

## Assemblea parlamentare

Doc. 12300

21 giugno 2010

### Applicazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie

Comunicazione

del Segretario generale del Consiglio d'Europa

### Rapporto biennale del Segretario generale all'Assemblea parlamentare

Dicembre 2009

---

#### **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, che è entrata in vigore il 1° marzo 1998. Il primo rapporto del Segretario generale al riguardo è stato presentato davanti all'Assemblea parlamentare nel 2000 ([Doc. 8879](#) del 18 ottobre 2000), il secondo nel 2002 ([Doc. 9540](#) dell'11 settembre 2002), il terzo nel 2005 ([Doc. 10659](#) del 3 settembre 2005) e il quarto nel 2007 ([Doc. 11442](#) del 24 ottobre 2007). Il presente quinto rapporto riguarda gli anni 2008-2009 e tratta dei punti critici principali legati al funzionamento del sistema della Carta.

#### **Monitoraggio**

Il meccanismo di controllo introdotto dalla Carta continua a funzionare bene. Ad oggi, il Comitato di esperti della Carta, malgrado la carenza di personale all'interno del suo Segretariato, ha adottato cinquantatré rapporti di valutazione (rispetto ai trentacinque di due anni fa). Per cinque paesi (Repubblica ceca, Lussemburgo, Montenegro, Serbia e Ucraina) sono stati adottati unicamente i primi rapporti di valutazione. Per altri sei paesi, ossia Armenia, Austria, Cipro, Danimarca, Slovacchia e Spagna, si è concluso un nuovo ciclo di monitoraggio, con l'adozione di un secondo rapporto. Un terzo ciclo di monitoraggio è stato completato per altri otto Stati (Croazia, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia, Svizzera e Regno Unito), e un quarto per l'Ungheria e la Norvegia. I rapporti che sono già stati esaminati dal Comitato dei Ministri sono stati resi pubblici e sono disponibili on line<sup>1</sup> oppure in forma cartacea presso il Segretariato della Carta. Oltre alla loro funzione regolamentare e statutaria, i rapporti di valutazione svolgono un crescente ruolo come fonte di informazione per le ricerche relative alla protezione delle minoranze; il numero di domande di informazioni e di pubblicazioni nel mondo conferma tale tendenza.

Con l'unica eccezione del Liechtenstein e del Lussemburgo, ogni qualvolta il Comitato dei Ministri ha esaminato un rapporto di valutazione, ha successivamente rivolto delle raccomandazioni al governo interessato. È inoltre degno di nota il fatto che il Comitato dei Ministri ha seguito da vicino le proposte del Comitato di esperti, contribuendo pertanto notevolmente a rafforzare il meccanismo di monitoraggio.

Nel 2010, il Comitato di esperti dovrebbe avviare il primo ciclo di monitoraggio per Romania e Polonia, il secondo ciclo relativo a Lussemburgo e Serbia, il terzo relativo a Danimarca e Spagna e il quarto ciclo relativo a Croazia, Germania, Finlandia e Svizzera. Una modifica dello schema da seguire per l'elaborazione dei rapporti periodici che devono essere presentati dagli Stati membri è stata adottata nel 2009 dal Comitato dei Ministri, ed è destinata a semplificare la redazione dei rapporti e il loro esame da parte del Comitato di esperti. Dovrebbe inoltre ridurre il ritardo con il quale sono trasmessi alcuni rapporti periodici.

### ***Dieci anni di tutela multilaterale delle minoranze in Europa***

Il 2008 ha segnato non solo il decimo anniversario dell'entrata in vigore, il 1° marzo 1998, della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, ma anche quello dell'entrata in vigore della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, il 1° febbraio dello stesso anno. Entrambe le convenzioni rappresentano delle realizzazioni specifiche del Consiglio d'Europa. Nessun'altra organizzazione internazionale, malgrado i numerosi tentativi, è riuscita a elaborare simili strumenti. Nel 2008, l'Europa ha pertanto festeggiato i dieci anni di protezione multilaterale delle minoranze.

Per celebrare tale anniversario, sono state organizzate tre grandi manifestazioni. Una conferenza dedicata alle due convenzioni si è svolta l'11 marzo 2008, sotto la presidenza slovacca del Comitato dei Ministri, per esaminare l'impatto della Carta, con esempi concreti della sua rilevanza per l'insegnamento della lingua frisone nei Paesi Bassi e la promozione della lingua sami in Norvegia.

