



Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
Ufficio federale della migrazione UFM

Documentazione per la stampa

## Riassunto del rapporto sull'integrazione degli stranieri

Berna, 2 maggio 2006. Estratto del rapporto relativo ai problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera, dell'aprile 2006.

Le panoramiche concernenti lo stato dell'integrazione della popolazione straniera in Svizzera disponibili sinora vertevano unicamente su singoli settori. Nel gennaio 2005, il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha pertanto incaricato l'Ufficio federale della migrazione (UFM) di stendere un quadro della situazione attuale, rilevando i problemi e la necessità d'intervento in materia d'integrazione. Gli uffici federali interessati come pure i Cantoni sono stati associati da un punto di vista specialistico alla stesura del rapporto.

Con ca. 1 milione e mezzo di stranieri, pari al 21.8% (2004) della popolazione globale, la Svizzera figura tra gli Stati europei che presentano una proporzione di stranieri delle più elevate. Considerata la coabitazione perlopiù pacifica e non problematica tra cittadini svizzeri e stranieri, si può in generale affermare che l'integrazione è riuscita. Il presente rapporto intende tuttavia individuare i problemi esistenti e proporre eventuali contromisure.

Oltre al riassunto e all'introduzione, il rapporto comporta tre parti:

Nella **Parte prima dedicata alle "Basi"** è presentato il quadro giuridico della politica integrativa e sono illustrate le competenze nonché gli strumenti a disposizione del promovimento dell'integrazione a livello federale, cantonale e comunale.

Nella **Parte seconda dedicata ai "Settori dell'integrazione"**, in base ai dati, ai fatti e alle conoscenze tuttora disponibili è presentata la situazione per quel che concerne l'integrazione nei settori seguenti: scuola, formazione professionale, mercato del lavoro, sicurezza sociale, sanità, lingue, abitazione e sviluppo dei quartieri, partecipazione alla vita sociale, implicazione nei processi decisionali e naturalizzazione, religione e cultura, sicurezza, situazione speciale dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse a titolo provvisorio.

Per ciascun settore sono menzionati i fatti e le cause dei problemi d'integrazione, sono designati i gruppi a rischio maggiormente colpiti e sono illustrati i provvedimenti in corso, gli sforzi consentiti e l'ulteriore necessità d'intervento.



Nella **Parte terza dedicata alle "Conclusioni"** sono sviscerati i problemi centrali. Su tale base sono presentati i bisogni d'intervento prioritari nell'ottica del DFGP e sono proposte misure concrete. Esse concernono da un lato provvedimenti di competenza del DFGP, risp. dell'UFM applicabili direttamente e dall'altro anche possibili provvedimenti di competenza di altri servizi, realizzabili grazie alla cooperazione del DFGP con altri uffici federali o con terzi.

## Riassunto

Il rapporto presenta la *situazione attuale per quel che concerne l'integrazione* degli stranieri in Svizzera, le *cause* all'origine dei problemi esistenti nonché i *provvedimenti* già adottati. Esso descrive inoltre la *necessità d'intervento* nel settore del promovimento dell'integrazione.

L'integrazione consiste nel garantire *pari opportunità* agli stranieri. Si può parlare d'integrazione riuscita (obiettivo perseguito) qualora gli stranieri in Svizzera denotino, in diversi settori dell'integrazione, condizioni (cifre) paragonabili a quelle di cittadini svizzeri in situazioni di vita paragonabili dal profilo dell'età, del sesso, della posizione sociale ed economica, della situazione familiare e della formazione professionale.

Riassumendo, si ottiene il quadro seguente (suddiviso in settori dell'integrazione).

*Formazione scolastica:* Tra il 1980 e il 2004, la proporzione di allievi stranieri è passata dal 16% al 23.7%. La competenza per la formazione scolastica spetta ai Cantoni e ai rispettivi Comuni. Nel suo piano d'azione contenente provvedimenti conseguenti a PISA 2000 e nella sua decisione concernente l'insegnamento delle lingue, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione ha adottato diverse misure volte a risolvere i problemi esistenti. Il promovimento precoce (abbassamento dell'età per l'accesso alla scuola) e le strutture a giornata continua sono due importanti provvedimenti integrativi previsti nel quadro dell'accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola dell'obbligo (tuttora in consultazione).

