

**La Carta europea delle lingue
regionali o minoritarie
e i mass media**

*Tom Moring
Robert Dunbar*

Pubblicazioni del Consiglio d'Europa

Indice

Indice	1
1. Obiettivo e metodologia	3
2. Disposizioni relative ai mass media alla luce dell'obiettivo della Carta	4
3. Il contesto: aspetti istituzionali e funzionali dello sviluppo dei mass media.....	6
Aspetti istituzionali	7
Aspetti funzionali	9
4. Nuovi sviluppi nel settore dei mass media.....	11
Digitalizzazione della radiodiffusione	11
Nuove piattaforme mediatiche	12
5. Sintesi e commento della portata delle disposizioni	14
La pietra angolare: L'Articolo 11 –Mass media	14
Altri articoli pertinenti: 7 (Obiettivi e principi), 12 (Attività e strutture culturali) e 14 (Scambi transfrontalieri).....	21
Problemi specifici che si pongono negli Stati federali– alcuni esempi	22
6. Un'analisi delle posizioni adottate dal Comitato di esperti	23
Comma 11.1.a	23
Comma 11.1.b	31
Comma 11.1.c	33
Problemi particolari sollevati dall'Articolo 11, commi 1.b e c – I principi relativi alle concessioni	36
Problemi particolari sollevati dall'Articolo 11 commi 1.b e c – Ambiguità nelle ratifiche	37
Comma 11.1.d	38
Comma 11.1.e	39
Problemi particolari sollevati dal comma 11.1.e – pubblicità	42
Problemi particolari sollevati dal comma 11.1.e – Incoraggiare e/o facilitare	43
Comma 11.1.f.....	44
Comma 11.1.g	45
Paragrafo 11.2	46
Paragrafo 11.3	47
Articolo 7 – Obiettivi e principi della Carta.....	48
Articolo 7, comma 1.d.....	48
Articolo 7, comma 1.e.....	50
Articolo 7, comma 1.i	51
Articolo 7, paragrafo 3	52
Articoli 12 e 14	54
Articolo 12 – Attività e strutture culturali	54
Articolo 14 – Scambi transfrontalieri	55
Alcune conclusioni derivanti dalle osservazioni relative agli Articoli 12 e 14	55
7. Analisi di coerenza delle osservazioni contenute nei riquadri, delle conclusioni e delle raccomandazioni ...	56
8. Raccomandazioni e conclusioni.....	59
Raccomandazioni	60
Conclusioni	62
9. Un elenco di verifica per gli utilizzatori sull'applicazione delle disposizioni della Carta relative ai mass media.....	63
Articolo 7	63
Articolo 11	64
Paragrafo 2	68
Paragrafo 3	68

Articolo 12	69
Articolo 14	69
Comma <i>a</i>	69
Comma <i>b</i>	70
Allegato 1. Tabella delle ratifiche.....	70

1. Obiettivo e metodologia

La presente pubblicazione si basa su uno studio preparato per il Segretariato della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (di seguito, la Carta), al fine di predisporre la futura applicazione delle disposizioni della Carta relative ai mass media. Secondo il parere del Segretariato della Carta, questo studio merita di essere diffuso a un pubblico più vasto, per sostenerlo nell'applicazione delle disposizioni della Carta. Si auspica, segnatamente, che tale pubblicazione possa essere utile ai governi che hanno firmato e ratificato la Carta, o pensano di farlo, perché permetterà loro di capire meglio alcuni loro obblighi; ai funzionari pubblici incaricati di attuare tali obblighi; ai locutori delle lingue regionali o minoritarie e alle organizzazioni non governative che li rappresentano, in modo che siano maggiormente in grado di valutare la scelta degli obblighi e le difficoltà da superare per la loro attuazione, e a un pubblico più vasto interessato a tali questioni, ma soprattutto ai mass media che svolgono un ruolo non trascurabile nella positiva attuazione degli obblighi della Carta.

La pubblicazione è basata su un'analisi del testo della Carta e della sua attuazione, nell'ottica dei principi fondamentali della libertà di espressione e della libertà dei mezzi di comunicazione di massa. Il processo di attuazione prevede un controllo regolare e ripetuto dell'evoluzione dell'applicazione della Carta negli Stati che l'hanno ratificata, condotto dal Comitato di esperti della Carta.

I rapporti di monitoraggio sono accessibili al pubblico¹ e costituiscono la principale fonte di informazione del presente studio. I rapporti sono strutturati in paragrafi, i cui contenuti sono talvolta evidenziati dall'uso di riquadri che sottolineano i punti ritenuti particolarmente pertinenti dal Comitato. Le conclusioni del comitato sono presentate in una sezione separata. I rapporti terminano con le raccomandazioni formulate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Ai fini del presente studio, è stato effettuato un raffronto sistematico dell'applicazione delle disposizioni della Carta da parte degli Stati, segnatamente riguardo agli impegni assunti ai sensi dell'articolo 11 (mass media). Saranno affrontate anche le questioni relative ai mass media per l'applicazione dell'articolo 7 (Obiettivi e principi), dell'articolo 12 (Attività culturali e loro strutture), e dell'articolo 14 (scambi transfrontalieri), analizzando il modo in cui sono state affrontate finora tali questioni.

Come regola empirica, abbiamo limitato il presente studio ai rapporti che sono stati approvati dal Comitato di esperti e pubblicati nel sito web della Carta anteriormente al 1° marzo 2006.² Per quanto riguarda i documenti esterni (studi, sentenze dei tribunali, ecc.) alcuni riferimenti rimandano direttamente ad essi; per i documenti esterni scambiati tra gli Stati Parti contraenti e il Comitato di esperti è stato creato un sistema di note trasparenti.

1. Si veda www.coe.int/minlang

2. Dato che i tre rapporti relativi al Liechtenstein non contengono commenti pertinenti ai fini del presente studio, abbiamo limitato le nostre considerazioni agli altri 20 rapporti del Comitato di esperti pubblicati alla data presa in esame.

Nota del Segretariato: Da marzo 2006, il Comitato ha aumentato la sua giurisprudenza relativa agli impegni assunti riguardo ai mass media. Un approccio decisamente nuovo del campo di applicazione degli articoli 11.1.b e 11.1.c. relativi alla trasmissione su emittenti pubbliche e private è stato adottato per il terzo rapporto di valutazione del Comitato di esperti relativo alla Germania (cfr ECRML (2008) 4, paragrafo 17).

Questo studio si prefigge l'obiettivo di aiutare il Comitato di esperti nel suo ruolo di interpretazione della Carta e di valutazione della sua attuazione negli Stati Parti contraenti. Si tratta di un compito che spetta solo al Comitato di esperti e pertanto lo studio dovrà essere considerato unicamente alla luce di quanto formulato dal Comitato e non potrà essere usato per contraddire nessuna delle sue conclusioni.

2. Disposizioni relative ai mass media alla luce dell'obiettivo della Carta

L'obiettivo della Carta è enunciato chiaramente nelle definizioni dei suoi obiettivi e principi (articolo 7). Ratificando la Carta, lo Stato Parte contraente riconosce le lingue regionali o minoritarie in quanto espressione della ricchezza culturale; riconosce inoltre la necessità di una decisa azione di promozione delle lingue regionali o minoritarie al fine di salvaguardarle e la necessità di agevolare e/o incoraggiare l'uso orale e scritto delle lingue regionali o minoritarie nella vita pubblica e privata.

Scopo della Carta è promuovere l'instaurazione di un contesto favorevole alla salvaguardia e all'uso delle lingue regionali o minoritarie. Non è una semplice dichiarazione di principi: infatti il successo delle politiche adottate in ciascuno Stato si basa, in ultima analisi, sulla capacità di ogni Stato di promuovere le lingue tutelate dalla Carta.

La Carta è un trattato internazionale e la sua interpretazione è disciplinata dalle disposizioni del diritto internazionale. In merito, è importante ricordare le disposizioni della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 22 maggio 1969 (la Convenzione di Vienna); benché la Convenzione di Vienna sia di per sé un trattato, si ritiene che le sue disposizioni siano l'espressione dei principi del diritto internazionale consuetudinario e siano pertanto vincolanti, anche per quegli Stati che non l'avessero ancora ratificata.

Le regole generali riguardanti i principi di interpretazione dei trattati sono enunciate all'articolo 31, paragrafo 1 della Convenzione di Vienna, che recita che "un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo". Pertanto, i termini della Carta devono essere interpretati innanzitutto in base al loro senso comune, e solo quando il senso comune non esiste o non è sufficiente a eliminare l'ambiguità, bisogna fare riferimento al contesto del trattato, al suo oggetto e al suo scopo. È altresì opportuno osservare che l'articolo 31, paragrafo 4 della Convenzione di Vienna prevede che un termine o un'espressione abbiano un significato particolare se è accertato che tale era l'intenzione delle Parti. Non ci sembra tuttavia che le Parti contraenti intendessero attribuire alcun significato particolare ai termini della Carta che interessano il nostro studio.

L'articolo 31, paragrafo 2 precisa anche che, ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende oltre al testo, preambolo e allegati, ogni accordo in rapporto col trattato che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione. Da questo punto di vista, la Relazione esplicativa della Carta (di seguito, la Relazione esplicativa) potrebbe essere considerata come un accordo relativo alla conclusione della Carta e pertanto come facente parte del suo contesto e, se necessario, deve essere presa in considerazione per contribuire a eliminare eventuali ambiguità presenti nella Carta. Vale la pena di osservare che Florence Benoît-Rohmer e Heinrich Klebes ritengono che, benché le relazioni esplicative del Consiglio d'Europa come quella della Carta "possano facilitare l'interpretazione", "...non devono essere considerate strumenti di

interpretazione autentica”.³ Nondimeno, ammettono che tali relazioni esplicative possano essere considerate “mezzi complementari di interpretazione” ai sensi dell’articolo 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, presumibilmente basandosi sul fatto che le relazioni fanno parte delle circostanze nelle quali il trattato è stato concluso. Se le relazioni esplicative sono ritenute dei mezzi complementari di interpretazione, possono essere prese in considerazione, ma solo per confermare un’interpretazione del trattato in applicazione dell’articolo 31 della Convenzione di Vienna che stabilisce le regole generali per l’interpretazione dei trattati, o per definire il significato di una disposizione del trattato, qualora l’interpretazione data in base all’articolo 31 lasci il significato ambiguo od oscuro, o porti ad un risultato chiaramente assurdo o non ragionevole. L’articolo 31, paragrafo 3 della Convenzione di Vienna stabilisce che verrà tenuto conto, oltre che del contesto, di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l’interpretazione del trattato o l’attuazione delle disposizioni in esso contenute.

Benché non sia del tutto chiaro lo statuto giuridico dei rapporti di valutazione del Comitato di esperti e delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri, i due tipi di documenti forniscono importanti chiarificazioni sull’interpretazione e l’applicazione della Carta. Infatti, dal momento che la Carta stabilisce che sono questi i meccanismi con i quali essa deve essere monitorata, devono essere esaminati con attenzione al momento della sua interpretazione.

Questo concetto è estremamente importante ai fini dell’oggetto e dello spirito del trattato e riteniamo che le Parti contraenti della Carta abbiano chiarito, nel preambolo e nella relazione esplicativa, l’oggetto e lo spirito del trattato, che fanno entrambi parte del suo contesto, come evidenziato sopra. Secondo quanto enunciato nel preambolo, la Carta intende tutelare le lingue regionali o minoritarie d’Europa, allo scopo di mantenere e sviluppare le tradizioni e la ricchezza culturale dell’Europa, e tutelare e promuovere queste lingue perché rappresentano un contributo importante per l’edificazione di un’Europa fondata sui principi della democrazia e della diversità culturale. Si fa anche riferimento all’obiettivo della Carta nei paragrafi da 10 a 16 della Relazione esplicativa, in una sezione intitolata “obiettivi”. Il paragrafo 10, ad esempio, prevede che la Carta miri a tutelare e a promuovere le lingue regionali o minoritarie in quanto aspetto minacciato del patrimonio culturale europeo. Precisa che anche che la Carta ha lo scopo di garantire, “per quanto è ragionevolmente possibile, l'utilizzazione delle lingue regionali o minoritarie... nei mass media”. Il paragrafo precisa che tale obiettivo può essere considerato di tipo compensativo: laddove le lingue regionali o minoritarie in passato sono state oggetto di condizioni svantaggiate, devono beneficiare di “compensazioni”. In ogni caso, devono essere “salvaguardate e sviluppate in quanto viventi sfaccettature dell’identità culturale europea”. Pertanto, qualsiasi terminologia ambigua contenuta nella Carta deve essere interpretata in un modo che contribuisca quanto più efficacemente possibile alla tutela e alla promozione della lingua regionale o minoritaria in questione, e garantisca “per quanto ragionevolmente possibile” il suo uso nei mass media. Le ambiguità devono quindi essere eliminate in un modo quanto più possibile favorevole alla lingua regionale o minoritaria in questione.

In riferimento alle disposizioni che riguardano direttamente i mass media, ulteriori orientamenti in merito all’oggetto e allo scopo delle disposizioni dell’articolo 11 (rivolte più specificamente ai mezzi di comunicazione) sono forniti al paragrafo 107 della Relazione esplicativa, il quale specifica che “il posto e il tempo di cui possono disporre le lingue regionali o minoritarie nei mass media sono essenziali per la loro tutela” e che “ai nostri giorni, una lingua non ha la possibilità di mantenere la propria influenza se non può accedere alle nuove forme di comunicazione di massa. Il loro sviluppo a livello mondiale e l’evoluzione della tecnologia portano a indebolire l’influenza culturale delle lingue

3. Florence Benoit-Rohmer E Heinrich Klebes, *Il diritto del Consiglio d’Europa: verso uno spazio giuridico paneuropeo*, (Strasburgo, Edizioni del Consiglio d’Europa 2005), p. 92.

meno diffuse (...) Le autorità pubbliche agiscono in questo campo essenzialmente su forma di incentivi e apportando un sostegno. Per garantire che tali incentivi e sostegni siano forniti a favore delle lingue regionali o minoritarie, la Carta chiede agli Stati di prendere degli impegni su vari punti.” Pertanto, le ambiguità dell’articolo 11 dovrebbero, in linea di principio, essere eliminate in un modo che favorisca al massimo il posto e il tempo di cui possono disporre nei mass media e aumenti il loro accesso a nuove forme di comunicazione di massa.

3. Il contesto: aspetti istituzionali e funzionali dello sviluppo dei mass media

Nella Carta, i mass media sono affrontati da tre punti di vista diversi, benché strettamente collegati tra loro: (1) il ruolo dei mass media come mezzo per promuovere la tolleranza, (2) l’importanza di mantenere i mass media pertinenti come veicolo strategico di tutela della lingua, e (3) l’importanza delle comunicazioni transfrontaliere in situazioni in cui le lingue possono essere rafforzate dalla pratica in una “forma identica o simile” in due paesi limitrofi.

All’articolo 7.3, che descrive gli obiettivi e i principi della Carta, le parti si impegnano a “promuovere con misure appropriate la mutua comprensione fra tutti i gruppi linguistici del loro paese, in particolare facendo in modo che il rispetto, la comprensione e la tolleranza nei confronti delle lingue regionali o minoritarie figurino tra gli obiettivi dell’istruzione e formazione date nel loro paese, e ad incoraggiare i mass-media a perseguire lo stesso obiettivo.” La Relazione esplicativa osserva⁴ che “il fatto di incoraggiare i mezzi di comunicazione di massa perché perseguano tali obiettivi non è considerato un’influenza illegittima dello Stato; in realtà, il rispetto dei diritti dell’uomo, la tolleranza nei confronti delle minoranze e la prevenzione di ogni forma di incitamento all’odio sono i tipi di obiettivi che la maggior parte degli Stati europei non esitano ad imporre come obbligo ai loro mass media. Nello stesso spirito, per i locutori delle lingue regionali o minoritarie, tale principio costituisce un elemento importante inteso a spronarli ad essere aperti alle lingue e alle culture della maggioranza.”

I tipi di mass media che sono esplicitamente inclusi nell’articolo 11 (Mass Media) si limitano alla radio, la televisione, i giornali e la produzione audiovisiva. Tuttavia le politiche nel settore dei mass media si estendono anche agli impegni riguardanti le attività culturali e le loro strutture in senso lato e, da questo punto di vista, gli impegni della Carta non possono limitarsi ai soli tipi di media espressamente menzionati all’articolo 11, paragrafo 1.

L’articolo 12, che riguarda le attività culturali e le loro strutture, chiede alle Parti che hanno ratificato le disposizioni di quest’articolo di estendere le loro politiche a nuove forme di mass media – includendo un esplicito riferimento alle nuove forme di tecnologie – e di incoraggiare i tipi di espressioni e le iniziative, oltre all’accesso alle opere prodotte nelle lingue regionali o minoritarie. In molti casi, questi tipi di media sono anche oggetto dell’articolo 11, sottocomma 1.f.ii (estendere i provvedimenti di assistenza finanziaria in vigore alle produzioni audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie).

Riguardo alla Parte II della Carta, è evidente che l’obbligo ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 3, che riguarda i mass media come veicolo di tolleranza, concerne anche i nuovi media, come Internet, le piattaforme di telefonia mobile e tutte le altre forme di trasmissione tipiche dei mass media. Per quanto riguarda la Parte III della Carta, obblighi analoghi a quelli che ritroviamo nell’articolo 11,

4. Si veda la Relazione esplicativa, paragrafo 74.

paragrafo 1 sono, in linea più generale, applicabili anche alle nuove forme di mass media menzionate nell'articolo 12.

Aspetti istituzionali

Per situare correttamente l'importanza della dimensione dei mass media per le lingue, è essenziale approfondire la discussione sugli aspetti istituzionali e funzionali delle disposizioni relative ai mezzi di comunicazione nel contesto dell'uso delle lingue regionali o minoritarie. Il sostegno istituzionale della lingua è solo una delle condizioni preliminari, necessaria ma non sufficiente, alla funzione di promozione delle lingue regionali o minoritarie svolta dai mass media.⁵

Come osservato nella sezione precedente, la Relazione esplicativa⁶ parte dall'idea che l'evoluzione generale dei mass media porta a un indebolimento culturale delle lingue meno parlate. In tale contesto, l'obiettivo di ogni lingua è avere a sua disposizione tutti i mezzi di comunicazione (stampa scritta, radio, televisione, Internet, e altre nuove piattaforme, come quelle offerte dalle nuove tecniche di comunicazione mobile). E' anche utile che i programmi più vari, dalle trasmissioni di cultura popolare a quelle per i giovani, fino ai telegiornali e ai documentari, siano proposti ai locutori di queste lingue su base giornaliera. Se in una lingua regionale o minoritaria esiste una varietà completa di mass media (stampa scritta, radio, televisione, Internet) e di generi (programmi per i giovani e gli anziani e programmi orientati all'informazione o all'intrattenimento), la condizione preliminare per la completezza istituzionale è soddisfatta. L'importanza della completezza istituzionale per una lingua minoritaria è stata illustrata in uno studio canadese di alcuni anni fa⁷ il quale dimostra, come ci si poteva aspettare, che maggiore è la completezza istituzionale, più i locutori delle lingue minoritarie hanno tendenza a ricentrarsi sulla loro comunità etnica, mentre, a fronte di una minore completezza istituzionale, si orientano maggiormente verso la società esterna.

Giova tuttavia osservare che le ricerche riguardanti l'impatto sociale dei mass media sulle lingue sono limitate, soprattutto nel contesto delle lingue regionali o minoritarie.⁸ È probabile che il predominio anglo-americano nel settore degli studi sui mezzi di comunicazione abbia un effetto negativo sulla ricerca⁹, che ha spesso trascurato l'aspetto linguistico, privilegiando l'impatto sociale dei mass media su altre questioni come la classe sociale o l'etnia. Un proverbio gaelico scozzese riassume in modo appropriato questa difficoltà: "Rud nach cluinn cluas, cha ghluais cridhe" (che si potrebbe tradurre con "lontano dalle..... orecchie, lontano dal cuore").

5. C.f., Will Kymlicka, 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford.

6. Si veda la Relazione esplicativa, paragrafo 74.

7. Raymond Breton, 1964, "Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants", *The American Journal of Sociology* 70/1964, 193-205.

8. Mike Cormack, 2004, *Developing Minority Language Media Studies*, Mercator Media Forum, March 2004, vol. 7, no. 1, 3-12; Mike Cormack & Niamh Hourigan, Eds., 2007, *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies*, Clevedon: Multilingual Matters Ltd.; Will Kymlicka and Alan Patten, Eds., 2003, *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press 6-7.

9. C.f., Joshua A. Fishman, 2001, "From Theory to Practice (and Vice Versa)": *Review, Reconsideration and Reiteration*. In Fishman, Joshua A. (Ed.) *Can Threatened Languages Be Saved? Reversing Language Shift, Revisited: A 21st Century Perspective*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd, 451-483, 473-474; Brigitta Busch, 2004, *Sprachen im Disput. Medien und Öffentlichkeit in multilingualen Gesellschaften*. Klagenfurt: Drava Diskurs, 13.

È importante notare che i diversi tipi di media (stampa scritta, radio, televisione, Internet e servizi mobili) hanno obiettivi differenti nel campo della comunicazione. Possono anche essere utilizzati in momenti diversi della giornata.¹⁰

Gli organi di stampa hanno spesso un ruolo fondamentale nella creazione di una comunità linguistica. Funzionano anche come “memoria a breve termine” della comunità, come punto di riferimento meno effimero rispetto ai mass media elettronici. La stampa scritta, insieme a Internet, è il mezzo che incoraggia maggiormente l’acquisizione di competenze nella lettura e la scrittura di una lingua. Tuttavia, i quotidiani nelle lingue minoritarie sono una rarità in Europa. L’Associazione europea dei quotidiani nelle lingue regionali e minoritarie¹¹, un’organizzazione che rappresenta gli organi di stampa pubblicati almeno tre volte alla settimana, ha nel suo elenco solo 29 membri. Nove di questi si trovano in Spagna e sei in Finlandia. Benché l’elenco non sia completo, è indicativo delle difficoltà incontrate per trovare quotidiani in una lingua regionale o minoritaria.

In molti casi, la radio si rivela un veicolo importante per mantenere o sviluppare una forma standardizzata della lingua parlata.¹² Se ciò è talvolta problematico – vista l’esistenza di varianti linguistiche locali– le trasmissioni radiofoniche diffuse nelle aree in cui si parlano le lingue minoritarie hanno contribuito a rafforzare tali lingue nel loro insieme. In tal senso, la radio soddisfa direttamente uno degli obiettivi della Carta (articolo 7, comma 1.e), che richiede il mantenimento e lo sviluppo dei rapporti fra i gruppi parlanti una lingua regionale o minoritaria e altri gruppi dello stesso Stato parlanti una lingua usata in forma identica o simile. Finora, le emittenti radiofoniche sono state il mezzo di comunicazione principale, in termine di disponibilità nelle lingue minoritarie, soprattutto per i bassi costi d’investimento che richiedono.¹³ Oggi, Internet si sta sviluppando rapidamente come mezzo a basso costo, anche se da un punto di vista della comunicazione soddisfa spesso altri obiettivi.

I programmi televisivi rappresentano il mezzo di comunicazione più costoso, se si vogliono trasmettere programmi quotidianamente, diretti a un vasto pubblico. È tuttavia della massima importanza che a una lingua regionale o minoritaria sia riservato uno spazio di programmazione, perché la televisione conferisce a questa lingua e alla comunità dei suoi locutori una visibilità sulla piattaforma mediatica più popolare nella maggior parte dei paesi. Tale visibilità non si riflette solo all’interno della comunità linguistica, ma anche al suo esterno, raggiungendo un pubblico più vasto, in un modo che non offre nessun altro mezzo di comunicazione. In molti casi, le tecniche di sottotitolatura sono state usate efficacemente per allargare il pubblico delle trasmissioni televisive nelle lingue regionali o minoritarie a un intero paese. La televisione è dunque un veicolo particolarmente efficace per stabilire relazioni culturali tra diversi gruppi linguistici in uno Stato in cui si parlano diverse lingue. Questo punto è affrontato dalla Carta all’articolo 7, in cui sono definiti gli obiettivi. La televisione è anche un importante mezzo per veicolare contenuti tra paesi limitrofi in cui si parla una lingua regionale o minoritaria. Tale concetto viene espresso in relazione ai mass media all’articolo 11, paragrafo 2 della Carta. Osserviamo in proposito che l’articolo 14, paragrafi *a* e *b*, comprende anche obblighi volti a favorire gli scambi transfrontalieri, applicabili ai mass media.

10. Tom Moring, 2007, Functional Completeness in Minority Language Media. In Mike Cormack & Niamh Hourigan (Eds.) *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd., 17-33.

11. MIDAS, www.midas-press.org/welcome.htm.

12. C.f. Grin, François & Tom Moring, with Durk Gorter, Johan Häggman, Dónall Ó Riagáin and Miquel Strubell, 2003. *Support for Minority Languages in Europe*. Relazione finale di un progetto finanziato dalla Commissione europea, Direzione Istruzione e Cultura, disponibile sul sito

<http://ec.europa.eu/education/policies/lang/languages/langmin/files/support.pdf>.

13. Cfr. sito Internet di Mercator Media, www.mercator-central.org/.

Le nuove tecnologie non hanno ancora un ruolo ben definito in questo contesto. È evidente che Internet e le altre piattaforme elettroniche avranno un impatto considerevole e che gli obiettivi della Carta, indicati sopra, non possono essere raggiunti se si trascurano tali mezzi. Come sarà analizzato in seguito in questo studio (cfr. capitolo 4), le disposizioni della Carta non definiscono chiaramente come devono essere valutate tali questioni.

Contemporaneamente, le tendenze economiche del mercato dei mass media mostrano una crescente commercializzazione e un ambiente caratterizzato dalla ricerca di sempre maggiori economie di scala, ma anche da una frammentazione del mercato. Alcune ricerche evidenziano che queste due caratteristiche pongono un particolare problema ai mass media nelle lingue minoritarie, che si rivolgono a un pubblico numericamente limitato. Eppure i locutori delle lingue minoritarie sono esigenti come gli altri pubblici in termini di varietà di programmazione e preferenze di contenuti mediatici. Dunque, i mass media al servizio delle comunità minoritarie devono soddisfare esigenze crescenti e puntare a un pubblico più vasto, adempiendo al contempo alla loro missione principale che è quella di rivolgersi alla loro piccola comunità e trasmettere informazioni che la riguardano. Nei casi in cui la maggior parte dei locutori di una lingua regionale o minoritaria sono bilingui (cosa che oggi accade di frequente), la maggiore concorrenza e il contesto economico tendono a creare un'equazione particolarmente difficile da risolvere senza un forte sostegno della società. Citiamo al riguardo l'obbligo, enunciato all'articolo 11, paragrafo 1.g della Carta, di sostenere la formazione di giornalisti e di altro personale per i mass media che utilizzano le lingue regionali o minoritarie.¹⁴

È importante rilevare che la sostituzione di un mezzo di comunicazione con un altro per servire il pubblico di una lingua regionale o minoritaria non soddisfa gli obiettivi della Carta. I requisiti specificati all'articolo 11, paragrafo 1, sono specificati in modo diverso per categoria di mass media. Dai principi enunciati all'articolo 12, deduciamo che gli obblighi dell'articolo 11, paragrafo 1, si applicano anche ai nuovi media. In merito a questi ultimi, il Comitato di esperti potrebbe adottare un approccio analogo a quello definito all'articolo 11, paragrafo 1; pertanto ci si aspetta che gli Stati trattino i nuovi media in condizioni di parità con la radio, la televisione e la stampa scritta. Tuttavia, il controllo effettivo delle politiche nel settore dei nuovi mezzi di comunicazione dovrebbe essere eseguito ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 1 e 2, il che, alla luce del ragionamento sopra esposto, è conforme ai requisiti volti a soddisfare l'obiettivo principale della Carta, ossia la tutela delle lingue e il sostegno al loro uso. Al contempo, dal momento che le disposizioni dell'articolo 12 sono meno precise circa gli obblighi derivanti dalle evoluzioni nel settore dei media, gli Stati Parti contraenti devono accettare la sfida di sviluppare un approccio coerente con quello applicato agli altri tipi di mass media, secondo lo spirito della Carta.

In mancanza di un'offerta sufficiente nelle lingue minoritarie sulle nuove piattaforme media, i locutori di queste lingue si rivolgeranno progressivamente verso le lingue maggioritarie o di uso mondiale, il che, a termine, potrebbe avere un effetto negativo sul livello di completezza funzionale nell'uso delle lingue regionali o minoritarie, come indicato più sopra.

Aspetti funzionali

La sensibilità ai generi in materia di programmazione, come menzionato in precedenza, è certamente una preoccupazione importante per i locutori delle lingue minoritarie tutelate dalla Carta, i quali affermano non solo l'importanza della diffusione di notiziari quotidiani nella loro

14. Charles Husband, 2005, "Minority Ethnic Media as Communities of Practice: Professionalism and Identity Politics in Interaction", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 31, N° 3 / Maggio 2005, pp. 461-79.

lingua o su argomenti che riguardano la loro comunità, ma anche dei generi dei programmi proposti in tale lingua, come i programmi televisivi per bambini, i giovani e gli altri tipi di contenuti popolari. È stato dimostrato¹⁵, ad esempio, che una radio con programmi per i giovani in una lingua regionale o minoritaria può riguadagnare l'interesse di una generazione di pubblico giovane, e invertire la tendenza globale di un comportamento linguistico uniforme tra i giovani, a discapito delle lingue regionali o minoritarie. In tal caso, esiste una possibilità di ripresa, che sovverte i modelli precedenti di perdita del dominio linguistico.

Anche nelle situazioni in cui la lingua regionale o minoritaria è oggetto di un'offerta mediatica completa, o quasi, sul piano istituzionale (come avviene in Catalogna per il catalano, nel Sud Tirolo per il tedesco o in Finlandia per lo svedese) è normale trovare locutori bilingui che accedono a una vasta parte dei mass media nella lingua maggioritaria. Tale prassi non costituisce, di per sé, un problema, perché favorisce le relazioni tra i gruppi linguistici, il che è anche uno degli obiettivi della Carta. Quando una lingua regionale o minoritaria coesiste positivamente con altre lingue, è normale che i locutori bilingui usino i mass media in lingue diverse. Diventa però un problema se l'uso dei mass media nella lingua maggioritaria è dovuto a una mancanza di mezzi di comunicazione di qualità nella lingua minoritaria, dovuta ad esempio a una carenza di risorse.

Se lo Stato Parte contraente ha scelto livelli di protezione inferiori tra quelli previsto all'articolo 11, ciò porterà necessariamente a una riduzione dell'uso dei mass media nelle lingue regionali o minoritarie, relegandole a un ruolo complementare. I locutori di queste lingue dovranno nella maggioranza dei casi accontentarsi di altri mass media (di norma, nella lingua maggioritaria del paese). Nei casi in cui lo Stato Parte contraente si impegna a fornire, facilitare e/o incoraggiare solo la trasmissione occasionale di programmi televisivi e radiofonici e la pubblicazione occasionale di articoli sulla stampa scritta nelle lingue regionali o minoritarie, si può inferire che l'obiettivo primario della Carta nel settore dei mass media non sia soddisfatto. Il carattere evolutivo dell'applicazione della Carta consente a uno Stato Parte contraente di aumentare il livello dei suoi impegni, ed è vivamente raccomandato di evitare il livello di protezione più basso nel settore dei mass media.

Un ulteriore problema derivante dalla scarsa offerta mediatica nelle lingue regionali o minoritarie è la programmazione delle trasmissioni in queste lingue. Tale problema è ricorrente alla televisione e alla radio, in cui le trasmissioni in una lingua minoritaria possono essere programmate in fasce orarie meno attraenti. Qualsiasi valutazione dell'adempimento degli impegni della Carta deve considerare attentamente le reali opportunità che hanno i locutori di lingue regionali o minoritarie di usufruire delle offerte nella loro lingua, nell'ambito normale delle attività dei mass media.

Nel gergo internazionale sono spesso menzionati i diversi aspetti complementari delle funzioni legate ai mass media, come il "diritto alla condivisione", il "diritto di essere ascoltato", e il "diritto di essere capito".¹⁶ Chiedendo alle Parti di promuovere la mutua comprensione fra tutti i gruppi linguistici del paese, l'articolo 7, paragrafo 3 della Carta li impegna a raggiungere il livello più ambizioso di tali diritti di comunicazione.

