



diritto & religioni

Semestrale
Anno XI - n. 1-2016
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

21



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XI - n. 1-2016
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero (†), A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni, L. Musselli (†)
G.J. Kaczyński, M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Il consolidamento dei principi in materia di libertà di religione e tutela delle minoranze nel diritto internazionale: il contributo di Woodrow Wilson e della Conferenza di Parigi

SILVIA ANGIOI

1. *Premessa*

Nel diritto internazionale contemporaneo – e più in particolare nell’ambito delle norme che il diritto internazionale pone a presidio delle libertà fondamentali – il diritto alla libertà di religione è considerato un caposaldo, tanto da essere annoverato, da alcuni strumenti internazionali, fra i cosiddetti diritti inderogabili¹. Malgrado la sua centralità nel più generale contesto dei diritti inalienabili attribuiti all’individuo – centralità motivata anche dalla stretta interconnessione con il diritto alla libertà di manifestazione del pensiero e con il diritto alla libertà di espressione – è tuttavia indubbio che l’affermazione del diritto alla libertà di religione, per le evidenti implicazioni di carattere politico, sociale e soprattutto culturale che la stessa presenta, è apparsa ed appare tutt’ora assai controversa². Il problema del riconoscimento del diritto di esprimere e professare il credo di appartenenza ha infatti, storicamente e ciclicamente, mostrato un forte potenziale destabilizzante ed ha rappresentato un tradizionale fattore di conflitto. Da questo punto di vista, appare evidente l’esistenza di una diretta correlazione tra il problema della libertà di religione ed il problema della tutela delle minoranze: come

¹ È il caso del Patto sui diritti civili e politici del 1966 (art.4) e della Convenzione americana per i diritti dell’uomo (art.27).

² Sul vasto tema del diritto alla libertà di religione nel diritto internazionale si rimanda, fra i numerosi contributi a ALENKA KUHLEY, *Religious Freedom in European Democracies*, in *Tulane European & Civil Law Forum*, 2005, p. 1 ss.; PAUL M. TAYLOR, *Freedom of Religion: UN and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 2005; JAVAID REHMAN, SUSAN C. BREAU (eds), *Religion, Human Rights and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007; SAMANTHA KNIGHTS, *Freedom of Religion, Minorities, and the Law*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2007; JOHN WITTE, M. CHRISTIAN GREEN, *Religious Freedom, Democracy, and International Human Rights*, in *Emory International Law Review*, 2009, p. 583 ss.; ANAT SCOLNICOV, *The Right to Religious Freedom in International Law*, Routledge, London, 2011.

si avrà modo di mettere in evidenza nel prosieguo, la necessità di affermare e garantire i diritti degli appartenenti a gruppi minoritari si è infatti posta, storicamente, innanzitutto sotto il profilo confessionale, prima ancora che sotto il profilo linguistico o culturale.

È noto altresì che sebbene il processo di adozione di norme internazionali in materia di diritti umani abbia preso avvio in maniera definitiva a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, grazie in particolare al ruolo svolto da alcune organizzazioni internazionali – Nazioni Unite *in primis* – è altrettanto vero che già dopo la fine della prima guerra mondiale furono poste le basi per gli sviluppi futuri della materia. Da questo punto di vista la Conferenza di Parigi – durante la quale furono negoziati sia i trattati di pace che chiusero la fase del conflitto, sia il *Covenant* istitutivo della Società delle Nazioni – rappresentò un fondamentale momento di confronto, innanzitutto sul piano ideologico. L'approccio idealista e liberale del Presidente americano Wilson, che si fece promotore di una serie di fondamentali principi che si sarebbero dovuti porre a fondamento di un nuovo sistema di relazioni internazionali, dovette fare i conti con un approccio, diffuso invece tra i paesi europei, che appariva più realista, se non addirittura scettico circa la possibilità di garantire una piena affermazione di quegli stessi principi tramite, innanzitutto, il conferimento alla costituenda Società delle Nazioni di un mandato ampio e di un correlativo ruolo decisionale. La definizione di un sistema di regole idoneo a porre le basi di un nuovo ordine mondiale avrebbe dovuto attendere non poco ed avrebbe richiesto l'ulteriore tragico esperimento della seconda guerra mondiale; tuttavia, nel corso dei lavori della Conferenza di Parigi, furono esperiti i tentativi necessari a prefigurare un sistema di norme internazionali fondato su un insieme di principi fra i quali trovarono un proprio *locus standi* anche il principio della libertà di religione e il principio della tutela delle minoranze.

Al problema della tutela della libertà di religione e della tutela dei diritti delle minoranze fu dedicata una particolare attenzione durante il negoziato ed il processo di ridefinizione degli assetti politici e territoriali, esito di quel medesimo negoziato, fu senza dubbio condizionato dalla necessità di adottare a livello internazionale norme che, garantendo la salvaguardia di diritti considerati fondamentali, avrebbero dovuto contribuire, nell'ottica dei negoziatori, ad eliminare un tradizionale fattore di conflitto e di destabilizzazione. Da questo punto di vista, il presidente Wilson svolse un ruolo di primaria importanza: è infatti indubbio che pur restando fermi i limiti che caratterizzarono il sistema degli accordi – sia degli accordi di pace, sia dei cosiddetti *Minority treaties* – adottati a seguito della Conferenza di Parigi, l'affermazione del principio della libertà di religione così come del principio

della tutela delle minoranze, deve molto all'*input* che il pensiero politico e l'azione di Wilson dettero in quella direzione. L'esigenza di tutelare tali libertà non fu infatti, in quella importante fase storica, mera espressione di un orientamento ideologico-politico, ma diede impulso all'avvio di un processo di consolidamento di una serie di norme nell'ambito dell'ordinamento internazionale, che, come si è precisato in apertura, hanno ormai assunto una rilevanza fondamentale.

2. Libertà di religione e tutela delle minoranze nel sistema previgente la prima guerra mondiale

Si è soliti rintracciare i prodromi normativi in materia di libertà di religione nel sistema dei trattati di Westfalia: questi ultimi oltre ad avere assunto un preciso e simbolico significato in quanto spartiacque fondamentale nel processo di evoluzione del moderno diritto internazionale, assumono rilievo anche nello specifico contesto dell'affermazione del principio della libertà di religione. Va tuttavia evidenziato che quei trattati, che posero fine ad una lunga guerra di religione, per un verso contribuirono all'affermazione del principio della libertà di religione e conferirono ufficialmente eguali diritti a cattolici, luterani e protestanti e per l'altro, individuando quale principio portante il *cuius regio eius religio*, riconobbero tale libertà entro precisi limiti che erano quelli rappresentati dal credo professato dal sovrano ed imposero dunque all'individuo l'obbligo di professare il credo religioso del sovrano ovvero l'obbligo di trasferirsi nei territori nei quali era professato il culto di appartenenza.