*Formazione professionale:* Tra il 15 e il 20% dei rappresentanti stranieri di una data classe d'età (ovvero ca. 3000 giovani) non seguono una formazione professionale regolare e sono pertanto esposti a un rischio più elevato di disoccupazione e di dipendenza dall'assistenza. La formazione professionale è retta dal diritto federale; la competenza spetta all'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT). L'esecuzione è di competenza cantonale. Diversi Cantoni hanno adottato misure volte a promuovere l'integrazione.

*Mercato del lavoro:* Ca. 80'000 stranieri, di cui ca. 25'000 giovani, sono senza lavoro. Tra gli stranieri, il tasso dei senza lavoro (8.9%) rappresenta quasi il triplo che tra i cittadini svizzeri (3.3%). Tale tasso è ancora più elevato tra i giovani in provenienza dai Balcani (18.8%) o da Stati extra-europei (29.2%). Il diritto del lavoro, la protezione dei lavoratori e l'assicurazione contro la disoccupazione sono disciplinati a livello federale. La competenza spetta al Segretariato di Stato dell'economia (seco). Gli uffici cantonali del lavoro e dell'economia sono competenti per l'esecuzione.



**Sicurezza sociale:** Stando ai criteri della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale, oltre 200'000 stranieri vivono in situazione di povertà o in condizioni precarie (minaccia di povertà). Tra gli stranieri, la proporzione di persone colpite da povertà (21.4%) rappresenta quasi il doppio che tra i cittadini svizzeri (10.4%). Nel 2002 la proporzione di stranieri tra i beneficiari dell'AI era del 35.2%. Per la copertura dei rischi sono previste le assicurazioni sociali, rette dal diritto federale. La concessione dell'aiuto sociale è compito dei Cantoni. La cooperazione interistituzionale in questo settore è tuttora in fase d'avvio.

**Sanità:** In media gli stranieri sono più spesso malati e provano più di frequente disagi psichici rispetto ai cittadini svizzeri. Ogni anno, il periodo di inabilità al lavoro è quasi doppio tra gli stranieri (2002: ca. 17 giorni) che tra i cittadini svizzeri. Le competenze sono ripartite tra l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), i Cantoni e i Comuni. Sotto l'egida dell'UFSP è in atto la Strategia Migrazione e salute.

**Lingua:** Il 9% della popolazione globale della Svizzera parla una lingua principale che non è lingua nazionale. Fattori quale l'allontanamento dalla formazione, la mancanza dell'abitudine all'apprendimento, conoscenze lacunose della prima lingua (lingua del Paese d'origine), l'assenza di possibilità per e di motivazione a servirsi della lingua e in parte anche un'offerta formativa lacunosa concorrono a far sì che gli stranieri dispongono sovente di conoscenze linguistiche insufficienti. La Confederazione si adopera per favorire l'apprendimento delle lingue nel contesto dei provvedimenti relativi al mercato del lavoro come pure nel quadro del programma di promovimento dell'integrazione e nell'ambito della formazione professionale.

**Sviluppo dei quartieri:** La popolazione straniera si concentra fortemente in determinate zone urbane. Taluni quartieri caratterizzati da fattori svantaggiosi (ubicazione ecc.) denotano un numero elevato e ulteriormente crescente di stranieri. In queste zone i problemi d'integrazione rischiano di accumularsi e di potenziarsi a vicenda. Le Città e i Comuni interessati, con l'aiuto dei Cantoni e della Confederazione, svolgono sovente programmi di sviluppo dei quartieri, incentrati su misure concrete di promovimento dell'integrazione. Confederazione, Cantoni e Comuni collaborano nel quadro della Conferenza tripartita sugli agglomerati.

