



Assemblée parlementaire
Parliamentary Assembly

Assemblea parlamentare

Applicazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie

Doc. 8879

18 ottobre 2000

Comunicazione

del Segretario generale del Consiglio d'Europa

Introduzione

Ai sensi dell'Articolo 16.5 della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, il Segretario generale è tenuto a presentare un rapporto biennale all'Assemblea parlamentare sull'applicazione della Carta. Il presente documento costituisce il primo di tali rapporti.

La Carta è entrata in vigore il 1° marzo 1998. Le sue disposizioni non specificano la data alla quale il Segretario generale avrebbe dovuto presentare il suo primo rapporto davanti all'Assemblea. Da un lato, è stato ritenuto saggio attendere di disporre di un'esperienza sufficiente riguardo al monitoraggio della sua applicazione, prima di dare informazioni concrete. Dall'altro lato, in considerazione del fatto che l'Assemblea ha il diritto di essere tenuta informata delle evoluzioni riguardanti questa importante Convenzione, non è parso giustificabile rinviare la presentazione di questo primo rapporto oltre la fine del 2000.

Pertanto, visto lo stato di avanzamento della procedura ufficiale di esame dell'applicazione della Carta per il primo gruppo di Stati contraenti (si veda qui appresso), la presente comunicazione non può che costituire un rapporto interinale.

Stato delle firme e ratifiche

Alla data del 10 settembre 2000, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie era stata firmata da 23 stati^{1[1]}, 10 dei quali l'avevano ratificata^{2[2]}. Una tabella delle firme e delle ratifiche è riportata nell'Allegato I al presente rapporto.

1[1] Austria, Croazia, Cipro, Danimarca, "ex Repubblica jugoslava di Macedonia", Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina e Ungheria.

2[2] Croazia, Danimarca, Finlandia, Germania, Liechtenstein, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia, Svizzera e Ungheria.

Se consideriamo che la Carta è stata aperta alla firma nel novembre 1992, non posso che essere deluso nel constatare la lentezza delle ratifiche.

Riconosco, tuttavia, che il processo di ratifica di questo strumento può dare luogo a difficili trattative politiche e a decisioni complesse. La Carta non si limita infatti a fornire un quadro per l'elaborazione delle legislazioni e delle politiche nazionali, ma enuncia, nella Parte III, una serie importante di disposizioni specifiche tra le quali viene richiesto alle Parti di determinare le loro opzioni "a seconda della situazione di ciascuna lingua". In realtà, le Parti non sono unicamente tenute a specificare le loro lingue regionali o minoritarie che dovranno godere di una tutela ai sensi della Parte III, ma devono anche scegliere di applicare, per ciascuna di tali lingue, un minimo di 35 disposizioni, scelte tra un insieme di 68 paragrafi. Inoltre, visto che le misure scelte dovranno essere adattate alla situazione di ciascuna lingua, può rivelarsi necessario adottare per una stessa lingua delle disposizioni diverse, a seconda delle regioni di uno Stato, poiché il numero e la proporzione dei locutori di tale lingua può variare da una regione all'altra.

Nel riconoscere tale complessità, mi preme tuttavia incoraggiare gli Stati membri ad adoperarsi per accelerare le ratifiche.

Per alcuni dei nuovi Stati membri, l'Assemblea parlamentare, nell'esprimere il proprio parere favorevole sulla loro adesione al Consiglio d'Europa, aveva menzionato esplicitamente la ratifica della Carta tra gli impegni che erano tenuti a sottoscrivere. È del resto evidente che anche i vecchi Stati membri hanno molto da guadagnare assumendo il deciso impegno di rispettare tali norme europee, poiché si tratta di misure che contribuiscono a conferire maggiore forza e credibilità alle loro politiche e pratiche nazionali. Incoraggio pertanto i paesi che non hanno ancora ratificato la Carta a seguire l'esempio degli Stati che da tempo lo hanno fatto, per senso di solidarietà europea su una questione che rispecchia indiscutibilmente i valori fondamentali del Consiglio d'Europa.

