

L'italiano a Berna

Rappresentatività e uso delle lingue nell'amministrazione federale*

Stéphanie Andrey, IEPI-Università di Losanna, Osservatorio della vita politica-Ustat
Daniel Kübler, ISS-Scuola Universitaria professionale della Svizzera Nord-Occidentale, Basilea

La composizione linguistica del personale dell'amministrazione pubblica federale è un tema che riaffiora con una certa regolarità, spinto da chi ne lamenta la scarsa rappresentatività rispetto alla società elvetica. Nel caso dell'italofonia, questa diagnosi si precisa con l'attribuzione del deficit al numero

ridotto di quadri superiori. Questo articolo propone un'analisi della rappresentatività linguistica nell'amministrazione pubblica e si focalizza sulle conseguenze di una mancata rappresentatività dell'italiano all'interno di questa istituzione.

I risultati dell'analisi mostrano che, nel suo insieme, l'amministrazione

federale è rappresentativa dal punto di vista linguistico: le quattro comunità linguistiche che compongono il paese sono proporzionalmente rappresentate al suo interno. Tuttavia, il personale di lingua italiana è sottorappresentato negli strati gerarchici più elevati; allo stesso tempo, un'alta percentuale del personale italofono risulta essere bilingue poiché nata e cresciuta in un'altra regione linguistica del paese (contrariamente ai colleghi di lingua tedesca e francese). Nel contempo, abbiamo osservato che l'italiano è scarsamente utilizzato nel lavoro quotidiano, salvo nei contatti diretti con interlocutori italofoeni (cittadini, autorità, ditte o associazioni del Ticino, del Grigioni italiano, o italiane). Ai collaboratori di lingua italiana si impone spesso di usare un'altra lingua sul luogo di lavoro per favorire la comprensione da parte dei colleghi non italofoeni. D'altronde, l'uso dell'italiano e la scarsa conoscenza di un'altra lingua ufficiale è un freno alla carriera, ossia all'ottenimento di promozioni professionali interne. Infine, la presenza di quadri italofoeni in un ufficio facilita effettivamente l'assunzione di personale di lingua italiana, ma non ne favorisce l'uso durante il lavoro. Il problema della rappresentatività linguistica nell'amministrazione federale non riguarda pertanto solo la quota di personale impiegato di lingua italiana o proveniente da regioni italofone del paese, ma anche il mancato uso della lingua, persino in ambienti ad essa favorevoli.



foto: Ti-Press / Davide Agosta

* Questo articolo si basa su una ricerca scientifica effettuata in collaborazione con l'Istituto di studi politici e internazionali dell'Università di Losanna, con l'Istituto per la pianificazione sociale e lo sviluppo delle città, Scuola Universitaria professionale della Svizzera Nord-Occidentale di Basilea e con l'Osservatorio della vita politica dell'Ufficio di statistica del

Cantone Ticino. La ricerca è finanziata dal Fondo nazionale della ricerca scientifica nell'ambito del Programma nazionale di ricerca PNR 56, *Diversità delle lingue e competenze linguistiche in Svizzera*. Si ringraziano Yannis Papadopoulos e Emilienne Kobelt per la preziosa collaborazione nell'ambito di questa ricerca e Oscar Mazzoleni per i suoi preziosi consigli.

Introduzione

Nelle democrazie multiculturali un'adeguata rappresentatività delle diverse comunità linguistiche nelle istituzioni pubbliche costituisce un importante fattore di legittimazione dello Stato. Benché la Svizzera sia sempre stata divisa in quattro comunità linguistiche distinte (di lingua tedesca, francese, italiana e romancia), essa è sempre stata considerata come un paese che ha saputo risolvere i conflitti culturali in modo pacifico e soprattutto duraturo. Il successo di questa integrazione nazionale può essere attribuito a diversi elementi tipici di questo paese e in particolare al federalismo elvetico, che costituisce da sempre una soluzione adatta a limitare i conflitti linguistici grazie alla sua tendenza a proteggere le minoranze. Un altro elemento che contribuisce attivamente a garantire questa integrazione è rappresentato dalle diverse clausole della *Costituzione elvetica* che puntano a prevenire i potenziali conflitti che potrebbero derivare dalle divisioni linguistiche. Queste clausole agiscono in particolare attraverso il *principio di territorialità delle lingue* (art. 70, capoverso 2 della Costituzione) che accorda l'autonomia ai cantoni nella scelta dell'uso della lingua nel loro territorio e la definizione del tedesco, del francese e dell'italiano come *lingue ufficiali della Confederazione* (art. 70, capoverso 1). Questi elementi si riproducono attraverso un'imposizione nei confronti delle autorità federali che devono quindi produrre tutti i documenti ufficiali nelle tre lingue. Grazie a tale riconoscimento, i cittadini hanno il diritto di usare una qualsiasi delle tre lingue nei loro rapporti con le istituzioni federali.

Vi sono inoltre diverse leggi e norme che impongono alle istituzioni federali (amministrazione federale inclusa) di essere rappresentative della popolazione svizzera sulla base delle diverse comunità linguistiche. A tal proposito, specifiche quote sono state formalmente definite dal Consiglio federale per assicurare un'adeguata rappresentatività in tutti

i livelli gerarchici dell'amministrazione¹. Attualmente, questi valori sono stati fissati a 72,5% di collaboratori² di lingua tedesca, 21% di lingua francese, 4,3% di lingua italiana e 0,6% di lingua romancia. In modo più specifico, la recente *legge sulle lingue* approvata nel 2007³, accorda un ruolo particolarmente importante alla presenza delle minoranze linguistiche nelle istituzioni federali. Un'adeguata composizione dell'amministrazione federale (che tenga quindi conto della ripartizione linguistica del paese) è considerata come un elemento essenziale per mantenere la "pace linguistica" nella società svizzera (vedi Andrey: 1988; Ghisla: 1997; McRae: 1983).

Se da un punto di vista teorico e giuridico, tali principi appena enunciati dovrebbero regolare la questione linguistica, nella realtà la situazione è ben diversa. Generalmente, le quote fissate dal Consiglio federale non sono raggiunte e questo soprattutto ai livelli più elevati della gerarchia. Tale differenza tra i valori ufficialmente definiti e la realtà è pertanto spunto di dibattiti e contestazioni in Svizzera. Diverse autorità politiche e istituzioni hanno mostrato il loro disappunto e aggiornato l'agenda politica sulla questione. *Helvetia Latina*, un'istituzione con lo scopo di migliorare la rappresentatività e l'uso delle lingue presso l'amministrazione federale rivendica ad intervalli di tempo regolari una composizione più equa. La *Deputazione ticinese alle camere*, che interviene soprattutto a livello parlamentare, rappresenta un attore di rilievo per mantenere attivo il dibattito sulla questione e agisce in tre ambiti ben distinti: combatte la complessiva scarsità di personale di lingua italiana presso gli strati superiori della gerarchia, contesta la presenza nelle statistiche sul personale federale dei traduttori (che porta a sovrastimare la proporzione di italofofoni) e denuncia la discriminazione dell'italiano nelle pubblicazioni ufficiali (sistematicamente in ritardo rispetto alle versioni tedesca e francese) e negli annunci di lavoro.

Benché questa problematica sia d'attualità, la letteratura politologica sulla questione

è scarsa. I principali contributi che analizzano la questione linguistica in Svizzera si concentrano su altri aspetti: alcuni autori si concentrano ad esempio sul legame tra appartenenza linguistica e comportamento politico (Kriesi e al.: 1996; Widmer: 2004; Linder: 1999), altri analizzano i rapporti tra le diverse comunità linguistiche e l'evoluzione dei conflitti che da questa situazione composita possono derivare (Windisch: 1992; Büchi: 2000; Knüsel: 1994). Infine, alcuni autori studiano la politica linguistica (Grin: 1996; Papaux: 1997; Froidevaux: 1997) e le misure adottate dalle autorità federali per la protezione delle lingue minoritarie (Snozzi: 1996; Ghisla: 1997). La questione della rappresentatività linguistica dell'amministrazione federale, al centro di questo articolo, non è a tutt'oggi stata oggetto di studi scientifici approfonditi. Un solo progetto ha analizzato la questione linguistica nell'amministrazione federale, mettendo però l'accento sull'aspetto sociolinguistico della comunicazione all'interno di un'impresa pubblica (Weil: 1995 e 1996), senza quindi analizzare la questione da un punto di vista politico e di legittimazione dello Stato. In linea generale, bisogna ricordare che la letteratura sull'amministrazione pubblica è molto limitata in Svizzera e risulta spesso un po' datata (Klöti: 1972; Urio e al.: 1989; Roth: 1994; Germann: 1996).

