



Principi di programmazione, attuazione e valutazione di una politica linguistica

MICHELE GAZZOLA

DOCUMENTO DI LAVORO NO 21-1

Aggiornato: 2021-03-15

REAL

Gruppo di ricerca «Economia e lingua»



Principi di programmazione, attuazione e valutazione di una politica linguistica^{*}

MICHELE GAZZOLA[†]

Abstract

This chapter provides a brief introduction to some key concepts of public policy analysis and adapts them to the study of language policy and planning. The chapter presents language policy as a particular form of public policy through the policy cycle model and focuses on the phases of policy design, implementation and evaluation. Some central components of planning such as programme theory, language policy instruments and indicators are illustrated with examples. The chapter is aimed at both scholars in language policy and planning and decision-makers, and it aims to promote a results-oriented approach to language planning.

Sommario

Questo capitolo fornisce una breve introduzione ad alcuni concetti chiave dell'analisi delle politiche pubbliche e li adatta allo studio della politica e pianificazione linguistica. Il capitolo presenta la politica linguistica come una forma particolare di politica pubblica attraverso il modello del policy cycle e si sofferma sulle fasi della programmazione, attuazione e valutazione. Alcune componenti centrali della programmazione come la teoria del programma, gli strumenti di politica linguistica e gli indicatori sono illustrate con degli esempi. Il capitolo è rivolto sia agli studiosi delle politiche linguistiche che ai decisori pubblici, e mira a promuovere un approccio alla pianificazione linguistica orientato ai risultati.

^{*}Questo testo riprende il larga misura il primo capitolo di Gazzola, Mereu e Burckhardt (2021). Si ringrazia l'Autorità per le minoranze linguistiche della Provincia Autonoma di Trento per il sostegno finanziario al progetto.

Questo testo è in corso di pubblicazione come:

GAZZOLA, MICHELE (2021). «Principi di programmazione, attuazione e valutazione di una politica linguistica». In: *Valutare le politiche linguistiche. Quali obiettivi, criteri, indicatori? / Evaluer les politiques linguistiques Quels objectifs, critères, indicateurs ?* A cura di GIOVANNI AGRESTI e FRANCESC FELIU TORRENT. Roma: Aracne.

[†]Ulster University, Belfast, Regno Unito
E-mail: m.gazzola@ulster.ac.uk

1. Introduzione

Il campo di studi conosciuto come «politica e pianificazione linguistica» affonda le sue radici nella sociolinguistica e sociologia del linguaggio di fine anni '50-inizio anni '60 del secolo scorso,¹ e si è sviluppato successivamente secondo diverse linee teoriche e approcci metodologici che per motivi di spazio non è possibile riassumere qui² (il termine «politica e pianificazione linguistica» proviene dalla fusione di «pianificazione linguistica» e «politica linguistica», termini che in questo capitolo sono usati come sinonimi³). Fra questi va segnalato l'approccio della *public policy* o delle politiche pubbliche, cui questo capitolo si riferisce. In questo approccio una politica linguistica è definita come una particolare forma di politica pubblica volta ad affrontare una problematica sociale, economica, politica od organizzativa legata alla gestione della diversità linguistica in un dato territorio. La politica linguistica ha quindi come oggetto la lingua (o meglio le lingue) ma essa «è orientata in ultima analisi verso fini non linguistici» (Cooper 1989: 35).⁴ Le politiche linguistiche a sostegno delle lingue minoritarie, per esempio, sono solitamente giustificate dalla necessità di garantire i diritti dei parlanti e di rispettare il loro senso di appartenenza collettiva. L'intervento sulla lingua in

¹ Per un'antologia, si veda Ricento (2015). Per una storia della disciplina, fra gli altri, si veda Lo Bianco (2010).

² Rimando a diversi recenti manuali collettivi, segnatamente Spolsky (2012) per contributi di natura prevalentemente descrittiva e tematica; Hult e Johnson (2015) per i metodi di ricerca; Tollefson e Pérez Milans (2018) per contributi appartenenti in maggioranza alla linea critica e postmoderna; e Gazzola, Grin, Cardinal, e Heugh (2021, di prossima pubblicazione) per un approccio fondato sull'analisi delle politiche pubbliche.

³ Nella ricerca internazionale i due termini sono spesso utilizzati come sinonimi, anche se per alcuni essi indicherebbero cose distinte anche se correlate. La politica linguistica riguarderebbe gli orientamenti generali delle misure più specifiche e concrete di pianificazione linguistica (si veda Dell'Aquila e Iannàccaro 2004, per una discussione).

⁴ Per questioni di coerenza interna tutte le citazioni di testi in lingue diverse dall'italiano sono state tradotte.

quanto tale – si tratti di una riforma ortografica, della standardizzazione scritta di un codice orale o della produzione di un nuovo vocabolario ufficiale – non è fine a se stesso, quanto invece funzionale e propedeutico a creare le condizioni per un maggiore utilizzo della lingua in società.

In letteratura si distingue convenzionalmente fra interventi di politica linguistica volti a modificare della struttura di una lingua (*corpus planning*), le sue funzioni sociali (*status planning*) e la sua trasmissione tramite l'insegnamento, l'apprendimento e l'acquisizione (*acquisition planning*). Poiché, nota Joshua Fishman, «è la pianificazione dello status [di una lingua], non la pianificazione del corpus, che è il motore del successo della pianificazione linguistica» (1991: 347), il capitolo si concentra sullo *status planning* e sull'*acquisition planning*. L'accento è posto sulle lingue minoritarie, ma gran parte dei concetti esposti, tuttavia, sono pertinenti anche in altri ambiti di intervento della politica linguistica. Questo capitolo ha come principale finalità presentare a un pubblico di linguisti applicati, sociolinguisti e decisori pubblici alcuni principi di programmazione, attuazione e controllo, e valutazione di una politica linguistica secondo l'approccio delle politiche pubbliche.

