

La protezione della diversità culturale nella Convenzione Unesco del 20 ottobre 2005 : legge di ratifica n. 19 del 19 febbraio 2007

di Maria Norcia(*)

1. La diversità culturale nella Risoluzione del 14/01/2004

In seguito al processo di allargamento dell'Unione Europea, soprattutto verso i Paesi dell'Est, la promozione e la salvaguardia della diversità culturale assume una notevole rilevanza in materia di tutela dei diritti umani(1).

La diversità dell'Unione, infatti, si è accentuata con l'adesione dei nuovi Stati membri; a partire dal 2007 la popolazione totale si è avvicinata ai 500 milioni di abitanti e in tale contesto i valori condivisi come libertà, giustizia, tolleranza e solidarietà non possono essere sostenuti senza attribuire una priorità alla promozione della conoscenza e della comprensione reciproca all'interno di un dialogo interculturale.

Il rispetto della diversità culturale costituisce un principio ineludibile dell'Unione Europea, riconosciuto nell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., il quale recita: "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica". Ma è soltanto con l'azione del Parlamento europeo nella *"Risoluzione sul mantenimento e sulla promozione della diversità culturale; il ruolo delle regioni europee e delle organizzazioni internazionali quali l'Unesco e il Consiglio d'Europa"*, adottata nel 2004, che si va oltre una mera definizione puramente teorica e si sottolinea l'obiettivo che il concetto di diversità culturale deve assumere: porsi come elemento di coesione sociale non operando più in una logica esclusiva di maggioranza/minoranza. Nell'art.2 della suddetta Risoluzione, infatti, si afferma che la diversità culturale implica il riconoscimento, la promozione e lo sviluppo delle culture locali, delle industrie culturali, delle politiche culturali, nonché la protezione della ricca varietà di lingue, di conoscenze autoctone, di tradizioni, di modi di vita, di espressioni artistico – culturali, del pluralismo dei mezzi di informazione e dei sistemi di istruzione. Tale azione concertativa è il frutto di un riconoscimento e di una consapevolezza chiari e sempre maggiori della necessità di un dialogo interculturale approfondito e strutturato, che coinvolga non solo le autorità nazionali ed internazionali ma anche la società civile in senso lato(2).

In un contesto di incertezza globale e di minacce alla coesistenza pacifica e alla comprensione reciproca fra i popoli e le culture, l'approccio multilaterale è da preferirsi a quello unilaterale. Nel rispetto della diversità culturale, particolare riguardo viene posto sulla necessità di preservare la diversità linguistica. La lingua, infatti, costituisce l'elemento peculiare che contraddistingue i diversi gruppi sociali; rappresenta lo strumento di identificazione culturale per eccellenza attraverso cui avviene la trasmissione dei valori in esso contenuti(3). Così nella Risoluzione si sostiene l'esigenza di sviluppare specifiche strategie volte alla promozione del multilinguismo, attraverso un sostegno attivo e concreto soprattutto nell'istruzione della lingua madre, in particolare all'interno dei gruppi minoritari nel quadro di un'Europa ampliata.

Il Parlamento europeo ricordando che, oggi, il principio della diversità culturale non è riconosciuto quale diritto fondamentale dal Diritto Internazionale, ritiene necessario un intervento specifico ad opera dell'UNESCO(4). Si auspica, infatti, che tale organo possa rappresentare un mezzo per portare alla ribalta le politiche culturali e garantire su scala globale la promozione e la protezione della diversità culturale ed artistica, che appare particolarmente minacciata dalla tendenza ad annullare le specificità tipica della globalizzazione. Appare, così, necessario che lo sviluppo degli strumenti di sostegno della diversità culturale debbano essere promossi non solo attraverso azioni positive realizzate dagli Stati membri e dagli organi comunitari ma anche in campo internazionale, mediante l'adozione di una convenzione ad hoc nel quadro Unesco. L'obiettivo è quello di far sì che l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura possa predisporre procedure, politiche e programmi atti a consentire l'accesso alla cultura e lo sviluppo delle politiche culturali per offrire la possibilità ai Paesi, specie a quelli in via di sviluppo, di produrre e commercializzare i propri beni e servizi culturali.

E' dunque necessario porre in essere degli strumenti che mirino sia alla conoscenza e al rispetto della diversità culturale, che al superamento di atteggiamenti etnocentrici, di chiusura e di non accettazione al fine di sensibilizzare una disponibilità ad una lettura positiva della diversità(5). Soltanto attraverso un'ottica interculturale è possibile superare l'orientamento, purtroppo oggi dominante, tendente ad annullare le specificità e realizzare strumenti e metodologie che favoriscano il dialogo e l'interazione in un'unità che non annulli bensì valorizzi le singole specificità.