Alla luce di queste considerazioni, in questo articolo ci prefiggiamo di analizzare la questione linguistica all'interno dell'amministrazione pubblica federale, con un'attenzione particolare alla situazione del personale di lingua italiana. Ci interrogheremo sulla rappresentatività effettiva delle diverse comunità linguistiche nell'amministrazione e sulle ragioni alla base di tale situazione. Queste prime considerazioni ci permetteranno di entrare nel cuore della tematica e getteranno le basi per una successiva analisi che si concentrerà sulle conseguenze di un'eventuale non rappresentatività della lingua italiana all'interno dell'amministrazione federale sul lavoro prodotto dall'amministrazione stessa.

¹ Cfr. le *Istruzioni del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale* del 2003. La cifra 21 di queste istruzioni specifica che questi valori devono corrispondere alla proporzione delle lingue materne secondo le persone residenti di nazionalità svizzera.

² I termini "collaboratore", "italofono", "francofono" e "germanofono" sottintendono sia il maschile che il femminile.

³ Cfr. *Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche* (Legge sulle lingue, LLing) del 5 ottobre 2007.

Il seguito di questo articolo si compone di tre capitoli. Il primo metterà in evidenza l'approccio teorico usato per analizzare questa tematica e le questioni relative alla problematica linguistica in un'amministrazione pubblica. Il secondo proporrà l'analisi di alcuni dati statistici relativi al personale federale con un'attenzione particolare al personale di lingua italiana. Il terzo capitolo proporrà un'analisi più profonda dei risultati ottenuti nel capitolo precedente, cercando di accostare un approccio più qualitativo all'analisi statistica precedentemente proposta. Si tratterà in questo caso di capire quale sia l'impatto dell'attuale presenza delle diverse lingue nell'amministrazione federale sull'utilizzo dell'italiano all'interno della stessa. Infine, una conclusione riassumerà i maggiori apporti di questo articolo e i principali risultati.

L'amministrazione pubblica rappresentativa

Le teorie che analizzano la rappresentatività all'interno dell'amministrazione pubblica si rivelano nel nostro caso particolarmente interessanti per analizzare la questione linguistica nell'amministrazione federale elvetica. In genere, un'amministrazione pubblica viene ritenuta rappresentativa se rispecchia la varietà della società nel suo insieme e include quindi collaboratori con diverse origini linguistiche, etniche come pure sociali e sessuali (vedi Wise: 2005; Dolan e Rosenbloom: 2003; Rosenbloom e Dolan: 2006).

Le ricerche scientifiche più recenti in merito analizzano la questione secondo due distinti approcci. Nel primo l'accento viene posto sulla relazione tra la rappresentatività delle amministrazioni e le loro attività nel processo politico. A tal proposito, alcuni studi hanno dimostrato che le amministrazioni pubbliche rappresentative forniscono un servizio migliore rispetto a quelle non rappresentative (cf. Meier e al: 1999), dal momento che, essendo esse composte da collaborato-

ri provenienti dalle diverse comunità nazionali, riescono ad anticipare le attese della popolazione. Il secondo approccio analizza invece la questione della rappresentatività dell'amministrazione mettendo in evidenza la legittimità dello Stato in senso più ampio; l'analisi verte soprattutto sulla questione della riproduzione delle caratteristiche multinazionali dello Stato nelle istituzioni pubbliche (cf. Gagnon, Turgeon e de Champlain: 2006).

Rappresentatività passiva

Secondo entrambe le prospettive, il punto di partenza è la rappresentatività descrittiva: la distribuzione degli attributi sociologici del personale amministrativo deve dunque corrispondere alla distribuzione di questi stessi attributi nella popolazione generale. Ciò è anche chiamato *rappresentatività passiva* ed è definita come "un'amministrazione il cui profilo demografico riproduce le caratteristiche specifiche della popolazione" (Wise 2005: 344, nostra traduzione).

Per raggiungere questa rappresentatività, le procedure di selezione e assunzione del personale sono un nodo centrale, in quanto definiscono l'accesso a quest'istituzione. I criteri di rappresentatività devono inoltre essere presenti a tutti i livelli gerarchici e devono quindi essere valorizzati durante le promozioni e le evoluzioni di carriera. La letteratura sulla rappresentatività passiva segnala infine che misure attive di promozione (come direttive o procedure interne) intraprese dalle istituzioni pubbliche garantiscono le stesse possibilità di carriera a tutte le comunità linguistiche (Rosenbloom e Dolan: 2006).

Rappresentatività attiva

Più recentemente, queste ricerche hanno messo l'accento sulla nozione di *rappresentatività attiva* dell'amministrazione, per capire in che modo le caratteristiche sociali e demografiche dei collaboratori federali determinano il loro comportamento sul lavoro (Gagnon, Turgeon e de Champlain: 2006; Meier e Hawes: 2006; Rosenbloom e Dolan: 2006;

Wise: 2005). La sola nozione della rappresentatività passiva non è in effetti sufficiente a definire tutte le sfaccettature di un'amministrazione rappresentativa. In effetti, la presenza di collaboratori con origini diverse può avere conseguenze sul funzionamento interno, poiché ci si può aspettare che la loro diversa origine possa influenzare le decisioni adottate e il lavoro prodotto (Wise: 2005). Le caratteristiche specifiche ad un gruppo possono quindi influenzare il processo decisionale all'interno dell'amministrazione e di conseguenza avere un impatto sul contenuto delle decisioni politiche. Alcune ricerche hanno dimostrato che i funzionari tendono a mantenere i propri valori specifici quando iniziano a lavorare per l'amministrazione pubblica e che questo comportamento continua a manifestarsi durante tutta la carriera del funzionario: "è stato provato che alcuni membri delle minoranze o alcune donne conservano, anche dopo diversi anni di servizio ai ranghi più elevati della gerarchia amministrativa, una propria visione del mondo che è il prodotto della loro storia" (Rosenbloom e Dolan 2006: 259, nostra traduzione). Allo stesso tempo, i medesimi autori mettono in guardia sull'automatismo di questo concetto e segnalano che il passaggio da rappresentatività passiva ad attiva non è per forza immediato dal momento che il funzionario non tende sempre a promuovere gli interessi del suo gruppo di appartenenza (Meier e Hawes: 2006; Rosenbloom e Dolan: 2006). Vi sono tre fattori principali che possono impedire questo passaggio: in primo luogo il funzionario deve avere un sufficiente potere decisionale per poter effettuare tali scelte; secondariamente l'amministrazione pubblica costituisce un luogo di socializzazione (come lo è ad esempio la scuola) che può entrare in conflitto con i meccanismi primari di socializzazione come la famiglia e l'origine linguistica; infine bisogna che i valori espressi da persone singole siano conformi ai valori e alle esigenze dell'amministrazione e che siano pertanto legittimati dai più alti strati gerarchici dell'amministrazione (Meier e Hawes: 2006).

Plurilinguismo e amministrazione rappresentativa

La rappresentatività linguistica può essere considerata come un oggetto particolarmente interessante per studiare l'amministrazione rappresentativa. In primo luogo, gli attributi linguistici personali possono essere meno soggetti al potere di socializzazione dell'amministrazione, in quanto i membri delle minoranze linguistiche conservano sempre la loro capacità ad esprimersi nella loro lingua. Benché possa esistere la volontà di favorire un'unica lingua di lavoro, in nome di una comunicazione più efficace, è probabile che l'appartenenza linguistica costituisca un freno a questa razionalizzazione linguistica (vedi Patten: 2001).

In secondo luogo, analizzare la rappresentatività linguistica offre notevoli vantaggi dal punto di vista metodologico. È possibile infatti determinare con precisione l'origine linguistica dell'insieme del personale dal momento che i dati statistici sui quali si basa questo articolo segnalano la *lingua materna* di tutti i collaboratori federali. Questi dati evidenziano inoltre la *lingua di corrispondenza* dei collaboratori e questo dato ci permetterà di identificare il personale bilingue (per dettagli cf. capitolo 2). L'affidabilità dei risultati otte-

nuti sarà quindi assai elevata. Infine, è relativamente semplice misurare la rappresentatività attiva da un punto di vista linguistico, poiché si può identificare facilmente l'uso delle lingue nelle diverse situazioni e tale valore statistico risulta essere molto significativo.