In taluni casi, l'offerta mediatica può consistere in traduzioni dalla lingua maggioritaria, che hanno una scarsa rilevanza specifica per i locutori della comunità linguistica minoritaria. In situazioni del genere, l'offerta dei mass media propone contenuti "per la" o forse "sulla" comunità che parla la lingua minoritaria, ma che non provengono "dalla" comunità, né riflettono gli interessi "della" comunità. La Carta tiene conto di quest'aspetto all'articolo 11, paragrafo 3, che obbliga le Parti ad

15. Grin *et al.* Op. Cit., sezione 4.3,117-39.

16. C.f. Downing and Husband Op. Cit., 211.

assicurare che “gli interessi dei locutori di lingue regionali o minoritarie siano rappresentati o presi in considerazione nel quadro delle strutture eventualmente createsi secondo la legge ed aventi il compito di garantire la libertà e la pluralità dei mass media”.

Tra gli aspetti funzionali, una delle considerazioni più interessanti riguarda il lavoro e la sociologia. I sociologi della lingua ritengono che il luogo di lavoro sia fondamentale per la sopravvivenza di una lingua. Sono pochi i lavori che richiedono l'uso delle lingue regionali o minoritarie. Con la richiesta formulata all'articolo 11, paragrafo 1.g, di sostenere la formazione di giornalisti e di altro personale per i mass media che utilizzano le lingue regionali o minoritarie, la Carta punta a creare un ambito di produzione funzionale per i mass media che lavorano con queste lingue. Inoltre, l'iniziativa è volta a sostenere le lingue, creando posti di lavoro mediante l'investimento nei mass media e la loro localizzazione. Approfondiremo queste considerazioni nei dettagli ai capitoli 5 e 6.

Le argomentazioni presentate sopra ci portano a concludere che, sotto il profilo delle esigenze, una lingua dovrà essere sempre sostenuta da servizi di mass media completi in tutte le piattaforme e in tutti i generi. Nondimeno, la Carta consente di adeguarsi a standard inferiori per tenere conto dei diversi vincoli imposti dagli investimenti in questo settore. Nel contempo, chiede alle Parti di usare tutti i mezzi a loro disposizione per sostenere le lingue regionali o minoritarie, segnatamente le offerte disponibili nei paesi vicini. Come già indicato, riteniamo che tali misure, benché importanti, abbiano solo un carattere complementare.

4. Nuovi sviluppi nel settore dei mass media

Da quando è stato elaborato il testo della Carta nella sua forma definitiva, all'inizio degli anni Novanta, nei mass media sono avvenuti cambiamenti radicali. Malgrado tali mutamenti, il testo della Carta è rimasto invariato ed è utile chiedersi se permette di tenere conto di questi sviluppi in relazione alle lingue minoritarie. Tra le sfide da affrontare: l'evoluzione della programmazione delle trasmissioni e l'emergere di nuovi servizi che condividono alcune caratteristiche con i mass media, ma non sono specificamente menzionati nella Carta. Non dobbiamo tuttavia pensare che tali cambiamenti siano così radicali da non potere essere ragionevolmente presi in considerazione con l'applicazione del testo attuale della Carta

Digitalizzazione della radiodiffusione

La prima osservazione che desideriamo formulare riguarda gli sviluppi del concetto di radiodiffusione. La digitalizzazione delle tecniche di trasmissione ha generato una serie di nuovi servizi adottati dagli Stati che sono passati dalla trasmissione analogica a quella digitale. Con tutta probabilità, in futuro tale sviluppo cambierà la nostra nozione di termini come “emittente radiofonica” e “canale televisivo”, con la comparsa di nuovi tipi di “pacchetti” di servizi, che offrono programmi disponibili in « *streaming* », ma anche su richiesta, ai quali potrebbe aggiungersi tutta una gamma di altri servizi associati a questi programmi. Quest'evoluzione riguarda sia la radio che la televisione digitale.

Allo stesso tempo, il numero di programmi disponibili aumenterà enormemente ed è verosimile che alcuni servizi dovranno essere pagati dall'utente, forse in aggiunta a un canone standard. Questa nuova situazione porterà a un rafforzamento delle specificità del mercato dei mass media e dunque altri vincoli peseranno sul sistema regolamentato, con conseguente marginalizzazione dei servizi forniti dagli operatori del servizio pubblico nella maggioranza degli Stati europei.

Nuove piattaforme mediatiche

Internet propone già alcuni servizi che hanno le stesse funzioni culturali della radiodiffusione. Inoltre, i notiziari televisivi sono accessibili sulle piattaforme di telefonia mobile e alcuni servizi audiovisivi analoghi alla televisione sono stati sviluppati per diverse piattaforme mobili. Anche gli operatori del servizio pubblico tradizionale sono attivi in questo campo. In molti casi, servizi che prima erano gratuiti potranno in futuro essere offerti a un prezzo stabilito in base al loro utilizzo.

D'altro canto, i nuovi servizi hanno un grosso potenziale. Sono relativamente poco costosi da produrre e da distribuire e la diffusione delle nuove piattaforme supera di gran lunga la capacità di distribuzione del sistema di trasmissione tradizionale e il costoso sistema di distribuzione della stampa scritta. Dobbiamo sottolineare, tuttavia, che la sostituzione dei tradizionali servizi di mass media con nuovi servizi nelle lingue regionali o minoritarie, se non avviene alle stesse condizioni di quelle della lingua maggioritaria, rappresenta una violazione del principio basilare di uguaglianza e, in taluni casi, potrebbe costituire un ostacolo tecnico, ai sensi di alcune disposizioni della Carta.

I problemi generati da queste evoluzioni sono ben noti per l'applicazione della Carta e il Comitato di esperti ne ha analizzato alcuni, segnatamente in relazione all'articolo 13 della Carta (Vita economica e sociale). Sfortunatamente, sembra che quest'articolo sia quello che ha avuto i minori effetti sulle prassi adottate sul campo, nei vari paesi, a causa delle difficoltà create dagli sviluppi del libero mercato. In pratica, il problema dell'offerta nelle lingue regionali o minoritarie è già sorto in relazione ai contenuti disponibili su Internet in queste lingue. Citiamo, ad esempio, la povertà dei contenuti quando le diverse versioni Internet dei mass media nazionali o regionali sono disponibili nelle lingue regionali o minoritarie. Analogamente, quando i provider cominciano a commercializzare pacchetti standard di contenuti, possono sorgere problemi sulle piattaforme mobili. In tal caso, come avviene con la stampa scritta e la radiodiffusione del settore privato, si dovrà incoraggiare o facilitare l'inserimento di contenuti nelle lingue regionali o minoritarie. Questo problema è già emerso in alcuni casi (ad esempio, i sistemi di televisione via cavo che rifiutano di trasmettere programmi in finlandese in Svezia).

Tali sviluppi richiedono, a nostro avviso, un controllo più attento dell'applicazione delle disposizioni della Carta che finora sono state usate solo occasionalmente per i nuovi media. Non è sufficiente considerare che i nuovi tipi di mass media, sviluppati per essere commercializzati, siano esenti dal tipo di obblighi stabiliti dalla Carta per il settore dei mezzi di comunicazione in generale. Tale atteggiamento renderebbe ben presto obsolete le disposizioni della Carta, nella quale, tuttavia, esistono una serie di disposizioni che si possono ragionevolmente considerare applicabili alle nuove evoluzioni.

Le disposizioni più evidenti sono quelle previste all'articolo 11, paragrafi 1.d e f. La prima chiede allo Stato Parte contraente di incoraggiare e/o facilitare la creazione e la diffusione di produzioni audio e audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie. La seconda comprende due disposizioni alternative: coprire i costi supplementari di quei mezzi di comunicazione che usano le lingue regionali o minoritarie dove la legge prevede un'assistenza finanziaria in generale, ai mass media, oppure estendere i provvedimenti di assistenza finanziaria in vigore alle produzioni audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie.

Rileviamo che il termine produzioni audio e audiovisive riguarda, oltre ai nuovi tipi di mezzi di comunicazione, anche le nuove piattaforme che costituiscono evoluzioni di tipi di mass media

tradizionali. Se le nuove piattaforme riprendono le funzioni della televisione e della radio, l'applicazione deve essere monitorata, *mutatis mutandis*, come per questi servizi, ma ai sensi delle disposizioni pertinenti.

Inoltre, l'articolo 12 (Attività culturali e loro strutture), commi 1.a-c¹⁷ assumerà una crescente importanza in tale contesto. Riteniamo che quest'articolo, che fa riferimento all'"uso delle nuove tecnologie", comprenda di fatto disposizioni che coprono tutti i tipi di criteri per la creazione e la diffusione dei prodotti dei nuovi mezzi di comunicazione nelle lingue regionali o minoritarie, nonché la traduzione dei nuovi prodotti mediatici da o nella lingua o lingue interessate, con tutti i mezzi idonei.

Desideriamo altresì sottolineare la pertinenza dell'articolo 14 (Scambi transfrontalieri) alla luce dei nuovi sviluppi tecnologici, come complemento della disposizione dell'Articolo 11, paragrafo 2. Quest'ultima chiede agli Stati Parti contraenti di garantire la libertà di ricevere direttamente le trasmissioni radiofoniche e televisive dei paesi vicini. Gli scambi transfrontalieri possono essere sia ostacolati che facilitati dalle nuove tecnologie dei mezzi di comunicazione. L'articolo 14, paragrafo a,¹⁸ facendo riferimento ai campi della cultura, dell'istruzione e dell'informazione, affronta esplicitamente la questione. La prima parte dell'articolo 14, paragrafo b, che fa riferimento alla facilitazione e/o alla promozione della cooperazione transfrontaliera, comprende la stessa disposizione, benché in linee più generali. Tali disposizioni possono essere importanti, ad esempio, nei casi in cui la digitalizzazione della televisione porti a prassi di codificazione che ostacolano o limitano la ricezione transfrontaliera di programmi radiofonici e televisivi. Questi paragrafi sono importanti anche per facilitare l'accesso ai programmi, prima non consentito, sfruttando il potenziale offerto dalle nuove tecnologie.

Dobbiamo tuttavia evidenziare che, se le competenze nelle lingue regionali o minoritarie possono essere di per sé fortemente sostenute da offerte disponibili nei paesi vicini in cui si parlano queste lingue, tali offerte non possono sostituire il sostegno nazionale dato a un mezzo di comunicazione in una lingua minoritaria. Se l'offerta di uno Stato vicino in cui si parlano lingue affini è l'unico contatto con i mezzi di comunicazione nella lingua in questione, mancherà un importante legame tra la lingua e la comunità. Per assicurare tale legame, i servizi dei mezzi di comunicazione devono essere prodotti all'interno della società interessata, esigenza scarsamente soddisfatta dai mass media stranieri. Tuttavia, questi ultimi possono essere considerati una componente aggiuntiva estremamente utile, che contribuisce alla forza e allo sviluppo della lingua regionale o minoritaria beneficiaria di tale sostegno.

17. "Per quanto riguarda le strutture e le attività culturali – in particolare biblioteche, videoteche, centri culturali, musei, archivi, accademie, teatri e cinema, oltre alla produzione letteraria e cinematografica, all'espressione culturale popolare, agli spettacoli, alle industrie culturali, che includono fra l'altro l'uso delle nuove tecnologie—le Parti si impegnano, nell'ambito del territorio in cui tali lingue sono usate e a seconda della competenza, del potere o del ruolo delle autorità pubbliche in questo campo, a: a incoraggiare i tipi di espressione e le iniziative proprie delle lingue regionali o minoritarie e a favorire i diversi mezzi di accesso alle opere prodotte in queste lingue; b favorire i diversi mezzi di accesso in altre lingue alle opere prodotte nelle lingue regionali o minoritarie promuovendo e sviluppando le attività di traduzione, doppiaggio, post-sincronizzazione e uso di sottotitoli; c favorire l'accesso in lingue regionali o minoritarie ad opere prodotte in altre lingue, promuovendo e sviluppando le attività di traduzione, doppiaggio, post-sincronizzazione e uso di sottotitoli."

18. "ad applicare gli accordi bilaterali e multilaterali che le legano agli Stati in cui venga usata la stessa lingua in forma identica o simile, o a cercare di concluderli se necessario, in modo da favorire i contatti tra i locutori della stessa lingua negli Stati interessati, nei campi della cultura, dell'istruzione, dell'informazione, della formazione professionale e dell'istruzione permanente."

5. Sintesi e commento della portata delle disposizioni

Come rilevato in precedenza, numerose disposizioni della parte II e della parte III della Carta sono significative per il settore dei mass media. Nella presente sezione, riassumeremo queste diverse disposizioni, alcune delle quali contengono delle ambiguità; in taluni casi sono deliberate, per conferire una certa flessibilità alla loro applicazione. Questo capitolo si propone di esaminare tali ambiguità, mentre nel capitolo 6 prenderemo in considerazione le risposte fornite dal Comitato di esperti per risolverle. Riteniamo che, in taluni casi, il Comitato di esperti non abbia ancora avuto la possibilità di dissipare certe ambiguità nelle disposizioni e, in tal caso, le esamineremo più in dettaglio nel capitolo 6.

La pietra angolare: L'Articolo 11 – Mass media

Come indicato più sopra, le disposizioni della Carta che interessano più direttamente i mass media sono enunciate nell'Articolo 11, Parte III della Carta, che si suddivide in tre paragrafi distinti, il primo dei quali contiene la maggior parte delle disposizioni sostanziali.

Il preambolo (paragrafo 1) stabilisce gli impegni “nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate”, e “secondo la situazione di ciascuna lingua”. Il “territorio nel quale una lingua regionale o minoritaria è usata” è definito all'Articolo 1, comma *b* come “l'area geografica nella quale questa lingua costituisce il modo di espressione di un numero di persone tale da giustificare l'adozione delle diverse misure di protezione e di promozione previste dalla Carta”. Né la Carta, né la sua Relazione esplicativa, indicano un valore soglia numerico per tali locutori, ma il paragrafo 34 della Relazione specifica che il territorio è “quello nel quale la lingua viene parlata in modo significativo”, anche se da parte di una minoranza della popolazione, e che deve corrispondere alla sua “base storica”, criterio che non è enunciato nel trattato stesso. Il paragrafo prosegue affermando che spetta allo Stato definire più precisamente tale territorio, “secondo lo spirito della Carta”. La “base storica” di una lingua è un concetto piuttosto ambiguo, in numerosi casi. Per quanto una lingua regionale o minoritaria sia legata a una determinata regione, alcuni dei suoi locutori possono essere stati obbligati, per motivi economici o di altro tipo, a trasferirsi in altre regioni del paese, in particolare nelle capitali regionali o nella capitale nazionale, nei più importanti centri industriali, e via dicendo. Se tale emigrazione è proseguita nel tempo, la città di immigrazione, pur non essendo situata nella regione alla quale la lingua è più strettamente legata, deve essere considerata come facente parte della “base storica” della lingua? Infine, la Relazione esplicativa riconosce che la natura stessa dei mass media moderni fa sì che il concetto di “base territoriale della lingua” sia difficile da applicare. Per esempio, viene indicato al paragrafo 108 che, anche quando sono adottate delle misure nell'ambito di un determinato territorio, i loro effetti possono estendersi ben oltre tale area. Per la stessa ragione, il paragrafo riconosce che non è necessario che le misure siano adottate all'interno del territorio in questione, purché possano usufruirne coloro che vi vivono. La radiodiffusione moderna, e in particolare quella televisiva, è spesso situata nei grandi centri urbani, che possono non corrispondere al territorio storico delle lingue regionali o minoritarie. Pertanto, il paragrafo intende precisare che, anche quando i programmi sono trasmessi a partire da tali centri urbani, gli impegni previsti all'Articolo 11 possono essere considerati soddisfatti; sono quindi rispettate le disposizioni dell'articolo, purché le trasmissioni siano accessibili nei territori dove sono parlate le lingue regionali o minoritarie. Anche tale soluzione, tuttavia, potrebbe comportare altre conseguenze, poiché certi locutori di lingue regionali o minoritarie potrebbero essere obbligati ad abbandonare i loro territori d'origine e a trasferirsi per motivi professionali in aree urbane dove è più difficile la trasmissione intergenerazionale delle lingue a casa o nella comunità, e dove è più probabile una loro assimilazione, oppure una “fuga dei cervelli” dai mass media minoritari verso quelli maggioritari.

Come già indicato, il paragrafo 1 dell'Articolo 11 chiede inoltre agli Stati di attuare le diverse misure enunciate "secondo la situazione di ciascuna lingua". Il paragrafo 19 della Relazione esplicativa precisa inoltre che gli autori della Carta hanno dovuto affrontare il problema delle grandi differenze esistenti tra le situazioni delle lingue regionali o minoritarie in Europa, dal momento che certe lingue sono parlate da una numerosa popolazione e godono di una certa stabilità culturale, mentre altre sono parlate unicamente da una percentuale molto ridotta della popolazione e sono già molto indebolite nel loro potenziale di sopravvivenza e di sviluppo. Sempre nella Relazione esplicativa, al paragrafo 20, gli autori del trattato, piuttosto di definire le varie "categorie" di lingue, hanno scelto l'opzione di consentire agli Stati di adattare le loro iniziative alla situazione di ogni lingua regionale o minoritaria. Il riferimento a tale possibilità nel preambolo dell'Articolo 11 rappresenta un ulteriore riconoscimento della flessibilità di cui dispongono gli Stati per l'applicazione del suddetto Articolo; è infatti ovvio che si possono intraprendere azioni più incisive per una lingua regionale o minoritaria che evolve in un contesto demografico e sociolinguistico più favorevole rispetto a quanto si può fare per una lingua più debole. L'introduzione del paragrafo 1, tuttavia, se consente agli Stati una certa flessibilità di applicazione, presenta ugualmente il rischio di fornire loro il pretesto per giustificare misure di sostegno relativamente ridotte per una determinata lingua, avvalendosi di tale flessibilità. La tentazione di predisporre misure piuttosto minimali di sostegno alle lingue regionali o minoritarie è particolarmente forte nei casi in cui tali lingue sono già molto vulnerabili. Il problema, laddove il trattato offre tale possibilità agli Stati, è di come interpretare tale margine di discrezionalità. In linea di massima, tale potere discrezionale deve essere applicato in maniera compatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato nel suo insieme. Per cui, come già indicato, gli Stati devono esercitare tale potere discrezionale nel modo più favorevole possibile alla lingua regionale o minoritaria. Si pone inoltre il problema di come e fino a che punto il Comitato di esperti e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa debbano verificare l'esercizio di tale potere discrezionale da parte degli Stati.

Le disposizioni sostanziali dell'Articolo 11, paragrafo 1, sono enunciate in sette commi distinti, da *a* a *g*. I commi *a*, *b* e *c* si riferiscono alla radiodiffusione radiofonica e televisiva. Il comma *a* si applica "nella misura in cui la radio e la televisione abbiano una missione di servizio pubblico"; i commi *b* e *c*, che non fanno riferimento a tale missione, si applicano quindi al settore radiofonico e televisivo che non svolge un servizio pubblico. Non è immediatamente evidente se uno Stato possa stipulare disposizioni relative sia al comma *a*, da un lato, che ai commi *b* e *c* dall'altro. Tuttavia, se il regime regolamentare del paese contempla sia il servizio pubblico, che la radiodiffusione privata, in linea di massima dovrebbe essere possibile per uno Stato stipulare disposizioni in virtù dei commi *a*, *b* e/o *c*. Il nocciolo della questione è rappresentato in questo caso dal significato dell'espressione "missione di servizio pubblico". Sembra che tale nozione di "missione di servizio pubblico" differisca da quella svolta da un ente pubblico di radiodiffusione (nel senso di un'azienda appartenente allo stato). Per esempio, il paragrafo 110 della Relazione esplicativa stabilisce che una missione di servizio pubblico "può essere assunta da enti di radiodiffusione pubblici o privati". L'espressione "missione di servizio pubblico" sembra pertanto riferirsi al regime regolamentare applicabile ai servizi di radiodiffusione, piuttosto che al loro assetto proprietario: il seguito del paragrafo 110 indica poi che una "missione di servizio pubblico" "implica che venga fornita una gamma molto estesa di programmi, comprendenti la presa in considerazione dei gusti e degli interessi delle minoranze". In tale senso, il paragrafo 110 suggerisce che lo Stato può prevedere l'offerta di programmi nelle lingue regionali o minoritarie, sia nel quadro della sua legislazione sulla radiodiffusione, che concedendo licenze a specifiche emittenti radiotelevisive. Il paragrafo 110 aggiunge tuttavia che "laddove la radiodiffusione è prevista come una funzione dipendente unicamente dal settore privato, lo Stato non può fare altro che limitarsi ad incoraggiare e/o a facilitare", utilizzando, cioè, la stessa formulazione dei commi *b* e *c* del paragrafo

1 dell'articolo 11 (per quanto la stessa formulazione, "incoraggiare e/o facilitare", sia ugualmente utilizzata nel sottocomma *a.ii* del comma *a*). La Relazione esplicativa introduce in questo punto la questione dell'assetto proprietario, piuttosto di quella dell'ambito normativo e in realtà può dare adito a confusioni. Come rilevato precedentemente, la spiegazione di "missione di servizio pubblico" pare riferirsi al quadro normativo, piuttosto che all'assetto proprietario. In pratica, la diffusione televisiva e radiofonica in quasi tutti gli Stati nei quali si applica la Carta è regolamentata in modo piuttosto stringente. Anche quando il settore privato vi svolge un ruolo notevole, le questioni relative all'assegnazione delle frequenze e delle piattaforme, le condizioni generali riguardanti il contenuto delle trasmissioni ecc., tendono a essere regolamentate. In tale contesto, pur potendo verificarsi il caso che lo Stato non sia in grado di "assicurare" la creazione di una stazione radiofonica o televisiva che trasmetta programmi in una lingua regionale o minoritaria (perché ciò presuppone la presenza di un investitore con la volontà di chiedere l'autorizzazione di creare tale stazione), non è invece chiaro perché non sarebbe possibile per gli Stati "assicurare", e non semplicemente "incoraggiare e/o facilitare" la radiodiffusione di almeno certi programmi in una lingua regionale o minoritaria, in quanto condizione necessaria per l'ottenimento della licenza per la radiodiffusione. Si constatano pertanto alcune ambiguità riguardanti il rapporto tra il comma *a* del paragrafo 1 dell'Articolo 11, da un lato, e i commi *b* e *c*, dall'altro lato.

Ai sensi del comma *a* del paragrafo 1 dell'Articolo 11, che si applica, come già indicato, nei casi in cui la radio e la televisione svolgono una missione di servizio pubblico, lo Stato ha tre opzioni, elencate piuttosto come alternative, che come scelte complementari (si noti l'uso della congiunzione "oppure" dopo ogni comma), per cui si può presupporre che gli Stati abbiano la possibilità di scegliere uno solo dei tre impegni indicati. Ai sensi del sottocomma *a.i*, lo Stato si impegna ad "assicurare" la creazione di "almeno una stazione radiofonica e di un canale televisivo" nelle lingue regionali o minoritarie. Il sottocomma *a.ii* richiede allo Stato di "incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una stazione radiofonica e di un canale televisivo" nelle lingue regionali o minoritarie. Ai sensi del sottocomma *a.iii*, lo Stato si impegna a "prendere disposizioni appropriate affinché gli enti radiotelevisivi programmino trasmissioni nelle lingue regionali o minoritarie".

Questi tre sottocommi comportano un certo numero di ambiguità. Anzitutto, entrambi i sottocommi *a.i* e *a.ii* si riferiscono alla creazione di una stazione radiofonica "e" di un canale televisivo. Nessuna delle due disposizioni prevede la creazione di una stazione radiofonica, senza quella di un canale televisivo, oppure, viceversa, la creazione di un canale televisivo, senza quella di una stazione radiofonica, per cui se ne deduce che la creazione dell'una senza l'altra non sarebbe conforme, a rigor di termini, alla disposizione. Si potrebbe spiegare tale ambiguità avanzando l'ipotesi che, secondo gli autori della Carta, se uno Stato decide di sostenere la radiodiffusione ai sensi del comma *a*, deve garantire la presenza della lingua regionale o minoritaria sia alla radio, che alla televisione. Tuttavia, si rileva che il sottocomma *a.iii* si limita semplicemente a chiedere agli Stati di prendere le disposizioni appropriate, affinché gli "enti radiotelevisivi" offrano "trasmissioni" nelle lingue regionali o minoritarie. Non specifica assolutamente tali termini e non precisa se si tratta di trasmissioni televisive o radiofoniche, per cui sembrerebbe che uno Stato possa soddisfare i suoi obblighi derivanti dal sottocomma *a.iii* garantendo unicamente la programmazione di trasmissioni radiofoniche, oppure televisive. Ne deriva che, se uno Stato desidera creare una stazione radiofonica in una lingua regionale o minoritaria, ma non è in grado di creare un canale televisivo (magari a causa del numero ristretto di utenti e dei costi relativamente più elevati della diffusione televisiva), a rigor di logica non rispetterebbe il sottocomma *a.i* o il sottocomma *a.ii*. Potrebbe, presumibilmente, rispettare le disposizioni del sottocomma *a.iii*, ma sembra strano che lo debba specificare, se si pensa che la diffusione di trasmissioni radiofoniche supera di gran lunga quanto richiesto dal sottocomma *a.iii*.

Tali disposizioni contengono peraltro altre ambiguità. In primo luogo, con riferimento ai sottocommi *a.i* e *a.ii*, non è chiaro che cosa si intenda esattamente con le espressioni “stazione radiofonica” o “canale televisivo” in una lingua regionale o minoritaria. Mentre il sottocomma *a.iii* si riferisce a enti radiotelevisivi che diffondono “trasmissioni”, i termini “stazione” o “canale” sembrano sottintendere degli impegni molto più importanti. D’altro canto, il riferimento a una “stazione” e a un “canale” nella lingua regionale o minoritaria richiede che le trasmissioni siano unicamente in tale lingua? Per esempio, tali criteri sarebbero soddisfatti da una stazione radiofonica o da un canale televisivo creati per garantire la radiodiffusione in una lingua minoritaria, ma che prevedessero anche delle trasmissioni in un’altra lingua? In caso affermativo, la stazione o il canale cesserebbero di soddisfare tali criteri, se la quantità di trasmissioni nella lingua regionale o minoritaria scendesse al di sotto di un determinato livello? Altra questione, correlata a quanto fin qui esposto, è quella di sapere se la stazione radiofonica o il canale televisivo debbano effettuare un numero determinato di ore di trasmissione su base giornaliera o settimanale. Se si prende l’esempio di una stazione radiofonica o di un canale creati per facilitare la diffusione di trasmissioni in una lingua regionale o minoritaria, ma che in realtà trasmettono solo un numero limitato di ore ogni giorno e poi interrompono le trasmissioni, oppure non trasmettono su base giornaliera, ci si può chiedere se possano ancora essere considerati una “stazione” o un “canale” ai fini di questo capoverso. Altre questioni riguardano il modo in cui interpretare certi termini di tipo qualitativo, quali “incoraggiare” e “facilitare”, utilizzati per descrivere l’obbligo degli Stati ai sensi del sottocomma *a.ii*, e “disposizioni appropriate”, per descrivere l’obbligo degli Stati ai sensi del sottocomma *a.iii*. Non è chiara, per esempio, la differenza tra “incoraggiare” e “facilitare”, ma l’uso delle congiunzioni “e/o” indicherebbe che le due nozioni non sono identiche. Un punto ancora più fondamentale è il seguente: non si comprende come debba essere determinata in modo appropriato la conformità dello Stato a tali obblighi; né la Carta, né la Relazione esplicativa forniscono chiari orientamenti sui principi da seguire al riguardo.

I commi *b* e *c* riprendono molte di queste espressioni, e presentano pertanto le stesse ambiguità. Per esempio, il sottocomma *b.i* indica che lo Stato si deve impegnare a “incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una emittente radiofonica”, e il sottocomma *c.i* prevede che debba “incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno un canale televisivo” nelle lingue regionali o minoritarie. Parimenti, i sottocommi *b.ii* e *c.ii* contengono i termini “incoraggiare e/o facilitare la diffusione di programmi”, rispettivamente radiofonici e televisivi, nelle lingue regionali o minoritarie. Introducono del resto un altro termine qualitativo che non è contenuto nella disposizione analoga del comma *a* (sottocomma *a.iii*), poiché si riferiscono alla diffusione di programmi radiofonici e televisivi “in modo regolare”. Anche in questo caso, non è chiaro il significato del termine “regolare”. Significa forse, per esempio, che tali programmi debbano essere trasmessi negli stessi orari e negli stessi giorni, in modo regolare? O si riferisce piuttosto alla quantità di tali trasmissioni? Se, per esempio, un’ora di trasmissione fosse diffusa nello stesso orario e nello stesso giorno una sola volta al mese, una sola volta per stagione, o una sola volta all’anno, si potrebbe ritenere che siano stati rispettati i sottocommi *b.ii* o *c.ii*?

Il comma *d* del paragrafo 1, Articolo 11 si riferisce all’obbligo degli Stati di incoraggiare e/o facilitare la produzione e la diffusione di produzioni audio e audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie. A parte la questione del significato dei termini “incoraggiare e/o facilitare”, il comma non sembra sollevare particolari difficoltà o problemi di interpretazione. Le produzioni audio devono, per esempio, comprendere cassette, CD, dischi in vinile, ecc., mentre le produzioni audiovisive devono comprendere le videocassette e i DVD. La sola ambiguità possibile in questo contesto è quella di stabilire se tali espressioni si riferiscono anche al materiale disponibile on-line su siti web accessibili tramite computer; in realtà, non è chiaro in quale categoria di mass media citati all’Articolo 11 debbano essere classificati i materiali ottenuti tramite siti web.

Il sottocomma *e.i* del paragrafo 1 dell'Articolo 11 riguarda l'obbligo degli Stati di incoraggiare e/o facilitare la creazione e/o il mantenimento di almeno un organo di stampa nelle lingue regionali o minoritarie, mentre il sottocomma *e.ii* si riferisce all'obbligo di incoraggiare e/o facilitare la pubblicazione di articoli di stampa nelle lingue regionali o minoritarie. Le due opzioni sono espresse come se rappresentassero due alternative (vedi l'uso della congiunzione "oppure" nel sottocomma *e.i*), per cui sembrerebbe che uno Stato non possa sceglierle entrambe. Non se ne comprende la ragione, poiché uno Stato potrebbe certamente creare e/o mantenere un organo di stampa nelle lingue regionali o minoritarie e nel contempo incoraggiare e/o facilitare la pubblicazione di articoli in altri organi di stampa. Inoltre, si ritrovano delle ambiguità in ciascuno di questi sottocommi.

Per quanto riguarda il sottocomma *e.i*, la questione più difficile consiste nel definire che cosa si intenda per "organo di stampa" nelle lingue regionali o minoritarie. In primo luogo, è necessario che tale organo di stampa sia pubblicato unicamente nella lingua regionale o minoritaria, oppure può anche avere dei contenuti nella lingua maggioritaria/ufficiale e, in tale caso, quale è la quantità accettabile degli articoli in tale lingua? Secondariamente, e con riferimento a quanto indicato nel capitolo 2 del presente studio, l'Articolo 31 della Convenzione di Vienna stabilisce che, in primo luogo, i termini di un trattato come la Carta devono essere interpretati seguendo il loro senso ordinario. Non pare che ci sia un senso particolare attribuito alla parola "organo di stampa", né nella Carta, né nella sua Relazione esplicativa, e, seguendo il suo senso ordinario, tale termine indica un certo tipo di pubblicazione, diverso da altre pubblicazioni, quali le riviste, i periodici, ecc., sia a livello dei contenuti, che della frequenza di pubblicazione. Per esempio, ci si attende che un "organo di stampa" contenga sia delle "notizie" che, normalmente, dei commenti sulle notizie. Inoltre, gli organi di stampa sono generalmente dei quotidiani, dei settimanali o, in alcuni casi, dei bisettimanali. Per cui, per esempio, una pubblicazione che esce soltanto una volta al mese e che contiene un numero limitato di "notizie" – nel senso di una copertura dell'attualità – costituisce un organo di stampa ai fini della Carta? Sarebbe appropriato interpretare il termine "organo di stampa" in modo flessibile, in modo da includervi i periodici, le riviste di attualità e le riviste mensili o trimestrali? Al riguardo, il paragrafo 2 dell'Articolo 11 della Carta si riferisce alla "stampa", termine diverso e potenzialmente molto più ampio del termine "organo di stampa", e la scelta del termine più restrittivo "organo di stampa" suggerisce che gli autori della Carta intendessero riferirsi a una gamma più ristretta di stampa scritta al comma *e*. Infine, viste le evoluzioni di internet, sono ora disponibili sul web numerosi servizi proposti da organi di stampa quotidiani e settimanali, nonché altre fonti di informazione, quali canali televisivi e stazioni radiofoniche. Potrebbero essere considerati organi di stampa ai sensi di questo comma? Anche in questo caso, il significato ordinario della parola "organo di stampa" lascia generalmente supporre che ci si riferisca a un prodotto tangibile, stampato con inchiostro su carta.

