



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizra dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

S O D K _ Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S _ Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S _ Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantonali delle opere sociali

Agenda Integrazione Svizzera

Rapporto del gruppo di coordinamento del 1° marzo 2018

Indice

1.	Situazione iniziale	2
2.	Obiettivi e contenuti	3
2.1.	Integrazione.....	3
2.2.	Sinergie tra integrazione e formazione.....	7
2.3.	Formazione.....	8
2.4.	Incontro tecnico con le rappresentanze dei Cantoni.....	9
3.	Spese per la promozione dell'integrazione	10
4.	Valore aggiunto dell'Agenda Integrazione	11
4.1.	Utilità macroeconomica.....	11
4.2.	Utilità sociale	11
4.3.	Costi della mancata integrazione degli AP/R	12
5.	Finanziamento	13
5.1.	Finanziamento del settore dell'integrazione	13
5.2.	Finanziamento del settore della formazione	16
6.	Attuazione dell'Agenda Integrazione	18
6.1.	Attuazione nel settore dell'integrazione.....	18
6.2.	Attuazione nel settore della formazione	19
7.	Allegati	21

1. Situazione iniziale

Gli sviluppi intervenuti nel campo della migrazione pongono la Svizzera di fronte a una serie di sfide. Negli ultimi tempi il nostro Paese ha accolto un numero elevato di immigrati, per lo più giovanissimi, la cui formazione e le cui qualifiche professionali spesso non corrispondono alle esigenze del mercato del lavoro locale. Basandosi sui risultati delle indagini svolte nel 2016 presso i Cantoni, il 3 marzo 2017 i comitati direttivi della Conferenza dei Governi cantonali (CdC), della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno quindi presentato alla capa del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e al capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) il fabbisogno finanziario dei Cantoni per le misure d'integrazione, alloggio e assistenza di persone del settore dell'asilo, nonché per quelle di preparazione alla formazione professionale dei giovani giunti tardivamente in Svizzera.

I rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno convenuto un approccio comune concretizzatosi nell'Agenda Integrazione Svizzera. Entro la fine del 2017, quest'ultima doveva elencare le misure con cui potranno essere raggiunti i seguenti obiettivi prioritari:

1. La promozione efficace, rapida, intensiva e sistematica dell'integrazione intesa come processo che inizia con l'arrivo in Svizzera o con la domanda d'asilo e si estende alla formazione professionale o all'occupazione.
2. L'accesso a percorsi educativi e formativi che portino a una qualifica di livello secondario II e/o terziario riconosciuto dallo Stato per gli adolescenti e i giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera.
3. L'intensificazione, sulla base delle esigenze individuali, delle misure d'integrazione di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente (AP/R).

In vista dell'attuazione di questi obiettivi, prevista a partire dal 2018, dovranno inoltre essere specificati i mezzi finanziari necessari e i risparmi previsti, precisate le modalità di finanziamento e la ripartizione tra Confederazione e Cantoni e dovrà essere esaminata la necessità di adeguare le basi legali pertinenti. Le questioni finanziarie concernenti l'alloggio e l'assistenza di minorenni non accompagnati (MNA) verranno discusse tra il DFGP e la CDOS in un processo a parte, che non rientra nell'Agenda Integrazione.

In veste di comitato politico direttivo, nella riunione del 3 marzo 2017 i rappresentanti politici della Confederazione e dei Cantoni si sono accordati su un'organizzazione di progetto. Per l'elaborazione dell'Agenda Integrazione hanno istituito un gruppo di coordinamento formato dal segretario di Stato della migrazione, dal segretario di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione e dal consigliere di Stato Urs Hofmann (AG) in qualità di rappresentante della CdC.

Il gruppo di coordinamento ha quindi istituito due gruppi di progetto per l'elaborazione degli aspetti tecnici: il gruppo di progetto «Integrazione», co-diretto dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e dalla CdC, incaricato di occuparsi degli obiettivi 1 e 3, e il gruppo di progetto «Formazione», co-diretto dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e dalla CDPE, che ha il compito di elaborare l'obiettivo 2.

Attualmente sono disponibili due rapporti tecnici parziali (all. 1: rapporto parziale «Integrazione» e all. 2: rapporto parziale «Formazione»), sulla cui base il gruppo di coordinamento ha redatto il presente rapporto di sintesi destinato al comitato politico direttivo.

2. Obiettivi e contenuti

Per il gruppo target AP/R è stato possibile definire un processo d'integrazione ideale generale e precisare le sinergie tra l'integrazione e la formazione delle persone di età compresa tra i 16 e i 25 anni. Le singole fasi dell'integrazione sono descritte nei capitoli seguenti.

I due rapporti parziali differiscono per quanto riguarda il gruppo target: gli adolescenti e i giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera nel contesto del ricongiungimento familiare (UE, AELS e Stati terzi) e non rientranti nel settore dell'asilo sono oggetto del rapporto «formazione» ma non del rapporto «integrazione».

A causa della stretta tempistica, nell'ambito dell'Agenda Integrazione non è stato possibile accertare se siano necessari interventi per gli adolescenti e i giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera che non rientrano nel settore dell'asilo prima del loro inserimento nelle strutture ordinarie della formazione. Si raccomanda di chiarire un'eventuale necessità di intervento con uno studio di approfondimento (v. cap. 6.2.).

2.1. Integrazione

Il rapporto parziale «Integrazione» (all. 1) riassume il lavoro e le raccomandazioni del gruppo di progetto «Integrazione», composto di rappresentanti dei seguenti enti: SEM, Segreteria di Stato dell'economia (SECO), CdC, CDOS, CDEP, Conferenza svizzera dei delegati comunali, regionali e cantonali all'integrazione degli stranieri (CDI), Associazione migrationsplus, Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), Unione delle città svizzere (UCS), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS). Il rapporto è inoltre stato discusso con i rappresentanti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF) e dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM).

Il gruppo di progetto ha analizzato i problemi e proposto soluzioni. In generale, nell'ambito della promozione specifica dell'integrazione di AP/R è necessario che le misure vengano attuate in tempi più brevi, siano intensificate e viste come un processo globale vincolante, accompagnato dall'inizio alla fine da una gestione individuale del caso. La promozione dell'integrazione deve inoltre essere concepita in base alle esigenze e al gruppo target.

Partendo da queste premesse, con l'Agenda Integrazione Confederazione e Cantoni si pongono i seguenti obiettivi di efficacia per gli AP/R a completamento degli obiettivi strategici dei programmi d'integrazione cantonali (PIC):

1. Gli AP/R raggiungono un livello linguistico corrispondente al loro potenziale. Tre anni dopo l'arrivo in Svizzera hanno almeno le competenze linguistiche di base per destreggiarsi nella vita di tutti i giorni (almeno A1).
2. L'80 per cento dei bambini rientranti nel settore dell'asilo è in grado, all'inizio della scuola dell'obbligo, di comunicare nella lingua parlata nel luogo di residenza.
3. Cinque anni dopo l'arrivo in Svizzera due terzi degli AP/R di età compresa tra i 16 e i 25 anni stanno frequentando una formazione post-obbligatoria.¹
4. Sette anni dopo l'arrivo in Svizzera, il 50 per cento degli AP/R si è inserito in modo duraturo nel mercato del lavoro primario.¹
5. Sette anni dopo l'arrivo in Svizzera gli AP/R si sono familiarizzati con lo stile di vita svizzero e hanno contatti sociali con la popolazione locale.

Per raggiungere questi obiettivi, sono necessarie misure di promozione per gli AP/R adatte alle esigenze e strutturate in maniera modulare. In concreto, il gruppo di coordinamento propone di attuare in tutta la Svizzera il medesimo processo d'integrazione ideale per tutti gli AP/R (illustrato sulla base dei moduli di promozione PIC, cfr. all. 4 Schema del processo d'integrazione ideale):

- informazioni iniziali e fabbisogno d'integrazione: in futuro, tutti gli AP/R devono essere accolti e informati in modo sistematico sul processo d'integrazione e sulle aspettative che il Paese d'accoglienza nutre nei loro confronti. Dopodiché deve essere effettuata una prima valutazione delle risorse (salute, grado d'istruzione, lingua), in modo da poter tracciare un profilo degli AP/R, attualmente mancante;
- consulenza (accompagnamento): un punto di contatto specializzato che opera in modo interdisciplinare garantisce agli AP/R una consulenza e un'assistenza personalizzata e professionale durante tutto il processo di prima integrazione;
- lingua: le misure di promozione linguistica vengono pianificate in funzione delle esigenze individuali per tutto il gruppo target. Ai corsi di promozione linguistica devono già essere ammessi i richiedenti con buone probabilità di rimanere a lungo nel nostro Paese;

¹ Non tutti gli AP/R sono in grado di seguire una formazione e inserirsi nel mercato del lavoro. Le difficoltà vanno spesso ricondotte all'esperienza di fuga, ai problemi di salute o alla situazione familiare. Si presume che il 70 % delle persone in età occupabile (16-50 anni) disponga del potenziale richiesto, il 30 % no. Gli obiettivi, tuttavia, sono calcolati in base alle corrispondenti fasce d'età nell'intera popolazione. L'obiettivo 3 significa che 5 anni dopo l'arrivo in Svizzera il 95 % dei giovani in grado di seguire una formazione stanno frequentando una formazione post-obbligatoria. L'obiettivo 4 significa che 7 anni dopo l'arrivo in Svizzera il 70 % degli adulti con un potenziale lavorativo si è inserito in modo duraturo nel mercato del lavoro primario.

- potenziale in ambito formativo e occupazionale: per tutti gli AP/R di età compresa tra i 16 e i 49 anni è prevista una valutazione approfondita del potenziale e delle capacità pratiche. Questa valutazione consente di selezionare in modo mirato le misure di promozione dell'integrazione da adottare per i singoli casi;
- coesistenza (integrazione sociale): vengono promossi i contatti con la società; sono previste misure d'integrazione sociale per le persone che per motivi familiari o di salute non possono partecipare ai programmi che consentono di seguire una formazione o di trovare un'occupazione.

Il processo d'integrazione ideale e i moduli sono descritti dettagliatamente nei capitoli 3.1-3.5 del rapporto parziale «Integrazione». Per ogni modulo sono stati definiti gli obiettivi concreti, le condizioni quadro necessarie (parametri di riferimento), il gruppo target e gli indicatori da sottoporre a controllo.

Per esperienza, questo processo di prima integrazione dura nel complesso da cinque a sette anni per la maggior parte degli AP/R (cfr. all. 4 Schema del processo d'integrazione ideale). Idealmente è possibile distinguere quattro sottogruppi:

- adolescenti e giovani adulti di età compresa tra i 16 e i 25 anni potenzialmente in grado di seguire una formazione;
- adulti dai 25 anni d'età potenzialmente in grado di lavorare;
- tutte le persone dai 16 anni d'età che al momento dell'entrata in Svizzera non hanno un potenziale in ambito formativo od occupazionale e per le quali è quindi prioritaria l'integrazione sociale;
- bambini di meno di quattro anni di età i cui genitori partecipano alle misure di promozione dell'integrazione e hanno essi stessi bisogno di promozione linguistica.

Va tenuto presente che le esigenze e le potenzialità individuali degli AP/R si differenziano molto da un individuo all'altro. La promozione dell'integrazione di queste persone deve quindi essere concepita in modo flessibile sia sul versante delle strutture ordinarie sia su quello delle offerte di promozione specifica dell'integrazione.

L'Agenda Integrazione non riguarda il gruppo dei bambini in età scolare (4-15 anni). Nel loro caso la promozione dell'integrazione avviene nell'ambito delle strutture ordinarie (scuola dell'obbligo) ed è di competenza dei Cantoni e dei Comuni.

Richiedenti l'asilo

In linea di principio, i richiedenti l'asilo non rientrano nel gruppo target della promozione intensiva dell'integrazione. Ciononostante, nell'elaborazione dell'Agenda Integrazione sono state esaminate misure che possono sostenere una loro futura integrazione.

Programmi occupazionali per i richiedenti l'asilo: i programmi occupazionali danno una certa impostazione alla vita quotidiana dei richiedenti l'asilo, prevenendo così gli effetti negativi della disoccupazione, permettono loro di accostarsi alla lingua e consentono un primo confronto con i valori locali e l'attitudine di lavoro richiesta in Svizzera. Si tratta di

una prima solida base per il futuro processo d'integrazione.² I programmi occupazionali all'interno dei centri possono inoltre contribuire a dare una certa regolarità alle giornate.³ La Confederazione contribuisce già oggi con la somma forfettaria al finanziamento dei corsi occupazionali da parte dei Cantoni. Dovendo investire piuttosto nell'integrazione delle persone con buone probabilità di rimanere a lungo nel nostro Paese, l'Agenda Integrazione non prevede ulteriori sovvenzioni in questo settore.

Misure d'integrazione: la legge sull'asilo riveduta prevede la velocizzazione di tutte le procedure. In base alle esperienze raccolte durante la fase di test, nella cosiddetta procedura Dublino e nella procedura celere la decisione di prima istanza è emanata dopo circa due mesi; non è quindi opportuno prevedere misure d'integrazione. Diverso è il caso dei richiedenti l'asilo la cui domanda è esaminata in una procedura ampliata, per cui sono necessari ulteriori accertamenti. Queste persone vengono ripartite tra i Cantoni; una maggioranza rimarrà verosimilmente a lungo in Svizzera. Affinché il processo d'integrazione possa avviarsi il prima possibile, i richiedenti l'asilo in procedura ampliata⁴ devono poter già usufruire dei corsi di promozione linguistica previsti dall'Agenda Integrazione. Per questo motivo, i Cantoni dovranno poter usare la somma forfettaria destinata all'integrazione indipendentemente dallo statuto, quindi anche per misure di promozione linguistica per i richiedenti l'asilo. In linea di principio non si renderanno necessari ulteriori fondi: la promozione linguistica inizierà semplicemente prima, ma sostanzialmente senza un potenziamento dell'offerta.

Rischi connessi ai meccanismi di spiazzamento sul mercato del lavoro e a eventuali privilegi per gli AP/R

Non sono ancora state fatte analisi empiriche sull'impatto dell'integrazione di queste persone sulle opportunità occupazionali della popolazione locale⁵. Non sono da escludere alcuni effetti di spiazzamento che, in generale, possono emergere nei segmenti del mercato del lavoro. In generale, possono emergere nei segmenti del mercato del lavoro in cui esi-

² In caso di esito negativo della procedura d'asilo i programmi occupazionali possono contribuire a preparare la persona interessata al ritorno, facendo sì che mantenga o migliori la capacità al ritorno e alla reintegrazione.

³ L'art. 91 cpv. 4 LStr prevede la possibilità che la Confederazione versi sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione per persone che soggiornano in Centri di registrazione della Confederazione o in un centro speciale. A tal fine la Confederazione conclude convenzioni di prestazioni con i Cantoni e i Comuni in cui sono ubicati tali centri o con terzi incaricati. Già oggi la Confederazione fa ampio uso di questa possibilità.

⁴ Le persone la cui domanda sarà oggetto di una procedura ampliata hanno buone probabilità di rimanere in Svizzera. Secondo le stime del rapporto del gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo, queste probabilità sono pari al 70 % circa.

⁵ In sede di attuazione dell'Agenda sarà opportuno rilevare dati sugli aspetti menzionati e tenerne conto a livello di monitoraggio.

ste già un'offerta eccedente di forza lavoro. Considerato il numero contenuto di AP/R, tuttavia, si ritiene che il rischio di tali effetti negativi sia limitato⁶: per ridurli al minimo, l'Agenda Integrazione Svizzera punterà maggiormente sulle misure di qualificazione di cui hanno bisogno queste persone per trovare un lavoro in settori in cui esiste una domanda corrispondente.

L'Agenda Integrazione non deve in alcun modo creare contrasti tra gli AP/R e altri gruppi di interessi. L'obiettivo non è nemmeno di privilegiare gli AP/R rispetto ad altri gruppi svantaggiati in Svizzera, bensì – promuovendo ed esigendo in modo mirato – far sì che gli AP/R possano acquisire le competenze necessarie per raggiungere almeno un livello simile a quello delle persone che sono cresciute in Svizzera e vi hanno frequentato le scuole, soprattutto per quanto concerne le competenze linguistiche e altre competenze di base nonché le esperienze concrete della cultura lavorativa e formativa svizzera⁷.

2.2. Sinergie tra integrazione e formazione

Per quanto concerne l'integrazione degli adolescenti e dei giovani adulti di età compresa tra i 16 e i 25 anni ammessi provvisoriamente e riconosciuti come rifugiati che sono entrati tardivamente in Svizzera, i gruppi di progetto «Integrazione» e «Formazione» hanno concordato il seguente processo (all. 5, Schema delle sinergie tra integrazione e formazione):

- nell'ambito della promozione specifica dell'integrazione sono garantite l'informazione iniziale e la consulenza durante il processo di prima integrazione, viene effettuata una valutazione del potenziale e si promuove la preparazione alla formazione;
- per la transizione alla formazione professionale di base sono definiti dei requisiti precisi. Gli istituti di formazione verificano con un esame dell'idoneità se il candidato è in possesso di tali requisiti, ovvero: un livello linguistico A2 nella lingua d'insegnamento locale come presupposto per raggiungere il livello B1 nel momento in cui si intraprende una formazione professionale di base; nozioni di base delle restanti materie (in particolare matematica) che consentano di seguire corsi preparatori o di accedere direttamente a una formazione professionale di base; disponibi-

⁶ Nel 2016, gli AP/R rappresentavano solo il quattro per cento della popolazione straniera residente in modo permanente in Svizzera e poco meno dell'un per cento della popolazione residente totale.

⁷ Le persone che crescono in Svizzera hanno il diritto, ma anche l'obbligo, di frequentare la scuola dell'obbligo per 11 anni. Per loro la scuola dell'obbligo è gratuita. Questa formazione di base deve fornire agli allievi una base di cultura generale e delle diverse materie scolastiche, ma anche permettere loro di sviluppare competenze sociali e di imparare a partecipare alla società svizzera come individui aventi diritti e responsabilità. La scuola primaria prepara a un sistema formativo variegato e flessibile, che offre diverse possibilità di qualificarsi e formarsi nelle strutture ordinarie (scuole, formazione professionale di base, scuole universitarie, formazioni di recupero dopo una prima esperienza lavorativa) e, di conseguenza, di inserirsi in modo duraturo nel mercato del lavoro.

lità ad apprendere e a impegnarsi, motivazione, conoscenza degli usi e costumi locali e capacità di trovare le informazioni cercate (v. anche il cap. 2.2 del rapporto parziale «Formazione»);

- infine, nel processo intervengono le offerte della formazione professionale: preparazione a una formazione professionale (offerte di transizione I), formazione professionale di base (AFC/CFP);
- durante l'intero processo deve essere garantita una gestione individuale del caso o assicurato un coaching. Se possibile, il servizio competente deve restare lo stesso per l'intera durata del processo.

2.3. Formazione

Il rapporto parziale «Formazione» riassume il lavoro e le raccomandazioni del gruppo di progetto «Formazione», composto di rappresentanti della SEFRI e della Segreteria generale della CDPE.

In considerazione dell'obiettivo di politica della formazione di Confederazione e Cantoni, secondo cui il 95 per cento dei venticinquenni che vivono in Svizzera ha un diploma del livello secondario II, per il gruppo target degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera sono necessari sforzi particolari. Affinché l'integrazione riesca, queste persone devono essere preparate a un'offerta di formazione del livello secondario II (di norma un posto di tirocinio) in funzione delle loro esigenze.

I requisiti per accedere al sistema della formazione professionale comprendono la capacità di trovare le informazioni cercate, la conoscenza degli usi e costumi locali, la disponibilità ad apprendere e a impegnarsi e la motivazione. A livello scolastico vengono inoltre richieste conoscenze di base di matematica e della lingua d'insegnamento locale, ovvero il livello linguistico A2 secondo il QCER⁸ per l'accesso a un'offerta propedeutica alla formazione professionale di base, normalmente della durata di un anno, e livello B1 per l'accesso diretto a una formazione professionale di base (AFC e CFP). Il possesso di questi requisiti viene accertato dall'istituto di formazione con un approfondito esame dell'idoneità. Le offerte che preparano a seguire una formazione sottostanno alla promozione dell'integrazione.

- *AP/R*: le offerte di promozione dell'integrazione per AP/R saranno rafforzate secondo l'Agenda Integrazione (valutazione del potenziale, misure che consentono di seguire una formazione per tutti gli AP/R di età compresa tra i 16 e i 25 anni). Non appena le misure saranno efficaci, dovrebbe essere sufficiente preparare questi

⁸ Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue

giovani per l'accesso a un corso propedeutico di un anno in vista della formazione professionale di base.

- *Ricongiungimento familiare/migrazione matrimoniale*: la promozione dell'integrazione deve assicurare che anche questi giovani arrivino a soddisfare i requisiti richiesti. In particolare, nell'ambito dell'promozione specifica dell'integrazione (PIC) vengono offerti corsi di lingua che in linea di principio possono essere frequentati anche da persone giunte tardivamente in Svizzera che non rientrano nel settore dell'asilo (AP/R). Sono necessarie analisi più approfondite per capire se quest'offerta soddisfa completamente le necessità e per quantificare un eventuale fabbisogno attualmente non coperto.

Le misure nel settore della formazione professionale si fondano sulle esistenti basi legali e comprendono: offerte di preparazione alla formazione professionale di base (un anno), prolungamento personalizzato della preparazione (di un anno), prolungamento del periodo di formazione, corsi di recupero, accompagnamento individuale specializzato nella formazione AFP, case management «formazione professionale».

2.4. Incontro tecnico con le rappresentanze dei Cantoni

Il 22 gennaio 2018 il gruppo di coordinamento ha condotto un incontro di confronto professionale tra i comitati direttivi e/o i rappresentanti della direzione dell'AUSL, dell'ASM, della CDI, della CSIAS, del gruppo di contatto tra i coordinatori e le coordinatrici in materia d'asilo di tutti i Cantoni e la CSIAS (Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren und der SODK, KASY) e della Conferenza svizzera degli uffici cantonali della formazione professionale (CSFP) con l'obiettivo di discutere l'attuazione dell'Agenda Integrazione nei Cantoni e le sfide che ne derivano. Sintetizzando si può affermare che i presenti hanno accolto favorevolmente, giudicandola efficace, l'Agenda Integrazione con i suoi obiettivi e il processo d'integrazione ideale, che deve iniziare il più presto possibile dopo l'entrata in Svizzera. Gran parte delle offerte e dei processi (parziali) sono già in atto nei Cantoni, ma in molti luoghi sarebbe necessario rafforzare la valutazione del potenziale professionale e la gestione individuale del caso durante l'intero processo. Inoltre, ad oggi in Svizzera non esiste un sistema di monitoraggio che permetta di misurare gli effetti della promozione dell'integrazione. Tutto considerato i Cantoni sono pronti per avviare l'attuazione dell'Agenda Integrazione in tempi brevi.

Le principali sfide poste dall'attuazione riguardano:

- il finanziamento delle misure che comportano costi elevati in ragione della richiesta personalizzazione (valutazioni del potenziale, coaching, gestione individuale del caso);
- la garanzia e il coordinamento delle sinergie tra i diversi servizi cantonali;
- il ruolo e il coinvolgimento dei datori di lavoro;

- le forti oscillazioni delle matrici quantitative e dei profili dei gruppi target;
- gli eventuali meccanismi di spiazzamento sul mercato del lavoro;
- la possibilità di un'integrazione professionale duratura per le persone che non dispongono del potenziale necessario per seguire una formazione professionale;
- l'integrazione sociale delle persone che non sono in grado di inserirsi nel mercato del lavoro primario.

L'Agenda Integrazione viene vista come impulso e come opportunità per affrontare queste sfide.

Si ritiene che possano sussistere altre difficoltà in relazione alle condizioni salariali e lavorative e ai finanziamenti necessari a coprire il costo della vita delle persone in formazione. Per quanto questi aspetti siano ritenuti importanti dal gruppo di coordinamento, essi non rientrano nell'Agenda Integrazione.

3. Spese per la promozione dell'integrazione

La legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, RS 142.20) definisce la promozione dell'integrazione come un compito che coinvolge tutta la società (stato 1° gennaio 2018; il 16 dicembre 2016 le Camere federali hanno approvato la revisione della legge federale sugli stranieri che entrerà in vigore a metà 2018, nuovo titolo: legge federale sugli stranieri e sull'integrazione, LStrI). I primi attori della promozione dell'integrazione sono gli enti statali in essere (strutture ordinarie), come le scuole, le istituzioni della formazione professionale e della sanità, ma anche rappresentanti della società civile come le parti sociali. Sul piano statale, la promozione dell'integrazione è finanziata mediante il bilancio ordinario dei servizi competenti ai tre livelli politici (Confederazione, Cantoni e Comuni) (art. 53 LStr, art. 54 LStrI). Quando non è possibile usufruire della promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie o in caso di lacune si può ricorrere alla cosiddetta promozione specifica dell'integrazione (art. 53 cpv. 3 LStr, art. 55 LStrI).