L'amministrazione pubblica elvetica: rappresentatività passiva e attiva

Questo capitolo approfondisce la tematica della rappresentatività nell'amministrazione pubblica elvetica da un punto di vista linguistico. Dapprima sarà proposta una radiografia di questa istituzione, per valutare se e come la proporzione delle quattro comunità linguistiche del paese sia rispettata, conformemente alle quote fissate dal Consiglio federale. In seguito, tramite un'analisi sulle lingue iniziali delle pubblicazioni ufficiali e un'analisi qualitativa sulla comunicazione bilingue (o plurilingue) all'interno dell'amministrazione, questo capitolo si prefigge di mettere in evidenza quali possono essere le influenze di questa situazione sul lavoro prodotto dai collaboratori e sull'uso delle lingue al suo interno.

Rappresentatività passiva

Dapprima è indispensabile descrivere il plurilinguismo dell'amministrazione, vale a dire misurare la sua *rappresentatività passiva*. Per fare ciò è necessario paragonare le proporzioni delle diverse comunità linguistiche sul territorio con le proporzioni delle medesime comunità all'interno dell'amministrazione (v. tab. 1). È importante distinguere la *lingua materna della popolazione* dalla *lingua delle regioni linguistiche*, poiché queste due variabili indicano dei valori diversi ma allo stesso tempo complementari. Se il dato corrispondente alla *lingua materna* risulta facilmente comprensibile, segnaliamo che il dato *lingua delle regioni linguistiche* indica la percentuale di persone che si trovano nelle rispettive regioni linguistiche (informazione reperibile in base alla lingua ufficiale dei comuni svizzeri, segnalata nel censimento federale). Prendendo la *lingua materna* come valore di riferimento per paragonare la rappresentatività dell'amministrazione pubblica, notiamo un certo squilibrio nei confronti della lingua delle regioni, dovuto all'importante percentuale di allofoni presenti sul territorio nazionale (causata soprattutto dalle migrazioni italiane verso il Nord delle Alpi). Allo stesso tempo, il valore della *lingua delle regioni linguistiche* non

1 Comunità linguistiche nella popolazione generale paragonate con l'insieme del personale federale - media 2001-2007

	Lingua materna della popolazione generale 2000	Popolazione nelle regioni linguistiche 2000	Valori fissati dal Consiglio federale	Lingua materna del personale federale media 2001-2007
	%	%	%	%
Tedesco	63,60	71,60	72,50	74,81
Francese	19,20	23,60	21,00	18,23
Italiano	7,60	4,40	4,30	5,01
Romancio	0,60	0,40	0,60	0,21
Altre lingue non nazionali	8,90	–	–	1,74
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ufficio federale della statistica (censimento federale, 2000); BV Plus, Dati sulle caratteristiche socio-demografiche del personale federale (dati 2001-2007).

2 Confronto fra la lingua materna e la lingua di corrispondenza - 2007

Lingua materna	Lingua di corrispondenza					Totale
	Tedesco	Francese	Italiano	Inglese	Non comunicato	
Non comunicato	8	10	–	45	–	63
Tedesco	–	79	25	1	79	184
Francese	147	–	7	–	28	182
Italiano	282	88	–	–	10	380
Romancio	89	2	–	–	1	92
Altre lingue non nazionali	481	155	32	104	11	783
Totale	1.007	334	64	150	129	1.684

Fonte: BV Plus, Dati sulle caratteristiche socio-demografiche del personale federale (dati 2001-2007).

tiene conto della parte non indifferente di italo-foni, francofoni e germanofoni che vivono al di fuori della loro regione linguistica. Il Consiglio federale ha perciò stabilito di prendere come valore di riferimento la distribuzione delle lingue materne presso le persone di nazionalità svizzera (cf. cifra 21 delle *Istruzioni del Consiglio federale sulla promozione del plurilinguismo all'amministrazione federale*).

Sulla base di questi valori, possiamo osservare che il personale di lingua tedesca nell'amministrazione federale rappresenta una quantità maggiore rispetto alla proporzione della comunità di lingua tedesca nel paese, sia in riferimento alla *lingua materna* che alla *lingua delle regioni linguistiche*, nonché alle quote fissate dal Consiglio federale. Al contrario, la proporzione di personale di lingua francese è inferiore alla presenza della stessa comunità nella società, così come la proporzione di personale di lingua romancia. Per quanto riguarda invece gli italo-foni, è interessante notare come il valore differisca sostanzialmente in riferimento alla *lingua materna* nella popolazione generale e alla *lingua della regione di lingua italiana* (Ticino e Grigioni italiano). Rispetto alla popolazione di lingua italiana presente nel paese, l'amministrazione federale non si rivela rappresentativa;

rispetto alla regione di lingua italiana, il personale federale è invece sovrarappresentato. Ora, tenendo conto che tra il dato riguardante la *lingua materna* italiana nella popolazione e la *lingua delle regioni linguistiche* c'è una differenza di oltre 3 punti percentuali, possiamo affermare che la parte di italo-foni stabiliti in un'altra regione linguistica del paese è relativamente elevata. Le persone nate e cresciute al di fuori del Ticino o del Grigioni italiano hanno come lingua materna l'italiano, ma conoscono e padroneggiano altrettanto bene, se non meglio, la lingua della regione in cui si sono stabiliti o sono cresciuti (scolarità, prime esperienze sociali e professionali, ecc.). I dati sulla lingua materna non permettono purtroppo di distinguere il personale proveniente dal Ticino e dal Grigioni italiano da questi italo-foni stabiliti in un'altra regione linguistica del paese.

Grazie ai nostri dati abbiamo potuto correggere in parte questo limite, prendendo in considerazione la *lingua di corrispondenza* dei collaboratori, cioè la lingua da loro scelta per la comunicazione scritta con il datore di lavoro (contratto di lavoro, certificati di salario, condizioni di pensione, ecc.). Vi è pure la possibilità di scegliere l'inglese oltre alle tre lingue ufficiali. Dal momento in cui la scelta del-

la *lingua di corrispondenza* può essere diversa dalla *lingua materna*, questo dato permette di identificare la lingua con la quale il collaboratore ha più familiarità, in quanto il contenuto di tutti i documenti ufficiali deve essere completamente compreso dalle persone interessate. È pure probabile che il collaboratore padroneggi meglio la lingua di corrispondenza rispetto alla lingua materna. Le dichiarazioni che differiscono tra il dato sulla *lingua materna* e sulla *lingua di corrispondenza* (v. tab. 2) possono dunque essere considerate come un indicatore del bilinguismo di questi collaboratori e completare i dati sulla lingua materna visti nella tabella precedente.

Nel 2007 1.684 persone hanno segnalato una lingua di corrispondenza diversa dalla lingua materna, ciò che corrisponde a 4,8% della totalità del personale federale; da questa percentuale dovremo però detrarre 129 persone poiché non hanno segnalato alcuna lingua di corrispondenza.

Ora, eliminando i casi non validi dalle nostre analisi, possiamo osservare che più della metà delle persone la cui lingua materna differisce dalla lingua di corrispondenza hanno una lingua materna diversa dalle tre lingue ufficiali. Possiamo supporre che chi ha scelto l'inglese come lingua di corrispon-

		Tedesco	Francese	Italiano	Romancio	Altre lingue non nazionali	Totale	(n =)
		%	%	%	%	%	%	
Confederazione	Tutti	70,90	19,90	6,40	0,30	2,50	100,00	(36.583)
	Senza traduttori	71,50	19,60	6,10	0,30	2,50	100,00	(36.277)
CaF	Tutti	58,90	18,30	19,50	0,40	2,90	100,00	(241)
	Senza traduttori	71,90	17,80	7,60	0,50	2,20	100,00	(285)
DFAE*	Tutti	64,20	19,40	3,90	0,10	12,40	100,00	(3.646)
	Senza traduttori	64,20	19,40	3,90	0,10	12,40	100,00	(3.636)
DFI	Tutti	67,10	26,10	5,00	0,30	1,50	100,00	(2.639)
	Senza traduttori	68,10	25,60	4,50	0,30	1,50	100,00	(2.599)
DFGP	Tutti	71,50	20,60	6,60	0,10	1,20	100,00	(2.935)
	Senza traduttori	72,20	20,30	6,20	0,10	1,20	100,00	(2.900)
DDPS	Tutti	77,70	16,90	4,90	0,20	0,30	100,00	(12.613)
	Senza traduttori	78,20	16,60	4,70	0,20	0,30	100,00	(12.560)
DFE	Tutti	65,30	20,50	10,90	0,40	2,90	100,00	(8.968)
	Senza traduttori	65,50	20,40	10,80	0,40	2,90	100,00	(8.937)
DFE	Tutti	71,10	24,30	2,90	0,20	1,50	100,00	(2.527)
	Senza traduttori	72,30	23,40	2,60	0,20	1,50	100,00	(2.487)
DATEC	Tutti	76,10	17,50	4,50	0,30	1,60	100,00	(2.003)
	Senza traduttori	77,20	16,60	4,20	0,40	1,60	100,00	(1.971)

* Compreso il personale locale delle ambasciate e dei consolati e il personale all'estero della DSC.