2. La Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.

Il 20 ottobre 2005 la Conferenza generale dell'Unesco, riunitasi a Parigi per la 33° sessione, ha approvato con 148 voti a favore, 2 contro (Stati Uniti ed Israele) e 4 astenuti (Australia, Honduras, Liberia, Nicaragua), la *"Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali"*. Tale strumento giuridico è il frutto di un lungo lavoro iniziato nel novembre del 2001, all'indomani della firma da parte degli Stati membri della "Dichiarazione Universale sulla diversità culturale" voluta per sostenere, dopo i terribili attacchi alle Torri Gemelle di New York, la creazione di una società globale pacifica e sostenibile basata sul rispetto reciproco e la tolleranza. Nel 2003, nel corso della 32° sessione della Conferenza generale dell'Unesco, numerosi Stati espressero la volontà di approvare, in tempi brevi, un nuovo documento, che però fosse giuridicamente vincolante(6). Hanno pertanto agito in conformità al piano di azione della Dichiarazione universale sulla diversità culturale che raccomandava di «portare avanti soprattutto la considerazione dell'opportunità di uno strumento legale internazionale sulla diversità culturale» e di «avanzare sul fronte della definizione di principi, di sviluppo della consapevolezza e modelli di cooperazione, che siano più idonei alla salvaguardia e alla promozione della diversità culturale»(7).

Su queste premesse nasce, così, la suddetta Convenzione, che si pone sulla scia degli altri strumenti adottati dall'Unesco(8), tesi a salvaguardare e sviluppare tutti gli aspetti del patrimonio culturale mondiale nell'ottica, solennemente stabilita dalla sua Costituzione - che richiama la Carta delle Nazioni Unite -, della pace fra i popoli e della conseguente sicurezza, da perseguire attraverso la collaborazione tra le nazioni per mezzo dell'istruzione, della scienza e della cultura(9).

Nel preambolo la ratio del documento appare subito chiara: la diversità culturale costituisce un carattere fondante l'umanità, il comune patrimonio dell'umanità quanto la biodiversità per la natura(10) e, di conseguenza, un bene prezioso al pari di altri beni economici. La nozione di diversità culturale rimanda ad una moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi sociali e delle società si esprimono. La Convenzione in esame abbraccia una vastissima, all'apparenza infinita, gamma di forme legate al fattore culturale. Innanzitutto, come stabilisce il primo comma dell'art. 4, per *diversità culturale* s'intende la "molteplicità delle forme mediante le quali si esprimono le culture dei gruppi e delle società. Tali espressioni si trasmettono all'interno dei gruppi e delle società, nonché fra di essi. La diversità culturale si manifesta non soltanto nelle varieguate forme attraverso le quali il patrimonio culturale dell'umanità si esprime, arricchisce e trasmette grazie alla varietà delle espressioni culturali, ma anche attraverso modi diversi di creazione artistica, di produzione, diffusione, distribuzione e godimento, quali che siano i mezzi e le tecnologie utilizzati". Per capire la differenza fra i due concetti, vengono in ausilio dell'interprete i seguenti commi. Ai sensi del secondo, per *contenuto culturale* s'intende il "senso simbolico, la dimensione artistica e i valori culturali che hanno alla radice o che esprimono identità culturali". Le *espressioni culturali*, recita il terzo comma, "sono le espressioni che risultano dalla creatività degli individui, dei gruppi e delle società e che hanno un contenuto culturale". Molto ampia è la portata di quello che il quarto comma definisce *attività, beni e servizi culturali*: questi incarnano o trasmettono espressioni culturali, indipendentemente dal loro eventuale valore commerciale. Le attività culturali possono essere fini a sé stesse oppure contribuire alla produzione di beni e servizi culturali. Dunque, solo in un mondo che afferma e sostiene diversi stili di vita, diverse concezioni dell'esistenza, è possibile creare una società sicura e pacifica, a tutti i livelli di governo. Nei 35 articoli di cui la Convenzione consta, più volte è ribadito questo concetto che è, al tempo stesso, la principale finalità del

documento approvato: obiettivi della Convenzione - si legge all'art. 1 - sono, tra gli altri, incoraggiare il dialogo interculturale, promuovere il rispetto e la tolleranza di costumi e tradizioni diverse, rafforzare la cooperazione internazionale. Appare evidente che dagli scambi interculturali non debba conseguire l'appiattimento

della propria cultura verso un modello esterno, ma il dialogo viene inteso nel senso di un ampliamento della conoscenza per migliorare la propria condizione di vita e per far conoscere a terzi l'esistenza di una diversa espressione culturale. Infatti nell'ottavo comma dell'art.4 si evince che per *interculturalità* si intende: "l'esistenza e l'interazione paritaria di diverse culture e la possibilità di generare espressioni culturali condivise mediante il dialogo e il rispetto reciproco". Per ciò che concerne, invece, la cooperazione internazionale, particolare attenzione viene posta alle comunità dei Paesi in via di sviluppo, per le quali è prevista una solidarietà nazionale ed internazionale, che permetta alle diverse etnie di partecipare al mercato globale, senza snaturare le loro origini. Alcuni Paesi, infatti, vedono precluso l'accesso dei propri beni e servizi culturali al mercato soprattutto a causa dell'assenza di politiche appropriate, di misure di incentivazione per i creatori, dell'insufficienza di investimenti e dell'assenza di meccanismi di promozione e di protezione(11).

