

Minoranze, integrazione e diritto delle differenze. I diritti linguistici e l'opera di Paolo Carrozza

di Francesco Palermo

Abstract: This paper shows how farsighted the approach by Paolo Carrozza was in his work on minority rights. In particular, the holistic, societal approach toward minority issues has been adopted and further developed in a number of international soft-law documents that in recent times aim at keeping minority-rights instruments up-to-date. This is particularly the case of the Commentary on Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities adopted by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Most of the domestic legislation on minority rights are still reluctant to adopt such a perspective, but this seems the only way to achieve better integrated societies.

Keywords: Minorities, Linguistic rights, Integration, Framework Convention for the Protection of National Minorities.

2421

1. Minoranze e società nell'opera di Paolo Carrozza

Tra i tanti temi cari a Paolo Carrozza, ai quali ha dedicato scritti di straordinario acume, non si possono dimenticare i diritti delle minoranze e la gestione della diversità nelle società complesse. Nell'opera di Paolo, i diritti delle minoranze nazionali vengono approfonditi in quanto tali¹, ma soprattutto vengono posti in relazione alla complessità di cui sono espressione², in riferimento sia agli assetti territoriali che dalla presenza di minoranze sono caratterizzati³, sia alla gestione delle nuove sfide delle società, a partire da quella dell'immigrazione⁴. Egli è infatti il primo a collegare minoranze e mutamenti sociali, sulla scia dell'opera del suo

¹ V. già Carrozza, *La Corte e l'uso dello sloveno nel processo (Samo Pahor colpisce ancora...)*, in *Le Regioni*, 1/1993, 61 ss.

² Carrozza, voce *Nazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 126 ss.

³ Carrozza, *Central Law and Peripheral Law*, in A. Pizzorusso (ed.), *Law in the making. A Comparative Survey*, Berlin, 1988, 238 ss. All'opera accademica si aggiunge una lunga attività operative in questo campo, dalla lunga presenza nella commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta ai molti ruoli di consulenza rivestiti per la Provincia autonoma di Bolzano.

⁴ Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (cur.), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 27 ss. Paolo Carrozza ha inoltre per primo tenuto un corso di diritto degli stranieri alla Scuola S. Anna.

Maestro Alessandro Pizzorusso, portandone a compimento la traiettoria, e a farlo prestando la dovuta attenzione al metodo storico-comparatistico nell'analisi dei fenomeni.

Tra le molteplici possibili declinazioni del diritto delle minoranze e dei diritti delle minoranze, l'angolo di osservazione dei diritti linguistici si presta particolarmente a mostrare quanto fossero lungimiranti le riflessioni di Paolo Carrozza, sempre tese a collegare questi diritti alla necessità della società nel suo complesso di gestire con maggiore efficacia le crescenti diversità. Una società che sappia tutelare le minoranze è in quest'ottica una società meglio attrezzata per gestire il crescente pluralismo dell'epoca contemporanea, e dunque una società meno esposta a conflitti. Il lavoro di Paolo aiuta infatti a capire che i diritti delle minoranze non riguardano solo le minoranze, ma la società nel suo insieme, e che i diritti delle minoranze non sono solo i diritti delle persone appartenenti a minoranze, bensì strumenti chiave per la gestione delle società pluralistiche. È in quest'ottica che Paolo Carrozza ricorre alla teoria smendiana dell'integrazione, come concezione olistica delle componenti culturali (le minoranze) e territoriali (federalismo) della società⁵. I diritti linguistici sono infatti uno strumento di autonomia e di integrazione⁶, consentendo da un lato ad una comunità di celebrare la propria cultura, dall'altro di creare legami con altri settori della società plurale, arricchendola attraverso le diversità.