Ciascuno nei propri settori di competenza, Confederazione e Cantoni contribuiscono in misura sostanziale alla promozione dell'integrazione degli AP/R. Spese ingenti si registrano segnatamente nel settore della formazione. Spesso l'accesso alla scuola dell'obbligo o alla formazione professionale riesce solo con un sostegno supplementare. Per questi casi sono disponibili offerte per l'integrazione volte ad avvicinare gli stranieri, in particolare anche gli AP/R, alle strutture ordinarie cantonali. Si tratta di offerte di cui le persone del posto non usufruiscono in questa forma. I costi sostenuti dalle principali strutture ordinarie (formazione, mercato del lavoro, aiuto sociale) per l'integrazione degli AP/R⁹ sono stati analizzati dalla società di consulenza esterna B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen su incarico della CdC, della CDPE e della CDOS.

⁹ Rapporto finale «Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL. Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen», B,S,S., novembre 2016 (in tedesco).

Basandosi su modelli di calcolo, il gruppo di coordinamento stima che circa sei decimi di tutte le spese per l'integrazione degli AP/R nelle strutture ordinarie (formazione) e per la promozione specifica dell'integrazione siano a carico dei Cantoni e circa quattro decimi a carico della Confederazione (cfr. all. 7).

La stima delle spese sulla base di modelli di calcolo serve a considerare la totalità delle uscite di cui Confederazione e Cantoni si fanno carico per le misure d'integrazione e di formazione intraprese nell'ambito della promozione dell'integrazione. Non vengono messe in discussione le competenze stabilite per legge, ovvero la competenza cantonale per la scuola dell'obbligo e la competenza comune di Confederazione e Cantoni per la formazione professionale di base (con la seguente chiave di ripartizione dei costi: $\frac{3}{4}$ Cantoni, $\frac{1}{4}$ Confederazione) e per la promozione specifica dell'integrazione.

4. Valore aggiunto dell'Agenda Integrazione

4.1. Utilità macroeconomica

Su incarico del gruppo di coordinamento la B,S,S. ha sviluppato uno strumento per analizzare il rapporto costi/ benefici. Questo strumento di calcolo permette di stimare il ritorno sugli investimenti supplementari previsti dall'Agenda Integrazione Svizzera, ovvero il momento in cui inizieranno ad essere redditizi dal punto di vista economico e in che modo. Vengono presi segnatamente in considerazione le riduzioni dei costi nell'ambito dell'aiuto sociale e, in secondo luogo, le riduzioni di premio ed eventuali altre prestazioni, così come le entrate supplementari (p. es. imposte e contributi alle assicurazioni sociali) che la mano pubblica riceve quando una persona disoccupata inizia a lavorare.

Per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro, i calcoli per la valutazione del rapporto costi/benefici dell'Agenda Integrazione possono essere sintetizzati come segue (v. a questo proposito l'all. 3):

- a lunga scadenza, nel caso delle persone in età occupabile l'applicazione esatta e completa dell'Agenda porta un ritorno fino a quattro franchi per ogni franco investito;
- nel settore della formazione, rispettivamente per gli AP/R di età compresa tra i 16 e i 25 anni è stato calcolato che i costi sostenuti dalla mano pubblica per le misure d'integrazione e di formazione vengono compensati già cinque anni dopo l'inizio della formazione (punto di equilibrio).

4.2. Utilità sociale

Secondo Confederazione e Cantoni, nell'attuale composizione del gruppo target AP/R il 30 per cento circa di tutti gli occupabili non è in grado di integrarsi in modo duraturo nel

mercato del lavoro primario. Per l'integrazione sociale di queste persone sono previste misure che si ripercuotono positivamente su diversi ambiti. I benefici apportati da questi provvedimenti non si possono quantificare con esattezza, ma possono essere descritti in base a criteri qualitativi.

- Salute: lo stato di salute degli AP/R, oggi significativamente peggiore di quello degli autoctoni, va ricondotto tra le altre cose anche alla scarsa integrazione linguistica e alla mancata conoscenza del sistema sanitario svizzero. È dimostrato che una buona integrazione sociale contribuisce a migliorare lo stato di salute e riduce quindi le spese sanitarie degli AP/R¹⁰.
- Radicalizzazione/violenza: va inoltre considerato che le persone che subiscono episodi di esclusione o discriminazione o che si sentono escluse o discriminate sono maggiormente esposte al rischio di radicalizzazione, violenza e/o criminalità.¹¹
- Famiglia e società: gli AP/R ben integrati possono assumere incarichi informali all'interno della loro comunità e aiutare gli AP/R appena arrivati a entrare in contatto con la società svizzera. Inoltre, i genitori integrati possono assistere meglio i propri figli, offrire loro buone possibilità di sviluppo e trarre maggior vantaggio dagli aiuti statali e parastatali.
- Accettazione da parte della società: non da ultimo, una buona integrazione degli AP/R previene le tensioni sociali e contribuisce così ad aumentare il grado di accettazione della popolazione immigrata e della politica migratoria da parte della società.

4.3. Costi della mancata integrazione degli AP/R

In linea di principio, il versamento dell'aiuto sociale compete ai Cantoni. Ciononostante, nel settore dell'asilo la Confederazione indennizza i Cantoni con somme forfettarie che coprono segnatamente le spese di aiuto sociale in un determinato arco di tempo (art. 88 segg. della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo, LAsi, RS 142.31): la Confederazione versa ai Cantoni somme forfettarie globali per la durata dell'ammissione provvisoria ma al massimo durante sette anni dopo l'entrata nel caso degli AP (art. 20 dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie dell'11 agosto 1999, OAsi 2, RS 142.312) e per un massimo di cinque anni a contare dalla presentazione della domanda d'asilo in seguito alla quale è stato concesso l'asilo nel caso dei rifugiati (art. 24 OAsi 2).

Con l'aiuto della CSIAS è stato stimato approssimativamente come si evolveranno nei prossimi anni i costi per l'aiuto sociale nei Cantoni e nei Comuni in funzione delle decisioni

¹⁰ Cfr. a questo proposito diversi studi elaborati nell'ambito del programma Programma nazionale «Migrazione e salute».

¹¹ I lavori relativi al Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento mostrano che una buona integrazione sociale può avere una funzione preventiva e apportare quindi importanti benefici non solo sociali, ma anche finanziari. Anche i lavori nel settore della lotta alla povertà e della prevenzione della violenza giovanile hanno portato a conclusioni simili.

d'asilo positive pronunciate dal 2014 al 2016 e quali effetti potrebbe avere l'Agenda Integrazione su questi sviluppi¹².

Si prevede che i costi cumulati dell'aiuto sociale per un'annata media di AP/R che avevano 16 anni al momento dell'entrata in Svizzera si evolveranno come segue su un periodo di 25 anni:

- nel sistema attuale, senza misure supplementari, per coorte annuale: 1188,9 milioni di franchi;
- con le misure supplementari previste dall'Agenda Integrazione per coorte annuale: 811,7 milioni di franchi.

Sulla base di questi dati si può concludere che in futuro l'Agenda Integrazione permetterà di ridurre i costi dell'aiuto sociale sostenuti da Cantoni e Comuni di 377,2 milioni di franchi (cfr. all. 6).

5. Finanziamento

5.1. Finanziamento del settore dell'integrazione

Per l'Agenda Integrazione va scelto un meccanismo di finanziamento che consenta e coadiuvi l'attuazione del processo d'integrazione previsto e il raggiungimento degli obiettivi di efficacia. Dopo aver discusso e valutato diversi meccanismi e varianti di finanziamento, il gruppo di coordinamento è giunto alla conclusione che per il finanziamento dell'Agenda Integrazione vanno considerati i seguenti aspetti:

- per attuare l'Agenda Integrazione è necessario aumentare le somme forfettarie per l'integrazione possibilmente a 18 000 franchi¹³.
- Nel sistema attuale la maggior parte dei contributi federali nel settore dell'asilo è destinata all'aiuto sociale invece che all'integrazione.
- Nel sistema attuale la somma forfettaria globale viene calcolata considerando il tasso d'occupazione, che si basa sul numero di permessi che autorizzano a esercitare un'attività lucrativa registrati nel SIMIC (quota di permessi con attività luca-

¹² È stato considerato solo il gruppo target dell'Agenda Integrazione, segnatamente gli AP/R. Tra il 2012 e il 2016 ogni anno sono state in media ogni anno 5000 le persone a cui è stato concesso l'asilo e 6000 quelle ammesse provvisoriamente. Di queste se ne considera solo il 62 % che al momento della decisione aveva più di 16 anni. Non si tratta quindi di una stima globale dei costi per l'aiuto sociale, ma solo di una valutazione delle ripercussioni dell'Agenda Integrazione sull'aiuto sociale. Gli eventuali costi per l'aiuto sociale a AP/R di meno di 16 anni di età non sono stati contemplati. Inoltre non è stato possibile tener conto del fatto che l'attività lucrativa non scongiura la povertà e quindi la necessità di dover beneficiare dell'aiuto sociale (lavoratori poveri).

¹³ Si presume una media di 11 000 concessioni d'asilo e ammissioni provvisorie all'anno. Per aumentare di 12 000 fr. le somme forfettarie per l'integrazione sono necessari circa 132 mio. fr. all'anno.

tiva). Le misure d'integrazione e di formazione professionale la cui attuazione richiede un permesso (stage, prestazioni lavorative, tirocinio, pretirocinio, ecc.) determinano quindi una riduzione della somma forfettaria globale, anche se una parte delle persone interessate continua a dipendere dall'aiuto sociale.

- Nel sistema attuale il potenziamento, perseguito con l'Agenda Integrazione, delle misure d'integrazione professionale la cui attuazione richiede un permesso determinerà quindi automaticamente una riduzione dei sussidi federali corrisposti a titolo di somma forfettaria. Nella pratica questo meccanismo è un disincentivo che può avere quale conseguenza, per esempio, quella di ostacolare, per motivi di politica finanziaria, l'accesso a formazioni a incarichi di lavoro a tempo parziale che sottostanno a permesso.
- Dato l'elevato numero di immigrati prevalentemente giovani accolti in Svizzera negli ultimi anni e la cui formazione e le cui qualifiche professionali spesso non corrispondono alle esigenze del mercato del lavoro locale, nell'ambito delle strutture ordinarie della formazione i Cantoni devono affrontare costi supplementari elevati. Come spiegato nel capitolo 3, considerato il sistema nel complesso, le spese che i Cantoni sostengono per finanziare l'integrazione degli AP/R sono proporzionalmente più elevate rispetto a quelle della Confederazione. Questo dato va tenuto presente nella determinazione del meccanismo di finanziamento.
- L'intensificazione delle misure d'integrazione auspicata comporta una diminuzione del numero degli AP/R che dipendono dall'aiuto sociale. Per la Confederazione ma a lunga scadenza soprattutto per i Cantoni ciò significa una riduzione dei costi dell'aiuto sociale.
- È necessario istituire un sistema di monitoraggio per controllare se gli obiettivi vengono raggiunti, per verificare se l'efficacia delle misure corrisponde alle aspettative e per apportare le correzioni eventualmente necessarie.

Per tener conto di tutti questi aspetti è necessario esaminare e adeguare l'intero sistema di finanziamento (aiuto sociale, assistenza, integrazione). In relazione all'integrazione il sistema potrebbe essere strutturato in modo più semplice ed efficace e si potrebbero eliminare i disincentivi. Nel frattempo è necessario esaminare accuratamente le varianti di finanziamento per valutare i benefici che potrebbero apportare ed eventuali rischi giuridici e finanziari. Quest'analisi richiede tempo. Ora, dato l'aumento dei costi registrato negli ultimi anni nel settore dell'asilo e dell'integrazione, i Cantoni hanno bisogno di risorse finanziarie in tempi brevi.

A fronte di questi presupposti il gruppo di coordinamento ritiene opportuno procedere in due fasi:

- in una prima fase si aumentano le somme forfettarie per l'integrazione e si sancisce il processo d'integrazione ideale nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri;

- in una seconda fase si procede all'adeguamento dell'intero sistema di finanziamento del settore dell'asilo nel quadro di un secondo mandato vincolante e limitato nel tempo.

Fase I: aumento delle somme forfettarie per l'integrazione e obbligo di attuare il processo d'integrazione ideale.

- La Confederazione aumenta le somme forfettarie per l'integrazione a 18 000 franchi
- I Cantoni si impegnano a perseguire gli obiettivi d'efficacia concordati e ad attuare l'intero processo d'integrazione ideale concordato. L'ordinanza sull'integrazione degli stranieri stabilirà che le convenzioni di programma tra la Confederazione e i Cantoni si estenderanno, nello specifico, anche a questi moduli di promozione del processo d'integrazione ideale.
- Le misure supplementari che richiedono un permesso per l'attività lucrativa previste dall'Agenda Integrazione riducono automaticamente la somma forfettaria globale nel sistema attuale.
- Il gruppo di coordinamento ha effettuato una stima della riduzione automatica della somma forfettaria globale determinata dall'aumento delle misure d'integrazione sottoposte a permesso nel quadro dell'attuazione dell'Agenda Integrazione. In base a questi calcoli, l'aumento di 12 000 franchi delle somme forfettarie per l'integrazione, fino a concorrenza di 18 000 franchi, determina un contenimento dei sussidi nel settore dell'aiuto sociale pari a 6000 franchi.¹⁴

Fase II: secondo mandato vincolante e limitato nel tempo per l'adeguamento a posteriori del sistema di finanziamento nel settore dell'asilo e dei rifugiati.

L'obiettivo del secondo mandato è adeguare l'intero sistema di finanziamento nei settori della politica in materia di asilo e rifugiati, vale a dire l'assistenza, l'aiuto sociale e la promozione dell'integrazione. L'elaborazione inizierà nel terzo trimestre del 2018. Confederazione e Cantoni si pongono i seguenti obiettivi:

- creazione di un sistema di finanziamento semplice e coerente che riduca l'onere amministrativo di Confederazione e Cantoni;
- rafforzamento degli impulsi per un'integrazione rapida e duratura. Un incremento dell'attività lucrativa rappresenta un vantaggio per tutti i Cantoni, in particolare quelli economicamente più forti. I disincentivi vengono eliminati. In particolare sono vagliate l'abolizione della quota di permessi con attività lucrativa e l'introduzione di un modello basato sugli effettivi;

¹⁴ Il gruppo di coordinamento ritiene che la quota di permessi con attività lucrativa crescerà in media dell'8,3 % all'anno in seguito all'aumento delle misure d'integrazione la cui attuazione richiede un permesso. Con l'applicazione dell'Agenda Integrazione la quota media di permessi con attività lucrativa passerà dal 17,5 % al 23,3 % nei primi sei anni.

- valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi e degli effetti prodotti dall'Agenda Integrazione per quanto concerne la fase I;
- istituzione di un modello che tenga conto degli effetti degli investimenti nell'integrazione effettuati nella fase I e che porti a una riduzione dei costi dell'aiuto sociale per sia per i Cantoni che per la Confederazione.

5.2. Finanziamento del settore della formazione

In virtù della legge sulla formazione professionale (LFPr) la Confederazione (SEFRI) continua a cofinanziare la preparazione alla formazione professionale di base e alle spese per la formazione professionale di base nella misura di un quarto, utilizzando il credito ERI (contributi forfettari per la formazione professionale ai sensi dell'art. 53 LFPr). Il sistema di finanziamento attuale è collaudato e deve essere mantenuto in quanto assicura che, in caso di spese supplementari, la Confederazione sostenga in ogni caso un quarto delle spese con i contributi forfettari per la formazione professionale ai sensi della LFPr, per quanto versando i contributi a posteriori. Con il credito ERI la Confederazione partecipa (contributi forfettari per la formazione professionale) quindi a tutte le spese per l'integrazione professionale (comprese quelle per il corso propedeutico di un anno in vista della formazione professionale di base). Il messaggio ERI prevede anche il cofinanziamento delle spese connesse a un eventuale prolungamento personalizzato del periodo di formazione (al massimo di un anno; anno propedeutico o tirocinio) deciso dall'ufficio della formazione professionale.

Per quanto riguarda la transizione alla formazione professionale, le misure di promozione dell'integrazione previste nell'Agenda Integrazione (valutazione del potenziale, misure che consentono di seguire una formazione) saranno efficaci solo a partire dal 2021. Fino a quel momento, gli adolescenti e i giovani adulti immigrati in Svizzera negli anni passati senza la formazione pregressa necessaria per l'integrazione dovranno poter fruire nelle offerte propedeutiche alla formazione professionale di base. Ciò significa che un numero di persone superiore al previsto deve frequentare questi corsi per più di un anno per poter seguire una formazione professionale di base. I Cantoni hanno dovuto potenziare la propria offerta in tempi brevi e ci sono liste d'attesa.

I Cantoni prevedono inoltre un netto aumento del bisogno di coaching o accompagnamento individuale specializzato prima e dopo la formazione professionale di base nell'attuale periodo ERI.

La spesa media per persona all'anno è di 21 600 franchi. In questa cifra rientrano le offerte per la preparazione alla formazione professionale (18 600 fr. per persona all'anno secondo il rilevamento effettuato nel 2016 dalla B,S,S.) e il coaching (3000 fr. per persona all'anno).

Sulla base di un'inchiesta svolta dalla Segreteria generale della CDPE in otto Cantoni rappresentativi, i Cantoni ritengono che fino al 2021 ogni anno avranno bisogno una formazione transitoria prolungata e del coaching circa 10 000-12 000 AP/R, richiedenti con buone probabilità di rimanere a lungo così come adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera dall'UE/AELS e da Stati terzi nel contesto del ricongiungimento familiare.

In base ai calcoli della Confederazione, l'attuale messaggio ERI garantisce già il finanziamento delle offerte propedeutiche realisticamente necessarie per questi gruppi target e non vi è rischio che si creino effetti di spiazzamento rispetto alle offerte standard della formazione professionale o rispetto ad altri settori della formazione, né che venga messa in discussione la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni. Anche nel periodo ERI 2021-2024 la Confederazione parteciperà alle spese nella misura del 25 per cento, come nel periodo ERI 2017-2020 attualmente in corso. I Cantoni si aspettano dalla Confederazione che nella pratica il rispetto di questi parametri venga verificato congiuntamente. Nel caso in cui nella prassi questi parametri non vengano rispettati i Cantoni si aspettano un aumento dei contributi forfettari (ai sensi dell'art. 53 LFPr).

Grazie allo sviluppo delle misure in essere nel settore della promozione dell'integrazione (cap. 5.1.), l'Agenda Integrazione sgrava la formazione professionale.

6. Attuazione dell'Agenda Integrazione

6.1. Attuazione nel settore dell'integrazione

Fase I

Adeguamento dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri

Per aumentare le somme forfettarie per l'integrazione e sancire il processo d'integrazione ideale nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri è innanzitutto necessario adeguare l'ordinanza.

Attuazione dell'Agenda Integrazione

Entro l'entrata in vigore dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri verrà allestito un dettagliato piano d'attuazione dell'Agenda Integrazione. In questo piano va tenuto presente che nel settore della promozione specifica dell'integrazione di AP/R l'Agenda Integrazione viene attuata analogamente ai PIC. A integrazione dei documenti di base dei PIC vanno disciplinate l'attuazione concreta degli obiettivi e dei parametri di riferimento dell'Agenda Integrazione e la relativa procedura.

Esame dell'efficacia (monitoraggio)

Per controllare se gli obiettivi dell'Agenda Integrazione Svizzera vengono raggiunti, è necessario istituire un sistema di monitoraggio che permetta di valutare l'efficacia delle misure in funzione degli obiettivi. Un sistema di monitoraggio il più snello possibile si basa in particolare sui parametri relativi agli obiettivi di efficacia, ai moduli di promozione e alle condizioni quadro cantonali.

Promozione dell'integrazione di rifugiati reinsediati

In seguito alla crisi umanitaria in Siria, dal 2013 la Svizzera accoglie persone direttamente dai campi profughi (reinsediamento). A livello internazionale, il nostro Paese ha inoltre contribuito alla ripartizione tra i Paesi europei degli oneri in materia di rifugiati (*burden sharing*) accogliendo persone provenienti dall'Italia (ricollocazione). Per agevolare la riuscita dell'ammissione e dell'integrazione dei rifugiati ricollocati i Cantoni realizzano programmi d'integrazione speciali per cui la Confederazione versa attualmente 11 000 franchi in aggiunta alle somme forfettarie per l'integrazione (reinsediamento II)¹⁵.

In sede di attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera andranno intraprese misure per promuovere l'integrazione, su base individuale, dell'intero gruppo di AP/R. L'impostazione mirata delle misure consentirà in futuro di tenere conto anche delle esigenze particolari dei

¹⁵ Dal 2013 al 2016 è già stato realizzato un progetto pilota per l'integrazione dei rifugiati ricollocati, cofinanziato dalla Confederazione con 20 000 fr. per persona (reinsediamento I).

rifugiati reinsediati. Una volta arrivate a scadenza, le attuali convenzioni di programma speciali potranno così essere sostituite dall'Agenda Integrazione Svizzera.

Fase II

Nella seconda fase di attuazione dell'Agenda Integrazione entrerà nel gruppo di coordinamento anche un rappresentante della CDOS. Se necessario, il gruppo di coordinamento può coinvolgere altre persone.

Per l'elaborazione tecnica del mandato il gruppo di coordinamento istituisce un gruppo di progetto. Oltre ai rappresentati dei servizi che fanno parte del gruppo di coordinamento, nel gruppo di progetto devono sedere in particolare rappresentanti dell'AFF e della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP).

6.2. Attuazione nel settore della formazione

È innegabile che per ottenere un tirocinio e portarlo a termine quasi tutti gli AP/R di età compresa tra i 16 e i 25 anni con il necessario potenziale e buona parte degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera (UE, AELS, Stati terzi) abbiano bisogno di un'offerta che li prepari alla formazione professionale. Si ritiene inoltre che di norma questo gruppo target necessiti di un accompagnamento individuale specializzato durante la formazione¹⁶. Secondo la SEFRI le spese connesse alla partecipazione a offerte di transizione prolungate al massimo di un anno in base alle esigenze individuali possono essere conteggiate come spese per la formazione professionale se la persona interessata dimostra di avere il potenziale necessario per portare a termine la formazione. Queste misure di sostegno sono già previste nelle basi legali della formazione professionale attualmente in vigore.

Le sinergie tra formazione e integrazione sono state chiarite definendo i criteri per l'accesso al sistema formativo. I servizi cantonali competenti devono mettere a disposizione questi criteri in forma di raccomandazioni.

Sia la Confederazione che i Cantoni contribuiscono finanziariamente al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Integrazione. Sia nell'attuale che nel prossimo periodo ERI la Confederazione parteciperà alle spese nella misura stabilita per legge del 25 per cento nell'ambito del sistema di finanziamento a posteriori della formazione professionale. Secondo la legislazione in materia di formazione professionale questo collaudato meccanismo di finanziamento garantisce la partecipazione finanziaria della Confederazione disciplinata per legge anche nel caso di un aumento delle spese.

¹⁶ L'art. 18 LFPr prevede un sostegno individuale speciale delle persone con difficoltà d'apprendimento nella formazione professionale di base su due anni.

Nell'ambito dell'Agenda Integrazione è stato constatato che sono necessarie maggiori informazioni sul gruppo target degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera dall'UE/AELS e da Stati terzi e sulle loro esigenze. La CDPE e la SEFRI conferiranno e finanzieranno congiuntamente un mandato per la realizzazione di uno studio che quantifichi l'entità e tracci un profilo del gruppo target degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera nel contesto del ricongiungimento familiare e della migrazione matrimoniale dall'UE/AELS e da Stati terzi. Lo studio deve inoltre illustrare le offerte formative e per l'integrazione esistenti e quelle che potrebbero essere necessarie in futuro, eventualmente riallacciandosi allo studio realizzato nel 2016 dall'ufficio BASS «Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen» (Rilevamento concernente la partecipazione alla formazione post-obbligatoria degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera), che esamina il medesimo gruppo target. Il mandato verrà conferito congiuntamente nel quadro della collaborazione interistituzionale nazionale CII.

Nella seconda fase di attuazione dell'Agenda Integrazione entrerà nel gruppo di coordinamento anche un rappresentante della CDOS. Se necessario, il gruppo di coordinamento può coinvolgere altre persone. Per l'elaborazione tecnica del mandato il gruppo di coordinamento può istituire un gruppo di progetto.

7. Allegati

Allegato 1: rapporto parziale «Integrazione» del 19.10.2017

Allegato 2: rapporto parziale «Formazione» del 21.02.2018

Allegato 3: Valutazione del rapporto costi/benefici del 31.10.2017

Allegato 4: Schema del processo d'integrazione ideale

Allegato 5: Schema delle sinergie tra integrazione e formazione

Allegato 6: Costi della mancata integrazione degli AP/R

Allegato 7: Spese per la promozione dell'integrazione del 22.02.2018

Allegati
Rapporto del gruppo di coordinamento
del 1° marzo 2018
Agenda Integrazione Svizzera

Allegato 1

Rapporto parziale «Integrazione» del 19.10.2017



Agenda Integrazione Svizzera Rapporto del 19 ottobre 2017 sul processo d'integrazione

1. Mandato

Gli sviluppi intervenuti nel campo della migrazione pongono la Svizzera di fronte a una serie di sfide. Negli ultimi tempi il nostro Paese ha accolto un numero elevato di immigrati, per lo più giovanissimi, la cui formazione e le cui qualifiche professionali spesso non corrispondono alle esigenze del mercato del lavoro locale. Il 3 marzo 2017 i Cantoni hanno pertanto presentato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) i risultati di un'indagine sul fabbisogno finanziario dei Cantoni per le misure d'integrazione, alloggio e assistenza di persone del settore dell'asilo, nonché per quelle di preparazione alla formazione professionale dei giovani giunti tardivamente in Svizzera¹.