Norme destinate a garantire in maniera più specifica, sebbene con modalità diverse la libertà di religione, si ritrovano invece in alcuni trattati stipulati in epoca successiva, dal trattato di Oliva del 1660 tra Svezia e Polonia, al trattato di Utrecht del 1713, al trattato di Parigi del 1763 concluso tra Francia, Spagna, Inghilterra e Portogallo³, ma è soltanto con la rivoluzione francese che il tema della libertà di religione e più in generale quello dei diritti dell'individuo acquista uno spessore totalmente differente: gli eventi ad essa connessi segnano infatti il momento a partire dal quale muta l'ap-

³ Cfr. LUCA DEI SABELLI, *Nazioni e minoranze etniche*, Bologna, Zanichelli, 1929, vol. I p. 232 ss. Per il testo del trattato di Utrecht (artt. XXI del trattato di pace tra Gran Bretagna e Francia; art. XI del trattato di pace tra Gran Bretagna e Spagna) e del trattato di Parigi (art. VIII, XIX, XX), cfr. FRED L. ISRAEL *Major Peace treaties of Modern History*, Chelsea House Publishers, New York, 1967 vol. I, rispettivamente p. 177ss. e p. 305 ss.

proccio degli Stati nei confronti di tale tema e tale mutamento è testimoniato dalla presenza sempre più frequente di norme relative alla libertà di religione nel testo di numerosi accordi. Da questo punto di vista va fatta menzione del trattato di Vienna del 1814, col quale fu proclamata la riunificazione del Belgio e dei Paesi Bassi nel regno d'Olanda⁴ e ancor più all'Atto finale del Congresso di Vienna e al protocollo finale che contengono norme espressamente dedicate alla libertà di religione con riferimento in particolare alle popolazioni abitanti in territorio elvetico, nei cantoni di Berna, Basilea e Ginevra⁵. Ciò che merita sottolineare fin d'ora è che già in occasione del Congresso di Vienna alcune delegazioni avevano avanzato richieste affinché fossero inserite specifiche norme destinate a garantire i diritti delle minoranze di religione ebraica nel territorio degli Stati tedeschi; merita altresì sottolineare come quel tentativo – al di là della circostanza che non sortì il risultato auspicato – abbia rappresentato un importante precedente rispetto poi all'azione che il movimento ebraico avrebbe svolto più tardi, dopo la fine della prima guerra mondiale, proprio in seno alla Conferenza di Parigi.

Sotto questo profilo dunque l'Atto finale del Congresso di Vienna testimonia di una tendenza che si sarebbe più tardi affermata chiaramente e cioè quella di riconnettere il problema della libertà di religione al problema della tutela delle minoranze: a ben guardare infatti l'esigenza di tutelare la libertà di religione si configura in una specifica prospettiva che è quella di tutelare un diritto fondamentale degli individui appartenenti ad una minoranza religiosa: norme concepite in tal senso sono infatti presenti non solo, come si è sopra rilevato, nel protocollo finale del Congresso di Vienna del 1815, ma soprattutto nel testo del trattato di Parigi concluso nel 1856, in cui sono presenti alcune disposizioni in materia di tutela della libertà di culto, con riferimento, in particolare, al trattamento che la Sublime Porta si impegna a riservare alle minoranze di religione cristiana presenti in vari territori dell'impero⁶. Della medesima tendenza offre altresì testimonianza la stipulazione di vari accordi con l'impero ottomano, che avevano, in diversi momenti storici, garantito la libertà di esercizio della religione cristiana e della

⁴ L'art.1 conteneva norme destinate a tutelare la minoranza cattolica di origine belga. Cfr. JACQUES FOUQUES DUPARC, *La protection des minorités de race, de langue et de religion: etude de droit des gens*, Dalloz, Paris, 1922, p. 22.

⁵ Art. 3 dell'atto di cessione di parte della Savoia al Cantone di Ginevra; Art.77 e allegato protocollo 12. Cfr. *Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815 ed altri trattati che vi si riferiscono e la Convenzione fra Austria e Sardegna del 4 ottobre 1751*, Libreria di F. Sanvito succ. A. Borroni e Scotti, Milano, 1859.

⁶ Cfr. FRED L. ISRAEL, *op. cit.*, vol. II, p. 947 ss. Rilevano, in particolare, l'articolo 9, gli artt. 22 e 23 relativi ai principati di Valacchia e Moldavia, l'art. 28 relativo al Principato di Servia.

religione cattolica, ivi compresa la possibilità di costruire luoghi di culto⁷.

Questioni di carattere religioso, con particolare riferimento all'area balcanica furono oggetto di disposizioni specifiche anche nell'ambito del trattato di Berlino del 1878: in quella circostanza la definizione dei possedimenti ottomani in Europa fu ancorata alla correlativa definizione dei diritti da attribuire alle diverse etnie presenti sul territorio e fu altresì ricollegata all'appartenenza religiosa delle medesime. Per la Sublime Porta ciò si era tradotto nell'assunzione di precisi obblighi non solo al fine "to maintain the principle of religious liberty, and give it the widest scope"⁸, ma altresì al fine di vietare qualsiasi forma di discriminazione su base religiosa, impedendo innanzitutto che l'appartenenza religiosa potesse costituire motivo di esclusione dal godimento dei diritti civili e politici ovvero dall'accesso alle cariche e agli uffici pubblici.

Ad un esame dunque delle disposizioni contenute nei trattati cui si è fatto riferimento, si evince che il problema del riconoscimento della libertà di religione appare strettamente collegato con quello della tutela delle minoranze. Queste ultime infatti sono destinatarie di norme specifiche proprio in considerazione del credo religioso di appartenenza: è il caso per esempio, degli artt. 5,27,35,44, del trattato di Berlino che contengono norme dirette a tutelare le minoranze di religione ebraica e musulmana in Bulgaria, Montenegro, Serbia e Romania⁹, nonché delle norme, contenute nel medesimo trattato, destinate a tutelare la minoranza armena¹⁰. Come è stato rilevato, proprio la confessione religiosa professata assurge ad elemento identitario della mi-

⁷ È il caso del trattato di Carlowitz (art.7) concluso nel 1699 con la Polonia; del trattato di Belgrado (art.9) concluso con l'Austria nel 1739 e dei trattati di Kutschuk-Kainardji (art.VII) e di Adrianopoli (art.V) conclusi con la Russia, rispettivamente nel 1774 e nel 1823. Cfr. FRED L. ISRAEL, *op. cit.*, vol. II, p. 913-945.

⁸ Cfr. art.62.

⁹ L'art. XXXV del trattato prevedeva espressamente che "In Servia the difference of religious creeds and confessions shall not be alleged against any person as a ground for exclusion or incapacity in matters relating to the enjoyment of civil and political rights, admission to public employments, functions, and honours or the exercise of various professions and industries, in any locality whatsoever. The freedom and outward exercise of all forms of worship shall be assured to all persons belonging to Servia, as well as to foreigners, and no hindrance shall be offered either to the hierarchical organization of the different communions, or to their relations with their spiritual chiefs". L'art. XLIV reca disposizioni di identico tenore per quanto concerne la Romania, mentre in senso più generale l'art. LXII, con riferimento alla Sublime Porta ("The Sublime Porte having expressed the intention to maintain the principle of religious liberty, and give it the widest scope, the Contracting parties take note of this spontaneous declaration"), pone a carico della Sublime Porta l'impegno di riconoscere e garantire il principio della libertà di religione in tutti i territori parte dell'impero nonché a garantire la tutela dei luoghi santi e dei monaci, religiosi od ecclesiastici in essi presenti. Cfr. FRED L. ISRAEL, *op. cit.*, vol. II, p. 975 ss.

