

MICHELE GAZZOLA

*Humboldt-Universität zu Berlin/  
Istituto per gli Studi Etnici, Lubiana*

PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DELLA  
"POLITICA DEL PLURLINGUISMO" NELL'AMMINISTRAZIONE  
FEDERALE SVIZZERA

ABSTRACT

Language policies, just as any type of public policies, must be planned, managed and evaluated. While the issue of the evaluation of language policies has already been discussed in different papers, the theme of programming and monitoring has remained little explored in the literature so far. The article contributes to research in language planning addressing this issue in relation to a particular case, that is, the Swiss Federal Administration. After presenting the current federal administration's language regime, we discuss the recent measures aimed at reforming it, focusing on the promotion of the Italian language. This set of norms are known as the "Plurlingualism Policy". This policy, among other things, aims at promoting a more balanced representation of the four national language communities within the federal administration and at improving the language skills of its staff. This paper addresses the issue of the programming of the Plurlingualism Policy by proposing an intervention model based on plausible causal relationships, and a set of indicators to monitor its implementation.

1. INTRODUZIONE <sup>1</sup>

In quanto forma particolare di politica pubblica – cioè un insieme di misure e provvedimenti messi in atto dalle autorità pubbliche per risolvere in modo mirato un problema definito politicamente come collettivo – anche le politiche linguistiche devono essere programmate nei loro aspetti amministrativi e gestionali. La programmazione include l'elaborazione di un modello che esplicita le ipotesi di relazioni causali fra intervento pubblico e risultati attesi e che indica delle attribuzioni di competenze specifiche. Le politiche linguistiche devono essere in seguito attuate e valutate secondo criteri espliciti, utilizzando a tal fine dati empirici e indicatori che permettano

di stimare i costi e di accettare se i risultati riscontrati sono conformi alle attese. Mentre il tema della valutazione dei risultati di una politica linguistica è stato già oggetto di diversi contributi<sup>2</sup>, il tema della programmazione e del controllo è rimasto ancora poco esplorato in letteratura. L'articolo vuole contribuire alla ricerca nella pianificazione linguistica affrontando questo tema in relazione ad un caso concreto, ovvero quello del regime linguistico dell'amministrazione federale svizzera.

L'articolo è organizzato come segue. La Sezione 2 presenta il regime linguistico dell'amministrazione federale e i tratti salienti della nuova normativa volta a riformarlo. Si tratta in particolare di alcune norme contenute nella *Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche* (Legge sulle lingue, *Lling*, del 5 ottobre 2007) e dell'*Ordinanza sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche* (Ordinanza sulle lingue, *OLing*, del 4 giugno 2010). Questi due dispositivi normativi forniscono le basi legali e gli obiettivi di fondo di quella che è stata chiamata la *politica del plurilinguismo* (in questo articolo ci concentreremo solo sugli aspetti che riguardano direttamente l'amministrazione federale mentre trascureremo gli altri campi di applicazione della *Lling* e della *OLing*, come ad esempio il sostegno ai cantoni plurilingui e la salvaguardia e promozione della lingua e cultura italiana e romancia nel Canton Ticino e/o nel Canton Grigioni). La politica del plurilinguismo mira, fra le altre cose, a rendere più bilanciata la rappresentanza delle quattro comunità linguistiche nazionali in seno all'amministrazione federale e a migliorare le competenze linguistiche del suo personale promuovendo in tal modo la comunicazione plurilingue. Essa vuole quindi riformare il regime linguistico dell'amministrazione federale tramite degli interventi che necessariamente richiedono l'investimento di risorse umane e materiali da parte dell'amministrazione federale stessa. Da qui nasce il bisogno della programmazione, gestione e valutazione finale dei risultati. La Sezione 3 affronta proprio il tema della programmazione di una politica linguistica, soffermandosi sull'importanza della *teoria del programma* come strumento di pianificazione linguistica. La Sezione 4 infine conclude con alcune considerazioni sul controllo e la valutazione. Dato che questo numero della rivista è dedicato al tema dell'italiano in Svizzera, si presterà particolare attenzione alla posizione di questa lingua nell'amministrazione federale<sup>3</sup>.

## 2. IL REGIME LINGUISTICO DELL'AMMINISTRAZIONE FEDERALE SVIZZERA E LA POLITICA DEL PLURLINGUISMO

Un regime linguistico può essere definito come una politica linguistica istituzionale, ovvero una politica linguistica adottata da uno stato, una regio-

ne o da un'organizzazione internazionale per gestire la comunicazione multilingue al suo interno e al suo esterno. Un regime linguistico definisce le lingue ufficiali e di lavoro dell'organizzazione, i loro rispettivi ambiti d'uso e il ruolo dei servizi di mediazione linguistica quali la traduzione e l'interpreariato. Secondo l'articolo 70 comma 1 della Costituzione svizzera le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco (nella sua forma standard), il francese e l'italiano, mentre il romancio, quarta lingua nazionale, è ufficiale solo nei rapporti fra la Confederazione e le persone di lingua romancia<sup>4</sup>. Il tedesco, il francese e l'italiano godono degli stessi diritti all'interno dell'amministrazione federale, e tutte e tre possono essere utilizzate nella comunicazione di lavoro interna ed esterna. L'articolo 18 della Costituzione, infine, sancisce la libertà nell'uso della lingua.

La *Lling* mira a dare sostanza ai disposti costituzionali menzionati. All'Art. 3 comma 1, lett b, la *Lling* dispone che la Confederazione "garantisce e realizza la libertà di lingua in tutti gli ambiti della sua attività". L'amministrazione federale stessa è ovviamente inclusa, e infatti all'Art. 9 si prevede che «i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e gli impiegati dell'Amministrazione federale lavorano a scelta in tedesco, francese o italiano». Ma per garantire una reale libertà nell'uso delle tre lingue ufficiali in seno all'amministrazione federale è necessario che il personale abbia delle adeguate competenze linguistiche. Ciò non significa che tutti i funzionari debbano essere perfettamente trilingue, ma solo che il personale abbia delle sufficienti competenze attive e/o passive<sup>5</sup> nelle lingue ufficiali in modo da poter realmente lavorare secondo il modello comunicativo detto dell'*intercomprensione* — o «strategia della comprensione reciproca», per utilizzare un termine ufficiale, (vedi DFP, 2015a) — nei servizi e nelle mansioni che lo richiedono. Per intercomprensione intendiamo qui una modalità di comunicazione plurilingue nella quale le persone parlano e scrivono nella lingua ufficiale a loro scelta (tipicamente la loro lingua prima) confidando nel fatto che gli interlocutori possano capirli tramite delle adeguate competenze passive. La libertà di utilizzo di una lingua in un contesto di lavoro plurilingue rimane puramente teorica se molti funzionari non sono in grado di comprendere tale lingua. I servizi di traduzione e di interpreariato possono certamente alleviare il problema nel caso di documenti chiave e riunioni importanti, ma non possono essere usati in ogni situazione.