Riconoscendo la necessità di intervenire, i rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno convenuto un approccio comune concretizzatosi nell'Agenda Integrazione Svizzera. Entro la fine del 2017, quest'ultima dovrà elencare le misure con cui potranno essere raggiunti i seguenti obiettivi prioritari:

1. la promozione efficace, rapida, decisa e sistematica dell'integrazione intesa come processo che inizia con l'arrivo in Svizzera o con la domanda d'asilo e si estende alla formazione professionale o all'occupazione;
2. l'accesso a percorsi educativi e formativi che portino a una qualifica di livello secondario II e/o terziario riconosciuto dallo Stato per gli adolescenti e i giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera;
3. l'intensificazione, sulla base delle esigenze individuali, delle misure d'integrazione di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente.

Nell'Agenda dovranno inoltre essere specificati i mezzi finanziari necessari per l'attuazione di questi obiettivi e i risparmi previsti nonché precisate le modalità di finanziamento e la ripartizione tra Confederazione e Cantoni. Andrà infine esaminata la necessità di adeguare le basi legali pertinenti.

In veste di comitato politico direttivo, nella riunione del 3 marzo 2017 i rappresentanti politici della Confederazione e dei Cantoni si sono accordati su un'organizzazione di progetto e hanno istituito un gruppo di coordinamento («Agenda Integrazione») preposto alla fase esecutiva. Per l'elaborazione tecnica dell'Agenda, il gruppo di coordinamento ha istituito due gruppi di progetto: quello «Integrazione», co-diretto dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC), lavorerà agli obiettivi generali 1 e 3, e quello «Formazione», co-diretto dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), si occuperà dell'obiettivo 2 tenendo conto dell'obiettivo 1.

¹ Conferenza dei Governi cantonali CdC (2017), «Finanzielle Abgeltung des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung» (CdC 2017, rapporto tecnico, in tedesco e francese).

Il presente rapporto riassume il lavoro e le raccomandazioni del gruppo di progetto «Integrazione», composto di rappresentanti dei seguenti enti: SEM, Segreteria di Stato dell'economia (SECO), CdC, Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), Conferenza svizzera dei delegati comunali, regionali e cantonali all'integrazione degli stranieri (CDI), associazione migrationsplus, CDI, Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), Unione delle città svizzere (UCS), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS). La bozza del rapporto è inoltre stata discussa con i rappresentanti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF) e dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM).

La società di consulenza esterna B,S,S. sta preparando un'analisi dei costi/benefici, i cui risultati confluiranno in un capitolo a parte.

1.1 Situazione iniziale

Considerata l'elevata percentuale di persone con un passato migratorio², si può affermare che, nel confronto internazionale, in Svizzera l'integrazione della popolazione immigrata è ampiamente riuscita. Negli ultimi anni, la promozione dell'integrazione è stata consacrata come compito statale ed è stata costantemente sviluppata. La Confederazione e i Cantoni hanno portato avanti le attività d'integrazione tenendo sempre conto dell'eterogeneità della popolazione immigrata e della diversità delle condizioni di vita nei Cantoni e nei Comuni.

Dal 2014 tutti i Cantoni dispongono di programmi cantonali d'integrazione (PIC), preparati sulla base di convenzioni di programma quadriennali concluse tra i Cantoni e la SEM³. Un elemento importante dei PIC è la specificità a livello esecutivo, che consente di tenere conto delle varie responsabilità all'interno dei Cantoni e di coinvolgere nel contempo i Comuni. Alla fine del 2016 la Confederazione e i Cantoni hanno tratto un bilancio intermedio nel complesso positivo della prima generazione di PIC (2014–2017): i PIC si sono dimostrati uno strumento flessibile per promuovere l'integrazione in Svizzera in modo sempre consoni alla situazione. Il Consiglio federale e la CdC hanno pertanto deciso di rinnovarli per il periodo 2018–2021. All'inizio dell'estate 2017 i Cantoni hanno presentato alla SEM i PIC 2018–2021. Le nuove convenzioni di programma dovrebbero essere stipulate entro la fine del 2017⁴.

Oltre ai PIC, nell'ambito delle misure di accompagnamento per l'attuazione dell'articolo 121 a della Costituzione federale (Cost.) il Consiglio federale ha deciso di lanciare un programma pilota per promuovere il potenziale sul mercato del lavoro e l'integrazione di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti. Il programma comprende corsi finalizzati a un apprendimento precoce della lingua e un pretirocinio d'integrazione. Quest'ultimo sarà introdotto dal 2018 dalle autorità cantonali preposte alla formazione professionale. Nel 2019 il Consiglio federale deciderà se interrompere la fase pilota oppure convertirla in un programma definitivo⁵.

Nel 2016, con il 66,8 per cento di voti favorevoli, l'elettorato svizzero ha adottato la proposta di velocizzare le procedure d'asilo: la maggioranza delle procedure dovrà essere decisa

² OCSE/Unione europea (2015), «Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2015» (Indicatori OCSE 2015, in tedesco, francese e inglese - riassunto in italiano).

³ Promozione specifica dell'integrazione, compito congiunto di Confederazione e Cantoni negli anni 2018–2021. Documento di base del 23 novembre 2011 relativo alla sottoscrizione di convenzioni di programma ai sensi dell'art. 20a LSu (PIC 2014–2017).

⁴ Promozione specifica dell'integrazione, compito di Confederazione e Cantoni negli anni 2018–2021. Documento di base del 25 gennaio 2017 relativo alla sottoscrizione di convenzioni di programma ai sensi dell'art. 20a LSu (PIC 2018–2021).

⁵ Misure d'accompagnamento dell'art. 121a Cost.: potenziamento delle misure integrative a favore dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. Rapporto del Consiglio federale del 18 dicembre 2015 in risposta al postulato Tornare (14.3523) del 19 giugno 2014 «Integrazione degli immigrati nel mercato svizzero del lavoro».

rapidamente con passaggio in giudicato nei centri della Confederazione. Per la durata della procedura e fino all'esecuzione dell'allontanamento, ma per un massimo di 140 giorni, i richiedenti l'asilo dovranno essere accolti in questi centri. Se saranno necessari ulteriori accertamenti, la domanda d'asilo sarà esaminata nell'ambito di una procedura ampliata. Per quest'ultima, i richiedenti l'asilo continueranno a essere assegnati ai Cantoni. La procedura deve concludersi con decisione passata in giudicato entro un anno, compresa l'esecuzione dell'eventuale allontanamento.

La procedura celere, la cui introduzione è prevista nel 2019, contribuirà a garantire che le misure di promozione dell'integrazione vengano attuate in tempi mediamente più brevi, il che dovrebbe anche migliorare l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti.

1.2 Sfide e necessità di intervento nell'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti

Le analisi empiriche effettuate, le indagini condotte e le discussioni all'interno dei gruppi di progetto hanno evidenziato la necessità di intraprendere le misure riportate qui di seguito al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Agenda Integrazione Svizzera.

Avvio precoce del processo d'integrazione

Due fattori decisivi per un'integrazione riuscita degli immigrati e per la loro indipendenza economica sono la continuità del processo di finanziamento e l'avvio tempestivo delle misure (ossia il più presto possibile dopo l'arrivo in Svizzera⁶). Si è infatti constatato che procrastinarle ha un effetto negativo sulla capacità e la motivazione di integrarsi delle persone interessate⁷. In Svizzera, questo avvio precoce non è da tempo più la regola. Solo pochi Cantoni prevedono per esempio corsi di lingua o impieghi per i richiedenti l'asilo (permesso N) e la Confederazione li finanzia solo in parte.

Nonostante il riassetto del settore dell'asilo, l'esame di una domanda d'asilo nell'ambito della procedura ampliata può durare ancora fino a un anno. Essendo decisiva per motivare e sostenere il processo d'integrazione, la prima fase dopo l'arrivo in Svizzera può influire negativamente su tale processo se i richiedenti l'asilo con buone probabilità di rimanere nel nostro Paese (ovvero quelli la cui domanda sarà oggetto di una procedura ampliata) attendono a lungo la decisione finale sulla loro sorte senza poter fare nulla nel frattempo (l'attuale quota di protezione per tutti i richiedenti l'asilo è di circa il 50 %). Sebbene in questa prima fase l'attenzione non sia focalizzata sulla promozione dell'integrazione in termini di istruzione e sviluppo delle competenze, è comunque necessario istituire programmi vincolanti e tempestivi di sostegno linguistico e di occupazione aperti ai richiedenti l'asilo. È quanto è emerso anche dalle esperienze e dalle informazioni raccolte finora nel quadro del programma pilota della Confederazione intitolato «Apprendimento precoce della lingua». Secondo i risultati dei sondaggi condotti dalla CdC, a causa delle scarse risorse finanziarie in molti Cantoni i corsi di sostegno linguistico non sono sufficienti e ci sono liste d'attesa per frequentarli⁸.

⁶ OCSE (2016), «Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige» (pagg. 15-19 della versione tedesca, disponibile anche in francese e inglese). Alla luce di questi risultati, in Germania è stato lanciato il programma «early intervention». Il programma è incentrato, tra le altre cose, su un precoce sostegno linguistico e sull'inserimento professionale. L'Istituto di ricerca per il mercato del lavoro di Norimberga (IAB) ha valutato di recente il programma (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>) concludendo che è fondamentale fornire un'assistenza e consulenza individuali durante l'intero processo d'integrazione.

⁷ Hangartner Dominik et al., «When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees». In: *Science Advances*, 3 agosto 2016, Vol. 2, n. 8 (in inglese).

Sulla scorta dei dati rilevati in Svizzera, lo studio ha dimostrato che le persone la cui procedura d'asilo ha richiesto un anno in meno rispetto a persone comparabili hanno un tasso di disoccupazione medio dal 3 al 5 % più alto.

<http://advances.sciencemag.org/content/2/8/e1600432.full> (Hangartner, «When lives are put on hold»).

⁸ Rapporto tecnico CdC 2017, pagg. 24-25.

Approcci individuali e orientati alla domanda, basati su una valutazione del potenziale

Per garantirne l'esito positivo, le misure d'integrazione vanno progettate e offerte in funzione di esigenze effettive e gruppi specifici⁹. Data la varietà dei profili dei migranti, il contenuto, la forma e la durata delle misure varieranno a seconda del loro grado di istruzione, dell'età, della cultura, del sesso, dello stato di salute ecc.¹⁰. Oltre a offrire un'ampia gamma di misure d'integrazione, è fondamentale effettuare una valutazione del potenziale professionale prima e a volte anche tra una misura e l'altra, nonché migliorare costantemente la qualità e il grado di specializzazione delle misure stesse¹¹. Queste ultime saranno infatti efficaci ed efficienti soltanto se corrispondono alle esigenze delle persone interessate (nessuna «misura passepartout»).

Secondo i risultati dei sondaggi condotti dalla CdC presso i Cantoni, a causa delle scarse risorse finanziarie le offerte di promozione dell'integrazione sono a volte troppo brevi, troppo poco incisive o non hanno il livello appropriato. In alcuni casi, rimangono tagliati fuori interi gruppi di persone che avrebbero senz'altro bisogno di sostegno. Può per esempio succedere che solo un membro della famiglia abbia accesso alle misure di promozione, e solitamente non si tratta delle donne¹². La mancanza di sostegno a scapito delle madri si traduce spesso nella mancata integrazione sociale dei bambini in tenera età, i quali inizieranno l'asilo svantaggiati a causa della scarsa conoscenza di una lingua nazionale.

Processo e assistenza continuativi

Le misure di promozione dell'integrazione sono efficaci ed efficienti solo se si sostengono a vicenda e se sono caratterizzate da una certa continuità, cioè senza interruzioni prolungate. Il miglior risultato possibile si ottiene quando sono disponibili offerte sufficienti e gli enti responsabili si coordinano e cooperano a stretto contatto¹³. Ogni Cantone ha un'organizzazione diversa a livello di aiuto sociale, settore dell'asilo, promozione dell'integrazione, formazione professionale e inserimento nel mercato del lavoro¹⁴, il che può tradursi in cambi o sovrapposizioni di responsabilità che rendono più difficile un processo di integrazione continuativo. Spesso le responsabilità dipendono dalle condizioni quadro legali e dalle strutture amministrative piuttosto che dalle esigenze degli individui e possono modificarsi più volte con il cambiare dello statuto di soggiorno della persona nel Cantone o nel Comune (permesso N -> F -> B). Lo stesso dicasi se l'aiuto sociale non è più a carico della Confederazione. Per le persone interessate, ciò può significare un'interruzione del processo d'integrazione e compromettere così il successo delle misure adottate. Un'assistenza continuativa da parte di una stessa persona di contatto sarebbe importante non solo in termini dell'impegno assunto, ma anche di efficacia ed efficienza¹⁵.

Meno ostacoli all'integrazione e nessun falso incentivo

Nel sistema odierno esistono ancora falsi incentivi che complicano il rapido inserimento professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti: ad esempio, gli effetti soglia possono creare situazioni in cui il reddito conseguito è inferiore all'aiuto sociale percepito fino all'inizio dell'attività lucrativa. La CSIAS ha calcolato che quasi la metà delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti lavora a tempo pieno e continua ciononostante a ricevere l'aiuto sociale, ossia appartiene al gruppo dei cosiddetti lavoratori poveri («working poor group»)¹⁶. Un altro problema è che spesso, nel caso delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti, non è chiaro chi copra le spese di sostentamento durante i periodi di formazione. Infine, le formazioni finanziate dall'aiuto sociale – che vanno quindi rimborsate – possono diventare un ostacolo a

⁹ Jörg Reto et al. (2016), «Potenzialabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Schlussbericht im Auftrag vom Staatssekretariat für Migration (SEM)» (pag. 28 della versione tedesca, disponibile anche in francese).

¹⁰ OCSE 2016, «Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige», pagg. 39-43.

¹¹ Ibid., pagg. 32-35.

¹² Rapporto tecnico della CdC, pagg. 24-25.

¹³ Ibid., pag. 16.

¹⁴ Misure d'accompagnamento dell'art. 121a Cost., pag. 10.

¹⁵ Jörg 2016, op. cit., pag. 15.

¹⁶ CSIAS (2016), «Berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.. Factsheet», Berna (in tedesco e francese).

un'eventuale naturalizzazione in una fase successiva.

Sfide crescenti sul mercato del lavoro

Dal rapporto della Confederazione e dei Cantoni sul sistema educativo nel 2014 emerge che, negli ultimi vent'anni, la situazione sul mercato del lavoro delle persone senza formazione post-obbligatoria non è migliorata nemmeno in tempi di ripresa economica. Chi non ha un titolo di livello secondario II a lungo termine ha scarse prospettive sul mercato del lavoro svizzero. Se si considera il processo di digitalizzazione, bisogna fare i conti con il fatto che in futuro i posti di lavoro disponibili per i lavoratori semi-qualificati e non qualificati scarseggeranno ancora di più¹⁷. Le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti con un potenziale di crescita professionale dovrebbero quindi poter accedere alle strutture formative esistenti, e ben funzionanti, in Svizzera (principio della formazione prima del lavoro). Sebbene la prima risorsa sia rappresentata in tal senso dalla formazione professionale, non vanno trascurati altri percorsi didattici, formazioni di livello superiore, post-qualificazioni o il riconoscimento degli apprendimenti acquisiti¹⁸.

Stretta collaborazione con il settore privato

Le misure statali di promozione e qualificazione in vista dell'inserimento professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti funzionano solo se le aziende possono e sono disposte a offrire loro stage e posti di lavoro. La probabilità che ciò avvenga aumenta se le misure di promozione dell'integrazione sono orientate alle esigenze dei datori di lavoro e delle imprese del settore sia pubblico che privato e se vengono sviluppate in collaborazione con le associazioni professionali e settoriali o con le organizzazioni del mondo del lavoro. Decisivo in questo senso è eliminare gli ostacoli amministrativi all'attuazione e mettere a disposizione dell'azienda referenti specifici, in modo che le eventuali difficoltà possano essere risolte rapidamente e con competenza. A tal fine, è importante tener conto delle parti sociali e delle condizioni quadro del mercato del lavoro, ivi incluso il rispetto delle condizioni salariali e lavorative svizzere e la lotta contro il lavoro nero. Dovendo fungere da modello di riferimento, i datori di lavoro che operano nel settore pubblico hanno una responsabilità particolare.

Le autorità del mercato del lavoro e il servizio pubblico di collocamento svolgono un ruolo centrale nell'interazione tra Stato ed economia privata. Grazie alle nuove disposizioni legali, questo ruolo si rafforzerà ancora di più per quanto riguarda i servizi di mediazione e consulenza offerti alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti¹⁹. Sebbene i compiti di questi due attori **non** siano oggetto dell'Agenda Integrazione Svizzera né del presente rapporto, nella pratica non si può prescindere dalle sinergie che esistono con le misure preparatorie alla promozione specifica dell'integrazione. Dalle discussioni all'interno del gruppo di progetto è appunto emerso che queste sinergie dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione in sede di esecuzione degli obiettivi dell'Agenda, così come il ruolo delle autorità del mercato del lavoro in quanto punto di contatto per i datori di lavoro (servizio per i datori di lavoro) nel contesto della cooperazione interistituzionale (cfr. n. 3.6.3).

Migliore integrazione sociale grazie a un maggior contatto con la popolazione

Uno dei fattori che facilita l'integrazione dei migranti a livello formativo e professionale è la presenza di un entourage e di una rete sociale nel proprio Comune, quartiere o sul posto di

¹⁷ Centro di ricerca congiunturale KOF del Politecnico di Zurigo, «Digitalisierung in der Schweizer Wirtschaft: Ergebnisse der Umfrage 2016 – eine Teilauswertung im Auftrag des SBFJ», studio n. 93, giugno 2017 (in tedesco).

¹⁸ Cfr. Rapporto sul sistema educativo svizzero 2014, SKPF-CSRE, pag. 284.

http://skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/bildungsbericht2014/rapporto_sistema-educativo_2014.pdf

¹⁹ In futuro, le autorità cantonali di aiuto sociale saranno tenute ad annunciare al servizio pubblico di collegamento i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente che non hanno un impiego (art. 53 cpv. 6 legge federale sugli stranieri, LStr, disposizione adottata dal Parlamento il 16 dicembre 2016). Si veda anche il rapporto esplicativo del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle disposizioni d'esecuzione per la modifica della legge sugli stranieri del 16 dicembre 2016 (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti dell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione); 2° rapporto sulla modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIIntS), dell'ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione, OADI) e dell'ordinanza sul commercio ambulante https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_art-121a/vn-ber-vo-ums-121a-i.pdf

lavoro. Senza opportunità di scambio con la popolazione locale è più difficile apprendere la lingua, usufruire delle offerte della formazione professionale e inserirsi nel mercato del lavoro. In passato, l'integrazione sociale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti non è stata scevra di ostacoli, sia per le difficoltà di comprensione linguistica sia perché queste persone hanno più che altro a che fare con gli esperti del settore dell'integrazione e hanno un contatto quotidiano molto limitato con la gente del posto²⁰. I contatti sociali, per loro natura spontanei e reciproci, «[presuppongono] la volontà degli stranieri di integrarsi nella società e un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera» (art. 4 LStr). L'integrazione sociale può quindi riuscire solo se anche la collettività di accoglienza permette alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti di partecipare ai settori di rilievo della vita sociale.

1.3 Conclusioni in vista dell'Agenda Integrazione Svizzera

Sulla base delle constatazioni riportate sopra, il gruppo di progetto propone di definire come settori prioritari nell'Agenda Integrazione Svizzera quelli della formazione, dell'occupazione e dell'integrazione sociale.

In concreto, è necessario intensificare le misure previste per i seguenti gruppi target di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti:

- bambini, adolescenti e giovani adulti di età compresa tra i 16 e i 25 anni, nonché adulti con un potenziale per inserirsi nel mercato del lavoro svizzero;
- persone con poche prospettive di inserirsi nel mercato del lavoro primario, al fine di evitare i costi che possono derivare dall'isolamento sociale.

Occorre inoltre impostare una promozione sistematica sia a livello di processo in generale sia di più stretta cooperazione tra gli uffici statali e il settore privato, nonché incoraggiare gli scambi con la popolazione locale. La promozione dell'integrazione va concepita in modo tale che tutti gli attori coinvolti – autorità di esecuzione o terzi da esse incaricati, operatori non statali, persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti – si sentano più spronati a collaborare al processo. L'Agenda Integrazione Svizzera darà un contributo significativo in questo senso.

È altresì importante garantire che le misure d'integrazione siano accettate dalla popolazione e che siano coerenti con la politica svizzera in materia di asilo. L'idea non è di favorire le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti rispetto ad altri gruppi della popolazione bisognosi di sostegno e promozione. Anche per questo, è opportuno perseguire un approccio basato sulla promozione nelle strutture ordinarie, adottando misure specifiche soltanto laddove servono per integrare o preparare il terreno per il sistema delle strutture ordinarie.

Il successo dell'integrazione individuale è influenzato anche da fattori che non si basano unicamente sui requisiti formativi, sulla motivazione, sulla promozione e sull'accesso al lavoro. Tra questi rientrano la situazione abitativa, la salute fisica e psicologica, e le discriminazioni. Sebbene le soluzioni a queste questioni non facciano parte delle misure esaminate nell'Agenda Integrazione Svizzera, le autorità competenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni sono comunque tenute a fare il necessario anche in questi ambiti garantendo il finanziamento richiesto.

²⁰ Jörg 2016, op. cit., pag. 26.

2. Condizioni quadro

2.1. Condizioni quadro legali

Asilo

Nei settori dell'asilo e dei rifugiati il diritto svizzero fa sostanzialmente una distinzione tra la categoria dei richiedenti l'asilo (art. 42 segg. della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo, LAsi; RS 142.31), quella dei rifugiati riconosciuti (art. 58 segg. LAsi e Convenzione di Ginevra) e quella delle persone ammesse provvisoriamente (art. 83 segg. LStr).

Per richiedente l'asilo s'intende una persona che ha presentato domanda d'asilo in Svizzera ed è in linea di massima autorizzata a soggiornarvi fino alla conclusione della procedura (cfr. art. 42 segg. LAsi; permesso N).

L'ammissione provvisoria si applica di norma quando una domanda d'asilo è stata respinta, ma non è ragionevolmente esigibile eseguire l'allontanamento a causa di una situazione di crisi nel Paese d'origine della persona o per motivi medici, oppure non è ammissibile a causa di una situazione di persecuzione o ancora non è possibile per altri motivi. In questi casi non si ha a che fare con un permesso ai sensi del diritto degli stranieri, ma di una misura sostitutiva di un allontanamento non eseguibile (cfr. anche art. 83-88a LStr; permesso F).

L'ammissione provvisoria si estingue se viene eseguito l'allontanamento o se viene rilasciato un permesso ai sensi del diritto degli stranieri. Nella pratica si è visto che gli ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento permangono nel tempo: oltre l'80 per cento delle persone ammesse provvisoriamente rimane in Svizzera a lungo termine, il che significa che, di fatto, l'ammissione provvisoria si trasforma in uno statuto di soggiorno, come rileva il Consiglio federale nel suo rapporto sull'ammissione provvisoria del 2016²¹.

Possono essere ammesse a titolo provvisorio anche le persone considerate rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra – ma alle quali non è stato concesso l'asilo o i cui motivi d'asilo sono sorti solo dopo la fuga – se il loro allontanamento non è possibile, ragionevolmente esigibile o ammissibile (cosiddetti rifugiati ammessi provvisoriamente). Il loro statuto giuridico è disciplinato dagli articoli 83 e seguenti LStr e dalla Convenzione di Ginevra. L'ammissione provvisoria viene disposta per regolamentare la presenza di queste persone nel Paese (cfr. anche art. 53 e 54 LAsi, art. 83 cpv. 8 LStr; permesso F).

Affinché, nel quadro di una procedura d'asilo, venga riconosciuto lo statuto di rifugiato e concesso l'asilo, è necessario che il richiedente dimostri o renda almeno verosimile che, nel Paese d'origine o di ultima residenza, è esposto a seri pregiudizi a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, ovvero ha fondato timore di essere esposto a tali pregiudizi. Se gli viene concesso l'asilo, il richiedente ha tra le altre cose diritto a un permesso di dimora (cfr. anche art. 49–51, e 58–65 LAsi; permesso B).

Integrazione

Secondo la LStr, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni «devono creare condizioni quadro favorevoli alla parità di opportunità e alla partecipazione della popolazione straniera alla vita pubblica» incoraggiando «segnatamente l'apprendimento della lingua, l'avanzamento professionale, la previdenza per la salute nonché tutto quanto è in grado di facilitare la comprensione reciproca della popolazione svizzera e straniera e la loro convivenza» (art. 53).

Alla fine di dicembre 2016 il Parlamento ha approvato la revisione della legge federale sugli stranieri (nuovo titolo: legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, LStrI). L'obiettivo della revisione è consolidare il carattere vincolante e la reciprocità della politica d'integrazione svizzera. Il principio del «promuovere ed esigere» sancito nella nuova legge è

21 «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit», rapporto del Consiglio federale del 14 ottobre 2016 (pag. 27 della versione tedesca, disponibile anche in francese). (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf>)

ulteriormente precisato nelle ordinanze (ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA; ordinanza sull'integrazione degli stranieri, OIntS). Le disposizioni delle ordinanze saranno oggetto di consultazione nell'autunno 2017 ed entreranno in vigore entro l'estate 2018.