I diritti linguistici sono infatti nel contempo i più elementari i più sofisticati diritti delle persone appartenenti a minoranze. Elementari, perché l'uso della lingua è una delle prime e più immediate esigenze degli appartenenti a minoranze, che spesso si identificano proprio in base a fattori linguistici. Sofisticati, perché la loro attuazione pone sfide assai complesse sia sul piano teorico, sia su quello pratico: si pensi solo al fatto che sono diritti individuali (i gruppi non parlano) ma con una evidente dimensione collettiva (una lingua è tale solo se usata in comunità), e, come noto, la tensione tra diritti individuali e collettivi è da sempre al centro del dibattito sulla natura dei diritti delle minoranze⁷. I diritti linguistici sono inoltre, e in modo crescente, un tema di *governance*, dal quale spesso originano conflitti⁸, e che

⁵ G. Martinico, *Lo studio dei processi federativi nel pensiero di Paolo Carrozza*, STALS Research Paper, 2020.

⁶ J. Marko, *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Wien-Köln-Graz, 1995.

⁷ Cfr. R. Hofmann, *Minority Rights: Individual or Group Rights? A Comparative View on European Legal Systems*, 40 *German Yearbook of International Law* (1998), 356 ss.; A. Spiliopoulou Åkermark, *Justification of Minority Protection in International Law*, London et al, 1996; A. Rosas, M. Scheinin, *Categories and beneficiaries of human rights*, in R. Hanski, M. Suksi (eds.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights: A Textbook*, Åbo/Turku, 1999, 49 ss.

⁸ I. Ulasiuk, L. Hadîrcă, W. Romans (eds.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Leiden/Boston 2018.

pongono sfide sempre nuove alla complessità sociale, come con l'accrescimento della diversità linguistica prodotta dall'immigrazione⁹.

Negli ultimi anni, la visione olistica e integrata dei diritti delle minoranze di Paolo Carrozza ha permeato l'evoluzione del diritto internazionale delle minoranze, a partire dai diritti linguistici per estendersi, come si vedrà, alla gestione delle diversità *tout court*. Va infatti superandosi l'approccio «frammentario e reattivo»¹⁰ che ha caratterizzato la fase iniziale dei diritti (linguistici) delle minoranze, in favore di letture che situano tali diritti nell'ambito dell'integrazione complessiva delle società, espresse soprattutto dal Commentario tematico sui diritti linguistici approvato nel 2012 dal Comitato consultivo della Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa. Un'evoluzione che ha mostrato la lungimiranza delle tesi di Paolo Carrozza.

2. Gli strumenti internazionali di tutela dei diritti delle minoranze, dall'obsolescenza alle nuove sfide

Gli strumenti internazionali sulla tutela dei diritti delle minoranze risalgono alla prima metà degli anni '90. Osservando l'evoluzione che essi hanno avuto nella prassi applicativa e nell'interpretazione datane dagli organismi di monitoraggio, si nota una traiettoria chiara. In una prima fase, il diritto internazionale delle minoranze è stato un potente strumento di condizionalità per l'evoluzione del diritto costituzionale della “nuova Europa” post comunista. Successivamente si è gradualmente stabilizzato, mirando ad approfondire e rendere più efficaci le norme. Infine, in tempi più recenti, sembra emergere un affaticamento generalizzato, si nota una sorta di passo indietro, collegato alla difficoltà nell'attuare alcune delle norme ed all'emergere di questioni (ritenute) più urgenti sullo scenario internazionale, dal terrorismo alla crisi economica, dall'immigrazione all'emergenza sanitaria. È in questo contesto che si impone una lettura degli strumenti di tutela più in linea con le sfide contemporanee, che sono assai diverse rispetto a una trentina di anni fa.

Lo scoppio di conflitti etnici nell'ex blocco comunista e altrove dopo il 1989 colse di sorpresa la comunità internazionale. L'attenzione quasi esclusiva rivolta ai diritti individuali sin dalla fine della Seconda guerra mondiale, rivelatasi fruttuosa sotto il regime della guerra fredda, si è mostrata incapace di fornire risposte alle turbolenze etniche che seguirono la fine di tale regime, che imponevano il riconoscimento anche di una dimensione collettiva dei diritti delle minoranze. Le violazioni di massa dei

⁹ R. Medda-Windischer, C. Boulter, T.H. Malloy (eds.), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe: Old and New Minorities*, Routledge, London, 2019.