2. La politica linguistica come politica pubblica

La pianificazione dello status di una lingua minoritaria mira a favorirne l'uso nei vari ambiti (o domini) della vita sociale. Nelle società democratiche e liberali ciò avviene solitamente per via indiretta. Non è infatti legittimo che i governanti interferiscano con le libere scelte delle persone riguardo le lingue da usare nella loro sfera privata. Il governo e la autorità possono però influire sul contesto in cui le persone fanno le proprie scelte circa quali lingue usare, imparare o trasmettere ai propri discendenti, agendo sui vincoli di natura materiale o psicologica a cui gli individui sono sottoposti e/o modificando i loro

incentivi a preferire un comportamento linguistico invece di un altro.

Va ricordato che un certo grado di coinvolgimento dei pubblici poteri nella politica linguistica è inevitabile. Come nota il filosofo canadese Will Kymlicka, infatti, mentre uno stato può affermare di rimanere neutrale rispetto alla religione,

ciò è assolutamente impossibile per le lingue. Gli stati devono scegliere una lingua in cui condurre i loro affari e in cui insegnare. Essi non possono rimanere neutrali in questa materia (Kymlicka 1997).

Scegliere di utilizzare una sola lingua *de facto* ufficiale invece di due è una forma di politica linguistica che necessariamente influisce sullo status effettivo e percepito delle lingue presenti su un territorio anche in assenza di norme esplicite a riguardo. È errato quindi contrapporre la politica linguistica ad un'ipotetica situazione «naturale» priva di interferenze dei poteri pubblici nei fatti linguistici, che, come visto, non può esistere. Ciò che deve essere fatto invece è confrontare i vantaggi e gli svantaggi derivanti da diversi gradi di intervento di politica linguistica.

Promuovere lo status di una lingua significa in sostanza darle una qualche forma di ufficialità e di riconoscimento, magari contrastando i preconcetti e gli stereotipi che ne frenano o ne inibiscono l'uso. In secondo luogo, si tratta di creare maggiori opportunità di utilizzo della stessa nella vita sociale. In pratica questo si traduce nel produrre e fornire beni e servizi pubblici in lingua minoritaria come la segnaletica stradale, la pubblicazione di testi normativi e amministrativi, e le pagine Internet istituzionali. Intervenire sullo status, inoltre, significa anche fare in modo che alcuni servizi pubblici siano effettivamente fruibili in lingua minoritaria, ovvero che sia possibile interagire per via scritta e orale in lingua con gli impiegati degli uffici pubblici, con gli assistenti sociali, con alcune parti del settore giudiziario come il giudice di pace, oppure negli ospedali o case di cura. Ovviamente questo

richiede la presenza ed eventualmente la formazione di personale capace di lavorare nella lingua di minoranza.

Nei domini appena citati solitamente le autorità pubbliche hanno una competenza esclusiva o predominante, e hanno quindi maggiore autonomia di manovra. Tuttavia, le autorità possono utilizzare le proprie risorse anche per promuovere la lingua di minoranza in settori della vita sociale in cui il comparto privato riveste un ruolo di primo piano. Si pensi all'editoria, al teatro, al cinema, oppure ai mezzi di comunicazione come la stampa, la radio e la televisione. La politica linguistica qui può puntare ad influenzare la creazione e la diffusione dei prodotti culturali e mediatici, ad esempio sussidiando le aziende attive nella pubblicazione di riviste o nella rappresentazione di spettacoli teatrali in lingua minoritaria.

Le attività volte a promuovere l'insegnamento, l'apprendimento e l'acquisizione di una lingua coinvolgono solitamente il sistema di istruzione e la formazione per gli adulti. Ciò può richiedere un certo grado di autonomia nell'organizzazione scolastica a livello locale, e in diversi casi la preparazione e predisposizione di materiali didattici e la formazione degli insegnanti.

È evidente che la pertinenza e la rilevanza di una misura di pianificazione linguistica dipendono in larga misura dal contesto e dal livello di vitalità della lingua obiettivo. Pianificare un intervento su di una lingua utilizzata solo nella comunicazione orale fra persone anziane e priva di una norma scritta richiede misure molto diverse rispetto a quelle necessarie per rinforzare una lingua dotata di una consistente base demografica e sorretta da una certa tradizione letteraria e amministrativa. La programmazione di una politica linguistica deve quindi partire dal contesto sociolinguistico esistente, e in particolare dal grado di vitalità delle lingue oggetto di intervento.

Una corretta diagnosi della situazione sociolinguistica è tuttavia solo il punto di partenza della pianificazione linguistica. Le politiche di rivitalizzazione delle lingue di minoranza richiedono infatti la programmazione e l'attuazione di un'ampia gamma di interventi negli ambiti sopra citati. Il decisore pubblico può scegliere due approcci a tal fine. Il primo è di natura burocratico-procedurale. Si predispone una base legale e uno stanziamento di bilancio, si organizzano e si attuano una serie di interventi la cui qualità è tuttavia valutata prevalentemente o esclusivamente in relazione al rispetto formale delle regole e delle procedure, ovvero la loro conformità rispetto alla legislazione vigente. In questo modello di azione pubblica gli obiettivi da raggiungere restano spesso generici, non si effettuano verifiche dei risultati e non vi sono indicatori misurabili per valutare le ricadute delle misure prese. Il secondo modello di azione pubblica è invece orientato ai risultati e adotta quindi una prospettiva che possiamo definire «a ritroso», ovvero si parte dalla definizione degli obiettivi da raggiungere per poi ragionare sui mezzi che offrono le migliori prospettive per giungerli, ovviamente nel rispetto delle norme vigenti.

Il primo modello di azione rispecchia la visione dell'amministrazione pubblica tradizionale illustrata dal sociologo tedesco Max Weber (1864-1920). In questo modello l'amministrazione pubblica è intesa come apparato neutrale ed efficiente di funzionari che esegue e attua gli ordini e le istruzioni decisi dai vertici, cioè i responsabili politici democraticamente eletti (Hughes 2018). Il secondo modello invece va collocato nella moderna visione dell'azione pubblica come *public management* o management pubblico. In questo secondo modello il dirigente pubblico non ha un semplice ruolo di esecutore di procedure e istruzioni. Egli è invece dotato di *autonomia* decisionale, cioè è libero, ovviamente entro centri limiti, di scegliere quali strumenti e opzioni di intervento sono più adatti a raggiungere gli obiettivi, ed è quindi ritenuto *responsabile* delle sue scelte e delle conseguenti ricadute.

