



Berna-Wabern 30 giugno 2007

Riferimento/incarto: G193-0163

Rapporto «Misure d'integrazione»

Rapporto all'attenzione del Consiglio federale sulla
necessità d'intervento e le proposte di misure dei
competenti organi della Confederazione nel settore
dell'integrazione degli stranieri

30 giugno 2007

Contenuto

Riassunto	6
A. Situazione iniziale.....	6
B. Mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006	7
D. Individuazione dei punti fondamentali	9
E. Misure	10
F. Coordinamento (programma d'attuazione).....	14
G. Piano di finanziamento ed effetti auspicati.....	15
1. Situazione iniziale, mandato e modo di procedere.....	17
1.1. Situazione iniziale.....	17
1.2. Mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione»	17
1.3. Modo di procedere e struttura del rapporto.....	18
1.4. Modalità di lavoro	19
1.5. Definizioni	19
2. Integrazione nella formazione, nel lavoro e nella sicurezza sociale	20
2.1. Situazione iniziale.....	20
2.2. Formazione professionale	20
2.2.1. Esposizione dei problemi principali	20
2.2.2. Esposizione delle cause.....	23
2.2.3. Condizioni generali e misure in atto	24
2.2.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFFT.....	25
2.3. Lavoro.....	27
2.3.1. Esposizione dei problemi principali	27
2.3.2. Esposizione delle cause.....	29
2.3.3. Condizioni generali e misure in atto	30
2.3.4. Sviluppo delle misure in atto della SECO	32
2.4. Sicurezza sociale nel settore dell'invalidità.....	33
2.4.1. Esposizione dei problemi principali	33
2.4.2. Esposizione delle cause.....	34
2.4.3. Condizioni generali e misure in atto	34
2.4.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFAS	35
2.5. Punti di transizione formazione, lavoro e sicurezza sociale	35
2.5.1. Condizioni generali e misure in atto	35
2.5.2. Misure coordinate comuni	37
3. Integrazione sociale nelle zone abitative («Progetti urbani»).....	38
3.1. Esposizione dei problemi e delle cause.....	38
3.2. Condizioni generali e misure in atto.....	39
3.2.1. Competenza e attività della Confederazione	39
3.2.2. Competenze e attività dei Comuni e dei Cantoni	39
3.2.3. Politica degli agglomerati	40
3.3. Coordinamento delle misure in atto («Progetti urbani»)	40
3.3.1. Focalizzazione sulle zone abitative con esigenze particolari	40

3.3.2.	Struttura dell'organizzazione (chi).....	41
3.3.3.	Attuazione (cosa).....	42
3.3.4.	Svolgimento (fino a quando).....	43
3.3.5.	Varianti (con quali mezzi).....	44
3.3.6.	Valutazione (con quali risultati).....	44
3.3.7.	Misura.....	44
4.	Altre misure.....	45
4.1.	Misure dell'Ufficio federale della migrazione UFM.....	45
4.1.1.	Esposizione dei problemi principali.....	45
4.1.2.	Esposizione delle cause.....	45
4.1.3.	Condizioni generali e misure in atto.....	45
4.1.4.	Sviluppo delle misure in atto dell'UFM.....	47
4.1.5.	Misura supplementare dell'UFM.....	48
4.2.	Misure del DFGP nel settore della sicurezza pubblica.....	49
4.2.1.	Esposizione dei problemi principali.....	49
4.2.2.	Esposizione delle cause.....	50
4.2.3.	Condizioni generali e misure in atto.....	50
4.2.4.	Sviluppo delle misure in atto dell'UFG.....	51
4.2.5.	Sviluppo delle misure in atto di fedpol.....	51
4.2.6.	Sviluppo delle misure in atto dell'UFM.....	51
4.3.	Misure dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE.....	52
4.3.1.	Esposizione dei problemi principali.....	52
4.3.2.	Esposizione delle cause.....	52
4.3.3.	Condizioni generali e misure in atto.....	52
4.3.4.	Sviluppo delle misure in atto dell'ARE.....	53
4.4.	Misure dell'Ufficio federale della sanità pubblica UFSP.....	53
4.4.1.	Esposizione dei problemi principali.....	53
4.4.2.	Esposizione delle cause.....	54
4.4.3.	Condizioni generali e misure in atto.....	54
4.4.4.	Sviluppo delle misure in atto dell'UFSP.....	55
4.5.	Misure dell'Ufficio federale della cultura (UFC).....	55
4.5.1.	Esposizione dei problemi principali.....	55
4.5.2.	Esposizione delle cause.....	55
4.5.3.	Condizioni generali e misure in atto.....	55
4.5.4.	Sviluppo delle misure dell'UFC.....	56
4.6.	Misure dell'Ufficio federale dello sport (UFSP).....	56
4.6.1.	Esposizione dei problemi principali.....	56
4.6.2.	Esposizione delle cause.....	56
4.6.3.	Condizioni generali e misure in atto.....	57
4.6.4.	Misura supplementare dell'UFSP.....	58
4.7.	Misure dell'Ufficio federale di statistica (UST).....	59
4.7.1.	Esposizione dei problemi principali.....	59
4.7.2.	Esposizione delle cause.....	59
4.7.3.	Condizioni generali e misure in atto.....	59
4.7.4.	Sviluppo delle misure in atto dell'UST.....	60
4.7.5.	Misura supplementare dell'UST.....	60

4.8. Misure dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)	61
4.8.1. Esposizione dei problemi principali	61
4.8.2. Esposizione delle cause.....	61
4.8.3. Condizioni generali e misure in atto	62
4.8.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFAS	62
4.9. Misure dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB).....	62
4.9.1. Esposizione dei problemi	62
4.9.2. Esposizione delle cause.....	63
4.9.3. Condizioni generali e misure in atto	63
4.9.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFAB	65
4.10. Sviluppo dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU).....	65
4.10.1. Esposizione dei problemi principali	65
4.10.2. Esposizione delle cause.....	65
4.10.3. Condizioni generali e misure in atto	65
4.10.4. Sviluppo delle misure dell'UFU	66
4.11. Misure del Servizio per la lotta al razzismo (SLR).....	66
4.11.1. Esposizione dei problemi principali	66
4.11.2. Esposizione delle cause.....	66
4.11.3. Condizioni generali e misure in atto	67
4.11.4. Sviluppo delle misure in atto del SLR	67
5. Coordinamento delle misure d'integrazione (programma d'attuazione)	68
5.1. Situazione di partenza e mandato.....	68
5.2. Varianti del programma d'attuazione	68
5.2.1. Variante 1: estensione del mandato del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni GIM	68
5.2.2. Variante 2: istituzione di un «incaricato federale dell'integrazione».....	70
5.2.3. Apprezzamento delle varianti.....	71
6. Piano di finanziamento ed effetti delle misure auspicati.....	73
6.1. Mandato del Consiglio federale	73
6.2. Piano di finanziamento	73
6.2.1. Sviluppo delle misure in atto e misure supplementari.....	73
6.2.2. Oneri quantificati dei dipartimenti e degli uffici per lo sviluppo delle misure in atto	73
6.2.3. Oneri non quantificati dei dipartimenti e degli uffici per lo sviluppo delle misure in atto	74
6.2.4. Misure supplementari.....	74
6.3. Effetti auspicati.....	75
6.3.1. Osservazioni generali relative ai costi e all'utilità della migrazione.....	75
6.3.2. Stima dei costi e dell'utilità della promozione dell'integrazione.....	77
6.3.3. Integrazione nei settori: formazione, lavoro, sicurezza sociale, sanità e sicurezza pubblica	78
6.3.4. Altre condizioni quadro nel settore dell'integrazione sociale.....	79
6.3.5. Bilancio: effetti auspicati.....	82
7. Conclusioni.....	83
7.1 Mandato	83

7.2 Condizioni generali	83
7.3 Individuazione dei punti fondamentali	85
7.4 Misure.....	85
Allegato.....	87

Riassunto

A. Situazione iniziale

Con oltre 1 milione e mezzo di stranieri, pari a circa il 21 per cento della popolazione globale, la Svizzera figura tra gli Stati europei che presentano una proporzione di stranieri delle più elevate. Attualmente quasi un quarto della popolazione straniera è nata in Svizzera. Un matrimonio su tre in Svizzera è binazionale e un'ora di lavoro su quattro viene svolta da persone attive straniere. Oggi quasi un quarto della popolazione straniera è nata in Svizzera¹.

Considerata l'alta quota di stranieri rispetto alla popolazione residente si può affermare che, tutto sommato, l'integrazione degli stranieri è riuscita². Questo successo è imputabile, oltre a una disoccupazione relativamente bassa e un buon sistema di formazione professionale, anche alle numerose misure prese in particolare a livello comunale ma anche cantonale e federale per permettere agli stranieri di partecipare alla vita economica, sociale e culturale. Si tratta, da un lato, di misure statali; dall'altro, di numerosi sforzi profusi da organizzazioni private, segnatamente da associazioni degli stranieri, da aziende da istituti o da privati, i quali hanno contribuito a raggiungere tale risultato.

Conclusioni del Rapporto UFM sull'integrazione

Benché tale conclusione sia sostanzialmente positiva, vi sono comunque problemi e lacune. Il rapporto «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera» steso dall'Ufficio federale della migrazione nel luglio 2006 (Rapporto UFM sull'integrazione) ha individuato per la prima volta in base a un ampio rilevamento suddiviso in undici ambiti tematici le attuali difficoltà principali nel settore dell'integrazione e specificato i gruppi di persone che ne sono particolarmente colpiti³. Tale rapporto intende per *integrazione* la garanzia delle pari opportunità, obiettivo che si può considerare raggiunto qualora gli stranieri, in considerazione della loro situazione economica e sociale, ad esempio in vista del successo nell'ambito della professione o della formazione, della sanità o della qualità dell'abitazione denotino condizioni raffrontabili a quelle di cittadini svizzeri in situazioni di vita paragonabili. Vanno notate le seguenti lacune integrative:

- lingua: conoscenze linguistiche scarse pregiudicano le possibilità d'integrazione nei settori formazione, lavoro, sanità o coesione sociale. Circa il 7 per cento degli stranieri attivi non ha la possibilità di utilizzare una lingua regionale sul posto di lavoro e nel proprio ambiente sociale;
- formazione professionale: un terzo della popolazione attiva straniera non è titolare di un diploma di formazione postobbligatoria (contro circa il 10% degli Svizzeri). La formazione professionale riveste una funzione importante in considerazione delle esigenze sempre

¹ UST (2006). Stranieri in Svizzera. Rapporto 2006. UST: Neuchâtel.

² UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna.

³ Il rapporto tratta i seguenti ambiti tematici: scuola, formazione professionale, lavoro, sicurezza sociale, sanità, lingua, sviluppo delle zone abitative e dei quartieri, partecipazione alla vita sociale, implicazione nei processi decisionali e naturalizzazione, religione, cultura, sicurezza, situazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

più elevate del mercato del lavoro e del significato del ricongiungimento familiare per l'immigrazione (40% dell'immigrazione);

- mercato del lavoro: tra gli stranieri, il tasso dei senza lavoro rappresenta quasi il triplo che tra i cittadini svizzeri. Tale tasso è ancora più elevato tra i giovani provenienti dai Balcani o da Stati extra-europei;
- sanità: la salute degli stranieri è molto più spesso compromessa rispetto a quella dei cittadini svizzeri e il loro periodo di inabilità al lavoro è quasi il doppio che tra gli Svizzeri;
- sicurezza pubblica: circa la metà delle sentenze penali iscritte nel casellario giudiziale e un terzo dei casi riportati ai servizi ufficiali di aiuto alle vittime concernono stranieri;
- situazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente: soltanto circa un quarto dei rifugiati rientranti nell'ambito di competenza federale e in età di lavorare (tra i 16 e i 65 anni) svolgono un'attività lucrativa. Il tasso di occupazione delle persone ammesse provvisoriamente rappresenta circa un terzo.

In base all'analisi dei dati e fatti a disposizione nonché alle cause stabilite scientificamente il Rapporto UFM sull'integrazione è giunto alle seguenti conclusioni:

1. l'integrazione va promossa prioritariamente nei settori lingua, formazione e lavoro;
2. visto che un'integrazione riuscita dal profilo della formazione e del lavoro è intimamente legata alle possibilità di partecipare alla vita sociale e di allacciare contatti con la realtà locale nonché alla conoscenza della lingua del luogo, occorre continuare ad applicare le attuali misure in questi settori incentrandole tuttavia maggiormente sui gruppi e sulle zone con esigenze particolari (integrazione sociale).

B. Mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006

Su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) il Consiglio federale, nella seduta del 30 agosto 2006, ha deciso di:

1. prendere atto del rapporto «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera» dell'UFM (Rapporto UFM sull'integrazione);
2. incaricare i dipartimenti e gli uffici competenti di rilevare, entro il 31 marzo 2007, la necessità d'intervento a livello di politica integrativa e le eventuali misure nei rispettivi ambiti di competenza. Il DFGP assicura il coordinamento di tali lavori nel quadro del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM);
3. incaricare il DFGP di presentare al Consiglio federale, entro il 30 giugno 2007, un rapporto e di sottoporli proposte per la prevista attuazione delle misure d'integrazione e per la creazione di un programma d'attuazione adeguato.

Per quanto riguarda l'eventuale adozione di misure di politica integrativa, il rapporto del DFGP deve contenere altresì l'allestimento di un piano di finanziamento che illustri anche i risparmi eventualmente conseguibili nell'ambito delle misure d'integrazione previste.

In occasione dell'attuazione delle eventuali misure da adottare non si può derogare alla ripartizione delle competenze in vigore tra Confederazione, Cantoni, e Comuni.

C. CONDIZIONI GENERALI

a) Condizioni legali generali

La nuova legge sugli stranieri (LStr), la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2008, concreta per la prima volta a livello di legge la concezione di una politica integrativa in quanto compito statale⁴. L'articolo 53 LStr definisce l'integrazione come un compito trasversale di cui occorre tenere conto in tutti i settori e nell'ambito della quale collaborano le autorità federali, cantonali e comunali, le parti sociali, le organizzazioni non governative e le associazioni degli stranieri. Una politica integrativa coerente dipende in misura importante dal coordinamento delle svariate misure. La legge conferisce all'Ufficio federale della migrazione (UFM) un mandato di coordinamento (art. 57 LStr e art. 14a dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri [OIntS]).

b) Miglioramento dell'integrazione nelle attuali strutture ordinarie:

il Rapporto UFM sull'integrazione ha illustrato che nei diversi settori vengono già da tempo consentiti sforzi tesi a promuovere l'integrazione degli stranieri. L'analisi ha evidenziato che un'integrazione riuscita è strettamente correlata ai miglioramenti nel quadro di tali strutture ordinarie esistenti e che essa dipende soltanto limitatamente dallo sviluppo di misure e strutture speciali. La promozione dell'integrazione deve pertanto essere improntata principalmente sul miglioramento dell'esecuzione delle misure in atto⁵. A tal fine occorre ottimizzare le strutture e le misure ordinarie per poter rispondere alle esigenze specifiche e rimediare alle lacune riscontrate presso gli stranieri (ad es. scarse conoscenze linguistiche, mancanza d'informazioni, incomprensioni). Occorre pertanto evitare l'adozione di misure speciali per gli stranieri o per le persone con un passato migratorio, poiché sono meno efficaci e potrebbero comportare l'emarginazione e quindi contraddire lo scopo principale dell'integrazione. L'adozione di tali misure è tuttavia giustificata quando contribuisce a creare le condizioni necessarie per accedere alle strutture ordinarie, laddove queste ultime non possono garantirlo (ad es. nel settore della promozione linguistica per i gruppi di persone difficilmente raggiungibili, quali le persone che non esercitano un'attività lucrativa, in particolare i giovani arrivati in Svizzera dopo tanto tempo o le donne che educano i figli) o nei settori in cui completano ragionevolmente le strutture ordinarie per piccoli gruppi di persone con esigenze particolari (ad es. misure per le persone traumatizzate provenienti dal settore dell'asilo).

c) Progetti di riforma in corso:

negli ultimi tempi sono stati avviati importanti progetti di riforma segnatamente nei settori formazione professionale e mondo del lavoro nonché nei sistemi della sicurezza sociale. Tali progetti sono anche tesi a migliorare l'integrazione degli stranieri. Vanno menzionati ad esempio i lavori d'attuazione relativi alla legge sulla formazione professionale (case management, validazione degli apprendimenti acquisiti ecc.), l'adeguamento di misure dell'assicurazione contro la disoccupazione o dell'assicurazione per l'invalidità (5a revisione dell'AI) nonché del settore sanitario (messa a punto dell'ulteriore strategia «Migrazione e

⁴ Il 28 marzo 2007 il Consiglio federale ha posto in consultazione la relativa ordinanza completamente rivista sull'integrazione degli stranieri (OIntS).

⁵ I problemi strettamente legati all'integrazione non interessano soltanto le persone di origine straniera, ma anche altre persone con un passato migratorio (persone naturalizzate, Svizzeri immigrati ecc.). Le misure e i provvedimenti vanno presi nelle strutture ordinarie, così da permettere a tutti coloro che ne hanno bisogno di beneficiarne.

salute»). Le riforme interessano pure l'ambito della promozione specifica dell'integrazione (nuovi strumenti della legge sugli stranieri, programma dei punti fondamentali, promozione dell'integrazione, progetto pilota «Apprendistato (per) rifugiati»), la politica degli agglomerati (programmi d'agglomerato) o lo sport (programma di politica sportiva). Le misure esistenti vengono costantemente adeguate e migliorate anche in altri settori.

d) Coordinamento e armonizzazione:

il Rapporto UFM sull'integrazione ha ribadito che l'efficacia delle misure dipende ampiamente dal coordinamento e dall'armonizzazione delle svariate misure nei settori formazione (professionale), lavoro e sicurezza sociale nonché dall'integrazione sociale. Già da tempo vengono profusi sforzi tesi a rafforzare la collaborazione tra i diversi settori. Tra tali sforzi si annoverano la collaborazione interistituzionale (CII) tra assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione per l'invalidità, aiuto sociale, formazione professionale e altri progetti (progetto «Nahtstelle-Transition» di concerto con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione ecc.).

e) Competenze in ambito federalista:

l'integrazione avviene principalmente nell'azienda, nella scuola o nel quartiere. In diversi settori rilevanti ai fini della promozione dell'integrazione sono competenti in prima linea gli organi comunali e cantonali. Nella maggior parte dei settori il contributo della Confederazione si limita alla gestione e al coordinamento strategici, alla determinazione di condizioni generali, allo sviluppo della politica e alla presa di misure di promozione specifiche. Le misure previste dal presente rapporto esplicano pertanto la loro efficacia soprattutto in questi settori. L'efficacia delle misure di promozione dell'integrazione dipende inoltre spesso da un periodo d'attuazione medio o lungo.

D. Individuazione dei punti fondamentali

In base ai risultati del Rapporto UFM sull'integrazione e alle analisi dei dipartimenti e degli uffici nei loro diversi ambiti di competenza il Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM), incaricato del coordinamento del mandato del Consiglio federale e presieduto dal Direttore dell'UFM, ha fissato le seguenti priorità:

1. le misure di promozione dell'integrazione vanno prese soprattutto nei settori lingua, formazione e lavoro. Al settore della lingua va dedicata un'attenzione particolare, visto che i problemi d'integrazione negli altri settori (formazione, lavoro, coabitazione ecc.) sono riconducibili segnatamente alle scarse conoscenze linguistiche (cfr. capitolo 2 del presente rapporto);
2. in secondo luogo occorre prendere misure di promozione dell'integrazione sociale nelle zone abitative. La comprensione e la partecipazione nel contesto dell'ambiente locale rappresentano importanti condizioni quadro per l'integrazione (capitolo 3 del presente rapporto);
3. per migliorare le condizioni generali vanno prese altre misure per la promozione dell'integrazione (capitolo 4 del presente rapporto);
4. il gruppo di destinatari più importante delle misure d'integrazione è rappresentato da giovani stranieri che soggiornano per un lungo periodo di tempo in Svizzera.

Secondo i principi della nuova LStr un'integrazione riuscita presuppone la volontà degli stranieri di integrarsi nella società e un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera. Gli stranieri hanno pertanto una responsabilità personale per quanto riguarda la loro integrazione. Occorre che gli stranieri si familiarizzino con la realtà sociale e le condizioni di vita in Svizzera, segnatamente imparando una lingua nazionale (art. 4 LStr).

E. Misure

In base al mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006, nel presente rapporto gli uffici e i dipartimenti hanno proposto 45 misure d'integrazione. In 42 casi si tratta dello sviluppo delle misure in atto nei settori in cui sono state constatate lacune e punti deboli presso le strutture ordinarie. Tali misure vengono realizzate dagli uffici nel quadro del loro mandato legale nonché nel rispetto dei costi preventivati e dei piani finanziari. Oltre a ciò tre uffici hanno proposto altrettante misure supplementari che rendono necessari mezzi supplementari di cui non si è tenuto conto nei bilanci e nei piani finanziari della Confederazione. Questi uffici chiedono pertanto al Consiglio federale un aumento dei mezzi a partire dal 2009 pari a 2,6 milioni di franchi l'anno.

Seguono le singole proposte di misure dei dipartimenti e degli uffici competenti:

a) Integrazione nei settori formazione professionale, lavoro e sicurezza sociale

L'analisi degli uffici competenti ha rilevato quanto segue: vi sono problemi e lacune nel settore delle conoscenze linguistiche; la quota di stranieri attivi in possesso di una formazione professionale è molto più bassa che tra gli Svizzeri; la quota di giovani che beneficiano di offerte intermedie è doppia rispetto a quella dei loro coetanei svizzeri; il tasso di disoccupazione degli stranieri supera più del doppio quello degli Svizzeri; la parziale sovrarappresentanza degli stranieri tra i beneficiari di rendite AI. Le misure previste sono pertanto tese da un lato a migliorare le risorse degli interessati, segnatamente adottando provvedimenti per la promozione delle conoscenze linguistiche, la qualificazione professionale, il rafforzamento della motivazione o che offrono la possibilità di far riconoscere o di recuperare gli apprendimenti acquisiti; dall'altro tali misure devono permettere di sfruttare meglio il potenziale a disposizione eliminando gli svantaggi che colpiscono gli stranieri. L'analisi ha inoltre rilevato che la promozione linguistica rappresenta un compito trasversale rientrando nell'ambito di competenza dei settori formazione scolastica, formazione professionale, assicurazione contro la disoccupazione, formazione degli adulti ecc. Il programma federale di promozione dell'integrazione (DFGP) apporta inoltre un contributo rilevante ai fini dell'integrazione laddove tra queste misure si presentano lacune. Le misure nel settore della promozione linguistica nonché in altri settori a cavallo tra diversi ambiti devono pertanto esser incentrate sul potenziamento del coordinamento tra le misure e i diversi attori e sulla creazione di basi e standard comuni.

Il settore della scuola e del periodo prescolastico riveste una grande importanza per l'integrazione degli stranieri. Visto che tuttavia in questo settore la Confederazione non ha una competenza diretta, non sono state formulate proposte di misure nel quadro del presente mandato del Consiglio federale. Anche nel settore dell'aiuto sociale la competenza normativa spetta ai Cantoni.

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia:

l'UFFT ha invitato i Cantoni a elaborare strategie per la creazione di un case management teso a individuare e ad accompagnare i gruppi di giovani a rischio a partire dal settimo anno

di scuola. L'UFFT verificherà sistematicamente il potenziale di promozione dell'integrazione insito in tali strategie cantonali, accertandosi in particolare del coinvolgimento di delegati cantonali all'integrazione e di servizi preposti all'integrazione. A complemento di ciò, l'UFFT svilupperà l'offerta di consulenza per le aziende di tirocinio (ad es. installando una hotline), la quale informerà e sosterrà le aziende di tirocinio nelle loro domande in materia d'integrazione. L'UFFT valuta pure se l'integrazione possa rappresentare un aspetto prioritario nell'ambito della promozione di progetti dell'UFFT (art. 54 LFPr) per poter pianificare e attuare più spesso progetti d'integrazione innovativi e puntellati per la formazione professionale. Nel settore della validazione degli apprendimenti acquisiti, attuata nei Cantoni in base a linee guida nazionali, l'UFFT informerà e sensibilizzerà in modo mirato le persone chiave in merito all'integrazione.

Segreteria di Stato dell'economia:

la SECO prevede di coinvolgere maggiormente i datori di lavoro e di sensibilizzarli alla tematica dell'integrazione. Allestirà raccomandazioni all'attenzione delle autorità d'esecuzione cantonali con lo scopo di ottimizzare la formazione, la consulenza e l'assunzione del personale presso gli Uffici regionali di collocamento (URC). Nel settore delle misure relative al mercato del lavoro (MML) la SECO, di concerto con gli uffici cantonali competenti, ottimizzerà una serie di strategie e misure in atto in vista di una migliore integrazione della popolazione straniera. Ciò interessa in particolare i programmi vertenti sulle competenze di base, sulla promozione della lingua tedesca, francese e italiana nonché sulle misure d'occupazione e gli assegni per il periodo d'integrazione.

Ufficio federale delle assicurazioni sociali, settore invalidità:

nel quadro del suo programma di ricerca AI, l'UFAS terrà sistematicamente conto di aspetti e questioni legati in modo specifico all'integrazione degli stranieri e svolgerà un progetto parziale relativo al tema della migrazione. L'UFAS prevede inoltre, in collaborazione con il centro di formazione dell'AI, di offrire agli specialisti degli Uffici AI corsi di formazione e di perfezionamento professionali sull'approccio da adottare nei confronti di persone con un passato migratorio.

Promozione linguistica e altri punti di contatto nei settori formazione, lavoro e sicurezza sociale:

nei settori rilevanti ai fini dell'integrazione quali la promozione linguistica, la formazione di specialisti in contatto con stranieri nonché la collaborazione interistituzionale (CII) è previsto un rafforzamento del coordinamento e dell'armonizzazione tra i diversi uffici competenti (UFFT, SECO, UFM, UFAS, UFC ecc. nonché i servizi cantonali competenti). Nel settore della promozione linguistica è previsto lo sviluppo di un assetto generale per la promozione linguistica fondato su obiettivi e modelli comuni. Nel settore della collaborazione interistituzionale (CII) vengono accertate la necessità di coordinamento e la possibile considerazione di aspetti afferenti all'integrazione nel quadro dei progetti CII in atto a livello cantonale. Di concerto con i vari uffici e servizi competenti va inoltre sviluppata una base armonizzata e unitaria (assetto) relativa alle competenze interculturali degli specialisti dei centri di consulenza (compreso un eventuale esame dell'adeguamento del profilo professionale «specialista dell'asilo e della migrazione»).

b) Integrazione sociale nelle zone abitative («Progetti urbani»)

L'analisi del problema ha mostrato che la popolazione straniera in Svizzera si concentra principalmente nei Comuni periferici e nelle Città nucleo degli agglomerati. In alcune di

queste zone le persone con un basso livello di formazione e professionale sono inoltre sovrarappresentate e ciò si riflette anche nell'alto tasso di disoccupazione e di beneficiari dell'aiuto sociale. Le Città nucleo che tradizionalmente servivano come "quartieri d'entrata o di migranti" sono oggi di norma ben fornite in termini di istituzioni per la promozione dell'integrazione. Spesso invece i Comuni degli agglomerati così come le piccole e medie Città, recentemente caratterizzate da un aumento notevole del numero di persone poco integrate, non hanno maturato le necessarie esperienze con i migranti e non dispongono di strumenti per la loro integrazione.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, l'Ufficio federale delle abitazioni, l'Ufficio federale dello sport, l'Ufficio federale della migrazione, la Commissione federale degli stranieri (CFS) e il Servizio per la lotta al razzismo nella SG-DFI hanno concordato di sostenere congiuntamente in due fino a quattro Comuni pilota i cosiddetti «Progetti urbani». L'adozione di pacchetti di misure coordinati nelle zone abitative con esigenze particolari è tesa a fornire un contributo per la promozione dell'integrazione sociale. I «Progetti urbani» vanno adattati, di concerto con i Comuni interessati incaricati della direzione di progetto, alle esigenze specifiche e possono comprendere misure per la promozione linguistica, per migliorare la situazione nell'ambito dello spazio pubblico, della zona abitativa, del contesto della scuola, dello sport o della lotta alla discriminazione. I relativi progetti pilota verranno sussidiati per un periodo di quattro anni. In base ai risultati della valutazione va eventualmente presentato al Consiglio federale, in una proposta separata, uno sviluppo di tale misura.

c) Altre misure

L'analisi del problema ha mostrato che vanno prese in via prioritaria misure per la promozione dell'integrazione nei settori lingua, formazione e lavoro. Nel contempo è emerso che un'integrazione riuscita in questi settori è strettamente correlata a condizioni quadro favorevoli concernenti la salute, la situazione abitativa, i contatti sociali sul posto o il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblici così come la garanzia delle pari opportunità. Oltre ai settori prioritari summenzionati (lingua, formazione professionale, lavoro, sicurezza sociale e integrazione sociale nei quartieri abitativi) i seguenti uffici e servizi hanno pertanto sviluppato altre misure.

Ufficio federale della migrazione:

nel quadro del programma di promozione dell'integrazione, l'UFM sviluppa un nuovo programma dei punti fondamentali per il periodo 2008-2011 che agisce a titolo di complemento delle misure nelle strutture ordinarie. Le priorità sono rappresentate dalla promozione complementare della lingua e della formazione, dalla promozione degli uffici preposti alla migrazione nei Cantoni e dal sostegno di progetti innovativi (ad es. progetti per la gioventù). Ai fini del potenziamento di tali misure di promozione specifiche, l'UFM chiede un aumento del budget. A partire dal 2008 l'UFM verserà inoltre ai Cantoni una somma forfettaria a favore dell'integrazione per ogni rifugiato e per ogni persona ammessa provvisoriamente. In questo modo s'intende promuovere l'integrazione professionale e l'apprendimento di una lingua nazionale. L'UFM promuoverà anche l'integrazione di persone traumatizzate, ovvero rifugiati e persone ammesse provvisoriamente nel settore dell'asilo che presentano disturbi psichici. Per quanto riguarda le altre misure dell'UFM vanno menzionate la diffusione di conoscenze raccolte nell'ambito dei progetti pilota «Apprendistato (per) rifugiati» come pure l'elaborazione di basi per l'attuazione della legge sugli stranieri, in particolare per il campo d'applicazione e i contenuti degli accordi d'integrazione.

Dipartimento federale di giustizia e polizia (UFG, fedpol, UFM):

La lotta alla criminalità e agli abusi può avere un effetto dissuasivo il quale favorisce il rispetto dell'ordinamento giuridico e quindi l'integrazione della popolazione straniera. Il DFGP prevede misure atte a migliorare la lotta contro la criminalità e a contrastare la violenza segnatamente giovanile: l'UFG prende misure per ridurre la durata del procedimento nell'ambito del diritto processuale penale minorile e nel settore dell'assistenza stazionaria alla gioventù e della privazione della libertà dei giovani. Fedpol allestisce una valutazione della situazione complessiva a livello nazionale tra gli altri anche in vista di possibili effetti integrativi delle misure nel settore dei giovani con un'intensa attività delinquenziale. L'UFM si adopera per l'unificazione della prassi d'espulsione e per un esame più completo delle condizioni per la naturalizzazione (scambio d'esperienze tra le autorità, accesso alle informazioni).

Ufficio federale dello sviluppo territoriale:

la politica e la promozione dell'integrazione negli agglomerati può diventare più efficace se i Comuni di un agglomerato collaborano più strettamente nell'ambito dell'elaborazione e dell'attuazione di tale politica. L'ARE, di concerto con i suoi partner, elabora le relative proposte riguardo ai possibili contenuti, modi di procedere e agli strumenti di una politica dell'integrazione coordinata a livello di agglomerati.

Ufficio federale della sanità:

nel periodo intercorrente tra il 2008 e il 2013 l'UFSP attuerà la strategia federale «Migrazione e salute» (fase II). È prevista l'adozione di misure nei quattro settori seguenti: promozione della salute e prevenzione, formazione e perfezionamento professionale nel settore sanitario, assistenza sanitaria e ricerca.

Ufficio federale dello sport:

affinché la tematica dell'integrazione venga integrata durevolmente nel settore dello sport, l'UFSPO prevede l'istituzione e lo sviluppo di un centro di competenze «Sport e integrazione» nonché l'ampliamento dei programmi di promozione realizzati finora. Per attuare questa misura l'UFSPO chiede al Consiglio federale un aumento del budget.

Ufficio federale di statistica:

l'UST elabora un reporting sull'integrazione, ovvero un sistema coerente d'osservazione che fornisce regolarmente e sistematicamente informazioni aggiornate sui processi d'integrazione. Per l'ampliamento e l'ulteriore sviluppo di questo gruppo di indicatori l'UST chiede al Consiglio federale un aumento del budget. È pure previsto lo sviluppo della statistica dell'aiuto sociale: nel quadro di una banca dati nazionale e in base a dati dettagliati, s'intende mettere a disposizione informazioni che interessano, tra gli altri, gruppi di persone specifici e misure d'integrazione sociali e professionali. Viene inoltre anche effettuata una revisione della statistica criminale di polizia (SCP) di concerto con diversi partner (tra cui fedpol).

Ufficio federale delle assicurazioni sociali:

l'UFAS promuove progetti rilevanti ai fini dell'integrazione nel quadro dell'assistenza agli anziani e prevede la formazione e la sensibilizzazione dei responsabili di attività giovanili sul tema integrazione.

Ufficio federale delle abitazioni:

l'UFAB sviluppa raccomandazioni destinate agli specialisti della pianificazione, ai costruttori di alloggi, a locatori e locatari, in relazione all'integrazione e all'abitazione.

Servizio per la lotta al razzismo:

il SLR sviluppa un sistema di monitoraggio per il rilevamento delle tendenze xenofobe, razziste, antisemite e incitanti alla violenza che si registrano tra la popolazione svizzera. Oltre a ciò elabora materiale informativo specifico.

L'Ufficio federale della cultura e l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo portano avanti le loro misure, ma in seguito all'esame della necessità d'intervento non prevedono un ulteriore sviluppo delle stesse. L'UFC svilupperà altre misure di politica linguistica efficaci sotto il profilo dell'integrazione, sempreché il Parlamento approvi le relative disposizioni nella legge sulle lingue.

