minoranze, Catalogna, processo di indipendenza.

Resumen: Consideraciones básicas sobre el contenido del derecho de autodeterminación en el ordenamiento jurídico internacional y de su pretendida aplicación al caso del denominado proceso de independencia de Cataluña, cuyos

¹ Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Cassino y del Lazio Meridional (Italia), prof.scalese@gmail.com

impulsores han llevado a cabo una desviación del citado principio, reconocido para minorías oprimidas y no para supuestas minorías disconformes con el ordenamiento jurídico democrático vigente en España.

Palabras clave: derecho de autodeterminación, minorías, Cataluña, proceso de independencia.

Abstract: A basic considerations on the content of the right of self-determination in the international legal system and its intended application in the case of the so-called process of independence of Catalonia. The drivers of the independentism have carried out a deviation from the aforementioned principle, recognized for oppressed minorities and not for alleged minorities dissatisfied with the democratic legal order in force in Spain.

Key words right of self-determination, minorities, Catalonia, independence process.

I. NATURA E CARATTERI DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI

Il *principio di autodeterminazione dei popoli*, così come riconosciuto dall'ordinamento giuridico internazionale, è definibile *lato sensu* come il diritto di un popolo ad autogovernarsi libero dal giogo straniero². Il che comporta per lo stesso popolo una piena facoltà di scelta del suo regime politico, economico e sociale, compresa la possibilità di essere rappresentato da un proprio Governo, ovvero di distaccarsi da uno Stato per andarsi a incorporare in un'altra formazione sovrana³.

Non deve meravigliare, allora, come il principio in parola abbia da sempre fornito un potente supporto ideologico alle istanze di quanti rivendicano la propria indipendenza⁴, divenendo pure costante argomento in mano alle minoranze stanziato sul territorio di uno Stato, che pretendono d'invocare la propria autonomia e un correlativo diritto alla secessione⁵.

Tralasciando ogni valutazione sociale e politica del fenomeno, diviene ineludibile compito dell'interprete chiarire la reale portata del principio, definendo i caratteri e la natura che esso riveste nella Comunità degli Stati, a fronte, peraltro, delle tutt'altro che univoche posizioni al riguardo assunte dalla dottrina⁶.

² Osserva BROWNLEE's, *Principles of Public International Law*, VIII ed., Oxford, 2012, p. 644: "In different contexts... self-determination can mean different things, and there is no universally accepted definition".

³ È questa la definizione normalmente prospettata dalla migliore dottrina; cfr. per tutti ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in EG, Vol. IV, Milano, 1988, p. 1. Ne deriva, poi, che l'eventuale occupazione militare da parte di uno Stato di un territorio ad esso non appartenente, non solo determinerebbe una violazione del divieto imperativo di uso della forza, solennemente sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta NU, bensì pure una violazione del principio di autodeterminazione nei riguardi della popolazione che la subisce; al riguardo cfr. IOVANE, *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e la tutela del principio di autodeterminazione*, in CI, 1998, p. 502.

⁴ Per una dettagliata ricostruzione della prassi in materia, si rinvia a ARANGIO RUIZ, op. cit., p. 11-12.

⁵ Vedi quanto si dirà *infra*, sub par. 2.

⁶ Rileva TOMUSCHAT, *Secession and self-determination*, in KOHEN (a cura di), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge, 2006, p. 23-24, "The dilemma of legal construction becomes evident when, in attempting to define the concept of people, one simply equates the concept in itself with the concept of

È questa un'operazione da condursi con la massima prudenza, vista innanzitutto la difficoltà di accedere a una determinazione assoluta della nozione di *popolo*, normalmente definito come una pluralità d'individui legati da comuni caratteri etnici, culturali, religiosi, storici e linguistici⁷. In una tale accezione, il termine *popolo* tende, poi, a confondersi con l'ulteriore concetto di *nazione*, anch'esso di non facile e sicura definizione e di certo permeato da un elevato grado di relatività.