I risultati di diverse ricerche mostrano in effetti che la comunicazione interna all'amministrazione federale tende a funzionare essenzialmente in modalità bilingue tedesco-francese, mentre l'italiano non viene usato spesso. Il tedesco standard e il francese, infatti, sono utilizzati rispettivamente dal 95,5% e dal 90% del personale dell'amministrazione federale, secon-

do un'indagine rappresentativa condotta su 5.576 funzionari (Christopher Guerra / Zurbriggen, 2013). Solo il 36,6% delle persone intervistate usa l'italiano, e questo anche a causa delle scarse competenze dei funzionari germanofoni e francofoni in questa lingua. I risultati dell'indagine citata mostrano altresì che il livello medio delle competenze linguistiche delle persone intervistate corrisponde al B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER), cioè il *livello intermedio inferiore* detto anche "di soglia". Il livello medio di competenza è più alto in tedesco e in inglese che in francese o italiano, il che mostra la necessità di investire nella formazione linguistica in queste ultime due lingue. Secondo un'altra indagine solo i due terzi dei collaboratori francofoni e italofoeni affermano di poter lavorare nella loro lingua prima (solitamente corrispondente alla lingua materna) in seno all'amministrazione federale (Kühler *et al.*, 2011: 920). L'uso dell'italiano sembra essere limitato a quello di lingua di traduzione più che lingua di lavoro, tranne nei casi in cui la comunicazione della Confederazione coinvolga direttamente cittadini o enti pubblici e privati del Canton Ticino, del Grigioni italiano o residenti in Italia (Andrey / Kühler, 2008).

Un primo problema che la politica linguistica è chiamata ad affrontare è quindi quello delle *competenze linguistiche* del personale dell'amministrazione federale. L'Art. 20 della *LLing* infatti prevede che "la Confederazione promuove la conoscenza delle lingue nazionali da parte del suo personale". Le disposizioni di legge vengono ribadite all'Art. 6 della *OLing* e detagliate nell'Art. 8 dell'Ordinanza, che recepisce anche le disposizioni dell'Art. 4, comma 2 lettera e-bis della Legge sul personale federale, *LPers*, del 24 marzo 2000. Vale la pena riportare qui di seguito i primi tre commi dell'Art. 8 della *OLing*:

- 1) I datori di lavoro [...] provvedono affinché: (a) gli impiegati possiedano le conoscenze orali e scritte in una seconda lingua ufficiale necessarie all'esercizio della loro funzione; (b) i quadri di livello medio possiedano buone conoscenze attive in almeno una seconda lingua ufficiale e, se possibile, conoscenze passive in una terza lingua ufficiale; (c) i quadri superiori e i quadri di livello medio con funzioni dirigenziali possiedano buone conoscenze attive in almeno una seconda lingua ufficiale e conoscenze passive in una terza lingua ufficiale.
- 2) I datori di lavoro propongono ai loro impiegati corsi di lingua tedesca, francese e italiana.
- 3) Se al momento dell'assunzione un quadro non possiede le conoscenze linguistiche richieste, il datore di lavoro prende, entro un anno, le misure necessarie per migliorarle.

Un primo obiettivo della politica linguistica in seno all'amministrazione federale è quindi quello di attuare le disposizioni della *OLing* in modo da rendere possibile un'effettiva comunicazione in modalità intercomprensione, in particolare a livello dei quadri e nei rapporti fra quadri e personale subordinato, senza pregiudizio per il ruolo che sono chiamati a ricoprire i servizi linguistici coordinati dalla Cancelleria federale.

Vi è però un secondo problema che la politica del plurilinguismo è chiamata ad affrontare. Esso è parzialmente legato alla questione delle competenze linguistiche e riguarda più specificamente la rappresentanza fra le quattro comunità linguistiche svizzere ai vari livelli gerarchici dell'amministrazione federale. I funzionari «francofoni e italofoeni sono spesso esclusi dalle posizioni di livello alto perché non hanno delle competenze *perfette* in tedesco» (Andrey *et al.*, 2008: 4; traduzione nostra, corsivo in originale). I collaboratori di lingua italiana che non sono in grado di scrivere in un'altra lingua ufficiale sono di fatto «esclusi dai posti di maggior interesse con prospettive di carriera interessanti» (Andrey / Kühler, 2008: 101). Ma al di là dell'effetto delle competenze linguistiche sulle prospettive di carriera del personale, la questione della rappresentanza è di ordine più generale. Una ripartizione dei posti di lavoro in seno all'amministrazione federale che sia proporzionale alla popolazione delle quattro comunità linguistiche è vista come una condizione di equità, pari opportunità e rispetto per la diversità. Si parla a tal proposito di "amministrazione pubblica rappresentativa" (Kühler, 2013). L'Art. 20 comma 2 della *LLing* intitolato "Plurilinguismo nei servizi pubblici", prevede a tal proposito che «la Confederazione provvede a un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nelle autorità federali come pure nelle commissioni extraparlamentari e promuove il plurilinguismo nell'esercizio». L'Art. 7 della *OLing* dà sostanza alle disposizioni di legge, prevedendo che la rappresentanza delle comunità linguistiche nelle unità dell'amministrazione federale, con l'eccezione dei Politecnici federali, debba rientrare all'interno delle seguenti fasce percentuali: tedesco (68,5-70,5%), francese (21,5-23,5%), italiano (6,5-8,5%), romancio (0,5-1,0%). Ricordiamo che l'amministrazione federale nel 2014 era composta da 35'853 persone, secondo i dati ufficiali riferiti contenuti nell'allegato 1 (DFP, 2015b) del *Rapporto di valutazione* per il periodo 2008-2014 pubblicato nel 2015 dal Delegata Federale al Plurilinguismo – DFP (DFP, 2015a) <sup>6</sup>.