Natura degli impegni delle Parti contraenti della Carta

Le dichiarazioni formulate dalle Parti al momento della ratifica della Carta sono riportate nell'Allegato II al presente rapporto.

Si noterà che le dichiarazioni differiscono notevolmente, essendo di diversa lunghezza e complessità. Ciò si spiega in parte considerando che il numero di lingue regionali o minoritarie è molto diverso tra uno Stato membro e l'altro. Il Liechtenstein, al momento della ratifica, ha dichiarato di non avere lingue regionali o minoritarie sul proprio territorio ai sensi della Carta; la Norvegia ha indicato un'unica lingua minoritaria, mentre altri Stati ne hanno dichiarate più di una.

Tuttavia, le diversità tra le lunghezze delle dichiarazioni sono anche dovute ad approcci diversi rispetto agli impegni assunti per ciascuna lingua. Per esempio, sebbene la Parte II della Carta si applichi a tutte le lingue regionali o minoritarie parlate nel territorio di uno Stato, alcuni paesi (tra cui in particolare la Germania e i Paesi Bassi) hanno preferito specificare le lingue alle quali ritengono che debbano applicarsi le disposizioni della Parte II.

Per quanto riguarda la Parte III, ogni Stato contraente è tenuto a precisare le lingue cui si applicano tali disposizioni e, per ciascuna lingua, i paragrafi o capoversi applicabili (purché siano stati scelti almeno 35 paragrafi). Nelle loro dichiarazioni, tuttavia, alcuni Stati (Croazia e Ungheria) si sono impegnati ad applicare esattamente le medesime disposizioni della Parte III della Carta a tutte le lingue regionali o minoritarie parlate sul loro territorio. Altri Stati (Finlandia e Svizzera) hanno indicato una lista di opzioni diverse per ciascuna lingua. La Germania, oltre ad adottare delle disposizioni della Parte III differenti per ciascuna lingua, ha ugualmente precisato la tutela accordata a ciascuna lingua a seconda delle regioni, in funzione della situazione di ciascuna lingua sia a livello dello stato federale, che nella regione interessata.

Non spetta a me pronunciarmi sulla legittimità dei vari approcci adottati, bensì al Comitato di esperti. Ritengo tuttavia che l'adattamento degli impegni alla situazione specifica di ogni lingua e di ogni regione sia conforme allo spirito e alla lettera dei vari Articoli della Parte III della Carta, molti dei quali propongono numerose opzioni tra le quali le Parti possono scegliere "secondo la situazione di ciascuna lingua".

Applicazione della Carta negli Stati Parti contraenti

Fonti di informazione

In virtù dell'Articolo 15 della Carta, le Parti sono tenute a presentare dei rapporti periodici al Segretario generale sulla politica perseguita, in conformità con la Parte II della Carta, nonché sulle misure adottate per attuare le disposizioni della Parte III che hanno accettato. Tali rapporti costituiscono evidentemente la principale fonte di informazione sull'applicazione della Carta. Il primo rapporto periodico deve essere presentato entro l'anno successivo all'entrata in vigore della Carta per la Parte interessata. Riveste un'importanza particolare, poiché deve fornire una descrizione della situazione generale delle lingue regionali o minoritarie nello Stato interessato, rispetto ai criteri della Carta.

L'Articolo 15 della Carta prevede inoltre che le Parti presenteranno periodicamente un rapporto, "in una forma che sarà determinata dal Comitato dei Ministri". A tal fine, il Comitato dei Ministri ha adottato, alla fine del 1998, uno schema uniforme per l'elaborazione dei rapporti periodici.