Autonomia e responsabilità sono quindi i due principali ingredienti dell'approccio del management pubblico (Hughes 2018).

Nel campo delle politiche linguistiche in Italia il modello prevalente è ancora il primo. Si prenda l'esempio della Legge nazionale del 15 dicembre 1999, n. 482, «norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche», che recepisce le disposizioni dell'Articolo 6 della Costituzione della Repubblica italiana, e che è stata seguita dal Regolamento attuativo (Decreto del Presidente della Repubblica del 2 maggio 2001, n. 345). La legge 482/99 ed il regolamento attuativo espongono una serie di norme che mirano semplicemente a permettere l'uso della lingua di minoranza in determinati ambiti, ovvero l'amministrazione pubblica, la giustizia, la toponomastica, l'istruzione e la formazione, i mezzi di comunicazioni e il mondo associativo. Tuttavia, i citati dispositivi normativi statali non spiegano *cosa* va fatto per tutelare e promuovere le lingue di minoranza, quali interventi sono prioritari e perché, quali sono gli obiettivi da raggiungere ed entro quando. L'approccio del legislatore statale è essenzialmente di natura di stampo legalistico-burocratico. Non sono infatti previste verifiche e valutazioni sistematiche e periodiche della attuazione della legge nazionale.

Il secondo modello di azione pubblica sembra essere più promettente. Responsabilizzare e dare un certo grado di autonomia decisionale e operativa a chi deve programmare e poi attuare la politica linguistica dovrebbe favorire l'emergere di un approccio orientato ai risultati potenzialmente più efficace. Ma questo può essere vero solo ad alcune condizioni. Anzitutto bisogna che i dirigenti e i decisori pubblici abbiano padronanza degli strumenti concettuali e organizzativi necessari a conoscere e interpretare la realtà sociolinguistica, e ad intervenire su di essa attraverso la pianificazione. In secondo luogo, ci devono essere dati e indicatori per poter valutare se effettivamente i risultati sono stati ottenuti. Senza questo

elemento non è infatti possibile accertare le responsabilità dei dirigenti e degli operatori, né valutare il loro operato. È insomma necessario sapere programmare, attuare e valutare una politica linguistica, questione verso la quale volgo ora lo sguardo.

3. La programmazione

La vita di una politica pubblica viene convenzionalmente raffigurata come un ciclo caratterizzato da diverse fasi che includono (i) l'emergere di un problema collettivo rilevante per una comunità politica; (ii) una fase in cui gli attori politici e istituzionali mettono la questione all'ordine del giorno dell'agenda politica; (iii) la deliberata progettazione di uno o più interventi o programmi possibili e la successiva scelta tra uno di essi se sono numerosi (la deliberata decisione di non fare nulla è anch'essa una forma di politica pubblica); (iv) l'attuazione e il controllo del programma; (v) e infine la sua valutazione.⁵ La valutazione a sua volta fornisce un riscontro su ciò che è stato fatto e sui risultati ottenuti. Essa può condurre alla felice conclusione di una politica se il problema è stato risolto, a una ridefinizione della politica pubblica stessa o al suo eventuale abbandono. La valutazione insomma può essere il punto di arrivo di un programma e al tempo stesso un nuovo punto di partenza.

La prima fase del ciclo della politica pubblica è in realtà preliminare alla politica propriamente detta. In questa fase, infatti, gli attori politici e istituzionali non hanno ancora preso posizione riguardo la problematica in questione. È tuttavia importante studiare come e perché una certa questione diventa oggetto di dibattito pubblico, cioè comprendere l'origine culturale e sociale di una politica linguistica. Nei regimi

⁵ Per alcuni autori la fase (iii) dev'essere a sua volta divisa in due fasi distinte, ovvero la formulazione delle alternative e l'adozione dell'alternativa preferita (Howlett e Ramesh 2003).

democratici i partiti cercano il consenso degli elettori; se una questione linguistica importante emerge in società è possibile che il mondo politico prima o poi se ne interessi e provi a tradurla in voti promettendo di occuparsene. Pensiamo al caso dei movimenti nazionalisti o autonomisti che chiedono maggiore tutela per una lingua di minoranza, oppure alle pressioni delle famiglie e del mondo imprenditoriale e produttivo sulla formazione nelle lingue straniere nella scuola pubblica.

Nella seconda fase del ciclo la «questione linguistica» entra nell'agenda degli attori politici e istituzionali quali il governo, i partiti, e le istituzioni pubbliche, i quali iniziano a prendere attivamente parte al dibattito, a mostrare di dare attenzione alla questione e di volerla affrontare. Si tratta di una fase cruciale di una politica linguistica. Nell'approccio delle politiche pubbliche, infatti, una politica linguistica è tale solo se essa coinvolge lo stato (nel senso ampio del termine, quindi non solo il governo centrale, ma anche i governi e gli apparati pubblici regionali e locali). In questa prospettiva, e contrariamente a quanto sostengono alcuni autori in politica e pianificazione linguistica (per esempio, Spolsky 2004, e Kaplan e Baldauf 1997), gli individui, le famiglie, le associazioni private *non* fanno politica linguistica. Gli individui e i privati fanno scelte che si traducono in comportamenti, abitudini, convinzioni e consuetudini oggetto di studio della sociolinguistica, mentre lo stato fa delle scelte che si traducono in politiche pubbliche analizzate appunto dalla politica e pianificazione linguistica. Tra politiche e prassi il legame è ovviamente stretto, visto che la politica pubblica mira solitamente ad influire sul comportamento e la mentalità degli individui (che vanno quindi studiati e capiti), e le abitudini e le convinzioni degli individui si formano all'interno di un quadro politico e istituzionale. Ma si tratta di ambiti che vanno tenuti concettualmente distinti. Non è scontato che questa distinzione sia chiara, come testimonia il recente sviluppo del sotto-ambito di studio interno alla politica

e pianificazione linguistica chiamato «politiche linguistiche famigliari» (Caldas 2012). Utilizzare il termine «politica linguistica» per descrivere le scelte di un padre e una madre circa quali lingue parlare coi figli finisce per espandere lo spazio semantico del termine al tal punto da renderlo vago.