Una seconda conferenza è stata organizzata a Luleå (Svezia) il 17 ottobre 2008; oltre a tracciare un bilancio del ruolo svolto dalle lingue regionali o minoritarie nello sviluppo regionale e culturale, si proponeva di valutare il sostegno offerto a tali lingue dai poteri locali e regionali in Europa e di esaminare il ruolo delle associazioni rappresentative delle minoranze nazionali o di gruppi linguistici per l'applicazione e il monitoraggio della Carta. Il Consiglio d'Europa ha inoltre sostenuto il festival *Liet Lavlut* di canti in lingue minoritarie, svoltosi a Luleå il 18 ottobre 2008 sotto l'alto patrocinio del Segretario generale.

Infine, il 20 aprile 2009, il Presidente dell'Assemblea parlamentare ha inaugurato, alla presenza del Segretario generale, un convegno sui problemi e sulle sfide poste dalla ratifica e dall'applicazione della Carta, svoltosi a Bilbao (Spagna) sotto l'egida della presidenza spagnola del Comitato dei Ministri.

Continuano a rafforzarsi le sinergie tra questi due pilastri della protezione delle minoranze in Europa a livello multilaterale, ossia la Carta e la Convenzione-quadro. In tale contesto, vale la pena ricordare che, nel 2009, è stato concesso al Comitato di esperti della Carta lo status di partecipante presso il Comitato intergovernativo di esperti sulle questioni relative alla protezione delle minoranze nazionali (DH-MIN). Il Comitato consultivo della Convenzione-quadro godeva già di tale status. La partecipazione alle riunioni del DH-MIN consente al Comitato di esperti di avviare riflessioni su certe questioni trasversali che interessano gli Stati Parti, quali, ad esempio, le ulteriori ratifiche della Carta. Basti ricordare che, a seguito di un appello lanciato dal presidente del Comitato di esperti al Comitato dei Ministri, il DH-MIN ha proceduto a scambi di esperienze sulle politiche e le buoni prassi per la promozione della lingua yiddish, minacciata di estinzione in numerosi Stati Parti contraenti della Carta.

Altre organizzazioni internazionali hanno continuato a prendere spunto dalle norme create dalla Carta nel settore della protezione delle minoranze linguistiche. Nell'ambito della cooperazione rafforzata tra il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) in materia di protezione delle minoranze nazionali, l'Alto Commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali e il Segretariato della Carta hanno proceduto a uno scambio regolare di informazioni, in occasione, per esempio, delle visite effettuate dall'Alto Commissario nei vari paesi. L'Unione europea fa riferimento alla Carta nell'ambito del processo di allargamento e del Partenariato orientale. È stata inoltre rafforzata la cooperazione con l'UNESCO nel quadro del suo programma di attività sulle lingue minacciate.

### ***Firme e ratifiche***

Ad oggi, la Carta è stata ratificata da 24 Stati membri del Consiglio d'Europa e firmata da altri nove Stati membri. L'elenco delle firme e delle ratifiche è riportato nell'Allegato I al presente documento.

Due Stati hanno ratificato la Carta durante il periodo preso in esame: la Romania (gennaio 2008) e la Polonia (febbraio 2009). Pur riconoscendo l'importanza di tali ratifiche per le numerose lingue regionali o

minoritarie utilizzate negli Stati interessati, non possiamo fare a meno di rammaricarci di dover constatare il numero elevato di Stati membri del Consiglio d'Europa non ancora Parti contraenti della Carta. Tale rammarico è stato espresso in tutti i precedenti rapporti biennali.

L'Assemblea parlamentare, che fin dal 1981<sup>2</sup> ha avviato la redazione della Carta, ha assunto fin dall'inizio la speciale responsabilità di fare ratificare questa convenzione. A partire dalla metà degli anni '90, l'Assemblea domanda sistematicamente ai nuovi Stati membri di impegnarsi ad aderire alla Carta. Tuttavia, il ritardo nella ratifica è di ben 13 anni per la "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" e la Moldova, di quasi dodici anni per la Federazione russa, di nove anni per la Georgia, di quasi otto anni per l'Azerbaigian e di cinque anni per la Bosnia-Erzegovina.<sup>3</sup>

È vero che alcuni dei suddetti Stati sono a uno stadio più avanzato rispetto ad altri. La Bosnia-Erzegovina e la "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" hanno informato nel 2009 i rappresentanti delle loro minoranze nazionali che avrebbero proceduto quanto prima alla ratifica della Carta.