F. Coordinamento (programma d'attuazione)

Il mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 prevede anche la presentazione di proposte «per la prevista attuazione delle misure d'integrazione e per la creazione di un programma d'attuazione». Il programma d'attuazione mira a concretare il mandato di coordinamento dell'UFM (art. 57 LStr) e ad accompagnare e armonizzare le misure per la promozione dell'integrazione a livello federale mediante un monitoraggio nonché a garantire lo scambio d'informazioni tra i servizi interessati.

A livello di direzione degli uffici federali interessati viene proposto di estendere il mandato dell'attuale Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM, presieduto dall'UFM) esplicitamente in vista del coordinamento delle misure d'integrazione della Confederazione.

Per il coordinamento e l'accompagnamento delle misure a livello specialistico si ricorre ai seguenti organi, in parte già esistenti:

1. integrazione nella formazione, nel lavoro e nella sicurezza sociale: l'attuale gruppo di lavoro «Occupazione, formazione, manodopera straniera» (AGBA) presieduto dalla SECO. L'AGBA è coadiuvato da rappresentanti cantonali.
2. integrazione sociale nelle zone abitative («Progetti urbani»): il nuovo gruppo di direzione «Progetti urbani» presieduto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).
3. altre misure: l'attuale Comitato interdipartimentale «Integrazione» presieduto dall'UFM. Tale Comitato viene completato da altri uffici federali e rappresentanti cantonali.

I tre organi specializzati summenzionati sottostanno all'obbligo d'informare in merito a tutti gli aspetti afferenti al coordinamento nel settore dell'integrazione e all'attuazione delle misure del GIM. L'UFM garantisce il coordinamento generale e lo scambio d'informazioni tra gli organi specializzati.

La mozione 06.3739 depositata dal Gruppo Socialista chiede l'istituzione di un incaricato federale dell'integrazione. In base alla risposta del Consiglio federale l'opportunità di tale istituzione viene esaminata nel quadro del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione». L'istituzione di un incaricato federale dell'integrazione viene respinta per i seguenti motivi: tale proposta, che impone una modifica di legge, non ridurrebbe l'onere in termini di coordinamento. Visto che l'incaricato dovrebbe assumersi in larga misura i compiti di coordinamento attuali dell'UFM, la sua istituzione comporterebbe problemi di

coordinamento supplementari ed entrerebbe in concorrenza con i compiti dell'ufficio federale (politica d'ammissione, politica d'asilo ecc.) e della Commissione federale della migrazione (fusione CFS/CFR)

G. Piano di finanziamento ed effetti auspicati

Nel quadro del mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 i dipartimenti e gli uffici hanno sviluppato complessivamente 45 misure tese a migliorare la promozione dell'integrazione degli stranieri. Si tratta dello sviluppo delle misure in atto per ovviare alle lacune e alla scarsa efficacia della promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie. Per 16 misure è stato possibile quantificare l'onere ad esse associato, per altre 26 misure non è ancora stato possibile farlo⁶. Tre uffici federali hanno inoltre proposto al Consiglio federale altrettante misure supplementari. Queste tre misure richiedono l'impiego di mezzi supplementari di cui non è stato tenuto conto nell'ambito dei budget e del piano finanziario della Confederazione. Presupposto che il Consiglio federale e il Parlamento le approvino, tali misure comporterebbero, a partire dal 2009, una spesa annua pari a 2,6 milioni di franchi.

Per quanto riguarda gli effetti delle misure auspicati va notato che le misure d'integrazione, segnatamente nei settori lingua, formazione (acquisizione di qualifiche) e lavoro (acquisizione di competenze professionali), rappresentano un «investimento». Gli effetti positivi di tali investimenti andranno a vantaggio non soltanto del singolo individuo sotto forma di un reddito più elevato, ma anche della società e dello Stato sotto forma di un'accresciuta produttività, maggiori entrate fiscali e potenziamento della crescita economica. Dai dati di ricerca a disposizione relativi al bilancio fiscale dell'immigrazione e dell'integrazione, emerge che la promozione dell'integrazione comporta entrate fiscali e che il potenziale per conseguirle è alto⁷.

Il livello di realizzazione di tale potenziale dipende dal grado in cui le 46 misure sviluppate nel quadro del mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 permetteranno di conseguire risparmi nel sistema della sicurezza sociale e agevolare l'accesso al mercato del lavoro per gli stranieri. Tali obiettivi saranno raggiunti segnatamente se le misure permetteranno di diminuire in maniera sostanziale la consistenza dei gruppi che il rapporto sull'integrazione UFM definisce *a rischio* (ovvero i giovani senza formazione professionale, le persone disoccupate, i working poor, le persone che dipendono dall'assistenza sociale ecc.). Le misure d'integrazione degli uffici federali perseguono questi obiettivi.

Spetterà agli uffici e ai servizi federali valutare le singole misure e rendere conto anche dei loro effetti. Nel quadro del programma d'attuazione, tali lavori vanno controllati e valutati in modo costante.

⁶ Non è possibile quantificare l'onere esatto, poiché le misure concernono ad esempio la determinazione di priorità nel settore della promozione, la quale dipende dall'impegno dei Cantoni o di altri responsabili di progetto.

⁷ Sheldon (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. FAI: Basilea.

Rapporto «Misure d'integrazione»
sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione
degli stranieri, 30 giugno 2007

Riferimento/incarto: G193-0163

1. Situazione iniziale, mandato e modo di procedere

1.1. Situazione iniziale

La nuova legge federale sugli stranieri (LStr), accettata nella votazione popolare del 24 settembre 2006, concreta per la prima volta a livello di legge la concezione di una politica integrativa. L'articolo 53 LStr definisce l'integrazione come un compito trasversale di cui occorre tenere conto in tutti i settori. Questi ultimi sono: la formazione scolastica e professionale, il mercato del lavoro, la sicurezza sociale, la sanità, la lingua, lo sviluppo dei quartieri, la partecipazione alla vita sociale, la religione, la cultura e la sicurezza pubblica. Gli attori che collaborano nel settore dell'integrazione sono le autorità federali, cantonali e comunali, le parti sociali, le organizzazioni non governative e le associazioni degli stranieri.

L'integrazione deve pertanto avvenire in primo luogo mediante le strutture ordinarie quali la scuola, gli istituti per la formazione professionale, le autorità preposte al mercato del lavoro, le aziende o le strutture della sanità. Misure speciali per stranieri vanno adottate solo a titolo di sostegno complementare. Una politica integrativa coerente dipende in misura importante dal coordinamento delle svariate misure. La legge conferisce all'Ufficio federale della migrazione (UFM) un mandato di coordinamento (art. 57 LStr e art. 14a OIntS).

In base a tale mandato, nel mese di luglio 2006, l'UFM ha presentato il rapporto «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera». Tale rapporto presenta per la prima volta un'ampia panoramica sullo stato attuale dell'integrazione e sui dati a disposizione, sull'analisi delle cause, sulle misure esistenti e gli oneri ad esse associati nonché sull'attuale necessità d'intervento⁸.

Dal rapporto sull'integrazione emergono le seguenti conclusioni:

- l'integrazione va rafforzata in via prioritaria nei settori lingua, formazione e lavoro;
- visto che un'integrazione riuscita dal profilo della lingua, della formazione e del lavoro è intimamente legata alle possibilità di partecipare alla vita sociale, ai contatti con la realtà locale e alla conoscenza della lingua del luogo, occorre continuare ad adoperarsi in questi settori orientando tuttavia maggiormente le misure alle zone in cui i problemi d'integrazione si accumulano.

1.2. Mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione»

Su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) il Consiglio federale, nella seduta del 30 agosto 2006, ha deciso di:

1. prendere atto del rapporto «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera» dell'UFM (Rapporto UFM sull'integrazione);
2. incaricare i dipartimenti e gli uffici competenti di rilevare, entro il 31 marzo 2007, la necessità d'intervento a livello di politica integrativa e le eventuali misure nei rispettivi ambiti di competenza. Il DFGP assicura il coordinamento dei lavori nel quadro del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM);

⁸ UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna.

3. incaricare il DFGP di presentare al Consiglio federale, entro il 30 giugno 2007, un rapporto e di sottoporgli proposte per la prevista attuazione delle misure d'integrazione e per la creazione di un programma d'attuazione adeguato.

Per quanto riguarda l'eventuale adozione di misure di politica integrativa, il rapporto del DFGP deve contenere anche l'allestimento di un piano di finanziamento che illustri anche i risparmi eventualmente conseguibili nell'ambito delle misure d'integrazione previste (a tal proposito si veda il capitolo 6: «Piano di finanziamento ed effetti auspicati delle misure»).

Nell'ambito dell'attuazione delle eventuali misure da adottare non si può derogare alla ripartizione delle competenze in vigore tra Confederazione, Cantoni, e Comuni.

1.3. Modo di procedere e struttura del rapporto

In base al rapporto sull'integrazione il gruppo di coordinamento incaricato dal Consiglio federale (GIM) ha deciso di strutturare il presente rapporto nel seguente modo:

1. integrazione nell'ambito del lavoro, della formazione e della sicurezza sociale (cfr. capitolo 2);
2. integrazione sociale nelle zone abitative (cfr. capitolo 3);
3. ulteriori misure dei dipartimenti e degli uffici (cfr. capitolo 4).

Nel suo rapporto che consegnerà al Consiglio federale il 30 giugno 2007, il gruppo di direzione ha inoltre deciso, in sostanza, di trattare i seguenti aspetti per ogni settore dell'integrazione e per ogni ufficio federale:

- esposizione dei problemi e delle cause: gli uffici e i servizi federali espongono i problemi d'integrazione degli stranieri riscontrati nel loro ambito di competenza, le cause di tali problemi e la necessità d'intervento;
- condizioni generali e misure in atto: gli uffici e i servizi federali fissano le condizioni generali del loro mandato legislativo, presentano le attività e le misure in atto a favore della promozione dell'integrazione definendo i servizi incaricati della loro attuazione;
- sviluppo delle misure in atto: gli uffici e i servizi federali, ai fini dell'adempimento del mandato del Consiglio federale, illustrano quali attività e misure in atto intendono sviluppare o migliorare al fine di promuovere la loro efficacia in vista della promozione dell'integrazione. Tale sviluppo o miglioramento viene pianificato ed eseguito dagli uffici competenti e i loro partner nel quadro delle strutture ordinarie e dei costi preventivati;
- misure supplementari (misure nuove): gli uffici e i servizi federali, laddove necessario, indicano le eventuali misure supplementari che intendono adottare. Le misure supplementari rappresentano pertanto proposte di misura all'indirizzo del Consiglio federale che presuppongono un finanziamento non ancora previsto nell'ambito del bilancio e del piano finanziario e/o che necessitano di adeguamenti legali. Di norma per quanto riguarda l'attuazione delle misure supplementari gli uffici propongono svariate alternative (ad es. progetti pilota).

Lo sviluppo delle misure in atto e le misure supplementari pianificate vengono illustrate nel dettaglio in un compendio schematico riportante i seguenti punti (cfr. Pacchetto di misure nel quadro del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione»: compendio schematico):

- obiettivi del progetto: obiettivo;
- organizzazione di progetto: chi;
- contenuto del progetto: cosa;

- scadenario: fino a quando;
- costi/finanziamento (piano finanziario): con quali mezzi;
- effetti auspicati e valutazione degli stessi: con quali risultati.

1.4. Modalità di lavoro

In base al principio secondo cui la promozione dell'integrazione deve avvenire nelle strutture ordinarie, gli uffici e i servizi federali si assumono, nel loro ambito di competenza, la responsabilità per lo sviluppo delle misure e ciò anche dal punto di vista legale e finanziario. Di norma nell'ambito della progettazione i singoli uffici e servizi federali hanno informato o coinvolto le loro autorità omologhe a livello cantonale o comunale o i loro partner nel settore dell'economia e della società civile.

L'Ufficio federale della migrazione ha informato gli interlocutori competenti nell'ambito della Conferenza dei governi cantonali, le singole conferenze dei direttori nonché le associazioni delle Città e dei Comuni sullo stato dei lavori. Singoli servizi cantonali e comunali così come rappresentanti di associazioni e conferenze di autorità cantonali sono stati coinvolti in quanto specialisti nel quadro di gruppi di lavoro.

Il 24 aprile 2007 il gruppo di direzione (Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni, GIM), che comprende le direzioni degli uffici federali che hanno partecipato alla stesura del rapporto, ha approvato il presente rapporto all'attenzione del Consiglio federale. Dal 16 al 29 marzo si è inoltre tenuta una consultazione degli uffici.

1.5. Definizioni

Integrazione: nel presente rapporto i successi e i problemi dell'integrazione della popolazione straniera sono valutati in base al criterio delle pari opportunità: sul piano statistico, l'obiettivo perseguito dell'integrazione è pertanto considerato raggiunto al momento in cui i valori registrati dai migranti in termini di opportunità di accesso al mercato del lavoro e alla formazione, di sanità, di sicurezza sociale e di qualità dell'abitazione, ecc. sono, tenendo conto della loro situazione socio-economica e sociale, comparabili a quelli dei cittadini svizzeri che presentano una situazione analoga.

L'integrazione mira, in particolare, a permettere agli stranieri di partecipare alla vita economica, sociale e culturale (art. 4 cpv. 2 LStr nonché art. 3a OIntS). Le carenze riscontrabili in materia di condizioni e promozione dell'integrazione sono in primo luogo un problema di quelle persone che sono minacciate da un rischio di esclusione dalla vita sociale in seguito alla mancanza di risorse economiche, a un livello scolastico e a qualifiche professionali insufficienti, a problemi di salute o sociali⁹.

⁹ BFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna: pag. 8.

2. Integrazione nella formazione, nel lavoro e nella sicurezza sociale

2.1. Situazione iniziale

Il settore della scuola e del periodo prescolastico è molto importante per l'integrazione degli stranieri. Visto che in questo ambito tuttavia la Confederazione non ha una competenza diretta, tale settore non rientra tra le proposte di misura nel quadro del presente mandato del Consiglio federale¹⁰. Anche nel settore dell'aiuto sociale la competenza normativa spetta ai Cantoni. Anche riguardo tale ambito la Confederazione non ha sviluppato proposte di misure dirette¹¹.

Le proposte di sviluppo delle misure in atto e di misure supplementari interessano i settori formazione professionale, assicurazione contro la disoccupazione e assicurazione per l'invalidità.

2.2. Formazione professionale

2.2.1. Esposizione dei problemi principali

La formazione professionale offre un prezioso contributo all'integrazione di giovani e adulti nel mercato del lavoro e nella società. Una buona formazione di base riduce il rischio dell'emarginazione e della disoccupazione. Anche la qualificazione delle persone più anziane rappresenta un aspetto della migrazione.

La politica adottata dalla Confederazione e dai Cantoni mira a permettere al maggior numero possibile di giovani che hanno concluso la scuola dell'obbligo di avere accesso a un'offerta di formazione e di ottenere un diploma di livello secondario II (maturità, scuola di cultura generale, scuola professionale, tirocinio compresa la maturità professionale). Per quanto riguarda gli adulti sono allo studio le possibilità di recupero della formazione in particolare il riconoscimento delle competenze acquisite informalmente in vista dell'ottenimento di un diploma svizzero.

La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha formulato il principio secondo cui tutti devono avere la possibilità di concludere una formazione di livello secondario II conforme alle loro possibilità¹². Il Consiglio federale accoglie favorevolmente l'obiettivo di portare, entro il 2015, la quota di titolari di un diploma del livello secondario II al 95 per cento. Le misure relative al mercato del lavoro saranno prese in considerazione soltanto in un secondo tempo.

¹⁰ Nel settore della formazione scolastica la competenza spetta ai Cantoni e ai Comuni. I Cantoni collaborano nel quadro della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). Il nuovo concordato sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS), attualmente in consultazione, contribuisce alla creazione di condizioni generali favorevoli per l'integrazione. Dal canto loro i Cantoni hanno preso una serie di misure per la promozione dell'integrazione di studenti stranieri. Nell'ambito della lotta alla discriminazione e al razzismo, la Confederazione promuove la Fondazione educazione e sviluppo (FES), sostenuta congiuntamente dalla CDPE. Si veda UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna: pag. 20 segg.

¹¹ UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna: pag. 51 segg.

¹² Guida per l'ottimizzazione della transizione tra scuola dell'obbligo e livello secondario II del 27 ottobre 2006.

Nella legge le offerte della formazione professionale sono identiche per tutti i giovani, siano essi stranieri o no. La cifra assoluta di Svizzeri con problemi all'inizio e durante la formazione professionale continua ad essere più alta rispetto a quella della popolazione straniera. Per contro, il tasso dei casi di giovani stranieri a rischio nella formazione professionale di base è nettamente più alto.

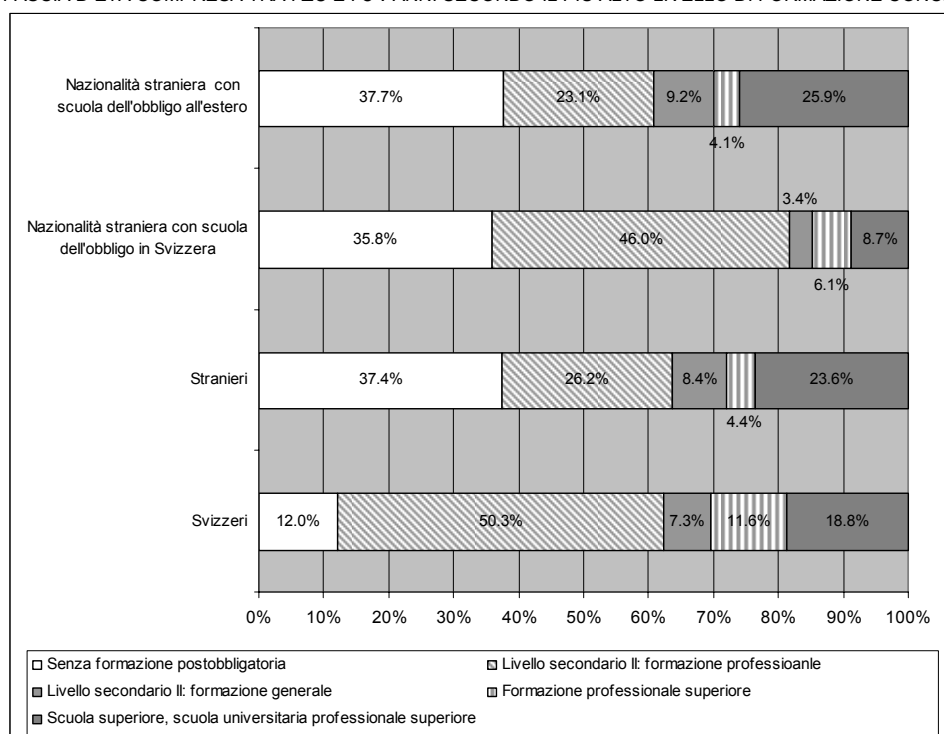
Sotto il profilo della politica integrativa a livello scolastico occorre intervenire soprattutto nell'ambito della partecipazione alla formazione. L'attenzione va focalizzata sui giovani che non hanno concluso una prima formazione postobbligatoria (ad es. formazione professionale di base su due anni sanzionata da un certificato federale di formazione pratica, formazione professionale di base su tre fino a quattro anni sanzionata da un attestato federale di capacità, maturità) o che non riescono a entrare nel processo di formazione.

Diverso livello di formazione

Il livello di formazione della popolazione straniera in Svizzera è completamente diverso rispetto a quello della popolazione svizzera (cfr. tabella sottostante «Stato della formazione della popolazione per nazionalità»):

- il gruppo di coloro che hanno terminato la scuola dell'obbligo all'estero è in possesso di una formazione o molto buona o molto carente. Sostanzialmente questo gruppo si suddivide in misura superiore alla media nei due livelli di formazione «senza formazione postobbligatoria» e «università, scuola superiore»;
- gli stranieri che hanno frequentato la scuola dell'obbligo o una parte di essa in Svizzera sono altresì rappresentati in misura superiore alla media nel livello «senza formazione postobbligatoria», ma figurano in misura inferiore alla media nel livello «università, scuola superiore». Per contro concludono una formazione professionale di base in misura quasi uguale a quella degli Svizzeri.

STATO DELLA FORMAZIONE DELLA POPOLAZIONE PER NAZIONALITÀ: QUOTA IN % DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE NELLA FASCIA D'ETÀ COMPRESA TRA I 25 E I 64 ANNI SECONDO IL PIÙ ALTO LIVELLO DI FORMAZIONE CONCLUSA, 2006

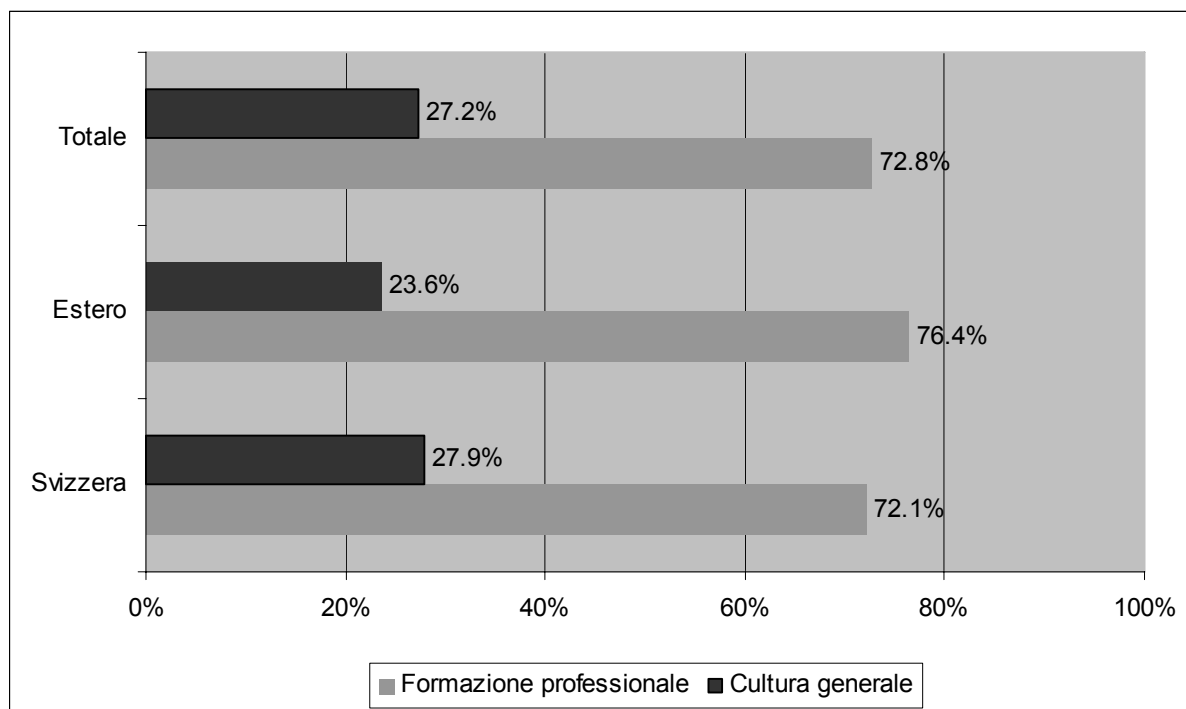


Fonte: rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera, UFS, RIFOS 2006

Giovani e formazione professionale: la quota di giovani stranieri che segue una formazione professionale è leggermente più alta rispetto a quella degli Svizzeri (cfr. tabella sottostante «Cultura generale versus formazione professionale per nazionalità»).

La quota di giovani stranieri rispetto a tutte le persone in formazione professionale è quasi pari al 17 per cento, il che corrisponde a circa 35 000 rapporti di formazione su oltre 200 000.

CULTURA GENERALE VERSUS FORMAZIONE PROFESSIONALE PER NAZIONALITÀ, 2005



Fonte: statistica degli scolari e studenti 2005, UST (100% corrisponde a 306 657 persone).

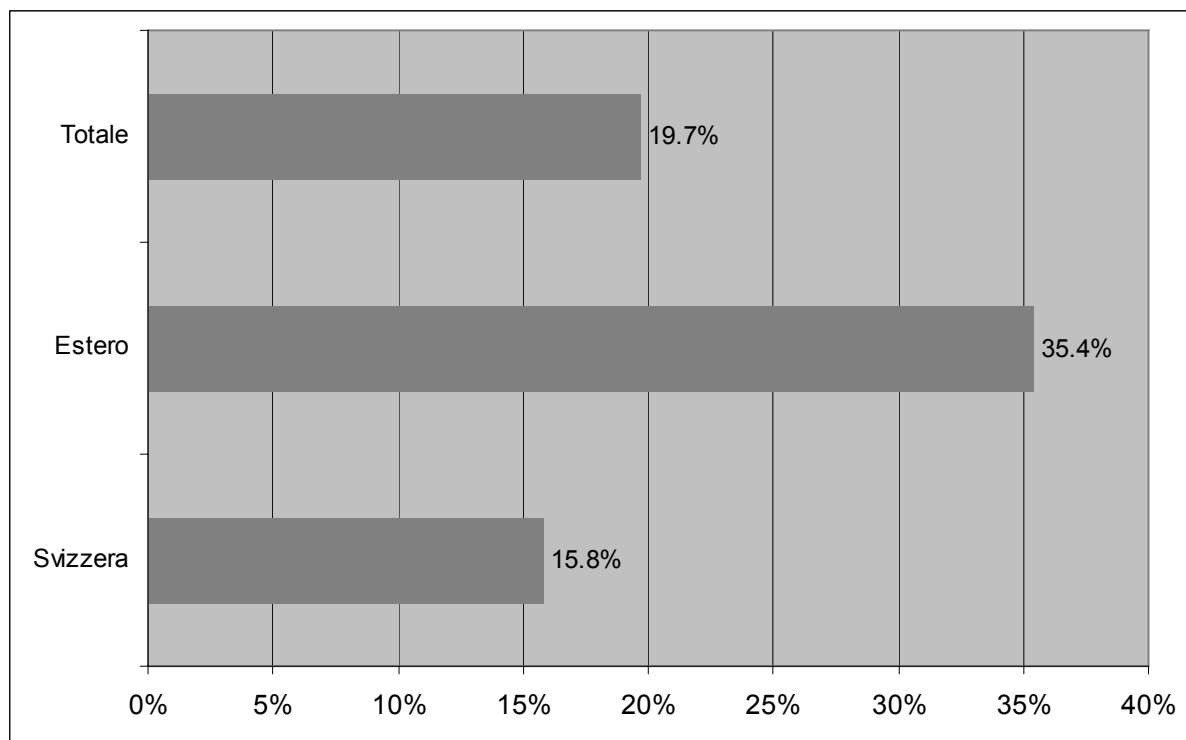
Differenze nell'ambito delle soluzioni intermedie

L'alta quota di stranieri scarsamente qualificati si rispecchia anche nel ricorso a soluzioni intermedie dopo la scuola dell'obbligo.

Già da diverso tempo il numero di tali soluzioni è continuamente aumentato (1990: 13,6%; 2005: 19,7%). Il tasso medio di stranieri che beneficiano di una soluzione intermedia è doppio rispetto a quello degli Svizzeri (cfr. tabella sottostante «Soluzioni intermedie per nazionalità»).

Le soluzioni intermedie servono soprattutto a preparare meglio i giovani con problemi d'orientamento professionale o carenze formative ad affrontare la formazione professionale. Tra di esse si annoverano le offerte ponte, i pretirocini o le classi di lavoro pratico.

SOLUZIONI INTERMEDIE PER NAZIONALITÀ, 2005: QUOTA IN % SUL TOTALE DEGLI SCOLARI DELLA NONA CLASSE DELL'ANNO PRECEDENTE



Fonte: statistica degli scolari e studenti 2005, UST (il totale corrisponde a 16 870 persone).

2.2.2. Esposizione delle cause

Per svariati motivi i giovani stranieri non sono o sono insufficientemente preparati per affrontare una formazione professionale di base. Le cause di tale situazione sono riconducibili alle carenze a livello scolastico e individuale, alle difficoltà linguistiche e legate alla motivazione o a un ricongiungimento familiare tardivo. Oltre a ciò vanno menzionate le differenze culturali e la mancanza di una rete sociale (ad es. contatti con le aziende di tirocinio o con persone che hanno esperienza nell'ambito della formazione professionale). I genitori dispongono inoltre soltanto di scarse conoscenze del sistema di formazione professionale svizzero. Particolarmente colpiti da questa realtà sono gli appartenenti alle nazionalità dell'ultima ondata migratoria, vale a dire le persone provenienti dai Balcani e dalla Turchia che vivono negli agglomerati¹³.

Le misure devono essere incentrate da un lato sulla qualificazione dei giovani interessati e sul rafforzamento della loro motivazione, dall'altro, sulla promozione dei loro contatti con le aziende e, di principio, sull'eliminazione degli elementi a loro svantaggio. Per gli stranieri che arrivano in Svizzera in un secondo tempo l'elemento più significativo è rappresentato dalle offerte di qualifica grazie alle quali essi possono recuperare i requisiti mancanti e far riconoscere le loro qualifiche acquisite in altro modo.

¹³ Si veda nel dettaglio: UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna: pag. 32 segg. (con bibliografia).

Tutte le misure vanno prese in considerazione del fatto che dopo la scuola dell'obbligo vale il principio della volontarietà:

- non si può obbligare un giovane a frequentare una formazione ulteriore se non è interessato a farlo. È pertanto importante individuare per tempo i casi a rischio e guidarli tramite un sostegno individuale verso una formazione postobbligatoria;
- occorre tenere conto anche della disponibilità delle aziende di tirocinio a svolgere un'attività formatrice. L'economia ha un grande interesse ad assicurarsi un vivaio di nuove leve ben formate. Essa è tuttavia in grado di risolvere soltanto in parte problemi di natura sociale.

2.2.3. Condizioni generali e misure in atto

La formazione professionale svizzera si basa sul principio della collaborazione tra tutti i partner della formazione professionale. Giusta l'articolo 1 della legge sulla formazione professionale (LFPr) la formazione professionale è compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (parti sociali, associazioni professionali, altre organizzazioni competenti e altri operatori della formazione professionale).

La Confederazione è competente per il disciplinamento a livello nazionale e per la gestione e lo sviluppo. Per quanto riguarda i posti di tirocinio, le aziende di tirocinio e le scuole professionali di base la competenza per l'esecuzione spetta ai Cantoni. Questi ultimi sono nella posizione migliore per prendere provvedimenti opportuni e assistere individualmente i giovani nella ricerca di un posto di tirocinio, visto che hanno dimestichezza con la situazione peculiare della regione. Le organizzazioni del mondo del lavoro mettono a disposizione i posti di formazione e sviluppano offerte di formazione per assicurare un vivaio di professionisti qualificati.

Al fine d'integrare i giovani sfavoriti a livello sociale e con difficoltà d'apprendimento si applicano le seguenti misure:

formazione professionale di base a bassa soglia d'accesso

L'articolo 17 capoverso 2 LFPr prevede una formazione professionale di base su due anni. Contrariamente alle formazioni di base su tre o quattro anni tale formazione offre qualifiche professionali con esigenze a bassa soglia d'accesso e tiene conto delle necessità individuali delle persone in formazione applicando una didattica specialistica. Tale formazione porta al conseguimento di una qualifica riconosciuta a livello svizzero e orientata al mercato del lavoro (certificato federale di formazione pratica). Le prime persone che hanno beneficiato di simili offerte di formazione di base appartengono ai settori vendita nonché ristorazione e albergheria e conseguono ora i loro diplomi. Altri rami quali logistica e automobili introdurranno una simile offerta a partire da quest'anno.

Sostegno individuale

Il sostegno individuale (mentoring e coaching) rappresenta una misura particolarmente efficace nell'ambito della ricerca di un posto di tirocinio. La nuova legge sulla formazione prevede inoltre un sostegno individuale speciale delle persone con difficoltà d'apprendimento nella formazione professionale di base su due anni (art. 18 LFPr). Oltre a ciò i Cantoni mettono a disposizione diverse altre offerte di sostegno per permettere ai giovani di concludere con successo le loro formazioni professionali di base. Le offerte standard presso le scuole professionali di base comprendono inoltre già da diversi decenni corsi di recupero tesi a migliorare le prestazioni degli studenti con rendimento scarso.

Promozione di progetti

La nuova legge sulla formazione offre svariate possibilità per lo sviluppo della formazione professionale e in particolare per il sostegno e la promozione di gruppi sfavoriti¹⁴. I rispettivi crediti sono già stati concessi.

- Giusta l'articolo 54 LFPr possono esser concessi contributi per progetti di sviluppo della formazione professionale e per progetti di sviluppo della qualità. Ciò permette, tra gli altri, di promuovere misure innovative anche nel settore della migrazione.
- L'articolo 55 capoverso 1 lettere e ed f LFPr prevede provvedimenti duraturi a favore di regioni e gruppi sfavoriti e provvedimenti per integrare nella formazione professionale i giovani con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche.

Attualmente vengono sostenute le misure nei seguenti settori: mentoring per giovani, promozione dei posti di tirocinio, introduzione del progetto «Apprendisti a nolo» grazie al quale gli scolari ricevono informazioni e consigli direttamente da apprendisti, creazione di posti di tirocinio nell'ambito della formazione a bassa soglia (associazioni professionali, uffici della formazione professionale e Speranza 2000), programmi d'integrazione professionale, progetti di sviluppo per la promozione individuale, misure nell'ambito del passaggio dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale, assistenza mirata ai genitori durante il processo di scelta professionale dei loro figli e un'ampia piattaforma d'orientamento («Chance06» o «Chance Berufsbildung»).

Validazione degli apprendimenti acquisiti («validation des acquis»)

Giusta l'articolo 9 LFPr sono riconosciute le esperienze professionali o extraprofessionali e la formazione specialistica o generale acquisite al di fuori degli usuali cicli di formazione. In questo modo anche i migranti che vantano esperienze professionali pluriennali ma che non hanno acquisito alcuna o poca formazione formale possono conseguire un certificato riconosciuto a livello federale. Dal 2007 al 2009 la procedura per la validazione degli apprendimenti acquisiti è sottoposta a una fase di prova e viene ulteriormente sviluppata.