In questo capitolo mi voglio concentrare sulle ultime tre fasi del ciclo di una politica linguistica, vale a dire la programmazione, l'attuazione e la valutazione perché sono quelle nelle quali sono più richieste le competenze tecniche degli studiosi.

La programmazione (o progettazione) è probabilmente la fase più importante di una politica linguistica. Senza un buon piano iniziale le speranze di successo sono molto ridotte. La programmazione è solitamente pluriennale ed essa include diversi elementi, ovvero la definizione degli obiettivi da raggiungere, l'identificazione delle risorse umane, materiali, finanziarie ed organizzative necessarie all'implementazione, e la definizione di indicatori per il controllo dell'attuazione (qui usato come sinonimo di monitoraggio) e per la valutazione conclusiva. Il decisore pubblico, inoltre, individua gli attori rilevanti per l'attuazione della politica, ne chiarisce i compiti, e identifica i gruppi beneficiari dei vari interventi. Il principale gruppo di beneficiari è solitamente composto dai locutori della lingua minoritaria, ma possono essere individuati altri gruppi-obiettivo, ad esempio, i futuri insegnanti di lingua, alcune categorie dei membri della maggioranza come i funzionari della pubblica amministrazione già in servizio cui può essere richiesto di apprendere la lingua di minoranza, oppure alcune aziende private se la politica mira a sostenere la lingua nell'editoria o nella sfera delle attività produttive.

3.1 La teoria del programma

La programmazione si fonda (o si dovrebbe fondare) su una chiara ed esplicita «teoria del programma» o «teoria del cambiamento», vale a dire un modello interpretativo

dell'azione di politica linguistica che chiarisce cosa va fatto per raggiungere gli obiettivi. Ciò significa spiegare perché e come le risorse investite si traducono in prodotti e conseguentemente in risultati (Rossi *et al.* 2019; Lippi 2007). Giova ricordare che un *prodotto* di una politica linguistica corrisponde a ciò che è ottenuto o realizzato come contropartita diretta delle risorse utilizzate, mentre il *risultato* si riferisce all'effetto finale sulla popolazione beneficiaria. Ad esempio, il prodotto di una misura di sostegno a una lingua minoritaria nel campo dei mezzi di comunicazione è il numero di ore di programmazione televisiva in lingua minoritaria, oppure il numero di copie stampate di una rivista. Il risultato invece si misura sui parlanti, ovvero in termini di effettivi spettatori del programma televisivo e di lettori della rivista.

La teoria del programma non va intesa come un rigido modello deterministico che il decisore cala dall'alto sulla realtà sociolinguistica. Essa è invece uno strumento di lavoro per evitare che la politica linguistica si risolva in un catalogo disarticolato di singole iniziative con ricadute indeterminate sulla tutela e promozione di una lingua di minoranza. La teoria del programma serve anzitutto a chiarire la logica causa-effetto attraverso cui le misure di pianificazione linguistica dovrebbero influenzare l'evoluzione del comportamento e delle mentalità degli attori beneficiari. Il cambiamento di tali prassi e atteggiamenti è propriamente il traguardo principale della politica linguistica. Nel caso delle lingue minoritarie minacciate gli obiettivi strategici consistono solitamente nel favorire il ripristino o il consolidamento della trasmissione intergenerazionale della lingua, migliorare il livello qualitativo della competenza in lingua da parte dei parlanti, e incrementare l'uso sociale della lingua. Si tratta di componenti centrali della vitalità linguistica. Programmare una politica linguistica significa inoltre spiegare in che modo gli interventi devono essere attuati, con quali risorse e da chi affinché portino ai risultati attesi. La teoria del programma può quindi

essere vista come l'intelaiatura programmatico-operativa di una politica linguistica.

In alcuni casi, la teoria del programma di un insieme di provvedimenti può essere molto semplice e di immediata comprensione. Per esempio, al fine di informare i turisti provenienti dall'estero le autorità possono predisporre siti istituzionali plurilingui, stampare guide in più lingue, e distribuirle in appositi centri ubicati nei più importanti punti di transito. Ma nella maggioranza dei casi la problematica da affrontare e quindi programmazione sono molto più complesse. Si pensi al contrasto al declino di una lingua minoritaria o all'apprendimento efficace delle lingue straniere nei sistemi di istruzione.

L'impostazione e sistematizzazione di una teoria del programma non può prescindere dalle caratteristiche del contesto di riferimento e dalla situazione della lingua minoritaria oggetto della pianificazione linguistica. Non è quindi possibile presentare una teoria generale del programma, e spetta al decisore pubblico sviluppare un modello interpretativo adatto al contesto. Vale la pena però citare alcuni esempi tratti dalla letteratura.

Il modello COD (acronimo di «competenza-opportunità-desiderio»), adottato in diversi progetti di ricerca europei, espone una logica di intervento di politica linguistica per la tutela e promozione delle lingue minoritarie che richiede un'azione coordinata su tre leve (Grin 2003).⁶ La prima è agire sulle competenze linguistiche delle persone residenti nel territorio considerato. Questo significa in pratica insegnare la lingua nelle scuole e provvedere alla formazione linguistica

⁶ Per degli esempi di applicazione del modello COD alla valutazione delle politiche a sostegno delle lingue minoritarie si veda il progetto SMILE (*Support for Minority Language in Europe*), finanziato dalla Commissione europea nel 2002-2003, ed il progetto ELDIA (*European Language Diversity for All*) finanziato dal settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico dell'Unione europea e concluso nel 2013.