Fonte: BV Plus, Dati sulle caratteristiche socio-demografiche del personale federale (dati 2001-2007).

denza faccia parte del personale locale all'estero ingaggiato dal Dipartimento federale degli affari esteri. Per quanto riguarda la restante parte che ha scelto come lingua di corrispondenza una delle tre lingue ufficiali, questa proporzione equivale a 72% per il tedesco, 23% per il francese e 5% per l'italiano, il che corrisponde grosso modo alla proporzione della popolazione nelle tre regioni linguistiche. Possiamo supporre che queste percentuali indichino dunque persone con un passato di migrazione. Non sorprende il dato sul personale di lingua romancia: la maggior parte indica come lingua di corrispondenza il tedesco; questo valore è comprensibile dal momento in cui essi sono bilingue, visto che imparano automaticamente il tedesco durante la scolarità obbligatoria e che sono obbligati a scegliere un'altra lingua per la corrispondenza con il datore di lavoro (il romancio non è in effetti disponibile).

Per quanto riguarda il personale di lingua francese, la differenza è di 182 persone,

di cui 147 hanno segnalato come lingua di corrispondenza il tedesco e solo 7 l'italiano. La differenza per l'italiano è di 380 persone e la grande maggioranza ha segnalato il tedesco come lingua di corrispondenza (282 persone) e secondariamente il francese (88 persone). Togliendo la parte che non ha indicato la lingua di corrispondenza (28 francofoni + 10 italofofoni), abbiamo 524 persone che possiamo considerare come bilingue poiché segnalano una lingua materna diversa dalla lingua di corrispondenza. Di essi, 154 sono di lingua materna francese e 370 di lingua italiana. Paragonando questi dati con il totale del personale di lingua francese (7.100 persone) e italiana (2.002 persone) nel 2007, abbiamo una proporzione di circa 2% che rappresenta il bilinguismo da parte dei francofoni e di ben 18% da parte degli italofofoni. Se i francofoni bilingue sono dunque relativamente pochi, gli italofofoni bilingue costituiscono circa un quinto della totalità del personale di lingua materna italiana e ciò permette di conclu-

dere che il bilinguismo degli italofofoni è molto più diffuso che quello dei germanofoni e dei francofoni. Quest'analisi sulla differenza tra *lingua materna* e *lingua di corrispondenza* permette perciò di completare i dati sulla lingua materna, dal momento che questi ultimi tendono a celare che una gran parte degli italofofoni all'amministrazione federale sono, in realtà, bilingue.

Per completare il discorso della rappresentatività descrittiva dell'amministrazione federale, è utile distinguere le varie funzioni per le quali sono stati assunti i collaboratori. Abbiamo quindi separato dai dati sulla lingua materna i traduttori (v. tab. 3), poiché esercitano funzioni considerate di appoggio (non primarie) e non prendono parte direttamente al lavoro amministrativo. I dati mostrano che una parte significativa del personale federale di lingua italiana è impiegata come traduttore, meno invece nel caso del personale di lingua francese. Questi valori sono particolarmente evidenti per la Cancelleria federale (CaF), l'organo che

impiega la maggior parte dei servizi di traduzione della Confederazione, e che include i servizi linguistici. La differenza per il personale di lingua italiana è netta: da 19,5% a 7,6%. Benché quest'ultima proporzione esprime comunque una sovrarappresentazione rispetto alla popolazione, la differenza dai valori generici (dai quali non sono stati sottratti i traduttori) è notevole. È interessante inoltre notare come la parte di personale di lingua tedesca senza contare i traduttori aumenta in modo significativo (+13 punti percentuali). I valori non cambiano invece in modo sostanziale per il personale di lingua francese e romancia, ciò che permette di proporre una prima conclusione: contrariamente al personale di lingua italiana, essi non sono assunti essenzialmente per esercitare funzioni di traduzione ma per funzioni amministrative. Perciò, i dati sulla lingua materna sono ora ancor più relativizzati, poiché oltre ad identificare la tendenza al bilinguismo degli italofoeni, la presenza dei traduttori tende ancora a sovrarappresentare soprattutto il personale di lingua italiana e a sottostimare la percentuale di personale di lingua tedesca.

Vi è un modo ulteriore per corroborare i risultati di quest'ultima analisi e stabilire a quali funzioni amministrative sono assegnati i collaboratori. Per fare ciò bisogna paragonare il valore generale della lingua madre con il medesimo valore per i livelli gerarchici superiori. In tal modo è possibile osservare se i membri delle comunità linguistiche minoritarie esercitano una funzione decisionale e dirigenziale e non unicamente subordinata. La tabella 4⁴ riassume questi valori sulla media degli anni dal 2001 al 2007. Le classi di salario da 24 a 31 includono i quadri intermedi e superiori e i capo sezione mentre le classi da 32 a 38 comprendono gli alti funzionari ossia i direttori e i segretari dei vari dipartimenti. Questi dati mostrano che più il livello di gerarchia aumenta, più le quote di personale di lingua tedesca crescono sia rispetto alla lingua materna nella popolazione che alla lingua

4 Lingua materna del personale secondo classi di salario (% medie secondo gli uffici federali), media 2001-2007

	Tedesco	Francese	Italiano	Romancio	Totale
	%	%	%	%	%
Tutte le classi	75,88	18,62	5,29	0,21	100,00
Classi 24 a 31	75,62	20,12	3,85	0,41	100,00
Classi 32 a 38	77,44	19,61	2,50	0,45	100,00

Fonte: BV Plus, Dati sulle caratteristiche socio-demografiche del personale federale (dati 2001-2007).

delle regioni linguistiche. Vi è dunque una chiara sovrarappresentazione di quadri di lingua tedesca e questa affermazione risulta essere particolarmente valida per gli alti funzionari. Se i quadri di lingua francese sono discretamente rappresentati a livello intermedio (pure in modo superiore rispetto alla totalità del personale di lingua francese), a livello di alto funzionariato invece la loro proporzione diminuisce, anche se non in modo sostanziale. Per quanto riguarda invece i quadri di lingua italiana, le conclusioni sono più semplici ed evidenti: più il livello di gerarchia aumenta, meno sono presenti gli italofoeni; già sottorappresentati a livello di quadri intermedi, gli italofoeni risultano essere in effetti altamente sottorappresentati a livello di alto funzionariato.

Rappresentatività attiva

Sulla scorta dell'analisi fin qui compiuta, possiamo procedere con un approfondimento sull'uso delle lingue nel lavoro dell'amministrazione. Tenendo conto della generale sottorappresentazione dei collaboratori di lingua italiana e in particolar modo di coloro provenienti dalla regione linguistica italofoena, possiamo cercare di verificare l'impatto di questa sottorappresentatività sull'uso dell'italiano.

Vi sono determinate regole che definiscono l'uso delle lingue ufficiali nell'amministrazione federale, sia nelle *Istruzioni del Consiglio federale sul plurilinguismo* che nell'*Ordinanza sul*

*la traduzione nell'amministrazione*⁵ e nell'*Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali*⁶. In primo luogo, ogni collaboratore ha il diritto di usare una delle tre lingue ufficiali sul lavoro, sia oralmente che nel lavoro scritto. Inoltre, tutti i testi ufficiali destinati all'esterno (materiale di divulgazione, testi di legge, ecc. destinati ai Cantoni e al pubblico) devono essere tradotti nelle tre lingue e pubblicati allo stesso momento (le tre versioni linguistiche hanno poi lo stesso valore legale). Contrariamente ai testi esterni, tutti i testi interni (testi di lavoro, comunicazioni al personale, ecc.) non devono obbligatoriamente essere tradotti, onde evitare un numero di traduzioni troppo elevato. La mancanza di traduzioni interne non è considerata come un elemento discriminante verso le lingue minoritarie, in quanto le *Istruzioni del Consiglio federale* indicano chiaramente che l'insieme dei collaboratori dell'amministrazione deve avere delle competenze passive (comprensione senza necessità di usare attivamente) di almeno una seconda lingua ufficiale. Concretamente quindi, le competenze linguistiche dei collaboratori costituiscono la condizione base per permettere ai membri delle comunità linguistiche minoritarie di usare la loro lingua sul lavoro. Ciò è particolarmente importante per i quadri, poiché devono valutare e analizzare il lavoro prodotto dai loro collaboratori e smistare tra loro il lavoro da effettuare. In secondo luogo, le *Istruzioni* raccomandano di avere due responsabili di lingua diversa per i progetti di grande importanza e di concepire già dal principio i testi in

⁴ I totali di questa tabella differiscono dai valori totali della tabella 1 poiché in questo caso le "altre lingue non nazionali" sono state tolte e considerate come "dati mancanti".