Nella legge riveduta viene anche specificato il principio secondo cui l'integrazione è incoraggiata in primo luogo mediante le strutture ordinarie, ossia soprattutto la scuola, la formazione professionale, il mondo del lavoro e le strutture della sicurezza sociale e della sanità pubblica. Misure specifiche per stranieri devono essere adottate solo a titolo di sostegno complementare. Occorre inoltre tenere conto delle esigenze particolari delle donne, dei bambini e degli adolescenti.

L'OIntS prevede infine che i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente che beneficiano dell'aiuto sociale possano essere obbligati a partecipare alle misure d'integrazione.

Sebbene nelle basi legali in vigore l'integrazione dei richiedenti l'asilo non sia una priorità, le misure di sostegno linguistico e quelle a favore dell'occupazione possono comunque essere avviate già nel corso della procedura e finanziate attraverso la somma forfettaria a disposizione o attraverso programmi e progetti d'importanza nazionale (p. es. il programma pilota «Apprendimento precoce della lingua»). Secondo l'articolo 43 capoverso 1 LAsi in vigore, durante i primi tre mesi dall'inoltro della domanda d'asilo i richiedenti non hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa, dopodiché l'accesso al mercato del lavoro è subordinato a determinate condizioni. Nelle disposizioni rivedute della LAsi il periodo di attesa di tre mesi è stato abolito per i richiedenti la cui domanda è esaminata in una procedura ampliata.

Promozione del potenziale interno

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha adottato la legge d'esecuzione dell'articolo 121 a della Costituzione federale. Le modifiche legislative mirano in particolare a sfruttare meglio il potenziale della forza lavoro nazionale²². La priorità è data a chiunque risieda già in Svizzera, incluse le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti, la cui posizione sul mercato del lavoro dovrebbe quindi risultarne migliorata (cfr. n. 3.6).

2.2 Gruppo target

Il gruppo target del presente rapporto è costituito dai rifugiati riconosciuti e dalle persone ammesse provvisoriamente. Poiché, generalmente, queste persone rimangono in Svizzera per un periodo prolungato, le disposizioni legislative in vigore prevedono un mandato esplicito volto a promuoverne l'integrazione.

Alla fine del 2016, in Svizzera si contavano 45 804 rifugiati riconosciuti e 36 877 persone ammesse provvisoriamente. In entrambi i casi si tratta di un gruppo eterogeneo di persone, provenienti da oltre 100 Paesi diversi. Nel 2016 sono state riconosciute come rifugiati 6606 persone e altre 7369 sono state ammesse provvisoriamente. Nel complesso, il 37 per cento erano bambini e giovani di età inferiore ai 16 anni, il 31 per cento aveva un'età compresa tra i 16 e i 25 anni e il 28 per cento tra i 26 e i 50 anni. La maggioranza era quindi composta da giovani che verosimilmente rimarranno a lungo in Svizzera²³.

²² Grazie a un obbligo di notificare i posti vacanti ci si propone, in particolare, di promuovere il collocamento delle persone in cerca d'impiego annunciate presso i servizi pubblici di collocamento svizzeri. Conformemente al testo d'ordinanza posto in consultazione dal 28 giugno al 6 settembre 2017, durante un termine di cinque giorni soltanto queste persone e i collaboratori del servizio pubblico di collocamento hanno accesso alle informazioni sui posti di lavoro annunciati. In tal modo le persone in cerca d'impiego beneficiano di un vantaggio in fatto di informazioni. Oltre a ciò, il servizio pubblico di collocamento inoltra i dossier rispondenti ai profili richiesti ai datori di lavoro, che possono così invitare le persone in cerca d'impiego per un colloquio o un esame dell'idoneità e assumere i candidati idonei. In questo modo viene parimenti implementata la decisione delle Camere federali di introdurre l'obbligo di notificare ai servizi pubblici di collocamento i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente in cerca di un impiego e occupabili che fruiscono dell'aiuto sociale. L'obiettivo è di integrare rapidamente e durevolmente queste persone nel mercato del lavoro svizzero.

²³ Segreteria di Stato della migrazione, Statistiche sull'asilo 2016.

Nonostante il riassetto del settore dell'asilo, la procedura che porta alla decisione definitiva in materia di asilo non durerà presumibilmente meno di un anno. Per evitare che questo lasso di tempo venga sprecato, il gruppo di progetto propone di modificare le condizioni quadro in modo tale che, nel caso di richiedenti l'asilo la cui domanda sarà verosimilmente approvata (richiedenti con buone probabilità di rimanere a lungo in Svizzera ovvero, a partire dal 2019, richiedenti soggetti a una procedura ampliata), i Cantoni possano già avviare le prime misure di promozione. La priorità non è tuttavia l'integrazione in termini di qualificazione formativa o professionale, ma piuttosto l'inserimento nel mercato del lavoro e il sostegno linguistico: prima le persone iniziano a imparare una lingua nazionale e a familiarizzarsi con il mondo lavorativo e aziendale locale, maggiori saranno le loro possibilità di trovare un'occupazione²⁴. I richiedenti l'asilo con buone probabilità di rimanere a lungo in Svizzera dovrebbero quindi poter usufruire quanto prima di queste misure. L'idea è in fondo anche di dare una certa impostazione alla vita quotidiana dei richiedenti l'asilo, di consentire loro di imparare a conoscere il ritmo lavorativo in Svizzera e, non da ultimo, di fornire un contributo alla società. Questi programmi di promozione possono già oggi essere finanziati mediante la somma forfettaria. Il gruppo di progetto propone che in futuro siano i Cantoni a decidere se impiegare per le misure di sostegno linguistico precoce anche i fondi destinati all'integrazione.

Le considerazioni del gruppo di progetto non riguardano tutti gli altri migranti che entrano in Svizzera e di cui occorre promuovere l'integrazione, ovvero in particolare gli adolescenti e i giovani adulti e relative famiglie arrivati e rimasti in Svizzera nell'ambito di un ricongiungimento familiare, come cittadini di Paesi terzi o in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Come in passato, queste persone possono e devono beneficiare delle misure d'integrazione esistenti (in particolare sostegno linguistico) nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione (PIC).

2.3 Opportunità sul mercato del lavoro svizzero delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti

L'obiettivo principale della promozione dell'integrazione professionale consiste nel garantire che le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti trovino un lavoro a lungo termine e possano con esso sostenere autonomamente sia se stessi che le loro famiglie. A questo scopo è innanzitutto indispensabile che queste persone possiedano le competenze richieste sul mercato del lavoro svizzero, ma anche che vi siano abbastanza posti di lavoro per accoglierle. A ciò si aggiunge un altro fattore, essenziale per un'integrazione riuscita e quindi per il successo dell'Agenda Integrazione Svizzera, ossia la capacità e la volontà dei datori di lavoro pubblici e privati di impiegare queste persone a salari che garantiscano il minimo esistenziale e a condizioni di lavoro sostenibili.

Potenziale professionale

In Svizzera le autorità competenti non dispongono normalmente di informazioni sulle competenze professionali delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti. Per questa ragione, nel 2013 è stato fatto un sondaggio per conto della SEM, nell'ambito del quale 423 persone in età lavorativa sono state intervistate in merito alle loro qualifiche e competenze. Dal sondaggio è emerso che il dieci per cento di questo campione non rappresentativo aveva un diploma di livello secondario II, un altro dieci per cento un diploma di livello terziario, il 50 per cento non aveva un titolo di studio comparabile a un titolo svizzero ma vantava diversi anni di esperienza professionale, mentre il restante 30 per cento non aveva né un titolo di studio né esperienza professionale.

Da questi risultati si deduce che circa il 70 per cento delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti in età lavorativa ha un potenziale di inserimento

²⁴ Cfr. Hangartner, op. cit.

nel mercato del lavoro²⁵, a condizione che possa offrire al mercato le qualifiche e le competenze richieste oppure acquisirle durante il processo d'integrazione. Secondo una valutazione pilota di 500 persone selezionate casualmente, che avevano presentato una domanda d'asilo nel 2015 e avevano buone probabilità di rimanere a lungo in Svizzera, il 30 per cento aveva concluso la scuola media superiore e il quattro per cento aveva un titolo universitario o di una scuola universitaria professionale. Il 26 per cento di queste persone ha dichiarato di non aver mai lavorato²⁶. La diversità tra i risultati del 2013 e quelli del 2015 indica che il potenziale occupazionale effettivo può variare notevolmente nel tempo e a seconda della composizione del gruppo scelto, il che dimostra la necessità di eseguire rilevazioni di questo tipo a intervalli regolari e ravvicinati. L'Agenda Integrazione Svizzera prevede misure in questo senso (cfr. n. 3.1).

Domanda del mercato del lavoro

Considerato il basso livello medio di qualificazione delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti, le opportunità di lavoro riguardano principalmente occupazioni in cui sono richieste basse qualifiche. I settori professionali con un'elevata percentuale di lavoratori senza formazione post-obbligatoria sono spesso caratterizzati da un tasso di disoccupazione più elevato a causa delle fluttuazioni stagionali e dei contratti precari. Ciononostante, in alcune di queste professioni si rileva una quota di posti di lavoro vacanti superiore alla media, il che indica una certa domanda di manodopera. È il caso degli specialisti nell'isolamento (9 % di posti vacanti ovvero 5000 persone), di altri installatori (4,9 % ovvero 19 000 persone) e dei macchinisti edili (4,4 % ovvero 9000 persone). Negli ultimi anni, nel settore dell'edilizia e della finitura (p. es. pavimentisti, piastrellisti, intonacatori e stuccatori) e in quello alberghiero (p. es. personale di servizio e cucina) i migranti hanno coperto la domanda di manodopera in misura superiore alla media. In linea di massima, in questi settori c'è quindi un certo potenziale occupazionale anche per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti²⁷.

Rischi

Condizioni salariali e lavorative: l'assistenza alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti, oltre a essere di competenza dei servizi di aiuto sociale, rientra nel quadro delle misure d'integrazione (p. es. job coach), misure che saranno ulteriormente rafforzate con l'Agenda Integrazione Svizzera. L'assistenza offerta serve anche ad assicurare che queste persone siano assunte alle condizioni salariali e lavorative abituali nel settore di riferimento – sempre che le persone preposte all'assistenza siano informate in merito alle disposizioni vigenti in materia.

Inoltre, nel giugno del 2004 sono state introdotte delle misure di accompagnamento per garantire – p. es. attraverso controlli – il rispetto delle condizioni salariali e lavorative vigenti in Svizzera e proteggere quindi i lavoratori dagli abusi potenzialmente associati alla libera circolazione delle persone. L'obiettivo generale è di controllare il tre per cento (cinque per cento nei settori maggiormente interessati) dei datori di lavoro in Svizzera e sanzionare all'occorrenza quelli che violano tali condizioni²⁸. Se si riscontrano abusi in settori senza salari minimi vincolanti, si cerca di trovare una soluzione con il datore di lavoro nell'ambito di una procedura di conciliazione. I controlli vengono condotti per settore e per impresa in funzione del rischio di violazione, ma non in relazione a gruppi specifici di lavoratori, come ad esempio le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti, che sono in effetti soggetti tendenzialmente più esposti.

Lavoro nero: la portata di questo problema in Svizzera non può essere facilmente stimata. Secondo diversi studi, la percentuale di lavoratori in nero varia notevolmente a seconda del

²⁵ Misure d'accompagnamento dell'art. 121a Cost., 2015, pag. 10.

²⁶ Segreteria di Stato della migrazione (SEM), «Analyse der Erwerbs- und Bildungshintergründe von Asylsuchenden in der Schweiz. Pilotauswertung» (in tedesco).

²⁷ Cfr. allegato: foglio informativo «Arbeitsmarkt Flüchtlinge und vorläufige Aufgenommene: Nachfrage/Verdrängungseffekte» B,S,S, luglio 2017 (in tedesco).

²⁸ https://www.personenfreizuegigkeit.admin.ch/fza/it/home/aufenthalt_und_arbeitsmarkt/flankierende_massnahmen.html

settore. La quota maggiore si concentrerebbe nel settore dell'edilizia e relativi rami accessori, nonché in quello della ristorazione. Si presume inoltre che il problema riguardi soprattutto le persone senza regolare permesso di soggiorno in Svizzera²⁹. La legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN) e la relativa ordinanza d'esecuzione prevedono diverse misure per combattere il fenomeno. Tra queste figurano l'istituzione di organi cantonali di controllo destinati a verificare l'osservanza da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori degli obblighi di annuncio e di autorizzazione conformemente al diritto in materia di assicurazioni sociali, stranieri e imposte alla fonte. Gli organi di controllo devono inoltre garantire lo scambio di informazioni tra le autorità preposte alla lotta contro il lavoro sommerso. In aggiunta a quelle sancite nelle leggi speciali, la LLN prevede ulteriori possibilità sanzionatorie in caso di inosservanza grave o reiterata degli obblighi di cui sopra, nonché in caso di violazione dell'obbligo di collaborazione. Se dagli atti risulta che una persona ammessa provvisoriamente o un rifugiato riconosciuto ha lavorato in nero, le sanzioni riguarderanno non solo il settore delle assicurazioni sociali, ma anche quello della legislazione sugli stranieri. Possono inoltre essere comminate sanzioni nel quadro del diritto in materia di aiuto sociale (grazie al coordinamento con le autorità preposte alla lotta contro il lavoro nero). In questi casi, le persone ammesse provvisoriamente rischiano di perdere la possibilità di ottenere un permesso di dimora e quindi la possibilità di regolarizzare la propria situazione. In questo senso, il rischio incorso dalle persone ammesse provvisoriamente e dai rifugiati riconosciuti se lavorano in nero è quindi inferiore a quello cui sono esposti altri stranieri³⁰. Ci si aspetta inoltre che, rafforzando le misure in materia di qualificazione e formazione professionale con l'Agenda Integrazione Svizzera, queste persone saranno ulteriormente sensibilizzate al riguardo.

Effetti di spiazzamento: nel 2016, le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti rappresentavano solo il quattro per cento della popolazione straniera residente in modo permanente in Svizzera e poco meno dell'un per cento della popolazione residente totale³¹. Non sono ancora state fatte analisi empiriche sull'impatto di queste persone sulle opportunità occupazionali della popolazione locale. I risultati degli studi condotti all'estero sono diversificati e non sono direttamente trasferibili in Svizzera a causa della situazione specifica dei rispettivi Paesi di accoglienza.

Secondo il gruppo di progetto, non sono da escludere alcuni effetti di spiazzamento che, in generale, possono emergere nei segmenti del mercato del lavoro in cui esiste già un'offerta eccedente di forza lavoro. Considerato il numero contenuto di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti, tuttavia, si ritiene che il rischio di tali effetti negativi sia limitato: per ridurli al minimo, l'Agenda Integrazione Svizzera punterà maggiormente sulle misure di qualificazione di cui hanno bisogno queste persone per trovare un lavoro in settori in cui esiste una domanda corrispondente.

In sede di attuazione dell'Agenda sarà opportuno rilevare dati sugli aspetti menzionati e tenerne conto a livello di monitoraggio (cfr. n. 3.6.1).

3. Obiettivi

I PIC offrono ai Cantoni un quadro di riferimento per tutte le offerte di promozione specifica dell'integrazione e regolano le sinergie con le strutture ordinarie. Non è pertanto necessario un riassetto radicale della promozione dell'integrazione.

L'esperienza ha dimostrato che le singole misure d'integrazione sono particolarmente efficaci se adeguate alle esigenze e coordinate tra di loro. La promozione dell'integrazione di

²⁹ Bolliger Christian, Féraud Marius, «Evaluation des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)», rapporto finale del 14 maggio 2012, pag. 6 (in tedesco; compendio e cap. 8 in italiano e francese).

³⁰ Non esistono dati empirici sui rischi qui menzionati. I dati forniti non sono differenziati in base allo statuto di soggiorno: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/48648.pdf> (rapporto in tedesco e francese).

³¹ Segreteria di Stato della migrazione (SEM), statistiche sull'asilo e sull'immigrazione di stranieri in Svizzera nel 2016.

persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti va quindi strutturata come un processo sistematico e personalizzato che inizia il più presto possibile e si traduce in una riuscita integrazione sociale e professionale. In questo modo si può migliorare la qualità e l'efficacia della promozione dell'integrazione.

In questo senso, l'Agenda Integrazione Svizzera precisa e completa gli obiettivi strategici dei PIC. Come nel caso di questi programmi, alla base vi è il processo della cosiddetta prima integrazione, che richiede normalmente da cinque a sette anni dall'arrivo in Svizzera.

Gli obiettivi (di efficacia) che Confederazione e Cantoni si pongono con l'Agenda Integrazione Svizzera sono i seguenti:

- I. le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti raggiungono un livello linguistico corrispondente al loro potenziale. Tre anni dopo l'arrivo in Svizzera hanno almeno le competenze linguistiche di base per destreggiarsi nella vita di tutti i giorni (almeno A1);
- II. l'80 per cento dei bambini rientranti nel settore dell'asilo è in grado, all'inizio della scuola dell'obbligo, di comunicare nella lingua parlata nel luogo di residenza³²;
- III. cinque anni dopo l'arrivo in Svizzera due terzi delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti di età compresa tra i 16 e i 25 anni stanno frequentando una formazione post-obbligatoria³³;
- IV. sette anni dopo l'arrivo in Svizzera, il 50 per cento delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti si è inserito in modo duraturo nel mercato del lavoro primario;
- V. sette anni dopo l'arrivo in Svizzera le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti si sono familiarizzati con lo stile di vita svizzero e hanno contatti sociali con la popolazione locale.

Il raggiungimento di questi obiettivi presuppone, da un lato, la volontà e l'impegno personale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti e, dall'altro, un'assistenza consona e individualizzata durante l'intero processo d'integrazione. Tale processo deve, nella misura del possibile, svolgersi continuamente e, se necessario, in modo vincolante tra l'autorità competente o l'ente specializzato del Cantone e la persona interessata.

Le esigenze e le potenzialità individuali delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti si differenziano molto da un individuo all'altro. La promozione dell'integrazione di queste persone deve quindi essere concepita in modo flessibile sia sul versante delle strutture ordinarie sia su quello delle offerte di promozione specifica dell'integrazione. Le misure di sostegno devono essere funzionali alle esigenze degli individui e strutturate secondo i seguenti moduli:

1. prima informazione e fabbisogno d'integrazione;
2. consulenza (assistenza);
3. lingua;
4. potenziale in ambito formativo e occupazionale;
5. coesistenza (integrazione sociale).

Questi moduli sono illustrati più nel dettaglio nei capitoli 3.1–3.5, dove vengono definiti gli obiettivi concreti, le condizioni quadro necessarie (parametri di riferimento), il gruppo target e

³² Attualmente non sono disponibili dati per misurare tale obiettivo a livello nazionale. I Cantoni e i Comuni dovrebbero raccogliere nuovamente i dati pertinenti.

³³ Per quanto riguarda il restante terzo si presume che vi sia un ingresso diretto nel mercato del lavoro o che, al momento di riferimento, non vi sia alcun potenziale di formazione od occupazione (p. es. per motivi di salute).

la matrice quantitativa, i costi e gli indicatori da sottoporre a controllo.

I singoli moduli di promozione si basano su un processo d'integrazione ideale. Sulla scorta delle potenzialità individuali va individuato il fabbisogno in termini d'integrazione; si procederà poi con i vari moduli nel senso di una pianificazione a finestra mobile, fino all'inserimento nel mercato del lavoro e all'integrazione sociale.

La responsabilità dell'attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera spetta ai Cantoni che, analogamente a quanto succede con i PIC, devono disporre del margine di manovra necessario per coordinare in modo ottimale le offerte della promozione specifica dell'integrazione con le misure delle strutture ordinarie. Le prestazioni della promozione specifica dell'integrazione devono essere adattate alle peculiarità del singolo Cantone.

Per il calcolo dei costi di ciascun modulo, le corrispondenti offerte della promozione specifica dell'integrazione sono state categorizzate in tipologie e, in una certa misura, standardizzate. Questa categorizzazione e standardizzazione serve unicamente a stimare i costi a livello nazionale e non costituisce un modello vincolante per l'attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera nei vari Cantoni. I dati relativi ai costi delle singole offerte si basano sul rapporto tecnico della CdC.

La Confederazione e i Cantoni procedono all'attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera nell'ambito del PIC basandosi sugli obiettivi definiti nei singoli moduli di promozione e sui rapporti in merito agli indicatori corrispondenti.

3.1 Prima informazione e fabbisogno d'integrazione

<u>Obiettivi</u>	Tutte le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti sono accolti e informati sulla loro nuova situazione di vita, sui loro diritti e doveri e sul processo d'integrazione (quanto si possono aspettare e quanto si aspetta il Paese d'accoglienza). Tenendo conto delle circostanze personali e familiari nonché dello stato di salute della persona, vengono analizzate le loro risorse.
<u>Parametri di riferimento</u>	I chiarimenti iniziali vengono forniti nel quadro di colloqui individuali o incontri collettivi a cui partecipano interpreti interculturali e viene distribuito materiale informativo. Viene effettuata una prima valutazione delle risorse e delle conoscenze linguistiche della persona, nonché una visita medica. Nel pianificare le misure d'integrazione occorre tenere conto delle conoscenze che le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti hanno già acquisito durante la procedura d'asilo. Per ogni persona vengono definite le misure d'integrazione adeguate.
<u>Gruppo target</u> <u>Matrice</u> <u>quantitativa</u>	Persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dai 16 anni d'età.
<u>Costi</u>	Eventi informativi: 180 franchi a persona. Valutazione delle risorse individuali: 400 franchi a persona.
<u>Indicatori</u>	Statistiche elementari sulle risorse e sul potenziale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti nell'ottica della loro integrazione. Numero di colloqui iniziali e informazioni individuali (codice PIC).

3.2 Consulenza

<u>Obiettivi</u>	Durante tutto il processo d'integrazione le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti possono rivolgersi a un punto di contatto specializzato, che opera in modo interdisciplinare e offre loro una consulenza e un'assistenza personalizzata e professionale.
<u>Parametri di riferimento</u>	Il Cantone garantisce colloqui regolari in loco in funzione delle esigenze individuali. La priorità è aiutare le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti ad adeguarsi alla nuova situazione di vita. Vengono inoltre affrontati gli aspetti dell'integrazione sociale (contatti con vicinato, associazioni o federazioni) e dell'assistenza familiare (p. es. programmi di sostegno precoce, centri familiari ecc.), nonché spiegate le regole e i valori della Svizzera. È inoltre garantito il coordinamento sia tra le varie misure d'integrazione sia con eventuali servizi di coaching/case management.
<u>Gruppo target</u> <u>Matrice</u> <u>quantitativa</u>	Persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dai 16 anni d'età, in funzione delle esigenze individuali.
<u>Costi</u>	Consulenza sociale e assistenza: 800 franchi a persona.
<u>Indicatori</u>	Numero di colloqui e/o durata dell'assistenza per ogni persona ammessa provvisoriamente o rifugiato riconosciuto.

3.3 Lingua

<u>Obiettivi</u>	<p>Le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti potenzialmente in grado di lavorare possiedono competenze linguistiche orali e scritte che consentono loro di affrontare autonomamente la vita di tutti i giorni e di accedere al mercato del lavoro e al sistema formativo svizzero.</p> <p>Anche le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti aventi poche possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro possiedono competenze linguistiche orali e una conoscenza della lingua scritta sufficiente per muoversi il più autonomamente possibile nella vita di tutti i giorni.</p> <p>I bambini possiedono competenze orali in una delle lingue nazionali ancor prima di iniziare la scuola dell'infanzia.</p> <p>Tutte le misure di sostegno linguistico sono attuate il più presto possibile e sono accessibili anche ai richiedenti l'asilo con buone probabilità di rimanere in Svizzera (dal 2019, attribuiti alla procedura ampliata).</p>
<u>Parametri di riferimento</u>	<p>Il Cantone offre misure di sostegno linguistico differenziate dal punto di vista quantitativo e qualitativo per rispondere alle esigenze almeno dei seguenti gruppi target:</p> <ul style="list-style-type: none">a) persone con un titolo di studio;b) persone abituate a un contesto scolastico (almeno sei anni di scuola dell'obbligo);c) persone non abituate a un contesto scolastico (meno di sei anni di scuola dell'obbligo, nessuna familiarità con le tecniche di

- apprendimento didattico);
- d) analfabeti (primari e funzionali);
- e) bambini di meno di quattro anni di età (offerte in parallelo con quelle per l'integrazione dei genitori).

Un servizio specializzato valuta le competenze linguistiche delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti e decide quali corsi dovranno obbligatoriamente frequentare (cfr. n. 3.1). I contenuti dei corsi offrono ai partecipanti gli strumenti necessari per muoversi nel quotidiano e si basano sulle loro esigenze (professionali) (p. es. «fide»).

Alla fine del corso viene rilasciato un certificato linguistico ed effettuata una valutazione individuale del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento.

Il Cantone dispone di strumenti che consentono il sostegno linguistico nella prima infanzia.