A questo punto, però, una doverosa precisazione preliminare s'impone; né i popoli, né le nazioni e neppure i singoli individui che li compongono possono essere considerati quali soggetti di diritto internazionale⁸.

Nonostante le profonde trasformazioni che hanno caratterizzato, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, la Comunità internazionale (qui di seguito: la "CI") e che hanno portato a una cospicua affermazione dei diritti dell'uomo, predomina ancora oggi una concezione diplomatica del diritto internazionale. Lo Stato rimane il principale soggetto della CI e la personalità giuridica internazionale può essere ulteriormente attribuita con sicurezza, oltre ai Governi, solo a quei fenomeni associativi che, da questi originati, danno vita a delle Organizzazioni internazionali (qui di seguito: le "OI").

Cosicché, ogni qual volta si configurino norme internazionali che sembrerebbero attribuire agli individui o ai popoli dei diritti – come nel caso dell'autodeterminazione – si rappresentano, invero, dal punto di vista dommatico, dei "diritti riflessi" che consistono in mere posizioni di vantaggio che il loro titolare si ritrova a godere quale effetto indiretto di determinati rapporti giuridici intercorrenti tra soggetti differenti⁹.

Rispetto a siffatte norme, pertanto, i popoli e gli individui risultano essere semplici beneficiari materiali di fatto di situazioni giuridiche soggettive che competono ad altri (ovvero agli Stati o alle OI). Ne deriva che il reale titolare del diritto all'autodeterminazione giammai potrebbe essere considerato il popolo in quanto tale, trattandosi invece di un diritto che compete alla CI, nel suo insieme considerata¹⁰. Al contempo, il titolare della correlativa situazione soggettiva passiva è rappresentato dalla potenza straniera che detiene un territorio nel dispregio del principio di autodeterminazione e sulla quale, pertanto, grava una corrispondente obbligazione *erga omnes*¹¹.

people in the ethnic sense. No matter how much care may be taken to circumscribe the objective and subjective characteristics of a people in a somewhat restrictive fashion, it is clear that the majority of the States of this globe would then be composed of different peoples". Sul punto, cfr. pure, FABBRICOTTI, *Legittima difesa e autodeterminazione dei popoli*, in LANCIOTTI – TANZI, *Uso della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, Napoli, 2012, p. 255 ss.

⁷ Cfr. per tutti SINAGRA-BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, III ed., Milano, 2019, p. 86; TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 2005, p. 171-172.

⁸ È questa la conclusione cui perviene la dottrina prevalente; cfr. tra i tanti FOCARELLI, *Diritto internazionale*, V ed., Padova 2019, p. 66.

⁹ Cfr. sul punto QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, V ed., Napoli, 1968, p. 181.

¹⁰ La dottrina prevalente concorda al riguardo; cfr. per tutti ARANGIO RUIZ, op. cit., p. 3. Ne deriva, quindi, che tutti gli Stati vantano un interesse giuridico alla protezione del principio, restando al contempo obbligati a cooperare per la realizzazione dello stesso.

¹¹ La struttura *erga omnes* del principio di autodeterminazione è stata riconosciuta dalla giurisprudenza internazionale. Cfr. *ex multis* la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 30 giugno 1995, sul caso del *Timor orientale*, in CIJ *Recueil*, 1995, p. 89; e da ultimo il parere consultivo adottato dagli stessi giudici dell'Aia, il 25 febbraio 2019, sull'affare delle *Isole Chagos*, in <https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20190225-01-00-EN.pdf>, p. 43, par.180.

Questa relazione giuridica, che descrive il contenuto del principio *de quo*, ha trovato la sua prima, compiuta affermazione nella Carta delle Nazioni Unite (qui di seguito: le “NU”)¹² agli artt. 1 e 55 che pongono tra i fini principali della massima organizzazione mondiale quello, appunto, di promuovere l'autodeterminazione dei popoli¹³.