L'art. 2 definisce i principi guida: presupposti necessari affinché la diversità culturale sia protetta e promossa sono il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il riconoscimento della pari dignità tra le culture di popoli diversi, la consapevolezza che gli aspetti culturali dello sviluppo di un Paese o di un territorio sono ugualmente importanti rispetto a quelli economici. E' compito degli Stati che ratificano o aderiscono alla Convenzione, artt. 5 e seguenti, adottare tutte le misure necessarie per rendere effettiva la promozione e la protezione delle diverse culture presenti nel territorio statale, soprattutto quelle minoritarie a rischio di estinzione e per assicurare la diffusione, all'interno del proprio territorio, di culture di altre tradizioni e popoli. La Convenzione, infatti, comprende nel suo ambito di applicazione i diritti degli appartenenti alle minoranze ed ai popoli autoctoni. Anche in questa scelta si scorge un *favor* verso culture considerate fino a pochi decenni fa marginali(12). Il terzo punto dell'art. 2, relativo alla "pari dignità e del rispetto di tutte le culture", include fra queste "quelle delle persone appartenenti a minoranze e quelle dei popoli autoctoni". L'art. 7, dedicato alle "Misure destinate a promuovere le espressioni culturali", tratta "delle esigenze particolari delle donne e di diversi gruppi sociali, comprese le persone appartenenti a minoranze e i popoli autoctoni". La Convenzione riconosce, inoltre, il ruolo centrale delle scuole e delle università nella promozione di fenomeni culturali diversi da quelli maggioritari (art. 10); della società civile (art. 11); della cooperazione internazionale, anche sub statale o interregionale, per facilitare il dialogo interculturale (art. 12).

Per raggiungere questi scopi, è istituito un "*Fondo internazionale per la diversità culturale*", costituito da contributi volontari degli Stati aderenti alla Convenzione, da fondi ad hoc destinati dall'Unesco, da donazioni di singoli e di società comunque operanti nel mondo (art. 18).

Gli Stati che sottoscrivono la Convenzione devono, ogni quattro anni, riferire, in un rapporto specifico, le azioni intraprese per la salvaguardia delle diversità culturali e la sua promozione (art. 9, lett. a); spetta ad un Comitato intergovernativo, costituito da 18 rappresentanti degli Stati firmatari, non solo promuovere le azioni previste dalla Convenzione, ma anche vigilare affinché i singoli Stati operino in conformità con quanto previsto dalla Convenzione stessa (art. 23).

L'adesione degli Stati alla Convenzione è disciplinata dall'art. 27. Essa è aperta, ai sensi del primo comma, a "qualunque Stato non membro dell'Unesco che sia membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o di una delle sue istituzioni specializzate e invitato ad aderire dalla Conferenza generale dell'Organizzazione". La Convenzione è altresì aperta "all'adesione dei territori che godono di autonomia interna integrale riconosciuta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite ma che non hanno ottenuto la piena indipendenza conformemente alla risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale e che sono competenti per le materie oggetto della presente Convenzione, compresa la competenza a concludere trattati su tali materie (secondo comma). Entro certi limiti specificati nel terzo comma dell'art. 27, anche le "organizzazioni di integrazione regionale", come l'Unione europea, l'Nafta(13) e Asean(14) possono aderire ad essa. La Convenzione è un trattato internazionale non applicabile direttamente (*non self* -

executing). Ogni Stato contraente si impegna ad attuare proprie misure e un proprio ordinamento giuridico interno d'applicazione «in considerazione delle circostanze ed esigenze intrinseche» (art. 6 par. 1). Questo significa che, pur essendo vincolante, i principi enunciati dalla Convenzione lasciano agli Stati un largo margine d'apprezzamento quanto alla loro attuazione. Gli Stati membri si prefiggono degli obiettivi per soddisfare questi principi, ma si riservano il diritto di raggiungerli in modo autonomo adottando i metodi più conformi alla loro legislazione e alle loro peculiarità nazionali. Dall'entrata in vigore della Convenzione UNESCO si è ampliato il campo dei diritti e delle libertà individuali e sociali di tutti gli uomini. Si è, infatti, aggiunto un diritto che è, sì, individuale ma che si configura solo nella sua dimensione sociale. La Convenzione non intende proteggere la cultura dei singoli individui ma la cultura nel suo essere espressione sociale, di una comunità di individui che in essa si riconoscono ed attraverso essa si definiscono(15).