Sono previste misure complementari per consentire l'applicazione/l'approfondimento delle competenze linguistiche acquisite.

Gruppo target
Matrice
quantitativa

Personae ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti di età compresa tra gli 0 e i 4 anni e dai 16 anni, in funzione delle esigenze individuali.

Costi

- a) Offerte per persone con titolo di studio: 10 400 franchi a persona.
- b) Offerte per persone abituate a un contesto scolastico: 10 400 franchi a persona.
- c) Offerte per persone non abituate a un contesto scolastico: 12 000 franchi a persona.
- d) Offerte per analfabeti (primari e funzionali): 14 400 franchi a persona.
- e) Offerte per bambini di età inferiore ai quattro anni: 4000 franchi a persona.

Indicatori

Statistiche sul raggiungimento degli obiettivi di apprendimento.
Numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti che partecipano a offerte di sostegno linguistico.
Numero di bambini che hanno partecipato a misure prima di iniziare la scuola dell'obbligo.

3.4 Potenziale in ambito formativo e occupazionale

Obiettivi

Le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti che hanno il potenziale per inserirsi nel mercato del lavoro hanno acquisito qualifiche che ne migliorano l'occupabilità e consentono loro di partecipare alla vita economica.

Parametri di riferimento

Il Cantone offre una gamma differenziata di possibilità di promozione per rafforzare la qualificazione e l'indipendenza economica delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti.

- Il Cantone garantisce che gli uffici statali e non statali – in particolare le autorità preposte all'integrazione, alla formazione, alla previdenza sociale e al mercato del lavoro – collaborino a stretto contatto con le parti sociali e che le responsabilità e le interfacce siano chiarite e coordinate.

- Il Cantone garantisce – conformemente alle esigenze – le seguenti offerte, coordinate in modo ottimale tra loro:
 - a) **valutazione approfondita del potenziale e delle capacità pratiche:**
le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti vengono valutati anche sotto il profilo delle capacità pratiche in modo da poter stabilire le offerte di promozione adatte.
 - b) **Job coaching:** i progressi delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti vengono verificati periodicamente grazie a un'assistenza personalizzata (job coaching), che include:
 - il sostegno per la ricerca di un lavoro/il collocamento;
 - la presenza di una persona di riferimento per aziende, scuole e mentori;
 - la documentazione relativa al caso della persona.
 - c) **Misure che consentono ad adolescenti e giovani adulti di seguire una formazione (preparazione alle offerte di transizione I):** le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti ricevono una preparazione adeguata per poter seguire una formazione professionale. La preparazione include corsi di lingua per raggiungere il livello A2, lo sviluppo di competenze di base (p. es. nozioni di base in matematica), delle cosiddette competenze trasversali (p. es. competenza nell'apprendimento e capacità di trovare le informazioni cercate) e di qualifiche chiave (p. es. competenze tecniche, sociali, personali e transculturali).
 - d) **Misure che consentono agli adulti di trovare un'occupazione (preparazione per il mercato del lavoro):** le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti partecipano alle misure d'integrazione professionale in funzione delle proprie risorse e capacità. Le principali sono:
 - programmi di qualificazione per ottenere competenze e qualifiche professionali attraverso corsi scolastici e pratici;
 - inserimento nel mercato del lavoro primario: stage o simili con supervisione, modelli di salario parziale ecc.;
 - inserimento nel mercato del lavoro secondario: è un dato di fatto che non tutte le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti riusciranno a inserirsi subito nel mercato del lavoro primario. Per questa ragione occorre prevedere occupazioni anche nel mercato del lavoro secondario (p. es. imprese sociali). Non si tratterà tuttavia di programmi occupazionali in senso stretto, bensì piuttosto di misure d'inserimento nel mercato del lavoro con una componente formativa.

L'inserimento professionale di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti in età adulta avviene principalmente nell'ambito di

programmi di job coaching; nel caso di giovani, invece, si opera a livello di strutture ordinarie della formazione professionale (p. es. case management formazione professionale). Gli uffici regionali di collocamento (URC) intervengono solo se le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti soddisfano il requisito dell'occupabilità (cfr. n. 3.6)³⁴.

Gruppo target
Matrice
quantitativa

- a) Valutazione del potenziale: persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dai 16 ai 50 anni.
- b) Job coaching: persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dai 25 anni, in funzione delle esigenze individuali.
- c) Misure preparatorie a una formazione: persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dai 16 ai 25 anni, in funzione delle esigenze individuali.
- d) Misure preparatorie all'inserimento nel mercato del lavoro: persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dai 26 ai 50 anni, in funzione delle esigenze individuali.

Costi

- a) Valutazione approfondita del potenziale e delle capacità pratiche: 1500 franchi a persona.
- b) Job coaching: 3500 franchi a persona.
- c) Misure preparatorie a una formazione: 18 000 franchi a persona.
- d) Misure preparatorie all'inserimento nel mercato del lavoro: 14 500 franchi a persona.

Indicatori

Numero di persone che partecipano alle offerte (codice PIC).
Quota di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti che esercitano un'attività lucrativa.
Numero di persone con formazione post-obbligatoria, su base annuale.

3.5 Coesistenza (integrazione sociale)

Obiettivi

Le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti partecipano alla vita sociale del quartiere e del Comune e sono coinvolti in organizzazioni della società civile, conformemente ai loro interessi e capacità.

Parametri di riferimento

- Il Cantone offre la possibilità di:
- a) acquisire informazioni relative alla vita di tutti i giorni (corsi su aspetti di vita quotidiana e corsi d'integrazione) e sugli eventi sociali (p. es. volontariato e associazioni);
 - b) promuovere contatti con la società e partecipare a programmi di mentoring;
 - c) partecipare a misure occupazionali speciali o ad attività sociali.

³⁴ Per una definizione di «occupabilità» si veda la pubblicazione: «Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Berichte der Arbeitsgruppen Arbeitsmarktfähigkeit, Finanzierungsmodell und Rahmenvereinbarung», 23 gennaio 2017 (scaricabile in tedesco all'indirizzo: <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=120741> e in francese all'indirizzo: <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=120741>).

<u>Gruppo target</u> <u>Matrice</u> <u>quantitativa</u>	Personne ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dai 16 anni, in funzione delle esigenze individuali.
<u>Costi</u>	Corsi su aspetti di vita quotidiana e corsi d'integrazione: 640 franchi a persona. Misure e progetti come il mentoring: 1000 franchi a persona.
<u>Indicatori</u>	Statistiche sull'impegno volontario di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti (Osservatorio del volontariato). Numero di coppie mentore/mentee e di misure speciali.

3.6 Excursus: altri aspetti

3.6.1 Monitoraggio

Per controllare se gli obiettivi dell'Agenda Integrazione Svizzera vengono raggiunti, è necessario istituire un sistema di monitoraggio che sia il più snello possibile. A tal fine andrebbero utilizzati i dati esistenti, in particolare quelli del sistema SIMIC, le statistiche relative all'assistenza sociale, i dati AVS e quelli dei registri nel settore dell'occupazione e della formazione; occorre poi verificare le relazioni tra i vari dati. I lavori preparatori al riguardo sono già in corso. A questi dati si aggiungeranno quelli relativi agli indicatori, da rilevare per i rispettivi obiettivi sulla base dell'Agenda Integrazione Svizzera (cfr. n. 3.1-3.5). Il monitoraggio potrebbe per esempio essere effettuato a cadenza annuale.

3.6.2 Promozione dell'integrazione di rifugiati reinsediati

In seguito alla crisi umanitaria in Siria, dal 2013 la Svizzera accoglie persone direttamente dai campi profughi (reinsediamento)³⁵. A livello internazionale, il nostro Paese ha inoltre contribuito alla ripartizione tra i Paesi europei degli oneri in materia di rifugiati (*burden sharing*) accogliendo persone provenienti dall'Italia (ricollocazione).

Nel 2013 sono arrivati 500 rifugiati in otto Cantoni nell'ambito di un progetto pilota. Nel 2015 il Consiglio federale ha deciso di ammettere altre 3000 persone provenienti dall'area interessata dal conflitto siriano. Gli arrivi termineranno entro la fine del 2017. Sulla base di una terza decisione del Consiglio federale (dicembre 2016), altri 2000 rifugiati saranno ammessi entro la primavera del 2019.

La maggior parte dei gruppi di rifugiati reinsediati e ricollocati è costituita da persone particolarmente vulnerabili, che necessitano quindi di misure di consulenza speciali. Si è inoltre constatato che, essendo riconosciute subito come rifugiati e non passando perciò per la fase della prima ambientazione durante la procedura d'asilo, queste persone hanno bisogno di misure d'orientamento particolari all'inizio del loro soggiorno in Svizzera. Per avvicinarle gradualmente alle misure dei programmi cantonali d'integrazione sono pertanto stati adottati provvedimenti aggiuntivi, consistenti in sostanza nell'assistenza da parte di un «coach», il cui compito è di prepararle all'ammissione. A questo scopo, la Confederazione ha versato contributi supplementari ai Cantoni sulla base di convenzioni di programma a se stanti.

In sede di attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera andranno intraprese misure per

³⁵ In virtù dell'art. 56 LAsi il Consiglio federale può decidere di accordare l'asilo a gruppi importanti di rifugiati. Nel caso di piccoli gruppi, la decisione spetta invece al DFGP (reinsediamento). I rifugiati reinsediati ottengono lo statuto di rifugiato immediatamente dopo essere stati assegnati a un Cantone (permesso B).

promuovere l'integrazione, su base individuale, dell'intero gruppo di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti. L'impostazione mirata delle misure consentirà di tenere conto anche delle esigenze particolari dei rifugiati reinsediati. Una volta arrivate a scadenza, le attuali convenzioni di programma speciali potranno così essere sostituite dall'Agenda Integrazione Svizzera.

3.6.3. Sinergie con le strutture ordinarie del servizio pubblico di collocamento e l'aiuto sociale

Nell'Agenda Integrazione Svizzera non figurano come obiettivi i compiti delle strutture ordinarie, le quali offrono prestazioni di cui usufruiscono anche le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti. Digni di menzione sono qui il servizio pubblico di collocamento e l'aiuto sociale. Gli obiettivi dell'Agenda Integrazione Svizzera possono essere raggiunti solo stabilendo una collaborazione e un coordinamento efficaci con queste strutture.

Secondo la disposizione legislativa adottata dal Parlamento il 16 dicembre 2016 in attuazione dell'articolo 121a Cost., in futuro le autorità cantonali di aiuto sociale dovranno annunciare al servizio pubblico di collocamento i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente che non hanno un impiego (art. 53 cpv. 6 nLStr).

Nelle disposizioni esecutive dell'articolo 53 capoverso 6 nLStr sottoposte a consultazione il Consiglio federale ha proposto che le autorità annuncino soltanto le persone idonee al mercato del lavoro. Le discussioni sulla definizione e la valutazione dell'occupabilità in questo contesto non rientrano nell'Agenda Integrazione Svizzera. Si segnala tuttavia che le misure previste nell'Agenda vanno attuate prima di procedere all'annuncio agli URC.

4. Costi

I costi pro capite (colonna 2) e le matrici quantitative (colonna 3) per le singole offerte sono stati calcolati sulla base dei dati riportati nel rapporto tecnico della CdC. Le cifre nella tabella che segue corrispondono a quelle di cui ai capitoli 3.1–3.5.

Modulo di promozione/Offerta	Costi pro capite	Quota di partecipanti sul 100% di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti	Costi d'integrazione medi per ogni persona ammessa provvisoriamente o rifugiato riconosciuto
Prima informazione e fabbisogno d'integrazione			383.-
Eventi informativi	180.-	66 %	119.-
Valutazione individuale delle risorse	400.-	66 %	264.-
Consulenza (assistenza, valutazione del potenziale)			528.-
Consulenza sociale e assistenza	800.-	66 %	528.-
Lingue			8408.-
Offerte per persone con titolo di studio	10 400.-	2 %	208.-
Offerte per persone abituate a un contesto scolastico	10 400.-	15 %	1560.-
Offerte per persone non abituate a un contesto scolastico	12 000.-	34 %	4080.-
Offerte per analfabeti (primari e funzionali)	14 400.-	15 %	2160.-
Offerte per bambini di età inferiore ai quattro anni	4000.-	10 %	400.-
Occupabilità			8655.-
Valutazione del potenziale e delle capacità pratiche	1500.-	62 %	930.-
Job coaching	3500.-	38 %	1330.-
Misure preparatorie a una formazione	18 000.-	24 %	4320.-
Misure preparatorie all'inserimento nel mercato del lavoro:	14 500.-		2075.-
<i>Programmi di qualificazione</i>	3500.-	15 %	
<i>Inserimento nel mercato del lavoro primario (stage, salario parziale ecc.)</i>	3000.-	25 %	
<i>Inserimento nel mercato del lavoro secondario (imprese sociali ecc.)</i>	8000.-	10 %	
Coesistenza (integrazione sociale)			260.-
Corsi su aspetti di vita quotidiana e corsi d'integrazione	640.-	25 %	160.-
Misure e progetti (p. es. mentoring)	1000.-	10 %	100.-
Costi medi relativi alla promozione specifica dell'integrazione di ogni persona ammessa provvisoriamente e rifugiato riconosciuto			CHF 18 234.-

I costi riportati sopra riguardano esclusivamente la promozione specifica dell'integrazione. Non sono inclusi i possibili costi (aggiuntivi) nei settori interessati delle strutture ordinarie (cfr. n. 3.6.3 relativamente alle strutture ordinarie del servizio pubblico di collocamento e dell'aiuto sociale). I costi associati alle strutture ordinarie della formazione professionale di base sono determinati dal gruppo di progetto «Formazione» e non sono oggetto di questo sottosectore del gruppo di progetto «Integrazione».

5. Finanziamento

5.1. Meccanismi di finanziamento esistenti nel settore dell'asilo

In linea di principio, l'attuazione delle misure di aiuto sociale e d'integrazione è di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Le modalità di attuazione variano fortemente da un Cantone all'altro. La Confederazione, dal canto suo, sostiene finanziariamente i Cantoni con vari contributi sia per l'aiuto sociale che per l'integrazione (stanziando inoltre fondi aggiuntivi per il settore dell'asilo).

Somma forfettaria per l'aiuto sociale nel settore dell'asilo

Il sistema cantonale di aiuto sociale sostiene i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti indigenti. I Cantoni sono responsabili dell'erogazione delle prestazioni sociali conformemente al loro quadro giuridico interno. Essi possono tuttavia delegare questi compiti ai Comuni o a terzi. Rispetto alla popolazione locale, i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente ricevono meno mezzi dall'aiuto sociale, mentre i rifugiati riconosciuti devono essere trattati allo stesso modo. Le persone ammesse provvisoriamente ricevono i contributi per al massimo sette anni dal loro arrivo, mentre i rifugiati riconosciuti per al massimo cinque anni dalla presentazione della domanda d'asilo.

La Confederazione indennizza i Cantoni con somme forfettarie per i costi relativi all'aiuto sociale nel settore dell'asilo. Queste somme sono fissate sulla base delle spese prevedibili secondo soluzioni finanziariamente vantaggiose. Il sistema di finanziamento prevede anche un incentivo per promuovere l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti. I Cantoni erogano ai servizi competenti per l'aiuto sociale (aiuto sociale nel settore dell'asilo o dei rifugiati oppure aiuto sociale ordinario) i fondi della somma forfettaria sulla base del proprio sistema di finanziamento e secondo diversi meccanismi e si assicurano che vengano impiegati in modo mirato affinché possano essere efficaci anche a livello comunale e regionale³⁶.

Promozione specifica dell'integrazione

In virtù dell'articolo 55 della legge federale sugli stranieri (LStr) e delle disposizioni dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS), la Confederazione stanziava contributi finanziari che, dal 2014, confluiscono nei programmi cantonali d'integrazione (PIC). Questi contributi sono suddivisi come riportato qui di seguito.

Altri contributi per l'integrazione di stranieri indipendentemente dal loro statuto (credito per la promozione dell'integrazione)

Questi contributi possono essere utilizzati per promuovere l'integrazione di tutti gli stranieri con buone probabilità di rimanere a lungo in Svizzera. A questo scopo, le Camere federali hanno approvato un credito d'impegno per la promozione dell'integrazione che, per il periodo 2014-2017, ammonta a circa 136 milioni di franchi. L'erogazione dei mezzi dipende dagli obiettivi comuni stabiliti nel quadro dei PIC e dalla condizione che i Cantoni stanziino mezzi di importo uguale³⁷.

³⁶ Nel 2016 la SEM ha stanziato circa 791 mio. fr. della somma forfettaria 1 (richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente) e circa 379 mio. fr. della somma forfettaria 2 (rifugiati riconosciuti). (Fonte: Consuntivo, Vol. 2B | 2016, pag. 132) <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>

³⁷ Il 16 marzo 2017 le Camere federali hanno approvato il programma di stabilizzazione 2017-2019. Quest'ultimo prevede, tra le altre cose, dei risparmi sul credito d'impegno per la promozione dell'integrazione. Nell'ambito della pianificazione finanziaria, il Consiglio federale ha inoltre deciso di ridurre il rincaro sulle uscite non vincolate, il che include anche il credito d'impegno per la promozione dell'integrazione nel periodo 2018-2021, che sarà sottoposto all'approvazione del Parlamento nella sessione invernale 2017. Nel complesso, ciò ha ridotto di circa il 13 per cento il credito per la promozione dell'integrazione stanziato dalla Confederazione.

Contributi per l'integrazione di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti (somme forfettarie per l'integrazione)

La Confederazione versa ai Cantoni una somma forfettaria unica di 6000 franchi per ogni persona ammessa provvisoriamente e rifugiato riconosciuto. Nel 2016 la SEM ha stanziato circa 81 milioni di franchi svizzeri a questo titolo. Oltre alla quota parte di base (circa 39 mio. fr.), questa cifra comprende i pagamenti fatti a posteriori in seguito all'elevato numero di decisioni prese nell'anno precedente (quota parte di compensazione: circa 42 mio. fr.³⁸).

5.2 Adeguamento dei meccanismi di finanziamento

Secondo la pianificazione in corso, l'Agenda Integrazione Svizzera dovrebbe essere completata entro la fine del 2017 e attuata a partire dal 2018. Visto che l'attuale quadro giuridico lascia poco margine per eventuali adeguamenti, la stretta tempistica rende opportuno un approccio scaglionato, nell'ambito del quale saranno effettuati adeguamenti a breve e a lungo termine.

- Un aumento a breve termine dei fondi è possibile soltanto nell'ambito del sistema e del quadro giuridico esistenti (cfr. n. 5.2.1).
- Gli adeguamenti del sistema e del quadro giuridico esistenti sono possibili soltanto a medio-lungo termine e possono richiedere anche diversi anni. Per realizzarli, occorrerebbe inoltre chiedere all'organo responsabile dell'Agenda Integrazione Svizzera (comitato politico direttivo) di assegnare un mandato in tal senso specificando gli incarichi effettivi da svolgere. Il gruppo di progetto «Integrazione» ha proposto al gruppo di coordinamento di preparare la domanda indirizzata al comitato (cfr. n. 5.2.4)³⁹.

5.2.1 Adeguamenti a breve termine

Il quadro giuridico in vigore consente un aumento dei contributi federali stanziati per la promozione specifica dell'integrazione secondo le due varianti riportate qui sotto.

Variante 1: Aumento delle somme forfettarie per l'integrazione in virtù dell'articolo 55 capoverso 2 LStr

Questa variante presuppone un adeguamento dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri seguendo le procedure ordinarie (procedura di consultazione) (art. 18 cpv. 1 OIntS).

Variante 2: Versamento di contributi fissi nel quadro di un programma di portata nazionale conformemente all'articolo 55 capoverso 3 LStr

Il quadro giuridico in vigore consente l'aumento dei contributi (nessun adeguamento dell'ordinanza).

³⁸ Ibidem, pag. 136.

³⁹ Nel rapporto tecnico della CdC i Cantoni hanno proposto di rivedere a medio termine l'intero sistema di finanziamento attraverso gli indennizzi forfettari in vista dell'attuazione del riassetto del settore dell'asilo (pag. 28, in tedesco): dal punto di vista dei Cantoni, l'attenzione dovrebbe concentrarsi sui meccanismi di finanziamento in grado di ridurre in modo dimostrabile la dipendenza dall'aiuto sociale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti e di contribuire a una loro integrazione rapida e sostenibile. Nel rapporto del 14 ottobre 2016, intitolato «Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione» e redatto in adempimento di tre postulati (11.3954 Limitare l'ammissione provvisoria, Hodgers; 13.3844 Ammissione provvisoria. Nuovo disciplinamento per maggiore trasparenza ed equità, Romano; 14.3008 Riesame dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e delle persone bisognose di protezione, Commissione politica statale del Consiglio nazionale), il Consiglio federale ha annunciato che avrebbe esaminato se e in che modo le indennità possono essere versate a titolo di incentivo al fine di conseguire più efficacemente l'auspicata indipendenza dall'aiuto sociale e di rendere l'integrazione ancora più rapida e duratura (pagg. 35 segg. della versione tedesca) <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf> (disponibile anche in francese).

5.2.2 Adegualiamenti a lungo termine (secondo mandato)

L'obiettivo di un secondo mandato sarebbe quello di esaminare come coordinare in modo ottimale l'intero sistema di finanziamento nei vari settori della politica in materia di asilo e rifugiati, vale a dire l'assistenza, l'aiuto sociale e la promozione dell'integrazione, così da facilitare un'integrazione rapida e sostenibile in generale e di limitare nel tempo la dipendenza dall'aiuto sociale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti.

Questo mandato dovrebbe esplicitare una funzione di verifica e basarsi sui criteri definiti qui sotto. Il sistema di finanziamento globale nel settore dell'asilo e dei rifugiati dovrebbe cioè:

- prevedere incentivi per un'integrazione rapida e sostenibile delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti e garantire un'occupazione ai richiedenti l'asilo;
- assicurare che i vari compiti statali nel settore dell'asilo e dei rifugiati vengano assunti congiuntamente da Confederazione, Cantoni e Comuni, conformemente all'approccio di partenariato;
- creare un carico amministrativo e di controllo ridotto e consentire un approccio esecutivo flessibile;
- essere trasparente a livello di calcolo e versamento dei contributi e della loro assegnazione;
- essere impostato in modo tale da non incentivare effetti strutturali nei Cantoni o tra Cantoni e Comuni che potrebbero ostacolare una promozione dell'integrazione – intesa come processo – efficace, rapida, incisiva e sistematica (p. es. effetti sull'organizzazione e le responsabilità, sulle misure adottate ecc.);
- tenere conto delle oscillazioni nel settore dell'asilo;
- favorire soluzioni economicamente convenienti a livello di attuazione;
- tenere conto del rapporto costi-benefici dell'Agenda Integrazione Svizzera.

5.3 Matrice quantitativa

Nel capitolo 3 (Obiettivi) i gruppi target (matrici quantitative in funzione delle fasce d'età) sono stati suddivisi in cinque moduli di promozione. Qui di seguito è riportato il quadro che ne risulta per gli ultimi cinque anni.

Personae ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti su base annuale⁴⁰

Fascia d'età	2012	2013	2014	2015	2016	Media 2012-16
00 - 04	1487	1769	2830	2759	2988	2367
05 - 15	765	1303	2472	2393	2308	1848
16 - 25	708	1169	3441	3849	4408	2715
26 - 49	1482	2188	6249	5111	3859	3778
50+	146	238	728	663	412	437
TOTALE	4588	6667	15 720	14 775	13 975	11 145
Ammissioni						11 000

⁴⁰ Essendo impossibile fare una stima delle matrici quantitative per i prossimi anni, per calcolarle è stata utilizzata la media dei dati relativi agli ultimi cinque anni. In questo modo si può, da un lato, elaborare un'ipotesi il più rapidamente possibile e, dall'altro, tenere conto delle ampie variazioni che possono verificarsi tra un anno e l'altro, com'è stato il caso negli ultimi anni.

5.4 Costi complessivi

I costi totali per le misure da realizzare al fine di raggiungere gli obiettivi summenzionati (n. 3.1–3.5.) derivano dalla moltiplicazione della matrice quantitativa (n. 5.3; media = 11 000) per i costi forfettari (n. 4; somma forfettaria pari a circa 18 000 fr.). Questi costi totali ammontano in media a 198 milioni di franchi all'anno e comprendono i 72 milioni che la Confederazione già versa ai Cantoni sotto forma di somme forfettarie d'integrazione secondo il sistema di finanziamento odierno basato su questa matrice quantitativa.

5.5 Varianti di finanziamento

Qui di seguito sono riportate le varianti di finanziamento attualmente al vaglio per la copertura dei costi supplementari da parte della Confederazione.

Variante A: la Confederazione copre tutti i costi supplementari fino a concorrenza dell'importo rilevato. Le somme forfettarie destinate alle misure d'integrazione passano da circa 6000 a circa 18 000 franchi (aumento di 12 000 fr.).

In questo modo sarebbe soddisfatta la richiesta dei Cantoni del 3 marzo 2017 relativa alla promozione specifica dell'integrazione.

Variante B: la Confederazione copre i costi supplementari fino a concorrenza dei due terzi dell'importo rilevato. Le somme forfettarie destinate alle misure d'integrazione passano da circa 6000 a circa 12 000 franchi (aumento di 6000 fr.).