Le analisi interne effettuate in seno all'amministrazione federale mostrano che le comunità italofone e romance sono sotto-rappresentate, con l'eccezione della Cancelleria Federale e del Dipartimento Federale delle Finanze, e che la comunità francofona è sottorappresentata in alcune unità amministrative (DFP, 2015a: 3). Si osserva inoltre una sovra-rappresentazione dei germanofoni fra i quadri di alto livello. Gli italofoeni e i romanci sono particolarmente

sottorappresentati in questa classe di personale. Queste differenze di risultato sembrano contraddire le disposizioni del comma 2.c dell' Art. 6 della *Oling* "Pari opportunità degli impiegati delle diverse comunità linguistiche", il quale indica che gli impiegati, a prescindere dalla comunità linguistica cui appartengono, debbano avere «le stesse opportunità di sviluppo e di carriera».

La politica del plurilinguismo nell'amministrazione federale mira quindi ad affrontare le questioni della rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'amministrazione federale e delle competenze linguistiche del personale. Essa è definita in pratica dal combinato delle disposizioni previste negli articoli 6, 7 e 8 della *Oling*. Secondo l' Art. 8c, comma 1 dell'*Oling*, spetta ai dipartimenti e alla Cancelleria federale stabilire un catalogo di misure destinato all'attuazione della politica del plurilinguismo e verificare l'attuazione delle *Istruzioni del Consiglio federale*<sup>7</sup>. A tal fine, essi devono designare dei responsabili della promozione del plurilinguismo che "coadiuvano i dipartimenti e la Cancelleria federale nell'attuazione degli obiettivi strategici e partecipano al gruppo di coordinamento interdipartimentale presieduto dal DFP" (DFP 2015a: 7). Una rassegna delle misure prese fra il 2012 e il 2014 è disponibile nell'Allegato 2 (DFP, 2015c) del *Rapporto di valutazione* (DFP, 2015a). Nel Rapporto si nota che:

*Il confronto fra le misure stabilite dalla Cancelleria federale e dai dipartimenti per il periodo 2012-2014 e il catalogo per il periodo precedente [2008-2011] indica un netto aumento e una differenziazione delle misure. Nonostante le differenze fra i dipartimenti, in linea generale si constata una nuova dinamica: la fondatezza delle misure è acquisita e questa convinzione si traduce in piani d'azione più o meno dettagliati. Si tratta in parte di misure effimere (incontri, conferenze, giornate di studio ecc.) e in parte di progetti a lungo termine (strategie, gruppo di coordinamento DEFK [Dipartimento Federale della Formazione e della Ricerca], traduzioni, pubblicazioni, corsi di lingua ecc.). Si delineano alcune priorità: le procedure di reclutamento, la valutazione e il rafforzamento delle competenze linguistiche e l'organizzazione di corsi di lingua "su misura" per ampliare l'offerta formativa dell'UFPER [Ufficio Federale del Personale]. Numerose iniziative per l'informazione, la sensibilizzazione e lo scambio interculturale completano il ventaglio di misure. A prescindere dalle intenzioni, la maggior parte di queste misure deve essere valutata – singolarmente e nel suo insieme – dal punto di vista dell'opportunità, della realizzabilità e dell'efficacia. È la sfida metodologica che ci attende nei prossimi anni (DFP, 2015a: 7).*

La prossima valutazione dei risultati della politica linguistica per il periodo 2015-2019 sarà effettuata a tempo debito dai servizi preposti, e non

è quindi possibile pronunciarsi sugli esiti di misure che sono ancora in corso o che devono ancora essere attuate. Nelle prossime sezioni ci concentreremo quindi sulla programmazione e sul controllo della politica linguistica. Le nuove misure operative per l'attuazione della politica del plurilinguismo sono elaborate e attuate da attori diversi: la Cancelleria federale e i sette dipartimenti, che non per forza di cose hanno le stesse esigenze e seguono gli stessi modelli di intervento. Ma è altresì vero che le prospettive di intervento non possono essere del tutto divergenti. Sulla base dei documenti ufficiali e degli studi a disposizione, la prossima sezione mira a proporre alcuni elementi generali utili alla programmazione sistemica e al controllo della politica del plurilinguismo.

### 3. LA PROGRAMMAZIONE DI UNA POLITICA LINGUISTICA: IL RUOLO DELLA TEORIA DEL PROGRAMMA

La *Lling* e la *Oling* possono già essere viste come un primo prodotto della programmazione della politica del plurilinguismo. Come notano Knoepfel *et al.* (2015: 190), la programmazione inizia proprio con il varo di un insieme di norme e atti di regolamentazione che i parlamenti, i governi e le autorità esecutive considerano come necessari alla realizzazione di una politica pubblica. Come visto sopra queste norme definiscono un insieme di gruppi obiettivo (le unità dell'amministrazione federale e quindi il personale a diversi gradi), determinano alcune competenze e responsabilità (ad esempio, quelle del datore di lavoro, dei quadri, e del DFP) e forniscono delle indicazioni quanto ai mezzi a disposizione per l'attuazione della politica.

Come la maggior parte dei testi normativi, tuttavia, anche la *Lling* e la *Oling* sono documenti di natura generale che hanno bisogno di essere specificati e tradotti in misure operative per produrre degli esiti. Si tratta quindi di definire in modo esplicito degli obiettivi intermedi che diano corpo alle finalità generali espresse dai testi normativi e di definire i modi operativi di intervento, cioè le misure da attuare per permettere ai responsabili esecutori della politica linguistica di raggiungere gli obiettivi prefissati. Oltre a ciò vanno elaborati degli indicatori quantificabili che permettano di valutare il grado di efficacia delle misure attuate e i loro costi. Come ricordano Knoepfel *et al.* (2015: 198), abitualmente si fa la distinzione fra quattro *modalità di intervento* che le misure operative possono seguire. La prima è la *regolamentazione* diretta fondata su divieti, obblighi e attribuzioni di diritti e sanzioni. La seconda prevede l'utilizzo di *incentivi* o *disincentivi* di natura finanziaria per modificare indirettamente il comportamento dei membri del gruppo obiettivo. La terza modalità è quella *persuasiva*, una modalità

che fa uso di strategie di convincimento degli attori coinvolti, mentre l'ultima modalità è quella che consiste nella *fornitura diretta* di beni e servizi. Dalla lettura della *Lling* e della *Oling* si evince che le modalità di intervento previste per l'attuazione della politica del plurilinguismo sono sostanzialmente la terza e la quarta, e le misure operative dovranno quindi seguire queste modalità.

