

## SINTESI

### Contesto dello studio

Il 4 settembre 2003, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione contenente raccomandazioni per la Commissione sulle lingue europee regionali e meno diffuse – le lingue delle minoranze nell’UE – nel contesto dell’allargamento e della diversità culturale (2003/2057 (INI)).

Nella risoluzione il Parlamento europeo invita la Commissione a presentare una proposta d’atto giuridico al fine di istituire un’agenzia europea per la diversità linguistica e l’apprendimento delle lingue, prendendo debitamente in considerazione le lingue regionali e minoritarie europee.

La Commissione ha esaminato la possibilità di commissionare uno studio di fattibilità relativo all’eventuale creazione di detta agenzia. Le presente relazione illustra i risultati dello studio in questione.

### Metodologia dello studio

Le principali attività intraprese nell’ambito dello studio sono state le seguenti:

- ricerca documentale consistente nell’identificazione e nell’analisi delle fonti scritte relative a questioni connesse all’oggetto dello studio;<sup>1</sup>
- un «esercizio di mappatura» attraverso il quale sono stati elencati gli attori presenti nel settore della diversità linguistica e dell’apprendimento delle lingue in Europa;
- interviste con responsabili decisionali e parti in causa nel settore a livello regionale, nazionale, europeo e internazionale;
- «gruppo di riflessione» con esperti;
- un forum virtuale di discussione, alimentato da cinque documenti di lavoro con relative domande.

Da un punto di vista logico lo studio è stato impostato nella maniera seguente:

- identificazione delle esigenze esistenti in questo settore per le quali attualmente non esistono soluzioni o le soluzioni esistenti sono inadeguate,
- verifica di quali di queste esigenze può essere affrontata da iniziative a livello europeo,
- definizione delle soluzioni più adeguate che possono essere fornite a livello europeo,
- indicazione dei vantaggi e degli inconvenienti delle varie opzioni.

### Esigenze e carenze nel settore della diversità linguistica e dell’apprendimento delle lingue in Europa

Lo studio ha dimostrato che esistono esigenze cui si può rispondere con un intervento a livello europeo, sia colmando le lacune, che rispondendo in maniera più efficiente ai bisogni con l’offerta di soluzioni su scala europea.

Per la definizione del mandato e della sfera di riferimento potenziali di un’agenzia o di un’opzione alternativa, occorre stabilire su quale delle esigenze identificate sia opportuno concentrarsi. Se, infatti, è importante affrontare le esigenze più immediate, è altrettanto importante evitare il rischio di doppioni rispetto ai lavori di attori esistenti. Qui di seguito si elencano le principali esigenze che potrebbero essere affrontate in modo più che soddisfacente a livello europeo.

- Livello strategico : l’esigenza di sostenere i responsabili della definizione delle strategie a tutti i livelli è quella più importante in termini di fornitura d’informazioni di base e di sensibilizzazione nei confronti della problematica. Troppo spesso i responsabili delle politiche prendono decisioni senza disporre delle conoscenze o dei dati di base.

---

<sup>1</sup> Documenti contenenti riferimenti all’eventuale istituzione di un’agenzia europea per la diversità linguistica e per l’apprendimento delle lingue, relativi alle attività di attori esistenti e attivi sul campo, ecc.

- Conoscenze:  
piuttosto che incrementare il bagaglio delle conoscenze, le esigenze prioritarie identificate sono le seguenti:
  1. diffusione delle conoscenze esistenti ai gruppi bersaglio pertinenti,
  2. raccolta e centralizzazione delle informazioni e delle conoscenze,
  3. ricerche comparative (transnazionali),
  4. nuove ricerche, per lo più nei nuovi Stati membri.
- Sensibilizzare e promuovere «la diversità linguistica e l'apprendimento delle lingue» tra tutti i gruppi bersaglio, con particolare attenzione per i responsabili delle strategie (cfr. sopra) e per il pubblico in senso lato.
- Esiste un forte «divario» in termini di monitoraggio e sostegno dell'integrazione della diversità linguistica nei vari settori delle strategie europee. Il settore della diversità linguistica è un settore orizzontale, trasversale rispetto a diversi settori strategici. L'UE ha quindi adottato un approccio specifico detto «integrazione». Tuttavia, la maggior parte degli osservatori privilegiati ritiene che questa integrazione non sia ancora attuata o sia attuata in misura insufficiente.
- Se le parti in causa ritengono che sia importante incrementare il sostegno finanziario per azioni concrete, la gestione dei programmi non deve necessariamente essere affidata ad un'agenzia o a una rete su scala europea. Il ruolo potenziale di un'agenzia corrisponderebbe meglio ai suoi obiettivi e alla natura orizzontale del settore da coprire attraverso la funzione «esperto = centro di conoscenze» e la funzione «integrazione» al servizio dei vari programmi che la Commissione europea gestisce e nell'ambito dei quali la diversità linguistica, il multilinguismo e l'apprendimento delle lingue sono o dovrebbero essere presi in considerazione.