Variante C: la Confederazione copre i costi supplementari fino a concorrenza della metà dell'importo rilevato. Le somme forfettarie destinate alle misure d'integrazione passano da circa 6000 a circa 9000 franchi (aumento di 3000 fr.).

Variante D: la Confederazione non copre i costi supplementari. Le somme forfettarie destinate alle misure d'integrazione, pari a circa 6000 franchi, non vengono aumentate (status quo). Secondo questa variante, la Confederazione non risponde alle richieste dei Cantoni e finanzia di fatto un terzo dell'importo rilevato.

Cofinanziamento da parte dei Cantoni: i fondi federali per la promozione specifica dell'integrazione di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti vengono attualmente trasferiti ai Cantoni senza obbligo di cofinanziamento. La Confederazione sta però vagliando la possibilità di cambiare questo stato di cose. Sono ipotizzabili due opzioni: i Cantoni cofinanziano solo i mezzi supplementari stanziati dalla Confederazione (cfr. varianti B1 e C1 sotto) oppure tutti i fondi federali (cfr. variante C2 sotto).

Come spiegato nei capitoli precedenti, le singole misure saranno efficaci solo se inserite in un processo coordinato (processo d'integrazione ideale). In caso di risorse finanziarie carenti, si dovrà pertanto evitare di ridurre i fondi destinati all'attuazione di singole misure e limitare piuttosto il numero di persone che possono accedervi, adeguando quindi la matrice quantitativa delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti (quota di persone che possono essere inserite nel processo d'integrazione ideale).

Attuazione

Il gruppo di progetto «Integrazione» propone un'attuazione a breve termine in base alle seguenti priorità:

- l'aumento dei contributi federali (n. 5.5) sarà vincolato all'attuazione degli obiettivi dell'Agenda Integrazione Svizzera di cui ai capitoli 3.1–3.5;
- i Cantoni dovranno definire strategie complementari ai PIC in cui vengono precisati gli obiettivi da raggiungere; le strategie andranno sottoposte alla SEM per verifica e approvazione;

- per quanto possibile, andranno utilizzati gli strumenti e la documentazione già collaudati nel quadro dei PIC.

Il raggiungimento degli obiettivi (di efficacia) dell'Agenda Integrazione Svizzera di cui al capitolo 3 andrà controllato con un monitoraggio comune.

A più lungo termine, il gruppo di progetto raccomanda di conferire un secondo mandato allo scopo di riesaminare il sistema di finanziamento nel suo insieme (n. 5.2.2).

Allegato 2

Rapporto parziale «Formazione» del 21.02.2018

Integrazione di rifugiati riconosciuti, persone ammesse provvisoriamente nonché adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera dall'UE/AELS o da Stati terzi

Rapporto parziale Formazione

1. Contesto

1.1. Obiettivo del rapporto parziale

Il mandato del gruppo di progetto Formazione (SEFRI/CDPE) consiste nel concretizzare l'obiettivo n. 2 dell'Agenda Integrazione (*accesso a percorsi educativi e formativi che portino a una qualifica di livello secondario II e/o terziario riconosciuto dallo Stato per gli adolescenti e i giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera*). Il gruppo di progetto deve tra l'altro specificare sia le modalità d'accesso sia i mezzi finanziari necessari. **Il presente rapporto riassume i risultati conseguiti finora.**

1.2. Definizioni e termini

Il presente rapporto si rifà alle definizioni e ai termini seguenti:

Struttura ordinaria: il termine denota l'insieme delle offerte di formazione di tutti i livelli del sistema formativo contemplate nelle basi legali pertinenti. Nella formazione professionale la «struttura ordinaria» è data dalle offerte formative dei livelli secondario II e terziario descritte nella legge sulla formazione professionale (LFPr) e nell'ordinanza corrispondente (OFPr).

Preparazione alla formazione professionale di base: offerte formative post-obbligatorie che preparano alla formazione professionale di base e che, attraverso ulteriori qualifiche, permettono ai giovani di avere maggiori opportunità sul mercato dei posti di tirocinio¹. Queste offerte mirano a colmare eventuali lacune presenti alla fine della scuola dell'obbligo e a introdurre i soggetti interessati alla pratica professionale. Inoltre, le offerte in questione aiutano i giovani a scegliere la professione adatta, se non l'hanno già fatto, e a trovare un posto di tirocinio. L'impostazione specifica di queste offerte di preparazione alla formazione professionale di base, che **durano al massimo un anno**², varia da Cantone a Cantone.

Offerte di integrazione: offerte finalizzate in particolare al rapido apprendimento della lingua nazionale del posto e all'integrazione degli stranieri nel contesto sociale, nel sistema formativo o nel mercato del

¹ Art. 12 della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10).

² Art. 7 dell'ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale (OFPr; RS **412.101**).

lavoro. La loro impostazione specifica varia da Cantone a Cantone. A questo proposito occorre distinguere tra le offerte di promozione dell'integrazione secondo la legge sugli stranieri e le altre offerte.

Formazioni/soluzioni transitorie: le formazioni e le soluzioni transitorie possono comprendere sia offerte di preparazione alla formazione professionale di base sia offerte di integrazione. I due concetti sono piuttosto vaghi, per cui rinunciamo a farne uso in questa sede.

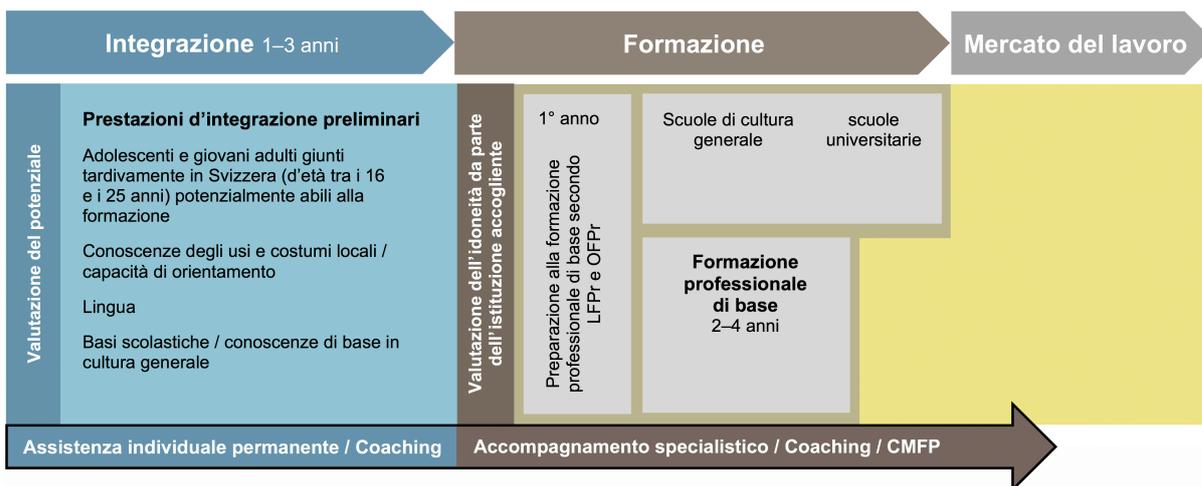
Analisi del potenziale: rilevamento delle competenze e delle risorse che determinano l'idoneità dei soggetti interessati ad accedere al sistema formativo o al mercato del lavoro. È uno strumento indispensabile per l'elaborazione di un piano d'integrazione individuale.

2. Integrazione nella formazione professionale di base

2.1. Fasi d'integrazione

L'obiettivo è **integrare a lungo termine nel mercato del lavoro** gli adolescenti e i giovani adulti che sono giunti tardivamente in Svizzera, che hanno buone probabilità di rimanervi e che vantano il potenziale necessario, mettendoli così nelle condizioni di provvedere autonomamente al proprio sostentamento. Alla maggior parte di loro **la formazione professionale duale**, strumento di comprovata validità, **agevola l'inserimento** e la permanenza nel **mondo del lavoro**. Tuttavia, questo progetto può andare in porto solo se sussistono le giuste **condizioni quadro e premesse**. Per mettere a buon frutto le offerte della struttura ordinaria questi adolescenti e giovani adulti devono ad esempio soddisfare i criteri necessari (cfr. punto 2.2).

La seguente tabella illustra le **tre fasi principali** che portano a una durevole integrazione nel mercato del lavoro. La loro durata varia a seconda delle premesse individuali degli adolescenti e dei giovani adulti.



Nella **fase 1** gli adolescenti e i giovani adulti devono imparare una lingua nazionale, familiarizzare con gli usi e costumi del nostro Paese e recuperare, se necessario, determinate basi scolastiche (alfabetizzazione). Per il gruppo target in questione sono necessarie prestazioni preliminari che esulano dall'odierna promozione dell'integrazione specifica. La durata di questa fase dipende fortemente dai singoli individui e può essere compresa tra uno a tre anni. In questo periodo occorre effettuare un'accurata valutazione dei potenziali.

La **fase 2** consiste nell'integrazione professionale vera e propria, da compiere attraverso la formazione professionale duale. Secondo la struttura ordinaria, gli adolescenti o i giovani adulti interessati devono seguire un provvedimento di preparazione alla formazione professionale di base (secondo l'art. 12 LFPPr e l'art. 7 OFPr). Lo scopo è prepararli al mercato dei posti di tirocinio e permettere loro di accedere a una formazione di base su 2, 3 o 4 anni. A seconda dei casi questa formazione (preparazione compresa)

può essere prolungata di al massimo un anno, se ciò contribuisce ad aumentare le prospettive di successo. Determinati gruppi target possono avvalersi di un apposito coaching d'accompagnamento per tutta la durata del tirocinio (p. es. di un sostegno individuale speciale).

La fase 3 consiste nell'inserimento nel mercato del lavoro. Per il gruppo target in questione questa fase, ossia il passaggio dal tirocinio al mercato del lavoro, richiede un accompagnamento mirato. L'obiettivo è garantire che l'integrazione sia per quanto possibile duratura.

2.2. Criteri d'accesso al sistema della formazione professionale

È indiscusso che l'integrazione di questi giovani debba passare attraverso la struttura ordinaria del sistema formativo. Affinché vada a buon fine, tuttavia, è necessario che le interdipendenze con la fase 1 (integrazione generale) siano chiarite. I **criteri** per accedere al sistema della formazione professionale o a un'offerta di preparazione sono riportati qui di seguito.

Gruppo target: adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera, ossia tra la fine della scuola dell'obbligo e il 25° anno d'età, compresi i rifugiati riconosciuti (RR) e le persone ammesse provvisoriamente (PAP).

Principio: nell'ambito del sistema svizzero di formazione professionale («struttura ordinaria») questo gruppo target può anche accedere, come tutti gli altri, alle offerte formative relative alla transizione I secondo l'articolo 7 OFPr.

Obiettivo: preparazione alla formazione professionale di base.

Come **criterio indispensabile** per accedere al sistema di formazione (anche professionale) è necessario:

- **un approfondito accertamento dell'idoneità delle persone interessate, commissionato dall'istituzione accogliente.** Questo accertamento, che deve essere svolto da un servizio qualificato, serve ad appurare quali sono le probabilità realistiche che questi adolescenti e giovani adulti portino a termine con successo una formazione professionale di base (CFP o AFC).

Per accedere alla formazione professionale *attraverso un'offerta formativa di un anno secondo l'articolo 7 OFPr* devono risultare soddisfatti i seguenti criteri:

- **livello linguistico** (lingua d'insegnamento del posto) **A2 secondo QCER³ con l'obiettivo di accedere al livello B1 al momento di iniziare la formazione professionale di base**
- **conoscenze scolastiche di base nelle altre materie (in particolare in matematica) in modo da poter accedere a un'offerta di preparazione o direttamente alla formazione professionale di base,**
- **disponibilità ad apprendere, a fornire buone prestazioni, forte motivazione e**
- **familiarità con gli usi e costumi locali e capacità d'orientamento.**

Questi criteri vanno messi a disposizione dei servizi cantonali competenti sotto forma di raccomandazioni. La verifica delle condizioni d'accesso alla formazione professionale di base o all'anno di preparazione rientra nella loro sfera di competenza.

2.3. Misure di sostegno a garanzia di un'integrazione professionale di successo

È un dato di fatto che le premesse d'apprendimento degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera variano notevolmente. Per garantire un'integrazione professionale duratura

³ Quadro comune europeo di riferimento per le lingue.

devono essere ammesse, di conseguenza, variazioni flessibili e individuali rispetto alla struttura ordinaria. Affinché un giovane soddisfi i criteri d'accesso della fase 2 possono essere indicate una o più offerte d'integrazione già durante la prima fase.

Nella fase 2 sono previste numerose misure di sostegno all'integrazione:

- **Riconoscimento degli apprendimenti acquisiti**
Se una persona ha già acquisito apprendimenti rilevanti ai fini dell'apprendimento di una professione, il servizio cantonale della formazione professionale può ridurre la durata della sua formazione di conseguenza (cfr. art. 9 cpv. 2 LFPr e art. 4 cpv. 1 OFPr).
- **Preparazione alla formazione professionale**
Chi non può accedere direttamente a una formazione professionale di base può seguire un'offerta di preparazione di un anno (cfr. art. 12 LFPr e art. 7 cpv. 1 e 2 OFPr).
- **Prolungamento del periodo di formazione**
Durante la formazione professionale di base la durata standard può essere adeguata individualmente e prolungata di al massimo 1 anno (anno di preparazione o tirocinio, cfr. art. 18 cpv. 1 LFPr e art. 8 cpv. 7 OFPr).
- **Corsi di sostegno**
Durante l'intero tirocinio i giovani in formazione possono frequentare diversi corsi di sostegno presso la scuola professionale (cfr. art. 22 cpv. 4 LFPr e art. 20 cpv. 1–4).
- **Sostegno individuale speciale**
Durante la formazione di base biennale, che per la maggior parte dei soggetti del gruppo target sarà presumibilmente la prima opportunità d'accesso, i giovani che ne avvertono la necessità possono far capo al sostegno individuale speciale. Questo tipo di sostegno non copre soltanto gli aspetti scolastici, bensì tutti gli aspetti determinanti per la formazione e inerenti al contesto esistenziale della persona in formazione (cfr. art. 18 cpv. 3 LFPr e art. 10 cpv. 4 e 5 OFPr).
- **Ripetizione della procedura di qualificazione:**
Le persone che non superano l'esame finale di una formazione professionale di base possono ripeterlo al massimo due volte (cfr. art. 33 e 34 LFPr e art. 33 cpv. 1 OFPr).
- **Case Management formazione professionale (CM FP)**
Nell'ambito del CM FP un servizio responsabile garantisce, al di là delle frontiere istituzionali, una procedura pianificata, coordinata e controllata durante la fase di scelta della professione e durante la formazione stessa. Gli sforzi si concentrano sul sostegno all'auto-aiuto (il cosiddetto *empowerment*) dei giovani a rischio e sull'incremento dell'efficienza e dell'effettività dei provvedimenti adottati mediante un'impostazione e gestione adeguata dei processi (cfr. art. 3 lett. a e c, art. 7 e 12).

Poiché una buona parte dei giovani dovrà presumibilmente essere seguita anche durante il tirocinio, è ragionevole prolungare nei limiti del possibile le prestazioni di sostegno introdotte nella prima fase fino al termine della formazione (sotto forma di sostegno individuale speciale).

3. Finanziamento

3.1. Principi

Secondo il gruppo di progetto Formazione, il finanziamento deve essere impostato in funzione dei rispettivi ambiti di competenza. Agli operatori della formazione compete la struttura ordinaria (comprese le offerte di preparazione di un anno secondo la LFPr). Tutte le misure individuali adottate

preliminarmente per agevolare l'inserimento dei giovani nella struttura ordinaria sono invece a carico delle autorità preposte alla migrazione.

La partecipazione della Confederazione al finanziamento della fase 2 viene definita nell'ambito del messaggio ERI ed è standardizzata.

Sotto il profilo della formazione occorre considerare i seguenti principi di finanziamento:

Il finanziamento deve

- garantire offerte formative per adolescenti e giovani adulti (di età tra i 16 e i 25 anni) con buone probabilità di restare in Svizzera e con esigenze di integrazione, a prescindere dal loro status,
- contribuire a realizzare l'obiettivo politico secondo cui il 95 per cento delle persone dai 16 ai 25 anni deve possedere un titolo del livello secondario II,
- riferirsi alle offerte già esistenti della struttura ordinaria della formazione professionale,
- evitare di istituire un sistema di incentivi sbagliati,
- rispettare il margine di discrezione dei Cantoni nell'organizzare e gestire le rispettive offerte,
- mostrare in modo trasparente quali sono i costi dell'integrazione e quali quelli della struttura ERI ordinaria.

3.2. Modello di finanziamento

Fase 1 (integrazione)

Per poter accedere alla struttura ordinaria della formazione professionale di base, la maggior parte degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera (in particolare rifugiati e persone ammesse provvisoriamente) necessita di considerevoli prestazioni d'integrazione preliminari. I criteri d'accesso alle offerte di preparazione alla formazione professionale sono stati esposti al capitolo 2.2. Secondo i Cantoni, la Confederazione deve partecipare come segue alle suddette **prestazioni preliminari** per appartenenti al gruppo target:

Gruppo target RR/PAP: le misure di preparazione alla formazione vengono decise nell'ambito della promozione dell'integrazione specifica e finanziate attingendo alla somma forfettaria a favore dell'integrazione.

Gruppo target degli altri adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera (in particolare ricongiungimenti familiari e migrazione dall'UE/AELS o da Stati terzi a seguito di matrimoni): per questo gruppo target il finanziamento delle misure integrative di preparazione alla formazione è a carico dei programmi d'integrazione cantonali (PIC).

Il DFGP (SEM) deve assumere la metà dei costi. I dati attualmente disponibili non consentono di stimare facilmente il fabbisogno degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera dall'UE/AELS o da uno Stato terzo a seguito di un ricongiungimento familiare o di un matrimonio. Manca attualmente un'analisi approfondita della problematica⁴, che dovrà essere effettuata, ma per motivi di tempo non nell'ambito dell'Agenda Integrazione. Viene però formulata una raccomandazione per un mandato successivo corrispondente (cfr. punto 3.3.2: Attuazione).

Fase 2 (formazione)

Il gruppo di progetto è concorde sulla necessità di mantenere il modello di finanziamento vigente. In base alla LFPr la Confederazione (SEFRI) continuerà a farsi carico mediante il credito ERI di **un quarto dei costi** per la preparazione alla formazione professionale di base e della formazione professionale di base stessa (importi forfettari secondo l'art. 53 LFPr). Il **meccanismo di finanziamento** vigente si è dimostrato valido e viene pertanto mantenuto. Attraverso il credito ERI (importo forfettario) vengono

⁴ Esiste un rilevamento (BASS 2016) che fornisce una serie di punti di riferimento, ma risponde troppo poco alle problematiche in questione e poggia su una base di dati statistici non più aggiornati (periodo in esame: 2008–2013).

dunque cofinanziate le spese per l'integrazione professionale (**compreso l'anno di preparazione**). Anche l'eventuale prolungamento di al massimo un anno del periodo di formazione (anno di preparazione o tirocinio) viene cofinanziato secondo la LFPr.

3.3. Attuazione

A livello attuativo occorre distinguere tra la fase transitoria fino al 2020 (compreso) e il periodo di esercizio ordinario a partire dal 2021.

3.3.1 Fase transitoria fino al 2020

Ai fini dell'accesso alla formazione professionale, le misure di promozione dell'integrazione adottate secondo l'agenda corrispondente (valutazione del potenziale, misure di preparazione alla formazione) avranno effetto soltanto a partire dal 2021. Fino a quel momento gli adolescenti e i giovani adulti già immigrati in Svizzera dovranno essere ammessi ai corsi di preparazione alla formazione professionale senza aver precedentemente beneficiato di misure d'integrazione preliminari. Ciò significa che un maggior numero di persone (rispetto a quello previsto nello scenario ideale dell'Agenda Integrazione) dovrà seguire per più di un anno le corrispondenti offerte di preparazione alla formazione professionale. I Cantoni hanno dovuto istituire le loro offerte in pochissimo tempo, per cui ci sono ora delle liste d'attesa.

Dal 2015, ad esempio, il Cantone di Ginevra offre ogni anno 10 nuove classi speciali del livello secondario II per giovani migranti di lingua straniera, mentre prima ne offriva una sola. Ciò conferma le seguenti stime secondo cui entro il 2020 il numero dei giovani migranti si situerà circa tra le 10 000 e le 12 000 unità all'anno.

Secondo le stime dei Cantoni, **i costi medi si attestano a 21 600 franchi per persona all'anno**. Questo importo si suddivide in costi per la preparazione alla formazione professionale (18 600 franchi all'anno per persona, secondo il rilevamento della B,S,S del 2016) e per il coaching (3000 franchi all'anno per persona).

Nel periodo transitorio, fino al 2021, i Cantoni prevedono che **tra le 10 000 (2017/18) e le 12 000 (2020/21) persone**⁵ dovranno ripiegare su offerte transitorie prolungate e prestazioni di coaching. Questa previsione si basa su un sondaggio condotto dalla Segreteria generale della CDPE presso otto Cantoni rappresentativi.

La CDPE ne deriva che la fase transitoria, che durerà fino a che l'Agenda Integrazione non produca i suoi effetti, costerà circa un miliardo di franchi, che si aggiungeranno alle spese per la preparazione alla formazione professionale di base secondo la LFPr. Poiché si tratta di prestazioni integrative, necessarie per integrare i soggetti interessati nel sistema ordinario della formazione professionale, secondo i Cantoni, la Confederazione dovrebbe partecipare al finanziamento di queste offerte nella misura del 50 per cento. Nell'ambito dell'Agenda Integrazione occorre quindi stanziare un credito di 506,5 milioni di franchi.

Per la SEFRI è comprensibile che al momento ci siano persone che possono essere integrate nella struttura ordinaria della formazione professionale solo se gli organi preposti alla migrazione si fanno carico della loro preparazione (lingua, cultura generale, ecc.). Le cifre rilevate dalla CDPE per la fase transitoria, tuttavia, non possono essere convalidate. Secondo i propri calcoli, la SEFRI ritiene che il finanziamento delle offerte di preparazione destinate a questo gruppo target sia già contemplato nell'attuale messaggio ERI e che non ci siano effetti di sostituzione delle offerte standard della formazione professionale o di altri settori formativi. Non è pertanto necessario mettere in discussione la

⁵ RR/PAP, richiedenti asilo con buone prospettive di permanenza in Svizzera nonché adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera dall'UE/AELS o da uno Stato terzo e che hanno frequentato la scuola dell'obbligo svizzera per meno di 3 anni o non l'hanno frequentata affatto.

ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni. La Confederazione si atterrà alla sua quota di partecipazione, che è del 25 per cento.

3.3.2 Struttura standard a partire dal 2021

È indiscusso che per ottenere un posto di tirocinio e conseguire un diploma professionale, praticamente tutti i rifugiati e le persone ammesse a titolo provvisorio (d'età tra i 16 e i 25 anni) che vantano le potenzialità richieste nonché una parte considerevole degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera (dall'UE/AELS o da Stati terzi) necessitano di un'offerta di preparazione alla formazione professionale ai sensi della LFPr. Si parte inoltre dal presupposto che questo gruppo target ha bisogno, di regola, di un sostegno individuale speciale. Secondo la SEFRI, una partecipazione individuale alle offerte transitorie prolungata di al massimo un anno è imputabile ai costi di formazione professionale a condizione che le persone interessate abbiano le potenzialità di concludere con successo un tirocinio professionale. Le basi giuridiche vigenti prevedono già misure di sostegno di questo tipo.

Secondo l'Agenda Integrazione, il gruppo target dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente d'età tra i 16 e i 25 anni e abili alla formazione devono essere preparate ad accedere al sistema formativo attraverso misure specifiche di promozione dell'integrazione. Per quanto concerne il gruppo degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera dall'UE/AELS o da Stati terzi (in particolare per un ricongiungimento familiare o un matrimonio), sono invece necessari ulteriori chiarimenti ed eventualmente interventi. Nell'ambito dell'Agenda Integrazione occorre pertanto commissionare agli organismi nazionali di coordinamento CII uno studio di approfondimento corrispondente (cfr. anche punti 4.2 e 5).

4. Conseguenze

4.1. Conseguenze giuridiche

Fase 1 (integrazione)

Per quanto riguarda il gruppo target RR/PAP rimandiamo al rapporto sull'integrazione. Per le altre persone giunte tardivamente in Svizzera (di età tra i 16 e i 25 anni) le conseguenze giuridiche saranno appurate in un mandato successivo.

Fase 2 (formazione)

Nessuna conseguenza.

4.2. Conseguenze finanziarie

Fase 1 (integrazione)

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie della fase 1 rimandiamo al rapporto del gruppo di progetto Integrazione. Le misure ivi previste concernono però solo il gruppo target RR/PAP. Dal punto di vista dei Cantoni, tuttavia, sono assolutamente necessarie misure d'integrazione preliminari (di abilitazione alla formazione) anche per gli altri adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera. Il CDPE e la SEFRI commissioneranno e finanzieranno congiuntamente uno studio che faccia luce sulle dimensioni e sul profilo di questo gruppo target (adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente dall'UE/AELS o da uno Stato terzo per un ricongiungimento familiare o un matrimonio).