Un diritto riconosciuto che è motivo di grande conforto per l'Europa, per gli stati federali e non solo, che hanno alla base della loro Unione proprio il rispetto e la valorizzazione delle diversità culturali. Per comprendere la portata e l'efficacia della Convenzione, molto dipende - come ovvio - da quanti e quali Stati l'hanno ratificata(16). Infatti i principi in essa contenuti sono già propri di molte Costituzioni degli Stati europei e americani, e cominciano ad affacciarsi in Costituzioni di nuova generazione come quelle del Sud Africa, dell'Iraq, dell'Afghanistan, di alcune Repubbliche del Centro Asia, e (dopo le recenti riforme) della Turchia. Fino ad ora gli Stati dove prevale una monocultura, come l'Iran, l'Arabia Saudita, il Pakistan, le Coree, non hanno ratificato Convenzioni dal contenuto simile, come, da ultimo, quella "per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile" siglata a Parigi il 17 ottobre

2003. E' anche vero, però, che all'indomani della firma della Dichiarazione Universale sulla diversità culturale, nel 2001, alcuni Stati fino ad allora restii a "contaminazioni" culturali esterofile, come il Guatemala, l'Indonesia, il Togo, hanno aperto le proprie frontiere e promosso, grazie a Fondi messi a disposizione dall'Unesco, scambi culturali, seminari e conferenze internazionali, dibattiti televisivi con presentazioni di tradizioni diverse. La speranza rimane, quindi, la stessa: che anche questa nuova Convenzione entri presto in vigore e riesca, anche attraverso il "grimaldello" economico del Fondo per la promozione della diversità culturale, ad affermarsi in Stati dove le diversità sono concepite come un crimine da perseguire.

3. La legge di ratifica italiana della Convenzione Unesco

Con la legge n. 19 del 19 febbraio 2007, il Parlamento italiano, con il sostegno del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Ministero degli Affari Esteri, ha ratificato e dato esecuzione alla "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" varata a Parigi in sede Unesco il 20 ottobre 2005. La parola "diversità" compare nella Costituzione italiana solamente all'art. 107, quando si recita che "i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni". Si tratta, come si può intuire, di un contesto totalmente diverso da quello della presente Convenzione, che serve a dimostrare che quello di "diversità" è un concetto che solo recentemente, ad esempio proprio con l'adesione alla Convenzione dell'Unesco del 2005, ha trovato accoglienza nei principali documenti giuridici dei tradizionali Stati di democrazia liberale. La spiegazione che può essere data a quanto scritto risiede nella (presunta) insidia che la diversità pone nei confronti del principio di eguaglianza, applicazione irrinunciabile di un moderno Stato di diritto e condizione essenziale per il godimento dei diritti di libertà. Inoltre, l'enfasi data, sin dal dopoguerra, ai diritti individuali a scapito di quelli collettivi, nell'esaltazione dei quali si scorgeva il potenziale pericolo che aveva portato alle aberrazioni dei nazionalismi e delle teorie della razza, rendeva poco servibile un concetto, come quello di "diversità", più facilmente riferibile ai gruppi che agli individui(17).

Il "diritto alla diversità" è oggi divenuto invece una parola d'ordine, qualcosa che le politiche di tutti i livelli istituzionali interessati devono tenere in considerazione e perseguire. In realtà, un diritto alla diversità è sempre esistito anche quando non esplicitamente previsto con il suo termine specifico: ad esempio i principi della libertà religiosa e della protezione delle minoranze linguistiche, ai sensi degli articoli 7 e 6 della Costituzione, implicano un riconoscimento della diversità. Certamente i quasi sei decenni di vigenza della nostra Carta fondamentale hanno

reso più effettivo il diritto alla diversità delle minoranze religiose e linguistiche, e quindi favorito il ricorso ad un termine ritenuto in precedenza un po' pericoloso.

Il disegno di legge, approvato dal nostro Parlamento, è costituito da quattro articoli: i primi due recano, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità culturali; l'articolo 3 quantifica gli oneri derivanti dall'applicazione della Convenzione, (valutati in 14.130 euro per il 2007, 7.870 euro per il 2008 e 14.130 euro annui a partire dal 2009); l'articolo 4, infine, dispone l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

La ratifica ed esecuzione della Convenzione porta, di conseguenza, lo Stato italiano da un lato a procedere con azioni volte all'aiuto "intelligente"(18) (non colonialistico) dei paesi in via di sviluppo; dall'altro canto permette alle minoranze esistenti nel nostro paese di essere maggiormente tutelate e di essere riconosciute come entità autonome rispetto alla globalità dei cittadini. Viene permessa una maggiore protezione di queste minoranze (da quelle linguistiche a quelle religiose, ecc.) con l'adozione di misure finalizzate alla conservazione, alla salvaguardia e alla valorizzazione della loro diversità e la creazione di programmi di istruzione o di formazione al fine di educare e sensibilizzare la popolazione nel rispetto delle diversità culturali, anche insegnando ai rappresentanti delle minoranze quella parte di conoscenza che hanno perso per potersi omologare con il resto della nazione.