2.2.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFFT

Misura 1:

promozione del case management «formazione professionale»:

dalle indagini condotte emerge che esistono numerosi enti e istituzioni che si occupano di risolvere i problemi prima e durante la formazione professionale di base. Ciò che manca, invece, è un servizio che coordini tali offerte facendo in modo che i casi problematici possano beneficiare dell'offerta conforme alle loro possibilità e provveda a che i giovani con notevoli lacune scolastiche o personali oppure con problemi di motivazione non si allontanino dal sistema educativo e «spariscano dalla circolazione»¹⁵.

¹⁴ La legge sulla formazione professionale non distingue tra giovani svizzeri e giovani con un passato migratorio. Tale approccio integrativo non permette di determinare con esattezza i mezzi finanziari impiegati dall'UFFT per le misure d'integrazione. Dal 2004 nel quadro della promozione di progetti nell'ambito dell'integrazione sono stati concessi circa 10 milioni di franchi per 29 progetti. La Confederazione si assume al massimo il 60 % delle spese; in casi eccezionali, fino all'80 %.

¹⁵ Uno studio effettuato su incarico dell'UFFT ha rilevato che, in base ai dati statistici sulla disoccupazione, il 2/2,5 %, ovvero 2000/2500 giovani coetanei – tra cui 40 per cento di stranieri – rischiano più di altri di essere allontanati in modo durevole dal processo lavorativo (Egger, Dreher

Dall'inizio del 2007 i Cantoni stanno sviluppando i modelli di case management (titolo di lavoro provvisorio) adatti alle esigenze di tali giovani per le fasi prima, durante e dopo il passaggio dal livello secondario I al livello secondario II così come per tutta la durata del tirocinio. Si può parlare di una gestione dei casi riuscita quando i giovani portano a termine un percorso formativo postobbligatorio. La Confederazione concede finanziamenti iniziali ed, eventualmente, sostiene a tempo determinato le misure già consolidate nell'ambito del case management. Il rilevamento sistematico della situazione deve essere svolto già nella scuola dell'obbligo e non deve limitarsi alle prestazioni scolastiche, ma tenere conto anche della capacità di scelta professionale nonché delle competenze sociali e personali. S'impiegano le strutture esistenti per il sostegno dei giovani all'entrata del mondo professionale. L'UFFT si occupa del coordinamento fra le attività degli svariati attori nel quadro della cosiddetta collaborazione interistituzionale (autorità preposte alla formazione professionale, al mercato del lavoro, gli uffici AI, i servizi d'aiuto sociale, i centri di consulenza professionale) nonché delle autorità scolastiche e dei genitori. In questo modo è in grado di individuare per tempo i giovani a rischio e di sviluppare misure individuali nel senso di una prospettiva di più lungo termine. Lo scopo è di promuovere l'aiuto all'auto-aiuto. All'atto dell'esame dei progetti cantonali viene tenuto debitamente conto del potenziale di promozione dell'integrazione della misura prevista.

Misura 2:

sviluppo dell'offerta di consulenza per le aziende di tirocinio:

in quanto misura accompagnatoria del case management è prevista, a complemento della vigilanza cantonale sulla formazione in azienda, la creazione di uffici di riferimento per le aziende di tirocinio (ad es. installazione di una hotline) cui si possono rivolgere le aziende che hanno particolari difficoltà con le persone in formazione. Le persone attive nell'ambito di tale offerta di assistenza e consulenza devono disporre di capacità interculturali e coinvolgere esperti del settore (ad es. delegati all'integrazione).

Misura 3:

priorità dell'integrazione nel quadro della promozione di progetti dell'UFFT:

nel quadro della promozione di progetti giusta l'articolo 54 LFPr viene valutato se l'integrazione possa rappresentare un aspetto prioritario nell'ambito dello sviluppo di strategie. Durante i primi tre anni della promozione di progetti è emerso che il sostegno di progetti trasversali è richiesto piuttosto raramente e casualmente. Devono essere sviluppati e attuati in modo più mirato.

Misura 4:

ottimizzazione della validazione degli apprendimenti acquisiti in vista della promozione dell'integrazione:

in vista della fase di prova (2007-2009) del progetto «Validazione degli apprendimenti acquisiti» (allestimento e prova delle procedure di validazione, cfr. capitolo 2.2.4) i diversi partner e servizi vengono sensibilizzati in merito all'integrazione di cui tengono conto nell'ambito dell'attuazione del progetto.

2.3. Lavoro

2.3.1. Esposizione dei problemi principali

In generale, il mercato del lavoro svizzero si contraddistingue per la sua grande capacità d'integrazione. Soltanto pochi Paesi dell'OCSE possono vantare una partecipazione alla vita attiva così importante da parte della fascia di persone dai 15 ai 65 anni d'età in un contesto di basso livello di disoccupazione. Nel raffronto internazionale anche la qualità delle condizioni di lavoro può essere giudicata superiore alla media. I problemi discussi qui di seguito nell'ambito dell'integrazione degli stranieri nel mercato del lavoro vanno considerati sullo sfondo di una politica del mercato del lavoro che nel suo complesso si può considerare di successo.

Il fatto di considerare gli stranieri o le persone con un passato migratorio destinatari di misure d'integrazione è ragionevole, poiché queste persone sono confrontate con problemi specifici sul mercato del lavoro. E tali problemi possono eventualmente essere risolti più efficacemente grazie all'adozione di misure appositamente concepite a tal fine.

Il tasso di occupazione degli stranieri si situa attualmente soltanto leggermente al di sotto di quello degli Svizzeri (cfr. tabella sottostante).

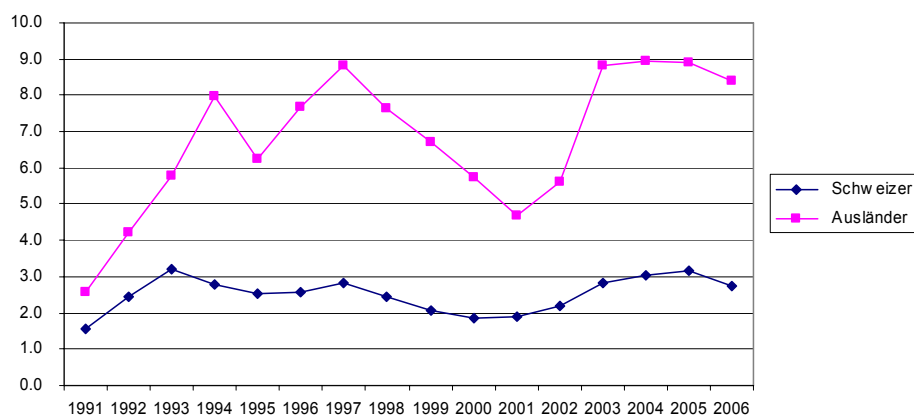
TASSO DI OCCUPAZIONE DELLA FASCIA D'ETÀ COMPRESA TRA I 15 E I 64 ANNI PER PERIODO, NAZIONALITÀ E SESSO

Periodo	Totale		Donne		Uomini	
	Svizzera	Eestero	Svizzera	Eestero	Svizzera	Eestero
1991-1993	79.1	84.3	68.0	74.9	90.9	91.4
2004-2006	81.5	79.4	75.4	70.3	87.8	87.3
Differenza tra i periodi	2.4	-5.0	7.3	-4.5	-3.1	-4.0

Fonte: UST, RIFOS 1991-2006

Le differenze sono nettamente più marcate nell'ambito della disoccupazione: la proporzione di persone di origine straniera che corrono il rischio di essere senza lavoro o disoccupate rappresenta più del doppio che tra i cittadini svizzeri. Secondo la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) nel periodo intercorrente tra il 1991 e il 2006 il tasso di disoccupazione degli stranieri era 2,6 volte superiore che tra gli Svizzeri (secondo l'UST: 2,7; cfr. tabella sottostante).

TASSO DEI SENZA LAVORO PER NAZIONALITÀ, 1991-



2006

linea chiara: Svizzeri; linea scura: stranieri

Fonte: UST, RIFOS 1991-2006

L'integrazione nel mercato del lavoro della categoria degli stranieri è tuttavia contraddistinta da una notevole disomogeneità: mentre i cittadini provenienti dai 15 Paesi dell'UE (UE-15) rispetto agli Svizzeri presentano una partecipazione alla vita attiva leggermente superiore, il tasso di occupazione dei restanti stranieri si attesta nettamente al di sotto di quello dei cittadini svizzeri. Nell'ambito della disoccupazione le differenze sono più accentuate: mentre il tasso dei senza lavoro delle persone provenienti dai Paesi dell'UE nordoccidentale (UE-15 N-O) rappresenta soltanto circa il 25 per cento in più che tra gli Svizzeri, quello dei Paesi dell'UE-15 meridionale (UE-15 M) (in particolare Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) lo supera di 2,3 volte. Il tasso di disoccupazione dei restanti stranieri è quindi superiore di 4,7 volte. Ancora più elevati sono i valori dei rispettivi tassi di disoccupazione giovanile, il che assume un'importanza centrale in vista di una migliore integrazione nel mercato del lavoro.

INDICI DEL MERCATO DEL LAVORO 2006 PER GRUPPI DI NAZIONALITÀ¹⁶

	Svizzera	UE-15 N-O	UE-15 M	Restanti	Totale estero
Tasso di attività (15-64 anni)	81.7	83.7	83.3	73.2	79.5
Tasso di disoccupazione	2.8	3.5	6.3	13.1	8.4
Tasso di disoccupazione, 15-24 anni	6.1	(9,0) *	11.4	15.6	13.6

* Il valore fra parentesi si basa su 10-29 osservazioni.

Fonte: UST, RIFOS 2006

¹⁶ Europa nordoccidentale (UE-15 N-O): D, A, F, BEL, LUX, NL, DK, UK, IRL, SWE, FIN, NOR, ISL, LIE, MON;
 Europa meridionale (UE-15 M): I, E, P, GR, Vaticano, San Marino, Andorra;
 nuovi Stati membri dell'UE (dal 1° maggio 04): POL, HUN, TCH, SLK, LIT, EST, MAL, CYP, SLO;
 candidati all'UE, Paesi dei Balcani occidentali: BUL, RUM, TRK, Serbia e Montenegro (compreso il Kosovo), Croazia, Bosnia e Erzegovina, Macedonia, Albania.

I gruppi di stranieri che soggiornano in Svizzera da più tempo sono tendenzialmente meglio integrati nel mercato del lavoro. La relativa vicinanza culturale e linguistica con la Svizzera (ad es. nel caso dei cittadini dell'Europa settentrionale e occidentale e in parte di quelli dell'Europa meridionale) potrebbe inoltre aver incoraggiato l'integrazione di determinati gruppi di stranieri. Si può affermare che la conoscenza di una lingua nazionale riveste un'importanza centrale nell'ambito dell'integrazione nel mercato del lavoro.

Sul mercato del lavoro le differenze tra stranieri e Svizzeri non si presentano soltanto nell'ambito dell'integrazione, bensì anche in quello delle condizioni salariali e di lavoro. Di fatto, determinati gruppi di persone di provenienza straniera guadagnano considerevolmente meno rispetto ai cittadini svizzeri e ciò non per presupposti oggettivi quali la formazione, l'esperienza professionale ecc.

2.3.2. Esposizione delle cause

Sono state condotte numerose ricerche al fine di individuare le cause per cui gli stranieri rispetto agli Svizzeri corrono un rischio maggiore di essere colpiti dalla disoccupazione e perché, tendenzialmente, beneficiano di condizioni salariali e di lavoro peggiori¹⁷. Il primo motivo è legato alla politica in materia di stranieri, la quale fino alla metà degli anni Novanta aveva incoraggiato l'immigrazione di manodopera poco qualificata mediante il cosiddetto statuto di stagionale. Questa politica favoriva un certo mantenimento di una struttura e una segmentazione del mercato del lavoro. In questo modo gli stranieri venivano occupati principalmente nei rami esposti a un maggior rischio di disoccupazione quali ad esempio l'industria alberghiera, il commercio, l'edilizia o il settore dei servizi personali. Negli anni Novanta, caratterizzati da mutamenti strutturali, la domanda di lavoro s'indirizzava soprattutto alla manodopera più qualificata.

È quindi a causa della politica in materia di stranieri condotta in passato che gli immigrati si trovano più spesso a lavorare in rami strutturalmente deboli, che sono meno qualificati rispetto alla media e che in parte dispongono di conoscenze linguistiche scarse. A loro volta, questi fattori spiegano perché gli immigrati corrono un rischio maggiore di essere disoccupati e perché beneficiano di condizioni salariali e di lavoro peggiori. Essi forniscono pertanto eventuali spunti per migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro. Da tutti gli studi condotti emerge tuttavia che anche la nazionalità stessa figura tra i fattori che spiegano tale situazione. Dietro alla nazionalità si celano comunque numerosi altri possibili motivi che spiegano l'elevato rischio di disoccupazione.

Una causa importante è riconducibile alle varie fasi d'immigrazione e all'assetto della politica migratoria ad essa associata. L'integrazione di un gruppo di popolazione dipende infatti in larga misura dal momento in cui è immigrato in Svizzera e dall'adozione di una determinata politica migratoria. Di principio, il grado d'integrazione di uno straniero dovrebbe essere tanto più alto quanto più a lungo ha soggiornato in Svizzera e quanto più le condizioni d'ammissione della politica in materia rispondevano alle necessità (di lungo termine) del mercato del lavoro svizzero. Anche lo statuto di soggiorno (passato e attuale) può rivestire un'importanza centrale per l'integrazione nel mercato del lavoro, visto che non tutti gli statuti

¹⁷ Ufficio di studi di politica del lavoro e politica sociale (BASS; 2006), «Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung», studio su incarico della SECO Berna sul tema della disoccupazione. Si veda pure UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna: pag. 45 sul tema delle differenze salariali (con bibliografia).

di soggiorno offrivano e continuano a offrire lo stesso accesso al mercato del lavoro. Il fatto che vi siano notevoli differenze nell'ambito del rischio disoccupazione a seconda dei gruppi di nazionalità è pertanto dovuto in larga misura agli effetti selettivi della politica migratoria.

Un'altra causa potrebbe essere riconducibile alla discriminazione di determinati gruppi di popolazione sul mercato del lavoro, anche se in questo contesto è relativamente difficile scindere tale discriminazione dai fattori summenzionati. È stato inoltre scientificamente provato che all'atto della procedura d'assunzione le imprese discriminano i candidati in parte a seconda della loro nazionalità¹⁸.

2.3.3. Condizioni generali e misure in atto

Mentre a livello federale la SECO è competente per lo sviluppo strategico, la gestione e la legislazione nel campo della politica del mercato del lavoro, a livello cantonale spetta agli uffici del lavoro e dell'economia assolvere i compiti dell'ente pubblico. Le basi legali sono costituite dalla legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) e dalla legge federale sul collocamento e il personale a prestito (LC). Il coordinamento con i Cantoni avviene per il tramite dell'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) e quello con gli altri servizi federali interessati avviene nel quadro del gruppo di lavoro «Formazione, occupazione, manodopera straniera» (AGBA).

Le seguenti condizioni generali e misure relative al mercato del lavoro sono rilevanti:

Integrazione attiva dei disoccupati

Dalla metà degli anni Novanta la Svizzera dispone di una politica del mercato del lavoro volta all'integrazione attiva dei disoccupati. Gli enti più importanti sono rappresentati dagli uffici regionali di collocamento (URC), dai servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (SLML), e dai servizi cantonali (SC), i quali dispongono di un budget per le spese d'esecuzione finanziato con i mezzi dell'assicurazione contro la disoccupazione pari a circa 400 milioni di franchi. Assieme alla consulenza e al collocamento degli URC le misure relative al mercato del lavoro (MML), con un budget di 600 milioni l'anno, rappresentano gli strumenti essenziali per la consulenza, la qualifica e il reinserimento delle persone in cerca d'impiego. Le MML offrono misure di formazione e d'occupazione, misure speciali (ad es. assegni per la formazione, assegni per il periodo d'introduzione) nonché misure specifiche contro la disoccupazione giovanile. In Svizzera la metà dei disoccupati registrati è costituita dalla forza lavoro straniera. Sono pertanto i lavoratori stranieri a beneficiare, già oggi, in misura superiore alla media degli strumenti e misure adottati.

Uffici regionali di collocamento URC / Servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro SLML

Nel 2006 circa 2 100 consulenti (= 1 880 impieghi a tempo pieno compresa la direzione) hanno offerto consulenza in 131 URC a una media di 197 414 persone in cerca d'impiego tra cui 131 532 disoccupati registrati. Il 41 per cento dei disoccupati (54 749 persone) erano stranieri. Circa altri 250 collaboratori lavorano nei SLML cantonali. Le sfide più importanti per

¹⁸ Fibbi, R. et. al. (2003) Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence, Synthesis 3, Programme national de recherche (PNR). Berna: pag. 43.

i collaboratori degli URC e dei SLML sono rappresentate dalle barriere linguistiche, dall'offerta di un sostegno più intenso e dalle differenze culturali. La SECO, gli URC e i SLML rivolgono la loro attenzione soprattutto alla problematica della discriminazione/pari opportunità. La direzione non opera pertanto volutamente un distinguo tra Svizzeri e stranieri. Nell'ambito del collocamento va comunque sottolineato che per quanto riguarda l'assunzione del candidato proposto l'ultima parola spetta sempre al datore di lavoro.

Misure relative al mercato del lavoro MML

Nel 2006 erano circa 41 per cento su un totale di 164 000¹⁹ gli stranieri che hanno beneficiato delle misure relative al mercato del lavoro, il che corrisponde circa alla quota di stranieri rispetto al totale dei disoccupati registrati. Le persone in cerca d'impiego sono sovrarappresentate nei corsi di lingua, nei perfezionamenti professionali nei settori ristorazione, economia domestica e pulizia nonché nei corsi per l'acquisizione di qualifiche di base (circa i 4/5 dei partecipanti). Gli stranieri in cerca d'impiego sono anche presenti in misura superiore alla media nei programmi d'occupazione e nei semestri di motivazione.

L'alto tasso di stranieri in cerca d'impiego nelle misure relative al mercato del lavoro menzionate dipende, da un lato, dal profilo delle qualifiche di tali persone: il 55 per cento (2006) degli stranieri registrati in cerca d'impiego hanno terminato al massimo la scuola dell'obbligo (Svizzeri: 24 %). Per molti stranieri in cerca d'impiego l'acquisizione di competenze di base rappresenta pertanto un presupposto importante in vista dell'integrazione durevole nel mercato del lavoro. Dall'altro lato gli stranieri in cerca d'impiego sono sovrarappresentati in quelle misure relative al mercato del lavoro che offrono le conoscenze specialistiche nei campi d'attività professionali quali ad esempio la ristorazione²⁰.

Collaborazione interistituzionale

Le istituzioni, ovvero i centri di consulenza professionale, le autorità preposte al mercato del lavoro, i servizi d'aiuto sociale e gli uffici AI devono poter riconoscere tempestivamente e in modo efficace (criteri di cernita) le persone confrontate con numerosi problemi (tra cui disoccupazione, incapacità al guadagno, problemi di salute, d'integrazione, familiari ecc.), al fine di avviare tempestivamente il coordinamento delle misure con altre istituzioni (cfr. capitolo 2.5 «Punti di transizione formazione, lavoro e sicurezza sociale»).

Analisi della situazione della SECO – INTEGRAM

Nell'ambito del mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 la SECO è responsabile dell'analisi della situazione concernente il mercato del lavoro e di quella politico-economica. Il settore «mercato del lavoro/assicurazione contro la disoccupazione» si assume il compito di determinare la necessità d'intervento a livello di politica integrativa e di presentare eventuali misure al Consiglio federale. Tale settore è competente segnatamente per la gestione degli URC dei SLML e dei SC, le misure relative al mercato del lavoro nonché la collaborazione interistituzionale/CII nel settore mercato del lavoro. Il Rapporto UFM sull'integrazione e in particolare i sei studi commissionati già nel 2004 relativi al seguito da dare allo studio sulla valutazione del mercato del lavoro, in particolare allo studio dell'Ufficio di studi di politica del lavoro e politica sociale (BASS) «Ausländerinnen und Ausländer,

¹⁹ Questo valore contiene, in parte, conteggi multipli.

²⁰ Visto che COLSTA, nella sua funzione di sistema di registrazione elettronico delle misure adottate relative al mercato del lavoro, opera soltanto sommariamente del distinguo a seconda delle offerte professionali, le valutazioni riguardo a rami specifici (ad es. la ristorazione) sono possibili soltanto in misura limitata.

Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung» (stranieri, disoccupazione e assicurazione contro la disoccupazione), hanno costituito, accanto al continuo scambio d'esperienze della SECO con i Cantoni, le basi essenziali per la determinazione della necessità d'intervento. Da tali studi emerge un determinato potenziale d'ottimizzazione degli uffici pubblici di collocamento. Un gruppo di lavoro interno alla SECO (Gruppo ottimizzazione) si occupa della loro ulteriore valutazione che dovrebbe essere portata a termine nel corso dell'estate 2007. In seguito la realizzazione del potenziale d'ottimizzazione individuato avverrà in stretta collaborazione con i Cantoni. I primi risultati nel quadro del mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 potrebbero essere tenuti in considerazione già nell'ambito delle proposte di misura della SECO relative alla promozione dell'integrazione.

Dall'analisi dei motivi dei svariati tipi di disoccupazione si possono evincere tre possibili soluzioni a favore di una migliore integrazione, le quali si riallacciano alle cause vere e proprie:

- la politica in materia degli stranieri deve rispondere alle esigenze di lungo termine del mercato del lavoro;
- l'influenzamento positivo delle risorse personali delle persone con un passato migratorio (capitale umano) nonché
- il miglior sfruttamento dei potenziali esistenti (pari opportunità).

In questo modo si tiene conto del fatto che gli strumenti *inserimento professionale* e *assicurazione contro la disoccupazione* rivestono un'importanza soltanto secondaria per combattere le cause alla radice.

2.3.4. Sviluppo delle misure in atto della SECO

Misura 1:

sensibilizzazione dei datori di lavoro sulla problematica della disparità di trattamento nei confronti di persone con un passato migratorio e sull'utilità del diversity management:

la SECO studia misure per coinvolgere le associazioni dei datori di lavoro e settoriali nell'ambito dell'esecuzione di misure di sensibilizzazione.

Misura 2:

ottimizzazione della comunicazione tra consulenti e persone straniere in cerca d'impiego:

raccomandazioni scritte della SECO rimanderanno gli URC all'importanza di una comunicazione ottimale tra consulenti e persone in cerca d'impiego e illustrerà la buona prassi o le soluzioni ottimali.

Misura 3:

formazione e perfezionamento interculturali dei consulenti:

in collaborazione con la SECO, l'AUSL rileverà le necessità di formazione specifiche e proporrà una relativa offerta di corsi tesa a eliminare i pregiudizi e a mettere in luce i punti forti degli stranieri.

Misura 4:

assunzione mirata di consulenti nel contesto della migrazione:

la SECO trasmetterà raccomandazioni all'AUSL e ai Cantoni in cui è specificato che i consulenti, per essere assunti, devono disporre non soltanto di buone conoscenze linguistiche, ma anche di una comprensione interculturale dei candidati.

Misura 5:

presa in considerazione di misure d'integrazione relative al mercato del lavoro in occasione della determinazione degli obiettivi tra consulenti e persone in cerca d'impiego: raccomandazioni della SECO informeranno l'AUSL e i Cantoni del fatto che in occasione della determinazione degli obiettivi tra gli URC e gli stranieri in cerca d'impiego la problematica dell'integrazione deve essere affrontata in modo vincolante, veloce e in conformità agli obiettivi.

Misura 6:

aggiornamento e attuazione dell'assetto in vista dell'acquisizione di competenze di base relative al mercato del lavoro sul fondamento di conoscenze ed esigenze attuali: di concerto con le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro ed esperti esterni, la SECO elabora una strategia tesa a migliorare le competenze di base di persone poco qualificate e in cerca d'impiego.

Misura 7:

ottimizzazione dell'assetto quadro per la promozione orientata al mercato del lavoro della lingua tedesca e introduzione nella Svizzera romanda come pure in Ticino di un assetto per la promozione orientata al mercato del lavoro rispettivamente della lingua francese e italiana: in base alle esperienze maturate con il «Progetto di promozione del tedesco orientata al mercato del lavoro» (arbeitsmarktorientierte Sprachförderung Deutsch), la SECO elabora, di concerto con le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro ed esperti esterni, un rispettivo progetto per la promozione del francese e dell'italiano.

Misura 8:

armonizzazione degli incarichi e miglioramento del coordinamento per il passaggio al livello secondario I e II (scuola dell'obbligo-formazione professionale): la determinazione dei compiti tra formazione professionale e assicurazione contro la disoccupazione nell'ambito del passaggio I mira a eliminare i doppioni nel campo dell'integrazione professionale dei giovani. L'impiego mirato di semestri di motivazione e di offerte ponte contribuisce a sostenere meglio i giovani in cerca di un posto di tirocinio.

Misura 9:

la SECO promuove a livello di autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e di organizzatori di misure relative al mercato del lavoro l'attuazione e l'ottimizzazione di programmi d'occupazione nei punti di transizione al primo mercato del lavoro: la SECO allestisce, di concerto con le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro, un inventario delle buone pratiche nel settore della qualifica delle persone in cerca d'impiego poco qualificate e individua altre attività professionali possibili.

Misura 10:

agevolazione dell'accesso delle persone straniere in cerca d'impiego agli assegni per il periodo d'integrazione (api): la SECO chiarisce il motivo per cui gli stranieri in cerca d'impiego hanno un accesso inferiore agli api e studia possibili misure atte a sostenere in modo mirato gli stranieri in cerca d'impiego nell'ambito degli api.

2.4. Sicurezza sociale nel settore dell'invalidità

2.4.1. Esposizione dei problemi principali

Dal 1990 il numero di beneficiari di rendite AI in Svizzera e all'estero ha continuato ad aumentare ogni anno del 3,8 per cento. L'aumento è stato più marcato tra gli stranieri (circa il 4,5 %) che tra gli Svizzeri (quasi il 3,5 %). Nel periodo intercorrente tra il 2001 e il 2006 si evince che il tasso di crescita di determinati gruppi di nazionalità è notevole, mentre quello di altri è più moderato. Queste differenze di crescita sono riconducibili in parte alle diverse

categorie d'età e ad altre caratteristiche socio-demografiche dei gruppi. Nel 2006 circa un quarto (68 000 persone) dei circa 256 000 beneficiari di rendite AI residenti in Svizzera erano di nazionalità straniera.

2.4.2. Esposizione delle cause

Per quanto riguarda le malattie si osserva una forte correlazione tra la loro causa e la nazionalità delle persone colpite. Nel 2006 la percentuale delle nuove rendite versate agli stranieri a causa di infermità alle ossa e agli organi locomotori è stata molto più consistente rispetto a quelle erogate agli Svizzeri. Ciò è probabilmente riconducibile all'elevato tasso di stranieri operanti nell'edilizia. Sia per gli stranieri che per gli Svizzeri le malattie psichiche costituiscono il motivo principale del versamento di una rendita AI (circa il 40 % delle nuove rendite).

2.4.3. Condizioni generali e misure in atto

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) è competente per la legislazione e la gestione dell'assicurazione per l'invalidità. A livello cantonale spetta agli uffici cantionali AI realizzare i compiti dell'assicurazione per l'invalidità.

Il 6 ottobre 2006 le Camere federali hanno approvato la quinta revisione della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità, la quale è stata accettata nella votazione popolare del 17 giugno 2007. Tale revisione mira a contenere le spese dell'AI riducendo del 30 per cento il numero di nuove rendite (anno di riferimento: 2003), a rafforzare l'integrazione professionale, a stimolare la volontà d'integrazione degli assicurati o a eliminare gli approcci negativi all'integrazione e a contribuire in maniera considerevole al risanamento del sistema introducendo misure di risparmio per ridurre i deficit annuali dell'AI. Il previsto nuovo sistema del rilevamento tempestivo ha l'obiettivo di allacciare il più presto possibile i contatti con persone la cui capacità al lavoro risulta ridotta per motivi di salute, di chiarire la loro situazione e di valutare se occorre prendere misure per mantenere il posto di lavoro e quindi se s'impone un intervento dell'AI. Le misure d'intervento tempestivo nuove, a bassa soglia e celermente applicabili – ad es. l'adeguamento del posto di lavoro, il collocamento ecc. – devono contribuire in prima linea a che le persone totalmente o parzialmente incapaci al lavoro possano mantenere il loro posto di lavoro. Oltre ai provvedimenti d'integrazione professionale esistenti sono previste nuove misure d'integrazione. Si tratta da un lato della riabilitazione socio-professionale (riallenamento al lavoro, motivazione al lavoro, equilibrio della personalità, acquisizione di conoscenze sociali fondamentali), dall'altro, di un'occupazione con l'obiettivo di rafforzare e mantenere la capacità di reintegrazione. Lo scopo è reintegrare le persone interessate nel primo mercato del lavoro. Il cambiamento di prospettiva da parte di tutti gli interessati in direzione dell'integrazione giunge a buon fine se s'impiega al meglio la residua capacità al lavoro e quindi se si garantisce la miglior integrazione professionale possibile²¹. Tale cambiamento di prospettiva non può tuttavia prescindere dall'obbligo chiaro e vincolante degli assicurati di collaborare²².

²¹ In aggiunta alle misure d'integrazione è previsto di completare le misure professionali esistenti agevolando il diritto al collocamento e introducendo la possibilità di ottenere sussidi durante il periodo di apprendimento o d'integrazione.

²² Per rafforzare la reintegrazione devono essere concretati l'obbligo della riduzione del danno e l'obbligo di collaborare. La violazione di tali obblighi ha come conseguenza una riduzione o un

Gli stranieri costituiscono un gruppo bersaglio importante per l'assicurazione per l'invalidità. Per fare in modo che gli sforzi da consentire nel quadro della quinta revisione dell'AI siano coronati dal successo bisogna quindi tenere conto delle esigenze particolari e delle possibilità a disposizione di questo gruppo. È tuttavia possibile considerare determinate esperienze «diverse» rispetto a quelle degli Svizzeri soltanto se si chiarisce in cosa consistono le differenze, quali sono le eventuali domande specifiche da formulare, quali approcci vanno adottati e come possono essere impiegate le risorse specifiche.

In vista della quinta revisione dell'AI, l'UFAS ha avviato un vasto programma di ricerca pluriennale (2006-2009) concernente l'invalidità e l'handicap e l'attuazione della legge su l'assicurazione per l'invalidità (PR-AI). Il programma di ricerca analizza le quattro tematiche seguenti: «Sistema AI nel contesto di altri sistemi della sicurezza sociale», «Interessi degli attori e strutture d'incentivazione», «Invalidità per motivi psichici» nonché «Effetti della legge, delle revisioni e di nuovi strumenti». Anche in questa sede devono essere prese in considerazione questioni relative alla migrazione in modo da permettere all'AI di acquisire conoscenze preziose e utili.

2.4.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFAS

Misura 1:

inclusione dell'integrazione nell'ambito del programma di ricerca AI: nel quadro del programma di ricerca gli aspetti e le questioni relativi all'integrazione degli stranieri vengono considerati e rilevati in modo sistematico: nell'ambito di progetti di ricerca pianificati e, laddove possibile e necessario, anche nel contesto di progetti di ricerca esistenti vengono trattate domande quali, ad esempio, le esigenze particolari, la misura in cui gli stranieri sono interessati dai provvedimenti o gli effetti specifici dei provvedimenti sugli stranieri. Una rappresentanza dell'UFM collaborerà con il gruppo di direzione del programma. Per la fine del 2007, nel quadro della seconda messa a concorso di progetti di ricerca, è prevista la creazione di un progetto parziale sulla migrazione che verrà messo a concorso. La presentazione di proposte di misura effettuate in base alle analisi è prevista per la fine del 2008.

Misura 2:

inclusione dell'integrazione nell'ambito del programma di formazione AI: presso il centro di formazione dell'AI i collaboratori degli uffici AI, dei servizi regionali medici e dell'UFAS possono seguire corsi di formazione e di perfezionamento professionale. Tale formazione risponde concretamente alle questioni legate agli stranieri e alle loro esigenze particolari. Sono allo studio misure per permettere al più alto numero possibile di persone chiave di partecipare a tale formazione.

2.5. **Punti di transizione formazione, lavoro e sicurezza sociale**

2.5.1. Condizioni generali e misure in atto

Tra i settori formazione, lavoro e sicurezza sociale vi sono numerosi punti di contatto. Da diversi anni vengono consentiti sforzi per migliorare il coordinamento tra i diversi uffici.

rifiuto di prestazioni. Ciò può concernere sia prestazioni in denaro (ad es. rendite o indennità giornaliere) sia prestazioni materiali (ad es. misure d'intervento tempestivo, riorientamento professionale, collocamento ecc.).

La lingua rappresenta un fattore chiave per la promozione dell'integrazione. La promozione della lingua avviene di norma nelle strutture ordinarie della scuola, della formazione degli adulti, della formazione professionale, dell'assicurazione contro la disoccupazione e tramite corsi di lingua supplementari. Per garantire una sinergia ottimale tra le diverse misure e offerte è essenziale che tutte le parti coinvolte allestiscano un quadro strategico comune in questo settore.

La cosiddetta *cooperazione interistituzionale (CII)* rappresenta una strategia comune per una collaborazione più fattiva tra le diverse organizzazioni partner dei settori assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione per l'invalidità, aiuto sociale, consulenza professionale pubblica e altre istituzioni. La CII è stata avviata nel 2001 mediante una raccomandazione comune della Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS) e della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDEP). In questo contesto è anche stato istituito un gruppo di coordinamento CII nazionale. In numerosi Cantoni sono stati e vengono ancora attuati progetti nel quadro della CII²³. Attualmente si trova in fase d'attuazione il progetto CII-MAMAC²⁴ (Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management) mediante il quale l'assicurazione contro la disoccupazione, l'assicurazione per l'invalidità e l'aiuto sociale intendono reintegrare più rapidamente nel mercato del lavoro persone che presentano una complessa molteplicità di problemi effettuando accertamenti di tipo medico e relativi all'idoneità al mercato del lavoro o valutazioni, introducendo misure adeguate e adottando una gestione dei casi vincolante.