Lo studio dovrà inoltre mostrare quali sono in questo contesto le ulteriori offerte integrative e formative presenti e quali quelle potenzialmente necessarie in futuro. Nel farlo può eventualmente riallacciarsi allo studio di approfondimento «Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen» (Ufficio BASS; 2016) rivolto in particolare a questo gruppo target. Il rispettivo mandato congiunto sarà formulato nell'ambito della collaborazione interistituzionale nazionale (CII).

Fase 2 (formazione)

Nelle strutture ordinarie della formazione professionale le misure vanno finanziate conformemente alle disposizioni della legge sulla formazione professionale:

- i fondi federali per l'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 53 della LFPr – e quindi anche per la preparazione alla formazione professionale – vengono versati ai Cantoni sotto forma di contributi forfettari orientati alle prestazioni. Non essendo vincolati a offerte o investimenti predefiniti possono essere utilizzati in modo mirato e in piena autonomia. Secondo l'articolo 59 LFPr, la Confederazione si assume un quarto delle spese pubbliche per la formazione professionale (valore di riferimento);
- i fondi federali per il periodo 2017–2020 sono stati stanziati dal Parlamento nel 2016 nell'ambito del massaggio ERI corrispondente. Il loro importo si basa sul valore di riferimento (25 %) dei costi della formazione professionale previsti nel periodo in questione. Questa previsione si basa sui valori degli anni precedenti e viene elaborata congiuntamente dalla Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale⁶ (CSFP) e dalla SEFRI; la previsione per gli anni 2017–2020 è stata finalizzata in febbraio 2016. In questo periodo il valore di riferimento viene raggiunto e parzialmente superato ogni anno. La quota di partecipazione della Confederazione viene rispettata (seppur scarsamente nel 2019 e nel 2020 con, rispettivamente, il 24,9 % e il 24,8 %) anche prendendo in considerazione tutti gli ulteriori costi previsti. Le eventuali spese supplementari dei Cantoni verrebbero compensate in misura del 25 per cento nell'ambito del messaggio ERI 2021–2024 in virtù del finanziamento federale posticipato;
- nel 2016 i costi per la formazione professionale si sono attestati a circa 3,47 miliardi di franchi. Di questi, 239 milioni – vale a dire quasi il 7 per cento – sono andati a copertura delle offerte di preparazione alla formazione professionale. Presupponendo che nel 2019 la metà del numero di persone previsto farà capo a queste offerte, ciò corrisponderebbe a un aumento di quasi il 60 per cento rispetto ai costi di preparazione sostenuti nel 2015. Rispetto all'importo complessivo di quasi 3,5 miliardi, i costi supplementari dell'ordine di 135 milioni di franchi per le circa 6 000 persone equivalgono a un aumento del 3,9 per cento. Dal 2014 al 2016 l'evoluzione dei costi di preparazione alla formazione professionale ha fatto registrare un lieve aumento di 11 milioni (ossia del 4,8 %), passando da 228 a 239 milioni.

5. Valutazione

La soluzione proposta dal gruppo di progetto Formazione tiene conto della richiesta dei Cantoni di gestire in modo flessibile le offerte per adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera. I punti d'intersezione tra formazione e integrazione sono stati chiariti attraverso una definizione dei criteri per accedere al sistema della formazione. Questi criteri vanno messi a disposizione dei servizi cantonali competenti sotto forma di raccomandazioni.

Sia la Confederazione sia i Cantoni contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Integrazione. Il meccanismo di finanziamento vigente, di comprovata validità, garantisce che la Confederazione partecipi ai costi, secondo la LFPr, anche in presenza di un loro aumento. Questa soluzione permette nel contempo di distinguere chiaramente il finanziamento previsto dal messaggio ERI dai costi supplementari risultanti dalle misure di integrazione. In questo modo si riducono al minimo gli incentivi sbagliati nell'ambito del sistema della formazione professionale e si promuove nel contempo un'integrazione efficace, rapida e sistematica del gruppo target.

Sussistono differenze nei seguenti punti:

- i Cantoni ritengono che, in attesa di percepire gli effetti dell'Agenda Integrazione, la Confederazione debba intervenire con un credito speciale a copertura del 50 per cento dei costi supplementari;

⁶ La Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP) raggruppa i responsabili degli uffici cantonali della formazione professionale. Per la CDPE la CSFP è la conferenza specializzata sul tema della formazione professionale.

- la Confederazione non può convalidare le cifre e le stime riguardanti le persone interessate presentate dalla CDPE. Conferma però di voler rispettare in questo e nel prossimo periodo ERI la sua quota di partecipazione ai costi, che è del 25 per cento.

Per quanto riguarda gli adolescenti e i giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera dall'UE/AELS o da Stati terzi e le loro esigenze si è riscontrato, nell'ambito dell'Agenda Integrazione, che sono necessari ulteriori chiarimenti. La SEFRI e la CDPE affideranno pertanto agli organismi nazionali di coordinamento CII il compito di effettuare uno studio di approfondimento.

Allegato 3

Valutazione del rapporto costi/benefici del 31.10.2017

(tedesco)

Kosten-Nutzen-Schätzung

Anhang zum Bericht der Koordinationsgruppe zuhanden des politischen Steuerungsgremiums vom 31. Oktober 2017

1. Vorgehen

Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung" hat im Auftrag der Koordinationsgruppe ein Instrument zur Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt. Mit Hilfe dieses Rechners kann geschätzt werden, ab wann und wie sich die zusätzlichen Investitionen der Integrationsagenda Schweiz aus ökonomischer Sicht auszahlen („Return on Investment“). Dabei berücksichtigt werden Einsparungen bei der Sozialhilfe, den Prämienverbilligungen sowie allfälligen weiteren Leistungen genauso wie Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand (z.B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge), wenn eine erwerbslose Person eine Stelle antreten kann.

Weiter wurde mit Unterstützung der SKOS auch eine Grobeinschätzung vorgenommen, mit welchen Kostenentwicklungen in der Sozialhilfe zu rechnen ist, wenn in der Integration von VA/FL keine zusätzlichen Massnahmen ergriffen werden.

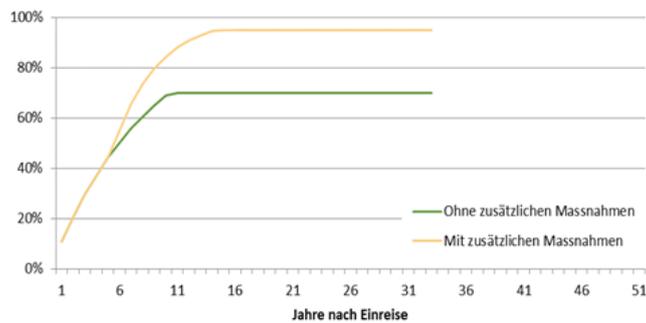
Bund und Kantone gehen davon aus, dass bei der aktuellen Zusammensetzung der Zielgruppe der VA/FL rund 30% aller Personen im erwerbsfähigen Alter nicht das Potenzial haben, sich nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Für diese Personen sind Massnahmen zur sozialen Integration vorgesehen, welche eine positive Wirkung haben, etwa in den Bereichen Gesundheit, Familiensituation und Kinder sowie Kriminalität und Gewaltbereitschaft.

2. Kosten-Nutzen-Schätzung Arbeitsmarktintegration

Die Kosten-Nutzen-Schätzung im Bereich der Arbeitsmarktintegration geht von der Zielgruppe der 26-49jährigen VA/FL aus. Es wird davon ausgegangen, dass diese Altersgruppe durchschnittlich 3'700 Personen pro Jahr umfasst. Deren Durchschnittsalter bei der Einreise liegt bei 33 Jahren. Stichprobenerhebungen und Erfahrungswerte zeigen, dass rund 70% aller Personen dieser Zielgruppe das Potenzial für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration haben. Dies entspricht durchschnittlich 2600 Personen pro Jahr.

Die zusätzlichen Massnahmen im Rahmen der Integrationsagenda für diese Zielgruppe werden mit durchschnittlich rund 22'000.- pro Person veranschlagt.¹ Es wird davon ausgegangen, dass diese bewirken, dass sich unter den Personen, welche ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, die Erwerbsquote mittelfristig um 20% erhöht.

¹ Diese Angaben stützen sich auf die Kostenerhebung der Kantone, welche im Teilbericht Integration plausibilisiert worden sind (siehe Teilbericht Integration, Kapitel 2: Kosten). Für die Kosten-Nutzen-Berechnung mittels



Die Berechnungen zur Kosten-Nutzen-Schätzung der Integrationsagenda in Sachen Arbeitsmarktintegration lassen sich vor diesen Hintergrund wie folgt zusammenfassen:

Pro investiertem Franken gewinnt die öffentliche Hand durch die vollständige und optimale Umsetzung der Integrationsagenda bei den Personen im arbeitsmarktfähigen Alter auf lange Sicht bis zu 4 Franken.²

3. Kosten-Nutzen-Schätzung Integration Regelstruktur Berufsbildung

Mit Blick auf das bildungspolitische Ziel von Bund und Kantonen, wonach 95% der in der Schweiz lebenden 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen, sollen potenziell ausbildungsfähige Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16-25 Jahren in die Regelstruktur der Berufsbildung integriert werden.

Die Kosten-Nutzen-Schätzung im Bildungsbereich geht von VA/FL aus, welche innert drei Jahren Angebote der spezifischen Integrationsförderung durchlaufen haben und die Eintrittskriterien in die Vorbereitungsangebote des Bildungsbereichs erfüllen:

Es wurde die Annahme getroffen, dass ca. 95 % der dem Bildungsbereich zugewiesenen VA/FL schliesslich einen Berufsabschluss (EBA oder EFZ) vorweisen können. Diese werden mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können, so dass die

des Rechners von B,S,S. -Volkswirtschaftliche Beratung sind die relevanten Kosten für diese Zielgruppe auf 31'000.- veranschlagt worden (Kosten für Informationsveranstaltung, individuelle Ressourcenabschätzung, Sozialberatung, Sprachförderung, Potenzialabklärung und Coaching sowie Massnahmen zur Erreichung der Arbeitsfähigkeit). Bereits heute wird jedoch aus der Integrationspauschale und teilweise aus kantonalen Beiträgen Massnahmen finanziert, welche dieser Zielgruppe überproportional zu Gute kommen. Für die Kosten-Nutzen-Schätzung ist daher von zusätzlichen Kosten in der Höhe von 22'000.- ausgegangen worden.

² Berechnung: Pro Kohorte werden insgesamt rund 57 Mio. (2600 multipliziert mit 22'000.-) in die Integrationsförderung investiert. Demgegenüber erfolgen auf lange Sicht Einsparungen (z.B. vermiedene Sozialhilfekosten) sowie Mehreinnahmen (z.B. Steuern) in der Grössenordnung von CHF 239 Mio. pro Kohorte. Die Kosten-Nutzen-Schätzung ist auf zwanzig Jahre berechnet. Mit anderen Worten: Durch die Integrationsagenda können (je Kohorte arbeitsmarktfähiger Personen) jährliche Einsparungen in der Höhe von bis zu CHF 10 Mio. erzielt werden (längerfristige Einsparungen für die öffentliche Hand).

aufgelaufenen Kosten aus den Integrations- und Bildungsangeboten der öffentlichen Hand bereits fünf Jahre nach Eintritt in den Bildungsbereich ausgeglichen werden.

Weitere Simulationsrechnungen zeigen, dass der Break even schon nach kürzerer Zeit erreicht werden könnte, wenn ca. die Hälfte der Personen bereits nach der auf die Berufsbildung vorbereitenden Massnahme direkt in den ersten Arbeitsmarkt einsteigen würde. Diese Konstellation einer direkten Arbeitsmarktintegration ohne Abschluss auf Sekundarstufe II entspricht bisherigen Erfahrungswerten aus einigen Kantonen, ist aber aus bildungspolitischer Sicht („Bildung vor Arbeit“) nicht erstrebenswert und zwar aus zwei Gründen: Zum einen gelingt mit einem anerkannten Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II eine nachhaltigere Integration in den Arbeitsmarkt. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass Personen mit anerkanntem Abschluss i.d.R. höhere Löhne erzielen, die existenzsichernd sind, so dass keine zusätzlichen Sozialhilfegelder bezogen werden müssen und auch höhere Steuerabgaben an den Staat zurückfliessen.

4. Kosten der Nicht-Integration von VA/FL

In einer Gesamtbetrachtung verdienen auch die Kosten der Nicht-Integration Berücksichtigung. Allerdings ist eine präzise Quantifizierung kaum möglich. Die SKOS schätzt in ihrem im Januar 2017 publizierten Bericht "Arbeit statt Sozialhilfe", dass mittelfristig die Sozialhilfeaufwendungen der Kantone und Gemeinden allein aufgrund der Entwicklungen im Asylbereich jedes Jahr um vier Prozent wachsen. Gemäss SKOS handelt es sich dabei um wiederkehrende Kostensteigerungen, die sich aufsummieren, wenn keine rasche Arbeitsmarktintegration gelingt.

Im Rahmen der Integrationsagenda wurde zudem mit Unterstützung der SKOS eine Grobeinschätzung vorgenommen, mit welcher Kostenentwicklung in den nächsten Jahren aufgrund der positiven Entscheide im Asylbereich in den Jahren 2012-2016 in der Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden zu rechnen ist und wie die Integrationsagenda diese Entwicklung beeinflussen könnte (vgl. Anhang 6: Kosten der Nicht-Integration).³

Gemäss dieser Schätzungen, werden sich die kumulierten Sozialhilfekosten für einen Durchschnittsjahrgang für VA/FL, die beim Zeitpunkt der Einreise über 16 Jahre alt waren, für eine Zeitperiode von 25 Jahren wie folgt entwickeln:

³ Berücksichtigt wurde nur die Zielgruppe der Integrationsagenda, namentlich VA/FL. 2012-16 erfolgten durchschnittlich 5000 Asylgewährungen und 6000 vorläufige Aufnahmen pro Jahr. Davon betrachtet werden nur die 62 %, die beim Entscheid mindestens 16 Jahre alt waren. Es handelt sich somit nicht um eine Gesamtbetrachtung der Sozialhilfekosten, sondern nur um eine Betrachtung der Auswirkungen der Integrationsagenda in der Sozialhilfe. Allfällige Sozialhilfekosten, die für VA/FL unter 16 Jahren anfallen werden, sind nicht abgebildet. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnte die Tatsache, dass Erwerbstätigkeit nicht notwendig vor Armut resp. dem Bezug von Sozialhilfe schützt (working poor).

- Im heutigen System ohne zusätzliche Massnahmen pro Jahreskohorte: CHF 1'188.9 Mio.
- Mit zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda pro Jahreskohorte: CHF 811.7 Mio.

Daraus lässt sich schliessen, dass mit der Integrationsagenda zukünftig pro Jahreskohorte eine Minderung der Sozialhilfekosten in den Kantonen und Gemeinden von CHF 377.2 Mio. erzielt werden kann. (vgl. Anhang 6: Kosten der Nicht-Integration)

Die Kosten der Nicht-Integration von VA/FL umfassen jedoch nicht nur zunehmende Aufwendungen der öffentlichen Hand in Bereichen wie Sozialhilfe, Gesundheit, Sicherheit etc. (vgl. Abschnitt Nutzen sozial Integration). Aus Sicht der Gemeinwesen sind auch entgangene fiskalische Erträge (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in eine Gesamtbeurteilung einzubeziehen. Somit sind die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Nicht-Integration von VA/FL insgesamt als hoch einzuschätzen.⁴

5. Nutzen soziale Integration

Nicht alle VA/FL sind potenziell bildungs- und/oder arbeitsmarktfähig. Deshalb wollen Bund und Kantone mit der Integrationsagenda auch die soziale Integration von VA/FL fördern. Gemäss dem entsprechenden Wirkungsziel sollen VA/FL sieben Jahre nach Einreise mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut sein und soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung haben. Bund und Kantone sind sich bewusst, dass dieses Wirkungsziel nicht messbar ist. Auch der Nutzen einer guten sozialen Integration von VA/FL lässt sich nicht präzise quantifizieren. Bund und Kantone sind jedoch überzeugt, dass eine gute soziale Integration in mehrfacher Hinsicht präventive Wirkung entfaltet und sich entsprechend auch lohnt:

- Die heute signifikant schlechteren Gesundheitswerte von VA/FL sind u.a. auch auf die fehlende sprachliche Integration und Unkenntnis des schweizerischen Gesundheitssystems zurückzuführen. Eine gute soziale Integration führt zu besseren Gesundheitswerten und wirkt sich damit auch positiv auf die Gesundheitskosten von VA/FL aus.
- Weiter ist zu berücksichtigen, dass bei Menschen, die Ausgrenzung und Diskriminierung erleben oder sich ausgegrenzt und diskriminiert fühlen, ein höheres Risiko zu Gewalt, Radikalisierung und/oder Kriminalität besteht. Die Arbeiten zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigen

⁴ Berechnungen von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung haben ergeben, dass für die öffentliche Hand infolge der Erwerbstätigkeit und Ablösung von der Sozialhilfe bei einer Einzelperson in der Summe rund 35'000 CHF pro Jahr weniger Kosten bzw. zusätzliche Einnahmen anfallen (bei einem Monatseinkommen von 3'800 CHF). Bei einer vierköpfigen Familie beträgt dieser Unterschied rund 50'000.- CHF (Annahme: 5'700 CHF Monatseinkommen für den ganzen Haushalt).

gem Extremismus zeigen, dass eine gute soziale Integration auch hier generell präventiv wirken und somit einen hohen gesellschaftlichen aber auch finanziellen Nutzen haben kann. Analoge Erkenntnisse ergaben die Arbeiten in den Bereichen Armutsbekämpfung und Prävention vor Jugendgewalt.

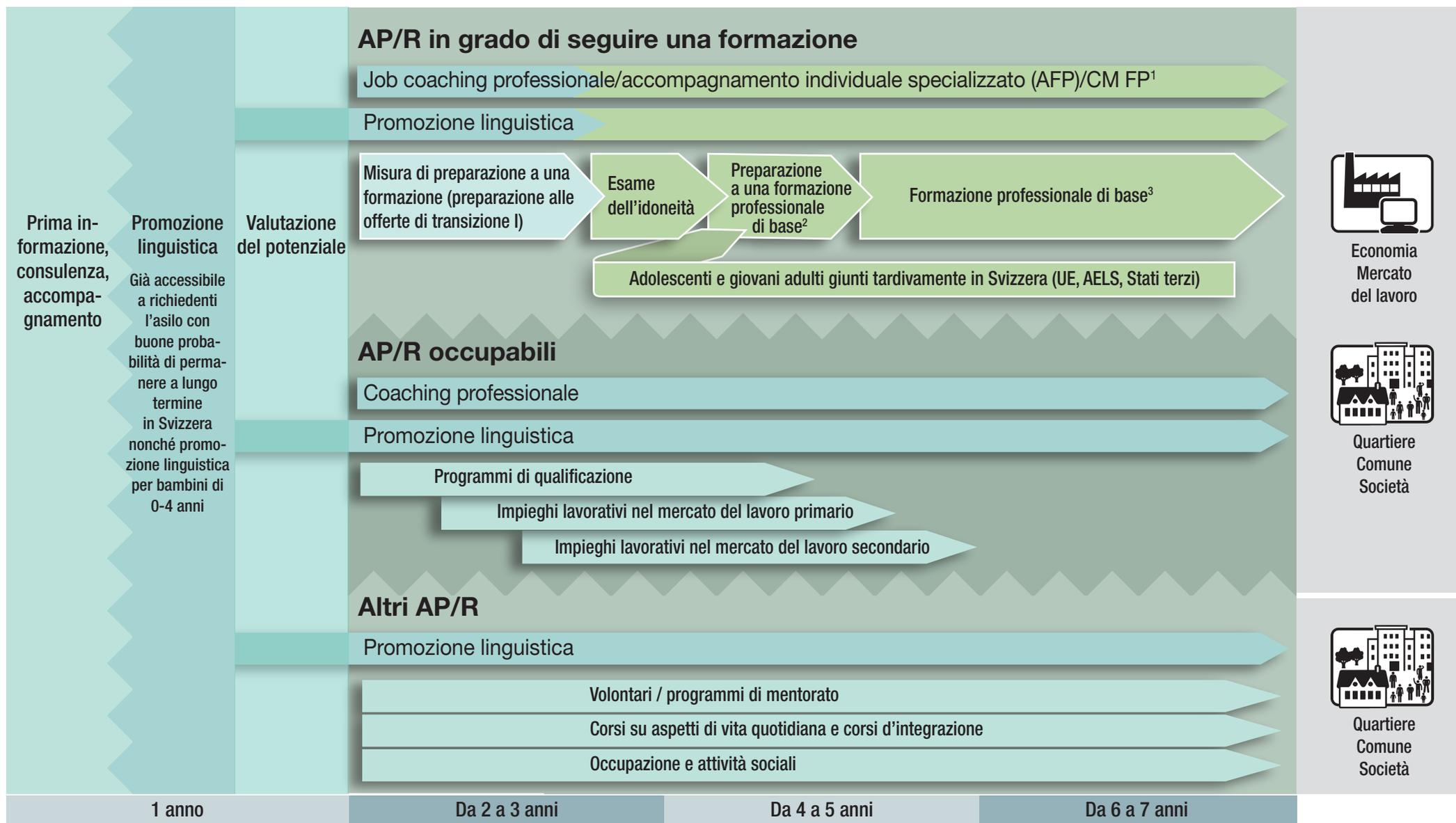
- Die soziale Integration von VA/FL stärkt zudem ihre Rolle in Familie und Gesellschaft: So können z. B. gut integrierte VA/FL informelle Aufgaben im Rahmen ihrer Diaspora übernehmen und für neu eingereiste VA/FL Brücken zur schweizerischen Gesellschaft bauen. Zentral ist insbesondere die Rolle von VA/FL als Eltern: Gut ein Drittel der VA/FL sind Kinder, je besser die soziale Integration ihrer Eltern gelingt, umso besser sind diese befähigt, ihre Kinder zu begleiten, die staatlichen und parastaatlichen Hilfestellungen effektiv zu nutzen und ihren Kindern gute Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Durch diese Massnahmen soll letztlich auch die Regelstruktur Bildung, vor allem der Bereich der obligatorischen Schule entlastet werden. Nicht zuletzt beugt eine gute soziale Integration von VA/FL gesellschaftlichen Spannungen vor und leistet damit auch einen Beitrag für eine höhere Akzeptanz gegenüber der Migrationsbevölkerung insgesamt.

Allegato 4

Schema del processo d'integrazione ideale

Processo d'integrazione per persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti (AP/R)

Gestione individuale dei casi durante l'intero processo



¹ Case management Formazione professionale

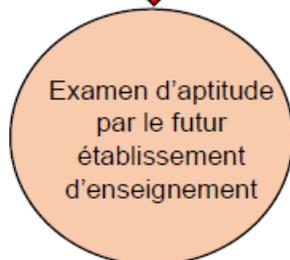
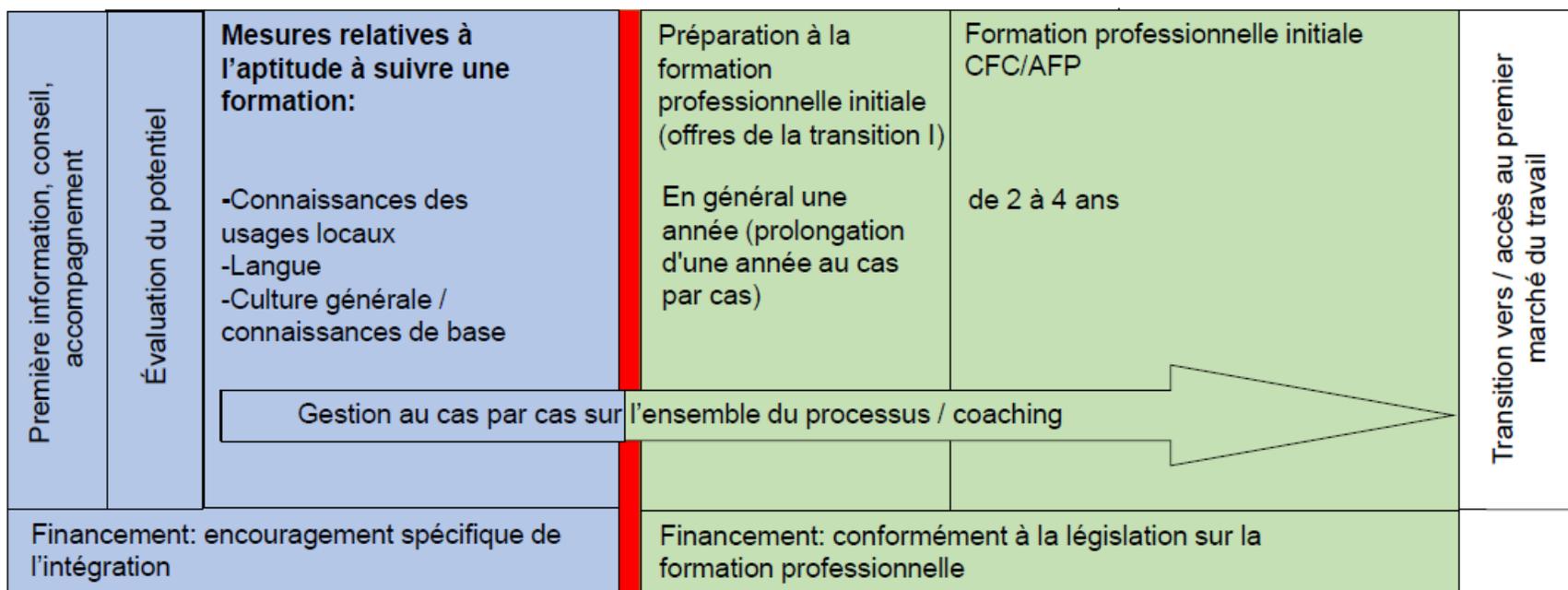
² Offerte di transizione I

³ Formazione professionale di base con certificato federale di capacità (CFC) e Formazione professionale di base con attestato federale di formazione professionale (AFP)

Allegato 5

Schema delle sinergie tra integrazione e formazione

(francese)



- Conditions de passage**
- **Niveau linguistique** (langue d'enseignement locale) A2 selon le CECR dans le but d'arriver au niveau B1 à l'entrée à la formation professionnelle initiale
 - **Bases scolaires** dans les autres disciplines (en particulier mathématiques) permettant d'accéder à une année de préparation ou directement à une formation professionnelle initiale
 - **Disposition à la formation** et motivation pour fournir les efforts nécessaires
 - **Connaissances des usages locaux** et savoir nécessaire à la vie quotidienne locale

Allegato 6

Costi della mancata integrazione degli AP/R

(tedesco)

Kosten der Nichtintegration von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen

Berechnungen z.H. der zuständigen Gremien für die Integrationsagenda

1. Einleitung

Die SKOS hat Ende 2015 eine Schätzung zu den Kosten publiziert, die auf Kantone und Gemeinden zukommen, wenn es nicht gelingt, die Mitte der 2010-Jahre in der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen der Entwicklung der Integrationsagenda wurde die SKOS vom SEM, der KdK und der SODK eingeladen, präzisere Berechnungen zu machen. Berechnet werden im Folgenden die Kosten, die im Bereich der Sozialhilfe ab dem Zeitpunkt entstehen, ab welchem die Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommenen in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinde übergeben werden, d.h. nach 5 bzw. 7 Jahre nach Asylgesuch bzw. nach Einreise.