Tutti gli Stati nei quali la Carta è entrata in vigore nel 1998 hanno inviato il loro primo rapporto periodico. Conformemente all'Articolo 15.2 della Carta, i governi interessati hanno reso pubblici i loro rapporti. In certi casi, tuttavia, sono sorti interrogativi sui mezzi utilizzati. A mio avviso, non è sufficiente pubblicare semplicemente il rapporto rendendolo disponibile come documento stampato, ma occorrerebbe accertarsi che tutti i soggetti interessati siano informati della sua pubblicazione. Potrebbe ugualmente rivelarsi utile renderlo disponibile su Internet, come del resto hanno già fatto alcune delle Parti.

Le Parti contraenti della Carta sono successivamente tenute a presentare gli altri rapporti periodici ad intervalli di tre anni. Se il primo rapporto ha tracciato un quadro chiaro e completo della situazione delle lingue regionali o minoritarie e delle legislazioni e politiche che le riguardano, la redazione dei rapporti successivi dovrebbe essere più agevole, poiché sarà sufficiente rendere conto delle evoluzioni intervenute dopo la stesura del rapporto precedente.

L'Articolo 16 della Carta prevede che gli organismi o le associazioni legalmente costituite nel territorio di una Parte potranno richiamare l'attenzione del Comitato di esperti su questioni relative agli impegni assunti dalla suddetta Parte in virtù della Parte III della Carta. Tale sistema permette di raccogliere un prezioso complemento di informazioni da fonti indipendenti dai governi. Dall'entrata in vigore della Carta, sono numerose le associazioni delle varie Parti contraenti che si sono avvalse di tale possibilità e hanno riferito al Comitato di esperti questioni che le preoccupavano.

Le questioni sollevate hanno riguardato, ad esempio, l'uso delle lingue escluse dal campo di applicazione della Carta, o la mancanza di finanziamenti per promuovere le diverse lingue, oppure hanno fornito informazioni dettagliate, complementari a quelle contenute nel rapporto periodico, sulla situazione di una lingua regionale o minoritaria nel settore dell'istruzione, della cultura o dei media.

Una valutazione indipendente

In vista del monitoraggio dell'applicazione della Carta, i suoi Articoli 16 e 17 prevedono l'istituzione di un Comitato di esperti, composto da un membro di ciascuna Parte.

Nella documentazione già pubblicata relativa alla Carta, sono state talvolta espresse critiche sul fatto che la designazione dei membri del Comitato di esperti è completamente nelle mani dei governi, poiché il Comitato dei Ministri nomina gli esperti sulla base di un elenco di candidati proposti dalla Parte interessata. Tali critiche pertanto tenderebbero a esprimere il timore che il Comitato di esperti non agisca in assoluta indipendenza e imparzialità.

L'esperienza ha però dimostrato che tali critiche sono del tutto fuori luogo e infondate. Non soltanto infatti le Parti hanno designato "persone di alta levatura morale e di riconosciuta competenza nelle questioni trattate dalla Carta", come previsto dall'Articolo 17, ma hanno altresì accordato la massima importanza alla norma contenuta nella relazione esplicativa della Carta, che precisa che gli esperti designati presso il Comitato devono essere liberi di agire in modo indipendente e non seguire le istruzioni dei governi interessati. È innegabile che tutti i membri del Comitato di esperti soddisfano tutti i criteri di competenza e di indipendenza. Alcuni di loro sono stati d'altronde designati dai governi previa consultazione del settore non governativo. Il

Comitato ha inoltre definito i propri metodi di lavoro, senza interferenze da parte di organi esterni o di governi, con l'adozione del proprio Regolamento interno.

In virtù del suo mandato, il Comitato di esperti è incaricato di valutare i rapporti periodici presentati al Segretario generale dalle Parti contraenti della Carta. Esamina inoltre, come indicato precedentemente, le questioni portate alla sua attenzione da organismi o associazioni e in tale ambito consulta la Parte interessata. Prepara quindi il proprio rapporto, da sottoporre al Comitato dei Ministri.

