



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.9.2008
SEC(2008) 2445

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Il multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

**{COM(2008) 566 definitivo}
{SEC(2008) 2443}
{SEC(2008) 2444}**

La presente relazione impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione e non pregiudica la forma definitiva di eventuali decisioni adottate dalla Commissione

SINTESI

La presente relazione sulla valutazione dell'impatto descrive la situazione attuale della politica del multilinguismo e propone di rafforzare le azioni intraprese in questo campo. Essa accompagna la proposta di comunicazione della Commissione "Il multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune" (n. 2008/EAC/004 nella programmazione dell'agenda).

La diversità linguistica è una caratteristica fondamentale a lungo termine dell'Unione europea, i cui 500 milioni di cittadini parlano 23 lingue diverse, oltre alle 60 lingue utilizzate solo in specifiche regioni o da particolari gruppi, senza menzionare le altre 300 lingue portate nell'UE dagli immigranti. Si stima che attualmente all'interno dei confini dell'Unione europea vi siano cittadini di almeno 175 nazionalità. I flussi migratori hanno dato un ulteriore contributo alla varietà già esistente di minoranze nazionali e culturali. In questo contesto, le interazioni tra persone di lingua diversa sono in costante aumento negli ultimi anni a causa della crescente mobilità all'interno dell'Europa, dei flussi migratori dai paesi terzi e della globalizzazione. Probabilmente questa tendenza si accentuerà nei prossimi anni. In considerazione di ciò, i due problemi evidenziati nella presente valutazione dell'impatto sono¹:

- (1) la conoscenza delle lingue straniere resta insufficiente. Gli europei non hanno ancora acquisito competenze in due lingue oltre alla loro lingua materna, come auspicato dal Consiglio di Barcellona;
- (2) i cittadini, le imprese e i fornitori di servizi europei non hanno piena consapevolezza dei vantaggi e delle sfide della diversità linguistica in Europa.

La definizione del problema è sostenuta da dati e feedback ricevuti in seguito alle due precedenti comunicazioni sul multilinguismo² (2007) e a un processo di consultazione di 9 mesi (2007-2008).

Le precedenti comunicazioni sul multilinguismo e sulla diversità linguistica hanno stabilito un programma di azione fino al 2006-2007 e hanno chiesto un riesame e la possibilità di un'ulteriore azione. La valutazione dei progressi e dell'attuazione effettuata nel 2007 dimostra che sebbene siano stati compiuti evidenti progressi (in particolare nell'apprendimento delle lingue nelle scuole primarie e secondarie), l'attuazione va continuata e rafforzata nell'ambito dell'apprendimento permanente, prestando particolare attenzione all'apprendimento informale delle lingue e alla diversità linguistica nel contesto locale.

Per quanto riguarda il **processo di consultazione**, Stati membri, istituzioni europee e parti interessate hanno condiviso le seguenti opinioni.

Riguardo alla portata della politica del multilinguismo:

¹ Il multilinguismo istituzionale (vale a dire le lingue utilizzate dalla Commissione europea per comunicare internamente e con i cittadini: pubblicazioni / traduzioni / interpretariato) non rientra nella presente valutazione dell'impatto e delle relative iniziative politiche. Anche se il multilinguismo istituzionale riguarda le lingue, ha problemi, obiettivi e opzioni diverse ed è stato deciso di non trattarli insieme.

² COM(2003) 449 def. - COM(2005) 596 def. - COM(2007) 554 def./2

- La diversità linguistica e culturale è considerata una caratteristica a lungo termine della società europea: la maggioranza delle persone ne apprezza il valore pur riconoscendo l'esigenza di gestirla in modo efficace e prudente; l'adozione di un'unica lingua non è un'opzione per la maggioranza degli interpellati.
- Una politica linguistica che promuova solo l'apprendimento delle lingue ufficiali dell'UE è troppo limitata per la società odierna, in cui i cittadini (e i residenti) che parlano diverse lingue sono in contatto quotidiano.
- L'apprendimento delle lingue va visto in una prospettiva permanente.
- Il multilinguismo è una questione trasversale con un impatto sulla competitività e sulla cittadinanza europea e deve essere incluso in una serie di politiche che si estende oltre il settore dell'istruzione.
- La promozione della diversità linguistica non deve mirare a preservare le lingue come un fine a sé stesso, ma deve accrescere il dialogo tra lingue e comunità.
- Ogni cittadino ha bisogno di competenze linguistiche diverse, a seconda dei suoi interessi personali, del luogo in cui vive e del suo contesto familiare e professionale.