Die Berechnungen wurden aufgrund der von SEM, KdK und SODK gemeinsam vereinbarten Annahmen gemacht. Sie beruhen auf statistischen Daten des SEM (Daten aus dem ZEMIS) sowie der im Rahmen der Integrationsagenda erarbeiteten Berechnungen und Angaben gemacht. Aufgrund der getroffenen Annahmen wurden Kinder unter 16 Jahren nicht miteingerechnet. Ebenfalls ausgeklammert bleiben Personen aus dem Familiennachzug. Die SKOS beurteilt die vorliegenden Berechnungen deshalb als konservativ. Je nachdem, welche Gruppen miteinbezogen werden, liegen die effektiven Kosten für Kantone und Gemeinden höher.

2. Einbezogene Faktoren

2.1. Anzahl Personen

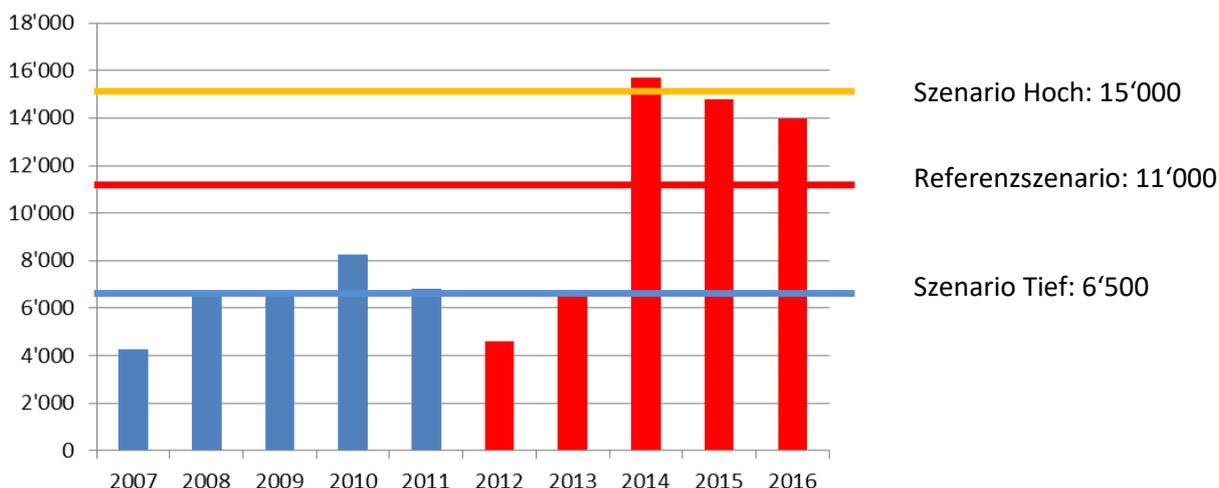
Die Anzahl Personen, die jährlich neu einen asylrechtlichen Aufenthaltsstatus erhalten, waren in den letzten 10 Jahren sehr unterschiedlich. Nach mehreren Jahren mit tiefen Zahlen gab es 2014-2016 mehr als doppelt so viele Asylgewährungen bzw. vorläufige Aufnahmen. Ab 2017 ist wieder mit einem Rückgang zu rechnen, die Mengengerüste für die kommenden Jahre sind jedoch nicht voraussehbar. Für das Referenzszenario wird der Durchschnitt der Jahre 2012-2016 mit 2 tieferen und 3 höheren Jahreswerten verwendet (rote Linie, gerundet 11'000 Personen). Für das Szenario „tief“ wurde der Durchschnitt der Jahre 2007-2011 mit fünf tiefen Werten genommen (blaue Linie, gerundet 6'500). Für das Szenario hoch wurden die 3 Jahre mit den höchsten Werte verwendet. (2014-2016; gelbe Linie, gerundet 15'000).

Nicht einbezogen in die Berechnung der potentiellen Sozialhilfekosten werden die 0-15 Jährigen. Bei dieser Gruppe wird davon ausgegangen, dass die Integration durch die Regelstrukturen erfolgt. Der Anteil der 0-15jährigen betrug in der Referenzperiode 37,8 %. Die Differenz zur Gesamtperiode 2007-2016 (37,2%) ist vernachlässigbar, der Referenzwert wurde deshalb bei allen 3 Szenarien verwendet.

Für die Berechnung der effektiven Anzahl der Personen, die in die Zuständigkeit der Kantone gelangen, wurde zudem der Anteil jener Personen ermittelt, die die Schweiz in den ersten 5 bzw. 7 Jahren nach Asylgesuch bzw. nach Einreise wieder verlassen, sterben oder die einen Status erhalten, bei dem die Sozialhilfeabhängigkeit deutlich weniger wahrscheinlich ist (z.B. Einbürgerung).

Dieser Anteil beträgt bei den Vorläufig Aufgenommenen 16,2%, bei den Flüchtlingen 3,4%. Schliesslich sind während der Zuständigkeit der Kantone jährliche Abgänge (Abwanderung oder Tod) von 1,65% zu verzeichnen. Diese Abgänge wurden in der Zeitreihe 2019 -2043 einberechnet.

Abb. 1. : Anzahl Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen



Quelle: ZEMIS-Daten, bereitgestellt durch SEM

Tab. 1 : Anzahl Personen

Flüchtlinge	Entscheide total	5'000	2'750	6'750
VA	Entscheide total	6'000	3'750	8'250
Flüchtlinge	16 Jahre +	3'100	1'705	4'185
VA	16 Jahre +	3'720	2'325	5'115
Flüchtlinge	nach 5 Jahren	2'976	1'637	4'018
VA	nach 7 Jahren	3'125	1'953	4'297
Total	nach 5/7 Jahren	6'101	3'590	8'314

Quelle: ZEMIS, bereitgestellt durch SEM, eigene Berechnungen.

2.2. Durchschnittliche Verbleibdauer in der Zuständig von Kantonen und Gemeinden

Das Durchschnittsalter aller Personen im Alter von 16-65 Jahren, die von 2012-2016 als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen wurde, beträgt 29,6 Jahre. Bis zum Erreichen des Alters, das zu einem vorzeitigen AHV-Bezug berechtigt (62 Jahre bei Frauen und 63 Jahre bei Männern), sind diese Personen somit rund 33 Jahre in der Schweiz. Nach Abzug von ca. 4 bzw. 6 Jahren Zuständigkeit des Bundes - der Entscheid fällt durchschnittlich ca. ein Jahr nach der Einreise/nach Asylgesuch- sind diese Personen rund 25 Jahre im Zuständigkeitsbereich der Kantone.

2.3. Sozialhilfekosten

Die Pauschalansätzen des SEM¹ belaufen sich im schweizerischen Durchschnitt auf CHF 1'496 pro Monat oder CHF 17'952 pro Jahr. Die höchsten Ansätze gibt es im Kanton Genf (CHF 18'987), die tiefsten im Kanton Wallis (CHF 16'668). Für die Berechnungen der zukünftigen Sozialhilfekosten in den Kantonen wird ein Durchschnittswert von CHF 18'000.- angenommen. Die effektiven Kosten können je nach Kanton höher ausfallen.

2.4. Potential zur Integration in den 1. Arbeitsmarkt

Gemäss der Integrationsagenda Schweiz, wird geschätzt, dass rund 70% der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im erwerbsfähigen Alter über ein Potential für eine Integration in den Arbeitsmarkt verfügen – vorausgesetzt, sie bringen die im Schweizer Arbeitsmarkt erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen mit oder erwerben diese während des Integrationsprozesses.² Die übrigen 30% werden diesen Schätzungen zufolge aus verschiedenen Gründen (z.B. Gesundheit) nie beruflich integriert werden können.

Gemäss einer Studie von B,S,S arbeiten im heutigen System 10 Jahre nach Einreise durchschnittlich 50% aller Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im erwerbsfähigen Alter.³ Kantone und Bund gehen davon aus, dass bei diesen Personen durch die Wirkung der Massnahmen der Integrationsagenda die Erwerbsfähigkeit um 20% gesteigert werden kann.

3. Kosten der Nichtintegration

Für die Berechnung der Kosten der Nichtintegration wird die Zeitperiode von 25 Jahren, in denen die Sozialhilfe vom Kanton oder der Gemeinde finanziert wird, betrachtet. D.h. für den Referenzjahrgang, der 2014 den Entscheid erhalten hat, wird die Zeitperiode 2019 bis 2043 berücksichtigt.

Ausgehend von den Zahlen in Tab. 1 wird die Anzahl pro Jahr um die Quote der Abgänge verringert. Die Sozialhilfekosten im heutigen System werden mit jenen nach Umsetzung der Integrationsagenda verglichen (Anzahl Personen x (1-Integrationsquote) x Kosten gemäss 2.3.). Von der errechneten Minderung der Sozialhilfekosten während 25 Jahren werden die Mehrausgaben der erhöhten Integrationspauschale abgezogen (einmalig zusätzlich CHF 12'000 für alle Personen mit Entscheid). Die Differenz entspricht der kumulierten Minderung der Kosten, die dank der Integrationsagenda (IAS) im Bereich der Sozialhilfe entsteht.

Tab. 2: Kumulierte Kosten für Sozialhilfe pro Jahreshkohorte (Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen) für die Zeitperiode von 25 Jahren sowie geschätzte Minderung der Kosten aufgrund der Integrationsagenda. In CHF Mio.

	Referenz	Tief	hoch
heutiges System	1'188.9	696.4	1'619.1
mit Massnahmen IAS	811.7	475.1	1'105.3
Minderung der Kosten brutto	377.2	221.3	513.8
Kosten Erhöhung Pauschale	132.0	78.0	180.0

¹ https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial- und nothilfe/anh4-4_ansaetze-2017-d.pdf

² Integrationsagenda Schweiz, Teilbericht Integration vom 19.10.2017. S. 9.

³ Gemäss B,S,S „Studie von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt“, April 2014. Nicht hervor geht aus dieser Studie, ob die entsprechenden Einkommen für eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ausreichen.

Minderung der Kosten netto	245.2	143.3	333.8
----------------------------	--------------	-------	-------

Quelle: Berechnungen SKOS auf Basis der von SEM, KdK und SODK getroffenen Annahmen

Mit der Erhöhung der Integrationspauschale ergibt sich pro jährliche Kohorte im Referenzszenario eine Minderung der Kosten von CHF 245 Mio. Die Kosten für die Sozialhilfe der Kantone und Gemeinden liegen jedoch auch bei Umsetzung der Integrationsagenda mit CHF 812 Mio rund CHF 115 Mio höher als die Sozialhilfekosten der Kohorten der Jahre 2007-2011. (Szenario tief).

Die SKOS beurteilt die vorliegenden Berechnungen wie in der Einleitung erwähnt als konservativ. Je nachdem, welche Gruppen miteinbezogen werden, liegen die effektiven Kosten für Kantone und Gemeinden höher.

Allegato 7

Spese per la promozione dell'integrazione del
22.02.2018

(tedesco)

Kosten der Integrationsförderung

Anhang zum Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz, 22. Februar 2018

Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 definiert die Integrationsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe (Stand 1. Januar 2018; die Eidgenössischen Räte haben am 16. Dezember 2016 eine Gesetzesrevision – neu: Ausländer- und Integrationsgesetz AIG – verabschiedet, welche Mitte 2018 in Kraft treten soll). Die Integrationsförderung wird in erster Linie durch bestehende staatliche Stellen (Regelstrukturen) wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen oder Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Sozialpartner wahrgenommen. Auf staatlicher Ebene wird die Integrationsförderung durch die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen der drei politischen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) finanziert (Art. 53 AuG bzw. Art. 54 AIG). Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen wird durch die sogenannte spezifische Integrationsförderung ergänzt, wenn erstere nicht zugänglich ist oder wenn Lücken vorhanden sind (Art. 53 Abs. 3 AuG bzw. Art. 55 AIG).

Bund und Kantone leisten in ihren Zuständigkeitsbereichen wesentliche Beiträge für die Integrationsförderung von VA/FL. Grosse Aufwendungen fallen namentlich im Bereich der Bildung an. Der Einstieg in die Volksschule oder die Berufsbildung gelingt oft nicht ohne zusätzliche Unterstützung. Hier stehen Integrationsangebote bereit, um Ausländerinnen und Ausländer, namentlich auch VA/FL, an das kantonale Regelstrukturangebot heranzuführen. Dies sind Angebote, die Einheimische in dieser Form nicht beanspruchen. Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen" hat im Auftrag der KdK, EDK und SODK untersucht, welche Kosten bei der Integration von VA/FL in den wichtigsten Regelstrukturen (Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialhilfe) anfallen.¹

Nachstehend finden sich Modellrechnungen zu den Kosten für Integrationsmassnahmen in der spezifischen Integrationsförderung sowie in den Regelangeboten, welche jeweils durch Bund und/oder Kantone erbracht werden. Grundlage dieser Modellrechnungen bilden einerseits die effektive Zahl derjenigen Menschen, die in den Jahren 2012-16 in der Schweiz als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen worden sind (Mengengerüst), andererseits die Kostenschätzungen des Büros "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen". Diese Kostenschätzungen beziehen sich immer auf die Gesamtaufwendungen über die ganze Dauer des Erstintegrationsprozesses betrachtet.

¹ Bericht B,S,S. (2016): Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL. Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen. Schlussbericht, November 2016.

Es wird von folgenden Mengengerüsten ausgegangen:

Jährlich neu anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen 2012-2016²

	2012	2013	2014	2015	2016	Durchschnitt 2012-16
00 - 04	1'487	1'769	2'830	2'759	2'988	2'367
05 - 15	765	1'303	2'472	2'393	2'308	1'848
16 - 25	708	1'169	3'441	3'849	4'408	2'715
26 - 49	1'482	2'188	6'249	5'111	3'859	3'778
50+	146	238	728	663	412	437
TOTAL	4'588	6'667	15'720	14'775	13'975	11'145
Annahme						11'000

Kosten der spezifischen Integrationsförderung für VA/FL

Die spezifische Integrationsförderung ist gemäss Art. 53 AuG bzw. Art. 56 AIG eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Bund leistet auf der Basis von Art. 55 Abs. 2 AuG finanzielle Beiträge in Form einer einmaligen Integrationspauschale in der Höhe von CHF 6'000 an die Integrationsförderung von VA/FL. Seit 2014 werden die entsprechenden Mittel im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ausgerichtet.

Die Kantone leisten ihrerseits Beiträge zur spezifischen Integrationsförderung von VA/FL. Gemäss dem Fachbericht der KdK vom Februar 2017 (Erhebung Studie B,S,S.) gaben die Kantone 2015 im Rahmen der Sozialhilfe insgesamt 7.8 Millionen für die spezifische Integrationsförderung aus; dies entspricht pauschal 1'800 Franken pro VA/FL verteilt über 5 Jahre. In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Artikel 115 der Bundesverfassung in der Kompetenz der Kantone.

² Eine Schätzung der voraussichtlichen Mengengerüste für die kommenden Jahre ist nicht möglich. Für die Berechnung des Mengengerüsts wurde deshalb der Durchschnitt der Zahlen der letzten fünf Jahre gewählt. Dies um einerseits eine möglichst zeitnahe Annahme treffen zu können, andererseits um den grossen Schwankungen, die zwischen einzelnen Jahren stattfinden können und in diesen Jahren stattfanden, Rechnung zu tragen.

Kosten Spezifische Integrationsförderung:

Integrationspauschale und Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe

Mengen-gerüst: alle VA/FL	4'588 VA/FL (2012)	6'667 VA/F (2013)	15'720 VA/FL (2014)	14'775 VA/FL (2015)	13'975 VA/FL (2016)	Durchschnitt 11'145 VA/FL	Total 55'725 VA/FL
Bund: Integ- rationspau- schale ³	27'528'000	40'002'000	94'320'000	88'650'000	83'850'000	66'870'000	334'350'000
Kantone: Integrations- massnah- men Sozial- hilfe ⁴	8'258'400	12'000'600	28'296'000	26'595'000	25'155'000	20'061'000	100'305'000

Lesebeispiel: Für die 4'588 Personen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren beim Bund im Rahmen der Integrationspauschale Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 27,5 Mio an, bei den Kantonen Kosten von rund 8,3 Mio (Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe).

Kosten Integrationsförderung in der obligatorischen Schule

Die Bundesverfassung (Art. 19 und 62 BV) gewährleistet, dass die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Die Kantone sind zuständig für die Finanzierung, Regelung und Aufsicht der obligatorischen Schule.

Im Auftrag der KdK, EDK und SODK untersuchte das Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung im Herbst 2016, welche migrationsbedingten Zusatzkosten bei der Integration von VA/FL im Bereich der obligatorischen Schule anfallen.

Damit Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene im schulpflichtigen Alter (5-15-jährig) an das "ordentliche" Schulangebot herangeführt und in den ersten Schuljahren gut unterstützt werden können, haben die Kantone Angebote geschaffen wie etwa die Integrations- und Aufnahmeklassen, den DaZ-Intensivunterricht resp. den DaZ-Aufbauunterricht. Die Kosten dieser Angebote belaufen sich pro VA/FL-Schulkind auf durchschnittlich CHF 22'650.-, verteilt auf rund 3 Jahre. Multipliziert mit der jeweiligen Anzahl Personen ist von folgenden Ausgaben der Kantone im Bereich obligatorische Schule auszugehen:

³ 6000 CHF pro VA/FL

⁴ Gemäss Studie B,S,S: Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen, S. 13. Die Studie ermittelt durchschnittl. Ausgaben von 1'800 pro VA/FL, verteilt über fünf Jahre.

Kosten Integrationsförderung in der Regelstruktur Obligatorische Schule

Mengen- gerüst VA/FL 5-15jährige	765 VA/FL (2012)	1'303 VA/FL (2013)	2'472 VA/FL (2014)	2'393 VA/FL (2015)	2'308 VA/FL (2016)	Durchschnitt 2'119 VA/FL	Total 8'476 VA/FL
Kantone: In- tegrations- massnah- men Regel- struktur Schule ⁵	17'327'250	29'512'950	55'990'800	54'201'450	52'276'200	41'861'730	209'308'650

Lesebeispiel: Für die 765 Kinder, die im Jahr 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen bei den Kantonen in den darauffolgenden Jahren im Bereich der obligatorischen Schule Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 17,3 Mio an.

3.4. Kosten Integrationsförderung zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung

Die Berufsbildung (berufliche Grundbildung, höhere Berufsbildung und berufsorientierte Weiterbildung) liegt in der Regelungskompetenz des Bundes (Art. 63 BV). Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz BBG) definiert die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die Kantone sind zuständig für den Vollzug der beruflichen Grundbildung. Sie übernehmen deren Aufsicht und drei Viertel der öffentlichen Finanzierung. Der Bund hat die strategische Steuerung und Entwicklung der gesamten Berufsbildung inne und beteiligt sich an der Finanzierung mit einem Viertel der Gesamtkosten.

Kosten fallen bei den jugendlichen VA/FL an, die im Alter von 16-25 Jahren in die Schweiz einreisen und nicht mehr ordentlich beschult werden können. Für diese Jugendlichen kennen die Kantone verschiedene Bildungsangebote an der Nahtstelle I, um sie auf den Einstieg in die Berufsbildung vorzubereiten (umgangssprachlich: Brückenangebote mit Vollzeitunterricht; kombinierte Brückenangebote sowie Brückenangebote mit Schwerpunkt Integration). Die durchschnittlichen Kosten dieser Angebote der Kantone belaufen sich auf rund CHF 18'600.- pro Teilnehmer/in und Jahr. VA/FL besuchen diese Angebote in der Regel während durchschnittlich Jahre, d.h. die Vorbereitung der VA/FL auf den Einstieg in eine Lehre beläuft sich auf durchschnittlich CHF 37'200.- pro Person. Der Bund übernimmt gemäss BBG rund einen Viertel der Gesamtkosten der Berufsbildung in Form von Pauschalbeiträgen an die Kantone (Art. 52 und 53 Berufsbildungsgesetz, BBG).

⁵ Gemäss einer Studie vom Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung von Herbst 2016 belaufen sich die Kosten pro VA/FL-Schulkind insgesamt auf durchschnittlich CHF 22'650.-, verteilt auf 3-4 Jahre.

Kosten Integrationsförderung in der Regelstruktur Berufsbildung

Mengen- gerüst VA/FL 16-25jährige	708 VA/FL (2012)	1'169 VA/FL (2013)	3'441 VA/FL (2014)	3'849 VA/FL (2015)	4'408 VA/FL (2016)	Durchschnitt 3'217 VA/FL	Total 12'867 VA/FL
Kantone : Regelstruk- tur Berufs- bildung (75%) ⁶	19'753'200	32'615'100	96'003'900	107'387'100	122'983'200	75'748'500	378'742'500
Bund : Re- gelstruktur Berufsbil- dung (25%) ⁷	6'584'400	10'871'700	32'001'300	35'795'700	40'994'400	25'249'500	126'247'500

Lesebeispiel: Für die 708 Jugendlichen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren bei den Kantonen Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 19,8 Mio an, beim Bund Kosten von rund CHF 6,6 Mio.

⁶ Gemäss einer Studie vom Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung von Herbst 2016 belaufen sich die Kosten der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung pro VA/FL- insgesamt auf durchschnittlich CHF 37'200.-, verteilt auf rund 2 Jahre. Die Kantone übernehmen davon drei Viertel der öffentlichen Finanzierung, also CHF 27'900.-, verteilt auf 2 Jahre.

⁷ Der Bund hat die strategische Steuerung und Entwicklung der gesamten Berufsbildung inne und beteiligt sich an der Finanzierung mit einem Viertel der Gesamtkosten. Im Bereich der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung übernimmt der Bund bei den VA/FL demnach durchschnittlich CHF 9'300.-, verteilt auf 2 Jahre.

Gesamtübersicht Kosten für die Integrationsförderung (spezifische Integrationsförderung und Regelstruktur Bildung)

	Einwanderungskohorte 2012	Einwanderungskohorte 2013	Einwanderungskohorte 2014	Einwanderungskohorte 2015	Einwanderungskohorte 2016	Durchschnitt	Total	%
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Schule	17'327'250	29'512'950	55'990'800	54'201'450	52'276'200	41'861'730	209'308'650	
Kantone: Integrationsmassnahmen Sozialhilfe	8'258'400	12'000'600	28'296'000	26'595'000	25'155'000	20'061'000	100'305'000	
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Berufsbildung	19'753'200	32'615'100	96'003'900	107'387'100	122'983'200	75'748'500	378'742'500	
Total Kantone	45'338'850	74'128'650	180'290'700	188'183'550	200'414'400	137'671'230	688'356'150	60%
Bund: Integrationspauschale	27'528'000	40'002'000	94'320'000	88'650'000	83'850'000	66'870'000	334'350'000	
Bund: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Berufsbildung	6'584'400	10'871'700	32'001'300	35'795'700	40'994'400	25'249'500	126'247'500	
Total Bund	34'112'400	50'873'700	126'321'300	124'445'700	124'844'400	92'119'500	460'597'500	40%
Total Kantone und Bund						229'790'730	1'148'953'650	100%

Lesebeispiel: Für die Personen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren bei den Kantonen Integrationskosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 45,3 Mio an, beim Bund Kosten von rund CHF 34,1 Mio.