Gli specialisti ad esempio degli uffici regionali di collocamento (URC), degli uffici AI, dei servizi sociali o del settore della consulenza professionale si occupano principalmente della consulenza a persone con un passato migratorio e svolgono pertanto una funzione fondamentale nell'ambito dell'integrazione durevole nei settori formazione professionale, lavoro e sicurezza sociale (cfr. le relative misure di cui ai capitoli 2.2 fino 2.4). Tali specialisti devono essere in possesso di *competenze interculturali* per poter garantire una consulenza mirata. Ai fini di un approccio unitario in questo settore di formazione e quindi di un'integrazione durevole, occorre coordinare in modo mirato i contenuti della formazione.

La transizione dalla scuola dell'obbligo al livello secondario II (formazione professionale, scuole medie superiori) rappresenta una delle fasi più critiche del nostro sistema educativo e pone molti problemi ai giovani. Al fine di migliorare la collaborazione tra tutti i partecipanti, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), di concerto con la Confederazione e le organizzazioni del mondo del lavoro, ha avviato il progetto *Nahtstelle-Transition*²⁵ in base al quale vengono sviluppate misure per l'ottimizzazione di questa transizione così importante per i giovani.

²³ Il seguente sito della SECO offre una panoramica aggiornata al riguardo: www.iiz.ch.

²⁴ Cfr. http://www.iiz.ch/IIZ_Mamac.aspx.

²⁵ Cfr. www.nahtstelle-transition.ch. Il progetto è imperniato su quattro punti principali:

- 1) Elaborazione e radicamento di regole e principi generali per tutti i partner (Cantoni, Confederazione, organizzazioni del mondo del lavoro).
- 2) Realizzazione di progetti parziali nei settori scuola dell'obbligo (bilancio della situazione), offerte ponte (funzione), esigenze del livello secondario II (in particolare le esigenze delle aziende) nonché offerte e misure per giovani che non sono in possesso dei requisiti di base per passare al livello secondario II.
- 3) Identificazione e impiego di progetti paralleli.

2.5.2. Misure coordinate comuni

Misura 1:

assetto quadro e coordinamento nel settore della promozione linguistica degli stranieri: per migliorare il coordinamento tra i diversi settori rilevanti nell'ambito della promozione linguistica e per sviluppare standard comuni nel campo dell'apprendimento di una lingua/valutazione delle conoscenze linguistiche va allestito un concetto globale a livello federale teso a migliorare il coordinamento e a sviluppare una strategia comune per la promozione linguistica. La responsabilità spetta all'UFM.

Misura 2:

considerazione e sviluppo della promozione mirata dell'integrazione nel quadro della collaborazione interistituzionale esistente: di concerto con i partner della collaborazione interistituzionale (CII) e d'intesa con gli uffici cantonali e comunali preposti all'integrazione, l'UFM valuta come e in che misura si possa sviluppare a livello operativo la sinergia con le iniziative esistenti in materia di collaborazione interistituzionale. Ciò interessa in particolare anche il progetto in corso CII-MAMAC. A livello strategico occorre inoltre valutare una collaborazione più stretta.

Misura 3:

elaborazione di basi comuni per le offerte di formazione e perfezionamento destinate agli specialisti nell'ambito dell'integrazione: viene allestita una base (assetto) armonizzata e unitaria relativa alla competenza interculturale di consulenti responsabili nei settori formazione, lavoro e sicurezza sociale. Va altresì adattato di conseguenza l'attuale profilo professionale «specialista dell'asilo e della migrazione». La responsabilità spetta all'UFM.

Misura 4:

valutazione del finanziamento degli oneri nel settore dell'integrazione nel mercato del lavoro di persone ammesse provvisoriamente: secondo il decreto del Consiglio federale dell'8 novembre 2006, il DFE e il DFGP (SECO e UFM) sono incaricati di controllare gli oneri finanziari derivanti dal collocamento e dall'assicurazione contro la disoccupazione a favore di persone ammesse a titolo provvisorio in seguito alla modifica di legge del 1° gennaio 2007 e di proporre varianti di finanziamento. Ciò avverrà nell'ambito di una proposta separata all'attenzione del Consiglio federale.

4) Miglioramento delle conoscenze delle persone responsabili in merito agli approcci da adottare per garantire l'ottimizzazione della transizione.

3. Integrazione sociale nelle zone abitative («Progetti urbani»)

3.1. Esposizione dei problemi e delle cause

La popolazione straniera residente in Svizzera si concentra principalmente nei Comuni periferici e nelle Città nucleo degli agglomerati. Nel raffronto internazionale non emerge tuttavia una segregazione spaziale di singoli gruppi di popolazione, anche se negli ultimi anni la segregazione a seconda di gruppi d'immigrati è aumentata. Di norma le zone caratterizzate da una popolazione residente con un alto tasso di stranieri presentano una popolazione molto variegata a livello etnico. In alcune di queste zone le persone con un basso livello di formazione e professionale sono inoltre sovrarappresentate e ciò si riflette anche nell'alto tasso di disoccupazione e di beneficiari dell'aiuto sociale. Le esperienze maturate in diversi Paesi europei (Francia, Gran Bretagna ecc.) mostrano che in queste zone abitative i problemi d'integrazione si rafforzano a vicenda e possono portare a sviluppi negativi cui si può ovviare soltanto consentendo sforzi notevoli. Nelle zone in cui si concentrano determinati gruppi di popolazione (persone da formare, stranieri, famiglie monoparentali, poveri, anziani, fanciulli e giovani ecc.) la necessità di promuovere l'integrazione è pertanto particolarmente acuta. Attualmente mancano indicazioni più precise a riguardo della portata dei problemi e della necessità d'intervento nelle singole zone abitative²⁶.

Le cause alla base della nascita di quartieri o zone con esigenze particolari (o più importanti) possono essere di natura molto diversa. Spesso si constata che in una zona abitativa i fattori quali il tenore di vita e i prezzi d'affitto degli appartamenti, la volontà d'investire da parte delle società per la costruzione di abitazioni, la forza economica e l'infrastruttura, la composizione della popolazione o l'immagine della zona nei media possono influenzarsi a vicenda a tal punto da portare a un'evoluzione indesiderata e a crescenti lacune in materia d'integrazione.

Dalle presenti ricerche si evince che negli ultimi anni si è verificato uno spostamento dei gruppi di popolazione sfavoriti a livello economico e sociale dalle Città nucleo ai Comuni periferici²⁷. Le Città nucleo che tradizionalmente servivano come "quartieri d'entrata o di migranti" sono oggi di norma ben fornite in termini di istituzioni per la promozione dell'integrazione. Spesso invece i Comuni degli agglomerati così come le piccole e medie Città, recentemente caratterizzate da un aumento notevole del numero di persone poco integrate, non hanno maturato le necessarie esperienze con i migranti e non dispongono di strumenti per la loro integrazione. Le notevoli differenze nell'ambito dell'offerta e dell'assetto di strutture e di misure per la promozione dell'integrazione tra i vari Comuni rappresentano quindi una causa importante dei problemi d'integrazione²⁸.

²⁶ Cfr. UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna. Pag. 69 segg.

²⁷ Arend, Michal; Baur, Martin; Schuler, Martin (2005): Bevölkerungszusammensetzung, Integration und Ausgrenzung in Urbanen Zonen. Neuchâtel: UFS. E anche: Heye, Corinne; Leuthold, Heiri (2004): Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration. Statistica della Città di Zurigo.

²⁸ L'Ufficio federale della migrazione (UFM), di concerto con l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB), ha fatto allestire uno studio che offre la possibilità di conoscere le esigenze particolari e i problemi di determinate zone abitative sulla base di valutazioni statistiche e ricerche puntuali. Arend, Michal (2007): Integration und Quartierentwicklung in mittelgrossen und kleineren Städten (titolo di lavoro).

3.2. Condizioni generali e misure in atto

Le esperienze maturate finora nell'ambito delle misure tese a migliorare la qualità della vita nelle zone che presentano esigenze particolari, hanno mostrato che non è possibile contrastare gli sviluppi negativi tramite interventi puntuali. Gli interventi sono efficaci soprattutto se le misure sono prese in modo coordinato. Tali misure comprendono, da un lato, attività edili (urbanistiche) quali il miglioramento della qualità abitativa, la trasformazione dello spazio pubblico o il miglioramento della situazione della circolazione stradale; dall'altro, misure per il rafforzamento della coesione sociale che vanno dal miglioramento delle offerte scolastiche alla garanzia della sicurezza e dell'ordine fino alla promozione linguistica e all'offerta di maggiori informazioni agli abitanti. Gli interventi per il miglioramento e il mantenimento della qualità di vita devono essere prese in un'ottica di lungo termine, il che presuppone che le autorità competenti dispongano delle relative risorse e prendano misure organizzative. La nozione di «Progetto urbano»²⁹ definisce simili pacchetti di misure globali che si iscrivono in una logica temporale. Tali progetti sono intesi come una gestione lungimirante tesa a contrastare evoluzioni indesiderate, a ridurre i costi aggiuntivi per gli individui e la società mediante l'intervento e la prevenzione e a migliorare la qualità di vita e le possibilità di sviluppo delle persone che vivono in queste zone abitative.

3.2.1. Competenza e attività della Confederazione

In virtù del principio della sussidiarietà, la Confederazione non è direttamente competente per il settore dello sviluppo delle Città e dei Comuni nonché della coabitazione e della partecipazione alla vita sociale sul posto. Negli ambiti politici tuttavia, i quali offrono un importante contributo in questo contesto, la Confederazione dispone di competenze e di possibilità d'intervento puntuali³⁰.

3.2.2. Competenze e attività dei Comuni e dei Cantoni

La competenza nell'ambito del miglioramento della qualità di vita e dell'integrazione sociale in zone con esigenze particolari spetta in prima linea ai Comuni. A seconda della ripartizione delle competenze anche i Cantoni sono competenti nei rispettivi settori politici.

Di norma i Comuni urbani di grandi dimensioni dispongono di strategie di sviluppo territoriale proprie e di unità amministrative per attuarle. Molti Comuni urbani e alcuni agglomerati hanno pertanto anche preso misure per migliorare la qualità dell'abitazione nei quartieri e nelle zone con esigenze particolari. In parte tali interventi sono stati effettuati nella logica di un «Progetto urbano», ma in diversi casi si tratta piuttosto di misure puntuali e molto limitate nel tempo.

Oggi, grazie alle esperienze vissute e alle conoscenze acquisite, si sa come intervenire con successo in zone con esigenze particolari nella logica di un «Progetto urbano». Tali esperienze e conoscenze possono essere sfruttate. Non è tuttavia ancora stata trovata una soluzione unitaria per quanto riguarda il modo di procedere ideale. Finora gli interventi

²⁹ La nozione «Progetto urbano» venne coniata in Francia ed è intesa come «sviluppo duraturo dei quartieri». Si veda anche: --> Progetto urbano. Cfr. anche UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Berna: UFM: pag. 72 segg. e CFS (2005d): Integration und Habitat - Lebensqualität in benachteiligten Quartieren verbessern. Berna: Commissione federale degli stranieri CFS. <http://www.eka-cfe.ch/d/Doku/quartierarbeit.pdf>

³⁰ Cfr. al riguardo anche il capitolo 4 «Altre misure».

coronati dal successo sono stati quelli che si sono basati sulle condizioni generali e le esigenze del caso specifico.

3.2.3. Politica degli agglomerati

Gli abitanti e gli altri attori di quartieri e zone con esigenze particolari svolgono spesso una gran parte dei compiti d'integrazione di un intero agglomerato. Il fatto di sostenere la funzione integrativa di tali zone e dei loro abitanti non è pertanto unicamente nell'interesse dei Comuni delle Città (nucleo), bensì anche in quello dei Comuni degli agglomerati. Una buona gestione delle capacità d'integrazione a livello di agglomerati permette di evitare che i gruppi di popolazione con esigenze particolari vengano trasferiti da una zona dell'agglomerato a un'altra. A tal fine occorre migliorare la collaborazione tra i Comuni limitrofi, obiettivo questo che s'intende raggiungere anche con la politica degli agglomerati della Confederazione.

Il 19 dicembre 2001 il Consiglio federale ha avviato la politica degli agglomerati della Confederazione. Lo scopo di tale politica è orientare le politiche federali alle esigenze particolari degli agglomerati in esecuzione dell'articolo 50 della Costituzione federale (Cost.). La Confederazione vuole promuovere la collaborazione negli agglomerati per permettere a questi ultimi di risolvere efficacemente i loro problemi e di migliorare la loro forza economica e la loro qualità di vita³¹. Nel 2001 è stata istituita la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) in cui sono rappresentati la Confederazione, la Conferenza dei Governi cantonali, l'Unione delle Città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri. La CTA è una piattaforma di discussione e coordinamento a livello governativo grazie alla quale Confederazione, Cantoni e Comuni possono affrontare congiuntamente le problematiche legate agli agglomerati e trovare le relative soluzioni. La CTA ha formulato una serie di raccomandazioni concernenti il coordinamento orizzontale e verticale negli agglomerati. Per la CTA anche la politica in materia di stranieri e integrativa rappresenta una priorità³².

3.3. **Coordinamento delle misure in atto («Progetti urbani»)**

In adempimento del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione» del 30 agosto 2006 e con l'obiettivo di promuovere in modo mirato e in una logica temporale l'integrazione sociale degli stranieri, gli uffici federali sono concordi nell'adottare il seguente modo di procedere:

3.3.1. Focalizzazione sulle zone abitative con esigenze particolari

Le misure in atto della Confederazione che contribuiscono direttamente o indirettamente a migliorare la qualità di vita e la coesione sociale in zone abitative con esigenze particolari (cumulazione di problemi), devono essere coordinate in modo più sistematico. Gli uffici federali sono concordi nel partecipare a progetti comuni nel quadro delle loro competenze offrendo un contributo specialistico e mettendo a disposizione una percentuale massima dei loro mezzi destinati alla promozione o fornendo prestazioni operative dirette.

³¹ Cfr. <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00561/index.html?lang=itv>

³² Nel 2005 la CTA ha organizzato una conferenza nazionale sull'integrazione e pubblicato un rapporto e raccomandazioni specifiche sugli «Ostacoli giuridici all'integrazione».

Lo scopo è che la Confederazione incentivi un modo di procedere unitario e duraturo nelle zone con esigenze particolari. In questo modo s'intende evitare la creazione di «ghetti», aumentare il livello di sicurezza e garantire una maggiore coesione sociale. Gli strumenti necessari a tal fine sono i «Progetti urbani», che generano il sapere, promuovono lo scambio d'informazioni e quindi contribuiscono allo sviluppo della politica degli agglomerati.

3.3.2. Struttura dell'organizzazione (chi)

Sul fondamento dei loro mandati legali e delle condizioni generali i seguenti uffici federali sono attivi sotto il profilo dell'integrazione nell'ambito dei «Progetti urbani»³³:

- l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) nel settore della politica degli agglomerati (progetti modello);
- l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) nel settore della promozione della costruzione di abitazioni e della ricerca nel settore dell'alloggio;
- l'Ufficio federale dello sport (UFSP) nel settore della promozione dell'integrazione nello sport e attraverso di esso;
- l'Ufficio federale della migrazione (UFM e la Commissione federale degli stranieri CFS (a partire dal 2008: Commissione federale della migrazione [fusione tra CFS e CFR]);
- il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) nella SG-DFI nel settore delle misure scolastiche ed extrascolastiche in materia di lotta alla discriminazione.

I rappresentanti degli uffici summenzionati costituiscono il gruppo di direzione «Progetti urbani». I membri di tale gruppo vengono nominati e ricevono un mandato dai rispettivi uffici federali. Il gruppo di direzione stabilisce i criteri materiali e formali per il sostegno dei progetti, sceglie i progetti, coordina il loro accompagnamento e garantisce la valutazione. Decide inoltre sulle questioni rilevanti nel quadro della cooperazione degli uffici federali nell'ambito dei «Progetti urbani». Vale il principio dell'unanimità.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) si assume la responsabilità operativa. Funge da interlocutore nei confronti della Confederazione nell'ambito del Progetto pilota «Progetti urbani» e coinvolge gli altri uffici e servizi rappresentati nel gruppo di direzione.

³³ L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) promuove progetti per la gioventù. Le normative esistenti permettono una promozione a livello nazionale; non è possibile garantire una collaborazione e un orientamento mirati nei settori con un'elevata necessità di promozione. Nel quadro del piano d'azione sull'ambiente e la salute (APUG; 2001-2006) l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha promosso tre regioni pilota. Ha raccolto informazioni su come le regioni possono integrare aspetti legati alla salute e all'ambiente in progetti concreti e ha messo tali informazioni a disposizione ad altre regioni e Comuni. Il programma è stato concluso nel 2006.

**Responsabilità operativa e di coordinamento:
Progetto pilota «Progetti urbani»**

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
(=direzione di progetto)

- si assume la responsabilità dell'attuazione;
- coordina e informa;
- funge da interlocutore.

Gruppo di direzione Progetto pilota «Progetti urbani»

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Ufficio federale dello sport (UFSP), Ufficio federale delle abitazioni (UFAB), Servizio per la lotta al razzismo (SLR), Ufficio federale della migrazione (UFM), Commissione federale degli stranieri (CFS);
=responsabilità per il progetto).

- Decide su criteri di sostegno materiali e formali;
- sceglie le zone di progetto e le decisioni di sostegno;
- accompagna dal punto di vista tecnico i progetti (coordinamento da parte dell'ARE).

3.3.3. Attuazione (cosa)

Gli uffici federali si rivolgono assieme, per il tramite del rispettivo Cantone, ai Comuni che presentano zone abitative con esigenze particolari. Il gruppo di direzione sceglie i Comuni in questione anche in base ai risultati dello studio congiunto dell'UFM e dell'UFAB. Non viene pubblicato alcun bando di concorso.

Un sostegno da parte della Confederazione a un «Progetto urbano» presuppone la disponibilità del Comune e del Cantone di sostenere tale progetto, nel quadro dei loro mezzi politici e finanziari. I Comuni interessati sono invitati a sviluppare un piano di progetto sulla base di accertamenti effettuati sul posto. In questo contesto il Cantone deve essere coinvolto in misura adeguata.

Nell'ambito della pianificazione e dell'attuazione del «Progetto urbano» devono essere considerati i seguenti punti:

- un «Progetto urbano» mira all'elaborazione di una strategia o pianificazione globale sostenuta possibilmente da tutti gli attori importanti di un Comune. Essa viene presentata all'esterno in quanto processo globale. La pianificazione globale (strategia) contiene un pacchetto di misure coordinate. Non vengono sostenute singole misure;
- lo sviluppo del programma deve basarsi su un approccio interdisciplinare. Da un lato vanno valutate le questioni sulle lacune in termini di urbanistica o pianificazione del territorio: miglioramento della situazione legata alla circolazione stradale, valorizzazione delle zone abitative o impostazione di una struttura degli spazi pubblici. Dall'altro, vanno sviluppate misure per risolvere questioni di politica sociale: tali misure possono interessare la situazione nelle scuole, nell'ambito del lavoro giovanile e della partecipazione alla vita sportiva e associativa, nonché i rapporti di vicinato, segnatamente in relazione all'integrazione degli immigrati. Infine va trattata la questione legata all'immagine della zona abitativa così come alle insicurezze o incomprensioni degli abitanti adottando misure adeguate e promuovendo la comunicazione e l'informazione. La strategia di un «Progetto urbano» e la scelta delle misure si orientano invece alle

necessità, alle situazioni problematiche e alle risorse sul posto, anche se in questo contesto va sempre tenuto conto delle misure esistenti o pianificate (da parte di Cantoni, privati, istituzioni, organizzazioni ecc.). Le misure nel quadro di un «Progetto urbano» possono interessare sia la popolazione svizzera sia quella straniera (per gli esempi concreti si veda: Pacchetto di misure nel quadro del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione»: compendio schematico. Capitolo 2);

- il Comune istituisce una direzione di progetto. Essa funge da tramite e da interlocutore verso l'esterno e nei confronti delle autorità e assume la funzione di forza motrice e di coordinamento sul posto (se possibile, va istituito un ufficio nella zona di progetto: associazione di quartiere, direzione di progetto professionale locale ecc.);
- la direzione di progetto garantisce la collaborazione della popolazione della zona che prevede anche il coinvolgimento degli immigrati. In questo contesto occorre badare a che le società per la costruzione di abitazioni e l'economia locale vengano coinvolte tempestivamente;
- l'esecutivo comunale si assume la responsabilità per il progetto. Garantisce il coordinamento tra la direzione di progetto sul posto, gli uffici federali interessati in seno all'Amministrazione comunale e altri attori a livello comunale;
- la Confederazione sostiene il progetto offrendo un contributo finanziario pari ad al massimo la metà delle spese di progetto computabili. Il piano di progetto deve garantire l'adozione di un approccio unitario e il rispetto delle esigenze degli uffici federali interessati. I progetti sostenuti da un Cantone o da un'unione di agglomerati vengono trattati con priorità. È auspicabile che il rispettivo Cantone offra un contributo finanziario a sostegno del progetto. Il versamento di contributi federali presuppone che i progetti siano in linea con gli sforzi in materia di politica integrativa del/dei rispettivo/i Comune/i nonché del Cantone interessato;
- nella logica di uno sviluppo duraturo delle zone abitative da sostenere, il piano di progetto da presentare deve contemplare una modalità di consolidamento del progetto o dei suoi effetti al termine del versamento dei contributi finanziari da parte della Confederazione;
- i «Progetti urbani» sono pianificati in considerazione del contesto globale dello sviluppo della Città e degli agglomerati.

I progetti devono contribuire all'acquisizione di conoscenze a livello nazionale. I responsabili di progetto (i Comuni) s'impegnano a contribuire in misura adeguata allo scambio d'informazioni.

Il gruppo di direzione decide se ricorrere al sostegno della Confederazione in base alla portata delle misure e all'importo del contributo finanziario da parte del Comune/Cantone.

Nel quadro delle loro possibilità, i diversi uffici federali offrono alla direzione di progetto il loro contributo specialistico sul posto. Il compito di coordinamento spetta al servizio federale responsabile in seno all'ARE.

3.3.4. Svolgimento (fino a quando)

A partire dalla fine di giugno 2007, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, di concerto con gli altri uffici federali e d'intesa con il rispettivo Cantone, avvierà le trattative con i Comuni eventualmente interessati.

Visto che lo sviluppo delle misure e la conseguente presa di decisioni a livello comunale e cantonale avvengono in stretta correlazione con gli svolgimenti ordinari, sarà possibile avviare le misure al più presto all'inizio del 2008.

La fase pilota dura quattro anni e termina con una valutazione.

3.3.5. Varianti (con quali mezzi)

Progetto pilota «Progetti urbani»: gli uffici e i servizi coinvolti partecipano al finanziamento della fase pilota nei limiti dei mezzi a loro disposizione. Gli uffici federali interessati sostengono i «Progetti urbani» con una somma annua pari ad un massimo di 580 000 franchi. I contributi dell'ARE, dell'UFM, dell'UFAB e del SLR derivano dai rispettivi programmi e crediti di promozione di tali uffici. Il contributo dell'UFSPPO è rappresentato da strumenti d'intervento e da prestazioni operative sul posto da parte dei suoi collaboratori ai fini dell'attuazione delle misure dei «Progetti urbani». Nel quadro della fase pilota vengono sostenuti da due a quattro progetti.

Fondo «Progetti urbani»: al termine dei progetti pilota e in base ai risultati della valutazione viene valutata l'opportunità di chiedere al Consiglio federale un ampliamento del programma. Aumentando l'attuale credito dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale di circa 8 milioni di franchi potrebbero venir sostenuti circa una o due dozzine di progetti. A livello federale andrebbero inoltre messe a disposizione ulteriori risorse umane. La proposta sarà presentata al Consiglio federale nel 2012.

La variante *Programma federale «Progetti urbani»*, ovvero uno strumento d'intervento della Confederazione di notevole efficacia per lo sviluppo delle zone abitative, non è più stata esaminata a causa della ripartizione federalista delle competenze.

3.3.6. Valutazione (con quali risultati)

L'ARE è competente per la stesura di un rapporto e, di concerto con altri uffici federali, per l'accompagnamento dei progetti sostenuti. Il gruppo di direzione assicura una costante valutazione di processi e dell'efficacia, la quale, dopo un termine di quattro anni, permetterà, tra gli altri, di rispondere alla domanda se la Confederazione debba continuare a sostenere o sviluppare i «Progetti urbani» (2012: proposta al Consiglio federale).

Uno degli scopi principali di un «Progetto urbano» è lanciare impulsi che vadano oltre le rispettive zone abitative e che siano a favore di una promozione dell'integrazione mirata e coordinata a livello locale. Le misure devono generare sapere, stimolare lo scambio d'esperienze tra Comuni, e contribuire alla creazione di una strategia comune degli agglomerati nell'ambito dello sviluppo delle zone abitative con esigenze particolari che s'isciva nella logica di una politica degli agglomerati.

Per permettere uno scambio d'esperienze e di conoscenze nuove a livello nazionale il gruppo di direzione organizza incontri regolari tra i responsabili di progetto e workshop ai fini di un'ampia condivisione delle esperienze.

3.3.7. Misura

«Progetti urbani» - Integrazione sociale nelle zone abitative con esigenze particolari: l'ARE, l'UFAB, l'UFSPPO, il SRL e l'UFM/CFS promuovono congiuntamente i cosiddetti «Progetti urbani» versando un massimo pari a circa 580 000 franchi l'anno per la realizzazione di due o tre progetti pilota. Tali progetti sono tesi a migliorare la qualità di vita e a promuovere in modo mirato l'integrazione sociale nelle zone abitative con esigenze particolari (evitare la formazione di «ghetti», aumentare la sicurezza, migliorare la coesione sociale).

4. Altre misure

4.1. Misure dell'Ufficio federale della migrazione UFM

4.1.1. Esposizione dei problemi principali

Dal rapporto sull'integrazione allestito nel mese di luglio 2006 dall'Ufficio federale della migrazione si evince che tutto sommato l'integrazione degli stranieri in Svizzera è riuscita.

Il rapporto giunge alla conclusione che i settori lacunosi sono quelli della formazione (scuola e formazione professionale), del lavoro, della sicurezza sociale nonché della sicurezza pubblica (cfr. capitoli 2 e 4.2). Affinché nei settori formazione e lavoro l'integrazione riesca, occorre adottare misure supplementari nel settore dell'integrazione sociale, soprattutto in vista della promozione dell'apprendimento di una lingua nazionale. Le misure in atto in questa sede devono diventare più efficaci.

Nel settore dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse a titolo provvisorio, per il quale l'UFM è direttamente competente, si riscontrano difficoltà al momento dell'entrata nel mondo professionale. Il tasso d'occupazione dei rifugiati rientranti nell'ambito di competenza federale e delle persone ammesse provvisoriamente, pari a circa un terzo delle persone che esercitano un'attività lucrativa, è marcatamente basso³⁴.

4.1.2. Esposizione delle cause

Le cause dei problemi d'integrazione sono imputabili soprattutto a difficili situazioni socio-economiche e all'allontanamento dalla formazione. Tali fattori interessano gli stranieri in misura superiore alla media. Scarse conoscenze linguistiche, mancanza d'informazioni, assenza di una rete sociale e di condizioni generali alla base dell'integrazione (ad es. il mancato riconoscimento di diplomi esteri, situazione economica ecc.) rappresentano altri fattori suscettibili di pregiudicare l'integrazione. È emerso che, di norma, le cause dei problemi d'integrazione nei diversi settori sono strettamente correlate.

I rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente sono confrontate con difficoltà d'integrazione specifiche tra cui, ad esempio, la persecuzione e la fuga dalla patria o la situazione di soggiorno incerta al momento dell'arrivo. A ciò si aggiungono segnatamente anche problemi di salute a livello fisico e psichico, conoscenze linguistiche e formazione scarse.

Il coordinamento insufficiente tra le misure dei diversi settori (formazione professionale, lavoro, sicurezza sociale, migrazione ecc.) può ostacolare l'integrazione.

4.1.3. Condizioni generali e misure in atto

La nuova legge federale sugli stranieri (LStr; entrata in vigore prevista: 1° gennaio 2008) comprende un capitolo composto di sei articoli (53-58) che disciplinano i diritti e gli obblighi del settore dell'integrazione. Per la prima volta un testo legislativo disciplina l'integrazione in

³⁴ Nonostante la parificazione di queste persone alla popolazione indigena in diversi settori importanti (accesso al mercato del lavoro, ricongiungimento familiare, assicurazioni sociali), il 30 settembre 2006 solo il 25,4 % dei rifugiati rientranti nell'ambito di competenza federale e in età di lavorare svolgevano un'attività lucrativa. Il tasso d'occupazione delle persone ammesse provvisoriamente, le quali finora hanno goduto di un accesso limitato alla formazione professionale e al mercato del lavoro, era pari al 37,4 %.

modo approfondito. In base a tali nuove disposizioni legali e alla revisione delle legge sull'asilo (LAsi) l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) è stata sottoposta a una revisione totale. Il 28 marzo 2007 il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto dell'OIntS che contiene una strategia di politica integrativa esaustiva basata sulla nuova LStr. Il progetto di ordinanza:

- fissa i principi della politica integrativa e della promozione dell'integrazione;
- concreta il contributo degli stranieri all'integrazione;
- precisa i compiti della Confederazione e dei Cantoni; e
- disciplina il versamento di contributi finanziari per la promozione dell'integrazione conformemente alla legge sugli stranieri e alla legge sull'asilo rivista.

Principi della politica integrativa: lo scopo dell'integrazione è la garanzia della partecipazione equa degli stranieri. È un compito trasversale svolto congiuntamente da autorità statali e da organizzazioni non governative. La promozione deve avvenire in prima linea entro le strutture ordinarie. Le misure speciali vanno offerte soltanto nella logica di un sostegno complementare.

Contributo degli stranieri all'integrazione: la nuova legge sugli stranieri prevede che nell'ambito del loro potere discrezionale le autorità devono tenere conto del grado d'integrazione degli stranieri all'atto di prendere decisioni afferenti al diritto in materia di stranieri³⁵. L'avamprogetto di ordinanza concreta le condizioni generali per tali decisioni.

Mandato di coordinamento e di informazione del DFGP/UFM: con la nuova LStr l'UFM ottiene un nuovo mandato di coordinamento (si veda il capitolo 5 «Coordinamento delle misure d'integrazione»). Tale mandato comprende anche il compito di garantire un'informazione mirata degli stranieri. I Cantoni designano un interlocutore nei confronti dell'UFM per le questioni riguardanti l'integrazione. Tali interlocutori informano l'UFM sulle misure prese nel Cantone che sono rilevanti dal punto di vista integrativo, sui servizi competenti e le loro prassi (ad es. misure relative al mercato del lavoro degli uffici del lavoro, classi integrative degli uffici preposti alla formazione professionale o scuole professionali, misure nelle scuole ecc.). Gli interlocutori cantonali informano in particolare anche sull'impiego dei contributi finanziari versati dalla Confederazione e sull'efficacia delle misure promosse. Sono altresì competenti per le questioni legate all'integrazione conformemente al diritto estero e alla legge sull'asilo.

Contributi finanziari secondo la legge sugli stranieri: in base alle informazioni emerse dal rapporto sull'integrazione nonché all'elenco di misure degli uffici e dei dipartimenti nel quadro del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione», l'UFM elabora, di concerto con la Commissione federale degli stranieri CFS, un nuovo orientamento del programma dei punti fondamentali 2008-2011 del programma di promozione dell'integrazione della

³⁵ Oggi, nel caso di un'integrazione riuscita, il rilascio del permesso di domicilio avviene dopo cinque anziché, come finora, dieci anni. All'atto di rilasciare o rinnovare il permesso di domicilio (eccetto per le persone provenienti dagli Stati dell'UE e dell'AELS) le autorità possono concludere accordi d'integrazione. Tale disposizione può essere applicata segnatamente per determinati gruppi di persone che esercitano un'attività di carattere pubblico (persone incaricate dell'assistenza religiosa o dell'insegnamento della lingua e cultura del Paese d'origine). Per le persone dell'ambito dell'asilo dipendenti dall'assistenza sociale è previsto un obbligo all'integrazione.

Confederazione³⁶. Grazie ai nuovi strumenti d'esecuzione (programmi, accordi di prestazione, progetti modello) la responsabilità per l'attuazione si concentra maggiormente nelle mani degli interlocutori cantonali per le questioni d'integrazione.

Contributi finanziari secondo la legge sull'asilo: l'entrata in vigore della legge sull'asilo comporta un cambiamento del paradigma per le persone ammesse a titolo provvisorio, le quali diventano ora i destinatari delle misure d'integrazione. Anche l'integrazione viene agevolata: a partire dal 1° gennaio 2007 i Cantoni possono immettere sul mercato del lavoro le persone ammesse provvisoriamente senza dover tenere conto della priorità dei lavoratori nazionali. A partire dal 1° gennaio 2008 sarà introdotto un nuovo modello di finanziamento secondo cui la Confederazione versa ai Cantoni una cosiddetta somma forfettaria a favore dell'integrazione per ogni persona ammessa provvisoriamente. L'obiettivo prioritario è l'integrazione professionale e la promozione linguistica³⁷.

Dal 2006 è in atto lo sviluppo (o trasformazione) mirato dei progetti d'integrazione esistenti nel settore dell'asilo e dei rifugiati con l'obiettivo di aumentare il tasso d'occupazione delle persone ammesse a titolo provvisorio e dei rifugiati rientranti nell'ambito di competenza federale (misura a corto termine)³⁸.

4.1.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFM

Misura 1:

nuovo programma dei punti fondamentali 2008 – 2011 nel quadro del credito di promozione dell'integrazione della Confederazione: sono previste le seguenti priorità: 1. Promozione della lingua e della formazione; 2. Sostegno dei servizi cantonali specialistici in materia d'integrazione; 3. Promozione di progetti modello sull'integrazione. Le misure sostenute nell'ambito del nuovo programma dei punti fondamentali sono tese a sostenere e integrare le strutture ordinarie. In base ai programmi, dal 2008 al 2011 i Cantoni otterranno una maggiore autonomia in termini di assetto e attuazione di misure d'integrazione sulla base di accordi di programma. La Confederazione si occuperà principalmente della direzione del programma, del coordinamento complessivo nonché dello sviluppo di approcci innovativi.