¹⁰ L'espressione è di R. Dunbar, *European Traditional Linguistic Diversity and Human Rights: A Critical Assessment of International Instruments*, in E.J. Ruiz Vieytes, R. Dunbar (eds.), *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, University of Bilbao, 2007, 88.

diritti delle minoranze e ancor più le minacce immediate per la sicurezza e l'integrità degli Stati associate alle rivoluzioni del post 1989, spinsero la comunità internazionale ad elaborare rapidamente nuovi e più efficaci strumenti volti a bilanciare la dimensione individuale dei diritti umani con quella collettiva dei gruppi. Questi sviluppi hanno prodotto una internazionalizzazione del diritto costituzionale e la costituzionalizzazione del diritto internazionale, in particolare per quanto riguarda le questioni delle minoranze¹¹: da un lato il diritto internazionale ha sviluppato un corpus normativo che, pur non essendo del tutto prescrittivo e molto raramente giustiziabile, è diventato specifico, giuridicamente o politicamente vincolante e monitorato da diversi organismi, come i comitati di esperti della Convenzione-quadro o della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che hanno elaborato una propria *soft jurisprudence*¹²; dall'altro, il carattere sempre più vincolante del diritto internazionale ha avuto un'enorme influenza sulle transizioni e sviluppi costituzionali in vari paesi, condizionando profondamente le scelte costituzionali (anche) in materia di tutela dei diritti delle minoranze¹³. Tale interazione tra internazionalizzazione delle costituzioni e costituzionalizzazione delle norme internazionali, combinata con il legame tra tutela delle minoranze e sicurezza, si è dimostrata molto efficace per superare la fase di emergenza e per sviluppare rapidamente un imponente corpus di norme internazionali e nazionali sulla protezione dei diritti delle minoranze. Emblematiche di quella fase sono le Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali, adottate dall'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali nel 1998¹⁴.

È stato grazie al successo di quegli strumenti nel garantire la sopravvivenza e lo sviluppo delle minoranze e delle loro lingue che è stato possibile pacificare il continente europeo. Tuttavia, ottenuta una complessiva stabilità, gli strumenti internazionali sono in qualche modo diventati vittima del proprio successo, rivelandosi meno adatti a gestire le più sottili sfide della pace. Ciò è stato dovuto in gran parte al cambio del clima geopolitico complessivo, alla nuova centralità degli Stati a partire dagli anni '2000¹⁵, alla menzionata emersione di altre urgenze che hanno messo in secondo piano i conflitti etnici. Le conseguenze di questo mutato clima sul diritto (e sui diritti) delle minoranze sono state molteplici: le crisi

¹¹ F. Palermo, *The Protection of Minorities in International Law. Recent Developments and Trends*, in AA.VV., *Les minorités: un défi pour les États*, Bruxelles, 2012, 165 ss.

¹² J. Packer, *Situating the Framework Convention in a Wider Context: Achievements and Challenges*, in AA.VV., *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg, 2004, 45.

¹³ S. Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Oxford, 2020.

¹⁴ I. Ulasiuk, L. Hadîrcă, W. Romans (eds.), *Language Policy*, cit.

¹⁵ Per tutti Carrozza, *Constitutionalism's Post-Modern Opening*, in N. Walker, M. Loughlin (eds.), *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford, 2006, 169 ss.

economiche colpiscono sempre i settori più deboli della popolazione¹⁶, le risorse diventano più scarse, il tema delle diversità non è politicamente lucrativo. In questo clima, non sorprende che ad es. negli ultimi 15 anni non si sia registrata alcuna nuova ratifica della Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa¹⁷ e negli ultimi 10 della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie¹⁸. In questo contesto, gli organismi di monitoraggio si ritrovano frequentemente a ripetere le medesime raccomandazioni che restano inattuata.