Ribadito in numerosi importanti strumenti internazionali - quali, ad esempio, la Dichiarazione dell'Assemblea generale delle NU (qui di seguito: la “Ag.”) sull'indipendenza dei popoli coloniali, del 1960¹⁴ o i due Patti delle NU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali dell'uomo, del 1966¹⁵ o ancora l'Atto finale della Conferenza di Helsinki per la sicurezza e la cooperazione in Europa, del 1975¹⁶ - il principio in questione risultava inizialmente concepito come una norma di *soft law*, dal valore meramente esortativo e, dunque, priva di portata precettiva¹⁷.

Successivamente, sotto la spinta della giurisprudenza internazionale, si è assistito a una sostanziale metamorfosi del principio che ha finito con l'assumere i connotati di una vera e propria norma vincolante per la Comunità degli Stati.

¹² Il principio in parola, evocato già ai tempi della Rivoluzione francese nella *Déclaration du droit des gens*, del 1795, venne ribadito, poi, dal Presidente degli Stati Uniti d'America Wilson tra i quattordici punti del suo messaggio al Congresso dell'8 gennaio 1918, prefigurante le condizioni di una futura pace mondiale duratura. Il Patto della Società delle Nazioni, però, non vi dette seguito; sul punto cfr. BALLARINO, *Diritto internazionale pubblico*, Padova, 2014, p. 96 ss. e 360.

¹³ In particolare, l'art. 1, par. 2 prevede che le NU operino “To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples...”. Ai sensi, poi, dell'art. 55: “With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a) higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b) solutions of international economic, social, health, and related problems, and international cultural educational co-operation; and c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”. Cfr., inoltre, l'art 73, lett. b), che prevede a carico dei membri delle NU, che abbiano la responsabilità dell'amministrazione di territori non autonomi, l'obbligo di sviluppare l'autogoverno delle relative popolazioni.

¹⁴ Risoluzione n. 1514 (XV), del 14 dicembre 1960. Si aggiunga poi, del medesimo organo la risoluzione n. 2621 (XXV), sulle relazioni amichevoli e la collaborazione fra gli Stati, del 24 ottobre 1970, ove peraltro si afferma il diritto dei popoli coloniali di lottare con tutti i mezzi necessari per l'ottenimento della loro indipendenza.

¹⁵ Cfr. i rispettivi artt. 1 di identico tenore, che stabiliscono: “All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine the political status and freely pursue their economic, social and cultural development”.

¹⁶ In particolare, al principio VIII dell'Atto finale viene stabilito: “Gli Stati partecipanti rispettano l'eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione, operando in ogni momento in conformità ai fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite e alle norme pertinenti del diritto internazionale, comprese quelle relative all'integrità territoriale degli Stati. In virtù del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, tutti i popoli hanno sempre il diritto, in piena libertà, di stabilire quando e come desiderano il loro regime politico interno ed esterno, senza ingerenza esterna, e di perseguire come desiderano il loro sviluppo politico, economico, sociale e culturale. Gli Stati partecipanti riaffermano l'importanza universale del rispetto e dell'esercizio effettivo da parte dei popoli dei diritti eguali e dell'autodeterminazione per lo sviluppo di relazioni amichevoli fra loro come fra tutti gli Stati; essi ricordano anche l'importanza dell'eliminazione di qualsiasi forma di violazione di questo principio”.

¹⁷ Questa iniziale affermazione *nuancé* del principio è di certo ricollegabile alla posizione all'epoca mantenuta dagli Stati detentori di imperi coloniali, non ancora pronti a rinunciare alla sovranità dei territori da essi conquistati; cfr. BALLARINO op. cit., p. 361.

Vengono al riguardo in rilievo *ex multis* le pronunce della Corte internazionale di giustizia sul caso della *Namibia*, del 21 giugno 1971¹⁸, su quello del *Sahara occidentale*, del 16 Ottobre 1975¹⁹, sull'affare relativo al *Timor orientale*, del 30 giugno 1995²⁰, ove la regola sull'autodeterminazione risulta definita come uno dei principi essenziali del diritto internazionale, con valenza *erga omnes*.