#### Adeguatezza delle diverse soluzioni proposte alle esigenze evidenziate

Lo studio ha esaminato diverse soluzioni che possono essere proposte a livello europeo per soddisfare le esigenze identificate.

Diverse soluzioni possibili sono state presentate alle parti in causa e agli operatori nel settore della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue. L'elenco qui di seguito indica le varie opzioni nell'ordine ad esse attribuito dalle parti in causa, in funzione della loro capacità di soddisfare le esigenze:

1. creare una (nuova) agenzia autonoma;
2. sviluppare o creare reti esistenti/nuove;
3. estendere il ruolo e i compiti della Commissione europea;
4. estendere i compiti di un'istituzione esistente;
5. creare un'agenzia virtuale (gestita come un progetto dalle istituzioni esistenti);
6. non intraprendere alcuna azione.

I risultati dello studio indicano che le due opzioni più valide da prendere in considerazione sono la creazione di un'agenzia autonoma e la messa a punto di una rete. In funzione del mandato da definire per qualsiasi delle soluzioni adottate, entrambe le opzioni offrono la possibilità di soddisfare le esigenze percepite (o un certo numero di esse), sebbene in misura diversa.

#### Principali conclusioni

- La creazione di un'agenzia europea autonoma nell'ampio settore della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue presenta molti vantaggi, per lo più connessi all'importanza sempre crescente di questo settore strategico e alle opportunità esistenti per migliorare in modo significativo l'efficienza del settore pubblico e il relativo impatto attraverso iniziative su scala europea.

- La creazione di un'agenzia autonoma non è l'unica soluzione potenziale per colmare le lacune e rispondere alle esigenze. La soluzione alternativa più valida consisterebbe nella creazione di una rete che potrebbe raccogliere e sostenere gli sforzi di organizzazioni di vario genere attive nel settore. Questa soluzione sembra adatta ad un mandato basato principalmente sulla promozione della diversità linguistica, del multilinguismo e dell'apprendimento delle lingue, mentre risulta meno adatta a un mandato riferito a tutta la gamma delle esigenze identificate.
- Indipendentemente dalla soluzione prescelta, qualsiasi iniziativa adottata dovrebbe basarsi sulle strutture esistenti ed evitare i doppioni. L'importanza dei lavori svolti dal Consiglio d'Europa in questo settore è ampiamente riconosciuta e qualsiasi soluzione deve essere opportunamente collegata alle iniziative del Consiglio d'Europa, per motivi d'efficienza e credibilità.

#### Un'agenzia europea per la diversità linguistica e l'apprendimento delle lingue

Dallo studio risulta che la creazione di un'agenzia autonoma quale organo indipendente dell'Unione europea, istituito allo scopo di promuovere e consolidare la diversità linguistica in Europa, permetterebbe di rispondere alle principali esigenze e colmare le lacune identificate. Considerando inoltre l'opportunità dell'istituzione di un'agenzia europea per la diversità linguistica e l'apprendimento delle lingue rispetto alle condizioni definite dalla Commissione per la creazione delle agenzie comunitarie autonome, si osserva che i criteri in questione sono rispettati. Inoltre quella dell'agenzia è la soluzione preferita dalle parti in causa e dagli esperti.

Basandosi su un mandato conferito ad un'agenzia per rispondere alle esigenze indicate prima, i costi totali annuali al momento della messa in funzione sarebbero probabilmente intorno agli undici milioni di euro. Il bilancio proposto costituisce una stima realistica minima e nel caso in cui le risorse assegnate all'agenzia fossero inferiori, il suo campo d'azione e le sue responsabilità dovrebbero necessariamente essere ridotte.

Tenendo presente l'ampiezza di queste responsabilità e del relativo mandato, sembra opportuno prevedere un personale minimo di 25 - 30 unità, con diverse qualifiche professionali. E' importante che il personale disponga di esperienza professionale precedente nel settore della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue.