degli adulti. La seconda consiste nel promuovere occasioni di utilizzo della lingua, ad esempio tramite la fornitura di segnaletica e servizi pubblici bilingui, i mezzi di comunicazione e le iniziative culturali come il teatro e i libri. Il terzo tipo di interventi punta ad accrescere il desiderio o la voglia dei parlanti di usare la lingua in società, ad esempio grazie al superamento di pregiudizi e stereotipi che frenano l'impiego della lingua in certi ambiti comunicativi. Ciò richiede misure che influenzino le percezioni dei parlanti e il loro atteggiamento, ad esempio, delle campagne informative di promozione diretta dello status della lingua. Secondo in modello COD l'azione sistematica e coordinata di politica linguistica su queste tre leve ha come risultato l'aumento relativo del tempo in cui le attività delle persone durante le ore di veglia sono svolte in lingua minoritaria invece che in lingua maggioritaria. Il miglioramento della vitalità della lingua di minoranza, in ultima analisi, si misura in termini di incremento del tempo medio di utilizzo della lingua minoritaria nei vari ambiti di vita dei locutori e nell'arco di una data unità temporale (per esempio un anno). Durante le ore di veglia i parlanti possono infatti *scegliere* se «fare cose» in lingua minoritaria oppure in lingua maggioritaria, ad esempio, interagire con un impiegato comunale o un amico, leggere un giornale, o scrivere un messaggio. È evidente che non è possibile costringere le persone ad utilizzare una lingua se non vogliono, ma questo non è certo l'obiettivo della politica linguistica. Il compito della politica linguistica consiste invece nell'agire sulle variabili che influenzano le scelte degli individui riguardo l'uso della lingua di minoranza (invece che di maggioranza) nei vari ambiti della vita sociale.

Il modello COD è un modello *analitico*, cioè si basa su un sistema di equazioni che descrivono un processo di ottimizzazione vincolata di allocazione del tempo fra attività in due lingue. In uno studio sulla politica di promozione del plurilinguismo in seno all'amministrazione federale svizzera, invece, Gazzola (2016) presenta una teoria del programma fondata su relazioni causali *plausibili* elaborata in modo

induttivo a partire da rapporti, studi etnografici e informazioni raccolte dagli attori coinvolti. Essa chiarisce una logica di politica linguistica che tramite un'azione sulle procedure di assunzione dei funzionari pubblici e la loro formazione linguistica permette di raggiungere due obiettivi centrali della politica linguistica elvetica, ovvero garantire un'equa rappresentanza delle quattro comunità linguistiche fra i funzionari dell'amministrazione federale e permettere loro di lavorare in una qualsiasi delle tre lingue ufficiali del paese. Questa teoria interpretativa è stata sviluppata per il caso specifico dell'amministrazione federale svizzera, ma può essere trasposta e applicata a casi simili.

Vale la pena citare infine il modello *descrittivo* di cambiamento di status sviluppato da Strubell (2001), noto anche come il «Catherine wheel model» (che possiamo tradurre come «modello della girandola»). Questo modello circolare presuppone che la somma di decisioni simultanee e simili da parte di un gran numero di persone porti ai cambiamenti nell'uso sociale di una lingua. Nel modello «Catherine wheel», ad un aumento di persone che imparano una lingua minoritaria segue un aumento di domanda di beni e servizi in questa lingua, cui segue a sua volta un aumento dell'offerta di beni e servizi, un conseguente incremento del consumo beni e servizi nella lingua minoritaria, un aumento del suo prestigio sociale che porta infine a un ulteriore aumento di persone che imparano la lingua in questione, e così via. Il processo si autoalimenta e può essere incoraggiato e sostenuto dalla politica linguistica (si badi che il modello può essere adattato anche per spiegare il declino progressivo di una lingua; meno parlanti generano meno domanda di beni e servizi, e così via). Anche se il modello non è una vera e propria teoria del programma, visto che descrive una dinamica che può avere luogo in assenza di politica linguistica, esso può ispirare una politica linguistica volta a incoraggiare ad alimentare tale dinamica.

3.2 Gli strumenti della politica linguistica

Un piano di programmazione pluriennale di politica linguistica deve definire le modalità di intervento dell'azione pubblica e identificare una combinazione di strumenti di azione coerenti con tali modalità. Convenzionalmente si distinguono quattro modalità di intervento a seconda del tipo di risorsa utilizzato dagli enti pubblici, cui corrispondono numerosi strumenti di politica linguistica (Howlett 2011). La prima è la regolamentazione diretta fondata su divieti, obblighi, concessione di diritti e applicazione di sanzioni. La seconda è quella monetaria che si sostanzia del creare incentivi finanziari, oppure dispositivi economici dissuasivi come le tasse o accise. La terza è la persuasione e la divulgazione di informazioni, ad esempi attraverso campagne informative. La quarta è la capacità di organizzazione dell'apparato pubblico che può fornire direttamente beni e servizi o appaltare la fornitura ad enti legati ad essa da vincoli contrattuali.

Gli strumenti di politica linguistica a disposizione del decisore pubblico possono ispirarsi a una qualsiasi di queste modalità d'intervento, e solitamente ogni politica linguistica di ampio respiro fa uso di un insieme articolato di strumenti (per un'introduzione si veda Cardinal 2021, di prossima pubblicazione). Una politica di promozione del bilinguismo nell'amministrazione pubblica, ad esempio, può fondarsi su degli strumenti di natura regolativa come la preferenza per i candidati alla funzione pubblica in un certo territorio che hanno un certificato di conoscenza della lingua minoritaria. Si possono utilizzare strumenti di natura finanziaria come l'indennità di bilinguismo (cioè una maggiorazione salariale annuale per il personale bilingue). La formazione linguistica gratuita per i funzionari già assunti che non conoscono ancora la lingua di minoranza è uno strumento di tipo organizzativo. Una campagna di sensibilizzazione per sollecitare candidature alla funzione pubblica da parte dei locutori nativi di una lingua

minoritaria è un esempio di strumento di politica linguistica che adopera una modalità informativo-persuasiva.

Non tutti gli strumenti sono efficaci allo stesso modo in un certo contesto, e in alcuni casi essi possono essere controproducenti (ad esempio se generano netto rigetto da parte della popolazione di lingua maggioritaria). Nella fase di programmazione è quindi importante studiare gli effetti attesi dell'utilizzo di uno strumento e il modo in cui tali effetti si combinano fra di loro. Lo studio e il confronto con le esperienze maturate in altre regioni o paesi può fornire indicazioni utili a riguardo.