¹⁰ Cfr. Art.61.

noranza intesa come tale: questa circostanza ha indotto altresì a ritenere che nella sua iniziale configurazione l'affermazione sul piano internazionale dei diritti delle minoranze sia stata concepita avendo quale riferimento proprio il sistema di norme sulla tutela delle minoranze religiose¹¹. Disposizioni analoghe a quelle contenute nel trattato di Berlino furono successivamente inserite anche nel testo del trattato di Costantinopoli del 1913 tra impero ottomano e Regno di Bulgaria (artt. VIII e IX), con cui le parti si impegnavano a garantire sul proprio territorio la libertà di religione, rispettivamente alla minoranza di religione musulmana in Bulgaria e alla minoranza di etnia bulgara e di religione cristiana nei territori dell'impero ottomano¹².

Da questo punto di vista dunque si rinviene una linea di continuità: è quanto dire che allorché si giunse, con la fine della prima guerra mondiale a ridefinire gli assetti politici e geografici del continente europeo – e dunque dei paesi usciti dal conflitto – ancora una volta il problema dell'appartenenza religiosa divenne una componente di cui tenere conto, in quanto fattore, per quanto non unico, di identificazione delle minoranze presenti in varie aree ed in particolare nelle regioni orientali. L'idoneità del problema religioso ad influenzare gli esiti della trattativa e il contenuto dello stesso negoziato possono essere variamente considerati e può rilevarsi come tale elemento abbia diversamente pesato in diretta relazione con le peculiarità del contesto di riferimento. La ridefinizione degli assetti territoriali dell'ex impero austro-ungarico fu ad esempio influenzata dal fattore religioso più ancora che da quello etnico, diversamente da quanto può dirsi con riferimento ad altre aree dell'Europa occidentale¹³: nel caso dell'impero austro-ungarico la

¹¹ Cfr. FRANCESCO CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Publ., New York, 1991, p. 3.

¹² Cfr. FRED L. ISRAEL, *op. cit.*, Vol. II, pp. 1024-1025.

¹³ Sul punto Cfr. MALCOM D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1997, p. 75 ss. L'A. sottolinea che nel trasferimento di alcuni territori dalla Germania al Belgio (la Germania cedette al Belgio Eupen e Malmédy e riconobbe la sovranità del Belgio su Moresnet), la circostanza che le popolazioni interessate fossero di religione cattolica, non apparve rilevante, mentre la motivazione che determinò la scelta fu di natura eminentemente economica; analogamente, la cessione alla Francia dell'Alsazia-Lorena non fu motivata da ragioni di carattere religioso per quanto queste fossero state comunque tenute in considerazione. L'unica eccezione fu rappresentata dall'art.28 dell'annesso II al trattato relativo al bacino della Saar che prevedeva che le popolazioni interessate, durante l'esercizio del mandato dal parte della Società delle nazioni, avrebbero continuato ad esercitare il diritto di libertà di religione. Lo stesso autore rileva altresì che anche nella decisione circa l'attribuzione dell'Altestein e del Marienwerder alla Polonia o alla Prussia orientale – rimessa ad un plebiscito, così come previsto dal trattato di Versailles agli articoli 94-97 – nonostante la presenza del fattore religioso, era stata soprattutto la dimensione economica ad assumere rilievo. Anche la decisione di fare di Danzica una città posta sotto mandato della Società delle nazioni era sortita dall'esito del plebiscito: per quanto la scelta di essere annessi alla Germania fosse stata influenzata dalla questione dell'appartenenza etnica – essendo la maggior

componente cattolica risultava tradizionalmente maggioritaria in Austria e Ungheria, così come in Istria, nonché fra i cechi di Boemia e Moravia e gli slovacchi, mentre la componente presbiteriana e luterana era diffusa tra i gruppi di minoranza tedesca in Transilvania e in Slovacchia. A comporre e rendere ancora più complesso il quadro contribuiva inoltre la presenza della minoranza ebraica nell'Est europeo, ma concentrata prevalentemente in Polonia, nonché della minoranza di religione islamica in Bosnia-Erzegovina. Proprio il complesso quadro nazionalistico e religioso condusse alla ricerca di soluzioni specifiche o meglio fu alla base della conclusione dei cosiddetti *Minority treaties*, cioè degli accordi relativi allo *status* delle minoranze, che i paesi sorti dalla ridefinizione dei confini in Europa orientale furono obbligati a concludere con le potenze alleate¹⁴. Il modo in cui il tema della libertà di religione – nella sua strutturale interconnessione con il problema della tutela delle minoranze – irruppe e condizionò il negoziato per la pace durante la Conferenza di Parigi, fu espressione di un'esigenza di cambiamento, della quale il presidente Wilson si fece interprete, nonché principale e convinto sostenitore.

3. Libertà di religione e tutela delle minoranze: l'approccio di Wilson e gli orientamenti emersi in seno alla Conferenza di Parigi

È fatto noto che alcuni principi – diritto all'autodeterminazione *in primis* – assunsero nel pensiero politico di Wilson un ruolo assolutamente centrale e ad essi fu attribuita una collocazione privilegiata anche nel contesto dei ben noti "14 punti"¹⁵. È fatto altrettanto noto che gli orientamenti della politica americana nel periodo immediatamente successivo alla fine della guerra furono condizionati anche dal ruolo svolto da due distinti gruppi – la minoranza irlandese da un lato e quella ebraica dall'altro – che, facendo leva sull'approccio di Wilson al tema dell'autodeterminazione, esercitarono

parte della popolazione di etnia tedesca – la decisione finale fu fortemente motivata anche dalla necessità di garantire al neo-costituito Stato polacco uno sbocco al mare.

¹⁴ Cfr. *infra*, p. 369 ss.

¹⁵ Per il testo dei 14 punti si veda ERIK GOLDSTEIN, *Gli accordi di pace dopo la grande guerra. 1919-1925*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 83-86. Cfr. altresì ALAN SHARP, *The Genie that would not go back into the bottle*, in SEAMUS DUNN, THOMAS G. FRASER (eds.), *Europe and Ethnicity. The First World War and the Contemporary Ethnic Conflict*, Routledge, London, 1996, p. 11 ss.; ALFRED COBBAN, *The National State and National Self-Determination*, Fontana, London, 1969, p. 49 ss.; NAZILA GHANEA, ALEXANDRA XANTHAKI, *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry*, Leiden, M. Nijoff, 2005.

pressioni al fine di ottenere un adeguato supporto alla causa, rispettivamente, dell'indipendenza irlandese e della costituzione di uno Stato ebraico in Palestina¹⁶. Il postulato ideologico di Wilson da un lato coniugava l'idea di autodeterminazione con quella della tutela delle minoranze nell'ambito dello Stato nazionale e dall'altro, nell'affermare l'esigenza di tutela delle minoranze nazionali, ancorava tale concetto a quello di tutela delle minoranze religiose che aveva, come si è sopra rilevato, dei precisi precedenti storici¹⁷. Quel medesimo postulato ideologico appariva inoltre suffragato dal dato storico relativo alle violazioni dei diritti civili e alle persecuzioni di cui diverse minoranze, qualificabili in massima parte come minoranze religiose, erano state vittime fino a tempi recenti.