Lo studio ha messo in evidenza i seguenti vantaggi e inconvenienti della creazione di un'agenzia autonoma :

<b>Vantaggi</b>	<b>Inconvenienti</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sostiene una prospettiva a lungo termine</li> <li>▪ Raccoglie le esperienze (personale esperto)</li> <li>▪ Contribuisce allo sviluppo e all'attuazione di una politica nel settore, coerente su vasta scala</li> <li>▪ Questa forma giuridica conferisce autorità</li> <li>▪ Può avere un « potere normativo » / un potere derivato dal proprio statuto e del bagaglio di conoscenze</li> <li>▪ Può sostenere l'integrazione (integrazione delle questioni connesse al settore in campi diversi da quello linguistico)</li> <li>▪ Garantisce la visibilità e sottolinea l'importanza della questione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rischio di sovrapposizione/doppioni</li> <li>▪ Costi istituzionali notevoli (minore ottimizzazione delle risorse ?)</li> <li>▪ Tempo necessario prima che l'organo autonomo diventi operativo (lungo processo decisionale)</li> <li>▪ Rischio che la creazione di un'agenzia possa essere soltanto un «esercizio di facciata» e non si traduca in un'azione concreta</li> <li>▪ Rischio che la stessa Commissione riduca i propri sforzi in materia nel caso in cui sia creata un'agenzia</li> </ul>

Opzione alternativa: rete europea dei «centri per la diversità linguistica»

La creazione di una rete si può considerare l'alternativa più valida alla creazione di un'agenzia autonoma. Poiché non esiste una rete cui possa essere assegnato il ruolo necessario per risolvere le esigenze emerse nel corso dello studio, occorrerebbe crearne una ad hoc.

Alla base del concetto della rete è il raggruppamento delle organizzazioni indipendenti, attive nel campo della diversità linguistica e dell'apprendimento delle lingue.

Secondo quanto è emerso a seguito dello studio, indichiamo qui di seguito i vantaggi e gli inconvenienti della creazione di una rete europea dei «centri per la diversità linguistica»:

<b>Vantaggi</b>	<b>Inconvenienti</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacità di riunire tutte le parti in causa, ciascuna con esigenze diverse</li> <li>▪ Possibilità di azioni concrete, decentralizzate, sostenute dall'UE</li> <li>▪ Possibilità d'integrare strutture esistenti (EBLUL, Mercator) che possono diventare membri al servizio della rete</li> <li>▪ Enormi effetti moltiplicatori</li> <li>▪ L'appartenenza alla rete è oggetto di una revisione periodica e può essere revocata</li> <li>▪ Le attività possono iniziare più rapidamente rispetto a un'agenzia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non è un'infrastruttura permanente (nessuna garanzia di continuità)</li> <li>▪ Ha uno «Statuto» inferiore a quello di un'agenzia</li> <li>▪ La visibilità è limitata</li> <li>▪ Non ha autorità</li> <li>▪ Non è una struttura che può sostenere l'integrazione a livello di Commissione europea</li> </ul>

## Raccomandazioni

### **Quale opzione?**

La scelta finale tra le due opzioni principali sarà in fin dei conti una decisione politica. Entrambe le opzioni sono alternative valide anche, pur rispondendo alle esigenze in modo diverso. Chiaramente la scelta di astenersi da qualsiasi azione è da escludere : esistono importanti esigenze e aspettative presso le parti in causa.

La validità della scelta di un'agenzia si basa sulle sue funzioni in qualità di centro di competenze, nonché nel sostegno e nel monitoraggio della strategia d'integrazione nell'ambito delle politiche dell'UE. La validità della scelta di una rete si basa invece sulle funzioni di promozione e di collegamento in rete che in termini di impatto, possono essere coperte in modo altrettanto soddisfacente da questa seconda opzione, probabilmente con un miglior rapporto costi-benefici.

Qualsiasi sia l'opzione prescelta, vi sono tuttavia **raccomandazioni di ordine generale**:

- un approccio integrato costituisce l'unica prospettiva per il futuro: questa impostazione beneficia di un forte sostegno da parte della Commissione europea e del Consiglio d'Europa;
- completare le strutture esistenti ed evitare i doppioni: l'ampiezza del compito da svolgere è talmente significativa che occorre evitare qualsiasi mancanza di efficienza. I lavori del Consiglio d'Europa e, in particolare, quelli della divisione delle politiche linguistiche e della CEML dovrebbero essere completati, senza entrare in concorrenza.
- il mandato e il campo d'azione proposti per entrambe le opzioni tengono presente questa esigenza.