Per quanto riguarda il sottocomma *e.ii*, il riferimento agli "articoli di stampa" solleva gli stessi interrogativi testé accennati rispetto al termine "organo di stampa": per esempio, un articolo in una pubblicazione mensile, o trimestrale, può essere considerato un articolo di stampa? L'espressione "articolo di stampa" implica un'indicazione circa il contenuto dell'articolo stesso? Vorrebbe dire che certe forme di scrittura non costituirebbero un articolo di stampa? Tale sottocomma richiede inoltre che tali articoli di stampa siano pubblicati "in modo regolare"; come per i precedenti sottocommi *b.ii* e *c.ii*, l'uso dell'aggettivo "regolare" solleva la questione della frequenza con la quale tali articoli devono essere pubblicati per soddisfare i criteri richiesti; si può pertanto supporre che degli articoli occasionali o sporadici, anche se sono "articoli di stampa", non sarebbero conformi a questo criterio.

Il comma *f* del paragrafo 1 dell'Articolo 11 contiene anch'esso due disposizioni distinte, presentate entrambe come alternative, e non come scelte potenzialmente complementari, e pertanto si suppone che gli Stati possano specificare unicamente la scelta di una sola di tali disposizioni. Il sottocomma *f.i* impegna gli Stati a coprire il costo supplementare dei mass media che utilizzano le lingue regionali o minoritarie, laddove la legge prevede, in generale, un'assistenza finanziaria accordata ai mass media. Pur non presentando alcun problema particolare di interpretazione, tale disposizione sembra indicare la possibilità che tale assistenza finanziaria possa costituire ugualmente un mezzo tramite il quale lo Stato possa "incoraggiare e/o facilitare" i tipi di trasmissioni radiofoniche e televisive di cui ai commi 1.*a*, *b*, e *c*, nonché la produzione e la diffusione di produzioni audio e audiovisive di cui al comma 1.*d* e le pubblicazioni degli organi di stampa di cui al comma 1.*e*. Se uno Stato ha rispettato una di queste altre disposizioni grazie alla concessione di un sostegno finanziario che equivarrebbe all'assistenza finanziaria prevista al capoverso 1.*f*, potrebbe affermare di avere soddisfatto non solo le disposizioni del comma 1.*f*, ma anche quest'altra disposizione? Il sottocomma *f.ii* chiede allo Stato di estendere le esistenti misure di assistenza finanziaria alle produzioni audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie. Anche in questo caso, il comma 1 *f* si riferisce al fatto di incoraggiare e/o facilitare la produzione di opere audiovisive; se uno Stato è stato in grado di soddisfare le disposizioni del comma 1 *f* grazie a una misura particolare di assistenza finanziaria, potrebbe affermare di avere anche soddisfatto, per le stesse ragioni, i criteri del sottocomma *f.ii*?

Ai sensi del comma *g* del paragrafo 1 dell'Articolo 11 gli Stati si impegnano a sostenere la formazione di giornalisti e di altro personale dei mass media che utilizzano le lingue regionali o minoritarie. Se il termine "giornalisti" non è completamente esente da ambiguità, il riferimento ad "altro personale" che lavora per i mass media è potenzialmente molto ampio e potrebbe, del resto, anche comprendere del personale privo della qualifica di "giornalista". Al riguardo, basti pensare ad almeno un aspetto della questione: non tutto il personale che lavora per i media nelle lingue regionali o minoritarie parla, o ha bisogno di parlare le lingue in questione: per esempio, non è raro che i tecnici, per esempio i cameramen che lavorano per un media regionale o minoritario non parlino tale lingua. Tali specialisti sono tuttavia assolutamente indispensabili per i suddetti media. Le spese sostenute per la formazione del personale che lavora per tali media e non parla la lingua regionale o minoritaria corrisponderebbero alle disposizioni di questo comma? Un interrogativo analogo è quello di sapere se la formazione debba essere impartita nella lingua regionale o minoritaria per soddisfare i criteri di questo comma.

Il paragrafo 2 dell'Articolo 11 contiene tre aspetti distinti, che si suppone debbano essere tutti rispettati. Anzitutto, gli Stati si devono impegnare a garantire la libertà di ricevere direttamente delle trasmissioni radiofoniche e televisive dei paesi vicini in una lingua parlata in forma identica o simile a una lingua regionale o minoritaria. È significativo il fatto che la Relazione esplicativa della Carta estenda effettivamente il campo d'applicazione della suddetta disposizione. Al paragrafo 111 precisa infatti che l'impegno di garantire la libertà di ricevere dei programmi si riferisce non solo agli ostacoli frapposti deliberatamente al ricevimento dei programmi emessi dai paesi vicini, ma ugualmente agli "ostacoli passivi dovuti al fatto che le autorità competenti non hanno compiuto alcun sforzo per garantire che sia possibile ricevere tali programmi". Ci si può chiedere se questo significhi che lo Stato dovrebbe, per esempio, installare delle trasmissioni, o garantire la ritrasmissione di segnali radio o televisivi, quando è possibile. In secondo luogo, lo Stato si impegna a non opporsi alla ritrasmissione di programmi radiofonici o televisivi dei paesi vicini in una lingua regionale o minoritaria. In terzo luogo, si impegna a garantire che nessuna restrizione alla libertà di espressione e alla libera circolazione dell'informazione in una lingua usata in forma identica o simile a una lingua regionale o minoritaria sia imposta alla stampa. A parte la questione sollevata dal paragrafo

111 della Relazione esplicativa, nessuno dei tre aspetti indicati al paragrafo 2 sembra per il momento porre alcuna difficoltà particolare di interpretazione.

Il paragrafo 2 conclude affermando che l'esercizio delle libertà sopra menzionate può essere soggetto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge, che costituiscono delle misure necessarie, in una società democratica, per tutto un insieme di finalità, enumerate nel paragrafo, quali la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, la tutela della salute e della morale, la prevenzione della criminalità e la tutela dell'ordine, la tutela della reputazione e dei diritti altrui, ecc. Tali limitazioni delle libertà indicate nel paragrafo 2 pongono tutta una serie di problemi interpretativi. Tuttavia, come lo fa rilevare il paragrafo 112 della Relazione esplicativa, tale limitazione è redatta negli stessi termini di quella prevista all'Articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (la CEDU), per quanto riguarda la libertà di espressione. Tale limitazione è stata esaminata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in un gran numero di casi, e la giurisprudenza della Corte ha chiarificato numerose ambiguità. In considerazione del fatto che il contesto, l'oggetto e lo scopo della Carta differiscono alquanto da quelli della CEDU, la limitazione enunciata al paragrafo 2 dell'Articolo 11 della Carta dovrebbe essere interpretata in modo diverso? In particolare, dovrebbe essere interpretata in maniera più restrittiva, garantendo che le limitazioni alle libertà enunciate al paragrafo 2 della Carta siano ancora più restrittive di quelle che si applicano alla libertà di espressione sancita dalla CEDU? Oppure, in altri termini, si dispone di un'argomentazione a favore di una libertà di espressione effettivamente più grande per i mass media che usano le lingue regionali o minoritarie? Da notare inoltre che il paragrafo 112 della Relazione esplicativa stabilisce che per gli Stati Parti contraenti della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera le situazioni e le condizioni secondo le quali possono essere limitate le libertà garantite dall'articolo 11, paragrafo 2 della Carta saranno determinate dalla suddetta Convenzione. Sembrerebbe quindi che l'intenzione degli autori della Carta fosse appunto quella di prevedere che la portata della restrizione fosse determinata basandosi sull'Articolo 10 della CEDU.

Una questione particolarmente complessa è posta dal riferimento ai diritti e agli interessi dei titolari dei diritti nel paragrafo 2 dell'Articolo 11. La Relazione esplicativa menziona esplicitamente tale aspetto (paragrafo 112): "...Inoltre, le disposizioni di questo paragrafo non incidono sulla necessità di rispettare i diritti d'autore." In molti casi, si pongono problemi legati alla partecipazione di terzi, non soltanto all'interno dello Stato, ma anche al di fuori (per esempio, distributori di film o di musica che rappresentano interessi mondiali, ecc...). La risoluzione dei problemi in questo settore può richiedere l'attiva partecipazione dello Stato Parte contraente e dei titolari delle licenze e dei diritti. Se ne deduce che gli Stati contraenti sono tenuti ad adottare misure appropriate, ove necessario, per soddisfare questa disposizione.

Infine, il paragrafo 3 dell'Articolo 11 della Carta richiede che gli Stati si impegnino a vigilare affinché gli interessi dei locutori di lingue regionali o minoritarie siano rappresentati o presi in considerazione nel quadro delle strutture eventualmente create, conformemente alla legge, e aventi il compito di garantire la libertà e la pluralità dei mass media. Al paragrafo 113 della Relazione esplicativa viene indicato che i termini "o presi in considerazione" sono stati inseriti per ovviare alla difficoltà eventuale di stabilire chi siano i rappresentanti dei locutori di tali lingue. Tale disposizione presenta comunque un'ambiguità, dal momento che sembra applicarsi a un tipo di organo piuttosto specifico, che ha la responsabilità di garantire la libertà e il pluralismo dei media. Per quanto il paragrafo 113 affermi che tali strutture "esistono nella maggior parte dei paesi europei", non è perfettamente chiaro a quali strutture ci si riferisca. In particolare, si riscontra generalmente che i mass media sono regolamentati in maniera diversa e da organismi differenti nei vari paesi. Certi tipi di media, in realtà, come la stampa scritta, il settore audio e audiovisivo, quando sono regolamentati, lo sono spesso in maniera poco rigida, e, anche se le norme sono in genere più

rigorose per la televisione e la radio, gli organismi regolatori non si occupano necessariamente di “garantire il pluralismo dei media”. Non è pertanto evidente determinare a quale tipo di organi si riferisca questa disposizione. Inoltre, quale obbligo è imposto a tali organi dall’esigenza di “prendere in considerazione” le opinioni dei locutori delle lingue regionali o minoritarie? Quale livello di partecipazione è richiesto, perché siano “rappresentate” le loro opinioni? Si potrebbe, per esempio, argomentare che gli interessi dei locutori delle lingue regionali o minoritarie sono “rappresentati o presi in considerazione” nell’ambito della politica generale attuata da tali organi, quando invitano il vasto pubblico a esprimere le sue opinioni? Questo paragrafo contiene forse delle esigenze supplementari? Questa disposizione impone, per esempio, che tali organi regolatori informino il pubblico della possibilità di esprimersi nei media utilizzando le lingue regionali o minoritarie?

Altri articoli pertinenti: 7 (Obiettivi e principi), 12 (Attività e strutture culturali) e 14 (Scambi transfrontalieri)

L’Articolo 11 della Carta contiene le disposizioni che interessano più direttamente i mass media; numerosi altri articoli, tuttavia, contengono delle disposizioni che, pur non riguardando esplicitamente i mass media, trattano di questioni che possono essere ritenute pertinenti nel loro settore. L’Articolo 14, per esempio, che tratta degli scambi transfrontalieri, stabilisce nel paragrafo *a* che gli Stati devono impegnarsi ad applicare gli accordi bilaterali e multilaterali esistenti che li legano agli Stati dove la stessa lingua è utilizzata in forma identica o simile, o a sforzarsi di concluderli, se necessario, in modo da favorire i contatti tra i locutori della stessa lingua negli Stati interessati, nei campi della cultura, dell’insegnamento, dell’informazione, della formazione professionale e dell’educazione permanente. Dal momento che i mass media possono essere un mezzo per divulgare le informazioni, trasmettere la cultura e istruire e formare, questo paragrafo può avere un interesse indiretto per i mass media. Il paragrafo 126 della Relazione esplicativa enuncia infatti chiaramente che la cooperazione prevista ai sensi dell’Articolo 14 può estendersi a settori quali l’organizzazione in comune di attività culturali, lo sviluppo della circolazione di beni culturali (e il rapporto cita in particolare libri, film, mostre, ecc), ma indica che si tratta soltanto di esempi e pertanto è implicito che potrebbero essere inclusi materiali quali i CD, le cassette, le videocassette, i giornali, le riviste e le trasmissioni radiofoniche o televisive, i servizi su Internet e altre nuove piattaforme, nonché l’attività transfrontaliera degli animatori culturali. Parimenti, il paragrafo *b* dell’Articolo 14 stabilisce che gli Stati devono facilitare e/o promuovere la cooperazione transfrontaliera, nell’interesse delle lingue regionali o minoritarie; anche in questo caso, si tratta di disposizioni che possono riguardare i mass media. In entrambi i casi, le disposizioni dell’Articolo 14, come è stato già indicato, completano utilmente e in un certo senso si sovrappongono a quelle dell’Articolo 11, paragrafo 2. Inoltre, il paragrafo 111 della Relazione esplicativa specifica che l’obbligo previsto all’Articolo 11, paragrafo 2, di garantire la libertà di ricevere direttamente delle trasmissioni radiofoniche e televisive dei paesi vicini contiene l’obbligo positivo per gli Stati di prendere tutte le disposizioni necessarie per rendere possibile tale ricezione.

Un certo numero di disposizioni dell’Articolo 12 della Carta, relativo alle attività e strutture culturali, possono interessare i mass media. In particolare, il preambolo del paragrafo 1 del suddetto articolo si riferisce a strutture e attività culturali, quali produzioni letterarie e cinematografiche, forme popolari di espressione culturale e industrie culturali che possono avere una componente mediatica, essere basate sui media o costituire esse stesse dei mezzi di comunicazione. Numerosi capoversi dell’Articolo 12, paragrafo 1 elencano tutto un insieme di obblighi al riguardo, come per esempio il fatto di incoraggiare le espressioni e le iniziative proprie delle lingue regionali o minoritarie e favorire i differenti modi di accesso alle opere prodotte in tali lingue (comma *a*), e seguenti.

Infine, per quanto non ci sia nessuna disposizione specifica riguardante i mass media nella Parte II della Carta – che si applica al rispetto di tutte le lingue regionali o minoritarie di uno Stato e non solo a quelle che usufruiscono della tutela più dettagliata prevista alla Parte III –, il comma 1.d dell'Articolo 7 interessa visibilmente i mass media. In virtù di tale comma, gli Stati devono fondare la loro politica, la loro legislazione e la loro prassi sull'obiettivo e sul principio di facilitare e/o incoraggiare l'uso orale e scritto delle lingue regionali o minoritarie nella vita pubblica e privata. Come per numerose disposizioni dell'Articolo 11, l'utilizzo dei termini “facilitare e/o incoraggiare” solleva la questione del livello di obbligo imposto da tale frase. Il paragrafo 62 della Relazione esplicativa della Carta indica chiaramente che tale sforzo di promozione deve comportare un'azione a favore della possibilità di utilizzare liberamente, sia nell'uso orale che scritto, le lingue regionali o minoritarie, non soltanto nella vita privata e nelle relazioni individuali, ma ugualmente nella vita collettiva, ossia nell'ambito delle istituzioni, delle attività sociali e nella vita economica. Pur non essendo chiara la portata esatta di tale disposizione, è nondimeno ampia e potrebbe facilmente comprendere il sostegno a un maggiore utilizzo delle lingue regionali o minoritarie nei mass media.

Problemi specifici che si pongono negli Stati federali– alcuni esempi

La questione dell'applicazione della Carta negli Stati federali, come la Germania e la Svizzera, e in altri Stati come la Spagna, che, pur non essendo Stati federali nel vero senso della parola, hanno problemi analoghi, dovrebbe essere esaminata in maniera distinta. In tali Stati, la responsabilità della radiodiffusione e delle questioni connesse può spettare ai governi regionali, provinciali, cantonali, e il governo federale o centrale può non avere alcuna autorità legislativa al riguardo. Tuttavia, la Carta, e gli impegni specifici previsti nella Parte III, sono sottoscritti dall'autorità esecutiva dello Stato federale o centrale, talvolta con l'approvazione del corpo legislativo federale o centrale. In diritto internazionale, lo Stato rimane responsabile degli impegni assunti nell'ambito di un trattato internazionale, come la Carta. Se un governo regionale/provinciale/cantonale o un altro livello di governo subnazionale agisce in modo non coerente con gli obblighi assunti dallo Stato ai sensi della Carta, ne è responsabile, comunque, lo Stato nel suo insieme. Il fatto che le autorità federali o centrali possano non avere alcuna autorità legislativa o esecutiva per quanto riguarda un obbligo specifico di un trattato, in virtù della Costituzione nazionale, è irrilevante e non può essere considerato una scusa per il mancato adempimento degli impegni assunti nell'ambito di un trattato internazionale.

La questione si è posta, per esempio, per la Germania¹⁹, le cui autorità ritengono che le disposizioni della Carta siano autoesecutive, mentre il Comitato di esperti sostiene che possa essere necessaria una legislazione specifica per farle applicare nella pratica. La stessa questione è sorta per quanto riguarda la Svizzera²⁰, paese per il quale il Comitato di esperti ha deciso di riesaminare il ruolo dei cantoni quando esercitano compiti spettanti allo Stato. Sono state espresse preoccupazioni riguardo alla mancata creazione di una stazione radiofonica in lingua romancia in Svizzera²¹. Problemi analoghi sono stati riscontrati in Spagna, inerenti allo sviluppo di servizi radiofonici e televisivi in lingua basca in Navarra.²² In ciascuno di tali casi, il Comitato di esperti ha sottolineato la necessità di misure concrete sul territorio, chiedendo allo Stato Parte contraente di agire nei casi in cui sono

19. Si veda il secondo rapporto relativo alla Germania, paragrafi 15-6.

20. Si veda il secondo rapporto relativo alla Svizzera, paragrafo 19.

21. Si veda il secondo rapporto relativo alla Svizzera, paragrafi 121-4 e conclusioni G.

22. Si veda il primo rapporto relativo alla Spagna, paragrafi 421-9.

state evidenziate delle carenze. Riteniamo che il Comitato di esperti abbia qui applicato in modo coerente l'approccio orientato ai risultati, che ha guidato le sue analisi anche in altri casi.

6. Un'analisi delle posizioni adottate dal Comitato di esperti

Viste le numerose ratifiche della Carta, il Comitato di esperti ha ora esaminato un numero significativo di rapporti nazionali e perfino una seconda serie di rapporti periodici, relativi ad alcuni Stati Parti contraenti. Ne consegue che si dispone ormai di una quantità notevole di informazioni, contenute nei suddetti rapporti, su come sono stati rispettati gli obblighi relativi ai mass media, e, in particolare, gli obblighi assunti ai sensi dell'Articolo 11. In questa parte della nostra analisi, prenderemo in esame tali informazioni, per determinare fino a che punto le norme dell'Articolo 11 sono state applicate in maniera coerente e significativa, e per verificare in che modo sono state affrontate e risolte le ambiguità riscontrate nel testo del Trattato, del tipo di quelle individuate nel precedente capitolo 5 del nostro studio. Alla fine di questo capitolo, esporremo inoltre alcuni commenti sul modo in cui sono stati applicati gli Articoli 7, 12 e 14 per le questioni riguardanti i mass media, sulla base dell'esame dei rapporti finora presentati.

Comma 11.1.a

Le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna lingua e nella misura in cui le autorità pubbliche abbiano, in modo diretto o indiretto, competenza, poteri o un ruolo in questo campo, e nel rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia dei mass media:

a nella misura in cui la radio e la televisione abbiano una missione di servizio pubblico:

i ad assicurare la creazione di almeno una stazione radiofonica e di un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie; oppure

ii ad incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una stazione radiofonica e di un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie; oppure

iii a prendere disposizioni appropriate affinché gli enti radiotelevisivi programmino trasmissioni nelle lingue regionali o minoritarie;

Numerose ambiguità sono state riscontrate nelle disposizioni del Trattato per quanto concerne il comma 1.a dell'Articolo 11. Infatti, come già sottolineato, il sottocomma 1.a.i chiede agli Stati di impegnarsi, nella misura in cui la radio e la televisione abbiano una missione di servizio pubblico, ad assicurare la creazione di almeno una stazione radiofonica e di un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie. È stato posto in risalto nel precedente capitolo 5 che la nozione di "missione di servizio pubblico" è ambigua; sulla base di quanto indicato nella Relazione esplicativa, sembra comprendere sia il "servizio pubblico di radiodiffusione" (cioè quello statale), che la radiodiffusione commerciale, ossia il settore privato, al quale lo Stato impone certi obblighi di servizio pubblico. In alcuni rapporti precedenti, il Comitato di esperti ha dato l'impressione di essere disposto a prendere in considerazione il settore privato nel contesto del sottocomma 1.a.i; nel paragrafo 160 del rapporto relativo al Regno Unito, per esempio, viene constatata la diffusione di "un certo numero di trasmissioni in gallese" da parte di altre "stazioni radiofoniche regionali e commerciali", oltre a quella del servizio pubblico, Radio Cymru, della BBC, ma non vengono aggiunti commenti.

Per quanto riguarda la questione di sapere se una “stazione radiofonica” o un “canale televisivo” debbano trasmettere unicamente nella lingua minoritaria, il Comitato di esperti pare ammettere che non sia necessario. Nel suo rapporto relativo al Regno Unito, per esempio, nel quale il Comitato ha ritenuto rispettato l’impegno assunto dal paese ai sensi del sottocomma 1.a.i, viene osservato al paragrafo 161 che la S4C, il “Canale televisivo in lingua gallese” trasmette 5,14 ore al giorno in gallese (anche se si tratta della fascia oraria con il maggiore numero di telespettatori –(“*prime time*”) –, un concetto che non è stato ulteriormente specificato) e 17,94 ore al giorno in inglese. Pertanto, un canale che trasmette i tre quarti dei suoi programmi nella lingua maggioritaria può, malgrado tutto, essere ritenuto un “canale televisivo” della minoranza linguistica, e non semplicemente un canale che trasmette programmi in una lingua minoritaria. Anche se il Comitato di esperti non lo ha spiegato in modo specifico, il criterio può essere stato rispettato per il fatto che il canale propone un certo numero di ore giornaliere di trasmissione, nelle fasce orarie di maggiore ascolto, garantendo quindi il più ampio accesso possibile ai programmi. È possibile che il Comitato di esperti sia stato anche influenzato nel suo giudizio dal fatto che il canale S4C è stato specificamente creato per garantire la presenza del gallese alla televisione e ha una forte identità gallese. Nel suo primo rapporto relativo alla Slovenia, per esempio, il Comitato di esperti aveva concluso, ai paragrafi 141-2, che l’impegno ai sensi del sottocomma 1.a.i non era rispettato per quanto concerneva l’ungherese. Anche se un certo tempo era assegnato alle trasmissioni in ungherese (due ore alla settimana, sulla base di quattro slot di 30 minuti ciascuno), era al di sotto della norma legale di trenta minuti al giorno e i programmi erano diffusi “da uno dei canali in lingua slovena”. In un riquadro alla fine delle sue osservazioni, il Comitato di esperti ha incoraggiato le autorità statali a esaminare i mezzi disponibili per rispettare adeguatamente questa disposizione della Carta e ad adottare nel frattempo delle misure provvisorie, destinate ad aumentare le ore di trasmissione. Non ha però indicato se le trasmissioni supplementari dovessero essere diffuse dai canali in lingua slovena. Per cui, malgrado il riferimento nella disposizione del trattato a un “canale televisivo”, il Comitato sembra accordare minore importanza al fatto che il canale che trasmette i programmi sia essenzialmente della lingua maggioritaria, e si concentra maggiormente sull’effettiva durata delle trasmissioni nella lingua minoritaria. Se ne deduce ugualmente che 30 minuti al giorno, per quattro giorni alla settimana, sono ritenuti insufficienti, ma che circa cinque ore al giorno nelle fasce orarie di maggiore ascolto, come avviene per il gallese, sono considerate adeguate.

Per quanto riguarda la definizione di una “stazione radiofonica”, sembra chiaro che il Comitato di esperti si preoccupa essenzialmente del numero effettivo di ore di trasmissione, per quanto sia difficile determinare, sulla base dei suoi vari rapporti, se le “stazioni” delle lingue minoritarie prese in esame trasmettono anche dei programmi nella lingua maggioritaria. Nel caso del Regno Unito, per esempio, il Comitato di esperti ha ritenuto che l’impegno ai sensi del sottocomma 1.a.i è rispettato per il gallese, facendo notare²³ che Radio Cymru della BBC diffonde circa 100 ore settimanali di programmi in gallese. Per la Slovenia, il Comitato ha ritenuto rispettato l’impegno per l’ungherese, prendendo nota²⁴ del fatto che una radio autonoma stabilita a Lendava/Lendva trasmette 13 ore e 15 minuti al giorno. Il Comitato non indica però quante ore giornaliere di trasmissione debbano ritenersi soddisfacenti.

Gli ultimi due punti sollevati dal Comitato di esperti in questo contesto riguardano i servizi digitali di radiodiffusione e il ricorso alle ridiffusioni dei programmi. Come abbiamo visto, ha constatato, nell’ambito del suo esame della situazione nel Regno Unito, che il canale televisivo gallese S4C trasmetteva 5,14 ore giornaliere in gallese, ma che aveva creato due canali televisivi digitali, uno dei quali trasmetteva circa 14-15 ore giornaliere in lingua gallese, alcune delle quali erano delle ridiffusioni. In merito all’utilizzo della telediffusione digitale, il Comitato di esperti ha fatto

23. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 160.

24. Si veda il primo rapporto relativo alla Slovenia, paragrafo 139.

osservare che l'uso di tale mezzo, che richiede speciali materiali tecnici per la ricezione, "rischia di escludere una minoranza dai mass media".²⁵ Da un lato, l'utilizzo di nuove tecnologie, quali la telediffusione digitale, dovrebbe essere incoraggiato, ma, dall'altro lato, la presenza di trasmissioni in lingue minoritarie che utilizzano tali tecnologie non deve avvenire a scapito di trasmissioni disponibili in formati più accessibili. Il Comitato di esperti ha così dimostrato di porre un accento particolare sulla possibilità di un accesso reale da parte dei locutori delle lingue regionali o minoritarie alle trasmissioni radiofoniche e televisive diffuse in tali lingue. Per quanto riguarda la programmazione arricchita dalla ridiffusione dei programmi, il Comitato di esperti ha semplicemente preso nota di tale uso; dal momento che ha ritenuto che il Regno Unito abbia rispettato i suoi impegni, se ne può dedurre che un certo utilizzo della ridiffusione sia accettabile; il Comitato non ha tuttavia fornito nessuna indicazione sulla quantità ammissibile delle ridiffusioni. In considerazione dei costi delle produzioni televisive, esiste un vero pericolo che gli organi radiotelevisivi possano cercare di soddisfare i loro obblighi ricorrendo a un numero più importante di ridiffusioni e, a un certo momento, ciò potrebbe rimettere in discussione il rispetto degli impegni di cui al sottocomma 1.a.i.

Con riferimento al sottocomma 1.a.ii ("incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una stazione radiofonica e di un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie"), il Comitato di esperti ha avuto una sola occasione di verificarne l'applicazione, nell'ambito del rapporto nazionale del Regno Unito per quanto riguarda il gaelico scozzese. L'obbligo, ai sensi del suddetto sottocomma, è di "incoraggiare e/o facilitare" la creazione di almeno una stazione radiofonica e di un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie. Nel caso delle trasmissioni radiofoniche in gaelico, il Comitato di esperti ha ritenuto l'impegno soddisfatto soltanto in parte, e, per quanto riguarda la televisione, non lo ha giudicato rispettato. Il Comitato ha altresì notato che i servizi radiofonici erano essenzialmente forniti dalla BBC, e ha fatto osservare che erano programmate circa 50-60 ore settimanali di trasmissione, che i programmi erano multi-genere e comprendevano telegiornali e programmi di attualità, che il servizio era disponibile on-line, consentendo in tal modo a locutori di gaelico abitanti in altre parti del Regno Unito e altrove nel mondo di avere accesso ai programmi in gaelico. Ha tuttavia anche notato che certe regioni della Scozia non potevano ricevere le trasmissioni a causa di lacune nella rete delle infrastrutture. È stata quest'ultima difficoltà, ossia le lacune di copertura del territorio della Scozia, piuttosto che il numero di ore di trasmissione e il loro contenuto, ad avere condotto il Comitato di esperti a concludere che l'obbligo di cui al sottocomma 1.a.ii era rispettato soltanto in parte, per i servizi di radiodiffusione, e a invitare segnatamente il governo del Regno Unito a "prendere le disposizioni appropriate per garantire che l'insieme della Scozia possa ricevere Radio nan Gaidheal".²⁶

Il Comitato di esperti ha descritto in modo piuttosto particolareggiato la situazione della telediffusione in gaelico scozzese.²⁷ Ha notato che la BBC trasmette regolarmente delle trasmissioni in gaelico, generalmente per due ore, un giorno alla settimana, e che la BBC ha proposto un totale di 24 ore di trasmissioni televisive nel 2001-02. Ha inoltre rilevato che l'organo britannico di regolazione dell'audiovisivo chiede a una rete televisiva privata di proporre non meno di 90 minuti settimanali di trasmissioni in gaelico, e che sono trasmesse in gaelico circa 150 ore di programmi televisivi all'anno. In considerazione del fatto che il Comitato di esperti ha concluso che l'impegno del Regno Unito ai sensi del sottocomma 1.a.ii non era rispettato in materia di televisione, se ne deduce che tale livello di programmazione non corrisponde a quanto richiesto per "incoraggiare e/o facilitare" la creazione di un canale televisivo nella lingua regionale o minoritaria. Un altro fattore che ha contribuito a influenzare le conclusioni del Comitato di esperti sono state le informazioni

25. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 161-2.

26. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 262 e 264.

27. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 259-61.

relative alla nuova legislazione del Regno Unito in materia di radiodiffusione, il *Communication Act*, che non “prevede espressamente la promozione o la creazione di un canale televisivo in gaelico”.²⁸ Il Comitato di esperti è stato informato da rappresentanti del governo britannico che la nuova legislazione “avrebbe “consentito” la creazione di un nuovo canale, “a condizione di disporre di un finanziamento”, ma non ha ricevuto nessuna conferma che tale finanziamento sarebbe stato accordato. Le conclusioni del Comitato sono importanti: “L’impegno assunto dal Regno Unito richiede che si compiano ulteriori passi avanti rispetto alla semplice adozione di un quadro giuridico che permetta la creazione di un canale televisivo; occorre un’azione concreta da parte del governo (ivi compreso, se necessario, un finanziamento)”. In tal modo, viene indicato che non è sufficiente l’adozione di un quadro giuridico, destinato a consentire potenzialmente il rispetto dell’impegno. Sembra che il Comitato di esperti adotti un’impostazione “orientata ai risultati” per stabilire se l’impegno sia stato soddisfatto; le sue conclusioni sembrano suggerire che il rispetto da parte dello Stato dell’impegno di “incoraggiare e/o facilitare” il risultato desiderato (ossia la creazione di un canale televisivo) dovrà essere determinato dall’effettiva esistenza di tale canale. È innegabile che il Regno Unito ha preso alcune disposizioni, sia a livello legislativo, con l’adozione delle modifiche della legge (*Communications Act*), che consente ora la creazione di un canale, che a livello dei finanziamenti già significativi accordati alla telediffusione in gaelico. Tali risultati, come ha sottolineato il Comitato di esperti,²⁹ possono essere ritenuti un’“agevolazione e/o facilitazione”, ma il fatto che tali disposizioni non siano state giudicate sufficienti per garantire la creazione di un canale televisivo in gaelico sembra essere stato determinante per le decisioni del Comitato. Di conseguenza, si può ritenere che il Comitato interpreti il sottocomma 1.a.ii come un obbligo cogente per lo Stato; sembra in effetti considerarlo quasi alla stregua delle disposizioni del sottocomma 1.a.i, che prevede l’obbligo di “assicurare” la creazione di un canale televisivo.

Le osservazioni enunciate qui sopra portano pertanto a ritenere che il Comitato di esperti consideri che le trasmissioni programmate dai canali televisivi della lingua maggioritaria non siano sufficienti per garantire il rispetto dell’obbligo del sottocomma 1.a.ii, e che sia invece obbligatorio per il governo, a tale fine, attuare politiche e pratiche destinate alla creazione di un canale specifico nella lingua minoritaria. Le analisi precedenti relative al sottocomma 1.a.i sembrano indicare che tale canale non sia obbligato di trasmettere esclusivamente nella lingua della minoranza, ma che, viceversa, senza un canale destinato appositamente ai locutori della lingua minoritaria, l’impegno del governo non è rispettato.