Questo complesso processo evolutivo ha originato, così, una vera e propria norma consuetudinaria elevata al rango di una regola imperativa²¹, come peraltro di recente ribadito pure dalla Commissione di diritto internazionale, nel suo recentissimo studio sullo *ius cogens*²².

Tutto ciò, peraltro, ha determinato contestualmente delle rilevanti modifiche non scritte della Carta NU.

Si pensi, in primo luogo, a quell'importantissima deroga al fondamentale divieto di uso della forza internazionale solennemente sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta, attribuendosi ora agli Stati terzi la possibilità di sostenere militarmente quei movimenti di liberazione nazionale che lottano per il conseguimento dell'autodeterminazione di un popolo, di per sé a sua volta legittimato a combattere con le armi (cd. *right to struggle*²³) per il conseguimento della propria libertà²⁴.

Va considerato, poi, pur nel silenzio della Carta NU, l'oramai acquisito potere da parte dell'Ag. di determinare, con efficacia vincolante, i tempi e le modalità modi attraverso cui un popolo sottomesso a dominazione coloniale deve pervenire all'indipendenza²⁵.

Alla prova dei fatti, il principio in esame ha rappresentato un potente volano per la pressoché compiuta realizzazione del processo di decolonizzazione che, rientra tra i fini principali delle NU. Tuttavia, occorre rammentare come la norma internazionale *de qua* risulti concepita in termini assolutamente generali, ovvero a beneficio di qualunque popolo, anche squisitamente *metropolitano* e non solo sottoposto a dominio coloniale²⁶. Questa prima conclusione è avvalorata dalla prassi internazionale e dalla esegesi delle rilevanti norme che per l'appunto si riferiscono a tutti i popoli. In estrema sintesi, deve ritenersi allora che del principio di autodeterminazione possano avvantaggiarsi sul piano internazionale: i popoli sottoposti a dominazione coloniale; quelli assoggettati a una dominazione militare; nonché quei gruppi sociali minoritari che si vedono pretermessi dalla partecipazione alla vita

¹⁸ CIJ *Recueil*, 1971, p. 31, par. 52-53.

¹⁹ CIJ *Recueil*, 1975, p. 23, par. 54-59.

²⁰ Vedi *supra*, nota 8.

²¹ Il che, oltre a essere affermato dalla rilevante giurisprudenza internazionale (v. le sentenze indicate *supra*), è pacificamente riconosciuto dalla dottrina. Cfr. per tutti NGUYEN QUOCK DINH, *Droit international public*, (a cura di DAILLER-FORTEAU-PELLET), VIII ed., Paris, 2009, p. 578.

²² Cfr. in particolare la lett. h) dell'elenco annesso al progetto *Peremptory norms of general international law*, approvato in prima lettura, nel 2019 (doc. A/CN.4/L.936).

²³ Per un approfondimento di questo specifico aspetto si rinvia a FABBRICOTTI, op. cit., p. 266 ss.

²⁴ Cfr. la risoluzione. dell'Ag. sulle relazioni amichevoli e la collaborazione fra gli Stati, cit. e quella n. 3314 (XXIX), sulla definizione dell'aggressione, del 14 dicembre 1974. Il punto è indirettamente confermato dall'art. 1, par. 4 del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra sulla protezione delle vittime dei conflitti armati, del 1977.

²⁵ V. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed. (a cura di IOVANE), Napoli, 2018, p. 27. Il popolo interessato deve comunque essere consultato; v. il citato parere della Corte dell'Aja relativo al *Sahara occidentale*, p. 33. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, cfr. *amplius* NGUYEN QUOCK DINH, op. cit., p. 580-581.

²⁶ Cfr. ARANGIO RUIZ, op. cit., p. 4.

pubblica di uno Stato²⁷, come peraltro efficacemente evidenziato, nel 1998, dalla Corte Suprema canadese, con riguardo alle pretese secessionistiche del Québec²⁸.