Così, stante l'impossibilità di trovare un consenso sul piano internazionale per l'approvazione di nuovi strumenti adeguati alle sfide (si pensi in particolare alla mancanza di un trattato sui diritti dei migranti)¹⁹, le novità principali sono venute dalla prassi degli organismi di monitoraggio, codificate in documenti di *soft law* internazionale divenuti fondamentali per affrontare le sfide delle società complesse nella mutata realtà contemporanea, e per evitare (se non l'obsolescenza almeno) l'invecchiamento degli strumenti vincolanti, risalenti ad un'epoca diversa.

3. Il commentario sui diritti linguistici e il nuovo paradigma identitario

Il punto di svolta in tema di diritti linguistici (ma non solo) delle minoranze è rappresentato dal Commentario tematico sui diritti linguistici delle persone appartenenti a minoranze nazionali adottato dal Comitato consultivo della Convenzione Quadro nel 2012²⁰. In molti Paesi i diritti delle minoranze sono ampiamente consolidati a livello legislativo (e spesso anche costituzionale), ma risultano compressi nella prassi dalla crescente attenzione posta alle richieste nei confronti delle minoranze di dimostrare lealtà nei confronti dello Stato (quasi vi fosse una presunzione di slealtà che manca nei confronti degli altri cittadini), da accresciuti obblighi linguistici (molti Paesi hanno approvato negli ultimi due decenni leggi linguistiche spesso assai penalizzanti per le minoranze)²¹, da dibattiti sulla cultura

¹⁶ Si vedano anche qui gli importanti studi di Paolo Carrozza in tema di welfare, tra cui Carrozza, M. Campedelli, L. Pepino (cur.), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010.

¹⁷ L'ultima è stata quella del Montenegro nel 2006.

¹⁸ La Bosnia Erzegovina l'ha ratificata nel 2010, dietro forte pressione internazionale, e la Polonia nel 2009 ma al termine di un percorso iniziato nel 2003. Otto Paesi (tra cui l'Italia) hanno firmato la Carta tra il 1992 e il 2001 ma non l'hanno poi ratificata.

¹⁹ Cfr. R. Medda-Windischer, C. Boulter, T.H. Malloy (eds.), *Extending Protection to Migrant Populations in Europe. Old and New Minorities*, London, Routledge, 2019.

²⁰ ACFC/44DOC(2012)001 rev.

²¹ Dalla Slovacchia alla Macedonia del Nord, dai Paesi baltici all'Ucraina. Si veda la raccolta di opinioni della Commissione di Venezia, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities*, 2017, CDL-PI(2018)002, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)002-e)

dominante e da un (volutamente) malinteso ricorso al concetto di integrazione²².

Dalla prassi comparata a livello europeo emerge una concezione dominante dei diritti delle minoranze come il prodotto del conflitto tra gruppi omogenei, in cui il gruppo maggioritario concede (la minor quantità possibile) di diritti ai gruppi minoritari. L'impostazione resta paradossalmente collettivistica, quasi che l'appartenenza ad un gruppo (maggioritario o minoritario) fosse un fattore totalizzante ed immutabile dell'identità di ciascuno. Ma una siffatta omogeneità, se mai è esistita, non riflette la realtà ed anzi, piegandola, rischia di produrre conflitti anziché risolverli, perché i fattori di diversità sono potenzialmente infiniti, ed ignorarli può farli covare sotto la cenere. Come affrontare allora le sfide poste da una crescente disomogeneità dei gruppi, dovuta a fenomeni come l'immigrazione, l'appartenenza a più culture, il multilinguismo, la mobilità sociale, la fluidità delle identità, senza finire per coartare anziché promuovere i diritti delle minoranze²³?