Misura 2:

versamento ai Cantoni di somme forfettarie a favore dell'integrazione come contributo all'integrazione di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente: in base agli articoli 88 capoverso 3 LAsi e 87 LStr, dal 1° gennaio 2008 la Confederazione verserà ai Cantoni una somma forfettaria a favore dell'integrazione per ogni rifugiato riconosciuto e per ogni persona ammessa provvisoriamente. Una parte di tale somma è concessa a seconda dell'efficacia. Il

³⁶ Dal 2001 la Confederazione promuove l'integrazione degli stranieri. La CFS ha amministrato il credito per i programmi dei punti fondamentali 2001-2003 e 2004-2007. Con la decisione di unire la CFS e la CFR il Consiglio federale ha sostanzialmente anche deciso di affidare l'amministrazione del credito all'UFM.

³⁷ Secondo la legge sull'asilo la Confederazione è competente per i rifugiati riconosciuti fino a cinque anni dopo la loro entrata. Con la revisione della legge sull'asilo del 1° gennaio 2008 la competenza per le persone ammesse provvisoriamente passa ai Cantoni soltanto dopo sette anni. Nel quadro del mandato legale valido finora la Confederazione aveva sostenuto l'integrazione di entrambi i gruppi bersaglio mediante corsi di lingua e provvedimenti d'integrazione.

³⁸ Nel complesso per il 2006 sono stati investiti circa 3 milioni di franchi per finanziare 700 posti (circa 500 posti per i rifugiati e 200 per le persone ammesse provvisoriamente). Il 1° settembre è stato presentato un primo rapporto finale. Le prime esperienze sono positive.

tasso di occupazione in considerazione del mercato del lavoro cantonale è considerato un indicatore per misurare l'efficacia.

Misura 3:

promozione dell'integrazione di persone traumatizzate, ovvero rifugiati e persone ammesse provvisoriamente nel settore dell'asilo che presentano disturbi psichici:

offrendo contributi finanziari a progetti specifici e nell'ambito di mandati di prestazione, l'UFM sostiene l'integrazione sociale e professionale di rifugiati e di persone ammesse a titolo provvisorio, al fine di migliorare durevolmente l'offerta specifica nel settore medico-terapeutico e nell'ambito della consulenza.

Misura 4:

informazioni sui risultati dei progetti pilota svolti in collaborazione con associazioni professionali e di categoria:

attualmente l'UFM esegue, di concerto con associazioni professionali e di categoria, progetti pilota e sfrutta il loro know how all'atto dell'esecuzione. I progetti pilota sono tesi a raccogliere informazioni su come migliorare l'integrazione professionale degli stranieri (il cosiddetto «Apprendistato (per) rifugiati»). Vengono rilevate le cause del basso tasso di occupazione dei rifugiati ed elaborate raccomandazioni per il miglioramento dell'integrazione professionale. I partner competenti e interessati sono informati in modo mirato.

Misura 5:

elaborazione di raccomandazioni relative al campo d'applicazione e ai contenuti degli accordi d'integrazione: l'UFM elabora, di concerto con le autorità cantonali competenti, una strategia che comprende progetti ed, eventualmente, una circolare contenente indicazioni concrete sul campo d'applicazione e sui contenuti degli accordi d'integrazione. Tali documenti sono messi a disposizione delle autorità cantonali competenti sotto forma di una raccomandazione.

(Si veda altre misure dell'UFM al capitolo 4.2 Misure del DFGP nel settore della sicurezza pubblica).

4.1.5. Misura supplementare dell'UFM

Misura supplementare:

aumento del credito – Nuovo programma dei punti fondamentali 2008 - 2011 nel quadro del credito di promozione dell'integrazione della Confederazione:

dalle valutazioni del programma dei punti fondamentali in corso emerge che i mezzi attualmente a disposizione non permettono di rispondere adeguatamente alla necessità d'intervento a livello di politica integrativa, in particolare nell'ambito delle seguenti priorità pianificate: 1. Lingua e formazione (ad es. lacune nelle zone rurali, gruppo bersaglio giovani, garanzia della qualità) e 3. Progetti modello integrazione (ad es. progetti per i giovani). Per questo motivo l'UFM chiede un aumento del credito pari a 2 milioni di franchi l'anno.

4.2. Misure del DFGP nel settore della sicurezza pubblica

4.2.1. Esposizione dei problemi principali

Nel periodo intercorrente tra il 2000 e il 2005 il numero complessivo delle sentenze pronunciate contro giovani per reati violenti è passato da 1 202 a 2 268³⁹. L'aumento è notevole soprattutto per determinati reati violenti:

SENTENZE PENALI PRONUNCIATE CONTRO GIOVANI SECONDO IL REATO, 2000-2005

Reato	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lesioni semplici	265	381	401	466	519	638
Rapina	209	241	259	322	332	374
Minaccia	148	208	218	244	298	317

Fonte: statistica svizzera delle sentenze penali minorili 2006, tabella 16

Essendo risaputo che i dati statistici relativi alle sentenze penali non permettono di risalire al numero dei reati realmente commessi (problematica legata al cosiddetto numero oscuro, ovvero i reati non denunciati), non è possibile definire con certezza l'evoluzione e la dimensione della violenza giovanile⁴⁰. Indipendentemente dai tassi di crescita si può affermare che la violenza giovanile esiste e che ha assunto dimensioni preoccupanti. È quindi data una necessità d'intervento.

La *criminalità o violenza giovanile* è una nozione molto generale che viene impiegata per descrivere svariati comportamenti attribuibili a cause diverse. Tali comportamenti impongono pertanto anche l'adozione di misure differenti. Gli studi sui numeri oscuri o singole ricerche dimostrano che la maggior parte dei reati (violenti) vengono commessi da un numero relativamente basso di giovani delinquenti. Dai risultati di ricerche svolte su scala internazionale emerge che un tasso che oscilla dai quattro ai sei per cento di una determinata classe di coetanei commette circa dal 40 al 60 per cento dei reati (registrati) commessi nel complesso da tali coetanei. Più della metà dei reati perpetrati da giovani con un'intensa attività delinquenziale vengono commessi in comune da diversi autori, ma raramente da gruppi numerosi di persone. Questa categoria il cui tasso oscilla dai quattro al

³⁹ Statistica svizzera delle sentenze penali minorili 2006, tabella 16. Stato della banca dati: 31 agosto 2006. Il rapporto non è ancora disponibile in forma stampata. Le cifre sono state messe a disposizione dall'Ufficio federale di statistica (UST). Si veda al riguardo il sito dell'UST: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04.html>. (disponibile nella versione francese e tedesca).

⁴⁰ Anche gli specialisti nutrono opinioni discordanti riguardo a questo argomento. Nello studio effettuato su proposta della Commissione federale degli stranieri «Prävention von Jugendgewalt» di EISNER/RIBEAUD/BITTEL si giunge ad esempio alla conclusione secondo cui l'impennata dei reati denunciati perpetrati da giovani è probabilmente imputabile ad una maggiore sensibilizzazione della società, all'aumento della propensione a presentare denuncia e a una registrazione più coerente dei reati. Lo studio «Juvenile Delinquency in Switzerland over 50 Years: Assessing Trends Beyond Statistics» di KILLIAS/LUCIA/LAMON/ SIMONIN, pubblicato in: *European Journal on Criminal Policy and Research* 2004, pag. 111 segg., afferma invece che l'aumento dei reati commessi da giovani rispecchia la loro maggiore propensione a usare la violenza.

sei per cento di giovani delinquenti viene anche descritta attraverso la nozione di «giovani con un'intensa attività delinquenziale»⁴¹.

4.2.2. Esposizione delle cause

Le ricerche sui giovani autori di reato e sulla criminalità di gruppi di giovani dimostrano che la quota di delinquenti di origine straniera è superiore alla media e che, di norma, i giovani autori di reato vivono situazioni problematiche in termini di formazione, prospettive professionali, rapporti familiari e stupefacenti. È pertanto possibile desumere che non è tanto l'origine etnica, bensì i fattori di rischio che potrebbero incitare alla violenza e alla criminalità (anche per gli Svizzeri), ovvero l'appartenenza a un determinato ceto sociale, un basso livello di formazione, l'età, il sesso e un settore specifico urbano, ad essere all'origine di una percentuale più elevata di denunce rispetto alla popolazione complessiva. Una delle principali cause del forte tasso di criminalità degli stranieri domiciliati in Svizzera è la grande proporzione di giovani stranieri maschi appartenenti a ceti sociali bassi.

Secondo le ricerche a disposizione, l'estensione e la forma della delinquenza degli stranieri sono in parte riconducibili all'incontro di diverse visioni relative alla violenza, al diritto e alla punizione come pure a una maggiore propensione della popolazione a presentare denuncia nei confronti di stranieri.

4.2.3. Condizioni generali e misure in atto

La competenza per il perseguimento penale nell'ambito della criminalità giovanile spetta ai Cantoni. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) non ha quindi la possibilità di sviluppare, di concerto con i Cantoni, misure specifiche con effetti integrativi nel settore del perseguimento penale.

Il 1° gennaio 2007 è entrato in vigore il nuovo diritto penale minorile (DPMin). Le nuove misure si orientano al diritto civile in modo ancora più marcato rispetto a quanto finora e in futuro andranno obbligatoriamente abbinate a una pena (art. 11 DPMin), il che permetterà di reagire in modo flessibile secondo la situazione del singolo giovane.

Secondo il diritto in materia di stranieri e quello in materia di cittadinanza è possibile sanzionare o rifiutare di naturalizzare gli stranieri delinquenti⁴².

⁴¹ Non esiste tuttavia una definizione unitaria di *giovane con un'intensa attività delinquenziale*. Nell'ambito delle valutazioni statistiche si tiene conto in una certa forma e continuità di un determinato numero di reati degli anni passati.

⁴² Si rimanda alla risposta del Consiglio federale a diversi interventi parlamentari vertenti sulla violenza giovanile: postulato Amherd Viola del 6.12.2006 (06.3646): Violenza giovanile. Più efficienza e maggiore efficacia nella prevenzione; mozione Amherd Viola del 6.12.2006 (06.3647): Violenza giovanile. Introduzione di vincoli legali per i genitori. Mozione depositata dal Gruppo dell'Unione democratica di centro il 18.12.2006 (06.486): Privazione della cittadinanza svizzera. Interpellanza Dunant depositata il 22.3.2006 (06.3071): Lottare in modo più efficace contro la criminalità degli stranieri e la violenza giovanile attraverso la conoscenza dei fatti. Interpellanza Schlüer depositata il 20.6.2002 (02.3329): "Secondos". Comportamenti violenti.

4.2.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFG

Misura 1:

riduzione della durata del procedimento nell'ambito del diritto processuale penale minorile e rafforzamento della collaborazione tra le autorità e del coordinamento delle procedure: aumento dell'efficacia del perseguimento penale e conseguente riduzione della durata procedurale. Rafforzamento della collaborazione e superamento dei pregiudizi tra le autorità e conseguente eliminazione di doppiopioni e sviluppo di una prassi coerente.

Misura 2:

provvedimenti nell'ambito dell'assistenza stazionaria alla gioventù e della privazione della libertà dei giovani: nel quadro del versamento di sussidi d'esercizio a istituti di educazione, l'UFG esamina con maggiore attenzione la qualità del lavoro socio-pedagogico, segnatamente anche in relazione all'integrazione di giovani stranieri.

4.2.5. Sviluppo delle misure in atto di fedpol

Misura 1:

allestimento di una valutazione della situazione complessiva a livello nazionale con particolare attenzione ai giovani delinquenti. Rilevazione delle misure cantonali: fedpol allestisce, in stretta collaborazione con i Cantoni, una panoramica sulla situazione a livello nazionale e formula raccomandazioni in merito a possibili miglioramenti anche in vista dei possibili effetti integrativi delle misure sui giovani con un'intensa attività delinquenziale.

Misura 2:

revisione della statistica di polizia basata sulle denunce: di concerto con l'UST. Si veda al riguardo il capitolo 4.7: Misure dell'Ufficio federale di statistica UST.

4.2.6. Sviluppo delle misure in atto dell'UFM

Misura 6:

adozione di una prassi coerente da parte dei Cantoni nell'ambito dell'allontanamento di stranieri delinquenti: l'UFM prevede, di concerto con i partner competenti, lo sviluppo di principi comuni per la presa delle decisioni di allontanamento di stranieri delinquenti. Tali principi figurano nelle direttive e nelle spiegazioni riviste dell'UFM relative alla nuova legge sugli stranieri (LStr).

Misura 7:

esame più completo delle condizioni per la naturalizzazione da parte di Cantoni e Comuni: esame più completo delle condizioni di naturalizzazione tramite l'elaborazione di direttive vincolanti e l'istituzionalizzazione dello scambio di opinioni e di esperienze tra le autorità preposte alla naturalizzazione coinvolte. I principi elaborati vanno applicati in modo coerente soprattutto nei Comuni competenti.

Misura 8:

agevolazione dello scambio di dati tra le autorità preposte alla naturalizzazione e le altre autorità interessate dalle questioni dell'integrazione: viene garantito che le autorità

preposte alla naturalizzazione dispongano di tutte le informazioni rilevanti ai fini della naturalizzazione.

4.3. Misure dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

4.3.1. Esposizione dei problemi principali

Dal punto di vista territoriale, gli attuali problemi di integrazione in diversi settori (formazione, lavoro, sicurezza sociale, sanità, ecc.)⁴³ si concentrano negli agglomerati e, all'interno di questi, riguardano in particolare le Città nucleo e singoli Comuni.

4.3.2. Esposizione delle cause

Circa il 75 per cento della popolazione svizzera vive negli agglomerati. Nel 2000 la quota di stranieri era del 24 per cento, nelle Città nucleo del 28 per cento (regioni rurali: 12,5%; tutto il territorio svizzero: 20,5%). Un fenomeno in aumento riguarda singoli Comuni nelle prime corone, dove si registra un incremento delle quote di stranieri.⁴⁴ Di fronte alla concentrazione dei problemi di integrazione in alcune zone del loro territorio i Comuni reagiscono in modo diverso: grazie a risorse proprie, le Città più grandi hanno accumulato un know how nell'ambito della politica integrativa e sono pertanto in grado di svolgere compiti di portata regionale e sovraregionale, mentre molte piccole Città e Comuni non sempre hanno i mezzi e le conoscenze necessari

4.3.3. Condizioni generali e misure in atto

Alla fine del 2001, la Confederazione ha avviato la sua politica degli agglomerati, con l'obiettivo di aiutare gli agglomerati nella ricerca di soluzioni ai loro problemi. Grazie a incentivi e a un sostegno specifico, gli agglomerati vengono incitati a una collaborazione e un coordinamento più fattivi. La Confederazione propone l'elaborazione di cosiddetti «progetti d'agglomerati», allo scopo di coordinare meglio i problemi e porre le giuste priorità a livello di agglomerati.

Finora la maggior parte degli agglomerati hanno concentrato i loro progetti nell'ambito degli insediamenti e del traffico, al fine di beneficiare dei finanziamenti a favore del traffico d'agglomerati derivanti dal Fondo infrastrutturale. L'incentivo finanziario ha contribuito in modo decisivo a un rafforzamento del coordinamento e della cooperazione nel settore.⁴⁵

La necessità di una maggiore cooperazione e coordinamento a livello regionale esiste tuttavia non soltanto nell'ambito del traffico d'agglomerato, ma anche in altri settori come la politica sociale, d'integrazione, culturale, dello sport, la promozione economica, delle abitazioni, il turismo, ecc. In collaborazione con altri uffici federali, Cantoni e Comuni, l'ARE prevede di verificare le possibilità e le opportunità di una cooperazione tra agglomerati in altri ambiti della politica. In base all'incarico del Consiglio federale relativo alle misure d'integrazione, l'ARE pone l'accento in primo luogo sulla politica integrativa. Nell'ambito di un

⁴³ Vedi cap. 2.2 – 2.4. Si veda per i dettagli UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera, UFM, Berna.

⁴⁴ Monitoraggio dello sviluppo degli agglomerati svizzeri; A3, Struttura sociodemografica e della popolazione negli agglomerati (www.agglomeration.ch → Monitoraggio dello sviluppo degli agglomerati).

⁴⁵ Politica degli agglomerati della Confederazione: rapporto intermedio 2006 (decreto federale del 31 gennaio 2007).

progetto d'agglomerato riguardante la politica integrativa le misure vanno oltre lo sviluppo di progetti urbani in singole zone residenziali (vedi capitolo 3) e mirano ad una politica d'integrazione coerente e armonizzata tra i Comuni dell'agglomerato in tutti i settori di loro competenza.

4.3.4. Sviluppo delle misure in atto dell'ARE

Misura 1:

elaborazione di proposte per l'attuazione della politica integrativa e della promozione dell'integrazione mediante un «progetto d'agglomerato»: in collaborazione con rappresentanti di Comuni, Cantoni, autorità federali e altri partner interessati, l'ARE elabora proposte su come attuare una politica di promozione dell'integrazione efficace a livello d'agglomerato.

4.4. Misure dell'Ufficio federale della sanità pubblica UFSP

4.4.1. Esposizione dei problemi principali

Numerosi studi di base, eseguiti su incarico dell'UFSP in collaborazione con l'Ufficio federale della migrazione (UFM) e volti a definire il seguito della strategia nel settore della migrazione e della salute (Fase II), mostrano che la limitazione delle pari opportunità dei migranti nell'ambito della salute va imputata essenzialmente a tre gruppi di fattori:

- *problemi materiali e psicosociali:* una situazione socio-economica poco favorevole, condizioni di lavoro opprimenti e uno statuto di soggiorno precario sono dei fattori che comportano un maggiore carico sulla salute di parti della popolazione migrante rispetto a quella autoctona. Anche l'esperienza della migrazione può, in determinate circostanze, influire negativamente sulla salute;
- *comportamenti legati alla salute:* rispetto alla popolazione autoctona, i migranti tendono ad assumere un comportamento più rischioso per la propria salute (tabagismo, alimentazione malsana, obesità, attività fisica insufficiente). Inoltre sono meno informati in merito al sistema sanitario e fanno ricorso in misura minore alle offerte nell'ambito della prevenzione e della promozione della salute (p. es. esami per la prevenzione del cancro);
- *organizzazione del sistema sanitario:* il sistema sanitario svizzero non tiene ancora sufficientemente conto delle esigenze della popolazione migrante. È necessario intervenire soprattutto per quanto riguarda l'accessibilità e l'adeguatezza delle prestazioni, la competenza interculturale del personale di cura e l'impiego di interpreti interculturali.

In particolare dal *Monitoraggio sullo stato di salute della popolazione immigrata in Svizzera*, condotto per la prima volta nel 2004, emerge che importanti fette della popolazione migrante sono particolarmente vulnerabili e a rischio da una prospettiva socio-epidemiologica.⁴⁶

⁴⁶ I fattori problematici nell'ambito della popolazione migrante sono in particolare: elevata mortalità perinatale, neonatale e postnatale, una maggiore quota di aborti e di complicazioni durante la gravidanza e il parto, una peggiore salute dentaria presso i bambini e gli adolescenti, una maggiore incidenza di malattie sessualmente trasmissibili, parassitarie o infettive, nonché di disturbi psichici (soprattutto presso vittime di guerra, violenza o tortura), un comportamento più a rischio per la propria salute (ad es. tabagismo, alimentazione malsana, obesità, attività fisica insufficiente), condizioni di lavoro spesso più pericolose (maggiore rischio di infortuni e di disturbi legati alla professione), minori informazioni sul funzionamento del sistema sanitario svizzero, maggiori

4.4.2. Esposizione delle cause

I fattori che determinano lo stato di salute sono di varia natura e si influenzano a vicenda. Oltre a fattori personali quali l'età, l'appartenenza sessuale e le disposizioni genetiche, svolgono un ruolo importante sia le condizioni quadro politiche, economiche, sociali e ambientali, sia la concreta situazione professionale ed esistenziale. Con l'ausilio del Monitoraggio sullo stato di salute della popolazione immigrata in Svizzera si è potuto dimostrare il legame tra un'esperienza di discriminazione, la mancanza d'integrazione linguistica o la situazione sociale da un canto e lo stato di salute dall'altro. Le persone che hanno poche possibilità di migliorare le proprie condizioni materiali e sociali sfavorevoli tendono a essere sfavorite anche per quanto riguarda la salute.

4.4.3. Condizioni generali e misure in atto

L'obiettivo dell'OMS relativo alle pari opportunità in materia di salute è pure contemplato dalla Costituzione federale svizzera. Per conseguire con maggiore efficacia tale obiettivo, la Confederazione ha realizzato la strategia «Migrazione e salute 2002-2007», sotto la responsabilità dell'Ufficio federale della sanità pubblica e in collaborazione con l'Ufficio federale della migrazione. Allo scopo di promuovere le pari opportunità nell'ambito dell'accesso alle prestazioni preventive (prevenzione, promozione della salute) e sanitarie in generale e alle informazioni relative al sistema sanitario sono state adottate le misure seguenti.

Nell'ambito della *formazione* sono state elaborate numerose offerte volte a sviluppare le competenze interculturali e specifiche della problematica della migrazione delle persone attive nelle professioni sanitarie e una formazione certificata di interprete interculturale.

Nell'ambito *dell'informazione, della prevenzione e della promozione della salute*, la Confederazione si è impegnata a favore dell'incoraggiamento sistematico della diffusione di informazioni relative al sistema sanitario, della prevenzione e della promozione della salute presso la popolazione migrante. Inoltre ha fatto in modo che i più importanti fornitori di prestazioni siano resi attenti alla problematica della migrazione e della salute.

Nell'ambito *dell'assistenza sanitaria* sono stati avviati progetti volti a facilitare l'accesso alle offerte delle esistenti istituzioni del sistema sanitario (soprattutto degli ospedali). In particolare, la Confederazione ha pure favorito l'impiego di interpreti interculturali concludendo mandati di prestazione con servizi che forniscono interpreti interculturali professionisti.

Nel campo d'intervento *delle offerte di terapia per persone traumatizzate nel settore dell'asilo* le esistenti offerte specializzate destinate a pazienti con prospettive di soggiorno prolungato (rifugiati e rifugiati ammessi provvisoriamente) hanno ottenuto un sostegno finanziario grazie anche alla collaborazione dell'UFM, con l'effetto di decentralizzare gli istituti terapeutici.

Nell'ambito della *ricerca* è stata sostenuta in modo mirato, mediante singoli progetti, la ricerca di base orientata ai problemi e, per la prima volta in Svizzera, è stata condotta un'indagine ad ampio raggio sulla salute della popolazione migrante (Monitoraggio sullo stato di salute della popolazione immigrata in Svizzera).

Il risultato emerso dalla valutazione globale della strategia della Confederazione «Migrazione e salute 2002-2007» e dalla sua realizzazione è essenzialmente positivo: gli obiettivi sono ritenuti rilevanti e le soluzioni proposte perlopiù adeguate.

ostacoli all'accesso alle cure mediche, un minore interesse per esami preventivi (ad es. riconoscimento tempestivo del cancro), un minore ricorso alle offerte di prevenzione e di promozione della salute.

4.4.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFSP

Misura 1:

realizzazione della strategia «Migrazione e salute» fase II:

L'UFSP mantiene la strategia della Confederazione «Migrazione e salute» negli anni 2008-2013, integrando maggiormente le misure nelle strutture ordinarie. La strategia è orientata a quattro campi d'intervento: prevenzione e promozione della salute, assistenza sanitaria, formazione e perfezionamento nel sistema sanitario, ricerca. A questi si aggiunge il compito trasversale della *migrazione mainstreaming*. Il 27 giugno 2007 il Consiglio federale ha approvato la strategia.

4.5. Misure dell'Ufficio federale della cultura (UFC)

4.5.1. Esposizione dei problemi principali

L'apprendimento di una lingua nazionale costituisce un presupposto per comunicare e informare. Una conoscenza linguistica lacunosa può compromettere le opportunità in settori integrativi come la scuola, la formazione professionale, il lavoro o la partecipazione alla vita sociale e culturale. Nel censimento del 2000 il 9 per cento della popolazione residente della Svizzera ha indicato come lingua principale una lingua non nazionale. Questa quota è rimasta costante negli ultimi 15 anni. Un impiego diffuso di lingue non nazionali come lingua principale è rilevabile soprattutto tra le persone della seconda ondata migratoria. Questo è riconducibile al fatto che il 7 per cento delle persone straniere che esercitano un'attività lucrativa non ha la possibilità di impiegare regolarmente una lingua nazionale sul posto di lavoro o nell'ambito familiare e ricreativo. La non integrazione dovuta a una conoscenza linguistica lacunosa interessa prevalentemente i giovani giunti in Svizzera al termine della scuola dell'obbligo e le persone in professioni poco qualificate con un carico di lavoro notevole e un basso grado d'istruzione.

4.5.2. Esposizione delle cause

Le cause di una carente padronanza linguistica sono da ricercare tra l'altro nell'allontanamento dalla formazione, in abitudini di apprendimento insufficienti e nella mancanza di possibilità e incentivi ad utilizzare la lingua di una parte della popolazione straniera residente. La mancata padronanza della lingua prima (lingua d'origine) è un fattore che rende difficile l'apprendimento di una lingua straniera.

Una buona padronanza della lingua prima facilita essenzialmente l'apprendimento di una seconda lingua e migliora l'integrazione e il successo scolastico dei figli dei migranti. Gli effetti positivi dell'insegnamento della lingua prima sono scientificamente provati⁴⁷. La promozione dei corsi di lingua e cultura del Paese d'origine rientra pertanto nell'interesse dei migranti stessi, ma anche della Svizzera come Paese ospitante. La CDPE raccomanda di sostenere i corsi di lingua e cultura a tutti i livelli scolastici (Raccomandazioni del 24/25 ottobre 1991 riguardanti la scolarizzazione dei bambini di lingua straniera).

4.5.3. Condizioni generali e misure in atto

⁴⁷ Müller, Romano (1997). *Sozialpsychologische Grundlagen des schulischen Zweitspracherwerbs bei MigrantenschülerInnen. Theoretische Grundlagen und empirische Studien bei zweisprachigen und einsprachigen SchülerInnen aus der 6.–10. Klasse in der Schweiz*. Aarau et al.: Sauerländer. – Reich, Hans H./Roth, Hans-Joachim et al. (2002). *Spracherwerb zweisprachig aufwachsender Kinder und Jugendlicher. Ein Überblick über den Stand der nationalen und internationalen Forschung*. Hamburg: SIZ SchulinformationsZentrum.

Conformemente alla legge federale del 19 dicembre 2003 sull'erogazione di aiuti finanziari alla Fondazione Bibliomedia (RS 432.28) e alle direttive del 22 maggio 1990 del DFI concernenti l'impiego del credito destinato alla promozione della letteratura per i giovani, l'UFC appoggia le seguenti misure volte a migliorare l'integrazione linguistica:

promozione dell'*Associazione libri senza frontiere*, che raggruppa le biblioteche interculturali. L'obiettivo di queste biblioteche consiste nel dare a tutti la possibilità di leggere libri nella propria lingua madre, nel favorire gli scambi interculturali mettendo a disposizione letteratura e documentazioni concernenti i differenti Paesi, popoli e lingue, nell'incoraggiare i bambini e i giovani che si trovano da poco in Svizzera a restare in contatto con la loro lingua madre e nel promuovere i rapporti tra le differenti comunità linguistiche;

promozione della *Fondazione Bibliomedia* il cui mandato consiste nel permettere e migliorare l'accesso ai libri e ai media ovunque in Svizzera. Attraverso le sue attività la Fondazione concorre a garantire una capillare rete di biblioteche attive in tutte le regioni della Svizzera e a facilitare l'operato dei bibliotecari. Grazie alla sua offerta di libri in lingua straniera (attualmente sono disponibili sette lingue), incoraggia le comunità alloglotte a frequentare le biblioteche e favorisce in questo modo la loro integrazione. Nel quadriennio 2004-2007 l'UFC ha sostenuto Bibliomedia con circa 7,5 milioni di franchi per l'insieme delle sue attività.

Nel *disegno di legge sulle lingue*, che dovrebbe essere discusso in Consiglio nazionale nel giugno 2007, è contenuta una disposizione volta alla promozione delle conoscenze di parlanti alloglotti nella loro lingua prima (art. 16 lett. c). Vi rientrano le lingue della popolazione migrante nonché l'italiano e il romancio al di fuori dei rispettivi territori linguistici tradizionali. Oggi in Svizzera vi è un'offerta di corsi facoltativi di lingua e cultura del Paese d'origine per tutte le principali lingue non nazionali, nonché di italiano per cittadini italiani e di francese per cittadini francesi. Questi corsi vengono organizzati e finanziati prevalentemente dai Paesi d'origine in collaborazione con le organizzazioni dei genitori. L'offerta si concentra sui Comuni con una quota elevata di figli di migranti, soprattutto nei centri urbani dei Cantoni di Zurigo, Basilea e Ginevra.

4.5.4. Sviluppo delle misure dell'UFC

Le misure esistenti vengono portate avanti. Non è previsto di elaborare ulteriori misure. L'UFC svilupperà altre misure di politica linguistica efficaci sotto il profilo dell'integrazione, sempreché il Parlamento approvi le relative disposizioni nella legge sulle lingue.

4.6. Misure dell'Ufficio federale dello sport (UFSP)

4.6.1. Esposizione dei problemi principali

In diversi ambiti della società, come nel mondo del lavoro, ma anche nella scuola e nelle strutture per il tempo libero – ad esempio nello sport organizzato (società, club ecc.) – sussistono tendenze all'esclusione o all'emarginazione di una parte della popolazione straniera. In numerose società sportive gli stranieri sono sottorappresentati e raramente si vedono attribuire o assumono incarichi nell'ambito del volontariato. Nel calcio, sport di squadra, i membri attivi provenienti dalla migrazione sono invece proporzionalmente ben rappresentati e, in alcuni casi, addirittura sovrarappresentati. Nella fattispecie, la pluralità culturale si esprime, da un lato, come arricchimento e motivazione alla prestazione, e dall'altro, in particolare nell'ambito delle competizioni, come un crescente potenziale di conflitto, latente o manifesto.

4.6.2. Esposizione delle cause

Le cause dell'emarginazione o dell'esclusione dallo sport organizzato vanno ricercate in entrambe le parti: da un lato, le attuali strutture societarie, consapevolmente o inconsapevolmente, possono intimorire o persino emarginare lo straniero, dall'altro, il deficit di conoscenze e una certa diffidenza della popolazione straniera, rendono più difficili i contatti o l'adesione a una società sportiva. Va inoltre rilevato che la popolazione straniera è fortemente concentrata in quartieri disagiati, dove le possibilità di svago sono scarse. Ciò rende spesso problematica ai giovani l'organizzazione del tempo libero e può talvolta sfociare in comportamenti antisociali e violenti (aggressioni e delinquenza). Di conseguenza, la partecipazione alla vita sociale e una buona integrazione nella società risultano più difficili.

I contatti sociali, ad esempio quelli che si potrebbero avere aderendo a una società sportiva, sono importanti per l'apprendimento di una lingua, il successo nella formazione, l'integrazione professionale e la convivenza sociale.

Le misure prese nel campo dello sport e del tempo libero riducono le tendenze all'emarginazione e all'esclusione e migliorano notevolmente le possibilità d'integrazione. Per il bene di tutti, persone provenienti da ambienti diversi, con i loro punti forti e punti deboli, devono essere integrate nelle reti sociali, ad esempio quella offerta dallo sport organizzato.

4.6.3. Condizioni generali e misure in atto

La Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera, licenziata dal Governo nel novembre del 2000, definisce priorità e obiettivi in diversi settori d'intervento quali la salute, l'istruzione, la prestazione, l'economia e la sostenibilità. Inoltre, la Concezione si è posta come obiettivo di promuovere segnatamente il fairplay, la prevenzione della violenza e delle dipendenze nonché l'integrazione sociale, ciò che è anche stato concretizzato nell'ambito di alcuni progetti rilevanti ai fini dell'integrazione mediante sostegno (finanziario) e consulenza. Considerando le statistiche di Gioventù + Sport (G+S) per il 2006, esiste un notevole potenziale d'integrazione: circa 550 000 fanciulli e giovani, formati e accompagnati nello sviluppo della loro personalità da oltre 53 000 monitori, hanno partecipato alle attività sportive G+S. Un contributo significativo all'integrazione della popolazione straniera è pure fornito dalle circa 22 000 società sportive che nel loro complesso rafforzano la coesione sociale.

Misure volte a migliorare l'integrazione della popolazione straniera sono state elaborate e sostenute in vari ambiti dall'UFSPPO e dalla Scuola universitaria federale dello sport di Macolin (SUFSM):

formazione e perfezionamento: in questo ambito la SUFSM organizza attività rilevanti ai fini dell'integrazione, segnatamente il curriculum a scadenza biennale nel settore professionale APA (adapted physical activity – promozione dello sport in gruppi particolari) per studenti di sport, un corso postdiploma della durata di un anno e mezzo per specialisti attivi nelle istituzioni sociali nonché un corso di sport di tre giorni a scadenza biennale per collaboratori dei centri per richiedenti l'asilo. Le basi scientifiche dei moduli di perfezionamento per docenti e monitori di sport sono state elaborate nell'ambito del progetto di ricerca e sviluppo «Begegnung durch Bewegung» (trad. «Incontri multiculturali mediante il movimento») durante il periodo 2005–2007;

ricerca e sviluppo: quale risultato del progetto di ricerca applicata e di sviluppo «Begegnung durch Bewegung», nato dalla collaborazione fra la SUFSM e la Swiss Academy for development (SAD), sono in fase di elaborazione moduli per docenti e monitori volti a

rafforzare i legami fra scuola e società sportive. Un manuale pratico per persone chiave (docenti e dirigenti di società sportive) verrà pubblicato prossimamente e sarà in seguito testato e valutato scientificamente come strumento d'intervento su vasta scala, segnatamente nelle classi scolastiche con elevato numero di stranieri;

interconnessioni: un inventario dei progetti d'integrazione in ambito sportivo è stato realizzato e reso accessibile a tutti partner interessati nel quadro di un workshop incentrato sullo scambio di esperienze organizzato unitamente alla Commissione federale degli stranieri (CFS), al Servizio per la lotta al razzismo (SLR) e alla SAD;

consulenza e finanziamento (parziale) da parte dell'UFSPPO: con il sostegno mirato e il cofinanziamento di progetti innovativi si può acquisire, a vantaggio di tutti, un know how importante. Sono stati pertanto sostenuti progetti nel campo dello sport organizzato (per es. «Teamplay» e «Umgang mit Vielfalt» nel Cantone di Lucerna), ma anche progetti al di fuori delle strutture sportive tradizionali, come ad esempio progetti per lo sviluppo di quartieri (per es. nel Cantone di Sciaffusa), l'organizzazione di Olimpiadi dell'integrazione (Langenthal) o tornei notturni di basket (in varie Città), allo scopo di valorizzare il volontariato e per formare cittadine straniere come monitorici di ginnastica.