⁵ Cfr. *Ordinanza sulla traduzione nell'amministrazione generale della Confederazione*, del 19 giugno 1995 (RS 172.081).

⁶ Cfr. *Ordinanza sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali, OPubl)*, del 17 novembre 2004 (RS 170.512.1).

Questo articolo si basa sui seguenti dati quantitativi:

1. dati sulle caratteristiche socio-demografiche del personale federale, estratti dal sistema elettronico di gestione delle risorse umane della Confederazione (BV Plus) dell'Ufficio federale del personale: permette di proporre le prime analisi riguardo alla rappresentatività passiva dell'amministrazione pubblica elvetica e di individuare la situazione del personale di lingua italiana. Questi dati sono separati secondo uffici federali e classi di salario (per valutare le differenze secondo i livelli gerarchici). Per quanto interessa la nostra analisi, sono presenti valori su:
 - Lingua materna del personale federale, dal 2001 al 2007;
 - Lingua di corrispondenza, dal 2001 al 2007;
 - Funzione amministrativa (posti amministrativi, di valore scientifico, di quadro, di traduzione);
2. dati sulle pubblicazioni ufficiali, estratti dal sistema di gestione delle pubblicazioni ufficiali della Confederazione ottenuti dalla Cancelleria federale: contiene informazioni su tutte le pubblicazioni ufficiali apparse sulla Raccolta sistematica della legislazione e sul Foglio ufficiale, dal 1998 al 2007¹ secondo:
 - tipo di testo (testi di costituzione, messaggi e rapporti, ordinanze, trattati internazionali, ecc.);
 - ufficio di provenienza;
 - lingua iniziale del testo.

Questi dati permettono di analizzare la rappresentatività attiva dell'amministrazione poiché indicano la lingua usata dai funzionari nella loro produzione scritta, per quanto riguarda unicamente le pubblicazioni ufficiali. È possibile inoltre incrociare questi due tipi di dati per ottenere analisi approfondite sulla relazione tra rappresentatività passiva e attiva.

¹ Per l'anno 2007 vi sono unicamente 70 testi, poiché abbiamo ottenuto questi dati nel mese di marzo 2007. Questi valori per l'anno 2007 riproducono pertanto la situazione a marzo 2007.

modo bilingue, così da associare i membri delle comunità linguistiche minoritarie ai grandi progetti di legge.

Detto questo, ci si può chiedere se la sovrarappresentazione della comunità di lingua tedesca favorisca pure un uso più elevato del tedesco nella produzione scritta dell'amministrazione e se il personale di lingua francese e italiana utilizzi la propria lingua durante il lavoro. Le regole stabilite dal Consiglio federale e dalla Cancelleria sono rispettate? Abbiamo realizzato queste analisi sulla base dei dati sulle pubblicazioni ufficiali (v. riquadro metodologico). Bisogna inoltre ricordare che non vi sono atti ufficiali la cui lingua iniziale è il romancio, essendo quest'ultima una lingua nazionale ma non ufficiale.

La tabella 5 indica chiaramente una produzione più importante di testi in lingua tedesca (77,2% del totale), ciò che appare evidente vista la proporzione maggiore di germanofoni nel paese e nell'amministrazione. Questa produzione è però superiore sia alla proporzione della comunità di lingua tedesca che del personale federale di lingua tedesca. La produzione in francese rappresenta circa il 20% e questo valore riproduce grosso modo la proporzione di collaboratori di lingua francese mentre la produzione in italiano è irrilevante e rappresenta meno del 2% del totale. Quest'ultimo dato permette di tracciare un primo bilancio riguardo all'uso di questa lingua all'amministrazione: l'italiano sembra essere usato soprattutto in quanto a lingua di traduzione ma non come lingua di lavoro (se non in percentuale veramente esigua). Questi valori non corrispondono perciò alla proporzione di collaboratori di lingua italiana nell'amministrazione; la differenza è piuttosto importante, attorno a 3 punti percentuali.

Sulla base di questi primi risultati, possiamo azzardare alcune spiegazioni. Due ipotesi in particolare sembrano a tal proposito pertinenti: se da un lato, la maggior parte dei collaboratori di lingua italiana scrive in tedesco o in francese, dall'altro non tutta la produzione scritta dell'amministrazione appare in questa

banca dati, poiché essa contiene unicamente i testi ufficiali apparsi sul *Foglio ufficiale* e sulla *Raccolta sistematica delle leggi*. Partendo da questa seconda constatazione, si può ipotiz-

zare che i collaboratori italo-foni siano assegnati ad altri settori, la cui produzione scritta non è conteggiata nei dati ufficiali oppure in cui la produzione scritta non è necessaria.

5 Lingua iniziale dei testi ufficiali, per anno, 2001-2007

Anno	Tedesco %	Francese %	Italiano %	Totale %	(=n)
2001	78,35	20,01	1,64	100,00	(1.464)
2002	80,64	17,81	1,56	100,00	(1.606)
2003	77,93	20,53	1,54	100,00	(1.690)
2004	73,81	23,39	2,79	100,00	(1.791)
2005	74,97	22,95	2,08	100,00	(1.638)
2006	77,89	19,90	2,20	100,00	(1.452)
2007	84,29	12,86	2,86	100,00	(70)
Totale	77,23	20,79	1,98	100,00	(9.711)

Fonte: centro di competenza per le pubblicazioni ufficiali, Dati sulle pubblicazioni ufficiali dal 1998 al 2007.

Questi collaboratori non sarebbero perciò obbligati a lavorare in un'altra lingua, ciò che contrasterebbe con la nostra prima ipotesi e ribadirebbe l'importanza delle direttive del Consiglio federale e della Cancelleria. In questa categoria di funzioni possiamo collocare pure i traduttori, che svolgono un'importante funzione atta a divulgare le informazioni in tutte le lingue, ma che non partecipano al lavoro amministrativo. Allo stesso tempo però, i posti di lavoro con maggior interesse e con prospettive di carriera sono quelli in cui la produzione di testi scritti ufficiali (leggi, ordinanze, messaggi del Consiglio Federale, ecc.) è importante, in quanto il lavoro dell'amministrazione si misura in gran parte da questi atti. Secondo questa seconda ipotesi, i collaboratori di lingua italiana, non in grado di scrivere in un'altra lingua ufficiale, sarebbero perciò esclusi dai posti di maggior interesse con prospettive di carriera interessanti.

Una prima conclusione sembra dunque evidente: secondo entrambe le ipotesi i collaboratori di lingua italiana risulterebbero discriminati. Da un lato essi avrebbero accesso ai

posti di lavoro interessanti ma non potrebbero usare la loro lingua sul lavoro (questo potrebbe essere dimostrato dalla differenza tra la loro proporzione, già inferiore alla popolazione, e la produzione di testi in italiano), dall'altro sarebbero esclusi dai posti di maggior interesse e importanza (sebbene in questo caso sarebbe loro riconosciuto il diritto di utilizzare la propria lingua sul lavoro).