A queste domande il Commentario prova a fornire risposte, insieme ad altri strumenti di *soft law*²⁴ che completano il quadro volto a rendere gli strumenti internazionali fruibili in un contesto diverso da quello in cui sono stati prodotti. Il punto di partenza è che l'obiettivo non può essere quello di accomodare le diverse esigenze (supposte omogenee) di gruppi supposti omogenei, ma di realizzare l'integrazione delle società. Non l'integrazione di gruppi nelle società, ma l'integrazione delle società nel loro complesso. Come si legge nell'introduzione al Commentario tematico sull'ambito di applicazione della Convenzione Quadro, «The Framework Convention addresses society as a whole, not individuals or specific groups only. Rather than asking 'who' should be protected, it asks 'what' is required to manage diversity most effectively through the protection of minority rights».

Sono infatti le società nel loro complesso a dover riconoscere di essere plurali e a dover predisporre strumenti che consentano a questa pluralità di manifestarsi, di partecipare ai processi decisionali, di accedere (o meno) a trattamenti differenziali, creando un clima favorevole al riconoscimento delle diversità anziché identificarsi in un'immagine monolitica (e spesso monoetnica) di sé stesse, corrispondente forse ad un auspicio ma non certo alla realtà. Il concetto dominante di integrazione si ferma troppo indietro su questo percorso, e continua a presupporre una sostanziale immutabilità delle società: un'illusione, per quanto popolare e dunque difficile da convogliare

²² Su cui sia consentito rinviare a F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 3. ed., Wolters Kluwer, Milano, 2021, 259 ss.

²³ Cfr. G. Poggeschi, *Language Rights and Duties in the Evolution of Public Law*, Nomos, Baden Baden, 2013.

²⁴ In particolare le Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali (2012) e il Commentario tematico del Comitato consultivo della Convenzione Quadro sull'ambito di applicazione della Convenzione (2016).

politicamente. Ma resta un'illusione, perché la cultura non è un concetto statico ma in continuo movimento ed evoluzione. In questo contesto, il Commentario sui diritti linguistici apre invece una prospettiva diversa: la diversità è un fattore intrinseco di qualsiasi società (a maggior ragione di quelle democratiche e pluralistiche) e di qualsiasi gruppo al suo interno. Gli individui e i gruppi che compongono la società hanno il diritto ad essere diversi, e solo società in grado di riconoscere le proprie diversità riescono ad evolvere in modo armonico insieme ad esse. Società più dinamiche richiedono più mobilità e più "innesti" rispetto a società statiche, che hanno per questo maggiore difficoltà a divenire inclusive.

Il Commentario sui diritti linguistici afferma che l'uso della lingua deve basarsi sulla libertà di scelta e di identificazione linguistica, evitando di costringere le identità dentro schemi linguistici rigidi e spesso basati su gerarchie implicite (lingue più prestigiose o meno prestigiose in un dato contesto). Le identità, anche in ambito linguistico, non sono statiche e immutabili, ma evolvono, e questi mutamenti devono potersi esprimere negli strumenti del diritto della diversità che le società mettono a disposizione²⁵.

Così il paragrafo 18 afferma che «una persona può identificarsi con più gruppi. Il fenomeno dell'affiliazione multipla è in realtà piuttosto diffuso, ad esempio a causa di matrimoni misti [...]. Una persona può anche identificarsi in modo diverso a seconda delle circostanze, in base alla rilevanza dell'affiliazione nelle diverse situazioni. Per il Comitato consultivo il principio di libera auto-identificazione, contenuto all'articolo 3 della Convenzione Quadro²⁶, garantisce anche la possibilità di affiliazioni multiple. Ciò comporta che, in via di principio, una persona può fare ricorso a diritti linguistici in relazione a più lingue minoritarie, se le condizioni previste dalle rispettive disposizioni della Convenzione Quadro [...] sono soddisfatte». Vengono affrontati anche tabù quali le gerarchie tra lingue (e gruppi che le parlano): «disuguaglianze nei rapporti di potere tra diversi gruppi di parlanti possono creare gerarchie sociali che [...] influenzano il modo in cui i parlanti di alcune lingue sono percepiti dagli altri e percepiscono sé stessi. Le politiche linguistiche [...] devono quindi affrontare la questione delle gerarchie tra lingue e nella società e l'accesso diseguale alla piena partecipazione» (paragrafo 8). E ancora: «la lingua, come l'identità, non è statica, ma evolve nel corso della vita di una persona. La piena garanzia del diritto di usare una lingua (minoritaria) implica che le autorità riconoscano l'auto-identificazione linguistica e si astengano dal rinchiudere le identità personali entro rigide categorie linguistiche» (paragrafo 13).