Delle tre opzioni indicate al comma 1.a dell’Articolo 11, il sottocomma 1.a.iii (“a prendere disposizioni appropriate affinché gli enti radiotelevisivi programmino trasmissioni nelle lingue regionali o minoritarie”) è l’impegno scelto più frequentemente dagli Stati³⁰, e, contrariamente al sottocomma 1.a.ii, il Comitato di esperti ha avuto la possibilità di esaminare l’applicazione di tale disposizione in numerose occasioni. Come sottolineato nel precedente capitolo 5, il sottocomma 1.a.iii rappresenta la disposizione “meno impegnativa” del comma 1.a, poiché non richiede la creazione di una “stazione radiofonica” o di un “canale”, ma si riferisce unicamente a disposizioni “appropriate”, in modo che le emittenti con una missione di servizio pubblico abbiano l’obbligo di proporre “programmi” nelle lingue regionali o minoritarie. Nel capitolo 5 è già stato rilevato che l’ambiguità forse più significativa di questo comma è rappresentata dal significato da attribuire a “disposizioni appropriate”. I commenti del Comitato di esperti su questa disposizione suggeriscono che riguarda essenzialmente il numero di ore di diffusione nelle lingue regionali o minoritarie. Viene anche citata la regolarità di tali trasmissioni, l’accessibilità dei programmi (gli orari

28. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 263.

29. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 261.

30. Si veda l’Allegato – Tabella delle ratifiche.

giornalieri di trasmissione e, se sono trasmessi in formato digitale, l'accessibilità in formato analogico) e il sostegno finanziario accordato a tali trasmissioni.

Per quanto riguarda il numero complessivo di ore di trasmissione dei programmi radiofonici e televisivi, il Comitato di esperti non svolge un ruolo prescrittivo, nel senso che non fissa norme quantitative precise. Vista la diversità del ruolo delle lingue regionali o minoritarie in Europa, e le differenze in materia di norme tecniche, regolamentari e finanziarie esistenti nei vari Stati, probabilmente non sarebbe possibile, e nemmeno auspicabile, stabilire norme troppo rigide. A nostro avviso, sarebbe nondimeno auspicabile sforzarsi di essere il più coerenti possibile: in particolare, quando diverse lingue regionali o minoritarie si trovano in condizioni globalmente analoghe, e le situazioni degli Stati interessati sono nel complesso simili, ci sembrerebbe opportuno garantire che anche l'obbligo sia globalmente paragonabile. Secondo la nostra analisi, non si notano palesi incoerenze; raccomandiamo tuttavia al Comitato di esperti di esaminare con la massima attenzione e in maniera sistematica la questione della coerenza e di tenere conto, globalmente, dell'esperienza acquisita nel corso del suo lavoro di monitoraggio di altre giurisdizioni al momento di affrontare questioni quali il carattere "appropriato" di una determinata disposizione.

Come rilevato, il Comitato di esperti non ha svolto un ruolo prescrittivo a proposito del numero totale di ore di trasmissioni nelle lingue regionali o minoritarie. Per esempio, nel suo primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, il Comitato ha ritenuto nel complesso che la trasmissione giornaliera di programmi televisivi in frisone della durata di un'ora, e le otto ore giornaliere di trasmissioni della radio regionale in tale lingua fossero sufficienti per rispettare l'impegno.³¹ Nel suo primo rapporto relativo all'Ungheria, ha ugualmente concluso che era stato rispettato tale impegno. Ha rilevato che esistevano programmi settimanali radiofonici regolari in tutte e sei le lingue regionali o minoritarie coperte dalle disposizioni della Parte III della Carta, con oltre 13 ore settimanali in slovacco, croato, tedesco e rumeno, oltre sei ore settimanali in serbo e circa un'ora settimanale in sloveno.³² La durata delle trasmissioni televisive in queste lingue non era specificata, ma sembrava nettamente inferiore, visto che il Comitato ha indicato che "sono diffuse trasmissioni settimanali e/o bisettimanali alla televisione pubblica" nelle sei lingue della Parte III; per quanto riguarda la televisione, in ogni modo, sembra che la regolarità delle trasmissioni sia più importante del numero totale di ore. In alcuni casi, la quantità dei programmi sembra avvicinarsi maggiormente a quanto potrebbe essere ritenuto accettabile ai sensi del sottocomma 1.a.i; in questo caso, comunque, è lo Stato, e non il Comitato di esperti, che opta per l'obbligo dell'Articolo 11, comma 1.a, e l'unico compito del Comitato è quello di verificare che abbia rispettato l'opzione effettivamente scelta. È interessante da questo punto di vista osservare la situazione delle trasmissioni radiofoniche in lingua sami in Norvegia e in lingua romancia in Svizzera. Nel suo primo rapporto relativo alla Norvegia, il Comitato di esperti aveva notato che erano trasmesse in lingua sami oltre 1.500 ore all'anno³³ (pari a poco più di quattro ore al giorno). Nel suo primo rapporto relativo alla situazione della lingua romancia, il Comitato aveva rilevato che la radio nazionale trasmetteva 14 ore giornaliere in tale lingua e disponeva di uno staff di 100 persone.

In certi casi, il Comitato sembra ritenere accettabile un numero relativamente poco elevato di trasmissioni nelle lingue regionali o minoritarie. Per esempio, nel suo primo rapporto relativo alla Svezia, ha notato che la televisione nazionale aveva diffuso 107 ore di trasmissioni in finlandese nel 1999 e 116 ore nel 2001. Ha altresì notato, nel corso della sua visita nel paese, che i rappresentanti della comunità finlandese hanno "confermato che ritenevano equa la situazione nei mass media"; sembrerebbe quindi che il Comitato, nell'esaminare l'applicazione di certi concetti, quali le

31. Si veda il primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafo 58.

32. Si veda il primo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafo 63.

33. Si veda il primo rapporto relativo alla Norvegia, paragrafo 80.

“disposizioni appropriate” (che per definizione sono difficili da quantificare e hanno sempre un aspetto soggettivo) attribuisca una notevole importanza alla percezione della situazione da parte dei locutori di tali lingue.³⁴ Nel primo rapporto relativo alla Svezia, il Comitato di esperti ha perfino giudicato accettabile il numero estremamente ridotto di trasmissioni televisive in lingua sami; ha rilevato 17 ore annue di programmi televisivi in sami per il 2000 e 39 ore nel 2001, notando che la “produzione interna” era in aumento, tendenza giudicata incoraggiante. Nello stesso rapporto, il Comitato ha anche osservato che, malgrado il livello notevolmente ridotto delle trasmissioni televisive in meänkieli, l’obbligo era nondimeno “parzialmente rispettato”: nel 2001, sono state trasmesse soltanto 4,35 ore, suddivise in tre programmi di trenta minuti ciascuno, con ridiffusioni, il che costituiva un regresso rispetto alle 5,12 ore all’anno del 1999.³⁵ È tuttavia evidente che, a un certo punto, se il numero di ore di trasmissioni è così basso, e i programmi sono di conseguenza così irregolari, il Comitato giunge alla conclusione che l’impegno non è stato rispettato. Nel suo rapporto relativo al Regno Unito, per esempio, ha constatato che le cinque ore di trasmissioni radiofoniche in irlandese alla BBC, l’emittente pubblica, erano soddisfacenti, ma che le programmazioni televisive della BBC, che raggiungevano soltanto 16 ore annue—13 delle quali erano ritrasmissioni di corsi di irlandese per adulti— erano insufficienti, e che pertanto le disposizioni ai sensi del sottocomma 1.a.iii non erano rispettate, per quanto riguardava la televisione.³⁶ Il numero di ore di trasmissioni in irlandese non era notevolmente inferiore a quello che il Comitato aveva giudicato soddisfacente per il sami in Svezia e questo effettivamente solleva alcune questioni. Certe differenze, per quanto non siano state esplicitamente spiegate dal Comitato, potrebbero aiutare a comprendere il diverso approccio seguito: un aspetto che ha potuto favorire la diversa valutazione è probabilmente il fatto che si sia riscontrato un aumento del numero di ore di trasmissioni televisive in lingua sami, il secondo aspetto potrebbe essere la forte percentuale di ore di ridiffusione delle trasmissioni in irlandese, e il terzo aspetto potrebbe essere dato dalla diversa situazione demografica delle due comunità, poiché ci sono molti più locutori irlandesi nel Regno Unito, almeno in base ai censimenti, di quanti siano i locutori sami in Svezia. Esempi simili si trovano anche in altri paesi.

Un’analisi e raccomandazioni più dettagliate in merito al sottocomma 1.a.iii si trovano nei due rapporti del Comitato di esperti relativi alla Croazia. In realtà, se ci si basa sulle cifre, poco è cambiato tra un rapporto e l’altro, sebbene il Comitato disponesse di informazioni più particolareggiate sulla natura esatta delle trasmissioni al momento dell’elaborazione del secondo rapporto. Nel primo rapporto ha indicato che, per quanto riguarda la televisione, la legislazione della Croazia impone l’obbligo all’emittente pubblica di produrre e trasmettere programmi di informazione destinati ai locutori delle lingue regionali o minoritarie, e che un notiziario televisivo settimanale, *Prizma*, trasmette ogni settimana un programma di informazioni destinato alle minoranze nazionali, normalmente in una lingua regionale o minoritaria, con sottotitoli in croato. Dal momento che il Comitato non ha indicato il contrario, si può ritenere che, a suo avviso, l’obbligo risultasse soddisfatto. Ha invece fatto notare che disponeva di poche informazioni sui programmi radiofonici esistenti nelle lingue regionali o minoritarie, ma che era “al corrente del fatto che numerose trasmissioni radiofoniche sono effettivamente prodotte” nelle lingue regionali e minoritarie e, su tale base, ha concluso che l’impegno era rispettato per l’italiano, l’ungherese, il ceco e il serbo.³⁷ Sotto molti aspetti, queste due conclusioni sono sorprendenti, non foss’altro perché il Comitato aveva dato l’impressione di conoscere molto poco la situazione, e di disporre di pochissime informazioni sul numero di ore di trasmissioni, sugli orari, e via dicendo.

34. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafi 235 e 237.

35. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafi 126 e 349.

36. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 350 e 354.

37. Si veda il primo rapporto relativo alla Croazia, paragrafi 93-4.

Al momento del secondo rapporto, invece, il Comitato disponeva di maggiori informazioni, e ha potuto concludere che l'impegno non era più rispettato. Anzitutto, il Comitato ha precisato che la radiodiffusione privata, anche se regolamentata dallo Stato, non rientra nell'ambito previsto dal comma 1.a, poiché le disposizioni legali che impongono alle emittenti private la presenza di programmi nelle lingue minoritarie si riferiscono a un obbligo diverso da quello enunciato nel sottocomma 1.a.iii.³⁸ Per cui, malgrado le disposizioni contenute nella Relazione esplicativa della Carta, che, come è stato sottolineato nel precedente capitolo 5, sembra considerare che la "missione di servizio pubblico" di cui al comma 1.a possa comprendere le emittenti private legate da un obbligo di servizio pubblico, i rapporti di monitoraggio recenti hanno trattato le emittenti pubbliche (ossia di proprietà dello Stato o sovvenzionate con fondi pubblici) nel quadro del comma 1.a, e le emittenti private, anche quelle a cui lo Stato impone obblighi importanti, nel quadro dei commi 1.b e 1.c. Si tornerà sulla questione in un altro punto di questa pubblicazione (si veda "Problemi particolari sollevati dall'Articolo 11, commi 11.1.b e c – ambiguità nelle ratifiche" nel presente capitolo e il capitolo 7).

Per quanto riguarda il servizio pubblico televisivo fornito dalla Croazia, il Comitato ha notato che la situazione era immutata rispetto al primo rapporto, ma che disponeva di maggiori informazioni sulla trasmissione *Prizma*, che costituisce lo strumento principale mediante il quale la Croazia si sforza di soddisfare il proprio impegno in materia di programmi televisivi. In totale, sono state diffuse 51 trasmissioni di 55 minuti ciascuna, e il tempo dedicato alle diverse lingue regionali o minoritarie va dai 30 minuti totali per il ruteno, ai 239 minuti annui (circa 4 ore) per il ceco, dai 290 minuti (quasi 5 ore) per il serbo, ai 312 minuti (un poco più di 5 ore) per l'italiano. Il Comitato di esperti ha inoltre indicato che le informazioni ottenute nel corso della sua visita nel paese hanno evidenziato un peggioramento della situazione riguardante la presenza di certe lingue nei mass media e che la trasmissione *Prizma* rappresentava un "formato inappropriato" poiché trasmetteva "un'immagine folcloristica" delle lingue regionali o minoritarie in Croazia.³⁹

Il Comitato di esperti ha fatto una dichiarazione preliminare importante sulla telediffusione in generale, sottolineando "l'importanza della televisione per la protezione e la promozione delle lingue regionali o minoritarie nelle società moderne". Ha inoltre fatto rilevare che la presenza di tali lingue nei mass media persegue un altro obiettivo fondamentale, quello cioè di "sensibilizzare la popolazione maggioritaria". Ha ribadito tali orientamenti politici nel suo secondo rapporto relativo alla Svizzera, nel quale ha dichiarato:

Il Comitato di esperti sottolinea la particolare rilevanza della televisione ai fini della protezione e della promozione delle lingue regionali o minoritarie nelle società moderne. Tra l'altro, la reale presenza di una lingua regionale o minoritaria alla televisione può accrescerne notevolmente il prestigio sociale, che (. . .) costituisce un fattore determinante per la protezione e la promozione di una lingua minoritaria (paragrafo 118).

Sulla base di tali orientamenti, il Comitato di esperti ha constatato, nel suo secondo rapporto relativo alla Croazia, che il formato della trasmissione *Prizma* "conferisce una visibilità che si può ritenere quasi unicamente simbolica alle lingue regionali o minoritarie alla televisione pubblica croata, poiché la trasmissione non consente ad ogni lingua di sviluppare "una presenza significativa e autonoma". Il Comitato ha sottolineato inoltre che i locutori delle varie lingue regionali non potevano mai essere sicuri se la loro lingua sarebbe stata utilizzata in una certa trasmissione di *Prizma*, il che riduceva l'attrattività e l'efficacia della trasmissione. Ha concluso osservando che "una presenza significativa e autonoma" è un obiettivo realizzabile, come dimostrato dal programma di una mezz'ora settimanale in ungherese, disponibile in Croazia. Sulla base delle

38. Si veda il secondo rapporto relativo alla Croazia, paragrafo 161.

39. Si veda il secondo rapporto relativo alla Croazia, paragrafi 162-3.

considerazioni precedenti e vista la “crescente importanza dei mass media nelle società moderne”, il Comitato ha modificato le conclusioni del suo primo rapporto relativo alla Croazia, indicando che l’impegno previsto al sottocomma 1.a.iii non era più rispettato in materia di trasmissioni televisive.⁴⁰

Anche per quanto riguarda la radiodiffusione, il Comitato di esperti disponeva di informazioni complementari. Ha constatato che la principale stazione radiofonica pubblica trasmetteva un programma settimanale di un’ora destinato alle minoranze nazionali, presentato tuttavia in croato e riguardante essenzialmente questioni culturali; ha inoltre notato che alcune stazioni radiofoniche regionali proponevano trasmissioni relativamente corte in certe lingue minoritarie, ma a intervalli regolari (per esempio, notiziari in italiano a ore precise, un giornale radio in italiano che poteva durare un quarto d’ora, una trasmissione quotidiana in italiano di una mezz’ora in un’altra regione, una trasmissione di mezz’ora in ungherese in una regione, una trasmissione settimanale in lingua ceca e un’altra in slovacco (paragrafo 167). Sulla base di tali informazioni, il Comitato di esperti ha concluso che è stato rispettato l’impegno previsto al sottocomma 1.a.iii relativo alla radio pubblica per l’italiano, l’ungherese, il ceco e lo slovacco. Ha raccomandato alla Croazia di prendere le disposizioni appropriate per sviluppare programmi televisivi per ciascuna delle lingue coperte dalle disposizioni della Parte III e per proporre un’offerta di programmi radiofonici in serbo, ruteno e ucraino, “secondo i modelli utilizzati per le altre lingue”. Anche in questo caso, sembra che un numero complessivo molto ridotto di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche possa malgrado tutto soddisfare i criteri del sottocomma 1.a.iii. Se ne deduce che sono più importanti la regolarità e la prevedibilità di tali trasmissioni, come pure i loro contenuti, che dovrebbero essere di attualità ed evitare gli stereotipi o una presentazione troppo folcloristica delle lingue e dei loro locutori.

Un’altra questione connessa è stata affrontata in questo ambito, legata particolarmente alle fasce orarie dei programmi televisivi. A parte la regolarità dei programmi, un altro aspetto importante è il fatto di trasmettere in ore della giornata che rendano accessibili le trasmissioni ai locutori di tali lingue. Nel caso dell’Ungheria, per esempio, il Comitato di esperti ha rilevato al paragrafo 63 del suo primo rapporto che “i rappresentanti delle lingue minoritarie si erano lamentati” per le fasce orarie assegnate alle varie trasmissioni e che, per quanto l’obbligo fosse “formalmente rispettato”, da parte dell’Ungheria, erano necessari “sforzi supplementari” per “trovare soluzioni funzionali per certi dettagli”, quali le fasce orarie. Il secondo rapporto sull’Ungheria menziona gli stessi problemi, e constata, per esempio, le lamentele degli utenti per il fatto che le trasmissioni televisive durano solo una mezz’ora e sono diffuse nelle prime ore del pomeriggio, “quando gli studenti e le persone con un’attività professionale non possono guardare la televisione”. Il rapporto prosegue “incoraggiando” le autorità ungheresi a “rafforzare l’offerta e a migliorare le fasce orarie e la durata delle trasmissioni televisive nelle lingue minoritarie.”⁴¹ Anche in questo caso, tuttavia, i commenti del Comitato non hanno un carattere prescrittivo, perché non propone norme generali relative alle fasce orarie dei programmi. Ne deriva che, pur potendo affermare che gli orari dei programmi nelle lingue minoritarie rientrano nell’ambito di questa disposizione, è difficile determinare esattamente quale griglia oraria sarebbe accettabile. Il Comitato di esperti ha basato le sue conclusioni sulle percezioni dei locutori delle lingue, per cui, nella sua analisi, assume una grande importanza quello che essi ritengono accettabile. La presa in considerazione delle percezioni dei locutori delle lingue per la valutazione della conformità con le disposizioni della Carta è un principio che si ritrova in altri punti dei rapporti del Comitato e svolge un ruolo importante nell’interpretazione di termini quali “disposizioni appropriate”; l’adeguatezza è infatti determinata almeno in parte dalle percezioni dei locutori delle lingue stesse. L’importanza dell’accessibilità alle trasmissioni è ugualmente trattata in relazione all’utilizzo di tecnologie digitali, rispetto alla diffusione analogica.

40. Si veda il secondo rapporto relativo alla Croazia, paragrafo 165 .

41. Si veda il primo rapporto relativo all’Ungheria, paragrafi 120 e 123.

Nel primo rapporto relativo alla Svezia, il Comitato di esperti ha rilevato che i locutori di meänkieli avevano espresso preoccupazioni per la proporzione importante di trasmissioni radiofoniche nella loro lingua in tecnica digitale, che privava la maggior parte di loro della possibilità di seguire i programmi.⁴² Nel suo secondo rapporto relativo all'Ungheria, il Comitato ha notato che uno dei problemi principali dell'ascolto delle trasmissioni radiofoniche da parte delle minoranze linguistiche era rappresentato dall'uso di frequenze che gli apparecchi radio moderni non possono ricevere; visti tali problemi, ha concluso che l'impegno relativo alle trasmissioni radiofoniche si doveva ritenere soltanto "parzialmente rispettato",⁴³ e in un riquadro alla fine della sua analisi ha "sollecitato le autorità ungheresi ad accertarsi che le trasmissioni in lingue minoritarie siano diffuse su frequenze che possano essere ricevute da apparecchi radio normali". È una delle situazioni in cui il Comitato ha dimostrato che non è accettabile che i mass media che trasmettono programmi nelle lingue minoritarie debbano soddisfare, senza valide ragioni, delle esigenze che impongono loro costi o sforzi supplementari rispetto ai servizi simili nella lingua maggioritaria.

Le altre questioni che deve esaminare il Comitato di esperti per determinare se i livelli dei servizi radiofonici e televisivi sono "appropriati" riguardano le risorse disponibili. Nel suo primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, per esempio, pur notando che gli impegni erano rispettati per le trasmissioni in lingua frisone, il Comitato ha constatato che l'emittente riceveva "esattamente lo stesso finanziamento" per i programmi in frisone che per quelli in olandese e ha concluso che "visto che le produzioni in frisone sono più costose, esiste un'evidente necessità di un sostegno finanziario speciale e specifico" per l'organismo di radiodiffusione, al fine di "prendere in considerazione il suo compito specifico"⁴⁴; ha pertanto incoraggiato il governo a tenere conto dei bisogni particolari delle trasmissioni in frisone e di "prendere in esame la possibilità di aumentare il sostegno finanziario". Allo stesso modo, nel primo rapporto relativo alla Svezia, il Comitato ha ritenuto rispettato l'impegno per le trasmissioni in finlandese, ma ha incoraggiato le autorità svedesi a collaborare con gli organismi di radiodiffusione e con i rappresentanti dei locutori finlandesi per garantire che i programmi in tale lingua non siano ingiustamente penalizzati dalle restrizioni di bilancio "prevedendo, se necessario, dei fondi specifici riservati ai programmi in lingua finlandese".

Comma 11.1.b

Le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna lingua e nella misura in cui le autorità pubbliche abbiano, in modo diretto o indiretto, competenza, poteri o un ruolo in questo campo, e nel rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia dei mass media:

b. ...

- i. ad incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una emittente radiofonica nelle lingue regionali o minoritarie; oppure*
- ii. ad incoraggiare e/o facilitare la trasmissione di programmi radiofonici nelle lingue regionali o minoritarie, in modo regolare;;*

Ai sensi del sottocomma 1.b.i, gli Stati si impegnano a incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una emittente radiofonica nelle lingue regionali o minoritarie. Come è stato visto precedentemente, il Comitato di esperti interpreta la disposizione dei commi 1.b e 1.c come se riguardasse gli enti di radiodiffusione commerciale, del settore privato, e non gli enti pubblici, anche se sono sottoposti a una regolamentazione piuttosto analoga a quella degli enti statali, nell'interesse del pubblico e anche se tali emittenti private ricevono finanziamenti importanti da parte dello Stato. In Austria, per esempio, dei radiodiffusori come Radio dva e AGORA sono stati

42. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafo 353.

43. Si veda il secondo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafi 122-3.

44. Si veda il primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafo 59.

finanziati in gran parte o totalmente dal governo, oppure, più recentemente, hanno ottenuto un considerevole sostegno finanziario dall'emittente pubblica nazionale ORF, ma non sono enti pubblici a rigor di logica (sono soltanto sovvenzionati dallo Stato), e sono stati esaminati dal Comitato di esperti nel contesto degli obblighi dell'Austria ai sensi del comma 1.b.⁴⁵ Come già segnalato nel precedente capitolo 5, sono ambigui due aspetti di questa disposizione: che cosa costituisce una "stazione" radiofonica e che cosa si intende con i termini "incoraggiare e/o facilitare". Il termine "stazione" implica che le trasmissioni nelle lingue minoritarie debbano costituire la totalità, o la maggior parte della sua produzione? Il Comitato non ha affrontato specificamente la questione; nel suo secondo rapporto relativo alla Norvegia ha constatato, per esempio, che tra le 300 stazioni radiofoniche locali, quattro trasmettevano programmi in sami, ma non ha specificato se le trasmissioni di tali stazioni erano unicamente in tale lingua.⁴⁶ Viceversa, nel suo secondo rapporto relativo alla Svizzera, ha rilevato che, sebbene certe stazioni private fossero obbligate, ai sensi della normativa sulle concessioni, di diffondere una quota minima di trasmissioni in lingua romancia e italiana, non disponeva di elementi sufficienti per dimostrare che tali disposizioni fossero realmente applicate, e ha osservato che "non esiste una stazione radiofonica privata romancia".⁴⁷ Nel riquadro alla fine della sua analisi, il Comitato di esperti ha invitato le autorità ad adottare provvedimenti per incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno una stazione radiofonica in lingua romancia e di vigilare sull'applicazione della normativa sulle concessioni per la radiodiffusione. Sembra quindi che la programmazione di alcune trasmissioni nella lingua regionale o minoritaria non basti per conformarsi alle disposizioni del comma 1.b.i. Il Comitato non ha sfortunatamente precisato la percentuale di programmi che gli consente di considerare che una "emittente" trasmette nella lingua regionale o minoritaria. La questione della quantità di trasmissioni in lingua minoritaria necessarie per potere ritenere che una stazione radiofonica rispetti questo impegno è importante, poiché è possibile conformarsi al sottocomma 1.b.ii, una disposizione alternativa che apparirebbe "meno stringente", diffondendo alcune trasmissioni nelle lingue regionali o minoritarie. Perché la disposizione del sottocomma 1.b.i abbia un senso, occorre una definizione chiara della quantità di trasmissioni nella lingua regionale e minoritaria, che la differenzi dal sottocomma 1.b.ii.

Il Comitato di esperti ha specificato che è necessario che lo Stato prenda delle misure speciali per conformarsi al sottocomma 1.b.i, e che non basta semplicemente creare le condizioni necessarie per consentire la creazione di una stazione radiofonica nella lingua regionale o minoritaria. Nel rapporto relativo alla Danimarca viene per esempio osservato che la creazione di stazioni radiofoniche in lingua tedesca è disciplinata dalle norme applicabili a qualsiasi altra stazione radiofonica nel paese, e che le autorità consentono la creazione di tale stazione. Si constata tuttavia che non sono state adottate misure particolari volte a incoraggiare e/o facilitare la creazione di tale stazione e che, visto che in realtà non ne esiste nessuna di lingua tedesca, l'impegno non è rispettato. È stato precisato che la Danimarca doveva "prendere dei provvedimenti" per conformarsi a tale disposizione. Nel primo rapporto relativo alla Norvegia, il Comitato di esperti, nel concludere che l'impegno era stato rispettato, ha fatto notare che esistevano programmi speciali per la creazione di stazioni private radiofoniche e televisive, senza tuttavia precisarne la natura, o le ragioni che li rendevano soddisfacenti.

Il sottocomma 1.b.ii prevede che gli Stati debbano "incoraggiare e/o facilitare" la trasmissione di programmi radiofonici nella lingua regionale o minoritaria. Anzitutto, si rileva che la semplice esistenza di tali programmi, senza la prova di un sostegno statale, non soddisfa tale esigenza. La questione è stata chiarificata nel rapporto del Comitato di esperti relativo al Regno Unito, che, pur

45. Si veda il secondo rapporto relativo all'Austria, paragrafi 260-1 .

46. Si veda il secondo rapporto relativo alla Norvegia, paragrafo 132.

47. Si veda il secondo rapporto relativo alla Svizzera, paragrafi 122-3.

avendo constatato l'esistenza di trasmissioni in lingua irlandese, ha concluso che l'impegno non era rispettato, poiché le autorità britanniche non avevano fornito prove di un "incoraggiamento o un sostegno" a stazioni radiofoniche private affinché trasmettessero in lingua irlandese.⁴⁸ Il tipo di misure necessarie per soddisfare tale impegno è suggerito nel primo rapporto relativo all'Ungheria, dove è stato sottolineato che lo Stato sovvenzionava i programmi radiofonici nelle lingue minoritarie tramite la Fondazione pubblica per le minoranze e che le amministrazioni autonome delle minoranze avevano ottenuto facilmente delle concessioni per trasmissioni radiofoniche. È stato però ugualmente notato che le altre domande per il rilascio di concessioni per la radiodiffusione di trasmissioni in lingue minoritarie dovevano fare i conti con la concorrenza di altre emittenti, con le quali erano poste sullo stesso piano, e che le domande provenienti da esponenti delle lingue minoritarie "incontravano difficoltà a soddisfare le stesse norme tecniche delle reti commerciali". Il Comitato ha pertanto ritenuto che l'impegno fosse soddisfatto solo in parte e ha suggerito che l'istituzione di un "sistema di bonus" per le domande riguardanti le lingue minoritarie corrisponderebbe allo spirito di questo comma.⁴⁹ In tal modo, il Comitato sembra suggerire che il rilascio delle concessioni applicando le stesse norme a tutti non è appropriato e che debbano essere adottate misure speciali per superare qualsiasi difficoltà particolare che, malgrado l'uguaglianza formale delle norme legali, potrebbe ostacolare le emittenti delle lingue minoritarie. Sembra quindi suggerire che il sottocomma richieda l'adozione di provvedimenti destinati a garantire almeno un'uguaglianza effettiva, e non solo formale. Nel suo secondo rapporto relativo all'Ungheria, il Comitato ha dato ulteriori indicazioni sul tipo di misure che potrebbero essere adottate, quali "sovvenzioni specifiche" oppure "esigenze minime per il rilascio della concessione per la diffusione di programmi".⁵⁰

Come è stato evidenziato nel precedente capitolo 5, il secondo aspetto ambiguo del sottocomma 1.b.ii pone il seguente interrogativo: occorre un minimo di quantità o di qualità dei programmi per conformarsi a tale impegno? Il Comitato di esperti non ha dovuto esaminare la questione in modo esplicito, ma, nel rapporto relativo al Regno Unito, ha indicato che i rappresentanti dei locutori di gaelico scozzese ritenevano che le trasmissioni delle radio private erano di "qualità scadente" e che tali programmi erano "trasmessi in fasce orarie meno interessanti".⁵¹ Ha aggiunto che sarebbe stato interessato a ricevere maggiori informazioni sulla regolarità e sugli orari delle trasmissioni in gaelico delle stazioni radiofoniche private, indicando quindi che tali questioni erano effettivamente pertinenti per decidere se gli impegni erano stati rispettati. Come per gli altri obblighi, tuttavia, il Comitato non ha espresso un parere prescrittivo e non ha formulato orientamenti più dettagliati in merito a tali questioni.

Comma 11.1.c

Le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna lingua e nella misura in cui le autorità pubbliche abbiano, in modo diretto o indiretto, competenza, poteri o un ruolo in questo campo, e nel rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia dei mass media:

c. ...

i. *ad incoraggiare e/o facilitare la creazione di almeno un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie; oppure*

48. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 356-7.

49. Si veda il primo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafo 64.

50. Si veda il secondo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafo 126.

51. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 266.

ii ad incoraggiare e/o facilitare la diffusione di programmi televisivi nelle lingue regionali o minoritarie, in modo regolare;

Gli Stati si impegnano, in virtù del sottocomma 1.c.i, a incoraggiare o facilitare la creazione di almeno un canale televisivo nelle lingue regionali o minoritarie. A parte la questione ricorrente di che cosa costituisce un “incoraggiamento” e un’“agevolazione”, la disposizione pone ugualmente, come già per i sottocommi 1.a.i e ii, la questione di quello che si intende per “canale” televisivo. Il Comitato di esperti ha avuto l’opportunità di esaminare questo impegno una sola volta, per quanto riguarda la Danimarca. Ha constatato che nello Jutland meridionale non c’era un canale televisivo in lingua tedesca, né misure destinate a facilitarne la creazione. Ha notato che una televisione locale pubblica trasmetteva un programma di dieci minuti una volta al mese, e lo ha ritenuto insufficiente, anche ai fini del rispetto delle disposizioni del sottocomma 1.c.ii, un’opzione con obblighi meno stringenti, che esamineremo qui appresso. Pertanto, non ha nemmeno potuto prendere in esame le ambiguità di questo sottocomma.

Il sottocomma 1.c.ii stabilisce che gli Stati devono impegnarsi a incoraggiare e/o facilitare la diffusione di programmi televisivi nelle lingue regionali o minoritarie. Come già sottolineato in questo capitolo e nel capitolo 5, a proposito del comma 1.a, sembra che il riferimento alla “missione di servizio pubblico” sia interpretato, malgrado gli orientamenti forniti nella Relazione esplicativa, come se dovesse applicarsi alle emittenti pubbliche, nel senso di enti televisivi appartenenti allo Stato, mentre le televisioni private, i canali commerciali, anche se sono disciplinati da strette regolamentazioni, sono trattati ai commi 1.b 1.c. Ciò nonostante, il Comitato di esperti sembra avere esaminato le trasmissioni delle televisioni nazionali, quindi del settore pubblico, nell’ambito della valutazione del rispetto delle disposizioni del sottocomma 1.c.ii. Nel suo primo rapporto relativo alla Finlandia, il Comitato di esperti si è per esempio riferito ai programmi in lingua svedese, diffusi dalla sezione svedese della società di radiodiffusione nazionale (paragrafo 105) e ha citato alcuni programmi in lingua sami, diffusi dalla “televisione nazionale”. Nel suo primo rapporto relativo alla Norvegia, ha notato (al paragrafo 82), nel concludere che il paese si è conformato agli impegni assunti ai sensi del sottocomma 1.c.ii, che la radio sami della NRK è responsabile per le trasmissioni in questa lingua; risulta però nello stesso rapporto (al paragrafo 80) che la radio sami della NRK è una società di radiodiffusione pubblica e che il suo contributo alle trasmissioni televisive in sami era stato ugualmente preso in esame nell’ambito del sottocomma 1.a.iii. Nel suo secondo rapporto relativo alla Norvegia, il Comitato non si riferisce più alle trasmissioni della NRK, ma soltanto a quelle in lingua sami diffuse dalla TV2, descritta come una televisione nazionale privata (paragrafo 133). La stessa difficoltà emerge nel primo rapporto relativo alla Svizzera, nel quale le trasmissioni in lingua romancia della SSR sono prese in considerazione sia per la valutazione delle disposizioni del sottocomma 1.a.iii, che del sottocomma 1.c.ii; in questo caso, il Comitato di esperti ha però evidenziato questo fatto e ha concluso che l’impegno della Svizzera rispetto al sottocomma 1.c.ii. non era di conseguenza soddisfatto. Tuttavia, se si stabilisce che il comma 1.c debba essere limitato alle reti del settore privato, non sembra in tal caso appropriato tenerne conto ai fini dell’esame del contributo fornito dai radiodiffusori pubblici per soddisfare i suddetti impegni; il loro contributo dovrebbe verosimilmente essere preso in considerazione per determinare l’adeguata messa in opera del comma 1.a.