3.3 Gli indicatori

Programmare una politica linguistica senza progettare un sistema di indicatori che la accompagna significa non essere in grado di controllare se la politica si sta sviluppando secondo le modalità previste e sta portando ai risultati attesi. Un sistema di indicatori per una politica linguistica richiede di dotarsi in parallelo di un sistema di raccolta dati che permetta di alimentare gli indicatori. Tali dati possono essere raccolti appositamente, ad esempio tramite le indagini sociolinguistiche, oppure si possono utilizzare dati esistenti raccolti via censimento.

Il sistema informativo di una politica linguistica è l'insieme degli indicatori utilizzati e delle procedure per la raccolta ed elaborazione dati. Nel caso delle politiche linguistiche a favore delle lingue minoritarie le indagini sociolinguistiche e i censimenti sono probabilmente gli strumenti principe di raccolta dati che consentono di avere una fotografia il più fedele possibile della situazione di partenza di ogni politica linguistica. È bene quindi creare uno stretto raccordo fra la fase di programmazione e il disegno dei questionari delle indagini in modo che i dati raccolti servano ad alimentare gli indicatori di risultato e a studiare i mutamenti delle variabili fondamentali su cui si concentra la politica linguistica. Per esempio, se un

miglioramento della trasmissione intergenerazionale della lingua è un obiettivo focale della politica linguistica si devono prevedere degli indicatori atti a misurare variazioni di questa variabile, e va chiarito nella teoria del programma come le misure di pianificazione linguistica adottate dovrebbero influenzarne l'evoluzione.

Un sistema informativo deve inoltre dotarsi di indicatori di risorsa e di indicatori di prodotto. Gli indicatori di risorsa si riferiscono alle risorse materiali, umane e finanziarie utilizzate per attuare la politica. Gli indicatori di prodotto si riferiscono alle realizzazioni dirette di una politica linguistica, cioè a ciò che viene concretamente fornito o prodotto con le risorse spese. Gli indicatori più importanti però sono quelli di risultato, ovvero quelli che si riferiscono agli obiettivi di una politica linguistica, ad esempio, promuovere la conoscenza e l'uso di una lingua in società. Si tratta certamente di obiettivi che si riferiscono a variabili complesse, ed è per questo motivo che è necessario di scomporle e articularle in un insieme di variabili più semplici che possano tradursi in indicatori misurabili. La variabile «uso della lingua», ad esempio, può essere scomposta in «numero di parlanti» e «frequenza di utilizzo» e queste sotto-variabili possono a loro volta essere articolate in ambiti come la famiglia, gli amici, il lavoro e la lettura (rimando a Iannàccaro e Dell'Aquila 2011 per degli esempi di indicatori di vitalità linguistica). Gli indicatori, quindi, non sono semplici numeri; essi sono invece strumenti di misurazione che acquisiscono senso all'interno di una determinata teoria del programma. Si rimanda a Gazzola (2014) per una presentazione della metodologia per elaborare gli indicatori di politica linguistica.

4. Attuazione e controllo

L'attuazione o implementazione segue la fase di programmazione e adozione di un piano. È fuorviante guardare a questa fase come una mera esecuzione di istruzioni prestabilite. In primo luogo, come già scritto precedentemente,

la gestione di una politica pubblica nella prospettiva del public management affida un certo grado di autonomia decisionale e operativa ai dirigenti. In secondo luogo, la buona attuazione di una politica pubblica richiede la collaborazione di numerosi attori quali i funzionari pubblici, gli insegnanti, e gli enti convenzionati che erogano beni e servizi. Sono i dirigenti e gli operatori sul terreno che in ultima analisi gestiscono nella pratica le azioni necessarie all'attuazione di un piano di politica linguistica. Un eccellente programma può naufragare se non si presta la dovuta attenzione alle procedure di attuazione, alla formazione e responsabilizzazione degli attori coinvolti, e alla chiarezza dei flussi comunicativi e di informazione fra chi dirige e chi attua il piano. Ciò richiede un'adeguata pianificazione delle risorse e del personale ovvero una definizione di «chi fa che cosa entro quando e con quali risorse».

Chi gestisce la fase di attuazione deve prestare particolare attenzione al grado di copertura della popolazione beneficiaria e alla accessibilità dei beni e servizi erogati (Rossi et al. 2019). L'effettiva fruibilità di servizi bilingui da parte di un comune può essere ostacolata se esso si trova distante dalla zona di residenza della minoranza, com'è stato il caso del comune di lingua cimbra di Luserna/Lusérn nella Provincia Autonoma di Trento dopo che i servizi comunali sono stati spostati nel quadro della riorganizzazione intercomunale dei servizi gestiti in forma associata. Infine, un buon piano di attuazione deve prevedere adeguate funzioni di supporto all'azione di chi implementa la politica linguistica.

Il controllo (o monitoraggio, si usano qui i due termini come sinonimi) riguarda la verifica sistematica e continua dello stato di avanzamento di una politica linguistica in termini di risorse allocate, prodotti realizzati e risultati ottenuti. Il controllo permette di verificare la coerenza delle azioni, cambiare rotta in corso d'opera e soprattutto a raccogliere i dati necessari alla valutazione.

5. Valutazione

La valutazione è l'ultima fase del modello del ciclo di una politica pubblica. Possiamo distinguere fra tre diversi tipi di valutazione. Il primo è di natura procedurale e legale, e riguarda il modo in cui le istituzioni pubbliche hanno attuato la politica linguistica. Questo tipo di valutazione è solitamente effettuata dai servizi giuridici al fine di identificare eventuali violazioni di norme o di standard di comportamento. Un secondo tipo di valutazione è quella schiettamente pubblica e politica, cioè il giudizio globale dei cittadini e attori politici sui risultati della politica linguistica. Questa valutazione solitamente si esprime in modi diversi, per esempio tramite i mezzi di comunicazione o mozioni al Consiglio regionale. In ultima analisi il consenso alle elezioni politiche regionali e comunali, pur essendo molto generale, rappresenta forse la forma suprema di valutazione globale dell'operato di un governo, anche in materia di politica linguistica.