Per quanto concerne la Federazione russa, il Consiglio d'Europa e la Commissione europea hanno lanciato nel 2009 un Programma congiunto sulle "Minoranze in Russia: promuovere le lingue, le culture, i media e la società civile", in cooperazione con il ministero dello sviluppo regionale della Federazione russa. Questo programma comune, che si concluderà nel 2012, si propone di valorizzare le minoranze etniche e nazionali russe e di migliorare il quadro legislativo per la protezione delle minoranze, sulla base delle norme del Consiglio d'Europa. Il programma è più particolarmente previsto per favorire la ratifica della Carta e per rafforzare le capacità delle associazioni rappresentative delle minoranze, in particolare per quanto concerne la tutela delle lingue.

La Georgia, che non ha ancora firmato la Carta, sta tuttavia dimostrando un atteggiamento più aperto nei suoi confronti. Nell'ambito del programma della Danimarca a favore del Caucaso "Sviluppare la buona governance, i diritti umani e lo stato di diritto in Georgia", una riunione destinata ai rappresentanti di alto livello del governo e del Parlamento della Georgia è stata organizzata dal Consiglio d'Europa e dal Centro europeo per le questioni delle minoranze nel 2009, e ha permesso di chiarire molte idee erronee relative alla Carta.

In Moldova, il Consiglio d'Europa, le autorità e le associazioni rappresentative delle minoranze nazionali hanno organizzato una serie di seminari di informazione in numerose regioni del paese. Malgrado la frequente assistenza fornita dal Consiglio d'Europa nell'ultimo decennio, la Moldova ha ripetutamente rimandato la ratifica della Carta. Per il momento, pare che non sia stato ancora definito un calendario al riguardo.

L'Azerbaigian non ha apparentemente adottato nessuna misura nel corso del periodo preso in esame per preparare la ratifica della Carta. Non è stato promosso nessun dialogo tra le autorità e le minoranze nazionali per determinare quando potrebbe essere avviato tale processo. Le autorità del paese non hanno accettato la recente offerta di assistenza del Consiglio d'Europa, che consisteva nella proposta di organizzare un seminario informativo. A mio avviso, tale assistenza potrebbe contribuire a sbloccare la situazione e a fare avanzare le cose.

L'Albania è in una posizione analoga, poiché non ha predisposto nessun calendario per la ratifica e non ha ancora firmato la Carta.

La Francia non fa parte del gruppo di Stati che si sono impegnati a ratificare la Carta, ma notiamo con soddisfazione che l'*Assemblée Nationale* ha riconosciuto nella Costituzione che le lingue regionali appartengono al patrimonio nazionale francese. Tale emendamento costituzionale, adottato nel 2008, è pienamente conforme alle disposizioni della Carta, che riconosce le lingue regionali o minoritarie quale espressione della ricchezza culturale e ne incoraggia l'uso, purché non crei un ostacolo alla conoscenza della lingua ufficiale. Sarebbe pertanto altamente auspicabile che la Francia decidesse di compiere un ulteriore passo in avanti, ratificando la Carta.

Il ritmo delle firme della Carta registra una battuta d'arresto. Il Consiglio d'Europa ha tuttavia ricevuto segnali incoraggianti dall'Estonia. Nel 2009, in occasione di un seminario organizzato dal Consiglio d'Europa, rappresentanti delle autorità, del Parlamento e delle minoranze nazionali del paese hanno discusso gli ostacoli che ancora si frappongono alla firma e alla ratifica della Carta.

Alla luce della situazione sopra descritta, i parlamenti nazionali hanno una speciale responsabilità di invitare i governi interessati a firmare e ratificare quanto prima la Carta. È una questione che deve interessare tutti i paesi europei sul cui territorio sono parlate delle lingue regionali e minoritarie, e non soltanto i paesi testé citati. In seno all'Assemblea parlamentare, la Commissione Affari giuridici e diritti umani sta attualmente preparando un rapporto sul tema: "La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie", che affronta in particolare la questione delle nuove ratifiche da parte di tutti i paesi che si sono impegnati a farlo. Inoltre, la Commissione Cultura, Scienze e Istruzione prepara un rapporto intitolato "Rafforzare le misure destinate a tutelare e rivitalizzare le lingue gravemente minacciate".