Il principio di autodeterminazione incontra, però, dei precisi limiti applicativi di varia natura.

Un primo riguarda la sua mera “portata esterna”, con conseguente irrilevanza dell'assetto politico organizzativo interno che un popolo si dà per autogovernarsi²⁹. Il principio di autodeterminazione si è affermato, infatti, come diritto della CI a che tutti i popoli siano liberi dal controllo di una potenza straniera³⁰. Per converso, rimane un'istanza meramente utopistica l'immaginare che, ad oggi, possa ricostruirsi un diritto all'*autodeterminazione interna*, inteso come diritto del popolo all'autogoverno democratico³¹, a meno che non si vogliano considerare fuori legge tutti quei numerosi Stati sovrani di stampo e ispirazione a dir poco dittatoriali³². Più precisamente, la supposta ricostruzione di un'ulteriore “portata interna” del principio in parola non farebbe altro che proiettare in una dimensione collettiva le esigenze del rispetto dei diritti umani dei singoli collegati alla loro partecipazione alla vita politica dello Stato che, invece, per le ragioni anzidette, non hanno (ancora) ricevuto un pieno riconoscimento da parte della CI³³. Non esiste, dunque, un generale diritto alla democrazia (che speriamo sia al di là da venire)³⁴. Perché il principio di autodeterminazione possa dirsi soddisfatto, basta che il popolo sia governato da sue, proprie forze prevalenti, indipendentemente dal fatto che queste siano o meno ispirate da principi democratici.

Un ulteriore limite all'applicazione del principio è di natura temporale e inerisce alla sua irretroattività con riguardo a situazioni metropolitane (e non coloniali)

²⁷ V. *infra*, sub par. 2.

²⁸ V. la sentenza del 20 agosto 1998, in JDI, 1999, p. 797.

²⁹ Cfr. per tutti CONFORTI, op. cit., p. 27.

³⁰ V. *supra*, sub par. 1.

³¹ Questa conclusione è condivisa dalla prevalente dottrina. Non possono, pertanto, accogliersi le posizioni di quegli Autori che, per contro, sostengono la possibilità di configurare in diritto internazionale pure un principio all'autodeterminazione interna, nel senso appena indicato, che riuscirebbe ad assicurare l'effettiva rappresentatività della popolazione presente sul territorio di uno Stato. Nel senso criticato cfr. ad es. CARBONE, *I soggetti e gli attori nella Comunità internazionale*, in CARBONE-LUZZATTO-SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2011, p. 14; FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in AJIL, 1992, p. 46. Alla luce della rilevante prassi internazionale, simili posizioni rimangono purtroppo relegate sul piano delle aspirazioni *de iure condendo*.

³² Tra cui va sicuramente annoverata la Cina, peraltro membro permanente presso il Consiglio di Sicurezza delle NU. Osserva in argomento CANNIZZARO, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2011, p. 263: “È... consueto avere, nel panorama delle relazioni internazionali, regimi privi di una vera legittimazione democratica sul piano interno, o anche formati in dispregio a regole democratiche, senza tuttavia apprezzabili reazioni da parte della comunità internazionale”.

³³ In tal senso, cfr. FOCARELLI, op. cit., p. 70.

³⁴ Una significativa eccezione a quanto appena detto è riscontrabile a livello continentale. L'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, infatti, stabilisce: “Le Alte Parti contraenti s'impegnano a organizzare, a intervalli regolari, elezioni libere a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”. Questa disposizione obbliga, quindi, i Paesi firmatari di attuare - sempre e in ogni caso - un sistema di democrazia rappresentativa, finendo con il condizionarli pure nell'osservanza del principio dell'autodeterminazione che, pertanto, nello stretto ambito regionale europeo sembrerebbe affermarsi finanche in una *dimensione interna*, ben più ampia, pertanto, rispetto a quanto previsto dall'ordinamento giuridico internazionale generale.