Nonostante la parzialità dei nostri dati, possiamo comunque proporre delle conclusioni interessanti sulla produzione ufficiale scritta dell'amministrazione. Abbiamo perciò approfondito la prima versione della tabella 5 e separato la produzione dei testi secondo categoria, sempre tenendo conto della *lingua iniziale* (v. graf. A). Notiamo ancora una volta la chiara predominanza del tedesco nella produzione scritta, ma ciò che appare ancora più evidente è che più i testi trattano di aspetti importanti, più essi risultano essere scritti inizialmente in tedesco e più la presenza dell'italiano si fa rara. La produzione scritta in francese non cresce o diminuisce in modo lineare ma varia in funzione alla categoria di testi pro-

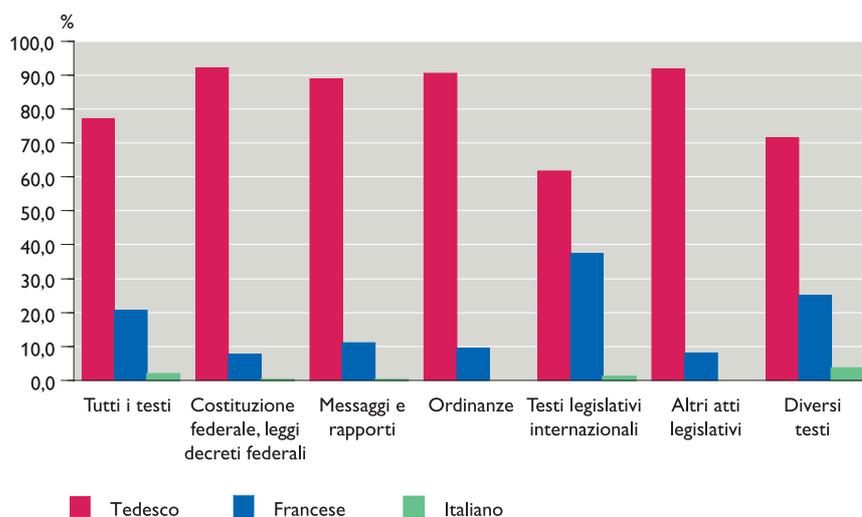
dotti. I testi di trattati internazionali in francese e la categoria *testi diversi* indicano dei valori superiori alla proporzione di personale di lingua francese all'amministrazione, gli altri dati mostrano un'importante sottorappresentazione dell'uso di questa lingua. Non stupisce il dato riguardante i trattati internazionali, in quanto le lingue principali sulla scena politica internazionale sono l'inglese e il francese; il tedesco, che primeggia sul piano nazionale, passa in questo contesto in secondo piano. Per questa ragione si può supporre che sia affidato più spesso a collaboratori di lingua francese il compito di redigere questi testi. Per il dato *testi diversi* nessuna analisi statistica risulta possibile dal momento che non ci è dato sapere qual è l'importanza di questi testi (rappresentano in effetti una produzione molto eterogenea e difficilmente classificabile).

Per quanto riguarda la produzione iniziale in italiano, notiamo che essa è veramente esigua e che la maggior parte dei testi prodotti rientra nel gruppo *testi diversi*. Abbiamo perciò cercato di capire meglio la natura di questi testi e abbiamo osservato che la maggior parte riguarda



foto: Ti-Press / Francesca Agosta

A Lingua iniziale delle pubblicazioni ufficiali, media per categoria, 2001-2007



Fonte: Centro di competenza per le pubblicazioni ufficiali; Dati sulle pubblicazioni ufficiali dal 1998 al 2007

nale di lingua italiana; più vi sono quadri di lingua italiana, più la probabilità di avere collaboratori di lingua italiana è elevata. Notiamo pure una debole relazione tra la dimensione di un ufficio e la proporzione di personale di lingua italiana e ciò ci conferma che un ufficio dalle dimensioni elevate favorisce, anche se di poche unità, la presenza di personale italofono. Questa relazione però, benchè molto significativa, è piuttosto debole. Possiamo dunque concludere che i quadri di lingua italiana hanno un ruolo importante nella promozione della rappresentatività passiva dell'amministrazione federale, favorendo l'assunzione di personale della loro lingua.

Ora, se la relazione positiva tra la presenza di quadri di lingua italiana e la proporzione di italofoeni in un ufficio è verificata, è utile esaminare se la presenza di quadri di lingua italiana favorisce pure l'uso dell'italiano all'interno dell'ufficio. Sarebbe quindi possibile proporre delle analisi più complete sulla possibilità di trasformare una rappresentatività passiva in attiva: non solo la presenza di quadri di lingua italiana favorirebbe la rappresentatività di questa comunità, ma pure l'incidenza di questa lingua sul lavoro prodotto dall'amministrazione. Per fare ciò, abbiamo analizzato la relazione tra la composizione linguistica del personale in un ufficio

e la lingua usata nella produzione ufficiale scritta. La medesima analisi è stata effettuata per la proporzione di quadri delle tre lingue e la produzione scritta che ne consegue. La tabella 7 riassume i risultati di questa analisi nell'insieme degli uffici federali.

Segnaliamo innanzitutto una correlazione significativa quanto importante tra la proporzione di personale e la *lingua iniziale dei testi* per quanto riguarda il francese e il tedesco, ma non per l'italiano. I dati mostrano una correlazione positiva tra germanofoni e uso del tedesco e francofoni e uso del francese, così come una correlazione negativa tra germanofoni e uso del francese e francofoni e uso del tedesco. Germanofoni e francofoni tendono quindi ad usare la loro lingua nel loro lavoro scritto. Queste medesime correlazioni non si manifestano nel caso degli italofoeni: dai dati risulta che essi non usano l'italiano sul lavoro ma che tendono a privilegiare il francese nella loro produzione scritta. In secondo luogo non osserviamo alcuna correlazione significativa tra l'uso delle lingue e la proporzione dei quadri: il loro uso delle lingue non è pertanto attribuibile alla loro appartenenza linguistica ma ad altri fattori, che i dati non sono però in grado di segnalare. Gli unici valori significativi per i quadri

riguardano la produzione in italiano: correlazione negativa tra la produzione in italiano e quadri germanofoni (il che risulta abbastanza comprensibile) e correlazione positiva tra quadri di lingua francese e produzione in italiano. Quest'ultimo valore potrebbe esprimere il grado di bilinguismo di alcuni quadri di lingua francese.

Questi valori sono decisamente interessanti: i risultati ottenuti evidenziano che il ruolo dei quadri è importante nell'assunzione del personale ma non è determinante nella definizione delle lingue utilizzate nell'ufficio. Questi dati non ci permettono di proporre una conclusione inappellabile ma possiamo comunque proporre l'ipotesi che i quadri di lingua italiana non usano in ogni caso la loro lingua sul lavoro dal momento che per occupare queste posizioni risulta necessario essere bilingue (vedi trilingue se si è di madrelingua italiana). Quanto appena detto potrebbe avere un'influenza sull'uso delle lingue poiché, dal momento che i quadri di lingua italiana utilizzano spesso il francese o il tedesco sul lavoro, potrebbero richiedere lo stesso comportamento ai propri collaboratori italofoeni. È pure ipotizzabile che i quadri di lingua italiana nati e cresciuti in una regione non italoфона del paese preferiscano usare la lingua della suddetta regione, abbandonando l'uso dell'italiano sul lavoro.

7 Correlazione tra la lingua materna del personale federale e la lingua iniziale delle pubblicazioni ufficiali (2001-2007), (Coefficiente di correlazione di Pearson)

	Insieme del personale			Classi di salario 32-38		
	% lingua materna tedesco	% lingua materna francese	% lingua materna italiana	% lingua materna tedesco	% lingua materna francese	% lingua materna italiana
% testi in tedesco	0,277 ***	-0,249 ***	-0,143 **	n.s.	n.s.	n.s.
% testi in francese	-0,284 ***	0,275 ***	0,113 *	n.s.	n.s.	n.s.
% testi in italiano	n.s.	n.s.	n.s.	-0,140 *	0,124 *	n.s.

n.s. = non significativo; * = $p < 0.05$; ** = $p < 0.01$; *** = $p < 0.001$

Fonte: BV Plus, Dati sulle caratteristiche socio-demografiche del personale federale (dati 2001-2007); centro di competenza per le pubblicazioni ufficiali; Dati sulle pubblicazioni ufficiali dal 1998 al 2007

L'italiano nell'amministrazione pubblica elvetica: quali certezze?

Il capitolo precedente ha evidenziato le problematiche legate al plurilinguismo dell'amministrazione pubblica elvetica, da un punto di vista strettamente quantitativo. Il suo merito è stato di misurare la rappresentatività - più o meno variabile - di quest'istituzione e di mettere alla luce alcuni aspetti problematici rispetto alla sua rappresentatività linguistica: chiara sottorappresentazione del personale di lingua italiana (dovuta soprattutto alla presenza di personale italofono bilingue non proveniente dal Ticino o dal Grigioni italiano, da un'alta percentuale di traduttori italofoeni e dall'assenza quasi totale di quadri di lingua italiana) e uso molto scarso dell'italiano sul lavoro prodotto, anche da parte del personale italofono. Grazie alle analisi statistiche eseguite siamo stati quindi in grado di misurare la rappresentatività passiva dell'amministrazione pubblica elvetica e di proporre alcune ipotesi sulla sua rappresentatività attiva. Per completare questa prima visione analitica, sarà utile procedere ad un'analisi più qualitativa per capire come mai la rappresentatività passiva non si trasforma necessariamente nella sua forma attiva⁷.