Le misure operative devono essere organizzate secondo un disegno o programma coerente. Tale disegno in letteratura è solitamente chiamato *teoria del programma*, (calco dall'inglese *program theory*, Rossi *et al.*, 2004; Leblanc-Constant / Bard, 2013) e talvolta *teoria del cambiamento* (Lapri, 2007). La teoria del programma può essere definita come un modello interpretativo dell'azione di politica linguistica che esplicita come le risorse (*input*) si traducono in prodotti (*output*) e quindi in risultati (*outcome*). La teoria del programma serve a chiarire la logica e i meccanismi attraverso cui le misure di politica linguistica influenzano l'evoluzione delle pratiche e delle rappresentazioni degli attori oggetto della politica stessa. Non si tratta di fare semplicemente una lista di interventi da attuare; si tratta invece di spiegare l'insieme delle ipotesi di relazione causa-effetto che prefigurano come l'intervento pubblico intende tradursi in risultati, cioè essere efficace. La teoria del programma di una politica linguistica presuppone e si fonda quindi su un'idea del cambiamento linguistico, cioè un'idea circa l'evoluzione delle pratiche e delle rappresentazioni linguistiche degli attori che compongono il gruppo obiettivo. La teoria del programma può quindi essere vista come l'intelaiatura programmatico-operativa di una politica linguistica. Va quindi brevemente chiarito quale possa essere una teoria del programma della politica del plurilinguismo che sia coerente con la modalità di intervento di tipo persuasivo o nella fornitura diretta di beni e servizi. È opportuno sottolineare che non si tratta qui di individuare un modello "esatto" e deterministico a cui atenersi, ma solo di fornire una rappresentazione coerente e plausibile dell'intervento di politica linguistica senza negare a priori la validità di altri modelli.

### 3.1. Rappresentanza e processo di reclutamento

La politica del plurilinguismo mira a contribuire a migliorare nel tempo la rappresentanza delle comunità linguistiche nell'amministrazione federale, possibilmente a tutti i livelli gerarchici, in modo che siano rispettate le fasce percentuali indicate nella *Oling*. La Figura 1 indica tre fattori che possono influenzare nel tempo la rappresentanza nell'amministrazione federale, modificando le percentuali esistenti al momento *t0* in modo che al momento *t1* esse siano congruenti con gli obiettivi programmatici.

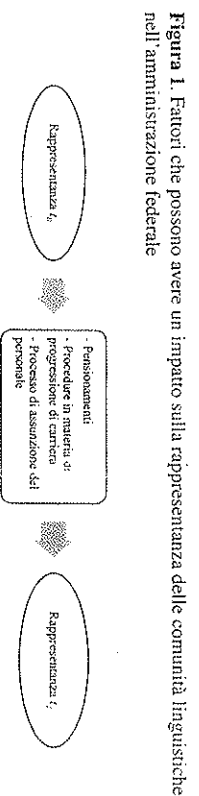


Figura 1. Fattori che possono avere un impatto sulla rappresentanza delle comunità linguistiche nell'amministrazione federale

Oltre ai pensionamenti, dobbiamo segnalare le procedure in materia di progressione interna di carriera e il processo di assunzione del personale. Il secondo fattore può modificare la rappresentanza all'interno di un'unità amministrativa, un dipartimento o a un certo livello gerarchico, ad esempio introducendo la prassi che, a parità di competenze, si favorisce la progressione di carriera interna dei candidati appartenenti a una comunità linguistica sottorappresentata. Ma esso non può modificare la rappresentanza nell'amministrazione federale nel suo insieme. Il fattore che più di ogni altro influenza l'evoluzione della rappresentanza globale delle comunità linguistiche nell'amministrazione federale, secondo la letteratura etnografica (Andrey *et al.*, 2008; Kübler *et al.*, 2009; Coray *et al.*, 2015) e i rapporti ufficiali (DFP, 2015a) è invece il processo di assunzione del personale. La politica linguistica dovrebbe quindi concentrarsi su quegli elementi del processo di assunzione del personale che sono suscettibili di avere un'influenza sulla rappresentanza delle comunità linguistiche. Sulla base degli studi già citati e della nostra analisi dell'amministrazione federale, possiamo a tal proposito distinguere due gruppi di fattori. Il primo è costituito da fattori (o variabili) che chiameremo *strutturali* o *esogeni*, cioè che non possono essere direttamente influenzati dalla politica del plurilinguismo, mentre il secondo è composto da fattori *soggettivi* o *endogeni*, cioè fattori che dipendono dalle attitudini del personale dell'amministrazione federale e che quindi possono essere direttamente influenzati dalla politica linguistica.

I fattori strutturali sono la grandezza numerica delle comunità linguistiche, la distribuzione delle competenze tecniche e linguistiche fra la popolazione e il Cantone di residenza dei potenziali candidati. A parità di altre condizioni, l'amministrazione federale ha probabilmente maggiori difficoltà a trovare un ingegnere informatico qualificato che abbia un'adeguata esperienza professionale, che sia di lingua prima italiana e che sia disposto a lavorare a Berna o Zurigo rispetto a un equivalente professionista di lingua prima tedesca. Si tratta di problemi che non possono essere direttamente risolti dalla politica del plurilinguismo, ma ciononostante essi

possono essere affrontati cercando di allargare al massimo il bacino dei potenziali candidati appartenenti alle comunità sottorappresentate. Al fine di raggiungere questo fine è necessario migliorare la *qualità informativa* degli annunci di lavoro, la loro diffusione e la loro visibilità nelle regioni linguistiche pertinenti e nelle sedi istituzionali adeguate (per esempio le università e scuole universitarie professionali). Per qualità informativa intendiamo l'accuratezza delle informazioni necessarie ad incoraggiare i potenziali interessati a candidarsi, ad esempio mettendo in risalto nell'annuncio che, come previsto dall'Art. 7 comma c della *Oling*, «a parità di qualifica, vengono assunti prioritariamente i candidati provenienti da comunità linguistiche sottorappresentate», oppure facendo notare che esiste la possibilità di lavoro a distanza. La programmazione della politica del plurilinguismo dovrebbe quindi prevedere delle misure per intervenire sul contenuto degli annunci, ed elaborare degli indicatori per monitorarne i risultati. Va seguito non soltanto il numero di annunci di lavoro pubblicati e adeguatamente diffusi, ma anche se osserviamo che i candidati inviano la propria candidatura proprio grazie a quell'annuncio (invece che attraverso altri canali).