Il Comitato di esperti ha ritenuto che le disposizioni del sottocomma 1.c.ii non fossero rispettate quando i programmi non erano diffusi in modo regolare⁵², ma, ancora una volta, non ha stabilito delle norme sul livello di regolarità accettabile. Nel primo rapporto relativo alla Finlandia ha semplicemente notato, per esempio, che le trasmissioni in svedese erano diffuse regolarmente, e ha

52. Si veda, per esempio il paragrafo 174 del primo rapporto relativo alla Finlandia riguardante le trasmissioni in sami, dove viene indicato che sono diffuse soltanto “in maniera occasionale”.

citato in particolare i programmi di attualità quotidiani.⁵³ Non sembra tuttavia necessario che le trasmissioni siano quotidiane per essere considerate programmi regolari; anche in tale caso, il Comitato non è stato sufficientemente esplicito. L'importanza della regolarità delle trasmissioni è invece evidente nel rapporto relativo al Regno Unito, nel quale il Comitato ha segnalato di non avere ricevuto informazioni sulla regolarità delle trasmissioni in gaelico scozzese delle televisioni private e ha dichiarato che avrebbe “apprezzato” che tali informazioni potessero figurare nel secondo rapporto del paese.⁵⁴

L'accessibilità delle trasmissioni è ugualmente presa in considerazione nell'esame dell'attuazione degli obblighi ai sensi del sottocomma 1.c.ii. Nel suo primo rapporto relativo alla Finlandia, il Comitato di esperti aveva ritenuto che il paese non si fosse conformato agli obblighi relativi alla lingua sami, precisando che esisteva effettivamente un servizio teletext in tale lingua, che proponeva informazioni quotidiane e varie pagine di servizi, ma che gli utenti si lamentavano del canone molto elevato per il decoder, il che costituiva un ostacolo pratico all'accesso.⁵⁵ È un altro esempio del fatto che il Comitato di esperti dimostra di non accettare che i mass media nelle lingue minoritarie siano sottoposti a vincoli supplementari.⁵⁶ Nel suo secondo rapporto, ha concluso che la Finlandia rispettava “parzialmente tale obbligo”. Ha constatato che la Società di radiodiffusione finlandese trasmette ora dei notiziari giornalieri di dieci minuti, ma che mancano dei programmi per bambini e ragazzi in lingua sami. Questa lacuna è probabilmente una delle ragioni per le quali il Comitato di esperti ha concluso che l'impegno della Finlandia era rispettato solo in parte, il che farebbe presupporre che, oltre alla regolarità e all'accessibilità delle trasmissioni, un altro criterio importante per la valutazione è costituito dalla gamma dei programmi disponibili, inclusa in particolare un'offerta di trasmissioni per ragazzi. Nel suo rapporto relativo al Regno Unito il Comitato di esperti ha fatto notare che le ONG si lamentavano perché i programmi televisivi in gaelico trasmessi dalle televisioni private erano diffusi a ore di difficile accesso per la maggior parte dei telespettatori, e ha dichiarato che “auspicava” ricevere maggiori informazioni sugli orari dei programmi trasmessi dalle reti private nel secondo rapporto nazionale.⁵⁷

Infine, il Comitato di esperti non ha espresso pareri prescrittivi circa il tipo di misure che costituiscono un “incoraggiamento” o un “agevolazione” per la diffusione di trasmissioni nelle lingue della minoranza da parte di televisioni private. Nel suo rapporto relativo al Regno Unito, ha riconosciuto che la legge sulla radiodiffusione incoraggiava le trasmissioni in gaelico scozzese, grazie all'istituzione di un organismo incaricato di finanziare i programmi televisivi in gaelico e allo stanziamento di risorse accordate a tal fine al suddetto organismo. Ha però anche indicato di non essere certo dell'impatto di tale incentivo, dal momento che non gli erano state fornite informazioni sulla regolarità delle trasmissioni.⁵⁸ Il Comitato in tal modo sembra indicare che gli incentivi devono essere accompagnati da effetti tangibili, in termini di disponibilità delle trasmissioni, prima di potere ritenere che sia stata rispettata la disposizione del sottocomma 1.c.ii. Nella sua analisi delle difficoltà incontrate per le trasmissioni televisive nelle lingue minoritarie in Ungheria, il Comitato aveva fatto osservare nel suo primo rapporto che dei canali commerciali talvolta promettevano trasmissioni nelle lingue minoritarie ai fini del rilascio della concessione, ma che, nella pratica, tali promesse non erano “né controllate, né mantenute”. Pur concludendo che gli impegni ai sensi del sottocomma 1.c.ii erano stati rispettati, ha invitato le autorità ungheresi a

53. Si veda il primo rapporto relativo alla Finlandia, paragrafo 105.

54. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 271.

55. Si veda il primo rapporto relativo alla Finlandia, paragrafo 174.

56. Si veda l'esempio citato precedentemente della radio ungherese, presentato nel secondo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafi 122-3.

57. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 271.

58. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 271.

esaminare la possibilità di includere una disposizione restrittiva di “obbligo regolamentare di trasmissione di programmi” per il rilascio delle concessioni alle emittenti che diffondono via cavo, allo scopo di garantire la ritrasmissione dei programmi nella lingua minoritaria. Nel suo secondo rapporto, il Comitato ha constatato che il sottocomma 1.c.ii non era rispettato: ha constatato che nessuna disposizione regolamentare relativa all’“obbligo di trasmissione di programmi” era stata introdotta e che la ridiffusione dei programmi era ancora percepita come molto insoddisfacente. Ancora più significativa è la sua conclusione, secondo la quale pare che le autorità ungheresi “non abbiano ancora messo in atto una politica coerente e determinata per l’insieme del settore, in particolare per quanto riguarda le televisioni private”, il che presuppone che per soddisfare l’impegno, gli Stati debbano in effetti attuare una politica coerente.⁵⁹ È interessante constatare che uno Stato può conformarsi agli obblighi previsti al sottocomma 1.c.ii ritrasmettendo semplicemente delle trasmissioni prodotte e diffuse in un altro paese. Nel suo primo rapporto relativo alla Svezia, il Comitato aveva notato che la legge svedese sulla radio e la televisione conteneva una disposizione relativa alla trasmissione terrestre di un canale televisivo finlandese a Stoccolma, e che tale trasmissione avveniva nell’ambito di un accordo di reciprocità. Nel notare che tale tipo di accordo “non è completamente soddisfacente, poiché il suddetto canale non trasmette presumibilmente nessun contenuto specifico relativo alla Svezia”, il Comitato ha tuttavia concluso riconoscendo che l’impegno è stato rispettato.⁶⁰ A nostro avviso, tale conclusione dà luogo a confusioni, poiché, se è certo che la trasmissione di programmi stranieri deve essere incoraggiata, in quanto utile misura complementare, non dovrebbe mai rappresentare l’unico mezzo tramite il quale uno Stato soddisfa i suoi obblighi relativi alla telediffusione di programmi in una lingua minoritaria.

Problemi particolari sollevati dall’Articolo 11, commi 1.b e c – I principi relativi alle concessioni

È stato precedentemente indicato che il diritto di concedere licenze per la radiodiffusione è uno strumento importante a disposizione degli Stati, che può essere utilizzato ugualmente nei settori di competenza della Carta, in particolare per quanto riguarda l’Articolo 11, commi 1.b e c. Malgrado ciò, in molti casi pare che tale strumento ostacoli il rispetto degli impegni assunti dagli Stati contraenti più spesso di quanto non contribuisca ad aiutare ad adempierli.⁶¹

Negli esempi citati, sembra che le autorità abbiano basato il loro ragionamento su un impegno di massima relativo alle regole di concorrenza per l’ottenimento delle licenze. Se ne deduce che le stazioni che trasmettono nelle lingue regionali o minoritarie non ottengono le concessioni perché non sono sufficientemente competitive di fronte alla concorrenza.

Al contrario, noi riteniamo che un’argomentazione di questo tipo sia in flagrante contraddizione con lo spirito della Carta e degli impegni assunti dagli Stati al momento della ratifica dell’Articolo 11, sottocomma 1.b.i.⁶² La Carta obbliga uno Stato Parte contraente a predisporre misure positive per aumentare la presenza delle lingue regionali o minoritarie nei mass media. Come lo indica chiaramente la Relazione esplicativa della Carta,⁶³ il settore dei mass media ha globalmente

59. Si veda il secondo rapporto relativo all’Ungheria, paragrafi 129-131.

60. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafo 242.

61. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, nel caso di una stazione radiofonica privata che trasmette in irlandese, paragrafi 355-7; primo rapporto relativo alla Spagna, a proposito di una stazione radiofonica privata che trasmette in basco in Navarra, paragrafi 427-9.

62. Nel caso dell’irlandese, si riconosce che l’impegno era quello previsto al sottocomma 11.1.b.ii, in virtù del quale lo Stato non si impegna a incoraggiare o facilitare una stazione radiofonica, bensì soltanto dei programmi radiofonici, ma l’argomentazione nei due casi è molto analoga.

63. Si vedano i paragrafi 2, 10 e 107 della Relazione esplicativa.

tendenza a compromettere la posizione di tali lingue. Con la ratifica della Carta, uno Stato si impegna a predisporre delle politiche che consentano di rettificare la situazione. In tale contesto, è contrario allo scopo della Carta richiedere che le domande dei radiodiffusori che partecipano alle gare per il rilascio di concessioni e licenze siano esaminate in condizioni di parità, nelle situazioni in cui non esistono offerte sufficienti nelle lingue regionali o minoritarie. Al contrario, lo spirito e la lettera della Carta richiedono che gli Stati svolgano un ruolo proattivo, in linea con l'obbligo assunto di facilitare e/o incoraggiare i servizi in questo settore.

Come per numerosi altri impegni assunti ai sensi della Carta, in questo caso lo Stato ha il diritto di utilizzare la discriminazione positiva come mezzo per modificare la situazione di un gruppo svantaggiato.

Problemi particolari sollevati dall'Articolo 11 commi 1.b e c – Ambiguità nelle ratifiche

In virtù dell'Articolo 11, paragrafo 1, sottocommi *b.ii* e *c.ii* della Carta, gli Stati Parti contraenti si impegnano a incoraggiare e/o facilitare la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi nelle lingue regionali o minoritarie, in modo regolare. Il Comitato di esperti della Carta sembra considerare che tali obblighi riguardino unicamente l'agevolazione e l'incoraggiamento di programmi nel settore privato, visto che l'offerta relativa al servizio pubblico è trattata all'Articolo 11, paragrafo 1, comma *a*. Tale interpretazione si basa inoltre sul paragrafo 110 della Relazione esplicativa della Carta, che recita: "laddove la radiodiffusione è prevista come una funzione dipendente unicamente dal settore privato, lo Stato non può far altro che limitarsi ad incoraggiare e/o a facilitare (capoversi *b* e *c*)".

Lo Stato che intende ratificare la Carta e sul cui territorio esistono organismi di radiodiffusione che svolgono una missione di servizio pubblico, al momento di decidere di assumere gli obblighi derivanti dall'Articolo 11, commi 1.*b* e *c* deve tenere presente tale modo di interpretare le suddette disposizioni. In realtà, ci sembra che la formulazione dell'Articolo 11, comma 1.*a*, suggerisca che gli Stati contraenti sul cui territorio esistono organismi di radiodiffusione che svolgono una missione di servizio pubblico dovrebbero scegliere le disposizioni dell'Articolo 11, comma 1.*a*. Sarebbe ugualmente logico rispetto a quanto avviene nella pratica, poiché gli organismi di radiodiffusione del servizio pubblico hanno, praticamente senza eccezioni, l'obbligo di essere al servizio di vari gruppi della società, ivi compresi i locutori di lingue diverse. Le disposizioni dell'Articolo 11, commi 1.*b* e *c* sarebbero pertinenti soltanto nei casi in cui lo Stato contraente scegliesse di incoraggiare e/o di facilitare i servizi di radiodiffusione rivolgendosi a società del settore privato che non hanno alcun obbligo di svolgere una missione di servizio pubblico.

Si può ritenere che la distinzione tra l'Articolo 11, comma 1.*a* e i commi 11.1.*b* e *c* risieda essenzialmente nella capacità dello Stato contraente di imporre obblighi ai media. Nel primo caso (1.*a*), è evidente che lo Stato contraente dispone di un potere, o svolge un ruolo al riguardo e può decidere quali debbano essere gli obblighi dell'organismo di radiodiffusione. Nel secondo caso (1.*b* e *c*), può promuovere gli obiettivi della Carta unicamente mediante misure di incoraggiamento e/o agevolazione.

La situazione può tuttavia restare poco chiara, anche seguendo il principio suggerito nel precedente paragrafo. Le recenti evoluzioni nel settore dei mass media (si veda il capitolo 3) rischiano di aumentare i problemi di questo tipo. Già si possono constatare delle difficoltà nell'applicazione

della Carta derivanti da tali evoluzioni, come lo dimostra l'esempio del gaelico scozzese nel Regno Unito.⁶⁴ Il paese ha stanziato finanziamenti pubblici per sostenere la produzione di programmi in gaelico scozzese da parte di radio e di televisioni del settore privato. Inoltre, l'emittente statale, la BBC, fornisce servizi in gaelico scozzese.

È probabile che si moltiplichino in futuro questi tipi di soluzioni miste, come quella adottata dal Regno Unito, con lo stanziamento di finanziamenti specifici, o con determinate clausole inserite nelle condizioni per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione, come avviene in Svizzera e in Spagna (ibid.), e anche in Norvegia. È evidente che questa evoluzione rischia di confondere ancora maggiormente le cose in futuro. Pertanto, è molto probabile che il Comitato di esperti debba accettare l'emergere di una sorta di "zona grigia" tra le radiodiffusioni del servizio pubblico e quelle del settore privato.

Ci preme sottolineare che la disposizione dell'Articolo 11, comma 1.a è formulata in termini prudenti e lungimiranti, poiché recita: "nella misura in cui la radio e la televisione abbiano una missione di servizio pubblico". Non saremmo quindi in contraddizione con la formulazione di questo articolo se lo interpretassimo nel senso che si riferisce alle situazioni nelle quali il servizio pubblico è un obbligo, il cui rispetto è garantito da un'emittente privata. In realtà, significherebbe che esiste un'evidente sovrapposizione tra gli impegni previsti all'Articolo 1, comma 1.a, e quelli dei commi 1.b e c. Tale interpretazione, che in alcuni casi potrebbe risultare poco pratica, dal punto di vista della coerenza nell'applicazione e nel monitoraggio, non dovrebbe però necessariamente creare reali problemi sotto il profilo dell'obiettivo perseguito dalla Carta stessa, che richiede che siano disponibili dei servizi nelle lingue regionali o minoritarie.

In conclusione, pur essendo inevitabile in questo campo l'emergere di una "zona grigia", non bisogna però permettere che spinga a trascurare progressivamente l'esigenza di inserire le lingue regionali o minoritarie negli obblighi di servizio pubblico, in tutti i casi in cui l'esistenza di tale missione possa essere chiaramente dimostrata in uno Stato.

Comma 11.1.d

Le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna lingua e nella misura in cui le autorità pubbliche abbiano, in modo diretto o indiretto, competenza, poteri o un ruolo in questo campo, e nel rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia dei mass media:

d. ad incoraggiare e/o facilitare la produzione e la diffusione di produzioni audio e audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie;

Il comma 1.d dispone che lo Stato deve incoraggiare e/o facilitare la produzione e la diffusione di opere audio e audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie. In alcuni casi, gli Stati hanno affermato di avere soddisfatto l'obbligo previsto dal presente comma, dal momento che i programmi di finanziamento e le gare sono aperti alle opere nelle lingue regionali o minoritarie alle stesse condizioni delle altre produzioni. L'approccio seguito dal Comitato di esperti non pare completamente coerente, né dal punto di vista della sua applicazione interna, né rispetto a quanto ha affermato circa altre disposizioni, quali ad esempio il sottocomma 1.c.ii. Nel suo primo rapporto sulla Croazia, il Comitato di esperti ha in effetti notato che non erano state adottate misure speciali per incoraggiare o facilitare le produzioni nelle lingue minoritarie, ma che tali produzioni potevano

64. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 258-71 .

partecipare in condizioni di parità con la lingua nazionale alle competizioni aperte. Ha indicato che interpretava il sottocomma 1.c.ii nel senso che dovevano essere adottate misure attive per sostenere le produzioni nelle lingue minoritarie. In parte su tale base, ha concluso che l'impegno non era rispettato.⁶⁵ Viceversa, nel suo primo rapporto relativo alla Finlandia, il Comitato ha notato che il sostegno statale accordato alle produzioni audiovisive in svedese applicava gli stessi criteri stabiliti per le produzioni in finlandese, e che pertanto l'impegno era rispettato.⁶⁶ Risulta chiaramente che esistevano programmi distinti nelle due lingue e questo può avere giustificato il fatto che sia stato seguito un approccio diverso; tuttavia, il commento del Comitato pare indicare che le stesse condizioni fossero applicate alle due lingue. Per quanto riguarda il sottocomma 1.c.ii, per esempio, ha concluso che le disposizioni della legislazione nazionale olandese relative ai contenuti dei programmi televisivi, che trattavano formalmente l'olandese e il frisone in condizioni di parità, esigendo che una certa quota dei programmi fosse prodotta in ciascuna di queste lingue, non rispettavano tale impegno. Il Comitato ha vigorosamente dichiarato che "in questa cosiddetta uguaglianza tra le lingue, il perdente è sempre la lingua minoritaria".⁶⁷ A nostro avviso, questo approccio è completamente giustificato e sarebbe opportuno che il Comitato adottasse la stessa ferma posizione nella sua valutazione di tutte le disposizioni dell'Articolo 11 (e del resto della Carta), e che esigesse misure speciali di sostegno per le lingue minoritarie per garantire il rispetto di disposizioni come quelle del comma 1.d.

Il Comitato di esperti ha ugualmente precisato che devono godere di un sostegno speciale le lingue minoritarie vere e proprie, e non semplicemente le persone delle aree in cui si possono trovare dei locutori di tali lingue. Nel suo primo rapporto relativo alla Svezia, per esempio, ha preso nota del fatto che lo Stato aveva istituito un centro regionale di risorse per le produzioni cinematografiche e video, e un centro per la produzione di film regionali in una contea in cui si trovano dei locutori di sami. Ha tuttavia fatto rilevare che non era chiaro fino a che punto il centro di risorse regionale fosse specificamente incaricato della produzione e/o della distribuzione di opere in lingua sami, e che pertanto non era in grado di giudicare se l'impegno fosse stato rispettato.⁶⁸

Comma 11.1.e

Le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna lingua e nella misura in cui le autorità pubbliche abbiano, in modo diretto o indiretto, competenza, poteri o un ruolo in questo campo, e nel rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia dei mass media:

e. ...

i. ad incoraggiare e/o facilitare la creazione e/o il mantenimento di almeno un organo di stampa nelle lingue regionali o minoritarie; oppure

ii ad incoraggiare e/o facilitare la pubblicazione di articoli di stampa nelle lingue regionali o minoritarie, in modo regolare;

In virtù del sottocomma 1.e.i, gli Stati si impegnano a incoraggiare e/o facilitare la creazione e/o il mantenimento di almeno un organo di stampa nelle lingue regionali o minoritarie. Come è stato segnalato nel precedente capitolo 5, oltre all'ambiguità dei termini "incoraggiare e/o facilitare", non risulta chiaro, in questa disposizione, come definire un "organo di stampa". È evidente che non tutte le pubblicazioni scritte sono dei giornali o "organi di stampa". Nel secondo rapporto relativo alla Finlandia, il Comitato di esperti ha per esempio fatto una distinzione tra un "giornale" e un

65. Si veda il primo rapporto sulla Croazia, paragrafo 95.

66. Si veda il primo rapporto sulla Finlandia, paragrafo 106.

67. Si veda il secondo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafo 160.

68. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafo 135.

“periodico”, senza peraltro precisare quale fosse la differenza.⁶⁹ Pur essendo chiaro che un quotidiano in una lingua regionale o minoritaria appartiene evidentemente alla categoria degli organi di stampa, il Comitato di esperti ha ugualmente indicato che lo stesso vale per altre pubblicazioni regolari, seppure meno frequenti. Nel suo primo rapporto relativo all’Ungheria, ha giudicato soddisfacente la pubblicazione di “giornali settimanali o bisettimanali”.⁷⁰ Nel primo rapporto relativo alla Slovenia, ha ritenuto che l’impegno fosse rispettato per quanto riguardava l’ungherese, poiché il governo cofinanziava un settimanale, una rivista letteraria e un almanacco. Non è però chiaro se l’impegno sarebbe stato ritenuto soddisfatto se le autorità avessero finanziato unicamente la rivista letteraria e l’almanacco. Nel rapporto relativo al Regno Unito le conclusioni hanno indicato che l’impegno ai sensi del sottocomma 1.e.i è rispettato dal paese per quanto riguarda il gallese, poiché esistono un certo numero di “periodici di informazione in gallese”, e viene fatto riferimento a numerosi settimanali, a una “rivista di attualità” mensile e a giornali locali – o meglio, come specificato dal Comitato, “bollettini di informazione” – pubblicati generalmente su base mensile.⁷¹ Anche in questo caso, non si è certi che il Comitato sarebbe giunto alla stessa conclusione se per esempio avesse rilevato soltanto la pubblicazione del “bollettino d’informazione” mensile, o della “rivista mensile di attualità”, senza le pubblicazioni settimanali. Il Comitato ha ugualmente fatto osservare che l’assenza di un quotidiano in gallese costituiva un’“anomalia”, rispetto alla situazione di altre lingue regionali o minoritarie in Europa, la cui posizione è “simile a quella del gallese nel Regno Unito”.⁷² È pertanto chiaro che il Comitato ha preso in considerazione, nella sua valutazione, il fatto che esistono vari media scritti, diversi sia per la frequenza di pubblicazione, che per il contenuto. Un organo di stampa può apparentemente essere considerato adeguato, se è pubblicato su base settimanale, bisettimanale o perfino mensile, ma non è stata spiegata la differenza tra un “giornale” un “bollettino d’informazione” o un “periodico”. Sarebbero opportuni maggiori chiarimenti sulla frequenza e sul contenuto dei media scritti.

Altro aspetto da prendere in esame è quello di definire se l’organo di stampa debba essere pubblicato esclusivamente nella lingua regionale o minoritaria. In molti casi, tale punto non è stato affrontato, ed è probabile che la maggior parte degli organi di stampa analizzati dal Comitato di esperti fossero pubblicati essenzialmente, o perfino esclusivamente, nella lingua regionale o minoritaria. Nelle conclusioni del suo primo rapporto relativo alla Svezia, il Comitato ha ritenuto che le autorità non avessero rispettato le disposizioni enunciate al sottocomma 1.e.i per quanto riguarda il meänkieli, e ha fatto notare che esiste un giornale trilingue, in svedese, finlandese e meänkieli, ma che i contenuti in questa lingua erano “molto limitati”. Ha inoltre accennato a una rivista culturale, pubblicata al 50% circa in meänkieli,⁷³ e ha incoraggiato le autorità a esaminare la possibilità di creare un “giornale in meänkieli”. Malgrado tali commenti, continua a non essere chiaro se l’impegno richieda che un giornale sia esclusivamente nella lingua regionale o minoritaria; qualora una parte del contenuto possa essere pubblicata nella lingua maggioritaria, resta da capire quale debba essere la proporzione nella lingua regionale o minoritaria.

Per quanto riguarda il significato dei termini “incoraggiare” e “facilitare”, è stato più volte riconosciuto dal Comitato di esperti che la maggior parte degli organi di stampa scritti nelle lingue regionali o minoritarie non sono economicamente validi, e che pertanto la disposizione relativa a sovvenzioni statali a favore della pubblicazione di tali testate è probabilmente il mezzo più comune

69. Si veda il secondo rapporto relativo alla Finlandia, paragrafo 146.

70. Si veda il primo rapporto relativo all’Ungheria, paragrafo 66.

71. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 164.

72. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 165.

73. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafi 360-1.

e diffuso per soddisfare l'impegno previsto al sottocomma 1.e.i.⁷⁴ Il primo rapporto relativo alla Danimarca dimostra però che esistono altri mezzi per "incoraggiare" e "facilitare". In tale rapporto, il Comitato di esperti si riferisce ad annunci pubblicitari di autorità nazionali, regionali o locali (probabilmente pubblicità di organi pubblici) e si rammarica della diminuzione di tali annunci, raccomandando alle autorità danesi di rivedere la loro politica di informazione del pubblico.⁷⁵ Come lo abbiamo visto precedentemente, il Comitato considera che le misure adottate da uno Stato per rispettare il suo impegno debbano essere efficaci. Pertanto, nelle conclusioni del suo secondo rapporto relativo alla Finlandia, in cui indica che il paese non si è conformato agli obblighi derivanti dalla disposizione del sottocomma 1.e.i per quanto concerne la lingua sami, il Comitato fa notare che, malgrado le sovvenzioni annuali accordate su domanda agli organi di stampa, le misure non sembrano adeguate, dal momento che non esiste in realtà nessun giornale in lingua sami.⁷⁶ Le crescenti difficoltà finanziarie incontrate dal quotidiano in lingua romancia in Svizzera hanno spinto il Comitato di esperti a sottolineare che il paese rischia di non essere più conforme al suo impegno e a invitare le autorità svizzere a "esaminare i mezzi per garantire che l'unico giornale in lingua romancia possa continuare ad esistere".⁷⁷ L'importanza accordata all'efficacia delle misure statali ha ugualmente condotto il Comitato a concludere, nel primo rapporto relativo alla Slovenia, che il finanziamento accordato a numerosi giornali in italiano era sufficiente per rispettare l'impegno del paese, anche se la maggior parte di tali giornali erano in realtà pubblicati in Croazia e ricevevano la quota più importante delle loro sovvenzioni (l'80%) dai poteri pubblici croati.⁷⁸

Il sottocomma 1.e.ii contiene una disposizione leggermente meno rigorosa, poiché richiede soltanto di incoraggiare e/o facilitare la pubblicazione di "articoli di stampa" nella lingua regionale o minoritaria. Nelle sue valutazioni, il Comitato di esperti ha fornito maggiori informazioni sul significato del termine "organo di stampa", poiché, per rispettare tale impegno, gli articoli cui si riferisce questo comma devono essere pubblicati in "organi di stampa". Il primo rapporto relativo alla Svezia, per esempio, constata che il paese non ha rispettato gli impegni previsti al sottocomma 1.e.ii relativi alla lingua sami, e nota che esistono due "riviste" sami, ma che, oltre ad essere pubblicate quasi esclusivamente in svedese, si tratta di "periodici" e non di "giornali quotidiani".⁷⁹ Anche in questo caso il Comitato non ha spiegato la differenza tra questi tipi di pubblicazioni, pur ritenendo esplicitamente che ce ne sia una. Posto che il sottocomma 1.e.ii non richiede che il giornale sia pubblicato nella lingua regionale o minoritaria, ma che contenga articoli in tale lingua, è difficile interpretare il senso del commento del Comitato di esperti, quando si rammarica che le pubblicazioni siano "quasi esclusivamente in svedese". Tale commento sembrerebbe suggerire che il contenuto non debba essere semplicemente simbolico, ma non è specificato a partire da quale livello minimo di contenuto si possa considerare che si tratta di un "articolo". Per esempio, se un organo di stampa è pubblicato "quasi esclusivamente" nella lingua della maggioranza, ma contiene un articolo nella lingua regionale o minoritaria, per quale ragione si dovrebbe ritenere che non soddisfi le disposizioni di questo sottocomma? Nel rapporto relativo al Regno Unito è stato indicato che un'organizzazione gaelica finanziata dal governo pubblica un "giornale interamente in gaelico", ma si aggiunge che, sulla base delle informazioni fornite da locutori di gaelico scozzese, non si tratta di un "giornale", bensì di un "periodico mensile". Il Comitato ha altresì notato che tale "periodico" e altre pubblicazioni sono "molto apprezzati", ma che "non permettono una lettura

74. Si veda, per esempio, il primo rapporto del Comitato di esperti relativo all'Ungheria, paragrafo 66; il primo rapporto relativo alla Norvegia, paragrafo 84; il primo rapporto relativo alla Svizzera, per quanto riguarda la lingua romancia, paragrafo 145; il primo rapporto relativo al Regno Unito per quanto riguarda il gallese, paragrafo 164, e l'irlandese, paragrafo 360; e il primo rapporto relativo alla Danimarca, paragrafo 92.

75. Si veda il primo rapporto relativo alla Danimarca, paragrafo 92.

76. Si veda il secondo rapporto relativo alla Finlandia, paragrafo 146.

77. Si veda il secondo rapporto relativo alla Svizzera (enfasi aggiunta), paragrafo 130.

78. Si veda il primo rapporto relativo alla Slovenia, paragrafo 217.

79. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafo 137.

quotidiana del gaelico scozzese”. Tale commento finale a nostro avviso può provocare ulteriori confusioni: in effetti, mentre il Comitato si accontenta della pubblicazione di un giornale settimanale o perfino bisettimanale per il rispetto delle disposizioni del sottocomma 1.e.i, che è più vincolante, si resta perplessi che in questo caso possa richiedere una “lettura quotidiana”. Si noti tuttavia che il Comitato non si riferisce a una pubblicazione quotidiana, bensì a una lettura quotidiana, e si può comprendere che, a suo avviso, l’importante è che la pubblicazione, anche se non quotidiana, abbia una frequenza sufficiente per permettere di disporre di materiale di lettura su base quotidiana, come nel caso, per esempio, di una rivista settimanale. Anche a nostro avviso questo approccio è pertinente, ma l’uso dell’aggettivo “quotidiano” può dare adito a confusione e condurre gli Stati a credere che ci si riferisca qui a una pubblicazione quotidiana e che la medesima sia necessaria per una corretta applicazione del trattato. Pare di conseguenza auspicabile che il Comitato di esperti chiarifichi questo punto, quando ne avrà l’occasione.

Per quanto concerne le misure miranti a “incoraggiare” e/o “facilitare”, il Comitato di esperti considera che spetti allo Stato prendere le disposizioni necessarie: nel suo rapporto relativo al Regno Unito constata per esempio che alcuni giornali locali o regionali pubblicano regolarmente articoli in gaelico, ma, visto che non dispone di informazioni sufficienti per verificare se delle misure specifiche siano state adottate a tale fine da parte delle autorità, non è in grado di concludere se l’impegno sia stato rispettato o meno.⁸⁰ Tale osservazione pare quindi indicare che la pubblicazione di articoli nella lingua regionale o minoritaria, senza l’esistenza di un aiuto statale, non sia sufficiente per il rispetto dell’impegno. Il Comitato di esperti ha d’altronde indicato che lo Stato non deve limitarsi a dimostrare che garantisce la libertà fondamentale di pubblicare informazioni nelle lingue regionali o minoritarie, ma deve adottare misure più positive per il rispetto di questo impegno.⁸¹

Problemi particolari sollevati dal comma 11.1.e – pubblicità

Nel settore dei media, tra le varie opzioni di sostegno possibili, abbiamo individuato un certo numero di iniziative che possono essere intraprese dalle autorità e che hanno ripercussioni immediate sul mercato dei media, quali, ad esempio, la pubblicità sui giornali che utilizzano le lingue regionali o minoritarie, su radio e televisioni private o nelle trasmissioni diffuse in tali lingue.

Passiamo ora a considerare i molteplici vantaggi di tale pratica. Anzitutto, svolge una funzione di informazione, poiché è compresa dalla popolazione che parla la lingua in questione. In secondo luogo, valorizza la comunicazione in tale lingua e ne sottolinea il riconoscimento da parte delle autorità e, infine, genera redditi diretti per tali media, sotto forma di entrate pubblicitarie.