Nel nostro progetto abbiamo quindi optato per un approccio qualitativo per analizzare le pratiche linguistiche all'interno dell'amministrazione e analizzare la comunicazione tra funzionari di lingua madre diversa. Questa seconda analisi - che deve ancora essere conclusa - si prefigge di evidenziare le conseguenze della rappresentatività passiva dell'amministrazione sull'uso dell'italiano da parte del personale italofono. Siamo comunque già in grado di anticipare alcuni risultati di questa seconda analisi. Basandoci sui lavori di Patten (2001) riguardanti la comunicazione tra collaboratori di lingua diversa nelle amministrazioni pubbliche di Stati multiculturali, consideriamo che tre diversi modelli di comunicazione spiegano l'instaurarsi di un ambiente più o meno plu-

rilingue all'interno dell'amministrazione. Questi tre modelli sono rispettivamente chiamati la razionalizzazione linguistica, il plurilinguismo ufficiale e la promozione linguistica. Il primo modello predilige l'uso di una lingua di lavoro (o eventualmente due) da parte dei collaboratori nella loro comunicazione con i colleghi per evitare perdite di tempo dovute al cambiamento di lingua e costi di traduzione troppo elevati; il secondo modello favorisce il rispetto e il riconoscimento delle lingue minoritarie, considerate come un elemento simbolico del multilinguismo del paese; il terzo infine opta, oltre ad un riconoscimento delle lingue minoritarie, per l'adozione di politiche mirate atte a promuovere e favorire in maniera univoca queste lingue. Il primo modello tende quindi ad impedire la trasformazione da rappresentatività passiva ad attiva, contrariamente agli altri due (soprattutto il terzo).

Dai nostri primi risultati appare che vi sono tre fattori che influenzano l'uso delle lingue nell'amministrazione pubblica e la predominanza di un modello linguistico: la proporzione delle diverse comunità linguistiche al suo interno, le competenze linguistiche dei collaboratori e dei superiori e infine l'attitudine della direzione di un ufficio a promuovere il plurilinguismo sul lavoro. Più questi tre elementi sono presenti, più le pratiche linguistiche sono bi/plurilingue (favorendo il modello del plurilinguismo ufficiale e, in certi casi, della promozione linguistica). Al contrario, più questi elementi sono assenti, più le pratiche linguistiche tendono ad un monolinguisma generalizzato, favorendo il modello della razionalizzazione linguistica.

Secondo queste considerazioni possiamo affermare che una marcata sottorappresentazione delle comunità linguistiche minoritarie tende a soppiantare queste lingue favorendo così direttamente l'uso della lingua maggioritaria. Le varie competenze linguistiche dei collaboratori costituiscono quindi un elemento chiave per l'affermarsi di pratiche realmente plurilingue, poiché permettono l'utilizzo della propria lingua materna eliminando così il rischio di

non essere compresi. Le *Istruzioni del Consiglio federale* indicano infatti chiaramente che i collaboratori federali devono avere delle competenze passive in una seconda lingua ufficiale (i quadri addirittura in una terza). Infine, l'attitudine del comitato direttivo di un ufficio nei confronti del plurilinguismo costituisce un elemento essenziale al pari dei due precedenti; la direzione può infatti adottare provvedimenti atti a favorire o ad ostacolare il plurilinguismo, stabilendo in partenza criteri precisi riguardo la selezione e l'assunzione del personale, le competenze linguistiche dei collaboratori e l'effettivo utilizzo delle varie lingue sul lavoro. Questi tre elementi si possono combinare nei diversi uffici federali e dar origine a situazioni più o meno plurilingue; i tre modelli sopra citati possono quindi essere singolarmente rappresentativi di un ufficio o combinarsi tra di loro.

Il fatto di aver scelto due uffici che presentano condizioni antitetiche dal punto di vista della rappresentatività linguistica ha permesso di approfondire queste osservazioni e di rafforzare la validità delle nostre ipotesi. Nell'ufficio che presentava una proporzione di collaboratori di lingua francese corrispondente alla loro proporzione nel paese, il francese era usato quotidianamente e in modo diffuso. Le competenze in francese del personale di lingua tedesca si sono inoltre rivelate generalmente abbastanza buone (pure molto buone in molti casi) e questo è la diretta conseguenza di una politica attenta ed esigente nei confronti delle conoscenze linguistiche richieste ai nuovi collaboratori, senza distinzione alcuna per le diverse comunità linguistiche.

Nel secondo ufficio - quello composto da una grande maggioranza di collaboratori di lingua tedesca - i tre fattori che determinano la predominanza di un modello si componevano in modo diverso rispetto all'altro ufficio: scarsa proporzione di minoranze linguistiche, competenze linguistiche dei collaboratori di lingua tedesca in francese molto limitate (nulle in italiano) e esigenze linguistiche per accedere nell'ufficio molto indulgenti. L'uso del francese era quasi inesistente, così come la presenza di qua-

⁷ Le fonti qualitative completano e approfondiscono le analisi statistiche ottenute. Attraverso un metodo "etnografico", abbiamo impostato un'osservazione diretta all'interno di due uffici federali, uno composto prevalentemente da personale di lingua tedesca, l'altro con una rappresentatività proporzionale di personale di lingua francese e italiana. Durante tre mesi due collaboratrici scientifiche hanno interagito con il personale dei due uffici selezionati per osservare la comunicazione plurilingue tra personale di lingua diversa. In questo

modo si è potuto osservare l'uso delle diverse lingue nelle varie situazioni lavorative dell'ufficio. Abbiamo inoltre raccolto 50 interviste individuali nei rispettivi uffici federali. Gli interlocutori sono stati scelti in base al loro grado di gerarchia, la loro funzione amministrativa e la loro lingua materna. Queste interviste personalizzate hanno permesso di verificare la validità delle osservazioni raccolte; la generalizzazione che ne è conseguita all'insieme dell'ufficio ha così rinforzato i risultati ottenuti dalle analisi statistiche.

dri di questa lingua. Dalle interviste effettuate abbiamo inoltre saputo che il personale di lingua francese e le poche persone di lingua italiana si esprimevano esclusivamente in tedesco nel loro lavoro, dal momento che non vi era l'effettiva possibilità di usare il francese, in quanto il loro contributo non sarebbe stato compreso.

L'analisi sull'uso dell'italiano mostra risultati ancora più evidenti. Se nel secondo ufficio l'utilizzo dell'italiano era pressappoco inesistente, nell'ufficio meglio rappresentato le tre condizioni non risultavano comunque sufficientemente garantite per favorire l'uso di questa lingua in maniera attiva. Abbiamo ancora una volta la conferma che una buona rappresentatività di collaboratori italofoeni non è sufficiente a favorire l'uso dell'italiano, ma che questa proporzione dovrebbe essere più elevata (condizione di partenza necessaria per l'instaurarsi di un ambiente realmente plurilingue). Inoltre, le competenze linguistiche in italiano dei collaboratori francofoni e germanofoni sono generalmente scarse e questo è dovuto al fatto che durante la scolarità in queste regioni l'insegnamento dell'italiano è facoltativo (contrariamente al Ticino e al Grigioni italiano, dove il tedesco e il francese sono obbligatoriamente insegnati). In questo ufficio inoltre, se le esigenze linguistiche in tedesco e francese necessarie all'assunzione del personale risultavano essere molto intransigenti, le competenze in italiano non si rivelavano necessarie (se non in rari casi, per accedere a posti in cui l'italiano era la lingua di lavoro).

Sintesi e prospettive

In uno Stato plurilingue come la Svizzera, la rappresentatività delle diverse comunità linguistiche nelle istituzioni federali è un elemento della massima importanza. Nel nostro paese, vi sono quattro lingue nazionali che, secondo la *Costituzione federale* e la recente *Legge sulle lingue*, devono essere rappresentate all'interno delle istituzioni federali in modo proporzionale alla dimensione delle varie comunità linguistiche nel Paese. Per quanto riguarda l'amministrazione

ne federale, delle quote di rappresentatività linguistica sono state fissate dal Consiglio federale, così come delle istruzioni per favorire e promuovere le lingue minoritarie al suo interno.