È indubbio che alla base del disegno di Wilson vi fosse il convincimento che – stante il nesso tra tutela delle minoranze e tutela della libertà di religione – la tutela della libertà di religione rappresentasse un requisito necessario ad eliminare un fattore di destabilizzazione, causa, storicamente, di numerosi conflitti. La correttezza di tale impostazione appariva infatti confermata dal fatto che la violazione dei diritti delle minoranze nel continente europeo aveva sovente, se non addirittura sistematicamente, assunto i tratti della persecuzione religiosa: il diniego di alcuni fondamentali diritti infatti era tradizionalmente riconnesso all'essere l'individuo parte di gruppi la cui natura di “minoranza” rilevava proprio sotto il profilo dell'appartenenza religiosa prima ancora che etnica o linguistica. Nel pensiero di Wilson, che sottende la stesura dei “14 punti”, questo dato di carattere storico si fonde con l'idea che una serie di principi – primo fra tutti quello della libertà di religione – che avevano assunto un ruolo fondamentale nel pensiero politico

¹⁶ Sul ruolo della minoranza irlandese e di quella ebraica con riferimento ai lavori della Conferenza di Parigi, si rimanda a ARTHUR WALWORTH, *Wilson and His Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919*, Norton, New York, London, 1986, p. 468 ss. Per quanto concerne il ruolo svolto dalla minoranza ebraica, merita ricordare che le pressioni da questa esercitate erano finalizzate a far sì che la questione dei diritti di tale minoranza fosse trattata con attenzione, con particolare riferimento ai casi della Polonia e della Romania. In quel momento storico fu possibile giocare un ruolo preciso sia nella direzione di un riconoscimento di una serie di diritti da sempre negati sia nella direzione di favorire la costituzione di un “focolare ebraico” in Palestina e dunque nei territori che sarebbero stati posti sotto mandato britannico, obiettivo al cui raggiungimento anche il Regno Unito aveva deciso di contribuire, assumendo precisi impegni con la dichiarazione Balfour del 1917. Sul punto cfr. LUCA DEI SABELLI, *op. cit.*, vol. II, p. 19 ss.

¹⁷ MANLEY O. HUDSON, *The Protection of Minorities*, in EDWARD MANDELL HOUSE, CHARLES SEYMOUR (eds.), *What Really Happened at Paris. The Story of the Peace Conference, 1918-1919 by American delegates*, Scribner's sons, New York 1921, p. 210; C. FINK, *The Minorities Question at the Paris Conference: the Polish Minority Treaty, June 28, 1919*, in MANFRED F. BOEMEKE, GERALD D. FELDMAN, ELISABETH GLASER (eds.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge University Press, 1998, Cambridge p. 249 ss.

americano, nonché nel processo di evoluzione dell'ordinamento giuridico degli Stati Uniti, dovessero essere posti a cardine del nuovo ordine post-bellico¹⁸. In tale contesto l'affermazione del diritto all'autodeterminazione che inizialmente, nel maggio 1916, fu declinato da Wilson nella sua versione più ampia e cioè quella del diritto di ogni popolo a scegliere la propria sovranità sotto la quale è chiamato a vivere, subì, l'anno successivo, una sorta di ridimensionamento così da tradursi nel diritto di ogni popolo "alla salvaguardia inviolabile dell'esistenza del culto e dello sviluppo sociale"¹⁹: tale ridimensionamento serviva evidentemente a circoscrivere e contenere il rischio che il principio di autodeterminazione, facendo leva proprio sul concetto di minoranza potesse fungere da detonatore attivando un possibile quanto pericoloso processo di disgregazione della sovranità.

Destinato inevitabilmente a scontrarsi con la tradizionale esigenza degli Stati di mantenere integra la propria sovranità, il principio di autodeterminazione perse in qualche modo terreno, lasciando spazio all'affermarsi non tanto di un generale principio di tutela delle minoranze, quanto piuttosto dell'idea che occorresse garantire la tutela dei diritti dei singoli individui appartenenti a gruppi minoritari: in questo senso dunque il principio della tutela delle minoranze si impose quale correttivo o meglio succedaneo del principio di autodeterminazione²⁰.

Al problema della nazionalità, della tutela delle minoranze e delle minoranze religiose, fu infatti attribuita una particolare rilevanza, per quanto nella peculiare prospettiva rappresentata dalla ridefinizione dei confini territoriali di quegli Stati sorti dal conflitto – territori dell'impero ottomano ed Europa orientale *in primis* – che ponevano specifici problemi e sollevavano la questione della "nazionalità". Ciò che infatti merita fin d'ora rilevare è che nella fase del negoziato la questione delle minoranze dovette essere affrontata proprio perché inevitabilmente legata a quella della ridefinizione dei confini. Far emergere invece – così come fortemente auspicato da Wilson – l'esistenza di un collegamento strutturale tra la questione delle minoranze, quella dell'appartenenza religiosa e quella della libertà di religione, appariva un'operazione ben più complessa, malgrado la connessione fra le diverse componenti non solo fosse storicamente provata, in particolare

¹⁸ Sul ruolo della libertà di religione nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico statunitense cfr. B. SWAIEY, *Religious Freedom*, in *Virginia Law Review*, vol.12, 1925-1926, p. 632 ss.; FRANK SWANCARA, *Thomas Jefferson versus Religious Oppression*, University Books, New York, 1969; MICHEL W. Mc CONNELL, *Why is Religious Liberty the "First Freedom"?*, in *Cardozo Law Review*, 1999-2000, p. 1243 ss.; WILLIAM LEE MILLER, *The First Liberty*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2003.

¹⁹ LUCA DEI SABELLI, *op. cit.*, vol. II, p. 39.

²⁰ *Idem*.

per quel che concerneva la violazione del diritto alla libertà di religione e dunque dei diritti delle minoranze religiose, ma fosse emersa in maniera palese anche durante il conflitto, come testimoniato dal genocidio armeno. Proprio la forte capacità di impatto di cui la commistione tra questione delle minoranze, tutela delle minoranze religiose e tutela del diritto alla libertà di religione appariva dotata, è all'origine di alcune fondamentali scelte che furono operate in sede di negoziato e spiega il perché di un approccio, nella fase di redazione innanzitutto del *Covenant* della Società delle nazioni, che potrebbe definirsi pragmatico se non meglio riduttivo. Si decise dunque di trattare con prudenza un problema che, per quanto reale e per quanto causa di secolari conflitti, mostrava di avere preoccupanti implicazioni sul piano della salvaguardia degli interessi degli Stati sovrani.

Da questo punto di vista emerge peraltro una evidente contraddizione, laddove si consideri l'importanza che Wilson attribuiva alla costituenda Società delle nazioni e al ruolo che riteneva dovesse esserle conferito in quanto organizzazione chiamata a garantire la pace internazionale e dunque anche a gestire, in un'ottica di prevenzione, le eventuali cause di conflitto²¹. Merita infatti porre in rilievo fin d'ora – e con riserva di tornare a breve sull'argomento – che Wilson appariva pienamente convinto del fatto che la creazione della Società delle nazioni dovesse rispondere ad esigenze di tipo politico piuttosto che giuridico-normativo; ciononostante, in quello che viene definito il *draft* americano del *Covenant* della Società delle nazioni e che conteneva la *summa* del pensiero di Wilson in merito all'obiettivo fondamentale che con la creazione della Società delle nazioni si intendeva perseguire – prevenzione dei conflitti, fine degli imperi coloniali e riduzione degli armamenti – erano stati inizialmente inseriti alcuni articoli supplementari dedicati specificamente alla tutela delle minoranze e all'affermazione del diritto alla libertà di religione. Era dunque emersa in maniera evidente la dimensione non solo politica ma più specificamente giuridica di tali principi: questi ultimi apparivano infatti destinati ad avere un sicuro impatto sulla sovranità, potendo la stessa essere messa in discussione proprio dalle rivendicazioni nazionali che sul principio di autodeterminazione, come su quello di tutela delle minoranze trovavano evidentemente fondamento.