In assenza di un’espressa regolamentazione in questo settore, riteniamo, in linea con quanto espresso nei capitoli precedenti di questo studio, che, ai sensi della Carta, le lingue regionali o minoritarie dovrebbero essere trattate almeno in condizioni di parità nei principali media. Se si introducono misure discriminatorie, devono essere intese come un’azione positiva a vantaggio e non a scapito delle lingue meno favorite.

Suggeriamo al Comitato di esperti di accordare un’attenzione particolare, nell’ambito delle sue attività di monitoraggio, all’evoluzione delle pratiche in questo settore e, se del caso,⁸² ad adottare

80. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 277.

81. Si veda il primo rapporto relativo alla Croazia, paragrafo 97.

82. Si veda il primo rapporto relativo alla Spagna, paragrafo 573.

misure risolte per migliorare le pratiche a favore dei mass media delle lingue regionali o minoritarie.

Problemi particolari sollevati dal comma 11.1.e – Incoraggiare e/o facilitare

Abbiamo esaminato nel precedente capitolo 5 i problemi posti dall'interpretazione della disposizione mirante a "incoraggiare e/o facilitare". Dalla lettura dei rapporti, potremmo concludere che il Comitato di esperti è giunto progressivamente alla conclusione che gli Stati Parti contraenti debbano dimostrare in modo più rigoroso rispetto al passato di avere adottato misure incisive. Esaminiamo per esempio quanto afferma il Comitato nel suo primo rapporto relativo alla Spagna a proposito dell'Articolo 11, sottocomma 1.e.i, riguardo al catalano nelle isole Baleari:

Sulla base delle informazioni limitate di cui dispone il Comitato di esperti, nelle isole Baleari esiste un giornale pubblicato in catalano, il "*Diario de Baleares*". Non si conoscono però con precisione le misure adottate dalle autorità competenti per incoraggiare e/o facilitare la sua esistenza. Di conseguenza, il Comitato non è in grado di formulare un'opinione circa il rispetto di questo impegno e incoraggia le autorità spagnole a chiarire questo punto nel loro prossimo rapporto periodico. (Paragrafo 700)

Nello stesso rapporto, viene indicata la conclusione seguente per quanto riguarda il galiziano:

Il Comitato di esperti ritiene che l'impegno sia rispettato, ma esprime l'auspicio di ricevere maggiori informazioni, nel prossimo rapporto periodico, relative al tipo e all'ammontare della sovvenzione realmente accordata ai media "*O Correo Galego*" e "*A nosa Terra*". (Paragrafo 958)

Se si confronta questa conclusione con quella espressa precedentemente su questo stesso articolo, per esempio nel primo rapporto relativo alla Finlandia, si constata un approccio nettamente differente:

Numerosi giornali sono pubblicati in svedese, molti dei quali più di una volta alla settimana. Il Comitato ritiene che l'impegno sia rispettato. (Paragrafo 112)

Nel caso della Finlandia, la stampa riceve sovvenzioni, che sono relativamente generose per i giornali in lingua svedese. È interessante osservare, tuttavia, che tale informazione non è citata nelle considerazioni che hanno permesso di concludere che l'impegno è rispettato; il Comitato pare accontentarsi del fatto che il risultato finale sia accettabile, senza prendere in esame i mezzi utilizzati per conseguirlo.

Le evoluzioni in questo campo devono essere esaminate rispetto agli obblighi spettanti agli Stati contraenti in tutte le situazioni in cui, a seconda delle opzioni scelte, si sono impegnati in un settore particolare. Sembra che il Comitato sia giunto alla conclusione che uno Stato che ha ratificato un determinato articolo della Carta debba dimostrare, per ciascun articolo, che si è adoperato per rispettare l'impegno assunto. Anche se la situazione sul suo territorio non richiede misure particolari di sostegno, lo Stato non può ritenere di avere rispettato il suo impegno semplicemente restando passivo e lasciando che le cose seguano il loro corso. Per quanto soddisfacente possa essere la situazione, lo Stato deve effettivamente intervenire con misure concrete.

Riteniamo ragionevole e coerente l'approccio adottato dal Comitato di esperti nei suoi rapporti più recenti e pensiamo che possa avere un impatto relativamente importante. Le trasformazioni nel settore dei mass media hanno provocato un deterioramento dei servizi proposti, con risultati

sfortunatamente negativi per molte lingue. Gli Stati contraenti devono essere incoraggiati a restare vigili e a mantenere la possibilità di adottare, se necessario, misure concrete in questo campo. Nella maggior parte dei casi, tali misure possono consistere nel rilasciare concessioni ai media audiovisivi privati, e/o nell'accordare sostegni finanziari ai media audiovisivi e alla stampa. A partire dal momento in cui uno Stato Parte contraente firma un impegno, è legittimo aspettarsi che dimostri effettivamente la sua capacità di rispettarlo e di ottenere i risultati attesi.

Numerosi Stati, tra cui, per esempio, la Germania nel suo secondo rapporto periodico, hanno sostenuto che il loro margine di manovra in questo settore era molto limitato; tale argomentazione è stata brillantemente analizzata nella Relazione esplicativa della Carta⁸³ e nel secondo rapporto relativo alla Germania, da parte del Comitato di esperti (conclusione S) e non regge. Lo stesso vale per l'argomentazione avanzata dalle autorità svedesi nel loro primo rapporto periodico e dalle autorità finlandesi nel loro secondo rapporto periodico, miranti a sostenere che esistono sovvenzioni (globali) per la stampa, di cui anche la lingua sami poteva usufruire, ragionamento che il Comitato ha respinto nel primo rapporto relativo alla Svezia⁸⁴ e nel secondo rapporto relativo alla Finlandia.⁸⁵

Comma 11.1.f

Le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna lingua e nella misura in cui le autorità pubbliche abbiano, in modo diretto o indiretto, competenza, poteri o un ruolo in questo campo, e nel rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia dei mass media:

f. ...

i. a coprire il costo supplementare dei mass media che utilizzino le lingue regionali o minoritarie, laddove la legge prevede un'assistenza finanziaria, in generale, ai mass media; oppure

ii ad estendere le misure esistenti di assistenza finanziaria alle produzioni audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie;

Ai sensi del comma 1 f.i, gli Stati hanno l'obbligo di coprire i costi supplementari sostenuti dai mass media che utilizzano le lingue regionali o minoritarie. La difficoltà principale, in questo caso, è probabilmente quella di determinare in cosa consistano questi "costi supplementari", e il Comitato di esperti è stato in grado di fornire pochi orientamenti al riguardo. Nel suo primo rapporto relativo all'Ungheria, per esempio, il Comitato riconosce che "non è chiaro" come si possa determinare se le somme assegnate ai media che utilizzano una lingua minoritaria siano realmente sufficienti per coprire i costi supplementari e ammette che "è difficile quantificare tali costi supplementari". Ritiene tuttavia sufficienti gli "sforzi notevoli" compiuti dall'Ungheria per garantire una base finanziaria ai mass media delle lingue minoritarie.⁸⁶ Un altro problema importante relativo a questa disposizione, già sottolineato nel precedente capitolo 5, riguarda la possibilità di prendere in considerazione, nel quadro dell'esame del rispetto di questa disposizione particolare, altre misure già esaminate, destinate a garantire il rispetto di un'altra disposizione dell'Articolo 11. Sembra che il Comitato sia disposto ad accettare questo "doppio conteggio", poiché ha ritenuto soddisfatto

83. Si veda la Relazione esplicativa, paragrafo 107.

84. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafi 136-40.

85. Si veda il secondo rapporto relativo alla Finlandia, paragrafo 146.

86. Si veda il primo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafo 67.

l'impegno di cui al sottocomma 1.f.i, anche quando le misure prese dallo Stato si applicavano ugualmente ad altre disposizioni della Carta.⁸⁷

In virtù del sottocomma 1.f.ii gli Stati sono obbligati a estendere le misure esistenti di assistenza finanziaria alle produzioni audiovisive nelle lingue regionali o minoritarie. Come indicato nel capitolo 5, si pone anche per questa disposizione la questione del “doppio conteggio”, di cui si è appena parlato nel contesto del sottocomma 1.f.i, e, anche in questo caso, il Comitato di esperti sembra accettare tale pratica.⁸⁸ Abbiamo anche già parlato del principio dell’“efficacia delle misure,” che sta alla base dell’approccio del Comitato per valutare il rispetto di un certo numero di impegni relativi all’Articolo 11 e, in particolare, verificare che la misura abbia un reale impatto. Nell’ambito del sottocomma 1.f.ii, sembra accordare meno importanza a questo principio di efficacia. Nel suo primo rapporto relativo alla Svezia, per esempio, ha concluso che l’impegno nei confronti della lingua sami era rispettato “formalmente”, nel senso che un’assistenza finanziaria generale era, in linea di massima, disponibile per le produzioni in tale lingua, anche se non disponeva di esempi precisi per affermare che il sami si fosse in realtà avvalso di tali sovvenzioni.⁸⁹ Il Comitato giunge alla stessa conclusione per quanto riguarda il meänkieli. Parimenti, nel suo primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, nota l’esistenza di un fondo nazionale per la promozione di trasmissioni audiovisive culturali e, malgrado il fatto che “nella pratica è molto difficile per le produzioni in lingua frisone ottenere dei finanziamenti” dal suddetto fondo, considera l’impegno “formalmente” rispettato. Lo stesso approccio è seguito per il secondo rapporto relativo ai Paesi Bassi.⁹⁰ In un esempio analogo, tratto dal rapporto relativo al Regno Unito, il Comitato nota che, pur non esistendo misure specifiche per sostenere le produzioni in lingua irlandese, queste ultime possono usufruire di un’assistenza finanziaria grazie a un fondo di finanziamento generale e, malgrado abbia potuto accertare che un solo e unico copione in irlandese era stato finanziato per il suo tramite negli ultimi cinque anni, ritiene rispettato l’impegno.⁹¹

Comma 11.1.g

Le Parti si impegnano, nei confronti dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono usate, secondo la situazione di ciascuna lingua e nella misura in cui le autorità pubbliche abbiano, in modo diretto o indiretto, competenza, poteri o un ruolo in questo campo, e nel rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia dei mass media:

g. a sostenere la formazione di giornalisti e di altro personale per i mass media che utilizzano le lingue regionali o minoritarie.

Il comma 1.g impone agli Stati l’obbligo di sostenere la formazione di giornalisti e di altro personale dei mass media che utilizzano le lingue regionali o minoritarie. Il Comitato di esperti ha indicato chiaramente che erano necessari dei dispositivi specifici per conformarsi a questo obbligo. Nel suo primo rapporto relativo all’Ungheria, ha notato che il paese accorda delle borse di studio a studenti locutori di lingue minoritarie, sia per proseguire gli studi presso università e istituti di formazione ungheresi, che per soggiorni all’estero, specificando che, a causa dell’assenza di programmi di formazione specifici destinati ai giornalisti che utilizzano una lingua minoritaria, si

87. Si veda, per esempio, il primo rapporto relativo all’Ungheria, paragrafo 67; il primo rapporto relativo alla Svizzera per quanto riguarda la lingua romancia, paragrafo 147; e il primo rapporto relativo alla Svezia, per quanto riguarda il finlandese, paragrafo 248.

88. Si veda, per esempio il rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 279 e il primo rapporto relativo alla Svezia, per quanto riguarda la lingua sami, paragrafo 141.

89. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafi 141-3.

90. Si veda il secondo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafi 161-3.

91. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 362-4 .

assiste a una mancanza di giornalisti qualificati.⁹² Ha concluso pertanto indicando che l'impegno era rispettato solo in parte, e ha incoraggiato le autorità ungheresi a predisporre un programma di formazione per i giornalisti che utilizzano le lingue minoritarie. Nel rapporto relativo al Regno Unito sono stati esaminati altri aspetti della questione. Per il gaelico scozzese, è stata constatata l'esistenza, presso l'istituto universitario gaelico, di un "corso generale sulla televisione e i media", ma è stato precisato che tale corso "non si proponeva l'obiettivo specifico di formare dei giornalisti", per cui è stato indicato nelle conclusioni che l'impegno era soddisfatto soltanto in parte.⁹³ Per quanto riguarda l'irlandese, il Comitato di esperti ha preso nota dell'esistenza di una formazione interna per i giornalisti della BBC e di una formazione pilota in lingua irlandese sulla produzione televisiva e cinematografica, ma ha concluso che, vista "l'assenza di continuità" delle formazioni sovvenzionate, e la carenza di formazioni "specificamente rivolte ai giornalisti" l'impegno era rispettato solo parzialmente.⁹⁴

Paragrafo 11.2

Le Parti si impegnano a garantire la libertà di ricevere direttamente delle trasmissioni radiofoniche e televisive dei paesi vicini in una lingua parlata in forma identica o simile a una lingua regionale o minoritaria, e a non opporsi alla ritrasmissione di programmi radiofonici e televisivi dei paesi vicini in tale lingua. Esse si impegnano inoltre ad assicurare che nessuna restrizione alla libertà di espressione e alla libera circolazione dell'informazione in una lingua usata in forma identica o simile a una lingua regionale o minoritaria sia imposta alla stampa. L'esercizio delle libertà sopra menzionate che comporta doveri e responsabilità, può essere soggetto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge, che costituiscono delle misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale e alla sicurezza pubblica, alla tutela dell'ordine e alla prevenzione della criminalità, alla tutela della salute o della morale, alla tutela della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità o l'imparzialità del potere giudiziario.

Nel precedente capitolo 5, si è già indicato che il paragrafo 2 dell'Articolo 11 contiene una serie di disposizioni separate, focalizzate essenzialmente sui mass media transfrontalieri. Una disposizione relativa alla tutela della libertà di espressione è espressa negli stessi termini della disposizione analoga della CEDU. Pur essendo stata ratificata da un gran numero di Stati Parti contraenti della Carta, tale disposizione pone pochi problemi di applicazione, come è stato rilevato dal Comitato di esperti, e pertanto non si è ritenuto necessario esaminare e chiarire le sue ambiguità, menzionate nel capitolo 5. Il Comitato di esperti ha rilevato delle difficoltà solo in due occasioni. Nel suo primo rapporto relativo alla Finlandia, per quanto riguarda la lingua sami, ha preso nota della collaborazione di stazioni radiofoniche norvegesi e svedesi con Radio sami, mentre ha constatato che i programmi televisivi trasmessi in Norvegia o in Svezia non possono essere captati nel paese e sono molto raramente ritrasmessi. Ciononostante, il Comitato ha ritenuto che la Finlandia abbia rispettato l'impegno assunto ai sensi di questo paragrafo, ma ha aggiunto che, visti i costi elevati per la produzione di programmi in lingua sami, dovrebbero essere compiuti tutti gli sforzi possibili per permettere a programmi in sami della Norvegia e della Svezia di essere diffusi in Finlandia, e ha suggerito che le autorità finlandesi stanino i finanziamenti necessari per sostenere il canale televisivo sami del nord. Questa osservazione solleva un punto interessante. Lo abbiamo visto nel capitolo 5, la Relazione esplicativa indica chiaramente che tale tipo di sostegno è implicito nell'obbligo enunciato nel paragrafo 2. Quando delle trasmissioni diffuse in un paese possono essere captate in un altro paese, occorrerà valutare caso per caso se si possono considerare sufficienti ai fini del rispetto dell'obbligo o se occorrono misure supplementari.

92. Si veda il primo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafo 68.

93. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 280-1.

94. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 366.

Paragrafo 11.3

Le Parti si impegnano a vegliare affinché gli interessi dei locutori di lingue regionali o minoritarie siano rappresentati o presi in considerazione nel quadro delle strutture eventualmente create conformemente alla legge ed aventi il compito di garantire la libertà e la pluralità dei mass media.

Il paragrafo 3 dell'Articolo 11 pone l'obbligo agli Stati di accertarsi che siano rappresentati o presi in considerazione gli interessi dei locutori delle lingue regionali o minoritarie, nel quadro delle strutture responsabili di garantire la libertà e il pluralismo dei media. È già stato indicato al capitolo 5 che una delle difficoltà principali di tale disposizione è costituita dal riferimento a "strutture con il compito di garantire la libertà e il pluralismo dei mass media"; non è chiaro se un ente di radiodiffusione statale, per esempio, corrisponderebbe, a rigor di logica, a tale definizione. Il problema è evidenziato nel primo rapporto del Comitato di esperti relativo alla Finlandia. Nel concludere che le disposizioni di questo paragrafo erano rispettate per i locutori di svedese, ma non di sami, il Comitato menziona il Consiglio di amministrazione della Società finlandese di radiodiffusione, la radio televisione statale, descrivendolo come "un organo parlamentare incaricato di sorvegliare gli obiettivi dei programmi e i progetti di diffusione e il loro supporto" (in realtà, probabilmente, intende riferirsi al consiglio di sorveglianza della Radio Televisione finlandese, e non al suo Consiglio di amministrazione). In ogni caso, l'ente al quale si riferisce sembra essere molto simile al comitato incaricato di controllare il contenuto dei programmi di un organo di radiodiffusione statale, la cui missione sembra più limitata di quella di un ente che "garantisce la libertà e il pluralismo dei media".⁹⁵ In rapporti ulteriori, tuttavia, il Comitato si è sforzato di chiarire tale distinzione. Nel suo primo rapporto relativo all'Ungheria, dove constata che l'impegno è stato rispettato, il Comitato nota che le minoranze hanno il diritto di inviare un rappresentante ai consigli di amministrazione della Radio e della Televisione pubblica e precisa che tali consigli "possono essere considerati degli organismi con la responsabilità di garantire la libertà e il pluralismo dei media". Nel primo rapporto relativo alla Svizzera, il Comitato ha al contrario notato che gli interessi delle persone di lingua romancia sono rappresentati all'interno degli organi decisionali della SSR, la società svizzera di radiodiffusione e di televisione, ma che nulla indica che siano sufficientemente presi in considerazione negli "organi aventi il compito di garantire la libertà e il pluralismo dei media". Pare quindi che abbia adottato una posizione leggermente diversa. La difficoltà di determinare la natura dell'organo di regolazione è sottolineata nel rapporto relativo al Regno Unito, per quanto riguarda l'uso della lingua gallese. All'epoca, esistevano più organismi che si occupavano di questo settore e ne era stata decisa la fusione, a seguito di una legge adottata nel 2003, per formare un unico ente, l'OFCOM. Tale ente stava preparando un programma relativo al gallese, e il Comitato ha notato che, anche se il programma poteva proporre servizi in tale lingua, non garantiva la rappresentanza del gallese all'interno dell'organizzazione. Nell'impossibilità di disporre di informazioni su come sarebbero stati presi in considerazione gli interessi dei locutori di gallese all'interno dell'OFCOM, il Comitato non ha potuto stabilire se l'impegno fosse rispettato.⁹⁶

Suggeriremmo di adottare per l'esame di questo punto un approccio funzionale, basato sui principi relativi all'interpretazione dei trattati, come lo abbiamo esposto nel precedente capitolo 5. È evidente che la disposizione di questo paragrafo mira a garantire una rappresentanza delle lingue regionali o minoritarie negli organi che hanno il compito di accertarsi che le opinioni e le lingue minoritarie abbiano accesso ai mass media. Laddove esiste un organo di radiodiffusione statale o di regolazione, che esercita un certo potere se non su tutti, almeno su una parte dei media più importanti del paese, il Comitato di esperti dovrebbe mirare ad accertarsi che le minoranze siano coinvolte nei suoi processi decisionali. Anche in tale caso, dovrebbero essere spiegati più

95. Si veda il primo rapporto relativo alla Finlandia, paragrafo 179.

96. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafi 169-70.

chiaramente i ragionamenti seguiti per concludere che il paragrafo 3 è stato o meno rispettato. Nel suo secondo rapporto relativo alla Croazia, tuttavia, il Comitato ha fornito un validissimo orientamento sul tipo di rappresentanza necessaria per conformarsi a questa disposizione, poiché ha indicato che l'applicazione del paragrafo 3 non richiede che ogni singola lingua della Parte III debba avere il proprio rappresentante all'interno dei suddetti organi, ma che "devono esistere sistemi o processi adeguati per garantire che gli interessi dei locutori di ciascuna lingua della Parte III siano rappresentati o presi in considerazione".⁹⁷ Si nota quindi, anche in questo caso, come il Comitato di esperti, nelle sue valutazioni, accordi la massima importanza al principio di efficacia e ai risultati concreti ottenuti.

Articolo 7 – Obiettivi e principi della Carta

Il Comitato di esperti si è sovente interessato ai mass media nell'ambito della sua valutazione dell'applicazione della Parte II, Articolo 7 della Carta. Tale parte ha una portata più vasta della Parte III, per la quale lo Stato contraente deve definire espressamente quali impegni intende assumere per ogni lingua. La portata più vasta della Parte II consente inoltre allo Stato contraente e al Comitato di esperti di esaminare certe lingue presenti nello Stato, ma che non rientrano nel campo d'applicazione della Parte III, opportunità di cui il Comitato si è avvalso a più riprese. In certe altre occasioni, tuttavia, ha anche preso in esame la situazione delle lingue che sono incluse nella Parte III, conferendo così all'Articolo 7, preso isolatamente, un proprio carattere distintivo e indipendente.

Quattro capoversi specifici dell'Articolo 7 sono stati individuati come particolarmente pertinenti in questo contesto: i commi 1.d, 1.e, 1.i, e il paragrafo 3. Le parti pertinenti dell'Articolo 7, paragrafo 1, sono le seguenti:

1. In materia di lingue regionali o minoritarie, nei territori ove queste lingue sono parlate e secondo la situazione di ciascuna lingua, le Parti fondano la loro politica, la loro legislazione, e la loro prassi sui seguenti obiettivi e principi: . . . *d* l'agevolazione e/o l'incoraggiamento dell'uso orale e scritto delle lingue regionali o minoritarie nella vita pubblica e privata; *e* il mantenimento e lo sviluppo dei rapporti, nei settori previsti dalla presente Carta, fra i gruppi che parlano una lingua regionale o minoritaria e altri gruppi dello stesso Stato che parlano una lingua usata in forma identica o simile, oltre all'instaurazione di rapporti culturali con altri gruppi dello Stato parlanti lingue diverse; . . . *i* la promozione di forme appropriate di scambi transnazionali, nei settori previsti dalla presente Carta, per le lingue regionali o minoritarie usate in una forma identica o simile in due o più Stati.

Le disposizioni dell'Articolo 7, paragrafo 3, sono le seguenti:

Le Parti si impegnano a promuovere, per mezzo di misure appropriate, la mutua comprensione fra tutti i gruppi linguistici del paese, in particolare facendo in modo che il rispetto, la comprensione e la tolleranza nei confronti delle lingue regionali o minoritarie figurino fra gli obiettivi dell'istruzione e della formazione impartite nel loro paese, e ad incoraggiare i mass-media a perseguire lo stesso obiettivo.

Sull'insieme dei 20 rapporti qui esaminati, il Comitato di esperti ha incluso espressamente l'esame di questioni relative ai media in 13 rapporti per quanto riguarda il comma 1.d, in due rapporti per il comma 1.e, in quattro rapporti per il comma 1.i, e in nove rapporti per il paragrafo 3.

Articolo 7, comma 1.d

L'agevolazione e/o l'incoraggiamento dell'uso orale e scritto delle lingue regionali o minoritarie nella vita pubblica e privata

97. Si veda il secondo rapporto relativo alla Croazia, paragrafo 180.

I tipi di questioni sollevate dal Comitato di esperti ai sensi dell'Articolo 7.1.d riguardano:

La legislazione sulla radiodiffusione in Austria, che limita la possibilità di una stazione radio privata di Vienna di ottenere la concessione per la trasmissione di programmi in lingue regionali o minoritarie e di una serie di servizi in tali lingue, e la disponibilità di emissioni dell'ORF, in particolare in croato nel Burgenland, in ceco, slovacco e ungherese a Vienna, in romani nel Burgenland e in sloveno in Stiria.⁹⁸

La definizione dei media in quanto parte della vita pubblica.⁹⁹

Commenti sugli scarsi servizi disponibili in lingua romani e russa nei mass media in Finlandia e sullo sviluppo di tali servizi.¹⁰⁰

Il rifiuto delle opinioni espresse dalla Germania indicanti che le azioni intraprese per migliorare la presenza delle lingue regionali o minoritarie nei mass media costituirebbero un'interferenza politica inappropriata; ripetizione e chiarimento di questa posizione e indicazione di possibilità di azioni positive per rafforzare la presenza delle lingue regionali o minoritarie nei mass media; accettazione dell'idea che i locutori di romani non desiderano che la loro lingua sia presente nei media.¹⁰¹

La scarsa presenza di servizi alla radio e alla televisione in lingua rutena, orari e programmazioni poco favorevoli per seguire le trasmissioni in polacco e problemi di carattere più generale relativi ai servizi dei media in tale lingua in Ungheria (con riferimento alla parte del rapporto dedicata ai commenti).¹⁰²

Notati progressi per il limburghese e il basso sassone nei Paesi Bassi.¹⁰³

Viene notata la presenza della lingua kven/finlandese nella stampa e, fino a un certo punto, in certe stazioni radiofoniche in Norvegia ed è citato lo sviluppo del finanziamento in questo settore.¹⁰⁴

Sono menzionate le misure legislative e pratiche per sostenere i media nella lingua bable/asturiana, e sono in particolare sottolineati i progressi in materia di radio e televisione con un'anomalia, in questo contesto (il ritiro di una concessione per una stazione radiofonica); ugualmente citate le misure positive per sostenere i media in lingua aranese.¹⁰⁵

Notata la (scarsa) presenza dei romani alla radio nazionale svedese, e l'esistenza di un periodico destinato alla popolazione rom e pubblicato in svedese.¹⁰⁶

Espressa inquietudine per la relativa mancanza di visibilità delle lingue relative alla Parte II della Carta nel settore dei media audiovisivi nel Regno Unito.¹⁰⁷

È chiaro che, nella maggior parte dei casi, i commenti del Comitato di esperti relativi ai mass media e all'Articolo 7, comma 1.d riguardano le lingue coperte dalle disposizioni della Parte II, ma non della Parte III della Carta. Le due eccezioni sono il commento dettagliato sulla radiodiffusione in Austria, che tratta della questione generale e rilevante degli accordi di radiodiffusione, e il breve commento sulla presenza della lingua romani nei mass media in Germania.

Sulla base di questi casi, possiamo concludere che, secondo il Comitato di esperti, la Parte II della Carta contiene delle disposizioni che si applicano ugualmente, di diritto, alle lingue coperte dalle

98. Si veda il primo rapporto relativo all'Austria, paragrafi 69-77.

99. Si veda il primo rapporto relativo alla Croazia, paragrafo 34.

100. Si veda il primo rapporto relativo alla Finlandia, paragrafi 37 e 39 e il secondo rapporto, paragrafi 41-7.

101. Si veda il primo rapporto relativo alla Germania, paragrafi 59-60; e il secondo rapporto relativo alla Germania, paragrafo 31.

102. Si veda il secondo rapporto relativo all'Ungheria, paragrafi 25 e 33.

103. Si veda il secondo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafi 41 e 43.

104. Si veda il primo rapporto relativo alla Norvegia, paragrafo 35; e il secondo rapporto, paragrafo 63.

105. Si veda il primo rapporto relativo alla Spagna, paragrafi 124-5 e 132.

106. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafi 42-3.

107. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 57.

disposizioni più dettagliate della Parte III, e che tali considerazioni riguardano anche le questioni legate ai mass media. Questo punto ci pare rilevante, poiché i casi che sollevano problemi ai sensi della Parte II, riguardanti le lingue di cui alla Parte III, evidenziano questioni più generali che non rientrano facilmente nell'ambito dell'esame di un qualsiasi articolo della Parte III.

Vorremmo tuttavia sottolineare la necessità di un monitoraggio più sistematico delle osservazioni contenute nei rapporti precedenti. Riteniamo inoltre che questo paragrafo potrebbe essere utilizzato più sistematicamente per esaminare le lacune generali relative alla presenza, in particolare nei mass media, delle lingue coperte dalle disposizioni della Parte II. Numerosi rapporti contengono unicamente dei commenti sull'assenza di tali lingue nella vita pubblica, senza citare affatto i mass media. Sembra quindi che i mass media siano ritenuti un tema da affrontare soltanto quando sono stati specificamente menzionati nel rapporto periodico dello Stato contraente, o dai locutori di una lingua durante la visita di studio del Comitato nel paese.

Vorremmo d'altro canto sottolineare l'opportunità offerta da questo paragrafo di affrontare le questioni trasversali, come è stato fatto nel caso dell'Austria e della Germania, riguardanti le lingue coperte dalle disposizioni della Parte III, su tutto o parte del territorio di uno Stato, che non corrispondono ad alcuna disposizione specifica.

Articolo 7, comma 1.e

Il mantenimento e lo sviluppo dei rapporti, nei settori previsti dalla presente Carta, fra i gruppi che parlano una lingua regionale o minoritaria e altri gruppi dello stesso Stato che parlano una lingua usata in forma identica o simile, oltre all'instaurazione di rapporti culturali con altri gruppi dello Stato parlanti lingue diverse.

Relativamente al comma 7.1.e solo due rapporti citano espressamente i media:

Viene espressa preoccupazione per la divisione amministrativa delle province nei Paesi Bassi, che ostacola i rapporti all'interno della comunità di lingua basso sassone, specialmente per quanto concerne i servizi televisivi via cavo.¹⁰⁸

Difficoltà nella ridiffusione delle trasmissioni in lingua basca in Navarra.¹⁰⁹

Sembra che questo articolo si sia finora limitato alle situazioni in cui i locutori di una lingua, usata in forma simile o identica, non ottengano adeguati servizi tramite l'estensione dei mass media fino alle parti del territorio in cui esiste una domanda in tal senso. Si potrebbero indicare vari casi in cui tale situazione è riscontrata, ma non è citata nei rapporti (per esempio, laddove una lingua è coperta dalle disposizioni della Parte III in un'area dello Stato, ma un numero di locutori vive in comunità non coperte dalla Parte III, come il sami in Finlandia, Norvegia e Svezia, o le lingue celtiche nel Regno Unito).

Una ragione dell'assenza di osservazioni al riguardo potrebbe essere il fatto che i rappresentanti delle lingue si sono concentrati su problemi relativi alla loro comunità linguistica nella zona in cui vivono e non su quelli relativi ai locutori che vivono al di fuori del territorio principale in cui viene parlata la lingua. Tuttavia, almeno i locutori di sami e di lingue celtiche hanno esposto questo problema al Comitato di esperti.

108. Si veda il primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafo 25 .

109. Si veda il primo rapporto relativo alla Spagna, paragrafo 133.

L'assenza di riferimenti ai mass media nella seconda parte di questo comma è in un certo qual modo sorprendente. In nessuno dei rapporti esaminati viene considerato che le questioni relative ai media ai sensi di questo comma stabiliscano legami tra locutori di lingue diverse. Vi sono comunque esempi di sforzi a favore delle lingue grazie a trasmissioni congiunte (per esempio in Croazia) o alla condivisione di emittenti (per esempio in Austria) in cui, chiaramente, i locutori di lingue regionali o minoritarie devono cooperare per produrre questi servizi. Inoltre, la visibilità di una lingua nell'insieme di una comunità può essere considerata un legame importante tra i locutori di una lingua maggioritaria e quelli di altre lingue minoritarie. La televisione può essere considerata come il media più importante in questo senso.

Articolo 7, comma 1.i

La promozione di forme appropriate di scambi transnazionali, nei settori previsti dalla presente Carta, per le lingue regionali o minoritarie usate in una forma identica o simile in due o più Stati

I rapporti del Comitato di esperti si riferiscono ai mass media in quattro occasioni ai sensi dell'Articolo 7, comma 1.i

È stata lodata l'esistenza di importanti scambi transnazionali tra i Paesi Bassi ed il Belgio, in particolare in materia di media.¹¹⁰

La riduzione dei servizi radiotelevisivi in lingua italiana in Slovenia e in Croazia, a causa della creazione della frontiera tra la Slovenia e la Croazia, è citata in quanto problema ai sensi di questo articolo.¹¹¹

La mancanza di informazioni sugli scambi transfrontalieri (in particolare in materia di produzioni audiovisive e di opere culturali) tra la Spagna e la Francia (per il basco, il catalano, il valenziano e l'aranese), tra la Spagna e il Portogallo (per il galiziano) e tra la Spagna e l'Italia (per il catalano).¹¹²

La mancanza di informazioni su questo punto particolare nel primo rapporto relativo alla Spagna pubblicato recentemente mostra che questo articolo potrebbe in realtà essere usato più attivamente per quanto concerne i mass media. Solleva questioni particolarmente interessanti su come gestire le situazioni in cui uno Stato che ha ratificato la Carta è confinante con uno Stato che non l'ha ratificata, ma la lingua regionale o minoritaria è praticata in entrambi gli Stati (come nel caso della Spagna e della Francia). Solleva questioni analoghe per le situazioni in cui una lingua regionale o minoritaria in uno Stato è simile alla lingua nazionale dell'altro (come Spagna e Portogallo).