Il secondo gruppo di fattori è caratterizzato da elementi chiamati *soggettivi*. Dato che la legge esclude l'utilizzo di misure coercitive o incentivi finanziari, è necessario agire sulla persuasione e sulla motivazione degli attori responsabili delle assunzioni. Si tratta anzitutto di organizzare campagne di informazione e sensibilizzazione all'interno dell'amministrazione federale rivolte ai responsabili delle procedure di selezione. Un primo indicatore di prodotto della politica del plurilinguismo è il numero di partecipanti ai seminari informativi (eventualmente ripartito per classe di stipendio), ma l'indicatore di efficacia finale più importante resta l'evoluzione delle percentuali di rappresentanza. In secondo luogo, è necessario intervenire direttamente sui meccanismi e le pratiche consolidate di selezione preliminare delle candidature e la gestione del colloquio di lavoro. Per quanto concerne la selezione dei candidati, secondo lo studio di Kübler *et al.* (2009) si osserva che i responsabili gerarchici hanno tendenza a circondarsi di collaboratori con cui condividono la stessa lingua prima. Gli autori ipotizzano che una certa affinità culturale e linguistica possa influenzare involontariamente le scelte di assunzione dei futuri responsabili gerarchici dei candidati. Oltre a questo, secondo Coray *et al.* (2015), il processo di preselezione delle candidature può sfavorire i membri di una minoranza se i selezionatori dei dossier non sono coscienti dell'esistenza di diversi stili e tradizioni culturali di presentare la propria candidatura. Anche in questo caso, l'unico strumento di intervento possibile è un'intensa opera di sensibilizzazione dei responsabili delle assunzioni e accertare se le competenze linguistiche e interculturali di costoro

sono sufficienti per poter effettivamente valutare le candidature in più lingue. Una programmazione adeguata dovrebbe quindi prevedere delle misure in tal senso. Un indicatore utile a svelare l'esistenza di un potenziale problema di discriminazione in fase di preselezione all'interno di un dipartimento federale può essere definito come segue: dove è il numero delle candidature presentate ogni anno nella lingua, mentre è il numero delle candidature nella stessa lingua che sono state preselezionate per il colloquio di lavoro. Se il valore dell'indicatore è sistematicamente più elevato per una certa lingua, è possibile che vi sia un problema di discriminazione linguistica in atto durante la fase di preselezione.

Per quanto riguarda invece il colloquio di lavoro propriamente inteso, si tratta di intervenire sulla sua organizzazione e sulle sue modalità di svolgimento. Come notano Kübler *et al.* (2009) nella regione di Berna i responsabili del colloquio di lavoro sono per lo più germanofoni; se il colloquio di lavoro si svolge prevalentemente in tedesco, le competenze linguistiche attive in tedesco dei candidati di lingua prima francese o italiana verranno testate durante la discussione che verte sulle conoscenze tecniche e quella che riguarda le abilità sociali del candidato, mentre le competenze linguistiche dei candidati germanofoni saranno comprovate in un altro momento. Al fine di risolvere il problema si raccomanda di dividere chiaramente il colloquio di lavoro in due fasi (DFP, 2015a: 20). La prima fase viene svolta nella lingua ufficiale preferita dal candidato, al fine di mettere tutti sullo stesso piano, ed essa verte sulle sue competenze tecniche e abilità sociali, mentre la seconda parte è destinata esclusivamente alla valutazione delle competenze linguistiche. Questo richiede a chi dirige il colloquio di lavoro di essere in possesso di adeguate competenze linguistiche (almeno passive) delle tre lingue ufficiali. La programmazione della politica linguistica da parte delle unità amministrative dovrebbe quindi prevedere delle misure in tal senso e degli indicatori atti a monitorare l'attuazione della politica linguistica, quali ad esempio la percentuale di colloqui che segue il modello raccomandato dalla DFP oppure la percentuale di colloqui di lavoro che prevedono la partecipazione di un valutatore proveniente da una comunità linguistica sottorappresentata.

La Figura 2 riassume il contenuto di questa sezione indicando i tipi di intervento che la politica linguistica dovrebbe realizzare nell'ambito dell'assunzione del personale al fine di fare evolvere la percentuale effettiva del personale appartenente alle quattro comunità linguistiche verso le fasce percentuali indicate nella *Oling*. La programmazione della politica linguistica in seno alle varie unità amministrative dovrebbe quindi affrontare in modo sistematico i nodi indicati approntando delle misure operative adeguate e coerenti.

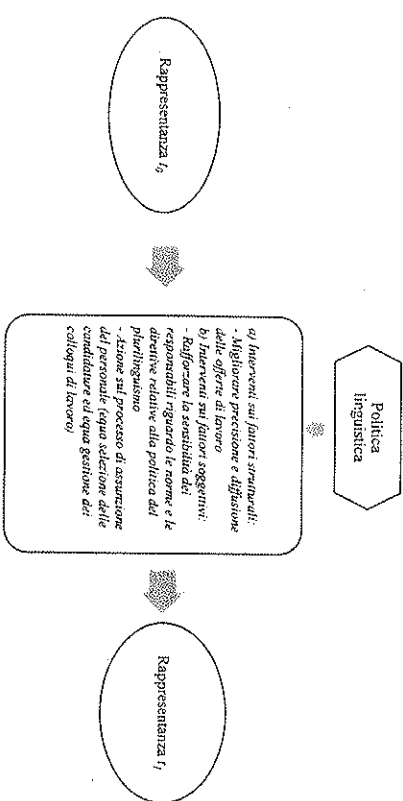


Figura 2. Azioni per intervenire sulla rappresentanza delle comunità linguistiche nell'amministrazione federale

La teoria del programma qui abbozzata fornisce un possibile orientamento. La logica che esplicita i nessi causali muove nel senso di intervenire sulla qualità e visibilità delle offerte di lavoro, sulla sensibilizzazione degli attori responsabili delle assunzioni e su un intervento volto a garantire una migliore equità nei processi di selezione delle candidature e di gestione dei colloqui. Alcuni indicatori misurabili sono stati proposti in questa sezione, ma certamente ve ne sarebbero numerosi altri da presentare che però per motivi di spazio non è possibile elencare qui.