La portata potenzialmente destabilizzante di tali principi fu chiaramente percepita innanzitutto dalle grandi potenze e sta alla base dell'atteggiamento oltremodo prudentiale con cui si scelse di affrontare certe tematiche. Fu in particolare la Gran Bretagna che si dimostrò propensa a trattare sepa-

²¹ Cfr. JOHN MILTON COOPER, *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League of Nations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

ratamente tali questioni nell'ambito di accordi distinti rispetto al *Covenant* della Società delle nazioni. L'approccio della Gran Bretagna era peraltro motivato dal fatto che la mancata partecipazione sia della Russia sia della Germania alla istituenda Società e dunque la loro estraneità rispetto al trattato istitutivo, avrebbe lasciato aperta la questione della tutela delle minoranze proprio nelle aree in cui tale problema era tradizionalmente presente ed era avvertito con maggiore urgenza. Di un atteggiamento ispirato a logiche di prudenza è prova la scelta, che fu alla fine operata, di assegnare al tema delle minoranze – e dunque delle minoranze religiose – un ruolo quasi residuale nel contesto del *Covenant* della Società delle nazioni e di farne invece oggetto di specifiche disposizioni nell'ambito di quegli accordi – definiti appunto trattati sulle minoranze – che i nuovi Stati sorti dal conflitto, avrebbero dovuto siglare con le potenze alleate. La decisione di scorporare dal testo del *Covenant* la norma sulla libertà di religione, dovette tuttavia fare i conti con le pressioni esercitate dall'opinione pubblica mondiale²²: risultò dunque necessario, quanto inevitabile, collocare altrove tali previsioni secondo una metodica che in qualche modo potrebbe dirsi “trasversale” e che permise di far convergere verso l'obiettivo anche l'azione delle altre grandi potenze²³.

4. *Tutela della libertà di religione e tutela delle minoranze: dal Covenant della Società delle nazioni al sistema dei trattati di pace*

Merita ora entrare più nel dettaglio delle diverse fasi del processo, sopra descritto, che condusse ad estrapolare dal testo del *Covenant* della Società delle nazioni le norme in materia di minoranze e di libertà di religione. È noto infatti che nel corso del negoziato erano stati predisposti vari progetti che con differenti modalità avevano affrontato la questione. La stesura, in particolare, dell'articolo dedicato alla libertà di religione si rivelò particolarmente problematica e diversi fattori contribuirono a complicare il quadro. Accanto alle pressioni che su Wilson erano esercitate perché fosse tenuta in adeguata considerazione sia la questione delle minoranze ebraiche nell'Europa orientale, sia la questione armena, influì non poco anche l'orientamen-

²² Come fu a suo tempo evidenziato, senza l'interessamento dell'opinione pubblica mondiale e l'intensa attività degli organismi ebraici, anche i trattati di pace avrebbero omesso ogni accenno a tale complessa questione. Così LUCA DEI SABELLI, *op. cit.*, vol. II, p. 37.

²³ Cfr. ANNA SU, *Woodrow Wilson and the Origins of the International Law of Religious Freedom*, in *Journal of the History of International Law*, 2013, p. 238.

to inteso a fare emergere in maniera evidente il nesso esistente tra libertà di religione e divieto di discriminazione in generale, al di là della natura delle motivazioni – appartenenza etnica, religiosa, razziale o linguistica – poste alla base di quest’ultima.

Fu in particolare il secondo *draft* ad includere una clausola che prevedeva che i nuovi Stati sorti dal conflitto, quale condizione per poter negoziare la propria indipendenza, avrebbero dovuto assumere l’obbligo di garantire uguaglianza di trattamento alle proprie minoranze razziali o nazionali²⁴. Con riferimento invece al tema della libertà di religione, fu il terzo *draft* predisposto nel febbraio 1919, a prevedere un’apposita disposizione dedicata alla libertà di religione, volta ad imporre sia agli Stati “nuovi”, sorti a seguito dell’opera di ridefinizione dei confini, sia agli Stati che avessero fatto richiesta di ammissione alla Società delle nazioni, l’obbligo di non interferire e di non ostacolare l’esercizio di tale diritto²⁵. Il testo della norma fu successivamente sottoposto a modifiche: l’articolo 19 del *draft* conteneva infatti degli emendamenti che erano stati concepiti al fine di imporre che gli Stati membri (le “Alte parti contraenti”) – che è quanto dire tutti gli Stati, ivi comprese le potenze vincitrici – assumessero l’impegno di non legiferare in alcun modo suscettibile di proibire o ostacolare l’esercizio della libertà di religione²⁶. Per quanto il dettato della norma fosse piuttosto ampio e generico e per quanto Wilson avesse avuto modo di precisare che il suo intento era quello di predisporre un meccanismo idoneo a prevenire in futuro il fenomeno delle persecuzioni religiose, fu sollevata una serie di obiezioni che

²⁴ In una serie di articoli aggiuntivi che vennero definiti con la locuzione “supplementary agreements”, furono trattate alcune specifiche tematiche tra le quali quella relativa alla tutela delle minoranze. In particolare nel testo dell’art. VI si legge: “The League of Nations shall require all new States to bind themselves as a condition precedent to their recognition as independent or autonomous States, to accord to all racial or national minorities within their several jurisdictions exactly the same treatment and security, both in law and in fact, that is accorded the racial or national majority of their people”. Cfr. DAVID HUNTER MILLER, *The Drafting of the Covenant*, G.P. Putnam’s Sons, New York 1928, vol. II, p. 91.

²⁵ Sempre nell’ambito dei cosiddetti “supplementary agreements”, fu inserita una nuova norma (il c.d. VII supplementary agreement) così concepita: “Recognizing religious persecution and intolerance as fertile sources of war, the Power signatory hereto agree, and the League of Nations shall exact from all new States and all States seeking admission to it the promise, that they will make no law prohibiting or interfering with the free exercise of religion, and that they will in no way discriminate either in law or in fact against those who practice any particular creed, religion or belief whose practice are not inconsistent with public order or public morals”. *Ibidem*, p. 154.

²⁶ *Ibidem*, p. 237. Il testo, rivisto, della norma recitava: “The High Contracting Parties agree that they will make no law prohibiting or interfering with the free exercise of religion and they resolve that they will not permit the practice of any particular creed, religion or belief whose practices are not inconsistent with public order or with public morals, to interfere with the life, liberty or pursuit of happiness of their people.”

avrebbero successivamente condotto ad una ulteriore revisione del testo²⁷. Le perplessità espresse da numerosi delegati (fra i quali i rappresentanti di Francia, Spagna, Portogallo), unitamente alla proposta del barone Mankino, delegato giapponese, di utilizzare una formulazione che servisse ad equiparare il divieto di discriminazione razziale e quello di discriminazione su base religiosa²⁸, indussero ad adottare la decisione finale di estrapolare il testo del cosiddetto “religious article” dal testo del *Covenant*. Quasi paradossalmente, proprio la spinta data dal delegato giapponese che faceva leva sulla consapevolezza diffusa tra i vari delegati, circa l'importanza che doveva essere riconosciuta al problema della libertà di religione, condusse al risultato opposto: come è stato rilevato, “The proposal, however, served a good purpose at the meeting for it hepled to make impossible any article on religious liberty in any form; any such article in the Covenant would have been most dangerous, and perhaps fatal to the League; the subject was never again considered”²⁹.