determinatesi prima dell'entrata in vigore della Carta delle NU³⁵. Si richiede in questi casi che la dominazione straniera non risalga oltre l'epoca in cui il principio di autodeterminazione si è affermato nella CI³⁶. Non è ricostruibile, infatti, una volontà della Comunità degli Stati di mettere in discussione il suo complessivo assetto territoriale³⁷. Da questo punto di vista il principio di autodeterminazione va, difatti, bilanciato con la fondamentale regola che impone il rispetto dell'altrui integrità territoriale da parte di tutti i soggetti di diritto internazionale³⁸.

II. LA CONCRETIZZAZIONE DEL DIRITTO ALL'AUTODETERMINAZIONE IN FAVORE DELLE MINORANZE

Una particolare attenzione merita, infine, l'esatta individuazione della sfera di applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli con riguardo alle cd. *minoranze*³⁹. Il suddetto principio, infatti, non deve essere inteso nel senso di legittimare *tout court* qualunque rivendicazione secessionistica di gruppi, etnie, regioni *etc.*, per quanto simili formazioni possano risultare più o meno (socialmente e storicamente) distinguibili dalla maggioranza della popolazione dello Stato che l'ingloba⁴⁰.

Il problema delle minoranze etnico-linguistiche nasce dalla imperfetta affermazione del principio di nazionalità. Può accadere, infatti, che comunità più o meno estese rispetto all'assetto complessivo dello Stato si vedano sottoposte a un ordinamento nel quale non trovano la loro espressione primaria⁴¹. All'atto pratico, perché siffatte questioni acquistino rilevanza sul piano diplomatico, si richiede che nelle immediate vicinanze del Paese che le ospita vi sia uno Stato nel quale la stessa minoranza risulti invece maggioritaria (come, ad esempio, nel caso italiano dell'Alto Adige, data l'esistenza del vicino Stato austriaco⁴²).

³⁵ Cfr. CONFORTI, op. cit., p. 28.

³⁶ Cfr. CARBONE, op. cit., p. 15.

³⁷ Sulla indiscussa primazia rivestita dal principio che impone il rispetto dell'integrità territoriale di uno Stato, cfr. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984, p. 94.

³⁸ Cfr. ARANGIO RUIZ, op. cit. p. 9. Tuttavia, occorre riconoscere come, all'atto pratico, il coordinamento tra le esigenze dell'autodeterminazione e quelle del rispetto dell'integrità territoriale possa risultare estremamente difficoltoso. Sul punto, cfr. TREVES, op. cit., p. 174-175. Nella citata risoluzione dell'Ag sulle relazioni amichevoli e la collaborazione fra gli Stati, si precisa, poi, come il principio di autodeterminazione non possa essere interpretato nel senso di incoraggiare attentati all'integrità territoriale degli Stati sovrani.

³⁹ È appena il caso di rilevare l'assoluta difficoltà di pervenire a una sicura definizione di "minoranza", trattandosi di una nozione assolutamente relativa, da interpretarsi, dunque, *cum grano salis*; cfr. in tal senso BROWNLIE, op. cit., p. 647. Beninteso non diversamente da quanto già rilevato con riguardo alla nozione di *popolo* deve categoricamente escludersi la possibilità di riconoscere una personalità giuridica internazionale in capo alla *minoranza* in quanto tale. Pure in questo caso esse si ritrovaranno

⁴⁰ È, infatti, frequente il fenomeno di Stati cd. *plurinazionali*.

⁴¹ In tal senso, cfr. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in RIDU, 1992, p. 23 ss. La Corte permanente di giustizia internazionale, nel suo parere del 31 luglio 1930 sull'affare delle *Comunità greco-bulgarie*, aveva definito la *minoranza* "a group of persons living in a given country or locality, having a race, religion, language and tradition of their own..." (*P.C.G.I. Publications*, Series B, No. 17, p. 33).