Sul nostro territorio convivono numerosi gruppi minoritari, molto diversi tra loro sia numericamente, sia per il grado di tutela ad essi riconosciuto dall'ordinamento giuridico. Nel complesso si tratta di circa 2,5 milioni di persone (intorno al 4,5% della popolazione(19)), che fanno parte dell'Italia, il paese dell'Unione Europea secondo soltanto alla Romania per la presenza del maggior numero di minoranze etnico - linguistiche(20). Come si nota, accanto all'aggettivo *etnico* viene riportato l'aggettivo *linguistico*, poichè nel nostro paese si ricorre volutamente al criterio della lingua, che costituisce senza dubbio l'elemento peculiare che contraddistingue i gruppi minoritari dal resto della popolazione in Italia. Di questo ruolo è consapevole anche la Corte costituzionale, la quale nella sentenza n. 62/1992 afferma che "la lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il costituente a definire quest'ultima quale minoranza linguistica. La lingua costituisce un aspetto essenziale quale elemento fondamentale di identità culturale e come mezzo primario di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell'esistenza e della continuità del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza etnica"(21).

In base al principio pluralistico su cui si fonda l'ordinamento repubblicano, la nostra Costituzione prevede la valorizzazione di tutte le formazioni sociali in cui si realizza la personalità dell'uomo (art. 2 Cost: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inalienabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"), comprese le minoranze etnico - linguistiche, che sono dunque meritevoli di tutela in primo luogo in quanto formazioni sociali, poi in base al principio di uguaglianza (art. 3 c. 1: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti la legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni sociali e personali") ed infine in quanto minoranze linguistiche(22) (art. 6)(23).

I confini costituzionali in tema di tutela delle minoranze possono riassumersi nei seguenti criteri:

- principio territoriale (l'appartenenza di un soggetto ad una minoranza linguistica può dar luogo ad una serie di situazioni giuridiche soltanto in quanto legata al territorio);
- principio volontaristico (l'appartenenza alle minoranze è fondata sulla mera volontà di ogni singolo individuo che la rivendichi);
- principio del riconoscimento (solo le minoranze linguistiche riconosciute possono essere titolari di diritti).

Tracciati a grandi linee i confini entro i quali si muove la "Costituzione delle minoranze(24)" nel nostro ordinamento, si nota come la disposizione dell'art. 6 non specifichi se la tutela minoritaria debba attuarsi attraverso una legge organica valida per tutte le realtà minoritarie oppure attraverso misure diverse e specifiche per ciascuna

delle minoranze soggette a protezione. Stante l'incapacità del Parlamento di approvare una legge quadro in materia, per lungo tempo le "apposite norme" previste dall'art. 6 si sono concretizzate esclusivamente negli statuti speciali di alcune regioni (in particolare Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia⁽²⁵⁾) e nelle poche leggi statali e regionali approvate a partire dagli anni '80. Ciò ha condotto ad una forte differenziazione nella posizione giuridica dei diversi gruppi (un dato che, comunque è stato pacificamente riconosciuto dalla Corte costituzionale, che ha avuto modo di affermarlo più volte⁽²⁶⁾), adottando misure particolari per ciascuna minoranza.

In realtà è stata concessa una tutela solo alle minoranze che avevano uno strumento di ricatto. Nel periodo caldo del Sudtirolo (1962), sindaci e amministratori delle cinque comunità tedesche del Piemonte rivolsero al ministro della Pubblica Istruzione una petizione affinché fossero ripristinate nelle rispettive località le scuole bilingue così com'erano prima del 1915. Infatti misure di tutela sono state prese nei riguardi di specifiche minoranze (non a caso definite "superprotette"): in Valle d'Aosta per scongiurare una possibile annessione alla Francia⁽²⁷⁾ per i tedeschi in provincia di Bolzano per evitare che si riunissero all'Austria, per gli Sloveni della provincia di Trieste perchè l'Italia vi era obbligata dal trattato di pace.

Se la forte differenziazione nella posizione giuridica dei diversi gruppi è in qualche misura riscontrabile in tutti gli ordinamenti, in Italia la differenza di status giuridico è di particolare intensità. Il nostro paese si è insomma caratterizzato per essere stato uno degli ordinamenti più avanzati nella tutela di particolari minoranze e allo stesso tempo ha provocato il serio pericolo di minare la sopravvivenza di tanti altri gruppi minoritari. A lungo la questione della tutela delle comunità alloglotte e della valorizzazione delle lingue "altre" è stata ignorata e nei suoi confronti si è registrato un atteggiamento che ha alternato indifferenza e ostilità. Si riteneva che il riconoscimento da parte delle istituzioni dell'esistenza di gruppi "diversi" dalla maggioranza "nazionale" e la messa in atto di dispositivi e politiche attive a favore della loro tutela e valorizzazione avrebbe messo in discussione l'assetto dello Stato e addirittura della sua esistenza. L'omogeneità linguistica e culturale rappresentava il presupposto ideale per un modello di stato unitario e burocratico.

Tale è l'orientamento che ha prevalso fino all'approvazione della legge quadro 482/1999.

L'entrata in vigore di questa legge ha rappresentato senza dubbio un traguardo per le comunità alloglotte del nostro paese, che l'aspettavano da più di cinquant'anni, nonchè per tutti coloro i quali hanno a cuore l'avanzamento della democrazia sostanziale.