²⁵ Roter, B. Busch, *Language rights in the work of the Advisory Committee*, in I. Ulasiuk, L. Hadîrcă, W. Romans, (eds.), *Language policy and conflict prevention*, cit., 155 ss.

²⁶ S. Marsal, F., Palermo, *Commentary of Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in R. Hofmann, T.H. Malloy, D. Rein, (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A commentary*, Leiden/Boston, Brill-Nijhoff, 2018, 92 ss

In definitiva, come affermato dalle coeve Ljubljana Guidelines, «semplicemente riconoscere e accomodare la cultura, l'identità e gli interessi politici delle minoranze e promuovere la partecipazione di tutti può non essere sufficiente a costruire una pace sostenibile e duratura [...] ma servono misure volte a promuovere l'integrazione e la coesione di società plurali e multi-etniche»²⁷. L'integrazione viene definita «un processo dinamico, a più voci, di attivazione reciproca che faciliti la partecipazione effettiva di tutti i componenti di una società plurale alla vita economica, politica, sociale e culturale e promuova un senso inclusivo e condiviso di appartenenza a livello nazionale e locale». Soprattutto, questo «processo può produrre cambiamenti nelle culture delle maggioranze e delle minoranze»²⁸. Ne consegue che la questione del *chi* diventa sostanzialmente irrilevante rispetto al *come*. Le società devono integrarsi attraverso le diversità, e importa poco chi incarni i fattori differenziali, perché questi sono mobili e non statici.

4. Considerazioni conclusive: partecipazione, dialogo e inclusione nel passaggio dalla tutela delle minoranze alla gestione delle diversità

In condizioni di fluidità come quelle descritte, come si può accertare la volontà dei gruppi e dei soggetti portatori di diversità? Nell'approccio classico, fondato sulla rappresentatività dei gruppi, la volontà di questi si manifesta attraverso gli organismi che ne sono l'espressione istituzionale. Laddove questi manchino, come avviene per i gruppi meno strutturati, le rispettive richieste vengono predeterminate e predefinite dalla maggioranza, senza un vero coinvolgimento dei diretti interessati: le aspirazioni di questi gruppi sono spesso presunte, non dimostrate. Con ciò creando le basi per ulteriori conflitti.

Laddove invece le società pluraliste assumano la diversità come fattore strutturale, non possono darsi posizioni prestabilite, ma occorre fondare la formazione delle volontà su canali procedurali nei quali discutere le richieste e comporre le esigenze. Per questo motivo è stato sostenuto che, tra i diritti minoritari accessibili a tutti indipendentemente dal riconoscimento dello status di minoranza, debba riconoscersi a qualunque gruppo che lo richieda un diritto procedurale: il diritto di effettiva partecipazione alla vita pubblica e ai diritti sociali, economici e culturali²⁹. Si tratta, nuovamente, di una intuizione già avanzata da Paolo Carrozza, che

²⁷ Ljubljana Guidelines, *Introduction*, 4.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ J. Marko, *The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee's Thematic Commentary on Effective Participation*, in M. Weller (ed), *Political participation of minorities*, Oxford Univ. Press, 2010, 222 ss.

ritiene il dialogo procedimentalizzato l'elemento ineludibile di ogni processo normativo fondato sullo stato di diritto³⁰.

Per evitare definizioni imposte esternamente, e l'attribuzione alla maggioranza del potere di stabilire cosa richiedano le minoranze, è essenziale che i processi siano sviluppati in modo da permettere la partecipazione effettiva dei gruppi, ovvero la partecipazione del maggior numero possibile di persone appartenenti al gruppo, per rappresentarne il maggior numero di punti di vista, tenendo conto anche della diversità interna ai singoli gruppi.