⁴² La questione è stata regolata dall'allegato IV del Trattato di Parigi, concluso dall'Italia con le Potenze Alleate, nel 1947.

Tali problematiche vengono normalmente risolte attraverso la conclusione di accordi *ad hoc* tra quest'ultimo Stato e quello che le controlla, tesi a assicurare l'autonomia culturale e linguistica della minoranza. I primi accordi in materia risalgono al periodo immediatamente successivo alla conclusione della Grande Guerra, con cui gli Stati interessati accettavano che taluni diritti delle minoranze, come ad es. quello all'uso della propria lingua madre, fossero posti sotto il controllo della Società delle Nazioni. Emblematico in tal senso fu l'accordo concluso tra la Polonia e le Potenze alleate e associate del 2 giugno 1919⁴³.

Occorre però considerare che, indipendentemente da simili pattuizioni, l'ordinamento giuridico internazionale attribuisce alla minoranza il diritto al rispetto delle proprie radici culturali linguistiche e religiose, come confermato, sul piano generale, dall'art. 27 del Patto delle NU sui diritti civili e politici⁴⁴, nonché dalla Dichiarazione dell'Ag. sui diritti delle persone appartenenti a detti gruppi, del 1992⁴⁵. A livello regionale vanno segnalati, poi, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995, promossa dal Consiglio d'Europa e ispirata sostanzialmente all'affermazione dei medesimi principi, nonché l'art. 14 CEDU, che vieta qualsiasi discriminazione in ragione dell'appartenenza a una minoranza⁴⁶.

Beninteso, non diversamente da quanto già rilevato con riguardo ai popoli, deve categoricamente escludersi la possibilità di riconoscere una personalità giuridica internazionale in capo alla *minoranza*. Pure in questo caso, quindi, le norme che a esse si riferiscono finiranno con l'attribuire loro dei meri “diritti riflessi”, rispetto ai quali le stesse minoranze potranno solo qualificarsi alla stregua di semplici beneficiari materiali di fatto.

Ad ogni modo, il combinato disposto dell'appena richiamato quadro normativo con il principio di autodeterminazione⁴⁷ induce a ritenere che la minoranza sia legittimata a invocare sul piano internazionale la propria indipendenza solo qualora risultasse mortificata nella sua effettiva partecipazione alla vita politica dello Stato che l'ospita: perché non le viene consentito di prendere parte alla sua gestione tramite propri rappresentanti o, ancor peggio, in quanto vittima di un *apartheid*⁴⁸.

⁴³ Per un approfondimento della tematica si rinvia a BALLARINO, op. cit., p. 367-368.

⁴⁴ Questa norma stabilisce: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, person belonging to such minorities shall be not 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”.

⁴⁵ Risoluzione n. 47/135, del 3 febbraio 1993.

⁴⁶ In forza di questa disposizione: “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione”. La Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso la propria costante giurisprudenza, inoltre, ha assicurato un'effettiva e pervicace tutela del principio così consacrato; cfr. *ex multis* le sentenze, sull'affare del *Regime linguistico dell'insegnamento in Belgio* del 9 febbraio 1967 e del 23 luglio 1968. I giudici di Strasburgo, poi, non hanno esitato nel sottolineare come la violazione dell'art. 14 CEDU origini dei veri e propri trattamenti disumani e degradanti; cfr. per tutte, la sentenza sul caso *Cipro c. Turchia*, del 10 maggio 2001.

⁴⁷ Sulla necessità di distinguere il principio di autodeterminazione dalle norme a presidio dei diritti delle minoranze, cfr. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001, p. 203 ss.

⁴⁸ Cfr. ARANGIO RUIZ, op. cit., p. 6. Solo in questo caso, allora, la minoranza potrebbe invocare un proprio diritto alla secessione. Sul punto v. *amplius*, TANCREDI, *A normative 'due process' in the creation of States through secession*, in KHOEN, op. cit., p. 175 ss.