In questo studio abbiamo visto che l'amministrazione pubblica elvetica non è rappresentativa della società svizzera dal punto di vista linguistico. Notiamo una chiara sottorappresentazione del personale di lingua italiana e ciò soprattutto ai livelli gerarchici più elevati. La quota elevata di traduttori italofoeni accentua ulteriormente questa sottorappresentazione. Peraltro, il fenomeno del bilinguismo dei collaboratori italofoeni fornisce un'immagine alterata della quota di personale di lingua italiana. La sottorappresentazione italofoena ha conseguenze sull'uso e sull'importanza dell'italiano nell'amministrazione federale: i dati forniti dalle produzioni scritte, in particolare di natura legale, dell'amministrazione federale mostrano infatti che l'uso dell'italiano è assai ridotto. Tutto ciò lascia presumere che i collaboratori italofoeni scrivano in un'altra lingua oppure che esercitino funzioni di appoggio che non necessitano di una produzione scritta ufficiale. Il problema centrale non ruota pertanto unicamente attorno alla questione della quota di personale italofoeno, ma anche all'importanza dell'uso dell'italiano.

Queste osservazioni ci permettono di concludere che la promozione dell'italiano nell'amministrazione pubblica elvetica è caratterizzata da una tensione intrinseca tra il modello della razionalizzazione linguistica e quello del plurilinguismo ufficiale. La proporzione troppo limitata di personale proveniente dal Ticino e dal Grigioni italiano e la mancanza di conoscenze di italiano dei francofoni e dei germanofoni ostacola una promozione duratura dell'italiano quale lingua di lavoro. Non bisogna inoltre dimenticare la quasi assenza di quadri di lingua italiana nell'amministrazione federale e la probabilità che una buona parte di loro sia bilingue e non proveniente direttamente dal Ticino o dal Grigioni italiano.

Ora, come impostare una politica di rivitalizzazione dell'italiano nell'attività amministra-

tiva? Essa ha le proprie basi nelle quote fissate dal Consiglio federale (che corrispondono per l'italiano a 4,5% del personale). A ciò si aggiunge il criterio delle competenze linguistiche del personale, che deve essere in grado di capire almeno una seconda lingua ufficiale oltre alla propria lingua materna. Tuttavia, per avere competenze sufficienti per capire le lingue minoritarie, è necessario che i cantoni (soprattutto germanofoni e francofoni) definiscano una politica d'insegnamento linguistico che contempli l'insegnamento di tutte e tre le lingue ufficiali durante l'intero periodo scolastico obbligatorio. Infine, una politica più attiva e dinamica a favore del plurilinguismo (soprattutto negli strati più elevati della gerarchia) sembra essere la via corretta da intraprendere. In questo contesto, la recente *legge sulle lingue*, che deve però essere ancora concretizzata attraverso un'ordinanza, deve essere considerata come un elemento chiave.

Abbiamo inoltre capito che gli sforzi per favorire l'uso dell'italiano sono spesso considerati troppo elevati e costosi, visto che già la promozione del francese richiede molto impegno. Da un punto di vista razionale, è comprensibile che gli sforzi si concentrino principalmente sul francese, visto che la proporzione di personale di lingua francese è già più elevata rispetto a quella di lingua italiana e che il francese è meglio conosciuto che l'italiano dai germanofoni. Tenendo conto inoltre che i Ticinesi e i Grigionesi italofoeni hanno buone competenze in almeno una seconda lingua ufficiale (in particolare grazie alla scolarità obbligatoria), si dà per scontato che essi possano usare senza troppi problemi una delle altre due lingue sul lavoro, ciò che è meno probabile per i collaboratori delle altre due comunità linguistiche. La promozione dell'italiano risulta quindi essere secondaria alla promozione del francese nelle politiche linguistiche della Confederazione. Se il comitato direttivo di un ufficio desiderasse quindi promuovere in modo duraturo l'italiano, dovrebbe innanzitutto adottare misure volte a favorire l'assunzione di per-

sonale di lingua italiana e soprattutto prodigarsi affinché un uso effettivo e regolare dell'italiano sul lavoro diventi pratica corrente. Questa proposta, tanto facile dal punto di vista teorico quanto difficile nella sua effettiva realizzazione, necessita di cambiamenti sostanziali nelle politiche linguistiche della Confederazione. Il ruolo della sensibilizzazione dei quadri dirigenziali in merito a questa problematica si rivela nel contesto attuale una condizione indispensabile. ■

Bibliografia

- Andrey, Georges (1988), "Le plurilinguisme dans la seconde moitié du 20e siècle: analyse meynaudienne et postmeynaudienne", in *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée: actes du colloque tenu à l'Université de Lausanne, les 25 et 26 septembre 1986*, Lausanne: Université di Losanna
- Büchi, Christophe (1992), *Mariage de raison. Romands et alémaniques: une histoire Suisse*, Ginevra: Editions Zoé
- Consiglio federale svizzero (2003), *Istruzioni del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale*, Berna
- Froidevaux, Didier (1997), "Le principe de territorialité des langues : la fin de la cohésion Nationale?", *Rivista Svizzera di Scienza Politica*, 3(2): 6-11
- Gagnon, Alain-G., Luc Turgeon e Olivier de Champlain (2006), "La bureaucratie représentative au sein des Etats multinationaux", *Revue française d'administration publique* (118): 291-306
- Germann, Raimund (1996), *Administration publique en Suisse*, Berna: Haupt
- Ghisla, Gianni (1997), "Die Minderheiten brauchen ein Mindestmass an Reziprozität. Gedanken zu einer mehrsprachigen und multikulturellen Schweiz", in: *Rivista Svizzera di Scienza Politica*, 3(1): 15-22
- Grin, François (1996), "Pourquoi un débat sur la politique linguistique suisse", *Rivista Svizzera di Scienza Politica*, 2(3): 21-28
- Klöti, Ulrich (1972), *Die Chefbeamten der Schweizerischen Bundesverwaltung*, Berna: Francke
- Knüsel, René (1994), *Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique*, Losanna: Payot
- Kriesi, Hanspeter (Hrsg.) (1996), *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Berna: Ufficio federale della statistica
- Linder, Wolf (1999), *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Berna: Haupt
- McRae, Kenneth D. (1983), *Conflict and compromise in Multilingual Societies - Switzerland, Canada (Ontario)*: Wilfrid Laurier University Press
- Meier, Kenneth J., e Hawes, Daniel P. (2006), "Le lien entre représentativité passive et active dans l'administration", *Revue française d'administration publique*, 2(118): 265-279
- Meier, Kenneth J., Robert D. Wrinkle e J.L. Polinard (1999), "Representative bureaucracy and distributional equity: addressing the hard question", *Journal of Politics* 61(4): 1025-1039
- Papaux, Alexandre (1997), "Droit des langues en Suisse: état des lieux", *Rivista Svizzera di Scienza Politica*, 3(2): 3-6
- Patten, Alan (2001), "Political theory and language policy", *Political theory*, 29(5): 691-715
- Rosenbloom, David H. and Julie Dolan (2003), *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, New York: M.E. Sharpe
- Rosenbloom, David H. e Julie Dolan (2006), "La bureaucratie représentative", *Revue française d'administration publique* (118): 251-264
- Roth, André (1994), *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale Suisse*, Ginevra: Université di Ginevra, Dipartimento di Scienze politiche
- Snozzi, Alfredo (1996), "L'italiano, lingua ufficiale della Confederazione: un caso tipico per la (dis)parità tra le lingue ufficiali", *Babylonia*, 4/96: 23-30
- Urio, Paolo e al. (1989), *Sociologie de la haute administration publique*, Parigi: Economica
- Weil, Sonja (1995), "Présentation de la situation plurilingue dans l'administration fédérale: un exemple de communication en entreprise", *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 62: 35-55
- Weil, Sonja (1996), "Conséquences des questions de langue sur la politique du personnel de l'administration fédérale", *Babylonia*, 4/96: 31-34
- Widmer, Jean (2004), *Langues nationales et identités collectives*, Parigi: L'Harmattan
- Windisch, Uli (dir.) (1992), *Les relations quotidiennes entre Romands et Suisses alémaniques*, Losanna: Payot
- Wise, Lois (2005), "Representative bureaucracy", in: B.G. Peters and J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration*, Londra: Sage: 343-353



Gruppo
Sicurezza

la sicurezza che si ama



Protezione Attiva

sistema d'allarme
per aziende
e privati

già a partire da CHF 2'450.-

- sistemi d'allarme
- rilevazione incendio
- videosorveglianza
- controllo accessi
- uscite di sicurezza
- diffusione sonora
- centrale operativa

Via Cantonale, CH-6805 Mezzovico, tel.+41 (0)91 935 90 50

www.gruposicurezza.ch