### 3.2. Competenze linguistiche e comunicazione plurilingue

L'amministrazione federale si sta attualmente dotando di un nuovo sistema di valutazione delle competenze linguistiche del personale fondato su autodichiarazioni. Il sistema permetterà di giudicare lo stato attuale delle competenze linguistiche del personale ai vari gradi gerarchici e di misurare lo scarto fra le competenze linguistiche attuali e quelle che corrispondono ai requisiti della mansione descritta nell'annuncio di lavoro e dell'Art. 8 della *Oling*. Colmare gli scarti fra stato attuale delle competenze linguistiche dei collaboratori (o *IST-Zustand* per usare il termine ufficiale) e stato atteso (o *SOLL-Zustand*) rappresenta un obiettivo della politica linguistica (DFP, 2015a: 11).

Al fine di migliorare le competenze linguistiche del personale e rendere quindi praticabile, almeno *potenzialmente*, la strategia della comprensione

reciproca è necessario agire su due insiemi di fattori (torneremo in seguito sul senso del termine "potenzialmente"). Il primo insieme di fattori (a) è di tipo *materiale* e su essi si può intervenire tramite la modalità di intervento definita precedentemente come «fornitura diretta di beni e servizi». Il secondo insieme di fattori (b) è di natura *motivazionale*, e su di essi si può intervenire tramite la modalità di intervento detta "persuasiva".

La fornitura diretta di beni e servizi (a) si sostanzia nell'erogazione di corsi di lingua e di materiali didattici e di apprendimento, in particolare per quanto concerne la lingua italiana, che, fra le lingue ufficiali, è in media quella meno conosciuta dal personale dell'amministrazione federale. Si tratta quindi di organizzare corsi di lingua che il personale reputa di buona qualità, possibilmente non lontano dal luogo di lavoro, e di fornire strutture e strumenti che facilitino l'apprendimento, ad esempio sale informatiche e riviste e giornali di attualità. Non si tratta di un fattore di secondaria importanza. L'indagine già citata condotta da Christopher Guerra / Zurbruggen (2013) mostra che molti responsabili delle risorse umane e molti collaboratori ignorano l'offerta formativa esistente. Un indicatore di successo della politica del plurilinguismo a livello dell'acquisizione delle competenze richieste, quindi, dovrebbe essere il numero di partecipanti ai corsi di lingua o il numero totale di ore di partecipazione (cioè numero partecipanti moltiplicato per le ore di lezione) piuttosto che il semplice numero di corsi proposti o numero di ore di insegnamento erogato, magari in classi poco frequentate (DFP, 2015a).

Per agire sui fattori materiali che possono scoraggiare l'apprendimento linguistico è inoltre necessario intervenire sulle condizioni e i vincoli che possono limitare la partecipazione ai corsi di formazione linguistica. Secondo l'indagine già citata il 50% degli intervistati esprime l'intenzione di seguire dei corsi di lingua, ma questo non significa che poi costoro dia-no seguito ai propri buoni propositi. L'ostacolo più importante, secondo gli intervistati, non sembra essere quello dei costi a carico del personale, che come visto possono essere ridotti tramite la fornitura diretta di formazione linguistica a prezzo calmierato, quanto piuttosto la mancanza di tempo. Intervenire sul vincolo temporale in termini pratici significa liberare tempo di lavoro tramite appositi permessi. Al fine di evitare un calo di produttività generale, il tempo sottratto alle mansioni lavorative di un collaboratore coinvolto in attività di formazione linguistica potrebbe essere compensato da un supplente, il che ovviamente potrebbe comportare degli oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione federale. Resta inteso che anche altri attori, e in particolare le scuole e le università, sono coinvolti nello sviluppo e consolidamento delle competenze linguistiche dei cittadini, cioè dei potenziali candidati per posti di lavoro in seno all'amministrazione federale, ma questo tema esula da questo articolo perché non rientra nel raggio delle misure ope-

rative che possono essere prese dalle unità amministrative.

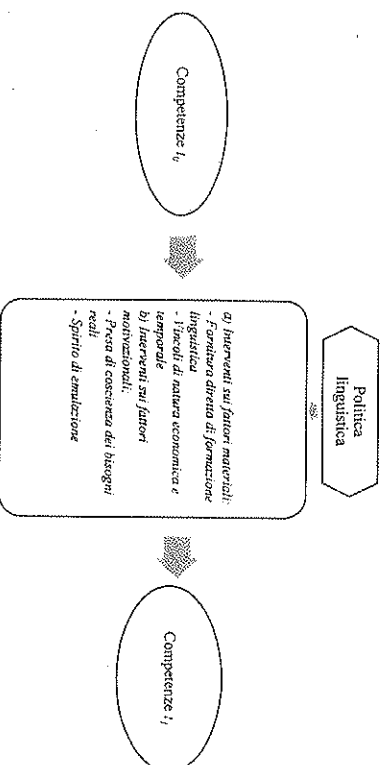
Per intervenire sui fattori di tipo motivazionale (b) è necessario agire sulle rappresentazioni e le pratiche del personale. Diversi autori sottolineano l'importanza fondamentale del sostegno dato dai superiori gerarchici al personale che intende seguire una formazione linguistica (Kühler *et al.*, 2011; Christopher Guerra / Zurbriggen 2013). Al fine di influire sulla motivazione del personale a migliorare le proprie competenze linguistiche e sulla volontà dei quadri ad incoraggiare i collaboratori è possibile seguire due strade, non mutualmente incompatibili, ovvero un metodo fondato sull'analisi delle esigenze oggettive di competenze linguistiche e un metodo fondato sullo spirito emulativo. La prima modalità consiste nel fare prendere coscienza al personale e ai responsabili gerarchici dei reali bisogni di competenze linguistiche in una determinata unità amministrativa. Si può giungere a questo tramite un rilevamento della corrispondenza fra competenze linguistiche attuali del personale e le competenze necessarie all'esercizio delle funzioni istituzionali richieste, come suggerito in Christopher Guerra / Zurbriggen (2013). Ma quali indicatori usare a tal fine? Senza precludere l'utilizzo di altri indicatori, a nostro avviso tale rilievo dovrebbe essere fondato in prima battuta sul confronto oggettivo e quantificabile fra i livelli medi *IST-Zustand* e *SOLL-Zustand* del personale facente capo a una unità amministrativa data, come emerge dalle raccomandazioni della DFP (DFP 2015a), oppure su degli indicatori quantitativi che misurano la probabilità che all'interno di un gruppo di lavoro composto da persone con repertori linguistici diversi vi sia una o più lingue che garantiscono la comunicazione (si vedano ad esempio Voslamber, 2006; Grin, 2006; Colomer, 1990). Su questa base i responsabili dell'attuazione della politica del plurilinguismo possono agire sulle motivazioni degli attori, spronandoli a migliorare le proprie competenze linguistiche proprio per venire incontro ai bisogni oggettivi che il lavoro richiede.