**Partecipazione alla vita sociale:** Per la partecipazione sociale degli stranieri è determinante l'impegno personale come pure quello delle organizzazioni di stranieri. Sia il programma federale di promovimento dell'integrazione che i Cantoni e i Comuni danno il loro appoggio agli sforzi consentiti in tal senso. Determinati Cantoni accordano i diritti politici a livello cantonale o comunale agli stranieri che dimorano da anni sul loro territorio. La naturalizzazione conferisce il diritto di voto e di eleggibilità a livello federale, cantonale e comunale.

**Religione e cultura:** Gli attentati di New York, Madrid e Londra hanno trasformato anche in Svizzera la discussione sulle differenze religiose e culturali in un dibattito sull'islam. I principali attriti concernono le prescrizioni d'abbigliamento (velo), la partecipazione degli allievi alle attività scolastiche (ginnastica, settimane bianche ecc.), i cimiteri e i luoghi di



culto nonché ulteriori ambiti quali i matrimoni forzati. Il sistema federalista svizzero ha consentito sinora di adottare soluzioni adeguate.

Sicurezza pubblica: Nel 2003, il 48.9% delle sentenze penali iscritte nel casellario giudiziale e il 28.3% dei casi riportati ai servizi ufficiali di aiuto alle vittime concernevano stranieri. 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. Il procedimento penale compete in larga misura ai Cantoni. La Confederazione e taluni Cantoni appoggiano progetti di prevenzione della violenza.

Rifugiati riconosciuti e persone ammesse a titolo provvisorio: Alla fine del mese di settembre 2005 vivevano in Svizzera ca. 25'000 rifugiati riconosciuti e ca. 23'000 persone straniere ammesse a titolo provvisorio. Nonostante la parificazione di queste persone alla popolazione indigena in diversi settori importanti (accesso al mercato del lavoro, ricongiungimento familiare, assicurazioni sociali), solo il 20.5% dei rifugiati rientranti nell'ambito di competenza federale e in età di lavorare (tra i 16 e i 65 anni) svolgevano un'attività lucrativa. Le persone ammesse a titolo provvisorio, dal canto loro, hanno goduto di un accesso limitato alla formazione professionale e al mercato del lavoro. Il loro tasso d'occupazione era del 34%. La Confederazione assume le spese di assistenza dei rifugiati e delle persone ammesse a titolo provvisorio.

**Conclusioni:** La panoramica sui principali settori mostra che i problemi d'integrazione sono dovuti anzitutto a una situazione socio-economica sfavorevole e all'allontanamento dalla formazione. L'accesso a un'attività lucrativa costituisce peraltro una condizione essenziale per un'integrazione riuscita, evitando la dipendenza dall'assistenza e diminuendo la tendenza alla criminalità. Vista l'evoluzione del mercato del lavoro, per avere un'opportunità d'impiego occorre disporre di sufficienti *possibilità formative*. È pertanto d'uopo potenziare il promovimento dell'integrazione nei settori della formazione professionale e del mercato del lavoro, con il concorso delle istituzioni esistenti, delle scuole professionali e delle aziende. Vanno evitate strutture speciali riservate agli stranieri. I principali gruppi a rischio sono costituiti dai giovani stranieri provenienti da famiglie con un livello di formazione basso, appartenenti perlopiù alla seconda fase d'immigrazione. Accedere il più presto possibile al sistema scolastico (sin dalla formazione prescolastica) costituisce inoltre un fattore chiave per la riuscita della formazione. Si constata infatti che la scuola e il mondo del lavoro esplicano un ruolo decisivo e che un'integrazione riuscita dal profilo della formazione e del lavoro è intimamente legata alla conoscenza della *lingua* del luogo e a contatti con la realtà locale (associazioni, società sportive, aziende, vita comunitaria in seno al *quartiere o al Comune*).