Il terzo tipo di valutazione, su cui vogliamo qui soffermarci, è invece di natura tecnico-amministrativa. Questo tipo di valutazione mira a dare un giudizio complessivo sulla politica linguistica alla luce di alcuni espliciti criteri valutativi. I criteri più importanti sono la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e l'equità. La pertinenza riguarda la verifica dell'adeguatezza degli obiettivi della politica rispetto ai problemi che dovrebbe affrontare. Il criterio forse più importante è però l'efficacia. È necessario chiedersi se e in che misura gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti alla fine del piano, cioè se la politica linguistica ha portato ai risultati attesi. La valutazione dell'efficacia mira a rispondere domande come «vi è stato un incremento dell'uso della lingua nell'ambito dei mezzi di comunicazione?» «Si è osservato un miglioramento delle competenze linguistiche dei residenti?» «Gli interventi e gli strumenti utilizzati hanno prodotto gli effetti previsti?» «Si potrebbe ottenere di più utilizzando strumenti differenti?»

A questo proposito va sottolineato che è molto importante dotarsi di dati affidabili e di strumenti e tecniche analitiche solide per separare gli effetti della politica da altre cause concomitanti (Di Paolo 2021, di prossima pubblicazione). Ad esempio, è importante separare i risultati della politica linguistica sull'evoluzione del numero di parlanti dalle tendenze demografiche in atto che sono indipendenti dalla politica stessa. Idealmente, i dati devono essere raccolti in modo da poter effettuare questo tipo di analisi causale.

Il criterio dell'efficienza o efficacia rispetto ai costi richiede di verificare la relazione fra risultati ottenuti e risorse spese. Esso è un criterio chiave di buona gestione e aiuta a rendere conto del modo in cui le risorse sono state utilizzate. Confrontare i risultati ottenuti con le risorse impegnate serve anche ad individuare pratiche di gestione esemplari che possono diventare un modello per la programmazione futura.

L'efficienza riguarda lo studio del rapporto fra costi e gli indicatori efficacia, mentre il rapporto fra costi e prodotti fornisce semplicemente informazioni sull'efficienza amministrativa di una politica (o economicità). La valutazione tecnica di un piano pluriennale di politica linguistica offre un contributo fondamentale alla verifica di quello che è stato fatto e alla programmazione del piano successivo. Per questo i dati che servono a prepararlo vanno identificati e raccolti per tempo.

Infine, valutare l'equità nell'approccio delle politiche pubbliche non significa effettuare un esame di tipo etico, quanto piuttosto identificare le conseguenze di tipo distributivo che la politica linguistica ha avuto sugli attori portatori di interesse. Si tratta di un criterio importante ma che spesso viene trascurato. Valutare ex post l'equità del piano di politica linguistica nell'ambito dell'istruzione, ad esempio, significa esaminare se l'insegnamento della lingua minoritaria tramite l'istruzione pubblica è stato erogato in modo omogeneo oppure se ha trascurato certi gruppi; se tutti gli allievi hanno beneficiato più

o meno in egual misura delle lezioni oppure se i bambini provenienti da contesti sociali e famigliari disagiati hanno avuto delle difficoltà d'accesso all'insegnamento.

La valutazione si basa sui dati raccolti durante la fase di controllo, anche se in modo non esclusivo. Un punto importante da tenere presente nella fase di programmazione e valutazione riguarda gli indicatori. Gli indicatori, oltre ad essere in numero adeguato (cioè non troppo abbondanti), devono anche avere senso rispetto alla teoria del programma e riferirsi ai criteri valutativi adottati. La valutazione dei costi è effettuata sulla base degli indicatori di risorsa, la valutazione dell'efficacia sulla base degli indicatori di risultato e non sui prodotti diretti di una politica.

6. Considerazioni conclusive

Esattamente come ogni altra politica pubblica, anche le politiche linguistiche devono essere progettate, pianificate, gestite, attuate e infine valutate. Sebbene l'importanza dell'approccio delle politiche pubbliche fosse già chiara fin dalle origini della politica e pianificazione linguistica (Rubin e Jernudd 1971), nella maggior parte dei manuali finora è stata prestata poca (se non nessuna) attenzione a questi aspetti, pur con delle eccezioni (si veda Gazzola e Grin 2017 per una panoramica). Come nota opportunamente Ricento,

ciò che non è stato molto discusso è la pratica della pianificazione linguistica, cioè lo sviluppo, l'implementazione e la valutazione di specifiche politiche linguistiche. Per essere chiari, questo è un aspetto poco studiato della ricerca sulla politica e pianificazione linguistica, un'eredità senza dubbio dell'attenzione alla teoria fin dai primi giorni del campo [...]. Un'altra ragione della mancanza di attenzione ai meccanismi della pianificazione linguistica è che la maggior parte dei sociolinguisti e dei linguisti applicati hanno poca o nessuna formazione nelle scienze delle politiche pubbliche (Ricento 2006: 18).

Una delle conseguenze di ciò è che, pur con diverse eccezioni, una buona parte della ricerca in politica e pianificazione

linguistica si concentra sulla narrazione e sugli aspetti discorsivi della politica linguistica stessa. Come nota Johnson,

gran parte dell'analisi delle politiche linguistiche è, essenzialmente, un'analisi del discorso poiché implica l'osservazione di vari testi (sia parlati che scritti) e l'analisi dei discorsi politici che sono istanziati all'interno o generati dai testi politici. Inoltre, i processi di politica linguistica sono essenzialmente discorsivi - generati, sostenuti e manipolati nell'interazione parlata e nei documenti politici che, a loro volta, interagiscono tra loro - e possono appropriarsi, resistere e/o cambiare i discorsi dominanti e alternativi sulla lingua e sulla politica linguistica (Johnson 2013: 152).