Il proposito di Wilson di fare del *Covenant* della Società delle nazioni lo strumento attraverso il quale affermare alcuni diritti considerati di basilare importanza, si scontrò dunque con le reticenze originate dall'idea che trattare congiuntamente – come era stato in particolare proposto dal delegato giapponese – la questione della libertà di religione e quella della non discriminazione fosse del tutto inopportuno. Le divergenze emerse condussero infine alla decisione di estrapolare il testo della norma dal *Covenant*. È solo il testo dell'art.22 infatti, dedicato al sistema dei mandati, che conserva un richiamo al tema della libertà di religione: la parte dell'art.22 dedicata all'argomento fu inoltre formulata prima delle analoghe previsioni che sarebbero state poi inserite nel testo dei trattati sulle minoranze e dunque presenta un

²⁷ Nel corso della settima riunione della Commissione, il 10 febbraio 1919, un vivace dibattito fu suscitato dalla presentazione del testo ulteriormente emendato dell'art.19. La proposta prevedeva un nuovo testo così concepito: “recognizing religious persecution as a fertile source of war, the High Contracting Parties solemnly undertake to extirpate such evils from their territories, and they authorize the Executive Council, wherever it is of opinion that the peace of the world is threatened by the existence in any State of evils of this nature, to make such representations or take such other steps as it may consider that the case requires”. La proposta suscitò reazioni decise: lo stesso Miller inviò una nota al Presidente Wilson in cui precisava, con riferimento al passaggio del testo in cui si affermava “or take such other steps”, che i termini adoperati “go very far and, I think, farther than any other provision in the Covenant” (cfr. DAVID HUNTER MILLER, *op. cit.*, vol. I, p. 196).

²⁸ Da questo punto di vista, la proposta inoltrata durante la decima riunione della Commissione dal delegato giapponese suggeriva l'adozione di una formulazione che non solo conferisse analogo rilievo sia alla questione della libertà di religione sia a quella della tutela delle minoranze etniche e razziali, ma che ponesse in evidenza l'interconnessione esistente tra le due problematiche. Cfr. DAVID HUNTER MILLER, *op. cit.*, vol. I, p. 269.

²⁹ Cfr. DAVIS HUNTER MILLER, *op. cit.*, vol. I, p. 296.

contenuto più generico e meno dettagliato³⁰. La scelta di non includere alcuna disposizione dedicata alla questione della libertà di religione, né alla questione delle minoranze è stata interpretata come prova della precisa volontà dei redattori dello Statuto di non affermare principi che si sarebbero posti a fondamento di un sistema di regole che, sebbene inizialmente pensate con riferimento a specifici contesti e ad un ristretto numero di minoranze, si sarebbero prestate più tardi ad una ben più ampia applicazione³¹.

Per quanto marginalizzata, la questione della libertà di religione non fu comunque definitivamente accantonata. Questa era infatti destinata a riproporsi e fu sollevata dalla delegazione ebraica in occasione della stesura degli accordi di pace, allorché si dovette affrontare il problema della tutela delle minoranze all'interno degli Stati i cui confini erano oggetto di negoziato³². In risposta alle richieste avanzate perché fosse predisposto un sistema di garanzie a tutela della minoranza ebraica polacca, Wilson chiese la costituzione di un'apposita commissione incaricata di studiare la questione: non essendovi tuttavia tempo sufficiente perché la commissione potesse portare a termine i suoi lavori prima che il testo del trattato di Versailles fosse sottoposto alla delegazione tedesca, si giunse alla soluzione di compromesso che è quella contenuta negli articoli 86 e 93 del trattato di Versailles, inseriti nelle sezioni VII e VIII relative al riconoscimento da parte della Germania dell'indipendenza, rispettivamente, dello Stato cecoslovacco e dello Stato polacco. La prima norma prevedeva che la Cecoslovacchia avrebbe acconsentito ad inserire nel testo di un trattato stipulato con le potenze alleate le previsioni necessarie a garantire la tutela degli interessi degli abitanti "who differ from the majority of the population in race, language or religion". La seconda norma prevedeva l'assunzione di analoghi impegni da parte della Polonia.

Rispetto alla soluzione offerta dagli articoli summenzionati del trattato di Versailles, gli altri accordi di pace conclusi con l'Austria, l'Ungheria, la Bulgaria e l'impero ottomano³³, contengono un sistema più articolato di

³⁰ Cfr. *Treaty of Versailles. Part I. The Covenant of the League of Nations*, in FRED L. ISRAEL, *op. cit.*, Vol. II, p. 1283. Il testo della norma prevede che "(...) Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic, and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defense of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League".

³¹ Cfr. FRANCESCO CAPOTORTI, *op. cit.*, p. 17.

³² Cfr. LUCA DEI SABELLI, *op. cit.*, p. 42.

³³ Trattato di St Germain-en-Laye, concluso con l'Austria il 10 settembre 1919 (d'ora in avanti

norme dirette a tutelare i diritti delle minoranze e dunque delle minoranze religiose; altrettanto può rilevarsi con riferimento ai cosiddetti *Minority treaties*, cioè ai trattati che gli Stati sorti a seguito della ridefinizione dei confini dell'ex impero austro-ungarico e dell'ex impero ottomano, si impegnarono a concludere con le potenze alleate per garantire la tutela delle minoranze³⁴.

Per quanto concerne innanzitutto i trattati di pace, va precisato che nel contesto di tali accordi il problema delle minoranze nazionali assunse un rilievo certamente non secondario: gli spostamenti di popolazioni, così come il problema della minoranza di origine ebraica vittima di sistematici *pogrom*, rendevano improcrastinabile la definizione di un sistema di garanzie e di tutele. A ciò andava ad aggiungersi il fatto che i territori un tempo ricompresi entro i confini dei due imperi si caratterizzavano proprio per la presenza di una congerie di gruppi etnici e di minoranze. La ridefinizione delle frontiere appariva questione quanto mai complessa e ricca di implicazioni sotto vari aspetti, a fronte, innanzitutto, dell'impossibilità di utilizzare la formula "una nazione, uno Stato". La creazione di nuovi Stati doveva dunque essere riconnessa ad un sistema di garanzie che i medesimi erano chiamati a prestare a tutela delle minoranze e delle minoranze religiose presenti sul proprio territorio.

Ad un esame del contenuto delle norme presenti nei trattati si evince la presenza di disposizioni di diverso tipo: si rileva la presenza nel testo degli accordi di pace "principali", di un apposito titolo contenente norme dedicate alla tutela delle minoranze che, tramite il ricorso ad una formulazione che è simile in tutti gli accordi, prevedono a carico rispettivamente di Austria, Bulgaria, Ungheria e Turchia non solo l'obbligo di garantire la tutela dei gruppi minoritari presenti sul territorio³⁵ ma altresì l'obbligo di attribuire alle norme in esame la natura di "fundamental laws" e dunque di norme

trattato di Saint Germain); trattato di Neuilly-sur-Seine (d'ora in avanti trattato di Neuilly), concluso con la Bulgaria il 27 novembre 1919; trattato di Trianon concluso con l'Ungheria il 4 giugno 1920; trattato di Sévres concluso con la Turchia, il 10 agosto 1920; trattato di Losanna concluso sempre con la Turchia il 24 luglio 1923.