L'UFSPPO è inoltre attivo nel campo della cooperazione sportiva e allo sviluppo⁴⁸ e ha prodotto varie pubblicazioni e documentazioni.⁴⁹

4.6.4. Misura supplementare dell'UFSPPO

Misura 1:

creazione e sviluppo di un centro di competenze «Sport e integrazione»: i temi legati all'integrazione nello sport e mediante lo sport devono essere radicati nell'UFSPPO in modo da consentire il passaggio da attività vincolate a determinati progetti, e quindi limitate nel tempo, a un lavoro a lungo termine nell'ambito del costituendo centro di competenze «Sport e integrazione». Le basi scientifiche elaborate sono disponibili nei tre settori di promozione «scuola pubblica», «sport organizzato» (nell'ambito di società sportive) e «sport non organizzato» (al di fuori delle società sportive). I settori d'attività sono i seguenti (cfr. anche l'allegato): misure di formazione e perfezionamento, ricerca e sviluppo, interconnessioni,

⁴⁸ Contatti internazionali: negli ultimi anni l'UFSPPO ha elaborato numerose documentazioni nel campo della cooperazione sportiva e allo sviluppo (sport and development). Dal 2002, l'UFSPPO collabora con il gruppo di lavoro nazionale «sport e sviluppo» della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), ha ospitato due congressi internazionali «sport and development» (2003 e 2005) e ha diretto a livello svizzero il progetto relativo all'Anno internazionale dello sport e dell'educazione fisica 2005. A livello operativo è attualmente in atto una cooperazione in materia di formazione con la Costa d'Avorio e il suo «Institut National de la Jeunesse et des Sports» (INJS) di Abidjan.

⁴⁹ Nell'ambito di vari progetti e fondandosi sulle esperienze acquisite, l'UFSPPO di Macolin ha prodotto e messo a disposizione del pubblico specializzato le pubblicazioni seguenti (disponibili in tedesco e in francese): «Bewegung, Spiel und Sport mit Asylsuchenden» per il personale che assiste i richiedenti l'asilo (2000); numero speciale della rivista *mobile* (5/2004) sul tema dell'integrazione; documentazione per il workshop UFSPPO, CFS, SAD, SLR (2005); documentazioni e pubblicazione nell'ambito del progetto del SUFSM/SAD; contributi a riviste e a pubblicazioni (TANGRAM n° 15, aprile 2004; pubblicazione della DSC «Sport für Entwicklung und Frieden», 2005); «Begegnung durch Bewegung», manuale per l'insegnamento e l'allenamento (uscita prevista per la metà del 2007); varie presentazioni in formato ppt.

consulenza e finanziamento (parziale) di progetti da parte dell'UFSPPO, contatti internazionali nel campo della cooperazione sportiva e allo sviluppo (sport and development).

4.7. Misure dell'Ufficio federale di statistica (UST)

4.7.1. Esposizione dei problemi principali

Valutare e misurare i processi d'integrazione è un'impresa ardua. Da un lato mancano dati attuali e attendibili per paragonare in modo empiricamente fondato il successo o l'insuccesso scolastico e professionale, come pure la partecipazione al mercato del lavoro della popolazione indigena e di quella d'origine migratoria. Dall'altro, le informazioni statistiche disponibili sono carenti nella registrazione differenziata dei gruppi interessati all'integrazione. Alla luce di tali circostanze, l'integrazione della popolazione con un passato migratorio può essere determinata soltanto in maniera approssimativa.

4.7.2. Esposizione delle cause

Oggi, le statistiche sono elaborate prevalentemente sulla base di dati amministrativi. Le categorie utilizzate dalla statistica pubblica sono quindi fortemente condizionate da definizioni di natura politica e giuridica. A tutt'ora, il principale criterio di classificazione rimane la distinzione tra Svizzeri e stranieri. La condizione migratoria, ossia il fatto che una persona sia immigrata dall'estero, di norma non figura nel catalogo delle domande delle attuali interviste rappresentative in ambito statistico.

Le analisi rilevanti sotto il profilo dell'integrazione devono distinguere tra sesso, età, provenienza, durata della presenza, risorse individuali e sociali, nonché cause della migrazione. Poiché, ad eccezione dei dati demografici di base, molte rilevazioni statistiche non censiscono queste informazioni se non in maniera qualitativamente insufficiente, non resta che stimarle. Inoltre, è spesso difficile identificare i discendenti degli immigrati nei dati statistici, tanto più se hanno acquisito la cittadinanza svizzera.

4.7.3. Condizioni generali e misure in atto

L'UST ha iniziato a dare maggiore peso alla durata della presenza e alla condizione migratoria della popolazione straniera e a rilevare informazioni anche sulla «seconda generazione» (in particolare nel censimento della popolazione e nella rilevazione delle forze di lavoro in Svizzera RIFOS). Nelle statistiche sulla formazione (per esempio l'indagine PISA) la registrazione dell'eventuale origine migratoria della popolazione presa in esame è invece già prassi comune. Questo per valutare l'integrazione nel sistema formativo indipendentemente dalla nazionalità dei soggetti.

A causa della carente base di dati e delle scarse risorse, l'UST non è in grado a breve e medio termine di approntare in modo completo e aggiornare periodicamente gli indicatori mancanti sull'integrazione. L'esistente lacuna in materia rimane pertanto aperta. Sforzi particolari vengono profusi nell'ambito della statistica criminale di polizia e in quello della statistica dell'aiuto sociale, al fine di ottenere dati paragonabili e indicativi per le persone straniere e per gli Svizzeri.

Inversamente, al fine di migliorare la base statistica dei dati a medio termine, l'UST intende creare un sistema d'informazione statistica integrato relativo alle persone e alle economie domestiche che non solo risponda alle esigenze europee, ma che tenga adeguatamente conto anche dei bisogni nazionali. A nutrire tale sistema saranno i dati dei registri, rilevazioni

già esistenti (per esempio RIFOS) e nuove indagini complementari. A partire dal 2010 l'elaborazione dei dati dei registri e le indagini complementari andranno a sostituire il precedente censimento della popolazione. I dati demografici fondamentali saranno ottenuti attraverso una elaborazione annuale dei registri di persone federali, cantonali e comunali e integrati con indagini, rilevazioni strutturali annuali delle caratteristiche non contenute nei registri, con un'indagine generale (Omnibusbefragung) sugli atteggiamenti e i valori e con rilevazioni campionarie tematiche realizzate ogni cinque anni su tematiche centrali quali sanità, mobilità, famiglia, generazioni, varietà culturale, integrazione, formazione e perfezionamento professionale.

In questo contesto sarà elaborata una cornice strategica per identificare i gruppi interessati all'integrazione grazie all'introduzione di caratteristiche chiave armonizzate. Su tali basi s'intende creare un gruppo di indicatori che fornisca periodicamente informazioni aggiornate sulle strutture e sui processi d'integrazione in modo sistematico e coerente. Tali lavori hanno lo scopo di produrre e aggiornare periodicamente indicatori statistici attendibili che possano servire da supporto conoscitivo alle decisioni trasparenti e informate, nonché alla valutazione di possibili evoluzioni nel campo dell'integrazione.

4.7.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UST

Misura 1:

gruppo di indicatori sull'integrazione della popolazione con un passato migratorio: elaborazione della base di dati per il calcolo e l'aggiornamento periodico degli indicatori chiave disponibili attualmente per singoli gruppi di migranti. Obiettivo a corto termine: calcolo di una prima serie di circa 15 indicatori chiave sulla base dei registri e delle rilevazioni esistenti (registro centrale degli stranieri RCS, sistema automatizzato di registrazione delle persone AUPER, rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera RIFOS) a partire dal 2008.

Misura 2:

revisione della statistica criminale di polizia (SCP) (in collaborazione con fedpol → si vedano al proposito anche le misure di fedpol). Revisione integrale delle statistiche criminali di polizia cantonali e nazionali. Ideazione di una banca dati nazionale contenente tutti gli eventi dettagliati di polizia. Analisi differenziate dell'incidenza, della struttura e dell'evoluzione della delinquenza e delle vittime di origini straniere sulla base di informazioni circostanziate sulle persone sospettate e sulle vittime. Calcolo e aggiornamento degli indicatori concernenti i deficit d'integrazione mediante raffronti sistematici tra popolazione svizzera e straniera.

Misura 3:

ulteriore sviluppo della statistica dell'aiuto sociale: nel senso stretto la statistica è stata realizzata negli anni 2001-2005 per poi essere introdotta nei Cantoni. In una seconda fase, ovvero nel corso dei prossimi tre anni, verranno prese in considerazione altre prestazioni anticipate legate al bisogno (statistica dell'aiuto sociale in senso lato). Sarà allestita una banca dati nazionale comprendente tutti i beneficiari dell'aiuto sociale e altre importanti prestazioni sociali legate al bisogno. Sulla base di dati dettagliati è possibile mettere a disposizione informazioni relative all'entità, allo sviluppo e ai gruppi di persone specifici nell'ambito dell'aiuto sociale nonché relative alle misure d'integrazione sociale e professionale.

4.7.5. Misura supplementare dell'UST

Misura 1:

ampliamento e sviluppo del gruppo di indicatori relativi all'integrazione della popolazione con un passato migratorio: l'obiettivo a medio termine è di migliorare la situazione dei dati incompleta ed eterogenea nel quadro dell'allestimento del sistema statistico d'informazione integrato sulle persone e le economie domestiche in base a dati tratti da registri e indagini. Vanno elaborati progetti tecnici volti a dare lo spessore necessario ai dati relativi alla popolazione presa in esame nelle rilevazioni nonché cataloghi di domande tesi a fornire informazioni in particolare sulla dimensione socioculturale dell'integrazione. La banca dati sugli indicatori relativi all'integrazione va ampliata. Per il raggiungimento tempestivo e adeguato dell'obiettivo è necessario chiedere risorse complementari necessarie.

4.8. Misure dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)

4.8.1. Esposizione dei problemi principali

Dopo il pensionamento, circa un terzo dei migranti anziani resta in Svizzera, un terzo ritorna in patria e un terzo vive in entrambi i Paesi. Queste persone necessitano di informazioni su diritti, obblighi e possibilità, per poter decidere se restare in Svizzera o no. Per i 110 000 stranieri di 65 anni e oltre residenti in Svizzera si pone sempre più spesso la questione delle cure a domicilio o in un istituto medico-sociale. Le istituzioni che prestano queste cure sono doppiamente interessate dal tema dell'integrazione dei migranti, da un lato perché una parte dei loro assistiti è rappresentata da migranti, dall'altro perché tra i loro dipendenti vi sono persone con un passato migratorio.

Da una rilevazione del 2002 è risultato che oltre il 50 per cento dei giovani residenti in Svizzera ha almeno un genitore con un passaporto straniero. Negli ultimi 20 anni, la percentuale degli adolescenti stranieri in età compresa tra i 14 e i 17 anni è passata dal 14 al 21 per cento. Per contro, una rilevazione della struttura demografica dei movimenti scoutistici in Svizzera ha confermato che in queste organizzazioni la percentuale di bambini e giovani con genitori stranieri è molto inferiore alla media svizzera (3-10 % secondo la fascia d'età). Anche altre associazioni giovanili constatano che tra i loro ranghi i giovani con un passato migratorio sono fortemente sottorappresentati. In tutte le grandi associazioni giovanili, tuttavia, si sta vieppiù sviluppando una sensibilità per questo problema, grazie a progetti pilota per una maggiore apertura delle attività delle associazioni giovanili e ad iniziative in tal senso nell'ambito della formazione.

4.8.2. Esposizione delle cause

L'integrazione dei migranti anziani mette alla prova le case di cura, gli istituti medico-sociali e altre organizzazioni d'aiuto. I problemi linguistici e quelli legati alle abitudini alimentari, nonché alla differenza dei modi di vita e dei costumi possono rappresentare un ostacolo nell'ambito delle cure e dell'assistenza.

Non è possibile fare affermazioni scientificamente attendibili sui motivi e le cause della bassa percentuale di giovani con un passato migratorio nelle associazioni giovanili. Si possono tuttavia avanzare le seguenti ipotesi: 1) le tradizionali modalità di reclutamento provocano una riproduzione della struttura demografica dei membri; 2) le attività delle associazioni giovanili sono poco conosciute ai giovani e agli adulti con un passato migratorio; 3) i giovani

attivi nelle associazioni giovanili provengono perlopiù dalla classe media, nella quale gli stranieri sono sottorappresentati.

4.8.3. Condizioni generali e misure in atto

In virtù dell'articolo 101bis LAVS, l'assicurazione per la vecchiaia può concedere sussidi per l'assistenza alle persone anziane. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) stipula contratti di prestazioni con le organizzazioni attive in questo settore a livello nazionale (segnatamente Pro Senectute, CURAVIVA, Associazione svizzera di assistenza e cura a domicilio [Spitex], Croce Rossa Svizzera).

Sulla base dell'articolo 101bis LAVS, l'assicurazione partecipa per esempio al finanziamento del progetto «Bus della migrazione». L'idea è di sensibilizzare i migranti anziani, mediante una campagna informativa itinerante, su temi cui potrebbero trovarsi confrontati al momento del pensionamento e durante la vecchiaia e di informarli sui loro diritti e sull'offerta di servizi destinati alle persone anziane.

Le organizzazioni giovanili giocano un ruolo importante per la socializzazione dei giovani, la partecipazione alla vita sociale, l'apprendimento dell'autonomia e l'assunzione di responsabilità.

In base alla legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (legge sulle attività giovanili, LAG), la Confederazione concede aiuti finanziari alle organizzazioni responsabili di attività giovanili extrascolastiche (associazioni, organizzazioni a scopo non lucrativo). Si tratta in particolare anche di sussidi per la formazione e il perfezionamento professionale di giovani che nell'ambito del lavoro giovanile rivestono una posizione di responsabilità nonché per progetti specifici a carattere pubblico e d'interesse nazionale.

4.8.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFAS

Misura 3:

promozione di progetti inerenti all'integrazione nel quadro dell'assistenza agli anziani: promozione di progetti che rispondono alle esigenze dei migranti anziani (conformemente all'art. 101bis LAVS). Nel quadro dei contratti di prestazioni esistenti e di nuovi contratti, i partner contrattuali saranno incaricati di sviluppare e attuare misure mirate rivolte ai migranti anziani.

Misura 4:

formazione e sensibilizzazione dei responsabili delle attività giovanili sul tema integrazione: la revisione della convenzione sulle indennità destinate alla formazione dei responsabili delle attività giovanili tiene conto delle esigenze in materia di integrazione.

4.9. **Misure dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)**

4.9.1. Esposizione dei problemi

Tra le economie domestiche che dispongono del peggiore approvvigionamento di alloggi, quelle di provenienza estera sono sovrarappresentate⁵⁰. Inoltre, esse appartengono al

⁵⁰ Peter Farago, Beat Brunner, *Wohnverhältnisse ausgewählter sozialer Gruppen*, in: *Wohnen 2000*, Bollettino dell'alloggio, volume 75, Grenchen, 2005.

gruppo di economie domestiche caratterizzate da una frequenza di cambiamento d'abitazione superiore alla media⁵¹. Gli spazi abitativi ristretti inducono i bambini e i giovani a passare più tempo all'aperto. Il frequente cambiamento d'abitazione impedisce ai bambini e agli adulti stranieri di allacciare rapporti con il vicinato e di apprendere le regole sociali e di comportamento importanti nella convivenza quotidiana.

4.9.2. Esposizione delle cause

Sotto il profilo della domanda, all'origine del cattivo approvvigionamento di alloggi vi sono la carenza di risorse finanziarie, la scarsa conoscenza del mercato e dell'offerta, la priorità assegnata ad altri aspetti dell'economia domestica (ad es. i versamenti da destinare al Paese d'origine) come pure un altro tipo di cultura abitativa degli stranieri. In relazione all'offerta, le cause risiedono nella mancanza di alloggi convenienti e di buona qualità situati in complessi attrattivi, in cui siano attuate misure volte a favorire l'integrazione (in particolare, sotto il profilo costruttivo e organizzativo), come pure nella discriminazione operata da coinquilini e locatori.

Agire sulle cause legate all'offerta di alloggi, evitando di intervenire inopportuno sul mercato, risulta difficile, vista la mancanza di interesse generalmente mostrata dagli investitori privati – per ragioni di rendita – nei confronti della realizzazione di alloggi di buona qualità, in luoghi accettabili, accessibili anche alle categorie a basso reddito. Sono le società per la costruzione di abitazioni d'utilità pubblica (cooperative di costruzione d'abitazioni, fondazioni, società anonime di utilità pubblica, ecc.) che, adempiendo ai loro obblighi in materia di pigioni commisurate ai costi, garantiscono che le pigioni e i prezzi dei loro alloggi rimangano moderati a lungo termine.

4.9.3. Condizioni generali e misure in atto

Spesso, a causa della mancanza di capitale proprio, le società per la costruzione di abitazioni d'utilità pubblica necessitano, per i progetti di nuove costruzioni e i lavori di riattamento, del sostegno dell'ente pubblico. In una fase iniziale, oltre agli aiuti finanziari è necessario provvedere anche all'abbassamento mirato delle pigioni più care degli alloggi nuovi o rinnovati, affinché possano essere affittati alle categorie a basso reddito. Spesso, le società per la costruzione di abitazioni d'utilità pubblica offrono ulteriori servizi, importanti per l'integrazione e la coesione sociali. Tra questi vi sono la messa a disposizione di locali di uso comune e di servizi per l'infanzia nonché la consulenza agli inquilini.

Apertura del settore dell'utilità pubblica: attualmente, in ambito locativo, i mezzi della Confederazione destinati alla promozione dell'alloggio vanno esclusivamente a beneficio dei costruttori di abitazioni d'utilità pubblica e dei loro locatori. Conformemente agli obiettivi fissati in uno statuto comune, e considerato il finanziamento pubblico, il settore dell'utilità pubblica è finalizzato a fornire un importante contributo all'integrazione sociale. Recentemente, l'offerta in questo settore si è notevolmente aperta alle economie domestiche straniere, tuttavia per diverse società attive in questo ramo sussiste ancora un potenziale di miglioramento.

⁵¹ Peter Farago, Beat Brunner, *Wohnverhältnisse in der Schweiz 1970 – 2000*, pag. 80 segg.; programma di ricerca dell'UFAB, rapporto; Grenchen, 2004, www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de

Esempio: insediamento Regina-Kägi-Hof a Neu-Oerlikon. Si tratta di un complesso abitativo, realizzato alcuni anni fa dalla *Allgemeine Baugenossenschaft Zürich* (ABZ) con i contributi della Confederazione e del Cantone di Zurigo. In un'area di sviluppo urbano, caratterizzata da un livello di pigioni generalmente elevato, esso offre alloggi familiari accessibili anche alle economie domestiche con un basso reddito. Delle 126 abitazioni che costituiscono il complesso edilizio, all'incirca un terzo è occupato da economie domestiche straniere, ciò che per una nuova costruzione costituisce una quota insolitamente elevata. I figli di genitori stranieri crescono a contatto con i bambini svizzeri, ciò che facilita l'apprendimento linguistico. Grazie alla disponibilità di spazi di uso comune e alla proposta, da parte di una commissione, di attività finalizzate alla socializzazione, bambini e genitori vengono integrati nella comunità, apprendendo i valori e le norme di comportamento locali. La pressione sociale determina altresì il rispetto di tali valori e norme. Questo esempio⁵² mostra come, grazie al sostegno delle società per la costruzione di abitazioni da parte dell'ente pubblico, si possa permettere alle economie domestiche straniere di abitare in complessi abitativi e quartieri caratterizzati dalla compresenza di diverse componenti sociali, senza che esse debbano accontentarsi di occupare spazi abitativi di bassa qualità, situati in quartieri malmessi sotto il profilo infrastrutturale e dove la presenza di stranieri è già elevata.

Mutui federali mirati: la competenza spettante alla Confederazione in materia di promozione della costruzione di abitazioni è stabilita dall'articolo 108 della Costituzione federale. Dal 2003, sul piano applicativo vige la legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA). Lo strumento principale previsto da quest'ultima, allo scopo di poter ridurre in modo mirato le pigioni per le economie domestiche con un basso reddito, è costituito dai mutui federali senza interessi.

Aiuti federali indiretti per la costruzione d'abitazioni di utilità pubblica: il 28 febbraio 2007, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare in futuro alla concessione dei mutui suddetti, già sospesa fino alla fine del 2008 nell'ambito del programma di sgravio 03 del bilancio della Confederazione. Vengono invece mantenuti – sono provvisti di fondi nel piano finanziario a partire dal 2009 – i cosiddetti aiuti indiretti per la costruzione d'abitazioni di utilità pubblica: fidejussioni della Confederazione per i prestiti della Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni (CCA) nonché mutui a saggi d'interesse favorevoli del fondo di rotazione, gestito dalle organizzazioni mantello delle società per la costruzione di abitazioni d'utilità pubblica su mandato della Confederazione.

Conformemente all'articolo 41 della LPrA del 21 marzo 2003, la Confederazione promuove la ricerca nel settore dell'alloggio, per aumentare la trasparenza del mercato e migliorare l'offerta di alloggi e l'habitat. A tale scopo, vengono svolti programmi di ricerca quadriennali, realizzati dall'ufficio con la collaborazione della Commissione federale dell'abitazione. L'attuale programma comprende già la tematica cardine dell'integrazione sociale considerata in rapporto alle questioni abitative. Nell'ambito di questa tematica, vengono tra l'altro sostenuti e valutati progetti di sviluppo di quartieri che possono fungere da base per l'ideazione di «Progetti urbani» (cfr. capitolo3). Altri aspetti trattati: cause e evoluzione dei contrasti in seno al rapporto locativo; gli specifici problemi dell'alloggio della manodopera straniera nelle regioni turistiche. L'UFAB intende proseguire tali lavori e inserire la tematica dell'integrazione sociale anche nel programma di ricerca 2008-2011.

⁵² Margrit Hugentobler, Marco Hoffman, KraftWerk1 und Regina-Kägi-Hof in Zürich – vier Jahre nach Bezug, Grenchen 2006, www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de

4.9.4. Sviluppo delle misure in atto dell'UFAB

Misura 1:

elaborazione e diffusione di raccomandazioni destinate agli specialisti della pianificazione, ai costruttori di alloggi, a locatori e locatari, in relazione all'integrazione e all'abitazione: nel quadro delle attività di ricerca e di informazione vanno elaborate indicazioni concrete e proposte di misure, con l'obiettivo di sensibilizzare gli specialisti della pianificazione, i costruttori di alloggi, i locatori e i locatari sulla necessità di migliorare l'accesso al mercato dell'alloggio, eliminare il deficit di approvvigionamento e rendere stabile, a lungo termine, la situazione abitativa della popolazione straniera. Le organizzazioni attive nella costruzione di abitazioni di utilità pubblica disposte a tradurre tali raccomandazioni in progetti abitativi potrebbero finanziare questi ultimi con i mutui del fondo di rotazione previsti a tale scopo.

4.10. Sviluppo dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU)

4.10.1. Esposizione dei problemi principali

In Svizzera, l'uguaglianza fra donne e uomini è ampiamente realizzata sotto il profilo giuridico. Nella vita di tutti i giorni, tuttavia, permangono ancora grandi disparità e discriminazioni. Si pensi al mondo del lavoro: per una medesima occupazione, le donne sono pagate meno degli uomini; per esse rimane difficile conciliare vita lavorativa e vita familiare. L'accesso all'attività professionale è limitato: nelle aziende, le possibilità di carriera sono minori per le donne rispetto agli uomini e la presenza femminile tra i quadri dirigenti rimane bassissima. Le donne migranti sono doppiamente penalizzate: alle discriminazioni sessuali si aggiungono le discriminazioni dovute all'origine e alle condizioni di soggiorno. Per tale motivo rappresentano un gruppo sociale particolarmente a rischio.

4.10.2. Esposizione delle cause

Da studi condotti in Svizzera e all'estero emerge che gli svantaggi sono fortemente radicati nella cultura e nella società. Ciò fa sì che le donne abbiano minori opportunità di qualificarsi professionalmente e di raggiungere l'indipendenza economica. Le donne migranti devono affrontare anche un altro ostacolo: spesso le capacità e competenze che nel loro Paese d'origine risultano utili, in Svizzera hanno un'importanza solo marginale o addirittura nulla, a causa delle differenze culturali. L'assenza di una formazione, combinata a conoscenze linguistiche lacunose e a un'insufficiente rete di contatti sociali portano sovente a situazioni di emarginazione.

4.10.3. Condizioni generali e misure in atto

In virtù della legge federale sulla parità dei sessi (LPar), l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) può accordare aiuti finanziari per sostenere progetti che promuovono la parità fra donna e uomo nella vita professionale (art. 14 e 15 LPar). I settori di promozione comprendono l'accesso all'attività lavorativa, la parità sul posto di lavoro, la conciliabilità fra professione e famiglia. Possono inoltre essere cofinanziati consultori che informano e consigliano le donne su questioni professionali. Nel quadro di questi aiuti finanziari sono sostenuti anche progetti destinati in modo particolare alle donne migranti.

Negli ultimi anni, i progetti sostenuti grazie agli aiuti finanziari previsti dalla LPar e destinati in special modo alle migranti miravano soprattutto a migliorare le possibilità di accesso all'attività lavorativa. Ad esempio, sono stati messi a punto programmi di qualificazione specifici per i settori della ristorazione e della vendita. In altri progetti sono stati forniti ragguagli sulla formazione professionale e sul mondo del lavoro. Programmi di mentorato hanno permesso di accompagnare alcune giovani migranti nella ricerca di un posto di tirocinio. Inoltre sono state condotte campagne informative in diverse lingue su varie tematiche: legge sulla parità dei sessi, diritto del lavoro, diritti sul posto di lavoro in gravidanza e alla nascita di un figlio. Una panoramica completa dei progetti sostenuti è consultabile on-line sul sito www.topbox.ch.

Grazie agli aiuti finanziari previsti dalla LPar sono attualmente cofinanziati dieci consultori dove le donne ricevono informazioni e appoggio su questioni professionali e in caso di discriminazioni. Tali offerte di consulenza sono utilizzate in parte anche da donne migranti.

4.10.4. Sviluppo delle misure dell'UFU

Le misure esistenti sono portate avanti e non è prevista l'elaborazione di nuovi provvedimenti.

4.11. Misure del Servizio per la lotta al razzismo (SLR)

4.11.1. Esposizione dei problemi principali

La discriminazione e la xenofobia sono problemi sociali dagli effetti persistenti, che per questo vanno sistematicamente contrastati. Lo Stato gioca un ruolo centrale in quanto è tenuto a promuovere attivamente i diritti fondamentali (art. 35 Cost.) e a combattere qualsiasi forma di discriminazione (art. 8 Cost.), come il razzismo e la xenofobia.

Le discriminazioni sono presenti in tutti gli ambiti della vita. Nel rapporto sull'integrazione dell'UFM si fa ad esempio riferimento a due studi. Nel primo sono presentati i motivi che portano ad adottare una prassi discriminante verso i figli di stranieri, penalizzati per l'attribuzione iniqua a scuole e classi speciali (classi piccole, classi differenziali)⁵³. Nel secondo studio è illustrata la discriminazione che colpisce i giovani, soprattutto di lingua turca e albanese e provenienti dall'ex Jugoslavia, nella ricerca di un posto di tirocinio⁵⁴.

L'impegno in favore dell'integrazione e delle pari opportunità presuppone che ci si adoperi anche per combattere la discriminazione. Qualsiasi episodio a carattere discriminante mina gli sforzi di integrazione. Si può chiedere alla popolazione migrante di rispettare i diritti fondamentali solo se anche lo Stato si impegna a difenderli in modo credibile e se sono rispettati in uguale misura da tutti i cittadini.

4.11.2. Esposizione delle cause

Da studi indipendenti risulta che l'impunità di atti e comportamenti discriminatori e xenofobi comporta conseguenze gravi per la pace sociale nel Paese. Quanto in atto negli Stati limitrofi

⁵³ Lanfranchi, Andrea (2005): WASA II: Nomen est omen: Diskriminierung bei sonderpädagogischen Zuweisungen. Schweizerischer Zeitschrift für Heilpädagogik, n. 7-8, 2005 (stampa preliminare).

⁵⁴ Fibbi, Rosita / Kaya, Bülent / Piguet, Etienne (2003a): Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration. Neuchâtel: SFM (Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione).

fa temere che la problematica possa esacerbarsi in futuro. Gli sviluppi sul piano internazionale si ripercuotono anche sulle manifestazioni locali di razzismo.

La convivenza di persone provenienti da Paesi diversi, gli sforzi compiuti per l'integrazione nel mondo del lavoro, nel settore abitativo ed educativo e nel tempo libero portano necessariamente a tensioni e conflitti fra immigrati e cittadini svizzeri, nonché tra differenti gruppi di immigrati. L'attività di sensibilizzazione, di prevenzione e interventi mirati costituiscono un efficace contributo alla buona riuscita degli sforzi di integrazione.

4.11.3. Condizioni generali e misure in atto

La lotta alla discriminazione è un compito trasversale che interessa vari settori e tematiche. Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) collabora con numerosi servizi federali per fissare in modo vincolante nelle strutture ordinarie l'esigenza di realizzare le pari opportunità e la non discriminazione. In particolare, va sottolineata la collaborazione nel settore dell'integrazione.

Con attività mirate, il SLR contribuisce all'opera di formazione, professionalizzazione e messa in rete, prioritariamente nei settori seguenti: educazione, animazione socio-culturale in campo giovanile e integrazione sociale.

Nel settore scolastico, il SLR sostiene la Fondazione educazione e sviluppo (FES), patrocinata dalla Confederazione e dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). La FES mette a disposizione materiale didattico, organizza corsi di formazione e perfezionamento e segue (finanziariamente e materialmente) progetti in ambito scolastico. Nel quadro di una valutazione, la CDPE ha confermato la validità e l'efficacia del lavoro svolto dalla Fondazione.

Nel settore extrascolastico, il SLR sostiene i centri di consulenza per le vittime di discriminazione razziale e di assistenza in situazioni conflittuali ed è attivo sui seguenti fronti: professionalizzazione di organizzazioni specializzate, messa in rete duratura di organizzazioni a prescindere dalle barriere regionali e tematiche, diversificazione e orientamento specifico della formazione e del perfezionamento, nonché test e valutazione di accessi innovativi all'intervento, alla prevenzione e alla sensibilizzazione.

4.11.4. Sviluppo delle misure in atto del SLR

Misura 1:

creazione di un sistema di monitoraggio dei fenomeni di xenofobia, razzismo, antisemitismo, estremismo di destra e violenza: si tratta di esaminare la fattibilità e di mettere a punto un sistema di monitoraggio per il rilevamento delle tendenze xenofobe, razziste, antisemite e incitanti alla violenza che si registrano tra la popolazione svizzera.

Misura 2:

divulgazione dei risultati del PNR 40+ «Estremismo di destra - cause e contromisure»: nel quadro del Programma nazionale di ricerca 40+ sono stati finanziati 13 progetti. Sei riguardano direttamente l'ambito di attività del SLR: i risultati vanno pubblicati in tre opuscoli imperniati sui temi «prevenzione in ambito scolastico», «misure e loro valutazione a livello comunale» e «nuovi autori, ex autori, vittime».

5. Coordinamento delle misure d'integrazione (programma d'attuazione)

5.1. Situazione di partenza e mandato

L'articolo 57 della nuova legge sugli stranieri (LStr) prevede che l'Ufficio federale della migrazione coordini i provvedimenti dei servizi federali per l'integrazione degli stranieri, segnatamente nei settori dell'assicurazione contro la disoccupazione, della formazione professionale e della sanità⁵⁵.

Il 30 agosto 2006 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di integrare il rapporto del 30 giugno 2007 all'attenzione del Consiglio federale con proposte per la «prevista attuazione delle misure d'integrazione e per la creazione di un programma d'attuazione adeguato» (si veda il capitolo 1.2: Mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione»).

Il programma d'attuazione mira ad accompagnare le misure per la promozione dell'integrazione a livello federale mediante un monitoraggio (tappe fondamentali e progresso delle misure) e ad armonizzarle nella logica di una politica integrativa coerente nonché a garantire lo scambio d'informazioni tra i servizi interessati.

Il 19 dicembre 2006 il Gruppo Socialista ha depositato una mozione che chiedeva l'istituzione di un incaricato federale dell'integrazione (06.3739: mozione del Gruppo Socialista: Incaricato federale dell'integrazione). Il 28 febbraio 2007 il Consiglio federale ha respinto la mozione adducendo che nel quadro del presente rapporto viene esaminata l'opportunità di istituire un incaricato federale dell'integrazione⁵⁶.

5.2. Varianti del programma d'attuazione

5.2.1. Variante 1: estensione del mandato del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni GIM

A livello di direzione (livello di direzione degli uffici federali interessati) il *Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM)* presieduto dal Direttore dell'UFM riceve il seguente mandato dal Consiglio federale⁵⁷: il GIM è responsabile del coordinamento dell'attuazione delle misure proposte nell'ambito del presente rapporto e dello sviluppo e attuazione di altre eventuali misure. È competente per le questioni relative al coordinamento delle misure d'integrazione della Confederazione e, se necessario, sottopone proposte al Consiglio federale per il tramite del DFGP. Il GIM è completato dai rappresentanti dei seguenti uffici federali: DFGP: Ufficio federale di giustizia; DFI: Ufficio federale della cultura, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo; DFE: Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, Ufficio federale delle abitazioni; DATEC: Ufficio federale

⁵⁵ Già dal 1° febbraio 2006 l'Ufficio federale della migrazione dispone di un relativo mandato disciplinato a livello di ordinanza (art. 14a OIntS).