Essa prevede (art.2) che "In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli ordinamenti europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo". Vengono così, per la prima volta, riconosciute le minoranze autoctone presenti sul territorio italiano. O meglio sono menzionate tutte le comunità alloglotte "storiche" del paese, ad esclusione dei rom. Il romanès era stato contemplato nelle prime bozze del provvedimento⁽²⁸⁾ ma era stato poi eliminato sia a causa della ferma opposizione della Lega Nord, sia perchè si era ritenuto che la realtà rom doveva essere oggetto di uno specifico provvedimento, di cui, però, ancora oggi non si ha traccia. Quanto ai contenuti, la legge prevede una serie di diritti linguistici e culturali attivabili in favore degli appartenenti ai gruppi minoritari oggetto di tutela. Alcuni articoli (4-7) sono dedicati ad uno dei temi chiave in materia di tutela delle minoranze, l'istruzione. La legge prevede un diritto all'educazione anche nella lingua minoritaria sia nella scuola materna, che nella scuola elementare e media, dove, in particolare è garantito l'insegnamento di usi, costumi e tradizioni delle comunità locali. Con riferimento all'uso pubblico della lingua, la legge prevede la possibilità di usare l'idioma negli organi collegiali degli enti locali interessati; è inoltre possibile pubblicare nella lingua minoritaria gli atti ufficiali, fermo restando il valore legale esclusivo dell'italiano (art. 8) ed è ammesso l'uso orale e scritto della lingua minoritaria nei rapporti con l'amministrazione. Un parziale diritto all'uso della lingua protetta nei procedimenti giudiziari viene riconosciuto davanti al giudice di pace (art. 9 c. 3).

La legge prevede inoltre la possibilità per i comuni di adottare, in

aggiunta ai toponimi ufficiali, anche quelli "conformi alle tradizioni a agli usi locali" (art. 10) nonché, soprattutto, il diritto per i cittadini i cui cognomi siano stati italianizzati di ottenere il ripristino degli stessi in forma originaria (art. 11). Si tratta di una conquista di grande civiltà, che pone fine ai soprusi dell'epoca fascista.

Secondo il nostro costituente la diversità etnico - linguistica costituisce un valore fondamentale per l'Italia repubblicana: le comunità alloglotte stanziate nel nostro paese sono considerate un bene da tutelare in tutti gli aspetti della loro esistenza e questa tutela è strettamente connessa al riconoscimento di specifici diritti. Le minoranze non chiedono privilegi ma diritti fondamentali.

Con l'articolo 6 della Costituzione, che introduce il principio di tutela delle minoranze, si supera l'orientamento nazionalistico legato alla tradizione risorgimentale, in cui il pluralismo etnico - linguistico rappresentava una minaccia di indebolimento dello Stato, del suo potere centralizzato. Così oggi, dalla tradizionale idea di nazione "...una d'arme, di lingua e d'altare..", si è passati ad una visione di "unità nella diversità".

Molti sono stati i tentativi di classificazione ed inquadramento delle minoranze etnico - linguistiche presenti nel nostro territorio, dal criterio "storico" (minoranze di antico insediamento) a quello geografico (minoranze stanziate in zone di confine). Sotto il profilo giuridico l'elemento che emerge chiaramente è, tuttavia, la forte differenza esistente tra i regimi di tutela; l'accento di un'analisi giuridica va dunque posto sul versante della qualità della tutela, potendo pertanto parlare di minoranze "forti" e minoranze "deboli", entrambe le categorie comprendenti al loro interno diverse sfumature e gradazioni di tutela.

Nonostante l'entrata in vigore della legge 482/99, che ha rappresentato senza dubbio un importante traguardo per i gruppi alloglotti dopo decenni di inattività nella tutela delle minoranze storiche, per alcuni gruppi minoritari è serio il rischio di estinzione: un fenomeno che non è un'evoluzione "naturale" ma uno sviluppo forzato di un tenace e lungo processo di assimilazione.

Le minoranze non chiedono di farsi Stato, non vogliono porsi in conflitto con il sistema di vita del paese, rivendicano esclusivamente il diritto a salvaguardare le proprie radici storico - culturali. L'art. 1 della legge quadro è l'autentica cartina di tornasole sia della durezza del dibattito che ne ha preceduto l'approvazione, sia della sua ambiguità. L'apertura dedicata all'ufficialità della lingua italiana⁽²⁹⁾ e all'impegno della Repubblica a valorizzare il patrimonio linguistico e culturale italiano, esprime il timore che altri idiomi possano guadagnare almeno parzialmente il medesimo status. La legge più che tutelare le minoranze sembra garantire i membri della maggioranza sul fatto che la difesa delle minoranze non abbia alcuna conseguenza nei loro confronti. Nonostante si tratti sicuramente di un provvedimento arrivato tardi (forse troppo per la situazione ormai compromessa di alcune comunità alloglotte), con tutti i suoi limiti e contraddizioni, rappresenta comunque un grande valore positivo.