Naturalmente, la Carta non può vincolare uno Stato che non l'ha ratificata. Obbliga invece uno Stato contraente a prendere iniziative in questo campo con un paese confinante, anche se quest'ultimo non l'ha ratificata. Tali iniziative possono avere carattere bilaterale e devono mirare a servire gli obiettivi della Carta¹¹³. Inoltre, si può chiedere a uno Stato di fornire la prova di avere intrapreso tali iniziative.

110. Si veda il primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafo 42 .

111. Si veda il secondo rapporto relativo alla Croazia, paragrafi 34-6; il primo rapporto relativo alla Slovenia, paragrafi 70-3.

112. Si veda il primo rapporto relativo alla Spagna, paragrafi 173-5.

113. Un esempio calzante sarebbe la cooperazione tra la televisione italiana e slovena nella regione Koper/Capodistria-Trst/Trieste, di cui al comma 14.b nel primo rapporto relativo alla Slovenia .

Si possono ipotizzare numerosi casi in cui tali misure si potrebbero rivelare proficue, non solo tra Stati europei, ma anche tra uno Stato membro del Consiglio d'Europa e uno Stato dell'Asia o dell'Africa.

Inoltre, è bene sottolineare l'analogia di questo comma con gli impegni previsti nella Parte III, Articolo 11, paragrafo 2, e all'Articolo 14. Alla luce degli attuali sviluppi della digitalizzazione delle trasmissioni televisive e radiofoniche, che potrebbero ridurre l'accesso transfrontaliero a tali trasmissioni sia per motivi tecnici, che per certe modalità di codifica del segnale, è della massima importanza utilizzare attivamente la tutela offerta dagli obblighi contenuti nella Carta.

Articolo 7, paragrafo 3

Le Parti si impegnano a promuovere, per mezzo di misure appropriate, la mutua comprensione fra tutti i gruppi linguistici del paese, in particolare facendo in modo che il rispetto, la comprensione e la tolleranza nei confronti delle lingue regionali o minoritarie figurino fra gli obiettivi dell'istruzione e della formazione impartite nel loro paese, e ad incoraggiare i mass-media a perseguire lo stesso obiettivo.

In riferimento all'Articolo 7, paragrafo 3, il Comitato di esperti ha sollevato le seguenti questioni:

Tenuto conto dell'intolleranza osservata nella Slavonia orientale nei confronti della lingua serba, il Comitato di esperti sottolinea che due settori sono particolarmente pertinenti: l'istruzione e i media. Si nota che la normativa nazionale esige che i titolari di licenze per la diffusione di programmi radiofonici e televisivi promuovano la comprensione nei confronti dei membri di minoranze nazionali. Malgrado ciò, e malgrado il miglioramento a livello nazionale, è stato riscontrato che alcuni media regionali adottano ancora discorsi intolleranti e discriminatori. Il Comitato sottolinea la necessità di misure volte ad incoraggiare i media a eliminare atteggiamenti stigmatizzanti e incoraggia le autorità croate ad adottare una politica volta a sensibilizzare i media sulle lingue regionali e minoritarie e a scoraggiare discorsi intolleranti e degradanti.¹¹⁴

Alla luce di un'osservazione circa la scarsa sensibilizzazione in Danimarca nei confronti del tedesco quale lingua minoritaria, il Comitato di esperti ritiene che la disposizione della legge danese sulla radiodiffusione, che impone di diffondere programmi che riflettano la diversità degli interessi culturali all'interno della società danese, non costituisca un incoraggiamento sufficiente per promuovere la reciproca comprensione tra i gruppi linguistici del paese.¹¹⁵

Il Comitato di esperti nota che in Germania i principi di mutua comprensione e dialogo interculturale sono previsti nelle leggi e nei testi di applicazione relativi ai mass media. Le leggi dei vari Länder e i trattati sulla radiodiffusione della Germania indicano esplicitamente che i programmi devono contribuire a ridurre la xenophobia e a tutelare e promuovere le minoranze. Esistono organi di controllo, ma il comitato non ha avuto prove di come questi principi vengano attuati nella pratica.¹¹⁶

Il Comitato di esperti nota l'importanza dei mass media (oltre a quella del sistema educativo) per contribuire a sviluppare uno spirito di tolleranza e di apertura che, ancora una volta, è un fattore importante per la concreta conservazione di tutte le lingue regionali o minoritarie nei Paesi Bassi. Conclude tuttavia che non vi sono prove, a parte gli sforzi nei confronti del frisone, che tali iniziative siano state intraprese.¹¹⁷

Nel sottolineare l'importanza dell'istruzione e dei mass media come vettore di sensibilizzazione della maggioranza, il Comitato di esperti nota che le autorità slovene non hanno fornito informazioni circa tali attività e le incoraggia a trattare la questione nel loro prossimo rapporto.¹¹⁸

Relativamente al primo rapporto relativo alla Spagna, il Comitato di esperti prende nota delle iniziative per includere il catalano nei giornali pubblicati in Catalogna. Il Comitato nota l'estrema importanza di sensibilizzare

¹¹⁴. Si veda il secondo rapporto relativo alla Croazia, paragrafi 38-45 .

¹¹⁵. Si veda il primo rapporto relativo alla Danimarca, paragrafi 46-7.

¹¹⁶. Si veda il primo rapporto relativo alla Germania, paragrafi 77-8.

¹¹⁷. Si veda il primo rapporto relativo ai Paesi Bassi, paragrafi 46-7.

¹¹⁸. Si veda il primo rapporto relativo alla Slovenia, paragrafi 76 e 80.

maggiormente la popolazione maggioritaria e indica che questo aspetto potrebbe riguardare anche le maggioranze a livello locale. Fa tuttavia rilevare che la sensibilizzazione non è l'unico scopo del paragrafo 7.3, che riguarda « forse e soprattutto la comprensione e la tolleranza... nei confronti delle lingue regionali e minoritarie e dei loro locutori ». Il Comitato si interroga anche sulle misure di sensibilizzazione adottate in regioni della Spagna in cui non vengono parlate lingue regionali o minoritarie e su come vengono incoraggiate la comprensione e la tolleranza nei programmi radio-televisivi nazionali spagnoli.¹¹⁹

Per quanto riguarda le concessioni accordate agli organismi di radiodiffusione del servizio pubblico in Svezia, che dispongono che questi ultimi devono prendere in considerazione i bisogni delle lingue minoritarie e delle minoranze etniche, il Comitato di esperti nota che pare che vi siano trasmissioni dedicate alle minoranze linguistiche.¹²⁰

Il Comitato di esperti nota che la legislazione svizzera prevede che la Radiotelevisione svizzera produca e trasmetta programmi radio-televisivi in quattro lingue nazionali per tenere conto della diversità culturale e linguistica della Svizzera. Il Comitato nota che la legislazione è in corso di revisione per garantire meglio questo aspetto. Per quanto concerne l'estrema importanza dei mass media (come indicato sopra), il Comitato prende nota delle misure generali in questo campo, ma esprime preoccupazione per il trattamento delle lingue romancia e italiana nel Cantone dei Grigioni.¹²¹

Viste le informazioni circa articoli pubblicati nella stampa e programmi radio-televisivi in cui i locutori di lingue regionali o minoritarie sono stati ridicolizzati o presentati in modo negativo, il Comitato di esperti indica che è possibile un ulteriore sforzo per incoraggiare i mass media ad astenersi dal contribuire a diffondere pregiudizi nel Regno Unito.¹²²

Nell'esame dell'Articolo 7, paragrafo 3, i mass media figurano in almeno la metà dei rapporti. Il Comitato di esperti propone un'interpretazione chiara e coerente di questo articolo e riprende frequentemente l'argomentazione avanzata nella Relazione esplicativa secondo cui «Il rispetto delle lingue regionali o minoritarie e lo sviluppo di uno spirito di tolleranza nei loro confronti rientrano nella preoccupazione generale di sviluppare la comprensione nei confronti di una situazione di pluralità di lingue all'interno di uno Stato. Lo sviluppo di tale spirito di tolleranza e di apertura mediante il sistema dell'insegnamento e i mass media costituisce un importante elemento della tutela concreta delle lingue regionali o minoritarie».

In un caso (il primo rapporto relativo alla Spagna), si può considerare che il rapporto rifletta l'argomentazione della reciprocità presentata nella Relazione esplicativa secondo cui «nello stesso spirito, per i locutori delle lingue regionali o minoritarie, tale principio costituisce un elemento importante, inteso a spronarli a essere aperti alle lingue e alle culture della maggioranza»¹²³. Il primo rapporto relativo alla Spagna cita il fatto che l'importanza della sensibilizzazione « può riguardare anche una maggioranza a livello locale ».¹²⁴

Vorremmo sottolineare che la reciprocità potrebbe essere invocata in vari altri casi, cioè nelle situazioni in cui i rapporti tra locutori di lingue diverse sono tesi (per esempio, il basco in Spagna), o quando esiste una regione di un paese in cui l'unica lingua parlata è una lingua minoritaria (per esempio, le isole Åland e alcuni comuni di lingua svedese in Ostrobothnia in Finlandia). Tuttavia tali problemi sono naturalmente sollevati di rado dalle autorità o dai rappresentanti dei locutori delle lingue e per questo possono non essere portati all'attenzione del comitato.

¹¹⁹. Si veda il primo rapporto relativo alla Spagna, paragrafi 180-6.

¹²⁰. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafo 60.

¹²¹. Si veda il secondo rapporto relativo alla Svizzera, paragrafi 37-9.

¹²². Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 88.

¹²³. Si veda la Relazione esplicativa, paragrafo 74.

¹²⁴. Si veda il primo rapporto relativo alla Spagna, paragrafo 182.

Articoli 12 e 14

Come già notato, riteniamo che i commi *a*, *b*, *c* e *g* dell'Articolo 12 siano interessanti per quanto riguarda i mass media. Anche l'articolo 14, commi *a* e *b*, è considerato pertinente. Esamineremo qui appresso anzitutto come sono stati ratificati tali articoli e poi studieremo come in tali disposizioni si trovano riferimenti relativi ai mass media. Nell'allegato viene presentato un elenco dettagliato delle ratifiche per Stato, lingua ed articolo.

Articolo 12 – Attività e strutture culturali

L'Articolo 12, comma 1.a (“incoraggiare l'espressione e le iniziative proprie delle lingue regionali o minoritarie e favorire i differenti modi di accesso alle opere prodotte in tali lingue;”) è stato ratificato per quasi tutte le lingue specificate nella Parte III (per 45 su un totale di 46). Tuttavia, solo in quattro casi, relativi a 11 lingue, si trovano citati espressamente i mass media nei rapporti del Comitato di esperti in relazione a questo comma:

In Norvegia, sono stanziati annualmente risorse per i programmi per bambini, tra gli altri.¹²⁵

In Svezia il giornale *Samefolket* (per i Sami, pubblicato in svedese) riceve aiuti governativi tramite il consiglio culturale del parlamento sami.¹²⁶

In Scozia, viene fornita una formazione nel campo dei mass media che rientrerebbe nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni del comma 11.1.g della Carta, ugualmente citata in tale paragrafo.¹²⁷

Inoltre, rispetto alle sette lingue citate nello strumento di ratifica della Croazia, il Comitato di esperti nota, relativamente a questo paragrafo, di non aver ricevuto informazioni per quanto riguarda le opere audio o audiovisive.

L'Articolo 12, comma 1.b (“favorire i differenti mezzi di accesso in altre lingue alle opere prodotte in lingue regionali o minoritarie, promuovendo e sviluppando le attività di traduzione, doppiaggio, post-sincronizzazione e l'uso di sottotitoli”) appare nelle ratifiche per 28 lingue. Per dieci lingue, e in 12 rapporti in totale, il Comitato di esperti ha espressamente citato i mass media nel contesto di questo comma.

In sette casi, il Comitato di esperti ha deplorato il fatto di avere ricevuto informazioni insoddisfacenti o nessuna informazione sulle attività di doppiaggio, post-sincronizzazione e sottotitolatura. Negli altri cinque casi, queste pratiche esistevano.

L'Articolo 12, comma 1.c (“favorire l'accesso nelle lingue regionali o minoritarie ad opere prodotte in altre lingue promuovendo e sviluppando le attività di traduzione, doppiaggio, post-sincronizzazione e l'uso di sottotitoli”) appare nelle ratifiche per 26 lingue. Per 14 lingue e in 17 rapporti in totale, il Comitato di esperti ha espressamente fatto riferimento ai mass media nel contesto di questo comma.

In dieci casi, il Comitato di esperti ha dichiarato di avere ricevuto informazioni insoddisfacenti o nessuna informazione sulle attività di doppiaggio, post-sincronizzazione e sottotitolatura. Negli altri sette casi, tali pratiche esistevano.

¹²⁵. Si veda il secondo rapporto relativo alla Norvegia, paragrafo 143.

¹²⁶. Vedere il primo rapporto sulla Svezia, paragrafo 145.

¹²⁷. Si veda il primo rapporto relativo al Regno Unito, paragrafo 283.

L'Articolo 12, comma 1.g (“incoraggiare e/o facilitare la creazione di uno o più organismi incaricati di raccogliere, archiviare e presentare al pubblico opere prodotte nelle lingue regionali o minoritarie”) appare nelle ratifiche per 39 lingue. Per 18 lingue, e in nove rapporti in totale, il Comitato di esperti ha espressamente fatto riferimento ai mass media nel contesto di questo comma.

In cinque casi, relativi a 11 lingue, il Comitato di esperti ha espresso insoddisfazione per non avere ricevuto informazioni circa i materiali audiovisivi. In quattro casi, riguardanti quattro lingue, le opere audiovisive sono state raccolte e conservate.

Articolo 14 – Scambi transfrontalieri

L'Articolo 14, comma *a* (“ad applicare gli accordi bilaterali e multilaterali esistenti che le legano agli Stati dove la stessa lingua è utilizzata in forma identica o simile, o a sforzarsi di concluderli, se necessario, in modo da favorire i contatti tra i locutori della stessa lingua negli Stati interessati, nei campi della cultura, dell'insegnamento, dell'informazione, della formazione professionale e dell'educazione permanente”) è stato ratificato per 34 lingue. Non abbiamo riscontrato casi in cui si faccia espressamente riferimento ai mass media in relazione a questo comma.

L'Articolo 14, comma *b* (“nell'interesse delle lingue regionali o minoritarie, a facilitare e/o promuovere la cooperazione transfrontaliera, specialmente tra collettività regionali o locali nel cui territorio la stessa lingua è parlata in modo identico o simile”) è stato ratificato per 36 lingue. In tre casi, si fa espresso riferimento ai mass media. Tutti e tre i casi riguardano scambi transfrontalieri di trasmissioni radiodiffuse.

Nella lingua sami, vi è un programma di scambio tra la Norvegia ed altri paesi Scandinavi e la Federazione Russa.¹²⁸

Tra l'Italia e la Slovenia vi è uno scambio transfrontaliero e una cooperazione in materia di programmi televisivi tra il canale Koper/Capodistria e il canale regionale della RAI a Trieste.¹²⁹

Nella regione di lingua sami, gli organismi di radiodiffusione del servizio pubblico di Norvegia, Svezia e Finlandia cooperano per la diffusione quotidiana di telegiornali e studiano un progetto per un Canale Nordico Sami comune ai tre paesi.¹³⁰

Alcune conclusioni derivanti dalle osservazioni relative agli Articoli 12 e 14

L'esame del modo in cui le politiche relative ai mass media sono state attuate in riferimento agli Articoli 12 e 14 ci porta a concludere che la mancanza di informazioni è stata finora il principale ostacolo per una valutazione più approfondita del rispetto di tali impegni. Sono state presentate osservazioni pertinenti per ciascuno dei paragrafi e commi studiati (ad eccezione dell'Articolo 14, comma *a*). Sono tuttavia ancora insufficienti per tracciare una tendenza generale che consentirebbe una valutazione di coerenza sostanziale.

A nostro avviso, il Comitato di esperti e il Segretariato della Carta dovrebbero indicare agli Stati Parti contraenti come esporre le misure nel campo dei mass media relative a questi paragrafi, e il

¹²⁸. Si veda il primo rapporto relativo alla Norvegia, paragrafo 96.

¹²⁹. Si veda il primo rapporto relativo alla Slovenia, paragrafi 238-9.

¹³⁰. Si veda il primo rapporto relativo alla Svezia, paragrafo 174.

Comitato dovrebbe, di sua iniziativa, cercare informazioni su tali questioni nel corso delle sue visite di studio nei paesi.¹³¹

Il Comitato ha generosamente ritenuto che gli obblighi fossero stati totalmente o parzialmente rispettati ogni qualvolta sono state prese misure in riferimento ai suddetti paragrafi, anche nei casi in cui mancavano le informazioni relative ai mass media (per esempio sulle attività di doppiaggio, di post-sincronizzazione e di sottotitolatura da o verso la lingua regionale o minoritaria o sulla raccolta/conservazione di opere audiovisive prodotte in queste lingue). Un approccio coerente del Comitato potrebbe consistere nell'esigere che gli Stati contraenti forniscano tali informazioni come condizione preliminare per potere considerare che gli obblighi siano stati completamente rispettati.

Un motivo di preoccupazione particolare in questo senso è la crescente digitalizzazione dei mass media. Si continuano a sviluppare nuove tecniche radio-televisive. Simultaneamente, emergono tecniche di archiviazione in grado di immagazzinare opere stampate e audiovisive in formato digitale e informazioni disponibili su nuove piattaforme (Internet, reti di telefonia mobile e così via). Gli investimenti in tali tecniche richiedono una politica di finanziamento e di attuazione che riguarda anche le produzioni nelle lingue regionali o minoritarie. Finora, tuttavia, pochi elementi indicano che tali pratiche siano in preparazione.

7. Analisi di coerenza delle osservazioni contenute nei riquadri, delle conclusioni e delle raccomandazioni

In questo capitolo dello studio cercheremo di individuare alcuni temi generali che sembrano delinearsi dall'esame della prassi seguita dagli Stati al momento della ratifica delle disposizioni della Carta relative ai mass media e della prassi seguita dal Comitato di esperti per la verifica del seguito dato a tali ratifiche. Questo capitolo è pertanto rivolto agli Stati stessi e a quanti sono coinvolti nel processo di monitoraggio e nel processo decisionale del Consiglio d'Europa. Ci si augura che le autorità statali, sia degli Stati che hanno già ratificato la Carta, sia di quelli che prevedono di farlo, prendano attentamente in esame le questioni sollevate dall'analisi dei tipi di ratifica e i temi generali posti in risalto dal processo di monitoraggio.

Per quanto riguarda gli impegni ai sensi dell'Articolo 11, abbiamo condotto un'analisi mirata su come il Comitato di esperti ha trattato gli obblighi attraverso i suoi strumenti più pertinenti (riquadri e conclusioni), esaminando come questi si ritrovano riflessi nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri. Una prima osservazione generale di questa analisi ci porta ad affermare che i rapporti accordano una grande attenzione ai mass media. Riteniamo che questo rifletta l'elevata attenzione generalmente posta da tutte le Parti contraenti ai temi inerenti ai mass media nelle politiche riguardanti le lingue regionali e minoritarie.

Solo sei dei 20 rapporti studiati non comportavano un riquadro relativo ai mass media in riferimento all'Articolo 11 (la metà di questi rapporti riguardava il secondo ciclo di monitoraggio). Solo un rapporto non conteneva alcuna conclusione sui mass media. Sei rapporti (due dei quali riguardavano il secondo ciclo di monitoraggio) non formulavano alcuna raccomandazione. In generale, i rapporti accordano una grande priorità ai mass media e la frequenza delle conclusioni al riguardo dimostra che il Comitato di esperti ha la lodevole abitudine di esprimere almeno un'opinione su questo settore.

¹³¹. Potrebbe farlo, per esempio, nell'ambito di seminari di informazione organizzati negli Stati che si preparano a ratificare la Carta o stanno elaborando il loro rapporto periodico.

In una seconda fase dell'analisi, abbiamo studiato l'attenzione posta in risalto nei rapporti ai vari impegni ratificati dagli Stati contraenti. Abbiamo analizzato un gruppo di obblighi legati alla radiodiffusione (Articolo 11, commi 1.a-c) e un altro gruppo legato alle opere audiovisive (Articolo 11, comma 1.d). La nostra analisi ha inoltre preso in considerazione gli organi di stampa (Articolo 11, comma 1.e), la formazione dei giornalisti (Articolo 11, comma 1.g) e la rappresentanza all'interno delle strutture che hanno la responsabilità di garantire la libertà e il pluralismo dei media (Articolo 11, paragrafo 3). Abbiamo escluso dall'analisi l'Articolo 11, paragrafo 2, (che garantisce la libera ricezione delle trasmissioni), in quanto finora sembra non avere posto nessun problema¹³². Queste osservazioni sono state raffrontate al numero di impegni assunti e firmati dagli Stati in ciascun settore. La Tabella 1 presenta una sintesi dei risultati.

Tabella 1. Ratifiche e osservazioni del Comitato di esperti riguardanti i mass media (Articolo 11) e raccomandazioni del Comitato dei Ministri nei 20 rapporti studiati

Articolo	Numero di impegni ratificati	Riquadri / proporzione	Conclusioni /proporzione	Raccomandazioni / proporzione
Radiodiffusione (11.1.a-c)	97	30 / 0.31	22 / 0.23	12 / 0.12
Opere Audiovisive (11.1.d e f)	69	3 / 0.04	0 / 0	0 / 0
Giornali (11.1.e)	46	5 / 0.11	5 / 0.11	3 / 0.07
Formazione dei giornalisti (11.1.g)	18	2 / 0.11	1 / 0.06	0 / 0
Rappresentanza (11.3)	24	1 / 0.04	1 / 0.04	1 / 0.04
Altro		3	5	2
Totale	254	44 / 0.16	33 / 0.13	18 / 0.07

(Da notare che la proporzione rappresenta il numero di osservazioni per ciascun caso, divise per il numero di ratifiche.)

Quest'analisi mostra che nei rapporti del Comitato di esperti e nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri è posta un'attenzione preponderante alla radiodiffusione. Si osserva tale tendenza sia che si studi il numero assoluto delle osservazioni o il numero relativo, rispetto alle ratifiche in ogni categoria. Tale squilibrio permane, sia che si esaminino i riquadri, le conclusioni o le raccomandazioni del Comitato dei Ministri. Il settore degli organi di stampa, in cifre assolute, è al secondo posto delle preoccupazioni nei rapporti del Comitato di esperti.

¹³². Questo potrebbe tuttavia cambiare in futuro con l'introduzione di nuove tecniche che potrebbero cambiare le condizioni di ricezione transfrontaliera dei media.

Malgrado le numerose ratifiche, le opere audiovisive non sono quasi mai citate. Inoltre, la rappresentanza delle lingue regionali o minoritarie negli organismi responsabili della libertà dei media e l'esistenza di una formazione per i giornalisti sono questioni che occupano raramente un posto importante nei rapporti del Comitato di esperti.

Tenuto conto di quanto sappiamo sulla situazione nei vari paesi, come è descritta nei rapporti, l'accesso ai media audiovisivi nelle lingue regionali o minoritarie non sembra eccellente. Vista l'importanza relativa di questo settore (in particolare i nuovi media e quelli rivolti ai giovani), le Parti potrebbero in realtà dedicarvi maggiore attenzione in futuro. Come lo si può verificare grazie ai dati disponibili nei siti web di Mercator Media o dell'Associazione europea dei quotidiani nelle lingue minoritarie e regionali (MIDAS) (siti cui si fa riferimento più sopra nel nostro studio, si vedano le note 11 e 13 a piè di pagina), queste lingue sono persino meno presenti regolarmente nei quotidiani che nella radiodiffusione. Indipendentemente da ciò, i rapporti sembrano accordare in proporzione minore importanza alle lacune in questo campo.

Sono relativamente poco numerose le ratifiche riguardanti la rappresentanza delle lingue regionali o minoritarie negli organismi responsabili della libertà dei mass media o riguardanti la formazione dei giornalisti (24 e 18 rispettivamente). I rapporti offrono poche informazioni sul modo in cui queste attività sono organizzate negli Stati, il che ci porta a pensare che molto cammino resta ancora da percorrere in questo campo. Tuttavia, a parte qualche eccezione, i riquadri, le conclusioni o le raccomandazioni del Comitato dei Ministri non rispecchiano queste carenze. Le Parti dovrebbero dedicare maggiore attenzione alle evidenti insufficienze riscontrate in questo campo.

Due aspetti di questa disposizione possono comportare una certa confusione. Innanzitutto, il tipo di organismo regolatore descritto nella Carta stessa non corrisponde necessariamente al regime di regolazione in vigore per i mass media. Questa ambiguità, già presente nel trattato stesso, potrebbe essere chiarificata con una dichiarazione di principio che precisi i tipi di enti regolatori cui ci si riferisce. In secondo luogo, deve essere ugualmente precisato il livello di rappresentanza, o di partecipazione, delle minoranze linguistiche richiesto all'interno di questi organi. In questo caso, lo Stato dovrebbe fornire una descrizione del quadro normativo generale in vigore per i mass media. È probabile che non esista un organo unico incaricato di controllare tutti i mass media e che il pluralismo dei media sia garantito, se del caso, da varie autorità di controllo. Quando esistono più organi di controllo di questo tipo (per esempio, uno per la radio e la televisione, un altro per la stampa scritta, ecc.) suggeriamo che l'obbligo debba essere rispettato per ciascuno di questi organi. A nostro avviso, anche gli organismi di assistenza etica (consigli di etica dei media, ecc.) rientrano nella sfera d'applicazione di questo comma.

Che tipo di rappresentanza hanno i locutori delle lingue regionali o minoritarie all'interno di questi organismi? Il massimo livello di rappresentanza consisterebbe in uno o più seggi all'interno del comitato direttivo di questo organismo; ci sarebbero poi altre opzioni, quali una forma di organo consultivo presso il comitato direttivo per le questioni relative alle minoranze; una sottocommissione incaricata di esaminare tali questioni, composta da membri cooptati della minoranza linguistica; un sistema di concertazione formale con gli organi rappresentativi dei locutori di lingue minoritarie. Si dovrà trattare di una vera e propria concertazione, organizzata regolarmente e rivolta specificatamente ai locutori di lingue minoritarie.

L'analisi qualitativa dei temi citati nei riquadri, nelle conclusioni e nelle raccomandazioni riguardanti i mass media mostra che un problema frequente riguarda gli impegni legati alle strutture di radiodiffusione del settore pubblico e privato. È un problema particolarmente rilevante nel caso della ratifica tedesca (esaminato nel precedente capitolo 6), ma una certa ambiguità sembra esistere

anche in vari altri casi. I rapporti sembrano porre essenzialmente l'accento sull'esistenza di servizi di mass media nelle lingue coperte dalle disposizioni della Parte III della Carta.

Tuttavia tre conclusioni (nel primo rapporto relativo alla Danimarca e alla Spagna, nel secondo rapporto relativo alla Croazia) e una raccomandazione (secondo rapporto relativo alla Croazia) sollevano questioni legate ai mass media in riferimento all'Articolo 7, paragrafo 3 e che riguardano la promozione della reciproca comprensione e della tolleranza tra i gruppi linguistici. L'attenzione dedicata a tale dimensione essenziale della Carta ci sembra un punto positivo. Tuttavia, ci interroghiamo sull'efficacia di alcune riflessioni su questa questione fondamentale che abbiamo trovato nei riquadri, nelle conclusioni e nelle raccomandazioni, ossia nei punti posti maggiormente in evidenza nei rapporti del Comitato di esperti. Come osservato nel capitolo 6, i rapporti testimoniano in effetti che possono esistere problemi in materia anche in vari altri Stati (come indicano espressamente, per esempio, i primi rapporti relativi a Paesi Bassi, Germania, Regno Unito e Slovenia, e il secondo rapporto relativo alla Svizzera).

Per riassumere la nostra analisi della coerenza dell'esame degli obblighi assunti ai sensi dell'articolo 11 (riquadri, conclusioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri) osserviamo che il livello di attenzione rivolto a questo settore della Carta è relativamente elevato e coerente. Notiamo tuttavia uno squilibrio a favore della presenza dei mass media in generale, e in particolare della radiodiffusione. Consideriamo che gli Stati dovrebbero accordare maggiore attenzione ai nuovi media e all'esame delle produzioni audiovisive. Ci chiediamo inoltre se le osservazioni riguardanti la rappresentanza delle lingue regionali o minoritarie all'interno degli organismi responsabili della libertà dei media e la formazione dei giornalisti e di altro personale siano prese sufficientemente in considerazione in tutti i casi previsti da queste disposizioni.

Osserviamo inoltre, secondo la nostra lettura delle conclusioni e raccomandazioni, che le Parti dovrebbero accordare una maggiore attenzione ai mass media in relazione alle questioni sollevate ai sensi dell'Articolo 7, in particolare per quanto riguarda la visibilità delle lingue regionali o minoritarie nei mass media tradizionali destinati all'insieme della popolazione nazionale, e per promuovere la tolleranza tra le varie comunità linguistiche.

8. Raccomandazioni e conclusioni

La Carta contiene un numero di disposizioni che interessano i media nelle lingue minoritarie, comprese le disposizioni della Parte II, applicabili a tutte le lingue regionali o minoritarie di uno Stato (Articolo 7, commi 1.d, e e i, paragrafo 3) e una serie di disposizioni della Parte III, che si applicano solo alle lingue regionali o minoritarie tutelate ai sensi della Parte III (Articolo 12, commi 1.a, b, c e g, Articolo 14, commi a e b e, soprattutto, Articolo 11, specificatamente dedicato ai media).

L'applicazione dei vari paragrafi e commi dell'Articolo 11 è complicata da vari fattori. Innanzitutto, come esaminato nel precedente capitolo 3, le disposizioni del trattato contengono una serie di ambiguità che richiedono chiarimenti e un'interpretazione. In secondo luogo, la situazione delle lingue regionali e minoritarie a cui si applicano tali disposizioni può essere molto diversa e la loro applicazione deve tenere conto di tali differenze, pur restando coerente. In terzo luogo, come analizzato nei precedenti capitoli 3 e 4, i mass media nei paesi europei stanno subendo rapide trasformazioni, in termini di controllo – e, in particolare, il ruolo dello Stato al riguardo – di struttura, di quadro normativo e di tecnologia; in ogni caso, le disposizioni del trattato, che sono

state stese principalmente alla fine degli anni '80 devono ora applicarsi a un contesto mediatico molto diverso.

Raccomandazioni

Sulla base della nostra analisi, presentiamo alcune conclusioni che potrebbero essere utili a tutti i soggetti coinvolti nel processo di applicazione e di monitoraggio della Carta

La condizione trasversale “secondo la situazione di ciascuna lingua” (Articolo 7, paragrafo 1) è di particolare interesse nel contesto delle disposizioni riguardanti i mass media. Uno degli obiettivi della Carta è quello di preservare e di promuovere le lingue a rischio di estinzione. Rispetto a ciò, la situazione di una lingua particolarmente vulnerabile potrebbe richiedere un’azione più estesa da parte di uno Stato e non dovrebbe essere utilizzata come scusa per una minore tutela. Il Comitato di esperti si è interessato a questo aspetto in numerosi rapporti, esigendo in alcuni casi un’azione immediata. Al riguardo, attiriamo l’attenzione sugli effetti moltiplicatori dei mass media quali vettori permanenti per l’uso di una lingua, la costruzione di una comunità, la standardizzazione linguistica, una maggiore visibilità dei suoi locutori e anche un’offerta di posti di lavoro legati alle lingue.

Per quanto riguarda i termini “stazione radiofonica” e “canale televisivo”, la questione chiave è la parità di accesso per tutti i locutori, prevista dalla disposizione della Carta. Tecnicamente, un requisito minimo sarebbe che il servizio in questione sia garantito a tutti i locutori della lingua, vuoi mediante un’unica stazione o varie stazioni che formano una “stazione” o mediante un “canale” in un’emittente di radiodiffusione che, in termini di accesso, sia pari ai servizi forniti nella lingua maggioritaria. Un altro aspetto dei termini “stazione” o “canale” riguarda la quantità e la qualità delle trasmissioni offerte. Per quanto riguarda le esigenze in materia di contenuto, almeno le attualità, le informazioni e i contenuti culturali dovrebbero avere un ruolo importante nella programmazione. Idealmente, la stazione o il canale dovrebbe offrire un servizio completo che copra tutti i formati di programmi disponibili nella lingua maggioritaria. Dovrebbe inoltre avere una qualità tale da garantire l’attrattiva rispetto all’offerta delle concorrenti in altre lingue. Per quanto riguarda la quantità, attiriamo l’attenzione sulla creazione continua di nuovi servizi radiotelevisivi per un pubblico ben mirato nelle lingue maggioritarie (canali televisivi per i giovani e stazioni radio e canali televisivi per bambini, ecc.) destinati a soddisfare un’audience particolare. In questo contesto, è particolarmente importante che i servizi nelle lingue minoritarie siano studiati in modo da consentire l’accesso a programmi che svolgano tali funzioni in queste lingue, in particolare con trasmissioni per i bambini e i giovani.