³⁴ Si fa riferimento al trattato con la Polonia, stipulato a margine della conclusione del trattato di Versailles il 28 giugno 1919 (CLIVE PERRY, *The Consolidated Treaty Series*, vol.225, Oceana Publications, New York, 1919, p. 412 ss); al trattato con il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni concluso a Saint Germain il 18 settembre 1919 (United Kingdom Treaty Series, 1919, vol. 17, p. 88 ss., HMSO, London); al trattato con la Cecoslovacchia, firmato a Saint-Germain il 10 settembre 1919; al trattato con la Romania concluso a Parigi il 9 dicembre 1919 (League of Nations Treaty Series, vol. V, p. 335 ss.; al trattato con la Grecia concluso a Sévres il 10 agosto 1920 (League of Nations Treaty Series, vol.28, p. 244 ss).

³⁵ Trattato di Saint Germain, titolo V, artt.62-69; trattato di Trianon, titolo VI, artt.54-58; trattato di Neuilly, titolo IV, artt.49-57; trattato di Sévres, titolo IV, artt.140-151.

non derogabili da eventuali disposizioni future³⁶. Va altresì evidenziato che nell'articolato disposto dedicato alla tutela dei diritti di coloro che appartengono a minoranze, il diritto alla libertà di religione riceve una sorta di tutela rafforzata: alla libertà di religione infatti non solo è dedicata una specifica disposizione³⁷, ma tale libertà è altresì oggetto di ulteriori norme che sanciscono sotto profili diversi il divieto di discriminazione³⁸.

Norme di diverso tenore sono state invece inserite nel testo del trattato di Sévres in funzione sia della necessità di disciplinare la questione della tutela delle minoranze religiose di fede assiro-caldea o di altra fede nella regione del Kurdistan³⁹, sia della necessità di perseguire i crimini commessi per ragioni religiose durante il conflitto⁴⁰. L'appartenenza religiosa è infine alla base del disposto delle norme, contenute nel trattato di Losanna concluso nel 1923 tra Grecia e Turchia e destinate a disciplinare lo scambio di sudditi turchi di religione greco-ortodossa e di sudditi greci di religione musulmana⁴¹.

Dall'altro lato si rinvencono invece le norme che prevedono a carico degli Stati nuovi, sorti dallo smembramento dei due imperi, l'obbligo di stipulare specifici accordi con le potenze alleate tramite i quali definire la questione delle minoranze presenti sul proprio territorio, conferendo al contempo alle potenze alleate, il potere di agire a protezione delle stesse⁴². La tutela del diritto alla libertà di religione – in stretta connessione ancora una volta con il tema della tutela delle minoranze – è stata poi posta ad oggetto delle norme dei cosiddetti *Minority treaties* attraverso una formulazione che appare pressoché identica nei vari trattati. Sotto questo profilo va anzi considerato che sebbene il problema della minoranza ebraica avesse rappresentato la ragione primaria che aveva condotto alla stesura del trattato con la Polonia, è però indubbio che quest'ultimo rappresentò il modello di riferimento per la conclusione di analoghi accordi con la Grecia, la Cecoslovacchia e la Ro-

³⁶ Così l'art. 62 del trattato di Saint Germain; l'art.49 del trattato di Neully; l'art.54 del trattato di Trianon; l'art.140 del trattato di Sévres e l'art.37 del trattato di Losanna.

³⁷ Trattato di Trianon, art. 55; trattato di Saint Germain, art. 63; trattato di Neuilly, art. 50; trattato di Sévres, art.141.

³⁸ È il caso dell'art. 58 del trattato di Trianon; dell'art.66 del trattato di Saint Germain; dell'art. 53 del trattato di Neuilly.

³⁹ Trattato di Sévres, art.62.

⁴⁰ Trattato di Sévres, art.142.

⁴¹ Trattato di Losanna, artt. 30-36. Cfr. Israel vol. IV 2301 ss.

⁴² Il trattato di pace di Saint Germain prevede tale obbligo a carico dello Stato serbo-croato-sloveno all'art.51; dello Stato cecoslovacco all'art.56 e della Romania all'art.60. Nel medesimo senso l'art. 47 del trattato di Trianon pone obblighi a carico della Romania; l'art.46 del trattato di Neuilly a carico della Grecia e gli artt.86 e 93 del trattato di pace di Sévres rispettivamente a carico della Grecia e dell'Armenia.

mania, nonché con il Regno serbo-croato-sloveno, destinati a disciplinare il problema della tutela delle minoranze – e delle minoranze religiose più in particolare – presenti sul territorio di tali Stati⁴³.

Considerate nell'insieme, le norme contenute nell'accordo con la Polonia – in particolare gli articoli 2,7,8 e 9 – diedero impulso alla successiva definizione di un quadro normativo sulla tutela del diritto alla libertà di religione nell'ambito degli Stati sorti dopo la fine del conflitto, pur nel più ampio contesto della tutela dei diritti delle minoranze. Il contenuto di tali norme, sia di quelle specificamente dedicate all'affermazione del diritto di professare liberamente il proprio credo⁴⁴, sia di quelle che affermano in vario modo il divieto di discriminazione, sia ancora di quelle che attribuiscono alle minoranze il diritto di creare scuole, associazioni ed enti di beneficenza, destinati a promuovere l'uso della lingua ovvero la professione del credo di appartenenza, è riprodotto nel testo degli altri accordi sulle minoranze⁴⁵. Con riferimento alla terminologia utilizzata, va altresì posto in rilievo che il termine minoranza compare nel testo del solo articolo 8, mentre nelle altre norme che sono ugualmente destinate a garantire, sotto vari profili, i diritti degli individui che appartengano a minoranze, tali diritti vengono affermati nella loro più specifica dimensione individuale⁴⁶. Per quanto poi concerne in particolare gli accordi con la Grecia e con il regno serbo-croato-sloveno, va evidenziato che questi contengono norme che sono appositamente concepite al fine di consentire alla minoranza di religione islamica la possibilità di applicare, in materia di diritto di famiglia e di statuto personale, norme conformi alla tradizione islamica⁴⁷.

Un ultimo punto attiene invece alla natura dei poteri di controllo conferiti alla Società delle nazioni; tali poteri dovevano tradursi innanzitutto nel

⁴³ Cfr. *supra*, nota n.33.

⁴⁴ È in particolare nel testo dell'art.2 che si legge: "Poland undertakes to assure full and complete protection of life and liberty to all inhabitants of Poland without distinction of birth, nationality, language, race or religion. All inhabitants of Poland shall be entitled to the free exercise, whether public or private, of any creed, religion or belief, whose practice are not inconsistent with public order or public morals". Questa formulazione è riprodotta, in maniera identica nel testo dell'art.2 degli altri *Minority treaties*.

⁴⁵ Il testo dell'art. 7 recita: "All Polish nationals shall be equal before the law and shall enjoy the same civil and political rights without distinction as to race, language or religion". Differences of religion, creed or confession shall not prejudice any Polish national in matters relating to the enjoyment of civil or political rights, as for instance, admission to public employments, functions and honours, or the exercise of professions and industries (...)". Cfr. Altresì il testo dell'art.8 di tutti i *Minority treaties*.

⁴⁶ Il termine solitamente utilizzato è quello di "nationals". Cfr. il testo degli artt. 4,7,9 dei *Minority treaties*.

⁴⁷ Cfr. rispettivamente, art. 14 e art.10.

controllo esercitato al fine di garantire che quelle norme definite dall'articolo 1 dei *Minority treaties* come *fundamental laws*⁴⁸, non fossero sottoposte ad emendamento se non nei casi in cui tali modifiche fossero state autorizzate dal Consiglio della Società delle nazioni tramite un voto a maggioranza.