È auspicabile che la disciplina della politica e pianificazione linguistica presti maggiore attenzione ai contributi teorici e metodologici provenienti dalle scienze politiche e dall'economia non solo perché vi è una chiara domanda di competenze di questo tipo da parte degli enti pubblici chiamati a pianificare e attuare le politiche linguistiche, ma anche perché

per sostenere politiche specifiche o direzioni politiche, gli studiosi hanno bisogno di dimostrare *empiricamente* - così come concettualmente - i benefici e i costi sociali di tali politiche (Ricento 2006: 11, corsivo nell'originale).

7. Ringraziamenti

Questo testo riprende il larga misura il primo capitolo di Gazzola, Mereu e Burckhardt (2021). Si ringrazia l'Autorità per le minoranze linguistiche della Provincia Autonoma di Trento per il sostegno finanziario al progetto.

Riferimenti

- CALDAS, Stephen J. 2012. «Language policy in the family». In: Spolsky, Bernard (ed). *The Cambridge handbook of language policy*, pp. 351-373, Cambridge: Cambridge University Press.
- CARDINAL, Linda. 2021, di prossima pubblicazione. «Language Policy Instruments». In: GAZZOLA, Michele, François GRIN, Linda CARDINAL, and Kathleen HEUGH (ed). *The Routledge Handbook of Language Policy and Planning*, London: Routledge.

- COOPER, Robert L. 1989. *Language planning and social change*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- DELL'AQUILA, Vittorio e Gabriele IANNACCARO. 2004. *La pianificazione linguistica. Lingue, società e istituzioni*, Roma: Carocci.
- DI PAOLO, Antonio. 2021, di prossima pubblicazione. «Quantitative methods in Language Policy and Planning – Statistical measurement and identification of causal patterns ». In: GAZZOLA, Michele, François GRIN, Linda CARDINAL, e Kathleen HEUGH (ed). *The Routledge Handbook of Language Policy and Planning*, London: Routledge.
- FISHMAN, Joshua A. 1991. *Reversing language shift*, Clevedon: Multilingual Matters.
- GAZZOLA, Michele. 2014. *The evaluation of language regimes. Theory and application to multilingual patent organisations*, Amsterdam: John Benjamins.
- GAZZOLA, Michele. 2016. «Programmazione e controllo della 'politica del plurilinguismo' nell'amministrazione federale svizzera». *Studi Italiani di Linguistica Teorica e Applicata* 45 (3), pp. 479-497.
- GAZZOLA, Michele , François GRIN, Linda CARDINAL, e Kathleen HEUGH (ed). 2021, di prossima pubblicazione. *The Routledge handbook of language policy and planning*, London: Routledge.
- GAZZOLA, Michele e François GRIN. 2017. «Comparative language policy and evaluation: Concepts, indicators and implications for translation policy». In: MEYLAERTS, Reine and Gabriel GONZÁLEZ NUÑEZ (ed). *Translation and public policy: Interdisciplinary perspectives and case studies*, London: Routledge.
- GAZZOLA, Michele, Daniela MEREU e Till BURCKHARDT. 2021. *Indicatori e risultati. Principi e linee guida per lo sviluppo di un sistema informativo utile alla programmazione e alla valutazione della politica linguistica a sostegno delle minoranze tradizionali nella Provincia Autonoma di Trento (cimbri, ladini e mòcheni)*. Trento: Provincia Autonoma di Trento.
- GRIN, François. 2003. *Language policy evaluation and the European charter for regional or minority languages*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HOWLETT, Michael. 2011. *Designing public policies. Principles and instruments*, Abingdon: Routledge.
- HOWLETT, Michael e M. RAMESH. 2003. *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- HUGHES, Owen E. 2018. *Public management & administration*, London: MacMillian.
- HULT, Francis M. e David Cassels JOHNSON (ed). 2015. *Research methods in language policy and planning: A practical guide*, Hoboken: Wiley-Blackwell.
- IANNACCARO, Gabriele e Vittorio DELL'AQUILA. 2011. «Numeri soggettivi. Spunti sulla vitalità linguistica da inchieste e trattamenti quantitativi». In:

- MORETTI, Bruno, Elena Maria PANDOLFI, e Matteo CASONI (ed). *Vitalità di una lingua minoritaria. Aspetti e proposte metodologiche/ Vitality of a minority language. Aspects and methodological issues*, pp. 151-192, Bellinzona: Osservatorio Linguistico della Svizzera Italiana.
- JOHNSON, David Cassels. 2013. *Language policy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- KAPLAN, Robert B. e Richard B. BALDAUF. 1997. *Language planning. From practice to theory*, Clevedon: Multilingual Matters.
- KYMLICKA, Will. 1997. «Justice and minority rights». In: GOODIN, Robert E. and Philip PETTIT (ed). *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, pp. 366 - 388, Oxford: Blackwell.
- LIPPI, Andrea. 2007. *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- LO BIANCO, Joseph. 2010. «Language policy and planning». In: HORNBERGER, Nancy H. e Sandra Lee MCKAY (ed). *Sociolinguistics and language education*, pp. 146-176, Clevedon: Multilingual Matters.
- RICENTO, Thomas. 2006. «Language policy: Theory and practice - An introduction». In: RICENTO, Thomas (ed). *An Introduction to Language Policy. Theory and Method*, pp. 10-23, Oxford: Blackwell.
- RICENTO, Thomas (ed). 2015. *Language Policy and Planning (Critical Concepts in Linguistics)*, London: Routledge.
- ROSSI, Peter H., Mark W. LIPSEY, e Howard E. FREEMAN. 2019. *Evaluation: A systematic approach*, Thousand Oaks, London: Sage.
- RUBIN, Joan e Björn H. JERNUDD (ed). 1971. *Can language be planned? Sociolinguistic theory and practice for developing nations*, Honolulu: The University Press of Hawaii.
- SPOLSKY, Bernard. 2004. *Language policy*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- SPOLSKY, Bernard (ed). 2012. *The Cambridge handbook of language policy*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- STRUBELL, Miquel. 2001. «Catalan a decade later». In: FISHMAN, Joshua A. (ed). *Can threatened languages be saved?*, Clevedon: Multilingual Matters.
- TOLLEFSON, James William e MIGUEL PÉREZ-MILANS (ed). 2018. *The Oxford handbook of language policy and planning*, Oxford: Oxford University Press.