Riguardo ai metodi:

- Gli Stati membri e la Commissione devono attuare una politica linguistica che sostenga la diversità linguistica e promuova un ambiente favorevole alle lingue, aumentando il numero di lingue insegnate, valorizzando e mantenendo le competenze linguistiche dei cittadini e motivandoli a imparare di più.
- L'apprendimento permanente delle lingue è fondamentale per acquisire competenze linguistiche: occorre iniziare precocemente, sostenere la motivazione con l'istruzione e la formazione iniziale e continuare a imparare le lingue da adulti.
- L'apprendimento informale delle lingue va promosso aumentando l'accesso ai multimedia, la mobilità virtuale o fisica e gli scambi culturali. Apprendere le lingue in questo modo è efficace poiché permette di imparare quando, dove e come si vuole e consente a persone di provenienza diversa di comunicare, scoprire e confrontare mentalità diverse.
- Le comunità, i fornitori di servizi e le imprese devono tenere presente che spesso i loro cittadini e clienti parlano lingue diverse e che occorrono nuove strategie per soddisfare le loro necessità linguistiche.

Il valore aggiunto della nuova comunicazione sarà quello di:

- sostenere gli sforzi verso l'obiettivo della "lingua materna più altre due lingue" dando chiare indicazioni su settori e gruppi di destinatari rimasti indietro (studenti in formazione professionale, adulti poco qualificati e migranti) e presi in minor considerazione nelle comunicazioni precedenti;

- ancorare il multilinguismo nel contesto più ampio di un "processo di crescita e di occupazione", creando una maggiore consapevolezza dei vantaggi della diversità linguistica e dei suoi effetti sul dialogo interculturale. In questo contesto il multilinguismo emerge anche come una componente delle politiche estere dell'UE, come recentemente sottolineato dal vertice Euromed sulla cultura;³
- includere il multilinguismo nelle politiche pertinenti a livello europeo e collaborare con gli Stati membri e le parti interessate per garantire che gli obiettivi siano condivisi e soddisfatti al livello più appropriato.

Di conseguenza, **due obiettivi generali** della politica del multilinguismo sono:

- (1) permettere ai cittadini di parlare correntemente due lingue oltre alla propria lingua materna (in breve "lingua materna più altre due lingue");
- (2) sensibilizzare alla diversità linguistica della società europea e trasformarla in un vantaggio per il dialogo interculturale e la competitività.

Per quanto riguarda **l'attuazione**, il primo obiettivo operativo sarà quello di garantire che il multilinguismo sia promosso coerentemente nelle politiche europee sopramenzionate, utilizzando un **approccio d'inclusione** (mainstreaming) e sfruttando al meglio il sostegno finanziario disponibile nell'ambito dei programmi europei esistenti. In base al principio di sussidiarietà, gli Stati membri sono i principali decisori in queste questioni, mentre le varie parti interessate (istituti d'istruzione, parti sociali, media, autorità locali, ecc.) sono essenziali per l'attuazione. Quindi il secondo obiettivo operativo sarà quello di **lavorare in partenariato con gli Stati membri e le parti sociali** e sostenerli per raggiungere gli obiettivi condivisi e adottare un approccio d'inclusione al loro livello.

Sono state prese in considerazione diverse opzioni per raggiungere gli obiettivi:

- (1) nessuna ulteriore azione con gli Stati membri e nessun uso strategico dei programmi comunitari (mainstreaming);
- (2) utilizzo di strumenti di regolamentazione (una raccomandazione);
- (3) utilizzo del metodo aperto di coordinamento: presentare una comunicazione della Commissione che apra la via alla cooperazione con gli Stati membri e farla approvare dalle altre istituzioni europee. Includere il multilinguismo nei programmi e nelle iniziative attuali dell'UE.

La DG Istruzione e cultura, confrontando i punti forti e deboli delle opzioni sopra menzionate, ha scelto di proporre l'opzione 3, che consentirà alla Commissione di affrontare, con la cooperazione degli Stati membri e delle parti interessate, le sfide individuate per il multilinguismo e di trovare soluzioni appropriate. Quest'opzione, che corrisponde anche maggiormente alle aspettative degli Stati membri e delle parti interessate, rispetta il principio

³ Conclusioni concordate della terza conferenza euromediterranea dei ministri della Cultura ad Atene, 29-30 maggio 2008; Dichiarazione della presidenza alla conferenza "*New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations*", Lubiana, 13 -14 maggio 2008
http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultur_a_v_zunanjih_odnosih_eu/.

della sussidiarietà e fornirà una base migliore per sensibilizzare alle sfide e ai problemi e per compiere progressi reali verso la loro soluzione.