La seconda modalità di incoraggiamento consiste invece nel suscitare lo spirito di emulazione fra attori e fra unità amministrative. Oltre a sottolineare il ruolo importante dell'esempio che i superiori gerarchici possono dare agli impiegati nell'usare diverse lingue nel lavoro quotidiano (Christopher / Zurbriggen 2013: 27 e 30), è possibile pensare all'impiego di strumenti già ampiamente diffusi in altri contesti per suscitare l'emulazione fra unità amministrative, ad esempio i "label" o classifiche che indicano implicitamente degli esempi definiti come virtuosi. Un esempio è il *Label plurilinguismo* (di primo livello) assegnato per la prima volta nel 2016 all'Ufficio Federale di Giustizia per il suo impegno a favore di un utilizzo attivo delle tre lingue ufficiali della Confederazione. Un indicatore di prodotto utile a valutare l'efficacia delle misure di tipo emulativo è il numero di unità amministrative che hanno messo in atto delle misure per ottenere

il *Label plurilinguismo*. Ma anche in questo caso ciò che conta veramente è verificare se tali iniziative si ripercuotono positivamente sull'evoluzione degli indicatori di efficacia (detti anche di risultato finale), cioè il livello di competenze linguistiche acquisite dal personale.

La Figura 3 riassume gli elementi che compongono la teoria del programma nell'ambito del miglioramento delle competenze linguistiche del personale nell'intervallo temporale *T0-T1*. Non si tratta di indicare delle relazioni causa-effetto deterministiche, ma piuttosto delle forme di causalità plausibili. Alcuni indicatori di risultato sono stati presentati nel testo, ma ovviamente altri possono essere proposti.

Figura 3. Azioni per intervenire sulle competenze linguistiche del personale nell'amministrazione federale



Si noti in chiusura che possiamo di competenze linguistiche attive e passive atte a lavorare in modalità intercomprensione, cioè secondo il modello suggerito dall'Art. 3, comma 1d della *Lling*, è condizione necessaria ma non sufficiente affinché le persone *effettivamente* seguano questo modello comunicativo. I rapporti gerarchici e le consuetudini possono sfavorire l'utilizzo della propria lingua prima anche in contesti dove i colleghi, in linea di principio, hanno adeguate competenze passive in tale idioma. Le misure operative attuate dalle varie unità amministrative dell'amministrazione federale dovrebbero intervenire anche su questo aspetto tramite delle opportune iniziative di sensibilizzazione del personale e in particolare dei quadri e dei dirigenti.



4. CONCLUSIONI: VERSO IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE DELLA POLITICA DEL PLURLINGUISMO

Il seguito della fase di programmazione della politica linguistica è la sua attuazione, e in certi casi la realizzazione delle misure può richiedere un aggiustamento della programmazione stessa in corso d'opera. L'attuazione delle misure operative deve essere accompagnata dal *controllo*, ovvero la verifica sistematica e continua «dello stato di avanzamento di una politica pubblica in termini di risorse allocate (umane, materiali, finanziarie, ecc.), dei prodotti realizzati e dei risultati ottenuti. Il controllo permette di fare attenzione alla coerenza delle azioni, sia all'interno di una politica sia rispetto ad altre politiche pubbliche» (Cipriano / Fastré, 2014: 1, traduzione nostra). Il controllo mira a verificare se le misure operative messe in atto dalle unità amministrative hanno portato ai prodotti (*outputs*) e ai risultati (*outcomes*) attesi.

La *valutazione* propriamente intesa mira invece a dare un *giudizio* sulla politica linguistica alla luce di alcuni criteri valutativi, fra i quali i più comuni sono l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza e l'equità. Essa si basa sui dati raccolti durante la fase di controllo, anche se in modo non esclusivo. Sia il controllo che la valutazione fanno uso di *indicatori*, vale a dire degli strumenti per rilevare «un obiettivo da raggiungere, un effetto ottenuto, una misura di qualità o una variabile di contesto. Un indicatore produce informazioni quantificabili che servono ad aiutare gli attori coinvolti nell'intervento pubblico a comunicare, negoziare e a prendere decisioni. Nella valutazione, gli indicatori più importanti sono quelli legati ai criteri di successo degli interventi pubblici» (Commissione europea, 2008: 111). Un punto importante da tenere presente nella fase di programmazione è che gli indicatori elaborati, oltre ad essere adeguati nel numero (cioè non troppo abbondanti), devono anche avere senso rispetto alla teoria del programma e con i criteri valutativi adottati. Nel corso di questo articolo abbiamo proposto alcuni indicatori utili alla programmazione e al controllo della politica del plurilinguismo, ma ovviamente altri possono essere elaborati direttamente dalle unità operative dell'amministrazione federale. L'aspetto che ci preme sottolineare qui, tuttavia, è che gli indicatori e i dati di cui l'amministrazione federale avrà bisogno per le valutazioni future dovrebbero essere definiti chiaramente già nella fase di programmazione di ogni ciclo quinquennale di politica linguistica e che essi devono indicare chiaramente gli indicatori di risultato, cioè gli indicatori che mostrano l'evoluzione della rappresentanza e delle competenze linguistiche.

NOTE

- 1 L'autore ringrazia François Grin, Alexandre Papanax e Torsten Tempelin per i loro utili commenti e suggerimenti. L'autore di questo articolo ha ovviamente responsabilità esclusiva del suo contenuto.
- 2 Si segnalano, fra gli altri, i contributi di Grin (2003), Simó *et al.* (2006) e Strassoldo (2016) per le politiche a sostegno delle lingue minoritarie in Europa. Gazzola (2014) per quanto riguarda la gestione della comunicazione multilingue nelle organizzazioni internazionali. Desgagné / Vaillancourt (2016) per la politica linguistica federale canadese e Gazzola / Grin (2017) per le politiche linguistiche nel campo della traduzione. Per una recente bibliografia settoriale si rimanda a Direzione Generale de Política Linguística (2016).
- 3 Per gli aspetti storici, legislativi e linguistici del cosiddetto "italiano federale" si veda il contributo di Egger / Ferrari in questo volume.
- 4 In questo senso tutte e quattro le lingue nazionali indicate nell'articolo 4 della Costituzione godono di una qualche forma di ufficialità. Rimando, fra gli altri, a Papanax (2012), a Cottier / Gossin (2014) e Salvodelli (2008) per gli aspetti giuridici del plurilinguismo svizzero.
- 5 Anche se la legislazione parla sempre di competenze "passive" sarebbe più appropriato usare il termine di "ricettive", ossia di comprensione del parlato e dello scritto. Per una discussione di aspetti inferenziali delle competenze ricevtive si veda p.es. Berthele (2011).
- 6 I dati più recenti per il 2017 mostrano che nell'amministrazione federale si contano 37.286 persone impiegate corrispondenti a 34.935 posti di lavoro a tempo pieno.
- 7 Istruzioni del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo del 27 agosto 2014, n. 54 e 55. Le Istruzioni, tuttavia, si limitano a dare alcune indicazioni e non corrispondono a un documento di natura programmatica, nel senso chiaro nella sezione 3 di questo articolo.