Ma è appena il caso di aggiungere che neanche con riguardo alla fattispecie *de qua* si potrebbe sostenere l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione interna⁴⁹ della minoranza, venendo semplicemente richiesto che la stessa non risulti pretermessa dalla determinazione delle scelte politiche dello Stato cui afferisce, pure se queste dovessero portare all'instaurazione di un regime non-democratico. In altri termini, basta che gli esponenti della minoranza compartecipino alla determinazione della volontà prevalente dello Stato, indipendentemente poi dall'effettivo rispetto dei diritti dei singoli individui che ne compongono la base sociale⁵⁰.

III. Segue: UNA PICCOLA POSTILLA SUL CASO CATALANO

Alla luce delle suesposte considerazioni, può allora concludersi nel senso che non esiste un generale diritto alla secessione della minoranza (c.d. *remedial secession*)⁵¹, come, peraltro, ben evidenziato dalla Corte costituzionale canadese, nella già menzionata pronuncia relativa alle pretese indipendentistiche del Québec⁵².

Quanto appena rilevato offre lo spunto per valutare, ad esempio, l'attuale, scottante situazione catalana. Dovrà riconoscersi, così, che il principio di autodeterminazione non potrebbe essere validamente invocato dalla Catalogna, considerato il suo già raggiunto grado di piena partecipazione democratica alla vita politica del Regno di Spagna⁵³. Qualunque rivendicazione di ulteriore autonomia da parte del sedicente “popolo catalano” rispetto al Governo di Madrid rimane, quindi, un affare meramente interno alla Spagna, che giammai non potrebbe trovare nel diritto internazionale alcun appiglio giustificativo. Pertanto, eventuali prese di posizione da parte di qualsiasi soggetto di diritto internazionale in favore di simili aspirazioni irredentistiche finirebbero piuttosto con il violare la *domestic jurisdiction* della Spagna e il correlato dovere internazionale di “non-immistione negli affari altrui”.

D'altronde, come efficacemente sottolineato del Segretario generale delle NU Butros-Ghali, nella sua “Agenda per la pace” presentata al Consiglio di Sicurezza, nel 1992, “Yet if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there will be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve”⁵⁴.

Il diritto internazionale non potrebbe offrire, del resto, alcuna forma di legittimazione al movimento separatista catalano, se non al prezzo di aprire un'irreversibile breccia nella sicurezza delle relazioni della stessa CI, specialmente considerato il rischio per qualunque Stato di ritrovarsi alla mercé di analoghe

⁴⁹ V. *supra* par. 1.

⁵⁰ Un diverso discorso vale per il contesto regionale europeo, ove sembrerebbe essersi formata una consuetudine particolare che impone il rispetto dell'autodeterminazione interna; v. *supra* nota 33.

⁵¹ Cfr. CHRISTAKIS, *Self-Determination, Territorial Integrity and Fait Accompli, in the Case of Crimea*, in ZaöRV/Heidelberg JIL, 2015, p. 75 ss. e in https://www.zaoerv.de/75_2015/75_2015_1_a_75_100pdf, p. 10-11; IOVANE, op. cit., p. 502.

⁵² V. *supra*, p.

⁵³ La Catalogna si è proclamata indipendente a seguito di un referendum indetto sotto la spinta del Presidente della *Generalitat*, Carles Puigdemont, il 1° ottobre 2017, peraltro anticipatamente dichiarato illegittimo dal *Tribunal Constitucional* spagnolo, con pronuncia del 7 settembre 2017. Per un approfondimento di questa tormentata vicenda, si rinvia a DI MARTINO, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 1, 2018, p. 49 ss.

⁵⁴ Doc. A/47/277, par. 17.

rivendicazioni da parte di gruppi e formazioni territoriali minori, nello spettro di un pernicioso caos mondiale⁵⁵.

⁵⁵ Valgano al riguardo le lucide parole di TOMUSCHAT, op. cit., p. 24: “But also... States with a tradition of centralization would be at the mercy of claims for independent statehood by minority groups of their population”.