La partecipazione alla vita culturale, sociale ed economica e alla vita pubblica, e in particolare il coinvolgimento nelle decisioni su chi includere nell'ambito di applicazione degli strumenti di tutela, è in definitiva la preconditione procedurale per poter stabilire quali diritti possano essere azionati e in quali circostanze. La sfida pratica riguarda l'assetto complessivo delle società contemporanee. Sullo sfondo vi è la concezione del diritto delle minoranze come concessione eccezionale, limitata solo a pochi gruppi omogenei, di poter mantenere e promuovere la propria lingua e cultura, o piuttosto come strumento di gestione della crescente complessità sociale. Nel primo caso lo sforzo consiste nel delimitare i beneficiari dei diritti "speciali" delle minoranze. Nel secondo caso si guarderà non tanto a chi dovrebbe essere protetto ma a cosa è richiesto per gestire la diversità (che è la normalità) attingendo, caso per caso, alle tecniche già elaborate per la tutela delle minoranze tradizionali³¹.

Paolo Carrozza è stato tra i primi a riconoscere la dimensione sociale della tutela dei diritti delle minoranze, da cui deriva la necessità di seguire il paradigma pluralista in luogo di quello nazionalista. Ciò significa, tra l'altro, considerare la possibile estensione dei beneficiari di alcuni diritti delle minoranze, seguendo un metodo partecipativo nell'individuazione dell'interesse da tutelare ed avendo come obiettivo la complessiva capacità di inclusione della società e dunque di prevenire i conflitti al suo interno. Significa quindi prestare attenzione, nell'individuazione dei beneficiari dei diritti delle minoranze, non tanto a chi debba essere tutelato, ma a «ciò che è necessario per gestire la diversità attraverso la tutela dei diritti delle minoranze»³². La sfida dei diritti delle minoranze diventa quindi in questa

³⁰ Carrozza, F. Fontanelli, G. Martinico (eds.), *Shaping rule of law through dialogue: international and supranational experiences*, Groningen, Europa Law Publishing, 2010.

³¹ T.H. Malloy, *Towards a New Paradigm of Minority Law-Making: A Rejoinder to Palermo and Woelk's Law of Diversity*, in *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 4, 2004/5, 2005, 1 ss., T. Cattle, *The case for interculturalism, plural identities and cohesion*, in N. Meer, T. Modood, R. Zapata-Barrero, (eds.), *Multiculturalism and interculturalism. Debating the dividing lines*, Edinburgh Univ. Press, 2016, 133 ss. e J. Marko (ed.), *Minority Protection by Multiple Diversity Governance. Law, Ideology, and Politics in European Perspective*, London, Routledge 2018.

³² Comitato consultivo della Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali, *Commentario tematico all'ambito di applicazione della Convenzione (2016), Executive Summary*.

prospettiva la capacità di risultare utili per la promozione della pace, della sicurezza e dell'inclusività delle società, uscendo da una mera dimensione di salvaguardia di singoli diritti fondamentali degli individui.

Tale prospettiva va imponendosi nel *soft law* internazionale, anche se è ancora avversata da chi tende a vedere i diritti delle minoranze come una risorsa limitata e dunque riservata soltanto ai gruppi in grado di esprimere una forza sufficiente per sedersi al tavolo – una prospettiva ancora dominante nella maggior parte delle normative nazionali di tutela. La prospettiva di Paolo Carrozza, sviluppata dal Commentario sui diritti linguistici e dagli altri recenti strumenti menzionati, sembra comunque l'unica in grado di cogliere il fenomeno nella sua complessità e interezza. Perché mostra che i diritti delle minoranze sono destinati a divenire questioni di sfumature piuttosto che di divisioni nette, di convivenza tra culture piuttosto che scontri di civiltà supposte omogenee, di inclusione piuttosto che di mera tutela, di bilanciamento tra autonomia ed integrazione piuttosto che un braccio di ferro tra separazione e assimilazione.