### ***Problemi strutturali***

L'efficacia della Carta è ostacolata da un certo numero di problemi strutturali. Ad esempio, alcuni Stati hanno scelto di applicare delle disposizioni della Carta che prevedono un livello di protezione inferiore a quello di cui già godevano le lingue regionali o minoritarie in virtù della legislazione nazionale o di accordi bilaterali. Eppure la Carta stabilisce che le proprie disposizioni non devono avere alcuna incidenza sulle norme più favorevoli già esistenti prima della ratifica.

Tale problema sottolinea la necessità che il Segretariato della Carta fornisca un'assistenza agli Stati che ne preparano la ratifica. L'elaborazione di uno strumento richiede la partecipazione dei rappresentanti delle minoranze nazionali o dei gruppi linguistici, al fine di ottenere una perfetta comprensione della reale situazione di ciascuna lingua e dei bisogni e delle aspettative di tali gruppi sul lungo periodo in merito allo sviluppo della loro lingua.

Un altro problema strutturale è dato dal fatto che gli Stati Parti contraenti si limitano a mettere in opera soltanto un numero limitato delle raccomandazioni del Comitato di esperti e del Comitato dei Ministri. Come lo si è notato in numerosi paesi, molto spesso la pubblicazione di un rapporto di valutazione non dà luogo automaticamente all'apertura di un dialogo tra le autorità e i rappresentanti delle minoranze nazionali o dei gruppi linguistici sul modo di implementare le raccomandazioni. Per garantire l'efficacia della Carta, tuttavia, è essenziale che le autorità abbiano almeno iniziato ad applicare le raccomandazioni prima di presentare al Consiglio d'Europa il rapporto periodico successivo. Come avviene prima della ratifica, il Segretariato della Carta può svolgere un ruolo di facilitatore, organizzando dibattiti e tavole rotonde dopo che è stato pubblicato un rapporto di valutazione.

D'altro canto, la responsabilità della messa in opera delle raccomandazioni non spetta unicamente alle autorità. Le consultazioni possono ugualmente essere promosse dalle associazioni rappresentative dei locutori delle lingue regionali o minoritarie. Tuttavia, il ruolo potenziale che potrebbe svolgere la società civile nel processo dell'applicazione della Carta è lungi dall'essere pienamente sfruttato. Tranne che in pochi paesi, quali il Regno Unito o la Spagna, le associazioni interessate non sono generalmente in grado di svolgere un ruolo attivo ai fini dell'applicazione e del monitoraggio della Carta. Sovente non sono pienamente consapevoli dei diritti e dei doveri creati dalla Carta, né del modo in cui potrebbero contribuire a dare concretezza sia alle raccomandazioni formulate al momento del monitoraggio, che alla loro successiva applicazione.

Durante il periodo preso in esame, il Segretariato della Carta ha adottato una serie di misure per accrescere la visibilità presso il vasto pubblico e presso i locutori stessi delle lingue regionali o minoritarie. Tali misure saranno intensificate nei prossimi anni e contribuiranno ad assistere le associazioni con strumenti e workshop necessari, per aiutarle a svolgere un ruolo attivo nell'applicazione e nel monitoraggio della Carta. È evidente che tale sfida è tanto più ardua quando si tratta di sensibilizzare i singoli locutori di lingue regionali o minoritarie.

\*\*\*

L'applicazione della Carta è organizzata sulla base di una coesistenza amichevole e ragionevole delle lingue ufficiali e di quelle regionali o minoritarie, che consenta loro di rafforzarsi a vicenda, in un contesto di multilinguismo e di pluralismo culturale, e non in termini di concorrenza o di antagonismo. Tale approccio mira a favorire l'apertura verso altre identità culturali, derivante da una maggiore consapevolezza della propria identità.

La promozione delle lingue regionali o minoritarie rappresenta pertanto uno degli obiettivi fondamentali del Consiglio d'Europa.