Per quanto riguarda il modo in cui il multilinguismo dovrà essere promosso dalle politiche e dai programmi della Commissione, è stata scartata l'opzione di un programma di spese per il multilinguismo, poiché il multilinguismo è un obiettivo trasversale di politiche molto diverse (istruzione, cultura, media, occupazione, integrazione sociale, ricerca, ecc.) e sostenerle al di fuori del loro contesto naturale non sembra appropriato né efficace. Pertanto, l'approccio di inclusione del multilinguismo nelle politiche e nei programmi pertinenti della Commissione sembra una risposta possibile. I più importanti di questi programmi sono: tutte le parti del programma di apprendimento permanente, il sostegno all'apprendimento delle lingue fornito dai fondi strutturali, i corsi d'integrazione linguistica per immigrati sostenuti dalla DG Giustizia, libertà e sicurezza, Gioventù in azione, Cittadini per l'Europa, le traduzioni letterarie sostenute dal programma Cultura, il programma Media, il programma Ricerca e Tecnologia dell'informazione.

Alla luce delle osservazioni fatte e considerando la possibilità limitata di azioni dirette della Commissione, questi sono gli effetti economici e sociali che l'opzione scelta potrà avere, a seconda della determinazione con cui gli Stati membri e le parti interessate attueranno la strategia raccomandata.

- Effetti economici: grazie agli effetti delle competenze linguistiche sull'occupabilità dei cittadini e sulla competitività, la nuova strategia definita nella comunicazione potrà avere un impatto positivo su scambi internazionali e investimenti transnazionali, sviluppo tecnologico e innovazione, numero e qualità dei posti di lavoro, relazioni con i paesi terzi e d'oltremare.
- Effetti sociali: la strategia potrà avere un impatto positivo sull'integrazione sociale, sulla governance e sulla partecipazione, poiché le competenze linguistiche costituiscono un presupposto per il dialogo interculturale.

Per quanto riguarda i costi, a livello della Commissione l'attuazione delle azioni raccomandate nella comunicazione non comporterà un aumento del bilancio. Essa intende utilizzare in modo più efficace i programmi esistenti per promuovere il multilinguismo, garantendo in particolare:

- un approccio più coerente (trasmettere un messaggio coerente a sostegno della diversità linguistica, prestare attenzione alle questioni linguistiche in progetti e iniziative);
- una maggiore sinergia tra gli Stati membri (sostenerli per raggiungere obiettivi comuni con iniziative della Commissione e scambi di buone prassi).

Per quanto riguarda gli Stati membri, la comunicazione intende raccomandare obiettivi generali e operativi, in linea con quelli già concordati, come l'obiettivo di Barcellona della "lingua materna più altre due lingue", e suggerire modi per raggiungerli, mentre l'attuazione rimarrà di competenza degli Stati membri. Un principio generale che dovrà essere delineato nella comunicazione della Commissione è la raccomandazione di azioni vicine ai cittadini, che tengano conto delle esigenze linguistiche locali e uniscano le risorse delle imprese, della società civile e delle amministrazioni locali, in modo da utilizzarle più efficacemente.

Per quanto riguarda il monitoraggio, il gruppo interservizi già esistente sul multilinguismo potrà contribuire al coordinamento con la Commissione e a includere il multilinguismo nei programmi e nelle iniziative europee pertinenti con interventi a livello dei programmi (priorità tematiche, bilancio per la preparazione linguistica e le attività linguistiche, monitoraggio adeguato, ecc.) Le attività di seguito con gli Stati membri saranno assicurate da un gruppo di lavoro di alti rappresentanti degli Stati membri, che si baserà sul gruppo di lavoro esistente sulle lingue. Per mantenere l'attenzione sulla politica del multilinguismo e garantire un riesame periodico dei suoi progressi, la Commissione raccomanda che le istituzioni europee inseriscano nella propria agenda una discussione annuale su questo tema. Per quanto riguarda il Consiglio, esso raccomanda l'inclusione del multilinguismo nell'ordine del giorno ricorrente del Consiglio Istruzione.

La Commissione intende aggiornare regolarmente gli indicatori disponibili e prendere in considerazione la possibilità di finanziare indagini nei settori meno analizzati (come le imprese e i fornitori di servizi). Per quanto riguarda l'inclusione (mainstreaming), la Commissione dovrà provvedere affinché le questioni linguistiche siano prese in dovuta considerazione nella valutazione dei programmi e delle politiche comunitarie pertinenti. Essa incoraggerà gli Stati membri e le parti interessate a includere la questione linguistica nella valutazione delle politiche e delle strategie effettuata al loro livello. La Commissione effettuerà un riesame generale dei progressi nel 2012 e informerà il Parlamento europeo e il Consiglio delle esperienze acquisite. A tal fine, gli Stati membri saranno invitati a comunicare i loro progressi entro la fine del 2011.