BIBLIOGRAFIA

- Andrey S., Kobelt E., Kübler D. (2008), "Is there a trade-off between diversity and performance? Efficient communication versus multilingualism in the Swiss federal administration", Paper presented at the *European Group on Public Administration's yearly conference*, Rotterdam, 03/06 September 2008.
- Andrey S., Kübler D. (2008), "L'italiano a Berna. Rappresentatività e uso delle lingue nell'amministrazione federale", *Dati*, 4, pp. 93-106.
- Berthele, R. (2011), "On abduction in receptive multilingualism. Evidence from cognate guessing tasks". *Applied Linguistics Review*, pp. 191-220. Berlin, New York: de Gruyter.
- Cipriano S., Fastré P. (2014), *Suivi de politique publiques: quels indicateurs construire?* Bruxelles, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse.
- Colomer J. M. (1990), "The utility of bilingualism. A contribution to a rational choice model of language", *Rationality and Society*, 2 (3), pp. 310-334.
- Coray R., Kobelt E., Zwicky R., Duchêne A., Kübler D. (2015), *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*, Zürich, Seismo.
- Cottier B., Gossin B. (2014), "Vers un statut juridique du suisse-allemand?", *Suisse-germanique*, 10-15, pp. 101-114.
- Christopher Guerra S., Zurbriggen S. (2013), *Sprachkurse für Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Evaluation und Analyse des Angebots und dessen Nutzung*. *Ausführlicher Projektbericht*, Fribourg, Institut für Mehrsprachigkeit.
- Desgagné M. L., Vaillancourt F. (2016), "Distribution of the benefits and costs of

- Canada's federal languages policy: Results for 2001", in M. Gazzola, B.-A. Wickström (eds.), *The Economics of Language Policy*. Cambridge (MA), MIT Press, pp. 141-164.
- DFP (2015a). *Promozione del plurilinguismo. Rapporto di valutazione a destinazione del Consiglio federale e raccomandazioni sulla politica del plurilinguismo* (art. 84, cpv. 4, *OLing*). *Evoluzione 2008-2014. Prospettive per il periodo 2015-2019*, Berna, Dipartimento federale delle finanze - Delegata federale al plurilinguismo (DFP).
- DFP (2015b). *Allegato 1 - Ripartizione delle lingue per lingua madre, dipartimento - Cancelleria federale compresa - unità amministrativa e gruppo di classi di stipendio. Evoluzione 2008-2014*, Berna, Dipartimento federale delle finanze - Delegata federale al plurilinguismo (DFP).
- DFP (2015c). *Allegato 2 - Misure della Cancelleria federale e dei dipartimenti. Evoluzione 2012-2014*, Berna, Dipartimento federale delle finanze - Delegata federale al plurilinguismo (DFP).
- Direcció General de Política Lingüística (2016). *Bibliografia selectiva. Avaluació de polítiques lingüístiques (1985-2016)*, Barcellona, Centre de Documentació - Direcció General de Política Lingüística [www.gencat.cat/lleugnadocumentacio](http://www.gencat.cat/lleugnadocumentacio).
- European Commission (2008). *EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Gazzola M. (2014). *The evaluation of language regimes. Theory and application to multilingual patent organisations*, Amsterdam, John Benjamins.
- Gazzola M., Grin F. (2017, in corso di stampa). "Comparative language policy and evaluation: Concepts, indicators and implications for translation policy", in R. Meylaerts, G. González Nuñez (eds.), *Translation and Public Policy: Interdisciplinary Perspectives and Case Studies*, London, Routledge, pp. 83-112.
- Grin F. (2003). *Language policy evaluation and the European charter for regional or minority languages*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Grin F. (2006). "Peut-on faire confiance au modèle '1+2'? Une évaluation critique des scénarios de communication dans l'Europe multilingue", *Revista de Llengua i Dret* 45, pp. 217-231.
- Knoepfel P., Larue C., Varone F., Savard J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques. France, Suisse, Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Kühler D. (2013). "Verwaltungsorganisation in einem mehrsprachigen Land", in A. Ladner, J.-L. Chappolet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, F. Varone (eds.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Kühler D., Kobelt E., Andrey S. (2011). "Vers une bureaucratie représentative. La promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada", *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 44 (4), pp. 903-927.

- Kühler D., Papadopoulos I., Mazzoleni O. (2009). *Le plurilinguisme de la Confédération: Représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale*, Programme de recherche national 56 «Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse», Berna, Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS).
- Leblanc-Constant M., Bard C. (2013). *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, Direction de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique. Gouvernement du Québec.
- Lippi A. (2007). *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Papaux A. (2012). *La langue de la justice civile et pénale en droit Suisse et comparé (Belgique, Espagne, Finlande et Canada). Étude de politique linguistique, de droit constitutionnel et de procédure*, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Rossi P. H., Lipsey M. W., Freeman H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.), Thousand Oaks, London, Sage.
- Salvodelli M. (2008). "Die Amtssprachenregelung nach dem neuen Sprachengesetz des Bundes", *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*.
- Simó M., Solé i Comarçons J., Torrijos A. (2006). "Aproximació a l'avaluació de la campanya «Dóna corda al català»", *Llengua i Ús - Revista tècnica de Política Lingüística*, (35), pp. 26-32.
- Strassoldo M. (2016). *Economia delle minoranze linguistiche. La ruota della diversità come valore*, Roma, Carocci.
- Vostamber D. (2006). "Gedanken zur institutionellen Mehrsprachigkeit Vorschläge für eine Verbesserung des Spracheregimes in den Institutionen der Europäischen Union", *grk/g/Humanlybernetik (Akademia Libroservo)*, 47 (1), pp. 20-31.