⁵⁶ Mozione 06.3739 depositata il 19 dicembre 2006 dal Gruppo Socialista: Incaricato federale dell'integrazione.

⁵⁷ Il gruppo interdipartimentale per le questioni delle migrazioni è stato istituito in base al decreto del Consiglio federale del 22 aprile 1998. Secondo tale decreto i membri del GIM sono i rappresentanti dei seguenti uffici federali: Ufficio federale della migrazione, Ufficio federale di polizia, Divisione politica IV (DFAE), Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE), DSC (DFAE), Direzione generale delle dogane, Ufficio federale dell'aviazione civile, Segreteria generale del DFI, Ufficio federale della statistica, Ufficio federale della sanità pubblica, Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Segreteria di Stato dell'economia, Amministrazione federale delle finanze.

dello sviluppo territoriale (ARE); DDPS: Ufficio federale dello sport.

Di norma il GIM s'incontra da due a quattro volte l'anno.

Per il coordinamento e l'accompagnamento delle misure a livello specialistico nei tre settori:

1. integrazione nella formazione, nel lavoro e nella sicurezza sociale (cfr. capitolo 2);
2. integrazione sociale nelle zone abitative («Progetto urbano»; cfr. capitolo 3); e
3. altre misure (cfr. capitolo 4)

si ricorre ai seguenti organi, in parte già esistenti:

1. per il coordinamento delle misure nel settore formazione, lavoro e sicurezza sociale l'UFM delega l'attuazione del compito di coordinamento all'attuale *gruppo di lavoro «Formazione, occupazione, manodopera straniera» (AGBA)* presieduta dal Direttore della Direzione del lavoro nella SECO. L'AGBA è coadiuvato da rappresentanti cantonali competenti a livello specialistico provenienti dai settori formazione professionale, mercato del lavoro, sicurezza sociale e integrazione nonché da una rappresentanza del Servizio per la lotta al razzismo (SLR) nella SG-DFI⁵⁸;
2. per il coordinamento delle misure nel settore integrazione sociale nelle zone abitative («Progetti urbani») l'UFM delega l'attuazione del compito di coordinamento al nuovo *gruppo di direzione «Progetti urbani»* presieduto dal responsabile della politica degli agglomerati nell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE [si veda al riguardo il capitolo 3.3.2: Struttura dell'organizzazione]);
3. per il coordinamento di tutte le altre misure degli uffici e dei servizi federali è competente il Comitato interdipartimentale «Integrazione» presieduto dal Vicedirettore competente dell'UFM⁵⁹.

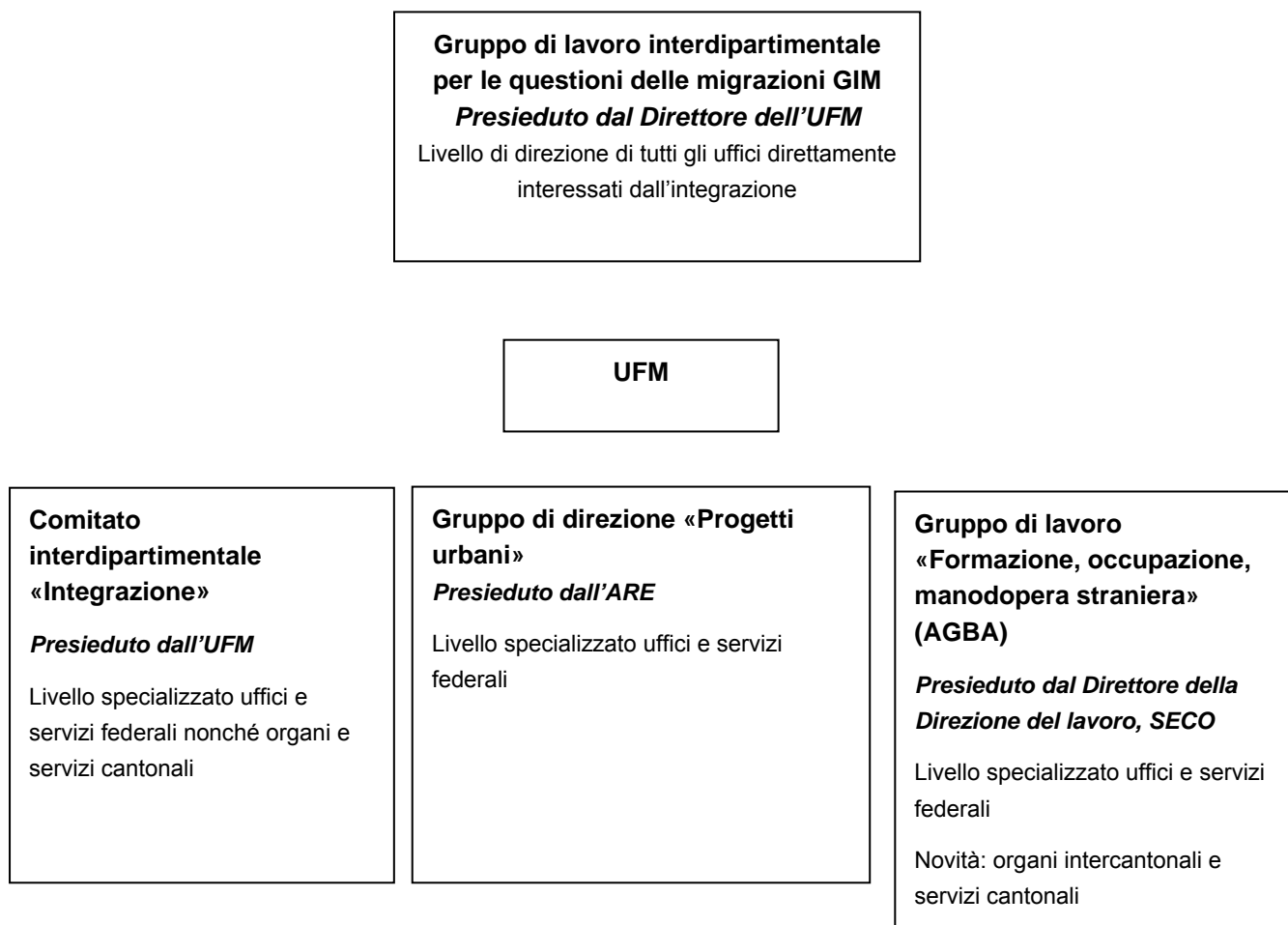
⁵⁸ Il *gruppo di lavoro «Occupazione, formazione, manodopera straniera» (AGBA)* presieduto dal Direttore della Direzione del lavoro nella Segreteria di Stato dell'economia si compone di membri della Direzione o di rappresentanti di quadri superiori della SECO, dell'UFM, dell'UFFT e dell'UFAS nonché di rappresentanti cantonali come l'Associazione degli uffici del lavoro della Svizzera. Questo gruppo di lavoro si occupa in particolare delle questioni rientranti negli ambiti a cavallo fra politica in materia di stranieri, mercato del lavoro e formazione professionale. Esso tratta anche questioni legate all'integrazione (professionale) degli stranieri.

⁵⁹ Il *Comitato interdipartimentale «Integrazione»* è stato istituito nel 2004 ed è presieduto dal Vicedirettore competente dell'UFM. Si tratta di un comitato esteso del *Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM)*. Il Comitato interdipartimentale «Integrazione» è composto di quadri medi e collaboratori scientifici provenienti dagli uffici federali interessati. Esso si occupa dell'informazione e dello scambio delle pratiche correnti sull'integrazione. Nel Comitato sono rappresentati i seguenti uffici federali: Ufficio federale della migrazione, Ufficio federale di polizia, Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Ufficio federale di statistica, Ufficio federale della sanità pubblica, Servizio per la lotta al razzismo (SG-DFI), Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale delle abitazioni, Ufficio federale dello sviluppo territoriale e l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. La Segreteria della Commissione federale degli stranieri (CFS) e il Segretariato della Conferenza dei governi cantonali partecipano al Comitato in quanto ospiti fissi. Per permettere l'attuazione delle misure gli uffici e i servizi devono dotare il Comitato interdipartimentale «Integrazione» di quadri medi. Il Comitato va inoltre integrato con rappresentanti dell'Ufficio federale dello sport, dell'Ufficio federale di giustizia e dell'Ufficio federale della cultura nonché del Segretariato della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione e della Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione.

I tre organi specializzati summenzionati sottostanno all'obbligo d'informare il Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM) presieduto dall'UFM in merito a tutti gli aspetti afferenti al coordinamento nel settore dell'integrazione e all'attuazione delle misure.

L'UFM assicura il coordinamento complessivo e lo scambio d'informazioni tra gli organi specializzati. Presiede gli organi specializzati e la Segreteria del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM). L'UFM si occupa inoltre del monitoraggio delle misure e presenta regolarmente un rapporto nell'ambito della sua presidenza del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni.

Gli uffici federali coinvolgono tempestivamente l'UFM nell'ambito dell'attuazione delle misure e della pianificazione di altre misure rilevanti ai fini dell'integrazione (art. 57 LStr e art. 8 AP-OIntS). Per adempiere il suo compito di coordinamento l'UFM può eventualmente istituire altri organi specializzati o affidare agli organi esistenti, dopo averli consultati, nuovi compiti.



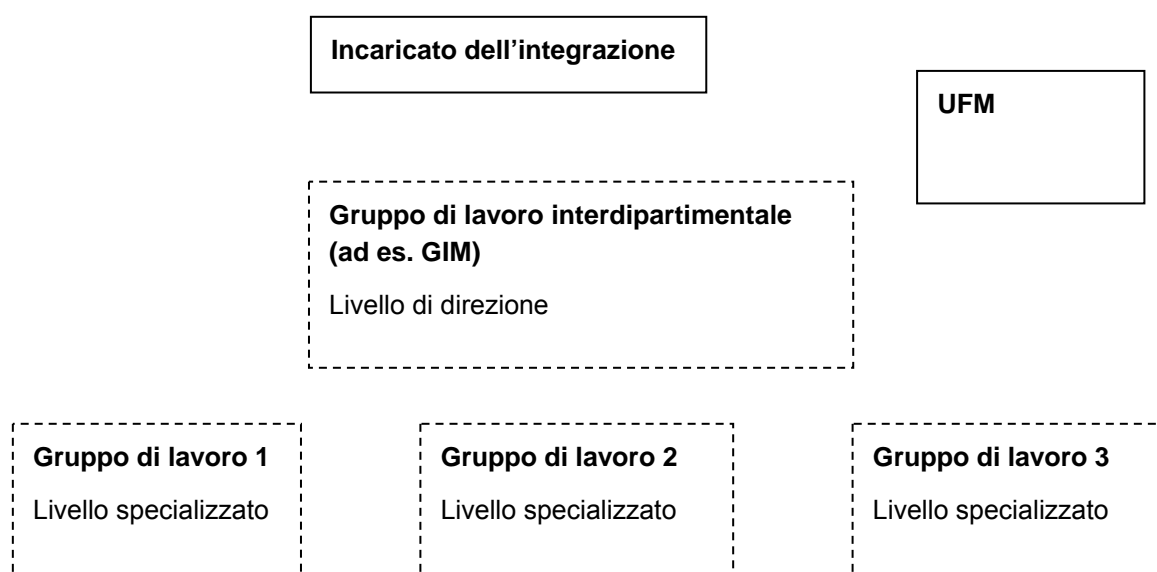
5.2.2. Variante 2: istituzione di un «incaricato federale dell'integrazione»

In base alla motivazione della mozione 06.3739 l'istituzione di un incaricato federale dell'integrazione è tesa a promuovere la collaborazione tra gli attori statali e le diverse organizzazioni attive, a rafforzare l'attuazione di progetti interdipartimentali in seno

all'Amministrazione federale e a svolgere in modo più efficace programmi nazionali di sensibilizzazione e di perfezionamento.

L'istituzione di un incaricato federale dell'integrazione necessita di una modifica di legge. Nel quadro di tale modifica occorrerebbe valutare quali compiti vanno affidati a tale incaricato e quali resterebbero di competenza dell'Ufficio federale e/o della Commissione federale della migrazione (fusione tra CFS e CFR). Questo non concerne soltanto il mandato di coordinamento dell'Ufficio federale (art. 57 LStr), ma anche il versamento di contributi finanziari per la promozione dell'integrazione (art. 55 LStr), l'informazione (art. 56 LStr) e la legislazione nel campo dell'integrazione.

Per raggiungere gli obiettivi summenzionati relativi alla collaborazione e all'attuazione di progetti interdipartimentali e programmi nazionali occorrerebbe istituire, perlomeno a livello federale, un organo di coordinamento interdipartimentale presieduto dall'incaricato federale dell'integrazione, analogamente a quanto proposto nella variante 1 in relazione al Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM). Sarebbe inoltre opportuno valutare l'opportunità di istituire o incaricare un gruppo di lavoro a livello specializzato.



5.2.3. Apprezzamento delle varianti

Variante 1: estensione del mandato del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni GIM

Vantaggi: la variante corrisponde ampiamente all'organizzazione per l'allestimento del presente rapporto, che si è rivelata efficace. Essa è attuabile nel quadro delle risorse esistenti e delle leggi in vigore. È possibile evitare doppioni perché sia a livello specializzato sia a quello di direzione si può ricorrere agli organi esistenti. Adottando questa soluzione la questione della politica integrativa in quanto compito parziale dell'UFM resta strettamente correlata con altre questioni di politica in materia di migrazione.

Svantaggi: la politica d'integrazione e di promozione della Confederazione non rappresenta un settore a sé stante, ma continua a far parte della politica migratoria. Il Direttore dell'UFM non è competente soltanto per le questioni legate all'integrazione ma anche per altri aspetti di politica in materia di migrazione.

Variante 2: incaricato federale dell'integrazione

Vantaggi: la politica integrativa della Confederazione diventa un settore a sé stante che interagisce con l'esterno ("Mister Integrazione").

Svantaggi: la necessaria modifica di legge e l'istituzione di un incaricato federale dell'integrazione causerebbero confusione nell'ambito della ripartizione delle competenze e pregiudicherebbero quindi l'attuazione e il coordinamento delle misure d'integrazione (monitoraggio).

L'istituzione di un incaricato dell'integrazione comporterebbe un aumento anziché una riduzione dell'onere derivante dal coordinamento. Visto che a livello istituzionale la politica integrativa verrebbe separata dal contesto della politica migratoria (attualmente fa parte dell'UFM) si presenterebbe un'ulteriore necessità di coordinamento, in particolare con questioni di politica d'ammissione nell'ambito della quale l'integrazione, giusta l'articolo 54 LStr, deve essere considerata (questo concerne segnatamente anche la questione dell'accordo d'integrazione). Sorgerebbero inoltre nuovi punti di transizione con le questioni relative all'evoluzione internazionale nel settore della migrazione, con gli aspetti riguardanti il ritorno nonché in particolare con le questioni sull'asilo, segnatamente il finanziamento dell'assistenza e l'alloggio di persone provenienti dal settore dell'asilo da parte della Confederazione. La necessità di coordinamento emergerebbe anche nel contesto dell'istituenda Commissione federale della migrazione (fusione della Commissione federale degli stranieri e la Commissione federale dei rifugiati secondo il decreto del Consiglio federale del 31 gennaio 2007).

6. Piano di finanziamento ed effetti delle misure auspicati

6.1. Mandato del Consiglio federale

Secondo il mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 il presente rapporto deve prevedere l'allestimento di un piano di finanziamento che illustri anche i risparmi eventualmente conseguibili nell'ambito delle misure d'integrazione previste.

Seguono, in allegato, un compendio schematico sul finanziamento delle misure previste e spiegazioni relative alle conseguenze politico-finanziarie e agli effetti auspicati delle misure d'integrazione.

6.2. Piano di finanziamento

Nel quadro del mandato del Consiglio federale i dipartimenti e gli uffici propongono complessivamente 46 misure tese a migliorare la promozione dell'integrazione degli stranieri.

6.2.1. Sviluppo delle misure in atto e misure supplementari

Sviluppo delle misure in atto: in base al principio secondo cui l'integrazione va migliorata e promossa nelle strutture ordinarie e che le misure speciali vanno evitate, gli uffici e i dipartimenti hanno previsto uno sviluppo delle misure in atto nel loro ambito di competenza. Visto che tale sviluppo è effettuabile nel quadro delle leggi in vigore senza sforare i bilanci e i piani finanziari preventivati, non sarà necessario impiegare risorse umane e finanziarie supplementari.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle misure in atto i dipartimenti e gli uffici hanno pertanto quantificato, laddove possibile, l'ammontare dell'onere previsto per le misure pianificate nei prossimi anni e precisato le voci di spesa interessate (6.2.2.). Non è tuttavia stato possibile (o non lo è ancora stato) determinare l'esatta portata dell'onere associato a ogni misura (6.2.3.).

Misure supplementari: alcuni uffici propongono al Consiglio federale anche nuove misure supplementari. I bilanci e i piani finanziari degli uffici interessati non tengono ancora conto degli oneri cagionati da queste misure supplementari. Gli uffici interessati chiedono pertanto che, a partire dal 2009, venga ridefinito il loro piano finanziario nella logica di un aumento del budget. Nel caso in cui il Consiglio federale approvasse la loro richiesta, gli uffici e i servizi interessati terranno conto degli oneri preventivati nel quadro dell'allestimento dei loro bilanci e piani finanziari per il 2009 e per eventuali altri anni successivi. A partire dal 2009 verrà pertanto tenuto conto di tali oneri nell'ambito della procedura budgetaria ordinaria.

6.2.2. Oneri quantificati dei dipartimenti e degli uffici per lo sviluppo delle misure in atto

Gli uffici e i servizi competenti hanno quantificato gli oneri cagionati da 16 misure (sviluppo delle misure in atto). Tali misure comprendono ad esempio lo sviluppo di offerte d'informazione e formazione da parte di specialisti o l'adeguamento di strumenti di gestione e coordinamento. Si tratta in particolare anche di misure speciali mirate, segnatamente nel settore della promozione dell'integrazione complementare dell'UFM.

Gli uffici e i servizi hanno calcolato che a partire dal 2008 le misure previste cagioneranno un onere aggirantesi attorno ai 51,5 - 54 milioni di franchi l'anno.

La parte più cospicua di tale onere è destinato allo sviluppo delle misure di promozione dell'integrazione specifiche dell'UFM o al loro nuovo orientamento verso le strutture ordinarie, previste in ogni caso conformemente alle disposizioni legali in vigore o entranti in vigore. Si tratta di oltre 50 milioni di franchi (spese annuali per il programma di promozione dell'integrazione: 14 milioni di franchi; la nuova somma forfettaria per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati: 36 milioni di franchi; la promozione dell'integrazione di persone traumatizzate provenienti dal settore dell'asilo: 600 000 franchi). Per maggiori informazioni riguardanti gli oneri quantificati si veda la tabella I in allegato.

6.2.3. Oneri non quantificati dei dipartimenti e degli uffici per lo sviluppo delle misure in atto

Gli uffici e i servizi non hanno potuto quantificare gli oneri cagionati da 26 misure. Tali misure saranno tuttavia attuate nel quadro dei bilanci e dei piani finanziari preventivati (sviluppo delle misure in atto). Queste misure sono tese in particolare a potenziare l'effetto integrativo delle misure di promozione in atto. Attualmente non è possibile definire l'incidenza dello sviluppo di tali misure in atto o del potenziamento del loro effetto integrativo sul finanziamento, visto che, di norma, le misure di promozione della Confederazione implicano contributi finanziari da parte dei responsabili di progetto o dei Cantoni (ad es. le misure giusta gli art. 54 e 55 della legge sulla formazione professionale, secondo l'assicurazione contro la disoccupazione o secondo l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, nonché le misure giusta gli art. 5 segg. della legge sulle attività giovanili ecc.). Per maggiori informazioni riguardanti gli oneri quantificati si veda la tabella II in allegato.

6.2.4. Misure supplementari

Tre uffici propongono al Consiglio federale di adottare nuove misure supplementari a partire dal 2009, le quali comportano una verifica dei loro piani finanziari e quindi un aumento del budget. Si tratta dei seguenti uffici e delle seguenti misure supplementari:

- Ufficio federale della migrazione Nuovo programma dei punti fondamentali 2008-2011 nel quadro del credito di promozione dell'integrazione della Confederazione. Totale: 6 milioni di franchi per gli anni 2009-2011⁶⁰.
- Ufficio federale dello sport Istituzione e sviluppo di un centro di competenze «Sport e integrazione». Totale: 2 milioni di franchi per gli anni 2009-2012.
- Ufficio federale di statistica Ulteriore sviluppo del gruppo di indicatori sull'integrazione della popolazione con un passato migratorio. Totale: 480 000 franchi per gli anni 2009-2012.

⁶⁰ L'aumento del volume di credito è previsto anche per gli anni successivi al 2011 (piano finanziario legislatura a partire dal 2012)

A partire dal 2009 i tre uffici chiedono un aumento del bilancio pari a 3,3 milioni di franchi l'anno. Per maggiori informazioni riguardanti gli oneri quantificati si veda la tabella III in allegato.

6.3. Effetti auspicati

Dallo studio sulle conseguenze e sugli effetti auspicati delle misure previste per il miglioramento dell'integrazione è emerso che è possibile fare un bilancio sul rapporto costi-utilità soltanto per poche misure. Questo perché, da un lato, è difficile quantificare l'effetto di talune misure (ad es. formazione di specialisti); dall'altro perché l'efficacia di un pacchetto di misure non è prevedibile a priori visto che dipende in larga misura dall'esecuzione e dalle condizioni generali (situazione congiunturale, evoluzione sociale e politica a lungo e corto termine ecc.).

Gli uffici e i servizi competenti valuteranno, laddove è stato pianificato e ritenuto opportuno, le conseguenze e gli effetti auspicati delle misure prese e renderanno conto di tali effetti (si veda: Pacchetto di misure: compendio schematico)

Al fine di rispondere nel modo più completo possibile al mandato del Consiglio federale, ovvero per realizzare i «risparmi eventualmente conseguibili nell'ambito delle misure d'integrazione previste», vengono illustrate qui dappresso alcune osservazioni generali e stime relative al rapporto costi-utilità delle misure d'integrazione. Tali osservazioni e stime si basano, nei limiti del possibile, sulle proposte di misura concrete degli uffici e dei dipartimenti.

6.3.1. Osservazioni generali relative ai costi e all'utilità della migrazione

Conclusioni del rapporto sull'integrazione: in generale il Rapporto UFM sull'integrazione ha rilevato che la promozione dell'integrazione comporta i seguenti vantaggi⁶¹:

- «*Dal punto di vista economico:* il facile accesso di manodopera poco qualificata proveniente dall'estero fino alla fine degli anni Novanta ha contribuito a una crescita intensa dell'economia svizzera, ostacolando tuttavia il rinnovo tecnologico e l'innovazione.⁶² Da questo punto di vista, tutto lascia presumere che una migliore integrazione della popolazione nella scuola, nella formazione professionale e nel perfezionamento si ripercuoterà positivamente sulla crescita economica. La promozione dell'integrazione non è tuttavia in grado di creare posti di lavoro, ma migliora le opportunità sul mercato del lavoro.
- *Dal punto di vista politico-sociale:* l'integrazione della popolazione facilita la coabitazione, permettendo agli stranieri di sfruttare realmente le proprie conoscenze, ciò che è conforme ai principi sanciti dalla Costituzione federale in materia di dignità umana, uguaglianza giuridica e obiettivi sociali.
- *Dal punto di vista politico-finanziario:* non esistono studi attuali sulle conseguenze finanziarie dell'immigrazione. Tuttavia una migliore integrazione della popolazione straniera sul mercato del lavoro contribuisce ad aumentare gli introiti fiscali e a diminuire i costi del sistema sociale.»

⁶¹ UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Berna: UFM: pag. 98.

⁶² Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri (LStr): pag. 3344 <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3709.pdf>.

Uno studio condotto nel 1990 aveva dimostrato per la prima volta che un'economia domestica straniera contribuisce a sostenere anziché pesare sulle finanze pubbliche in quanto le tasse e le imposte che versano superano le rendite da loro percepite⁶³. Anche studi condotti all'estero dimostrano che, in generale, gli stranieri non rappresentano un peso finanziario per lo Stato⁶⁴.

I dati dell'Ufficio federale di statistica per il periodo intercorrente tra il 2000 e il 2003⁶⁵ mostrano che un'economia domestica straniera media percepisce 950 franchi tra rendite AVS, rendite della cassa pensioni e altre prestazioni sociali, ma versa circa 2 190 franchi per le prestazioni di assicurazioni sociali, premi della cassa malati, tasse e imposte. Per quanto riguarda le economie domestiche svizzere le rispettive cifre si aggirano attorno ai 1 610 e 2 145 franchi. In entrambi i casi le uscite a titolo di riversamento obbligatorie superano ampiamente le entrate a titolo di riversamento. Dalle economie domestiche straniere emerge tuttavia un bilancio nettamente più positivo.

Tale situazione è riconducibile principalmente al fatto che le economie domestiche svizzere sono essenzialmente più anziane rispetto a quelle straniere e percepiscono più rendite AVS e della cassa pensioni. Le economie domestiche straniere sono più giovani e più numerose, hanno più figli e giovani adulti in età lavorativa. Di riflesso percepiscono in media più «altre prestazioni sociali» (soprattutto AD e aiuto sociale) rispetto agli svizzeri. D'altro canto risalta il fatto che le economie domestiche straniere pagano, in media, meno imposte rispetto agli svizzeri. Questa situazione è dovuta al fatto che le economie domestiche straniere hanno un reddito pro capite più basso e rilevano una quota inferiore di persone che lavorano a titolo indipendente.

Il «bilancio di riversamento» per le persone immigrate da poco con il permesso di dimora è più positivo rispetto a quello delle persone in possesso del permesso di domicilio e residenti in Svizzera da più tempo. E ciò si lascia anche spiegare dall'origine e struttura mutate dei nuovi immigrati, professionalmente molto più qualificati dalla fine degli anni Novanta.

Questi dati mostrano che il potenziale finanziario⁶⁶ di una migliore integrazione degli stranieri dipende soprattutto:

- dalla riduzione della dipendenza da prestazioni sociali (AD e aiuto sociale); e
- dall'aumento del reddito proveniente da un'attività lucrativa dipendente o indipendente grazie al successo dell'integrazione nel mercato di lavoro.

In questo modo aumentano contemporaneamente anche il substrato fiscale e i contributi versati alle assicurazioni sociali. Dal punto di vista politico-finanziario gli effetti più importanti

⁶³ Straubhaar, Thomas und René Weber (1993): Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes. Eine Empirische Untersuchung für die Schweiz, pubblicato in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1993, n. 129 (3): pag. 514.

⁶⁴ Sheldon (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Università di Basilea, pag. 66 segg. Bibliografia di opere di ricerca sugli effetti dell'immigrazione e dell'integrazione sulle finanze pubbliche.

⁶⁵ UST (2007), trattamento speciale dell'indagine sul reddito e sul consumo (EVE) per il periodo intercorrente tra il 2000 e il 2003 (media di quattro anni).

⁶⁶ Von Loeffelholz Hans Dietrich, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Essen.

che ci si potrebbero attendere dalle misure d'integrazione sono l'eliminazione di svantaggi e la promozione di un'integrazione rapida e duratura segnatamente dei bambini e dei giovani.

Assetto federalista delle competenze: va notato che, nel quadro di un assetto federalista delle competenze, l'effetto finanziario può ripercuotersi su diversi livelli statali e su svariati sistemi della sicurezza sociale. I risparmi conseguiti nei settori assicurazione contro la disoccupazione e assicurazione per l'invalidità, ad esempio, finiscono principalmente nelle casse a livello federale, mentre i risparmi conseguiti nell'ambito dell'aiuto sociale e delle entrate fiscali supplementari finiscono in quelle dei Cantoni e Comuni⁶⁷.

6.3.2. Stima dei costi e dell'utilità della promozione dell'integrazione

Dati mancanti: in Svizzera non sono state svolte analisi a livello di politica finanziaria sull'efficacia delle singole misure d'integrazione in atto da cui poter estrapolare conclusioni dettagliate per le proposte di misure illustrate nel presente rapporto⁶⁸.

Le misure di promozione dell'integrazione rappresentano un investimento a lungo termine: a livello economico le misure di promozione dell'integrazione nei settori formazione (acquisizione di qualifiche) e lavoro (acquisizione di competenze professionali) rappresentano degli investimenti. In un primo tempo le misure cagionano costi. I loro effetti positivi vanno a vantaggio sia del singolo individuo che beneficerà di un reddito più alto sia della società e dello Stato che vanteranno un'accresciuta produttività e maggiori entrate fiscali. In questo contesto emerge che la creazione di reti sociali per gli immigrati è indispensabile allo sfruttamento delle loro qualifiche e competenze (ad es. contatti con le aziende di tirocinio).

Il fatto di non investire nell'integrazione può cagionare spese di aiuto sociale: una scarsa integrazione può aumentare il rischio di dipendenza da prestazioni di assicurazioni sociali o dall'aiuto sociale. I seguenti esempi evidenziano che i potenziali costi sociali possono essere molto elevati⁶⁹:

- dai calcoli effettuati si evince che un'integrazione precoce migliore nel sistema educativo permette di evitare l'erogazione di prestazioni successive dell'assicurazione contro la disoccupazione per un importo in media pari a 14 000 franchi l'anno⁷⁰;

⁶⁷ Va anche notato che l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione per l'invalidità vengono finanziate dagli stipendi e che una crescita della somma dello stipendio dovuta a una maggiore partecipazione al mercato del lavoro aumenta pure i contributi della Confederazione e dei Cantoni (perché dipendono dalla somma dello stipendio).

⁶⁸ Nell'ambito della promozione dell'integrazione vanno menzionate le seguenti analisi: Hüttner (2005): Sprachförderung in der Zweitsprache für Migrant/innen. Su incarico dell'Ufficio federale della migrazione. CFS (2004): Valutazione del programma basato sulle priorità 2001-2003 promozione dell'integrazione della Confederazione. Dalla valutazione in corso del programma di promozione dell'integrazione della Confederazione 2004-2007, perlomeno nell'ambito della priorità promozione linguistica, tesa più di ogni altra alla creazione di capitale umano, ci si possono inoltre aspettare i primi dati sull'efficacia dei corsi di lingua sull'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro.

⁶⁹ Si tratta di esempi a titolo illustrativo. Non si può giudicare se valga la pena fare un investimento o no, poiché non è possibile calcolare gli oneri cagionati dall'eliminazione di tali spese sociali.

⁷⁰ Prestazione media annuale dell'AD nel 2004: 13 801 franchi, da: UFAS (2005). Statistica delle assicurazioni sociali svizzere, pag. 221.

- l'erogazione a lungo termine dell'aiuto sociale rappresenta un onere più importante rispetto ai pagamenti limitati nel tempo dell'assicurazione contro la disoccupazione. Lo Stato deve sopportare spese ingenti per una persona che per motivi di salute non può più esercitare la sua professione originaria e che dimostra di avere uno scarso potenziale di riorientamento professionale. Se è possibile evitare che in un simile caso vengano erogate prestazioni di assistenza statale, ad esempio mediante misure d'integrazione, l'ente pubblico ha di fronte a sé un grande potenziale di risparmio. A titolo di esempio, se non venissero versate prestazioni assistenziali statali a garanzia del minimo vitale si potrebbe conseguire un risparmio pari a circa 22 000 franchi l'anno⁷¹;
- le rendite versate a persone invalide pesano ancora di più sul sistema delle assicurazioni sociali. Nel caso in cui l'attuazione di misure d'integrazione tempestive riuscisse a evitare anche un solo caso di invalidità, l'ente pubblico potrebbe risparmiare prestazioni assistenziali per un importo pari a circa 25 000 franchi l'anno⁷²;
- le misure d'integrazione contribuiscono anche a evitare i costi indiretti della violenza e della criminalità. L'assistenza stazionaria di un giovane delinquente in un istituto o in una famiglia di accoglienza costa, ad esempio, fino a 50 000 franchi l'anno⁷³.

6.3.3. Integrazione nei settori: formazione, lavoro, sicurezza sociale, sanità e sicurezza pubblica

Formazione: affinché l'integrazione precoce dei fanciulli e dei giovani riesca e per evitare che la seconda generazione «erediti» un basso livello di formazione, occorre rafforzare la loro integrazione nel sistema educativo. Soltanto così potranno far fronte con successo alle sfide della società del sapere, posizionarsi sul mercato dei posti di lavoro altamente qualificati e quindi offrire il loro contributo alle innovazioni tecnologiche e alla crescita dell'economia svizzera.

- L'UFFT propone misure per il rilevamento e l'accompagnamento di giovani nella ricerca di un posto di tirocinio e per evitare che lo abbandonino. Tali misure vengono anche adeguate alle necessità degli stranieri (UFFT: M1-M3)⁷⁴.

Lavoro: occorre promuovere l'accesso al mercato del lavoro degli stranieri e delle persone con un passato migratorio offrendo loro la possibilità di essere più flessibili. In molti casi ciò significa che lo straniero deve recuperare determinate qualifiche, seguire corsi di

⁷¹ Prestazione media annuale dell'aiuto sociale nel Cantone di Zurigo nel 2005: 22 368 franchi (media del fabbisogno netto), da: Sozialbericht Kanton Zürich 2005, pag. 123. Per la Svizzera non sono a disposizione le relative cifre, cfr. UFAS (2004). Statistica delle assicurazioni sociali svizzere 2004.

⁷² Questa stima si basa sul seguente calcolo: nel 2006 i costi medi delle rendite annuali di una persona straniera residente in Svizzera con una rendita d'invalidità erano pari a: 20 238 franchi sotto forma di rendita AI (UFAS, statistica AI 2006 tabelle pag. 30 segg.), 4 634 franchi sotto forma di prestazioni complementari (UFAS, Statistica delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI 2006 in fase di preparazione pag. 19). Sommando tali cifre si giunge a un importo pari a 24 872 franchi l'anno. A ciò si aggiungono eventuali rendite della previdenza professionale le quali non possono essere calcolate sulla base dei dati a disposizione attualmente.