Una società è definita multiculturale nella misura in cui al suo interno tutte le differenze etniche sono ugualmente rispettate; o meglio bisogna operare un passaggio dalla semplice multiethnicità, ovvero dalla giustapposizione delle diversità, alla interetnicità, vale a dire alla valorizzazione di tale diversità.

Con la legge di ratifica italiana della Convenzione Unesco l'auspicio è che si garantisca una maggior tutela a difesa della diversità etnico - linguistiche, che costituisca una condizione essenziale per uno Stato che si identifica in quei valori fondamentali ed universali di rispetto della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, della democrazia e della solidarietà.

(*)Cultore di Tutela internazionale dei diritti umani e sociali, Università Federico II, Facoltà di Lettere e Filosofia

Note

(1) Flavio Giuseppone, Il ruolo dell'Unione Europea nella tutela dei diritti umani, Relazione annuale dell'U.E. sui diritti dell'uomo, 2004.

(2) Consiglio dell'Unione Europea, Relazione annuale dell'U.E. sui diritti dell'uomo, Bruxelles, 29/01/2007.

(3) V. Lanternari, Crisi e ricerca di identità, Liguori, Napoli, 1997.

(4) L'United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

(Unesco) è stato istituito il 16 novembre 1945 al fine di rendere possibile il dialogo tra culture, etnie, religioni, forme e metodi educativi e di comunicazione differenti. Ne sono membri effettivi 191 Stati a cui si aggiungono 6 Stati in qualità di osservatori. Il principale organo dotato di poteri decisionali è la Conferenza generale dove siedono i rappresentanti di tutti gli Stati membri; essa si riunisce, di regola, ogni due anni e detta le linee programmatiche principali che saranno attuate dal Comitato esecutivo (composto da delegati di 58 Stati membri) e dal Segretariato generale. Ex art. 4, c. 4, della Costituzione dell'Unesco (entrata in vigore il 4 novembre 1946), la Conferenza generale adotta, per raggiungere i propri scopi, raccomandazioni o convenzioni internazionali (queste ultime approvate a maggioranza dei 2/3). Il "vero" motore dell'Unesco sono le Commissioni nazionali che svolgono una funzione di cerniera tra le società civile del Paese in cui sono insediate e l'Organizzazione internazionale (art. 7).

(5) C. S. Terranova, Padagogia interculturale, Guerini, 2001.

(6) Résolution 32C/34: Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle.

(7) Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO, Allegato, punti 1 e 2

(8) Convenzioni dell'UNESCO sul patrimonio culturale immateriale del 2003, sul patrimonio mondiale del 1972, sul Trasferimento dei beni culturali del 1970 e sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954.

(9) P. L. Petrillo, Unesco, approvata la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, Centro Studi sul Parlamento della Luiss, Roma, 15/11/2005.

(10) Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'UNESCO, art. 1. Il parallelismo tra biodiversità e diversità culturale è stato sottolineato per la prima volta nel rapporto «Notre diversité créatrice» (Parigi 1995, pag. 206 segg.) della Commissione mondiale sulla cultura e lo sviluppo, istituita dalle Nazioni Unite e dall'Unesco.

(11) Per quanto concerne l'importanza del fattore culturale nei dibattiti sulla politica dello sviluppo cfr. l'opuscolo pubblicato dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC): La culture n'est pas un luxe – coopération et développement : l'aspect culturel,, settembre 2003.

(12) P. Fois, La protezione internazionale delle minoranze: il caso dell'Europa, in L'Europa delle diversità, M. Pinna (a cura di), F. Angeli, Milano, 1993.

(13) Il NAFTA è l'accordo nord-americano di libero scambio stipulato il 17 dicembre 1992 da Canada, Messico e Stati Uniti, con l'obiettivo di creare una completa area di libero scambio con enormi vantaggi per l'occupazione e il commercio. E' il primo esempio di patto che unisce due potenze altamente industrializzate come Canada e USA, e un paese meno sviluppato, come il Messico. Il motivo risiede nelle possibilità di sfruttare i capitali, le tecnologie e l'elevata industrializzazione dei primi due insieme alla utilizzazione di manodopera a basso costo come quella messicana.

(14) L'ASEAN (Association of South East Asian Nations) è stata fondata a Bangkok l'8 agosto 1967 ed è formata da Brunei, Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia, Vietnam (dal 1995), Laos, Birmania, e Cambogia (dal 1997). Ha sede a Giacarta. Gli scopi principali sono: lo sviluppo economico e gli scambi commerciali dei Paesi membri e lo sviluppo delle relazioni internazionali con il resto del mondo. Al fine di accelerare l'integrazione economica tra gli Stati membri nel 1992 è stata creata una zona di libero scambio (l'AFTA – Asian Free Trade Area), che vedrà un progressivo abbattimento dei diritti doganali a favore dell'introduzione di una tariffa doganale comune.

(15) Danielle Mazzonis, Atti del Convegno: Nuove forme di distribuzione e remunerazione dell'opera audiovisiva e dell'industria dei contenuti nel quadro della diversità culturale, Roma, 18/02/2007.