Ma la questione circa il ruolo da attribuire alla Società delle nazioni si pose in maniera assai più critica allorché si dovettero definire i contenuti di un potere di *enforcement* nelle ipotesi di violazione, ovvero di pericolo di violazione, delle norme dedicate alla tutela delle minoranze. La formulazione cui fu data preferenza, che conferiva tali poteri al solo Consiglio della Società, fu il risultato della scelta operata sulla base di un approccio pragmatico. In fase di lavori preparatori era stata infatti presa in considerazione la possibilità che il potere di investire il Consiglio della Società delle nazioni delle questioni attinenti alla violazione o alla minaccia di violazione delle norme contenute negli articoli 2-8, fosse attribuito anche ai membri delle minoranze e dunque ai singoli individui. La proposta aveva sollevato non poche perplessità motivate dal timore – di cui lo stesso Wilson si fece interprete – che la stabilità e l'efficacia dell'azione della stessa Società delle nazioni avrebbe potuto essere compromessa dal riconoscimento, ai singoli individui, di un *locus standi* dinanzi ad essa⁴⁹.

Altra e correlativa questione era quella che atteneva alla possibilità che tale potere di iniziativa – una volta deciso che poteva essere conferito solo agli Stati – fosse attribuito a tutti i membri della Società delle nazioni, ovvero ai soli Stati facenti parti del Consiglio e dunque alle 4 potenze alleate. Anche in questo caso la scelta operata testimonia di un approccio restrittivo: a questo proposito proprio Wilson manifestò la preoccupazione che nell'ipotesi in cui tale potere fosse stato rimesso nelle mani dei soli 4 Stati membri del Consiglio, ciò avrebbe assunto il significato di un atto d'imperio, esercitato attraverso l'attribuzione del monopolio del potere decisionale ad una cerchia ristretta di Stati più forti. Wilson si trovò tuttavia solo ad esprimere un simile convincimento e questa circostanza favorì dunque l'adozione della formulazione che attribuiva un ruolo decisivo agli Stati più forti⁵⁰: tale scelta, al di là dello scopo precipuo per il quale fu concepita, se considerata in un'ottica più generale e in una visione per così dire retrospettiva, appare essere stata

⁴⁸ L'art.1 inserito nei *Minority treaties* riprende la formulazione delle analoghe norme presenti nei principali trattati di pace (cfr. *supra*, nota 36). Si tratta della disposizione che rende non modificabile da disposizioni future di alcun tipo, il contenuto delle norme contenute negli articoli seguenti (2-8) e dunque delle norme poste a tutela dei diritti delle minoranze e delle minoranze religiose.

⁴⁹ Sul punto cfr. ANNA SU, *op. cit.*, p. 261.

⁵⁰ Cfr. ad esempio art. 11 dell'accordo con il regno serbo-croato-sloveno; art. 16 dell'accordo con la Grecia; art.12 dell'accordo con la Polonia.

prodromica rispetto al consolidarsi di quegli equilibri e di quei meccanismi di funzionamento, che avrebbero più tardi caratterizzato non solo la Società delle nazioni ma la stessa comunità internazionale sorta dal secondo dopoguerra.

5. Conclusioni

Il sistema dei trattati di pace, che pose fine alla prima guerra mondiale, ha rappresentato una tappa significativa nel processo che ha condotto all'affermazione di alcuni fondamentali principi nell'ordinamento internazionale. Il disegno originario voluto da Wilson, che prevedeva l'inserimento di un'apposita norma dedicata alla libertà di religione nel *Covenant* della Società delle nazioni, era motivato dal convincimento che l'impianto che caratterizzava, sotto questo specifico profilo, il trattato di Berlino del 1878, dovesse essere ripreso e sviluppato. L'affermazione del diritto alla libertà di religione doveva, nell'ottica di Wilson, essere posta alla base del nuovo ordine internazionale, in quanto la tutela del diritto alla libertà di religione, sia nella dimensione individuale che in quella collettiva – che è quanto dire in un'ottica di tutela delle minoranze religiose – avrebbe contribuito all'eliminazione di una fondamentale causa di conflitto. La revisione del sistema richiedeva tuttavia che fosse superata la lacuna forse più significativa del trattato di Berlino, rappresentata dall'assenza di un meccanismo di monitoraggio e di applicazione coattiva delle norme poste a tutela della libertà di religione.

Ciò che può constatarsi, al di là dei limiti che caratterizzarono sia il sistema degli accordi di pace, sia il funzionamento della Società delle nazioni – e al di là del fatto che le questioni attinenti alla tutela dei diritti umani furono trattate, in quella fase storica in maniera per così dire embrionale – è che comunque la Conferenza di Parigi fu emblematica testimonianza di un mondo in cambiamento: tale considerazione pare opportuna a prescindere dalle critiche, che più volte sono state mosse nel corso degli anni, circa l'effettiva idoneità del sistema dei trattati e in particolare dei *Minority treaties*, a garantire sia una definitiva affermazione del diritto alla libertà di religione, sia un'effettiva tutela delle minoranze nazionali⁵¹. A ben vedere, il contributo

⁵¹ Cfr. LEMA EKMEKCIOGLU, *Republic of Paradox: The League of Nation's Minority Protection Regime and the New Turkey's Step-Citizens*, in *International Journal of Middle East Studies*, 2014, p. 657 ss.; CAROLE FINK, *Minority Rights as an International question*, in *Contemporary European History*, 2000, p. 385 ss.; ID., *Defending the Rights of Others: the Great Powers, the Jews, and International Minority Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

offerto dalla conferenza di Parigi è stato lungamente sottostimato ed è stato in qualche modo messo in ombra dal ruolo che successivamente sarebbe stato svolto dalla conferenza di San Francisco dopo la fine della seconda guerra mondiale. La storia dei lavori della conferenza di Parigi dimostra che, al di là del fatto che il tentativo di inserire nel testo del *Covenant* della Società delle nazioni una norma specificamente dedicata al tema della libertà di religione non sortì il risultato auspicato, il sistema dei trattati di pace, adottati nel corso della conferenza, contribuì all'avvio di un processo di consolidamento delle norme internazionali in materia di libertà di religione e di tutela delle minoranze. Il merito della conferenza è stato infatti quello di contribuire all'affermarsi di un processo di progressivo consolidamento dei principi in materia di libertà di religione; ma il merito della conferenza è stato altresì quello di far emergere la consapevolezza, a livello internazionale, circa l'esistenza di uno specifico problema – quello della tutela delle minoranze – cui doveva essere riconosciuta una precisa quanto autonoma dimensione giuridica. Tale contributo va evidentemente valutato nel più ampio contesto del processo di progressiva “istituzionalizzazione” dei diritti umani nell'ambito dell'ordinamento internazionale. Alle due questioni fondamentali – diritto alla libertà di religione e tutela delle minoranze – è stata infatti riconosciuta una precisa autonomia. L'affermazione di tali principi si è tradotta, nei decenni successivi, nella profusione di uno sforzo normativo costante quanto diversificato: è quanto dire dell'adozione di norme destinate a disciplinare i due fenomeni tenuto conto delle peculiarità di ciascuno, pur restando ferma, perché non appare superata né dal punto di vista storico né dal punto di vista fenomenologico, la stretta relazione che ancora oggi è ravvisabile, tra tutela della libertà di religione e tutela delle minoranze.