⁷³ Media dell'onere per caso in termini di spese di piazzamento nell'ambito dell'aiuto alla gioventù e dell'aiuto sociale nella Città di Zurigo nel 2004: 49 277 franchi, da: Stutz Heidi e Tobias Fritschi (2006): Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich, pag. 17.

⁷⁴ Nell'ambito del sistema educativo, la Confederazione ha la competenza normativa soltanto nel settore della formazione professionale. Di conseguenza le misure e gli effetti si riferiscono a tale settore.

perfezionamento professionale o far riconoscere le qualifiche professionali conseguite finora⁷⁵. S'intende così evitare che tali stranieri, a causa della disoccupazione o di problemi di salute, diventino e restino dipendenti da trasferimenti di pagamenti.

- La SECO propone misure nel settore del reinserimento professionale tese a rendere la consulenza e l'offerta ancora più congeniali alla forza lavoro straniera (SECO: M2-M10). L'UFFT propone misure tese a ottimizzare il riconoscimento delle prestazioni degli stranieri nel campo della formazione (UFFT: M5).

Sicurezza sociale (invalidità): nel gennaio 2006 il 26 per cento dei beneficiari di una rendita AI residente in Svizzera era di nazionalità straniera⁷⁶. Questa sovrarappresentanza, quasi doppia rispetto alla popolazione attiva, è principalmente riconducibile allo scarso livello di formazione della forza lavoro straniera e quindi all'occupazione in rami più a rischio per la salute.

- L'UFAS propone misure di sensibilizzazione e formazione di specialisti negli Uffici AI, le quali rivestiranno un'importanza segnatamente nell'ambito dell'eventuale attuazione della quinta revisione dell'AI (sistema di riconoscimento e intervento tempestivo; UFAS: M2).

Sanità: il fatto che la salute degli immigrati sia, in media, più precaria rispetto a quella degli Svizzeri è imputabile, da un lato, all'appartenenza a un ceto sociale basso, alla scarsa integrazione linguistica o a una discriminazione vissuta; dall'altro, alla mancata conoscenza del sistema sanitario svizzero, al differente significato di *malattia* e *salute* e quindi a incomprensioni di base. Buone condizioni di salute rappresentano un presupposto d'importanza capitale per l'integrazione nel sistema educativo e nel mercato del lavoro.

- Nel quadro della strategia «Migrazione e salute» l'UFSP elabora misure efficaci sia nel settore della prevenzione che in quello dell'assistenza sanitaria (UFSP: M1).

Sicurezza pubblica/delinquenza: l'integrazione deve garantire una maggiore sicurezza per tutti i membri della società. In questo modo è possibile ridurre le spese dell'ente pubblico in determinati settori. La lotta alla criminalità e agli abusi ha anche un effetto dissuasivo il quale favorisce il rispetto dell'ordinamento giuridico e quindi l'integrazione della popolazione straniera.

- Il DFGP (UFG, fedpol, UFM) prevedono misure atte a migliorare la lotta contro la criminalità e a contrastare la violenza giovanile.

6.3.4. Altre condizioni quadro nel settore dell'integrazione sociale

Da ricerche emerge che il successo nel mondo professionale e del lavoro dipende dalle doti di comunicativa, dalla facilità di allacciare contatti, dall'esistenza di reti sociali e dal grado d'informazione personale.

Lingua: quanto prima nella vita viene investito in capitale umano e sociale, tanto più importanti saranno i ricavi nel lungo termine, poiché l'adozione di misure precoci permette

⁷⁵ Spycher Stefan, Patrick Detzel e Jürg Guggisberg (2006): *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung*. Rapporti parziali 1 e 2. Berna: SECO. E Guggisberg Jürg, Patrick Detzel e Heidi Stutz (2007): *Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz*. Neuchâtel: UFAS.

⁷⁶ Nel 2005 in Svizzera la probabilità di diventare invalidi era pari al 4,4 per mille. Tale probabilità era leggermente più alta per gli stranieri (5,5 per mille) e leggermente più bassa per la popolazione svizzera (4,0 per mille).

anche di ridurre i costi successivi⁷⁷. La scarsa conoscenza delle lingue in età lavorativa è uno dei fattori principali alla base della disoccupazione della forza lavoro straniera. Le esperienze vissute con il programma di promozione della Confederazione hanno evidenziato che i corsi di lingua mirati e orientati al mercato del lavoro agevolano l'accesso al mercato del lavoro degli stranieri.

- La lingua e la formazione costituiscono la priorità dell'UFM nell'ambito del programma di promozione dell'integrazione 2008-2011. In questo contesto sono pure previsti progetti modello nel settore della promozione linguistica precoce (UFM: M1). Come misura supplementare l'UFM chiede un aumento del rispettivo credito (UFM: MS1).
- Visto che oggi esistono numerose offerte nel settore della promozione linguistica, lo sviluppo delle misure interessa soprattutto il coordinamento. A livello federale va creata una strategia generale tesa a coordinare la promozione linguistica (MCoord1). Nel quadro del credito per la promozione dell'integrazione, l'UFM prevede di migliorare ulteriormente il coordinamento a livello cantonale delle sue misure di promozione linguistica con le strutture ordinarie (UFM: M1). Anche la SECO prevede di migliorare, nell'ambito delle misure relative al mercato del lavoro (MML), l'assetto della promozione del tedesco, del francese e dell'italiano (SECO: M7).

Motivazione e contatti: da ricerche emerge che i contatti con le aziende di tirocinio o con persone che conoscono il sistema della formazione professionale agevolano l'accesso al mercato della formazione professionale⁷⁸. Il sostegno dei giovani da parte dei genitori o di altre persone di riferimento e le aspettative che questi ultimi ripongono nei giovani svolgono una funzione molto importante⁷⁹. In questo contesto emerge che l'integrazione nei settori formazione e lavoro è strettamente legata all'integrazione sociale e all'ambiente sociale⁸⁰. L'integrazione con il vicinato e lo scambio di opinioni con persone affini riveste tuttavia un'importanza capitale anche per le persone adulte e per gli anziani.

- Le misure supplementari dell'UFSPPO mirano ad aumentare il grado di partecipazione degli stranieri ad attività sportive e quindi a promuovere i contatti tra stranieri e Svizzeri (UFSPPO: MS1).
- Anche l'UFAS propone di impennare la formazione dei responsabili delle attività giovanili sulla promozione dell'integrazione dei giovani stranieri (UFAS: M2). L'UFAS sosterrà anche progetti di promozione destinati a persone più anziane (UFA: M1).
- Nell'ambito dei «Progetti urbani» è sostenuta in maniera mirata la creazione di reti sociali (MC1).

Disparità di trattamento e pregiudizi: la discriminazione dei giovani stranieri al momento dell'assunzione è comprovata⁸¹. La discriminazione può esser imputata a svariati motivi.

⁷⁷ Ricerche condotte all'estero dimostrano che le misure di promozione linguistica adottate nell'asilo, ad esempio, costano circa 10 euro per bambino, mentre le misure linguistiche speciali adottate in un secondo tempo, durante la scuola dell'obbligo, possono costare fino a 40 000 euro l'anno e per bambino. Si veda al riguardo: Keller, Jörg, Zvi Penner e Karin Wymann (2004): Aktuelle Forschung für die Praxis. Sprachliche Frühförderung von Migrantenkindern. Fachtagung 5. März 2004, Università di Berna, pag.19.

⁷⁸ È emerso che per ottenere un posto di tirocinio la rete sociale è in parte più importante rispetto alle qualifiche scolastiche. UFM (2006): pag. 33.

⁷⁹ Bowles Samuel, Herbert Gintis und Melissa Osborne Groves (Hrsg.) (2002): Unequal Chances. Family Background and Economic Success. New York, Princeton e Oxford: pag.101.

⁸⁰ UFM (2006): pag. 45.

⁸¹ UFM (2006): pag. 33.

Può poggiare su avversioni o pregiudizi, ma anche sull'ignoranza o su basi e testimonianze vaghe, le quali portano, senza volerlo, a disparità di trattamento⁸².

Al fine di contrastare i pregiudizi nei confronti degli stranieri al momento dell'assunzione è stata proposta la misura che prevede la candidatura anonimizzata. Tale misura adottata sia in Svizzera sia all'estero non ha tuttavia permesso di trovare soluzioni durature né nell'ambito dei datori di lavoro pubblici né in quello dei datori di lavoro privati. Il motivo principale dell'insuccesso di questa misura è imputabile all'aumento dell'onere amministrativo rispetto alle candidature ordinarie, senza che la prassi d'assunzione subisca cambiamenti di rilievo⁸³. Le aziende hanno tuttavia giudicato positive le esperienze raccolte con le candidature anonimizzate, poiché esse sensibilizzano le persone sulla problematica legata ai pregiudizi. In questo contesto occorre intervenire adottando misure durature⁸⁴.

- La SECO propone una misura per sensibilizzare il datore di lavoro sull'argomento della discriminazione dei giovani stranieri (SECO: M1). L'UFFT vuole agevolare la validazione degli apprendimenti acquisiti per gli stranieri (UFFT: M4). Il SLR intende creare un sistema di monitoraggio dei fenomeni di xenofobia, razzismo, antisemitismo, estremismo di destra e violenza per rilevare le rispettive tendenze tra la popolazione svizzera (SLR: M1 e M2). L'UFAB vuole sensibilizzare gli attori del settore della abitazioni (economia immobiliare, locatori, locatari) in merito a questioni sull'integrazione (UFAB: M 1).

Abilitazione dei responsabili delle misure e coordinamento: tra i fattori che hanno un influsso sull'efficacia e quindi sul rapporto costi-utilità delle misure d'integrazione si annoverano anche le competenze e le qualifiche delle persone e dei servizi che ordinano ed eseguono le misure. Dalle esperienze vissute nell'ambito di progetti di riforma dell'amministrazione e di nuove attribuzioni di competenze è emerso che il coordinamento di misure e l'eliminazione di doppioni hanno una grande incidenza sull'efficacia e sull'effettività delle misure.

- Diversi uffici prevedono misure per la formazione e/o sensibilizzazione di specialisti responsabili presso le autorità d'esecuzione nel loro ambito di competenza (SECO: M3, UFAS: M2, MCoord 3).
- L'ARE vuole fornire un contributo teso a rendere più efficace l'attuazione delle misure di politica integrativa a livello degli agglomerati (ARE: M1).
- L'attuazione di «Progetti urbani» richiede una collaborazione fattiva e un raggruppamento delle risorse di svariati uffici e servizi federali sotto la direzione dell'ARE. Viene inoltre rafforzata la collaborazione con i livelli cantonali e comunali (MC1).
- Una serie di misure coordinate (MCoordC 1-MCoordC4), attuata perlopiù dalla direzione dell'UFM, prevede uno sviluppo e un miglioramento del coordinamento e

⁸² Sheldon (2006): pag. 5.

⁸³ Sono stati addotti anche altri motivi quali il fatto che gli specialisti del personale, all'atto di esaminare le candidature anonimizzate ma pur sempre indicative, riuscivano a determinare il sesso, l'origine e l'età del candidato. Spesso è inoltre stato ricordato che è sempre possibile discriminare una persona. In questo modo il problema verrebbe semplicemente posposto.

⁸⁴ Non è nell'interesse dei candidati lavorare presso un datore di lavoro che discrimina. È per contro nell'interesse di tutte le parti trovare la giusta sinergia tra profili professionali, ambiente di lavoro e qualifiche professionali.

della collaborazione tra i diversi uffici. Anche il programma d'attuazione proposto (capitolo 5) è teso a migliorare il coordinamento tra le misure e a renderle più coerenti.

Basi e conoscenze comprovate: va infine menzionato che la valutazione dei nessi illustrati può avvenire soltanto in base a rilevamenti rappresentativi, ricerche specializzate e a valutazioni costanti⁸⁵.

- L'UST propone di sviluppare ulteriormente il gruppo di indicatori sull'integrazione della popolazione con un passato migratorio (UST: M1 e MS 1). L'UST integra il suo programma di ricerca con la tematica sull'integrazione (UST: M1).

6.3.5. Bilancio: effetti auspicati

Dal punto di vista economico le misure d'integrazione nel settore della formazione (acquisizione di qualifiche) e nel settore del lavoro (acquisizione di competenze professionali) rappresentano un investimento. Gli effetti positivi di tali investimenti andranno a vantaggio non soltanto del singolo individuo sotto forma di un reddito più elevato, ma anche della società e dello Stato sotto forma di un'accresciuta produttività, maggiori entrate fiscali e potenziamento della crescita economica. Dai dati di ricerca a disposizione relativi al bilancio fiscale dell'immigrazione e dell'integrazione, emerge che la promozione dell'integrazione comporta entrate fiscali e che il potenziale per conseguirle è alto⁸⁶.

Il livello di realizzazione di tale potenziale dipende dal grado in cui le 46 misure sviluppate nel quadro del mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 permetteranno di conseguire risparmi nel sistema della sicurezza sociale e agevolare l'accesso al mercato del lavoro per gli stranieri. Tali obiettivi saranno raggiunti segnatamente se le misure permetteranno di diminuire in maniera sostanziale la consistenza dei gruppi che il Rapporto UFM sull'integrazione definisce *a rischio* (ovvero i giovani senza formazione professionale, le persone disoccupate, i working poor, le persone che dipendono dall'assistenza sociale ecc.). Le riflessioni effettuate sulla base dei dati a disposizione mostrano che le misure d'integrazione previste degli uffici e dei servizi federali perseguono questi obiettivi.

Spetterà agli uffici e ai servizi federali valutare le singole misure e rendere conto anche dei loro effetti. Nel quadro del programma d'attuazione, tali lavori vanno controllati e valutati in modo costante.

⁸⁵ Fritschi/Stutz/ Schmutz (2007). Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen. Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmassnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschliessung von Potenzialen? Fondazione Bertelsmann, Gütersloh.

⁸⁶ Sheldon (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. FAI: Basilea.

7. Conclusioni

Sulla base dei lavori nel quadro del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione» del 30 agosto 2006 è possibile trarre le seguenti conclusioni:

considerato il fatto che in Svizzera vive oltre 1 milione e mezzo di stranieri, pari a circa il 21 per cento della popolazione globale, si può affermare che, tutto sommato, l'integrazione degli stranieri è riuscita⁸⁷. Tale successo è imputabile – oltre a un tasso di disoccupazione relativamente basso e a un buon sistema di formazione professionale – anche alle numerose misure esistenti, le quali vengono attuate soprattutto a livello comunale, ma anche cantonale e nazionale da parte dell'ente pubblico e da privati con lo scopo di permettere agli stranieri di partecipare alla vita economica, sociale e culturale.

Benché tale conclusione sia sostanzialmente positiva, vi sono comunque problemi e lacune. Il rapporto «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera» steso dall'Ufficio federale della migrazione nel luglio 2006 (Rapporto UFM sull'integrazione) ha individuato per la prima volta, in base a un ampio rilevamento suddiviso in undici tematiche, le attuali difficoltà principali nel settore dell'integrazione e specificato i gruppi di persone che ne sono particolarmente colpiti. Il rapporto è giunto alla conclusione che i settori formazione e lingua, o lavoro e lingua rivestono un'importanza capitale in termini d'integrazione. Anche l'integrazione sociale è importante (coabitazione e contatti nei quartieri e nei Comuni).

7.1 Mandato

Nella sua seduta del 30 agosto 2006 il Consiglio federale ha preso atto del Rapporto UFM sull'integrazione e ha incaricato i dipartimenti e gli uffici di comunicare la necessità d'intervento a livello di politica integrativa ed eventuali misure nel loro ambito di competenza. Il DFGP (UFM) ha coordinato tali lavori nel quadro del gruppo interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM) e presenterà al Consiglio federale un rapporto entro il 30 giugno 2007.

In adempimento del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione» del 30 agosto 2006 i dipartimenti hanno sviluppato 45 diverse misure. Tali misure interessano i settori definiti prioritari dal Rapporto UFM sull'integrazione (luglio 2006), vale a dire la formazione professionale, il lavoro e la sicurezza sociale nonché settori supplementari rilevanti ai fini dell'integrazione in quanto rappresentano condizioni generali vantaggiose (ovvero promozione linguistica, coabitazione nelle zone abitative e nei Comuni, salute, eliminazione di svantaggi e discriminazioni, sicurezza pubblica ecc.).

7.2 Condizioni generali

Le conclusioni del Rapporto UFM sull'integrazione e dei lavori svolti nel quadro del presente Rapporto «Misure d'integrazione» hanno evidenziato che gli sforzi nei diversi settori per la promozione dell'integrazione degli stranieri vengono profusi già da tempo. Ultimamente sono inoltre stati avviati importanti progetti di riforma nei settori formazione professionale e mondo del lavoro nonché nei sistemi della sicurezza sociale. Tali progetti mirano anche a migliorare l'integrazione degli stranieri (lavori di attuazione relativi alla legge sulla formazione

⁸⁷ UFM (2006). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. UFM: Berna.

professionale, adeguamento di misure dell'assicurazione contro la disoccupazione o dell'assicurazione per l'invalidità. Le misure in atto vengono costantemente adeguate e migliorate anche in altri settori (in particolare nei settori sanità, promozione specifica dell'integrazione, politica degli agglomerati, sport ecc.).

Il successo della promozione dell'integrazione dipende quindi soprattutto dal miglioramento dell'esecuzione delle misure in atto nel quadro di queste strutture ordinarie (istituti di formazione, mercato del lavoro, sanità ecc.) e può essere conseguito soltanto limitatamente mediante misure e strutture speciali. Le misure delle strutture ordinarie vanno pertanto sviluppate e migliorate nella logica di un approccio congeniale alle esigenze e lacune specifiche degli stranieri (ad es. scarse conoscenze linguistiche, mancanza d'informazioni, incomprensioni). Le disparità di trattamento, i pregiudizi e le discriminazioni vanno contrastati in modo efficace.

La responsabilità dirigenziale e finanziaria per le singole misure come pure la garanzia della loro efficacia spetta ai rispettivi uffici e servizi. Ciò interessa in particolare le misure di promozione dell'integrazione nel settore della formazione e sul mercato del lavoro.

Altri settori quali quello della promozione linguistica rappresentano compiti trasversali. In questo contesto la responsabilità dirigenziale e finanziaria è attribuita ai diversi uffici a livello federale, cantonale e comunale secondo il principio «ognuno al suo posto». Nel settore della lingua vanno pertanto prese prioritariamente misure tese a rafforzare la collaborazione (quadri strategici) e deve essere chiarita la responsabilità per il coordinamento. Anche in altri settori dell'integrazione sociale (coabitazione in Comuni e quartieri) occorre armonizzare maggiormente le misure prese dai diversi servizi.

La nuova legge sugli stranieri, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2008, crea le basi necessarie a tal fine. Definisce la promozione dell'integrazione all'articolo 53 LStr come un compito trasversale di cui va tenuto conto in ogni settore e che vede la collaborazione tra autorità federali, cantonali e comunali, parti sociali, organizzazioni non governative e associazioni degli stranieri.

A livello federale la legge conferisce all'Ufficio federale della migrazione un mandato di coordinamento (art. 57 LStr e art. 14a OIntS in vigore). Visto che è già da tempo che vengono profusi sforzi tesi a rafforzare la collaborazione tra i diversi settori (in particolare formazione professionale, assicurazione contro la disoccupazione e sicurezza sociale o sanità), il coordinamento della promozione dell'integrazione dell'UFM si riallacerà a tali sforzi e sfrutterà anche i mezzi e gli organi esistenti. Questo modo di procedere si è dimostrato efficace nel quadro del mandato del Consiglio federale «Misure d'integrazione» e verrà mantenuto anche in futuro.

Nella maggior parte dei settori che interessano la promozione dell'integrazione i servizi cantonali o anche comunali sono competenti per l'attuazione delle misure. Il contributo della Confederazione si limita, di norma, alla direzione strategica e al coordinamento, alla legislazione quadro, allo sviluppo della politica e alle misure di promozione specifiche. La nuova legge sull'asilo prevede l'istituzione di servizi di coordinamento anche a livello cantonale: i Cantoni designano un servizio cantonale che funga da interlocutore nei confronti della Confederazione nelle questioni inerenti all'integrazione (art. 57 LStr).

7.3 Individuazione dei punti fondamentali

In base ai risultati del Rapporto UFM sull'integrazione e alle analisi dei dipartimenti e degli uffici nei loro diversi ambiti di competenza il Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM), incaricato del coordinamento del mandato del Consiglio federale e presieduto dal Direttore dell'UFM, ha fissato le seguenti priorità:

1. le misure di promozione dell'integrazione vanno prese soprattutto nei settori lingua, formazione e lavoro. Al settore della lingua va dedicata un'attenzione particolare, visto che i problemi d'integrazione negli altri settori (formazione, lavoro, coabitazione ecc.) sono riconducibili segnatamente alle scarse conoscenze linguistiche (cfr. capitolo 2 del presente rapporto);
2. in secondo luogo occorre prendere misure di promozione dell'integrazione sociale nelle zone abitative. La comprensione e la partecipazione nel contesto dell'ambiente locale rappresentano importanti condizioni quadro per l'integrazione (capitolo 3 del presente rapporto);
3. per migliorare le condizioni generali vanno prese altre misure per la promozione dell'integrazione (capitolo 4 del presente rapporto);
4. il gruppo di destinatari più importante delle misure d'integrazione è rappresentato da giovani stranieri che soggiornano per un lungo periodo di tempo in Svizzera.

Secondo i principi della nuova LStr un'integrazione riuscita presuppone la volontà degli stranieri di integrarsi nella società e un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera. Gli stranieri hanno pertanto una responsabilità personale per quanto riguarda la loro integrazione. Occorre che gli stranieri si familiarizzino con la realtà sociale e le condizioni di vita in Svizzera, segnatamente imparando una lingua nazionale (art. 4 LStr).

7.4 Misure

In base al mandato del Consiglio federale del 30 agosto 2006 nel presente rapporto gli uffici e i dipartimenti hanno proposto 45 misure d'integrazione. Tali misure interessano soprattutto i settori definiti prioritari dal Rapporto UFM sull'integrazione, allestito nel mese di luglio 2006, ovvero lingua, formazione professionale, lavoro e sicurezza sociale nonché altri settori supplementari che rivestono un'importanza ai fini dell'integrazione poiché migliorano le condizioni quadro per un'integrazione riuscita (segnatamente la coabitazione nelle zone abitative, e nei Comuni, salute, eliminazione di svantaggi e discriminazioni, sicurezza pubblica ecc.)

Le misure proposte sono tese a sviluppare quelle in atto con lo scopo di ovviare alle lacune e alla scarsa efficacia della promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie. Per 16 misure è stato possibile quantificare l'onere ad esse associato. Gli oneri quantificati si aggirano, nel complesso, tra i 51,5 e i 54 milioni di franchi. In questo contesto tuttavia 50 milioni di franchi sono destinati alle misure dell'UFM nel settore della promozione dell'integrazione, previste in ogni caso dalla legge. Per altre 26 misure non è stato possibile quantificare il relativo onere⁸⁸.

⁸⁸ Non è possibile quantificare l'onere esatto, poiché le misure concernono ad esempio la determinazione di priorità nel settore della promozione, la quale dipende dall'impegno dei Cantoni o di altri responsabili di progetto.

Rapporto «Misure d'integrazione»

sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri, 30 giugno 2007

Riferimento/incarto: G193-0163

Tre uffici federali hanno inoltre proposto al Consiglio federale altrettante misure supplementari. Tali misure richiedono l'impiego di mezzi supplementari di cui non è stato tenuto conto nell'ambito dei budget e del piano finanziario della Confederazione. Presupposto che il Consiglio federale e il Parlamento le approvino, tali misure comporterebbero, a partire dal 2009, una spesa annua pari a 2,6 milioni di franchi.

In allegato figura una panoramica delle misure (tabelle I a III).

Allegato

TABELLA I: ONERI QUANTIFICATI DEI DIPARTIMENTI E DEGLI UFFICI PER LO SVILUPPO DELLE MISURE IN ATTO FINO AL 2010

Ufficio	Misura	Importi quantificati			Base legale
		2008	2009	2010	
UFAS M1	Inclusione dell'integrazione nel programma di ricerca AI.	50 000	--	--	art. 68 LAI
UFAS M2	Inclusione dell'integrazione nel programma di formazione AI.	25 000	--	--	art. 68 LAI in combinato disposto con l'art. 92 OAI
MCoordC 1	Assetto quadro e coordinamento nel settore della promozione linguistica degli stranieri (UFM + SECO).	20 000	20 000	20 000	art. 55, 56 e 87 LStr
		10 000	10 000	10 000	
MCoordC 2	Considerazione della promozione dell'integrazione nel quadro della collaborazione interistituzionale esistente.	10 000	10 000	--	art. 25 cpv. 1 LDDS (art. 55 LStr) e art. 15 OIntS
MCoordC 3	Elaborazione di basi comuni per le offerte di formazione e perfezionamento destinate agli specialisti nell'ambito dell'integrazione.	10 000	10 000	--	art. 25 cpv. 1 LDDS (art. 55 LStr) e art. 15 OIntS
MC 1	Appoggio a «Progetti urbani» per la promozione delle possibilità di integrazione e la prevenzione delle lacune integrative (Progetti pilota «Progetti urbani»).				LCAP (RS 843)/ LPrA (RS 842)/ LStr (RS 142.20), art. 386 CP (RS 311.0)/ RS 151.21
	UFAB	100 000	100 000	100 000	
	ARE	100 000	100 000	100 000	
	UFSP0	100 000	100 000	100 000	
	SG-DFI	80 000	80 000	80 000	
	UFM	200 000	200 000	200 000	

Rapporto «Misure d'integrazione»

sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri, 30 giugno 2007

Riferimento: G193-0163

UFM M1	Nuovo programma dei punti fondamentali 2008 – 2011 nel quadro del credito di promozione dell'integrazione della Confederazione.	14 000 000	14 000 000	14 000 000	art. 25 cpv. 1 LDDS (art. 55 LStr) e art. 15 OIntS
UFM M2	Versamento ai Cantoni di somme forfettarie a favore dell'integrazione come contributo all'integrazione di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente.	36 000 000	36 000 000	36 000 000	art. 88 e 91 LAsi
UFM M3	Promozione dell'integrazione di persone traumatizzate, ovvero rifugiati e persone ammesse provvisoriamente nel settore dell'asilo che presentano disturbi psichici.	300 000	300 000	300 000	art. 91 cpv. 4 LAsi e art. 45 cpv. 1 OAsi 2
		300 000	300 000	300 000	
UFM M4	Informazione sui risultati dei progetti pilota in collaborazione con le associazioni professionali e di categoria.	10 000	--	--	art. 91 cpv. 4 LAsi e art. 45 cpv. 1 OAsi 2
UFM M7	Esame più completo delle condizioni per la naturalizzazione da parte di Cantoni e Comuni.	20 000	20 000	20 000	art. 37 LCit
ARE M1	Elaborazione di proposte per l'attuazione della politica integrativa e della promozione dell'integrazione a livello di agglomerato, ad esempio nel quadro di un programma d'agglomerato.	10 000	5 000	--	
UFSP M1	Realizzazione della strategia «Migrazione e salute» - fase II (2008-2013).	--	2 400 000	2 400 000	
UST M1	Gruppo di indicatori sull'integrazione della popolazione con un passato migratorio.	30 000	30 000	30 000	Legge sulla statistica federale (RS 431.01); RS 431.012.1
UFAB M1	Elaborazione e diffusione di raccomandazioni destinate agli specialisti della pianificazione, ai costruttori di alloggi, a locatori e locatari, in relazione all'integrazione e all'abitazione.	80 000	80 000	80 000	LPrA (RS 842)
SLR M1	Creazione di un sistema di monitoraggio dei fenomeni di xenofobia, razzismo, antisemitismo, estremismo di destra e violenza.	150 000	--	150 000	
	TOTALE	51 605 000	53 765 000	53 890 000	

TABELLA II: ONERI NON QUANTIFICATI DEI DIPARTIMENTI E DEGLI UFFICI PER LO SVILUPPO DELLE MISURE IN ATTO FINO AL 2010

Ufficio	Misura	Base legale
UFFT M1	Promozione del case management «formazione professionale».	art. 3 cpv. a ed c, art. 7, art. 12/art. 54 e 55 LFPr
UFFT M2	Sviluppo dell'offerta di consulenza per le aziende di tirocinio (ufficio di riferimento).	art. 3 cpv. a ed c, art. 7, art. 12/art. 54 LFPr
UFFT M3	Priorità dell'integrazione nel quadro della promozione di progetti.	art. 3 cpv. a ed c, art. 7, art. 12/art. 54 LFPr
UFFT M4	Validazione degli apprendimenti acquisiti.	art. 4 e 9 cpv. 2 LFPr
SECO M1	Sensibilizzazione dei datori di lavoro sulla problematica della disparità di trattamento nei confronti di persone con un passato migratorio e sull'utilità del diversity management.	art. 59 LADI (fondo di compensazione)
SECO M2	Ottimizzazione della comunicazione tra consulenti e persone straniere in cerca d'impiego.	art. 92 cpv. 7 LADI e art. 119b OADI (fondo di compensazione)
SECO M3	Formazione e perfezionamento interculturali dei consulenti.	art. 92 cpv. 7 LADI e art. 119b OADI (fondo di compensazione)
SECO M4	Assunzione mirata di consulenti nel contesto della migrazione.	art. 92 cpv. 7 LADI
SECO M5	Presenza in considerazione di misure d'integrazione relative al mercato del lavoro in occasione della determinazione degli obiettivi tra consulenti e persone in cerca d'impiego.	art. 92 cpv. 7 LADI e art. 102c OADI (fondo di compensazione)
SECO M6	Aggiornamento e attuazione dell'assetto in vista dell'acquisizione di competenze di base relative al mercato del lavoro sul fondamento di conoscenze ed esigenze attuali.	art. 59 LADI (fondo di compensazione)

Rapporto «Misure d'integrazione»

sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri, 30 giugno 2007

Riferimento: G193-0163

SECO M7	Ottimizzazione dell'assetto quadro per la promozione orientata al mercato del lavoro della lingua tedesca e introduzione nella Svizzera romanda come pure in Ticino di un assetto per la promozione orientata al mercato del lavoro rispettivamente della lingua francese e italiana.	art. 59 LADI (fondo di compensazione)
SECO M8	Armonizzazione degli incarichi e miglioramento del coordinamento per il passaggio scuola dell'obbligo-formazione professionale (passaggio I).	art. 59 LADI (fondo di compensazione)
SECO M9	La SECO promuove a livello di autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e di organizzatori di misure relative al mercato del lavoro l'attuazione e l'ottimizzazione di programmi d'occupazione nei punti di transizione al primo mercato del lavoro.	art. 59 LADI (fondo di compensazione)
SECO M10	Agevolazione dell'accesso delle persone straniere in cerca d'impiego agli assegni per il periodo d'integrazione (api).	art. 65 LADI (fondo di compensazione)
MCoordC 4	Integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente: finanziamento di eventuali spese supplementari per il collocamento e l'assicurazione contro la disoccupazione. Mandato a DFE e DFGP (SECO e UFM).	
UFAS M3	Promozione di progetti inerenti all'integrazione nel quadro dell'assistenza agli anziani.	art. 101bis LAVS
UFAS M4	Formazione e sensibilizzazione dei responsabili di attività giovanili sul tema integrazione.	art. 5 segg. LAG
SLR M2	Divulgazione dei risultati del PNR 40+ «Estremismo di destra – cause e contromisure».	
UFM M5	Elaborazione di raccomandazioni relative al campo d'applicazione e ai contenuti degli accordi d'integrazione.	art. 54 LStr e art. 5 e 7 OIntS
UST M2	Revisione della statistica criminale di polizia (SCP).	

Rapporto «Misure d'integrazione»

sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri, 30 giugno 2007

Riferimento: G193-0163

UST M3	Ulteriore sviluppo della statistica dell'aiuto sociale.	
UFG M1	Riduzione della durata del procedimento nell'ambito del diritto processuale penale minorile e rafforzamento della collaborazione tra le autorità e del coordinamento delle procedure.	art. 123 Cost.
UFG M2	Provvedimenti nell'ambito dell'assistenza stazionaria alla gioventù e della privazione della libertà dei giovani.	art. 5 segg. LPPM (RS 341) e art. 3 segg. OPPM (RS 341.1)
fedpol M1	Valutazione della situazione complessiva a livello nazionale con particolare attenzione ai giovani delinquenti. Rilevazione delle misure cantonali.	art. 2 lett. c LUC; art. 3 cpv. 3 dell'ordinanza sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS 360.1)
UFM M6	Adozione di una prassi coerente da parte dei Cantoni nell'ambito dell'allontanamento di stranieri delinquenti.	art. 64 – 68 e art. 96 LStr
UFM M8	Agevolazione dello scambio di dati tra le autorità preposte alla naturalizzazione e le altre autorità interessate dalle questioni dell'integrazione.	art. 49a segg. LCit

TABELLA III: ONERI PER LE MISURE SUPPLEMENTARI DEI DIPARTIMENTI E DEGLI UFFICI DAL 2009 AL 2012

Ufficio	Misure supplementari	Importi quantificati				Base legale
		2009	2010	2011	2012	
UFM MS1	Aumento del credito-Nuovo programma dei punti fondamentali 2008 - 2011 nel quadro del credito per la promozione dell'integrazione della Confederazione.	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	art. 55 LStr; art. 25 cpv. 1 LDDS e art. 15 OIntS
UFSP0 MS1	Creazione e sviluppo di un centro di competenze «Sport e integrazione».	500 000	500 000	500 000	500 000	RS 415.0; Legge federale che promuove la ginnastica e lo sport
UST MS1	Ampliamento e sviluppo del gruppo di indicatori sull'integrazione della popolazione con un passato migratorio.	140 000	140 000	140 000	140 000	RS 431.01 / RS 431.012.1
	TOTALE	2 640 000	2 640 000	2 640 000	2 640 000	