Per quanto riguarda il termine “programmi”, la questione essenziale è rispondere ai bisogni fondamentali di una lingua. Un parametro di riferimento in materia potrebbe essere di specificare che i « programmi » devono comprendere una parte dei seguenti elementi: notizie, informazioni ed espressione culturale. Un altro aspetto dei « programmi » riguarda la frequenza e la durata delle trasmissioni. Un parametro di riferimento potrebbe essere la regolarità e la prevedibilità delle trasmissioni con una frequenza almeno settimanale, ma preferibilmente giornaliera. La durata del programma potrà essere ritenuta sufficiente o meno, a seconda della sua natura e della sua frequenza. Al riguardo, il parametro di riferimento per la radio e la televisione potrebbe specificare come norma minima un telegiornale o un giornale radio quotidiano della stessa natura di quello dedicato alla popolazione della lingua maggioritaria. Un terzo requisito riguarda gli orari di diffusione dei programmi, e si potrebbero utilizzare varie strategie per servire al meglio il pubblico

di lingua regionale o minoritaria. In ogni caso, sarebbero auspicabili trasmissioni negli orari di massimo ascolto, o non distanti da tali orari e negli orari normali.

Un “organo di stampa” ai sensi dell’Articolo 11, comma *e.i* designa un prodotto stampato pubblicato frequentemente e regolarmente, in grado di coprire l’attualità della società cui è destinato tale organo di stampa. Il parametro di riferimento in questo senso potrebbe basarsi sugli obblighi del MIDAS (sito citato nella nota 11 di cui sopra), che esige dai suoi membri una periodicità di almeno tre numeri alla settimana. Una periodicità inferiore dovrebbe essere motivata. Un requisito qualitativo sarebbe la capacità di trattare l’attualità e di analizzarla. È improbabile che una pubblicazione che esce meno di una volta alla settimana possa soddisfare questa esigenza. Una pubblicazione incentrata sulla promozione di spettacoli o di turismo, è incoerente con la nozione di « organo di stampa » - che dovrebbe fornire alla popolazione di quest’area contenuti volti a rafforzarne la capacità di partecipazione alla vita della società e alla vita pubblica. L’Articolo 11, sottocomma 1.f.ii esige che gli Stati contraenti estendano le misure di assistenza finanziaria anche alle « produzioni audiovisive » nelle lingue regionali o minoritarie. Secondo la nostra interpretazione, questo obbligo si applica anche alle versioni elettroniche dei giornali su Internet.

Per quanto riguarda l’espressione “nelle lingue regionali o minoritarie”, tutti gli obblighi ai sensi dell’Articolo 11, paragrafo 1, si riferiscono alle misure che promuovono l’accesso al contenuto mediatico nella lingua regionale o minoritaria. In alcuni casi, già citati per quanto riguarda questa disposizione, le autorità fanno riferimento a certi programmi di supporto per i servizi proposti principalmente nella lingua maggioritaria, con programmi presentati nella lingua maggioritaria, ma che riguardano la(e) lingua(e) minoritaria(e). In altri casi, le autorità fanno riferimento a organi di stampa o a stazioni radio bilingui o che talvolta utilizzano principalmente la lingua maggioritaria. Rispetto al nostro ragionamento esposto nel capitolo 3 di questo rapporto (l’importanza della completezza istituzionale della lingua), teniamo a sottolineare i rischi delle tendenze suggerite da questi esempi. Riteniamo che l’esigenza del termine « nelle lingue regionali o minoritarie » usato (con alcune varianti) nei paragrafi dell’Articolo 11, paragrafo 1, dovrebbe prevenire qualsiasi « inflazione » e le prassi in questo campo dovrebbero essere rigorosamente controllate. I contenuti dei media che trattano e parlano della lingua, piuttosto che utilizzarla, occupano anch’essi un posto in questo contesto, ma questa funzione riguarda l’Articolo 7 (in particolare l’Articolo 7, paragrafo 3) e le pratiche al riguardo dovrebbero essere esaminate in riferimento a tale articolo.

Per quanto riguarda il termine “produzione audiovisiva”, tenuto conto dei recenti sviluppi dei media, questo concetto dovrebbe essere interpretato in senso lato. Comprenderebbe quindi non solo le produzioni radiotelevisive, nonché film, video e DVD, ecc, ma anche le produzioni multimediali di vario tipo, i servizi Internet, qualsiasi trasformazione dei media tradizionali audiovisivi o su carta stampata, proposte in forme identiche o simili su nuove piattaforme, compresa la tecnologia di telefonia mobile, quando usate per funzioni simili a quelle dei media.

Per quanto concerne il termine “costi supplementari” dei mass media di cui all’Articolo 11, sottocomma 1.f.i, consideriamo che, ai sensi di questa disposizione, i media in lingua regionale o minoritaria debbano essere trattati equamente e generosamente nel quadro di ogni dispositivo di finanziamento destinato ad accordare sovvenzioni ai mass media. Un’attenzione particolare dovrebbe essere dedicata ai bisogni dei media minoritari perchè possano essere competitivi, in termini di qualità, rispetto ai media tradizionali.

Per quanto riguarda il termine “giornalisti e altro personale” ai sensi dell’Articolo 11, comma 1.g, la questione di come definire i « giornalisti » e che tipi di attività siano coperti dal termine « altro personale » ha finora trovato risposte soltanto in rari casi nelle valutazioni del Comitato di esperti. Nella maggior parte degli Stati, la formazione regolare dei giornalisti nelle lingue regionali o minoritarie non esiste o è molto limitata. Secondo lo spirito della Carta, interpretiamo questo obbligo nel senso che la formazione dei giornalisti nelle lingue minoritarie debba essere proposta allo stesso modo e nella stessa misura di quella riservata alla maggioranza. Inoltre, possono essere fornite altre formazioni professionali complementari, per mantenere le qualifiche professionali e linguistiche. L’espressione « altro personale » include il personale che costituisce l’insieme dell’ambito lavorativo dei giornalisti. La creazione di un ambito lavorativo che abbia una solida padronanza della lingua regionale o minoritaria è importante per numerose ragioni: anzitutto, per garantire in tutte le fasi del processo di produzione di un mass media una comprensione comune delle questioni legate alla lingua e alla cultura e, in secondo luogo, per garantire che vi siano posti di lavoro nel settore mediatico in cui la lingua minoritaria occupa un posto preponderante.

Per quanto riguarda la frase “[a] garantire la libertà di ricevere direttamente delle trasmissioni radiofoniche e televisive dei paesi vicini” che figura all’Articolo 11, paragrafo 2, gli ostacoli nella trasmissione e ricezione dei mass media possono essere di vario tipo. Possono essere dovuti a problemi tecnici o giuridici. In considerazione del fatto che la Relazione esplicativa insiste fortemente sul rafforzamento, in ogni caso, della radiodiffusione transfrontaliera (Articolo 7, comma 1.i; Articolo 14), occorre esaminare attentamente se si debbano rimuovere gli ostacoli alla trasmissione e alla ricezione dei mass media o accettare di mantenerli per una ragione o un’altra (per esempio, digitalizzazione delle trasmissioni). Gli Stati Parti contraenti dovrebbero adoperarsi attivamente per eliminare tali ostacoli.

Gli Articoli 12 e 14 sono stati finora applicati in modo piuttosto sporadico e confuso per le questioni relative ai media, e riteniamo che una ragione evidente sia dovuta al fatto che i rapporti periodici rendono poco conto della situazione concreta nel paese. Sugeriamo che gli Stati impegnati nell’applicazione della Carta vigilino affinché le misure riguardanti i media siano anche citate con riferimento a questi paragrafi. Gli sviluppi nel campo dei media riguardano anche le questioni relative alle attività e alle strutture culturali e agli scambi transfrontalieri. Una preoccupazione particolare in merito è legata alla crescente digitalizzazione delle tecnologie utilizzate nel settore dei media, il che non mancherà di avere un’influenza sugli obblighi derivanti da questi due articoli.

Conclusioni

Abbiamo osservato che le disposizioni dell’Articolo 11 sono state generalmente interpretate in modo coerente e uniforme. Le eventuali contraddizioni riscontrate sono state involontarie o sono perfettamente comprensibili e dovute al fatto che il trattato è relativamente recente; spesso infatti si nota che il modo di interpretare un trattato varia nel corso del tempo, in quanto l’esperienza acquisita nell’applicazione delle sue disposizioni fornisce nuove prospettive e, di conseguenza, nuove interpretazioni. In molti casi, le ambiguità delle disposizioni dell’Articolo 11 sono state ampiamente chiarite dal Comitato di esperti.

Abbiamo notato che il Comitato di esperti ha cercato di evitare di essere troppo direttivo per quanto riguarda l’applicazione delle disposizioni dell’Articolo 11. Mentre, per esempio, ha fornito esempi concreti, derivanti dalla sua pratica, di azioni che potrebbero essere considerate “incentivo” o

“facilitazione”, non ha cercato di specificare in modo prescrittivo in cosa dovrebbero consistere tali misure. Questo approccio ci pare perfettamente valido. Sarebbe inappropriato e forse impossibile indicare con precisione un elenco di misure da adottare, viste le notevoli differenze esistenti tra le varie lingue regionali o minoritarie a cui la Carta si applica. Man mano che si estenderà l’esperienza relativa alla Carta, e aumenteranno i rapporti del Comitato di esperti, diventerà più chiara l’applicazione delle disposizioni della Carta a circostanze particolari. Un indice analitico, contenente tutti i commenti del Comitato di esperti relativi a ogni singolo paragrafo e capoverso si rivelerebbe utile per il lavoro del Comitato di esperti e potrebbe aiutare le autorità e i locutori delle lingue minoritarie a comprendere l’approccio del Comitato di esperti per ogni disposizione della Carta.

9. Un elenco per la verifica dell’applicazione delle disposizioni della Carta relative ai mass media

Articolo 7

Quattro capoversi specifici dell’Articolo 7 sono stati ritenuti particolarmente pertinenti nel campo dei mass media: si tratta dei commi 1.d, 1.e, 1.i, e il paragrafo 3.

- Osserviamo che il Comitato di esperti considera che la Parte II della Carta contiene delle disposizioni che, prese separatamente, sono anche applicabili alle lingue coperte dalle disposizioni più dettagliate nella Parte III. Questo punto è molto importante, in quanto i casi che illustrano le questioni trattate nella Parte II, ma riguardanti le lingue che dipendono dalla Parte III, evidenziano temi più generali, che molto spesso non potrebbero essere trattati nell’ambito di un articolo specifico della Parte III.
- È necessaria un’applicazione sistematica dell’Articolo 7, per verificare le carenze generali in materia di presenza e attività dei mass media, sia per le lingue valutate nella Parte II, sia per quelle valutate nella Parte III della Carta.
- Si nota una sovrapposizione tra le disposizioni della Parte II della Carta – in particolare l’Articolo 7 – e le disposizioni della Parte III della Carta – in particolare l’Articolo 11, l’Articolo 12, commi 1.a, b, c e g, e Articolo 14, commi a e b. Questa coincidenza tra le disposizioni è estremamente importante in quanto garantisce l’applicabilità della Carta alle nuove caratteristiche del panorama mediatico. Raccomandiamo al Comitato di esperti di applicare norme analoghe a quelle stabilite per i media tradizionali al momento di valutare i nuovi media, per esempio, ai sensi dell’Articolo 12.¹³³

133. Per un esame dettagliato di questo tema, vedere Tom Moring, 2006, *Access of National Minorities to the Media: New Challenges*. Rapporto preparato per il Comitato di esperti su temi relativi alla tutela delle minoranze nazionali. DH-MIN(2006)015, Strasburgo, 20 Novembre 2006.
www.ivir.nl/publications/mcgonagle/Access_natmin_to_media_eng.pdf.

Articolo 11

Sottocomma 1.a.i

- La stazione radiofonica o il canale televisivo sono pubblici o privati? (se privati, vedere comma 1.b o 1.c)
- La stazione radiofonica o il canale televisivo sono stati creati specificamente per proporre trasmissioni in lingua minoritaria (anche se in realtà trasmettono anche nella lingua ufficiale/maggioritaria)? Riteniamo che, se le trasmissioni non sono esclusivamente nella lingua minoritaria, occorra dimostrare che la stazione/il canale siano stati creati per facilitare tali trasmissioni – poiché la ragion d’essere della stazione o del canale è di estendere l’offerta di trasmissioni nella lingua minoritaria.
- Quante ore di trasmissione nella lingua minoritaria sono proposte ogni giorno? Sugeriamo di definire un minimo quotidiano – magari una o due ore per le trasmissioni televisive e sei o otto ore per quelle radiofoniche.
- Se la stazione o il canale trasmettono anche nella lingua ufficiale/maggioritaria, quante ore sono trasmesse in quella lingua? Riteniamo che in tali situazioni, la questione più importante sia la presenza di trasmissioni nella lingua minoritaria nelle ore di maggiore ascolto (si veda il punto seguente).
- A quali ore del giorno sono trasmessi i programmi radio-televisivi? Quante trasmissioni sono diffuse in “prime time”? Sugeriamo che, come minimo, debbano essere diffuse alcune trasmissioni in lingua minoritaria nelle ore di maggiore ascolto e che, idealmente, solo le trasmissioni in lingua minoritaria debbano essere trasmesse in tali fasce orarie.
- Per quanto riguarda il contenuto dei programmi, quante ridiffusioni sono utilizzate? Quali sono i tipi di trasmissione? Qual è il grado di varietà delle trasmissioni? Riteniamo che, pur essendo possibili le ridiffusioni di alcuni programmi, deve sempre esserci un flusso costante di nuovi materiali che devono costituire la proporzione più importante della produzione diffusa alle ore di maggiore ascolto. Per quanto riguarda i tipi di trasmissione, dovrebbe esserci una ragionevole varietà, ma la produzione deve in ogni caso includere notiziari di informazione e trasmissioni di attualità relative a questioni locali, regionali, nazionali e internazionali, programmi per bambini e giovani e programmi culturali, su tematiche connesse con la lingua regionale o minoritaria.
- Come è finanziata la stazione (o il canale)? Sugeriamo che le uniche linee guida in materia siano la funzionalità e l’efficacia– ci si deve chiedere: i livelli di finanziamento sono sufficienti per realizzare tutti gli altri obiettivi indicati precedentemente?
- Quando la stazione radio/il canale televisivo è un servizio digitale, esiste un’offerta adeguata in sistema analogico? Riteniamo che l’offerta digitale da sola sia insoddisfacente negli Stati che mantengono un sistema misto di trasmissione analogica e digitale per le ragioni già esposte dal Comitato di esperti, che riguardano l’accessibilità dei servizi digitali. Finchè i servizi digitali in uno Stato non sono globalmente accessibili gratuitamente, o almeno a basso costo, gli obblighi ai sensi di questo comma possono essere soddisfatti solo con riferimento alla radiodiffusione non digitale.

Sottocommi 1.a.ii, iii

Molte delle considerazioni espresse in merito al sottocomma 1.a.i sono pertinenti anche per questi due sottocommi. Nel determinare se sono state adottate delle “disposizioni appropriate”, e se gli Stati hanno “incoraggiato e facilitato” tali disposizioni, devono essere presi in considerazione i punti seguenti:

- Se lo Stato ha scelto il sottocomma 1.a.ii, quali misure ha preso per la creazione di una stazione radiofonica/un canale televisivo? Riteniamo che queste misure debbano essere di natura giuridica – per esempio un emendamento della legislazione sulla radiodiffusione – oppure, ove necessario, di tipo amministrativo – per esempio la concessione di una licenza per un servizio – e finanziario – per esempio chiari impegni relativi ad un livello ragionevole ed efficace di sovvenzioni pubbliche.
- Quante ore di trasmissione in lingua minoritaria sono diffuse quotidianamente o settimanalmente? Sugeriremmo di fissare un minimo settimanale – eventualmente una o due ore per la televisione e sei-otto ore per la radio, e di riferirsi alle ore settimanali, e non quotidiane, come per il sottocomma 1.a.i.
- Con quale regolarità vengono trasmessi i programmi nella lingua minoritaria? Riteniamo che tali trasmissioni dovrebbero essere idealmente diffuse più o meno alla stessa ora e in modo regolare e prevedibile – per esempio, due ore ogni giovedì, entro una determinata fascia oraria.
- A che ora del giorno vengono trasmessi i programmi radio-televisivi? Quanti sono trasmessi in ‘prime time’? Riteniamo che, come minimo, certe trasmissioni in lingua minoritaria debbano essere diffuse negli orari di maggiore ascolto.
- Per quanto riguarda il contenuto dei programmi, quante sono le ridiffusioni? Quali sono i tipi di trasmissione? Qual è il grado di varietà delle trasmissioni? Riteniamo che, pur essendo possibili le ridiffusioni di alcuni programmi, deve sempre esserci un flusso costante di nuovi materiali che devono costituire la proporzione più importante della produzione diffusa alle ore di maggiore ascolto. Per quanto riguarda i tipi di trasmissione, dovrebbe esserci una ragionevole varietà, ma la produzione deve in ogni caso includere notiziari di informazione e trasmissioni di attualità relative a questioni locali, regionali, nazionali ed internazionali, programmi per bambini e giovani e programmi culturali, su tematiche connesse con la lingua regionale o minoritaria.
- Come viene finanziata la stazione/canale? Sugeriamo che la funzionalità e l’efficacia debbano essere le sole linee guida in materia; ci si deve chiedere: i livelli di finanziamento sono sufficienti per realizzare tutti gli altri obiettivi enunciati qui sopra? Inoltre, gli Stati devono potere indicare un quadro di finanziamento specifico per le trasmissioni in lingua minoritaria o dimostrare che nell’ambito generale del finanziamento della radiodiffusione pubblica esistono disposizioni speciali per la produzione in lingua minoritaria.
- Quando la stazione radio/il canale televisivo è un servizio digitale, esiste un’offerta adeguata in sistema analogico? Riteniamo che l’offerta digitale da sola sia insoddisfacente negli Stati

che mantengono un sistema misto di trasmissione analogica e digitale per le ragioni già esposte dal Comitato di esperti, che riguardano l'accessibilità dei servizi digitali. Finché i servizi digitali in uno Stato non sono globalmente accessibili gratuitamente, o almeno a basso costo, gli obblighi ai sensi di questo comma possono essere soddisfatti solo con riferimento alla radiodiffusione non digitale.

Commi 1.b e c

Come già indicato, questi commi si applicano solo in relazione alle emittenti private. Anche se tali emittenti sono regolamentate e hanno un obbligo di servizio pubblico, o ricevono notevoli finanziamenti pubblici, devono essere esaminate ai sensi dei commi 1.b o c, e non del comma 1.a.

A parte ciò, molte delle osservazioni riguardanti il numero di ore, la regolarità e la prevedibilità delle trasmissioni, la presenza di trasmissioni negli orari di maggiore ascolto, la varietà dei contenuti, le misure di sostegno finanziario e la questione delle trasmissioni digitali sono ugualmente pertinenti per questo punto.

Proporremo che le Parti contraenti, nell'ambito dell'applicazione della Carta e, se possibile, della preparazione della ratifica, consultino il Segretariato della Carta e il Comitato di esperti per ottenere delle informazioni sull'interpretazione dei commi 1.b e c.

Comma 1.d

I punti fondamentali di questo comma sono le misure speciali adottate dallo Stato.

Comma 1.e

Le questioni principali di questo comma riguardano l'esame di ciò che costituisce un organo di stampa in lingua minoritaria e sono importanti le considerazioni seguenti:

- Quale è la periodicità della pubblicazione? Ci sembra difficile che una pubblicazione bimensile possa assolvere la funzione di rendere conto degli eventi di attualità. Anche se questa bassa periodicità può essere accettata in alcuni casi eccezionali, per la maggior parte delle lingue minoritarie sarebbe necessaria una pubblicazione settimanale. Quando la minoranza linguistica è relativamente numerosa, come nel Galles (580.000), per esempio, per soddisfare questa esigenza di periodicità può essere necessario un quotidiano (pubblicato tra quattro e sette volte alla settimana).
- Quali sono la dimensione e il contenuto della pubblicazione? Presenta informazioni locali, regionali, nazionali e internazionali e propone un commento su queste informazioni, e, più generalmente, affronta le questioni di attualità? Consideriamo che le dimensioni di un «organo di stampa» debbano essere sufficienti per consentire una presentazione relativamente approfondita dell'attualità locale, regionale, nazionale e anche internazionale, ed è difficilmente concepibile che tale pubblicazione possa comportare meno di una dozzina di pagine, per esempio. Inoltre, dovrà contenere articoli di opinione e proporre informazioni sulla cultura, lo sport, la musica, la letteratura, ecc. L'attualità dovrà tuttavia occupare un posto centrale.

- La pubblicazione contiene informazioni in lingue diverse dalla lingua regionale o minoritaria, per esempio nella lingua ufficiale/maggioritaria? Secondo noi, è possibile ipotizzare una piccola parte dei contenuti in una lingua non minoritaria, ma la lingua minoritaria deve essere predominante; in caso contrario – diciamo al di sotto del 60% - è possibile che sia soddisfatto il comma 1.e.ii, ma non il comma 1.e.i.
- Per quanto riguarda il comma 1.e.ii, quali sono la periodicità e la regolarità degli articoli in lingua minoritaria? Di quale lunghezza sono questi articoli e quale è la gamma di temi trattati? Consideriamo che gli articoli in lingua minoritaria debbano essere pubblicati frequentemente (almeno una volta alla settimana) e regolarmente (negli stessi giorni della settimana), in un punto chiaramente identificabile, anch'esso regolare, all'interno della pubblicazione stessa. Gli articoli dovranno vertere su temi diversi, senza limitarsi alle questioni relative alla cultura della lingua minoritaria o alle informazioni e ai « pettegolezzi » locali. Dovranno essere sufficientemente lunghi per proporre un contenuto serio (magari un minimo di 800 – 1000 parole).
- Quali sono le misure di finanziamento speciali volte a sostenere gli organi di stampa e gli articoli in lingua minoritaria? Consideriamo che debba esistere un regime di finanziamento speciale o che sia prevista una categoria speciale di finanziamento nell'ambito di un programma più generale di sostegno alla stampa.
- Lo Stato ha una politica di annunci pubblicitari nelle pubblicazioni in lingua minoritaria o di sostegno alle pubblicazioni in cui vengono regolarmente pubblicati articoli in questa lingua?

Comma 1.f

Non si trova nessuna linea guida specifica relativa a questo comma, ma suggeriamo di risolvere con maggiore precisione la difficile questione della definizione dei « costi supplementari » dei media che utilizzano le lingue minoritarie. Raccomandiamo inoltre che gli Stati non siano autorizzati a invocare le misure citate con riferimento agli altri paragrafi e commi della Carta per giustificare il rispetto del comma 1.f; tale « doppio conteggio » dovrebbe essere scoraggiato e le misure citate per il rispetto di questo comma dovrebbero essere diverse dalle misure finanziarie adottate per soddisfare altri obblighi.

Comma 1.g

Il problema principale per questo comma sembra essere l'esistenza di corsi specificatamente dedicati alla formazione di giornalisti di lingua minoritaria (e altro personale), per aiutarli nel loro lavoro svolto presso mass media di lingua minoritaria. L'esistenza di corsi generali di formazione al giornalismo aperti ai locutori di lingue minoritarie non basta. Analogamente, i corsi di formazione rivolti a locutori di lingue minoritarie, ma che non comprendono formazioni di giornalismo, sono ugualmente considerati insufficienti.

- Quali sono i corsi e i metodi di formazione esistenti, specificatamente destinati alla formazione di giornalisti di lingua minoritaria?

Paragrafo 2

Questa disposizione non ha sollevato problemi particolari, ma la Relazione esplicativa nota che per ritenerla rispettata non basta dimostrare l'assenza di ostacoli alla radiodiffusione transfrontaliera, ma che si potrebbe richiedere che vengano adottate misure positive per agevolare tale radiodiffusione. Notiamo anche che la digitalizzazione della radiodiffusione può creare nuove sfide in questo campo, per esempio per quanto riguarda i diritti di riproduzione e l'introduzione di programmi digitali codificati.

- Vi sono ostacoli alla radiodiffusione transfrontaliera?
- Lo Stato adotta misure come l'installazione di trasmettitori o la soluzione di problemi di copyright per agevolare tale radiodiffusione?

Paragrafo 3

Nel caso di questo paragrafo, lo Stato dovrebbe fornire una descrizione del quadro normativo generale esistente per i mass media. È probabile che non esista un unico organismo incaricato di controllare tutti i media e che il pluralismo dei media – a nostro avviso, l'aspetto principale in questo caso – sia garantito, eventualmente, da una serie di enti regolatori, a seconda del tipo di media interessato.

- Laddove vi sia più di un organismo regolatore di questo tipo, per esempio, uno per la radio e la televisione, un altro per la stampa, e così via, suggeriamo che l'obbligo debba essere soddisfatto per ciascuno di tali organismi.
- Riteniamo che gli organismi di consulenza e assistenza etica (consigli etici dei media e così via) debbano essere esaminati nel quadro di questo comma.
- Che tipo di rappresentanza hanno i locutori di lingue minoritarie in tali organismi? A nostro avviso, vi sono varie possibilità e il livello di rappresentanza idoneo non può essere indipendente dalla dimensione della minoranza linguistica. Il livello di rappresentanza più elevato consisterebbe in un seggio, o più seggi, nel comitato direttivo di tale organismo; ci sarebbero poi altre opzioni, quali un organo consultivo presso il comitato direttivo per le questioni relative alle minoranze, una sottocommissione incaricata di esaminare tali questioni, composta da membri cooptati della minoranza linguistica, o un sistema di concertazione formale con organismi che rappresentano i locutori di lingue minoritarie. Si deve trattare di una concertazione reale e specifica che in ogni caso andrebbe oltre le semplici concertazioni pubbliche, anche quelle specificatamente rivolte ai locutori di lingue minoritarie o gli studi di mercato e i sondaggi presso i locutori di lingue minoritarie o le procedure formali di ricorso aperte al pubblico in generale, ma che possono essere utilizzate anche dai locutori delle lingue minoritarie. Dovrebbe essere una vera e propria concertazione, organizzata in modo regolare e rivolta in modo specifico ai locutori delle lingue minoritarie.

Articolo 12

Sono state individuate quattro disposizioni specifiche dell'Articolo 12 che interessano particolarmente il settore dei mass media: i commi 12.1.a, 1.b, 1.c, e g.

Comma 1.a

Ai sensi di questo comma, lo Stato dovrebbe incoraggiare l'espressione e le iniziative proprie delle lingue regionali o minoritarie e favorire i vari mezzi di accesso alle opere prodotte in queste lingue. Si tratta di una disposizione generale e riteniamo che come tale si applichi ai mass media che non rientrano espressamente negli obblighi dell'Articolo 11.

Comma 1.b

Lo Stato si impegna a favorire i vari mezzi di accesso in altre lingue alle opere prodotte in lingue regionali o minoritarie, promuovendo e sviluppando le attività di traduzione, doppiaggio, post-sincronizzazione e l'uso di sottotitoli. Anche per il monitoraggio di questo articolo si dovrà tenere conto dell'evoluzione delle tecniche che consentono soluzioni bilingui sulle nuove piattaforme mediatiche. Tale evoluzione richiede un'attenzione continua da parte del Comitato di esperti.

Comma 1.c

Lo Stato si impegna a favorire l'accesso nelle lingue regionali o minoritarie alle opere prodotte in altre lingue, promuovendo e sviluppando le attività di traduzione, doppiaggio, post-sincronizzazione e l'uso di sottotitoli. Si tratta di un impegno simmetrico o complementare a quello del comma precedente, per cui vale lo stesso commento.

Comma 1.g

Lo Stato si impegna ai sensi di questo comma a incoraggiare e/o facilitare la creazione di uno o più organismi incaricati di raccogliere, archiviare e presentare al pubblico opere prodotte nelle lingue regionali o minoritarie. L'impegno è ampio e può coprire l'intero settore dei media. Riteniamo importante che esistano prassi per garantire tali attività allo stesso livello della lingua nazionale o ufficiale. Inoltre, una priorità particolare dovrebbe essere accordata alla raccolta e alla conservazione della documentazione (comprese le opere audiovisive) sulle lingue minacciate di estinzione.

Articolo 14

Comma a

Ai sensi di questo comma, lo Stato si impegna ad applicare gli accordi bilaterali e multilaterali esistenti che lo legano agli Stati dove la stessa lingua è utilizzata in forma identica o simile o, se necessario, a cercare di concludere tali accordi, in modo da favorire i contatti tra i locutori della stessa lingua nel settore (tra gli altri) della cultura e dell'informazione. Per quanto la maggior parte degli Stati che hanno ratificato la Carta abbiano incluso questo articolo nella loro ratifica, nei

rapporti figurano per il momento poche indicazioni sul modo in cui i media sono stati esaminati sotto questo punto di vista. Le nuove evoluzioni tecnologiche, come la digitalizzazione delle trasmissioni radiotelevisive, potrebbero, in un prossimo futuro, mettere seriamente a rischio gli scambi transfrontalieri.

Comma b

Ai sensi di questo comma, lo Stato si impegna a facilitare e/o promuovere la cooperazione transfrontaliera, in particolare tra enti regionali o locali nel cui territorio è parlata la stessa lingua in modo identico o simile. Pur citando esplicitamente gli enti regionali o locali, questo paragrafo riguarda chiaramente anche i media e rispecchia la stessa preoccupazione del paragrafo precedente. Inoltre, nella pratica, il Comitato di esperti ha applicato questo paragrafo ai media, in particolare per quanto riguarda lo scambio transfrontaliero di programmi di radiodiffusione. Di conseguenza ribadiamo il nostro commento relativo al paragrafo 14.a.

Allegato 1. Tabella delle ratifiche

Disposizioni sui media ratificate dagli Stati che sono state esaminate in un ciclo di monitoraggio (per lingua ratificata per la Parte III)																				
Stato	Articolo 11													Articolo 12				Articolo 14		Tot.
	p 1											p 2	p 3	p 1				a	b	
	a			b		c		d	e		f		g			a	b	c	g	
	i	ii	iii	i	ii	i	ii		i	ii	i	ii								
Austria Burgenland/Croato del Burgenland				1		1		1	1		1			1		1				1
Austria/ Sloveno/Carinzia				1		1		1	1		1			1		1				1
Austria/Ungherese/Burg				1		1		1	1		1			1		1				1
Croazia ^a			7					7		7				7	7	7		7	7	7
Danimarca/Tedesco				1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Finlandia/Sami			1	1			1	1	1			1		1	1	1	1	1	1	1
Finlandia/Svedese			1	1			1	1	1			1		1	1	1	1	1	1	1
Germania//Danese				1		1	1		1		1			1			1	1	1	1
Germania//Sorabo superiore				1		1	1	1			1			1		1	1	1	1	
Germania//Sorabo inferiore				1		1	1	1					1		1	1	1	1		
Germania//Frisone settentrionale				1		1	1		1		1			1		1	1	1	1	
Germania//Frisone del Sater				1		1	1		1		1			1		1	1	1	1	
Germania//Romani/Hesse				1		1	1	1	1		1	1	1		1			1	1	
Germania//Basso tedesco /Brema				1		1	1		1		1	1	1		1	1	1	1		
Germania//Basso tedesco/Amburgo				1		1	1		1		1	1	1		1			1		
Germania//Basso tedesco /Mecklenburg				1		1	1		1		1			1		1	1	1		
Germania//Basso tedesco/Bassa Sassonia				1		1	1		1		1			1		1	1	1	1	1
Germania//Basso				1		1	1		1		1			1		1	1	1	1	

Retro di copertina:

Questo volume contiene una selezione di documenti basati sulle presentazioni fatte in occasione della conferenza internazionale intitolata “La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie: risultati e sfide”, co-organizzata dal Consiglio d’Europa, dal Governo spagnolo, dal Governo dei Paesi Baschi e dall’Università dei Paesi Baschi, che si è svolta a Bilbao (Spagna) il 20 e 21 aprile 2009.

Il presente studio esamina le prospettive future della Carta, sulla base delle esperienze maturate nel suo primo decennio di esistenza. È evidente che spetta ai governi la responsabilità fondamentale di prepararne la ratifica e di applicarla: questo punto è illustrato attraverso l’analisi di studi di casi relativi ad alcuni Stati firmatari della Carta. Tuttavia, gli enti regionali e locali svolgono anch’essi un ruolo di grande rilievo nell’applicazione della Carta, poiché sono quotidianamente confrontati con questioni relative all’uso e alla tutela delle lingue minoritarie.