È stato rapidamente constatato che, al momento dell'esame dei rapporti nazionali, il Comitato di esperti ha avvertito l'esigenza di avviare un dialogo con le autorità nazionali interessate, al fine di chiarire certi punti del rapporto e ottenere ulteriori informazioni. In un primo tempo tale dialogo è condotto sotto forma di domande e risposte presentate per iscritto. Il Comitato ha tuttavia generalmente ritenuto utile dare un seguito a questo scambio di corrispondenza, inviando nel paese interessato una delegazione composta da tre dei propri membri, incaricata di effettuare una "missione ricognitiva". Tali visite forniscono l'occasione di instaurare uno scambio di informazioni più approfondito con le autorità statali, con altri enti pubblici (quali gli ombudsmen o mediatori), i parlamentari e i rappresentanti dei locutori delle varie lingue regionali o minoritarie. Devo constatare con soddisfazione che le autorità nazionali hanno in linea di massima fornito tutta l'assistenza pratica necessaria per consentire lo svolgimento in condizioni soddisfacenti di queste missioni ricognitive.

Soltanto dopo avere completato questo dialogo, il Comitato di esperti prepara il proprio rapporto da presentare al Comitato dei Ministri. Mi è stato indicato che il Comitato ha inoltre espresso l'auspicio di attendere di disporre di un certo numero di rapporti, al fine di garantire fin dall'inizio un trattamento comparabile degli Stati esaminati. È per questa ragione che non è ancora stato presentato un rapporto al Comitato dei Ministri, ma possiamo indicare che i primi rapporti sono previsti per gli inizi del 2001.

È evidente che delle conclusioni concrete sulla reale applicazione della Carta negli Stati membri non potranno essere disponibili prima della presentazione di tali rapporti.

Controllo e sostegno politico

Spetta al Comitato dei Ministri il ruolo politico principale di garantire l'applicazione della Carta negli Stati membri. La Carta autorizza esplicitamente il Comitato dei Ministri a rendere pubblici i rapporti del Comitato di esperti. Confido che il Comitato dei Ministri si avvarrà regolarmente di tale possibilità, nell'interesse della trasparenza e per garantire la massima influenza della Carta negli Stati interessati.

La Carta specifica inoltre che il Comitato di esperti presenterà delle proposte al Comitato dei Ministri in vista dell'elaborazione delle raccomandazioni che potranno essere rivolte ai singoli Stati. Questo aspetto è fondamentale, poiché conferisce un significato politico al dialogo permanente con gli Stati contraenti e pone le basi per la fase successiva della procedura di monitoraggio. Prevedo che il Comitato dei Ministri avrà l'intenzione di seguire da vicino le proposte del Comitato di esperti al momento dell'adozione delle proprie raccomandazioni.

Per quanto concerne l'Assemblea parlamentare, le viene assegnato dalla Carta un ruolo eccezionale per una Convenzione del Consiglio d'Europa. Infatti, poche convenzioni prevedono che i rapporti siano presentati all'Assemblea e nessun'altra convenzione richiede che il Segretario generale presenti un rapporto sulla sua applicazione. Non dovrebbe pertanto essere sottovalutato il significato del ruolo dell'Assemblea. Il dibattito sul rapporto biennale fornisce regolarmente l'occasione ai parlamentari europei di riesaminare la situazione dell'applicazione della Carta e di esercitare la loro pressione politica per migliorarla.

Ho notato in ogni modo e me ne rallegro il costante sostegno fornito alla Carta dall'Assemblea, che ha colto in particolare ogni occasione per insistere sulla necessità della firma e della ratifica di questo trattato, indicandolo soprattutto come una condizione per l'adesione all'Organizzazione dei nuovi Stati membri. Confido che l'Assemblea continuerà a promuovere nuove adesioni alla Carta, concentrando i propri sforzi tanto sui nuovi membri, che sui vecchi membri dell'Organizzazione. Sono inoltre convinto che i rapporti del Comitato di esperti e le raccomandazioni del Comitato dei Ministri forniranno un'eccellente base per le attività dell'Assemblea a favore della promozione della situazione delle lingue regionali o minoritarie nei singoli Stati membri.