**Provvedimenti in atto e ulteriore necessità d'intervento:** Dall'analisi emerge che in diversi settori sono già in atto provvedimenti efficaci a livello comunale, cantonale e nazionale. Tali provvedimenti vanno qua e là completati, segnatamente migliorando il coordinamento e la sincronizzazione. Per il DFGP, la situazione per quel che concerne il prosieguo dei provvedimenti in atto e l'ulteriore necessità d'intervento si presenta come segue:



### Provvedimenti in atto

a) In virtù dell'articolo 25a LDDS, la Confederazione promuove la cosiddetta integrazione sociale (attualmente sono investiti 14 milioni di franchi all'anno). Tale promovimento comprende segnatamente progetti di promovimento dell'apprendimento linguistico nonché progetti finalizzati all'informazione degli stranieri e volti a favorire la coabitazione della popolazione straniera e indigena. Giusta l'articolo 91 capoverso 4 della legge sull'asilo, il DFGP versa ogni anno 4 milioni di franchi ai Cantoni a favore dell'integrazione dei rifugiati e contribuisce al finanziamento di programmi d'occupazione nonché di corsi di lingue proposti dai Cantoni a favore dei rifugiati e delle persone ammesse a titolo provvisorio (5.3 risp. 10.3 milioni di franchi nel 2005).

b) Nei settori della **formazione professionale** e del **lavoro**, che esulano dall'ambito di competenza del DFGP, sono tuttora in atto numerosi provvedimenti volti a promuovere l'integrazione professionale e a garantire pari opportunità alla popolazione svizzera e straniera per quel che concerne l'accesso alla formazione professionale. Nel quadro degli sforzi consentiti attualmente dallo Stato, sono di centrale importanza per l'integrazione della popolazione straniera le numerose iniziative volte a promuovere i posti di apprendistato e a creare offerte di formazione transitoria e offerte minime in materia di formazione professionale. Il rapporto stima grossomodo a 600 milioni di franchi gli investimenti effettuati attualmente nel sistema di formazione professionale a favore dei giovani stranieri. Nell'ambito del lavoro, i provvedimenti relativi al mercato del lavoro costituiscono il principale strumento d'integrazione professionale. Nel 2005, il 40% dei partecipanti a programmi di formazione o di occupazione finanziati dallo Stato possedevano un passaporto straniero (budget globale per il 2005: 603 milioni di franchi).

Ulteriore necessità d'intervento: In base alla presente analisi occorre intervenire segnatamente nei settori della formazione professionale, del lavoro e della sicurezza pubblica. L'UFM garantisce, nel proprio ambito di competenza e in cooperazione con i Cantoni, l'applicazione unitaria e conseguente delle nuove disposizioni nel contesto dell'ammissione e del ricongiungimento familiare precoce. Esso cura inoltre l'informazione dei gruppi di popolazione interessati. Nel quadro del programma federale di promovimento dell'integrazione, d'ora in poi saranno appoggiati anche progetti di prevenzione della violenza, mentre i progetti di promovimento delle conoscenze linguistiche saranno modulati, nell'ottica della nuova legge sugli stranieri, in modo che siano mirati in maniera più specifica i gruppi a rischio. L'UFM propone sotto forma di progetti le misure di promovimento destinate ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse a titolo provvisorio, in modo da meglio finalizzare tali misure all'integrazione sul mercato del lavoro.

L'integrazione è una mansione trasversale cui la società civile e tutti i livelli dello Stato sono chiamati a partecipare attivamente. La sua messa in atto risulta pertanto da una cooperazione tra diversi partner. In virtù del mandato di coordinamento attribuitogli giusta l'articolo 17 OIntS (art. 57 LStr), l'UFM vaglierà, d'intesa con gli uffici competenti (UFFT, seco), quali misure integrative vanno sviluppate oltre a quelle già in atto e quali vanno rafforzate ulteriormente. In un secondo tempo esso si avvarrà anche, a seconda dei rispettivi ambiti di competenza, del contributo della Confereza tripartita sugli agglomerati,



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT  
CONFÉDÉRATION SUISSE  
CONFEDERAZIONE SVIZZERA  
CONFEDERAZIUN SVIZRA

della Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione, della Commissione federale degli stranieri, delle conferenze intercantonali nonché degli uffici cantonali incaricati dell'esecuzione.