(16) Attualmente (agosto 2007) la Convenzione è stata ratificata da 66 Paesi nonché dalla Comunità europea. In giugno del 2007 si è svolta a Parigi la prima Conferenza delle Parti contraenti. Tra le Parti contraenti figurano tutti i Paesi dell'Unione europea (eccetto i Paesi Bassi e la Repubblica Ceca; in Belgio, in Gran Bretagna e in Ungheria il processo di ratifica è in corso), numerosi Stati africani, dell'America del Sud, nonché Cina ed India.

(17) Giovanni Poggeschi, La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli

strumenti giuridici internazionali?, Rivista di arte e diritto Aedon, numero 2, 2007.

(18) Emilia Spanedda, Diversità delle espressioni culturali: ratificata la Convenzione Unesco, Altalex – num. 2032, 4/4/07.

(19) Ministero dell'Interno, Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia, Roma, 1994.

(20) Le minoranze etnico-linguistiche in Italia si possono suddividere in due gruppi. Le " penisole " etnico linguistiche, che sono costituite da gruppi transfrontalieri, cioè comunità che parlano la lingua della maggioranza di uno Stato confinante. Esse sono presenti in Valle d'Aosta (franco-provenzali), Friuli-Venezia Giulia (carinziani, sloveni e friulani), Trentino-Alto Adige (cimbri, mocheni, walser, tirolesi e ladini) e Piemonte (germanici, occitani). Le " isole " etnico-linguistiche sono invece disseminate tra la popolazione italiana. Tra queste ricordiamo gli arberesh, i catalani, i tabarchini, i sardi, i croati, gli ellenofoni, i franco-provenzali (in Puglia) e gli occitani (Calabria).

In Europa i paesi con un'alta percentuale di minoranze sono: la Romania (ungheresi, rom, tedeschi, ucraini, russi/lipoveni, turchi, serbi, tatar, slovacchi, bulgari, ebrei, cechi, polacchi, croati, greci, italiani, armeni, csango), la Francia (catalani, corsi, baschi, fiamminghi, bretoni, tedeschi), la Germania (sorbi, frisoni, danesi, sinti, rom) ed il Belgio (fiamminghi, valloni, tedeschi).

(21) Corte costituzionale, sent. N. 62/1992 conseguente il ricorso, redatto in lingua slovena, di un cittadino italiano di lingua slovena, che aveva proposto un'opposizione nei confronti di un'ordinanza-ingiunzione di pagamento emessa dal Prefetto di Trieste per un'infrazione stradale di divieto di sosta. Nel ricorso l'opponente lamentava, tra l'altro, che il verbale dell'infrazione gli era stato recapitato in lingua italiana, in contrasto, a suo dire, con i trattati internazionali vigenti in materia ed in particolare con quello di Osimo.

(22) Questo è anche l'atteggiamento prevalente della Corte costituzionale, che ha avuto modo di affermare (nella sentenza n. 86 del 1975) che la tutela minoritaria di cui all'art. 6 Cost. costituisce quel "qualcosa di diverso e di più" rispetto al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 e che qualifica il compito dei pubblici poteri in questa materia.

(23) L'articolo 6, oltre a vietare, alla stregua dell'art.3, ogni discriminazione, vale a dire un trattamento peggiorativo fondato sulla diversità di lingua, offre anche una tutela positiva, al fine di conservare il patrimonio linguistico e culturale delle minoranze.

(24) L'espressione è impiegata da Roberto Toniatti, La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini tra appartenenza "assicurata" e "garantita", nota a Corte cost. n. 261/1995.

(25) L. cost. 26/2/1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta); L. cost. 31/1/1963, n. 1 (Statuto Friuli Venezia Giulia); D.P.R. 31/8/1972, n. 670 (Approvazione del Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); L. 15/12/1999, n. 38 (Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione del Friuli Venezia Giulia).

(26) Sentt. n. 28/1982, 62/1992 e 15/1996. In queste pronunce la Corte ha riconosciuto ai principi costituzionali e statutari il valore non solo di norme di principio quanto anche di standard minimo nella tutela delle realtà minoritarie.

(27) La questione minoritaria è fortemente condizionata da elementi metagiuridici quali soprattutto la consistenza numerica dei gruppi, la loro coesione e forza politica, la loro distribuzione territoriale e l'influenza di altri Stati.

(28) Su iniziativa, il 9 maggio 1996, del deputato Corleone.

(29) Durante la XIII legislatura, terminata nel 2001, era stata approvata in prima lettura una proposta di modifica costituzionale relativa all'indicazione della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica. In effetti la proposta, approvata dalla Camera il 26/07/2000, era volta ad introdurre un nuovo comma all'art. 12: "La lingua italiana è la lingua ufficiale della Repubblica", anche se alcuni emendamenti ne indicavano la sede naturale nell'art. 6 Cost. L'intento del legislatore era quello di fornire copertura costituzionale ad una previsione normativa che è ora assicurata dalla legge ordinaria. L' art. 1, comma 1, della L. 482/1999 recita, infatti: "La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano".