



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Segreteria di Stato della migrazione SEM

Quellenweg 6
3003 Berna-Wabern

Dicembre 2016

Accoglienza e integrazione di 500 rifugiati particolarmente bisognosi di protezione 2013–2015

Rapporto intermedio progetto pilota Reinsediamento

Indice

Introduzione.....	3
1 Il progetto pilota Reinsediamento.....	4
1.1 Il reinsediamento nel contesto internazionale e nazionale	4
1.2 Procedura di accoglienza e attribuzione ai Cantoni	6
1.2.1 Le quattro fasi del programma: tappe	6
1.2.2 Entrata in gruppi.....	8
1.2.3 Misure della SEM per preparare l'integrazione	9
1.3 Il programma speciale d'integrazione per gruppi di rifugiati	11
1.3.1 Obiettivi strategici.....	11
1.3.2 Monitoraggio e valutazione.....	13
2 Attuazione a livello cantonale.....	14
2.1 Il Coach come anello di congiunzione	14
2.2 Approcci e programmi cantonali.....	15
3 Risultati intermedi del monitoraggio (stato: 31 maggio 2016).....	16
3.1 Concetti e oggetto della valutazione intermedia.....	16
3.2 Dati di base: valori al momento dell'entrata in Svizzera.....	17
3.3 Raggiungimento degli obiettivi per settore di promozione	22
3.3.1 Settore di promozione 1: «Promuovere ed esigere»	22
3.3.2 Settore di promozione 2: «Formazione e lavoro»	22
3.3.3 Settore di promozione 3: «Scuola».....	26
3.3.4 Settore di promozione 4: «Prima infanzia»	27
3.3.5 Settore di promozione 5: «Lingua».....	28
3.3.6 Settore di promozione 6: «Salute»	29
3.3.7 Settori di promozione «Integrazione sociale» e «Abitare»: quarta valutazione intermedia (data di riferimento 30 novembre 2016)	31
Conclusione intermedia.....	32

Introduzione

Il 4 settembre 2013 il Consiglio federale ha deciso che, considerata la crisi umanitaria in Siria, la Svizzera avrebbe nuovamente partecipato alla politica dei contingenti dell'ACNUR, accogliendo 500 rifugiati particolarmente bisognosi di protezione. Il mandato per un progetto pilota Reinsediamento, assegnato dal Consiglio federale alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), prevede l'accoglienza dei rifugiati in gruppi e la gestione di un programma speciale per la loro integrazione. Il programma si fonda su sette obiettivi strategici e mira, oltre che a promuovere l'integrazione, anche a testare nuovi modelli e misure che a lungo termine potranno essere usati per l'integrazione di tutti i rifugiati riconosciuti in Svizzera. Il programma speciale d'integrazione è accompagnato da un monitoraggio dettagliato dei singoli casi, che viene valutato quantitativamente due volte all'anno e analizzato in workshop con i Cantoni pilota coinvolti. Inoltre è prevista una valutazione qualitativa e quantitativa del progetto pilota, che in parte si baserà anch'essa sui dati del monitoraggio.

Il presente rapporto illustra innanzitutto la collocazione del progetto pilota Reinsediamento nel contesto svizzero ed internazionale e descrive la procedura scaglionata di accoglienza ed entrata dei gruppi di rifugiati nonché la loro attribuzione ai Cantoni (capitolo 1). Successivamente vengono descritti i punti cardine dell'attuazione del programma speciale d'integrazione negli otto Cantoni d'accoglienza che partecipano al progetto secondo la decisione e il mandato del Consiglio federale del 4 settembre 2013 (capitolo 2). Infine (capitolo 3), vengono presentati i risultati dell'attuale valutazione intermedia del monitoraggio (stato: 31 maggio 2016).

1 Il progetto pilota Reinsediamento

1.1 Il reinsediamento nel contesto internazionale e nazionale

Il conflitto in Siria, che perdura dal 2011, ha scatenato una crisi umanitaria e causato sofferenze immani per la popolazione. Innumerevoli persone sono in fuga: secondo le stime attuali dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), circa 4,1 milioni di persone sono fuggite nei Paesi limitrofi. Molte di loro vivono in condizioni precarie e pericolose, il che significa che i loro bisogni primari non possono essere soddisfatti. In tali situazioni l'ACNUR cerca Stati sicuri che siano pronti ad accogliere i rifugiati durevolmente.

L'ACNUR definisce il reinsediamento come selezione e trasferimento di rifugiati da un Paese di prima fuga in un Paese terzo che li riconosce come tali e li accoglie permanentemente. Questo statuto garantisce loro protezione contro il respingimento e diritti simili a quelli dei cittadini di tale Stato.¹ Dei 14,4 milioni di rifugiati registrati in tutto il mondo dall'ACNUR, meno dell'un per cento è reinsediato. Nel 2015 è aumentato a 28 il numero di Stati che partecipano al reinsediamento. La Svizzera appartiene ai 21 Stati europei che aderiscono al programma.

Mediante cosiddetti «Global Resettlement Needs»², l'ACNUR definisce ogni anno quanti rifugiati da quali Paesi vanno reinsediati in via prioritaria. La necessità di reinsediamento eccede sempre nettamente i posti effettivamente messi a disposizione. Nel 2015 l'ACNUR ha trasmesso 134 000 casi di reinsediamento agli Stati di accoglienza partecipanti. Per lo più si trattava di persone provenienti dalla Siria (53 305), dalla Repubblica democratica del Congo (20 527), dall'Iraq (11 161) e dalla Somalia (10 193). In realtà, secondo le stime dell'ACNUR, dovrebbero essere reinsediati 960 000 rifugiati, di cui quasi un terzo sono rifugiati siriani.

Gli Stati Uniti hanno un programma di reinsediamento permanente che prevede ogni anno l'accoglienza di varie migliaia di rifugiati provenienti da diverse regioni. Nel 2015 sono stati trasmessi i fascicoli di circa 19 000 rifugiati siriani proposti per l'accoglienza.³ Anche l'Australia accoglie ogni anno un cospicuo numero di rifugiati (5 600 casi annunciati dal 2013). Nell'Unione europea sono gli Stati settentrionali che dal 2013 hanno registrato il maggior numero di accoglienze: la Germania (35 000 rifugiati), la Norvegia (9 000 rifugiati) e la Svezia (2 700 rifugiati).

Gli Stati di accoglienza offrono ai rifugiati protezione fisica e legale, nonché diritti economici, sociali e culturali. Il processo di reinsediamento prevede diverse fasi: identificazione, selezione, assistenza e informazione prima e durante la partenza, l'arrivo e l'integrazione nello Stato di accoglienza.

Nel corso della storia, la Svizzera ha ricoperto più volte un ruolo umanitario, accogliendo persone perseguitate e in cerca di protezione singolarmente o in gruppi.⁴ La politica dei contin-

¹ UNHCR, Division of International Protection, Geneva, 2011: Resettlement Handbook, pag. 3:

<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

² <http://www.unhcr.org/pages/4a2cd39e6.html>

³ <http://www.unhcr.org/52b2febafc5.pdf>

⁴ Inseguito alla ratifica nel 1955 della Convenzione di Ginevra del 1951, la Svizzera accolse nel 1956 14 000 Ungheresi, di cui la metà si stabilì permanentemente nel Paese. Nel 1968 furono accolte 11 000 persone provenienti dall'ex Cecoslovacchia e nel 1973 593 rifugiati cileni. Tra il 1975 e il 1983 furono accolti inoltre 8 200 rifugiati dall'Asia sudorientale. Nella prima metà degli Anni Novanta la Svizzera concesse protezione a 24 500 rifugiati dalla Bosnia e Erzegovina. Nell'agosto del 1991 il Consiglio federale emanò per l'ultima volta un decreto concernente l'accoglienza di rifugiati per gli anni 1991–1994, che prevedeva un contingente annuo di 500 rifugiati da Paesi di prima fuga, che però non fu sfruttato nel periodo previsto. Fonti: ACNUR 2015: <http://www.unhcr.ch/unhcr/in-der-schweiz/fluechtlingsland-schweiz.html> (disponibile in tedesco); Servizi statistici SEM 2015; Dizionario storico della

genti è stata interrotta alla fine degli Anni Novanta, dopo la presentazione di numerose domande d'asilo individuali dall'ex Jugoslavia. Nel 1998 la Svizzera ha poi sospeso ufficialmente la sua politica dei contingenti.

Il 4 settembre 2013, a causa della crisi umanitaria in Siria, il Consiglio federale ha riattivato la politica dei contingenti e deciso di accogliere 500 rifugiati particolarmente bisognosi di protezione nell'ambito di un progetto pilota triennale. Queste persone sono seguite assiduamente per due anni nel quadro di un programma speciale d'integrazione elaborato in collaborazione con gli otto Cantoni di accoglienza. Al termine della fase pilota di tre anni, si procederà a una valutazione del programma.

I criteri di accoglienza del Consiglio federale sono stati stabiliti come segue:

- elevato bisogno di protezione;
- volontà e potenziale d'integrazione;
- 40–60 per cento donne e ragazze;
- almeno sette per cento disabili, anziani e infermi.

I rifugiati accolti dalla Svizzera sono prevalentemente vittime della guerra in Siria fuggite in un Paese limitrofo, perlopiù in Libano e in Giordania. Circa cento rifugiati sono palestinesi iracheni e iracheni che in seguito a precedenti conflitti erano fuggiti dall'Iraq in Siria e si sono trovati di nuovo in pericolo dopo lo scoppio della guerra.

L'intero contingente di 500 rifugiati è giunto in Svizzera prima della fine del 2015 ed è stato assegnato ai Cantoni di Soletta, Uri, San Gallo, Sciaffusa, Lucerna, Ginevra, Basilea Campagna e del Vallese. I gruppi di rifugiati sono costituiti perlopiù da famiglie.

Svizzera, 2015: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I3394.php>; UFM/SEM, 2014: «Die Bevölkerung von Bosnien und Herzegowina in der Schweiz» (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/publikationen/diaspora/diasporastudie-bosnien-d.pdf>, disponibile in tedesco); Commissione federale della migrazione CFM 2009: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_fluechtlingsgruppe_d.pdf, disponibile in tedesco).

1.2 Procedura di accoglienza e attribuzione ai Cantoni

L'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati nell'ambito del progetto pilota Reinsediamento sono state suddivise in quattro fasi:

1. Fase I: Partenza (Paese di partenza)
2. Fase II: Arrivo (CRP)
3. Fase III: Ambientamento (alloggio collettivo cantonale)
4. Fase IV: Inserimento (Comuni di domicilio)

1.2.1 Le quattro fasi del programma: tappe

Nella fase I la SEM verifica i fascicoli dei rifugiati che l'ACNUR ha presentato alla Svizzera. La SEM è responsabile per lo svolgimento delle audizioni in loco o per videoconferenza⁵ nonché per l'organizzazione della partenza dei gruppi di rifugiati. Il programma speciale d'integrazione per gruppi di rifugiati (cfr. cap. 1.3) inizia già in questa fase (valutazione del «potenziale d'integrazione»). Anche la *Pre-Departure Cultural Orientation* (PCO) viene effettuata dall'OIM su incarico della SEM nella fase I, alcune settimane prima della partenza dei gruppi di rifugiati (cfr. cap. 1.2.3).

La fase II (fase CRP) è stata ridotta a una durata minima (poteva durare fino a diversi mesi e ora è stata ridotta a 10–14 giorni), in modo che i rifugiati possano essere trasferiti nei Cantoni di accoglienza quanto più velocemente possibile. Nei momenti di elevata affluenza nei CRP i gruppi di rifugiati sono stati collocati negli alloggi cantonali fin dall'inizio. In questa fase vengono effettuate le prime interrogazioni (registrazione dei dati personali per il rilascio dei permessi di dimora) e le visite mediche (provvedimenti sanitari di confine ampliati, cfr. cap. 1.2.3).

A partire dalla fase III i gruppi di rifugiati passano dalla competenza della Confederazione a quella dei Cantoni. Per i primi mesi sono collocati in un alloggio collettivo cantonale. In questa fase sono assistiti assiduamente (soprattutto mediante misure sanitarie, accudimento dei bambini e promozione delle conoscenze linguistiche), mentre contemporaneamente si prendono provvedimenti per il trasferimento in appartamenti privati (cfr. cap. 1.3). Inoltre in questa fase i coach cantonali iniziano con i primi colloqui (determinazione del punto della situazione) e la raccolta dei dati per il monitoraggio (cfr. cap. 1.3.2).

La fase IV inizia con il trasferimento nei Comuni di domicilio (appartamenti privati) dopo un periodo da uno a 12 mesi (a seconda del piano cantonale e della disponibilità locale di abitazioni) trascorso nell'alloggio cantonale. Si prosegue con il programma speciale d'integrazione e il monitoraggio per la durata prevista (complessivamente due anni).

⁵ Le audizioni per videoconferenza sono effettuate laddove non è possibile un'audizione in loco, p. es. nel caso dei rifugiati che vengono reinsediati direttamente da Damasco.

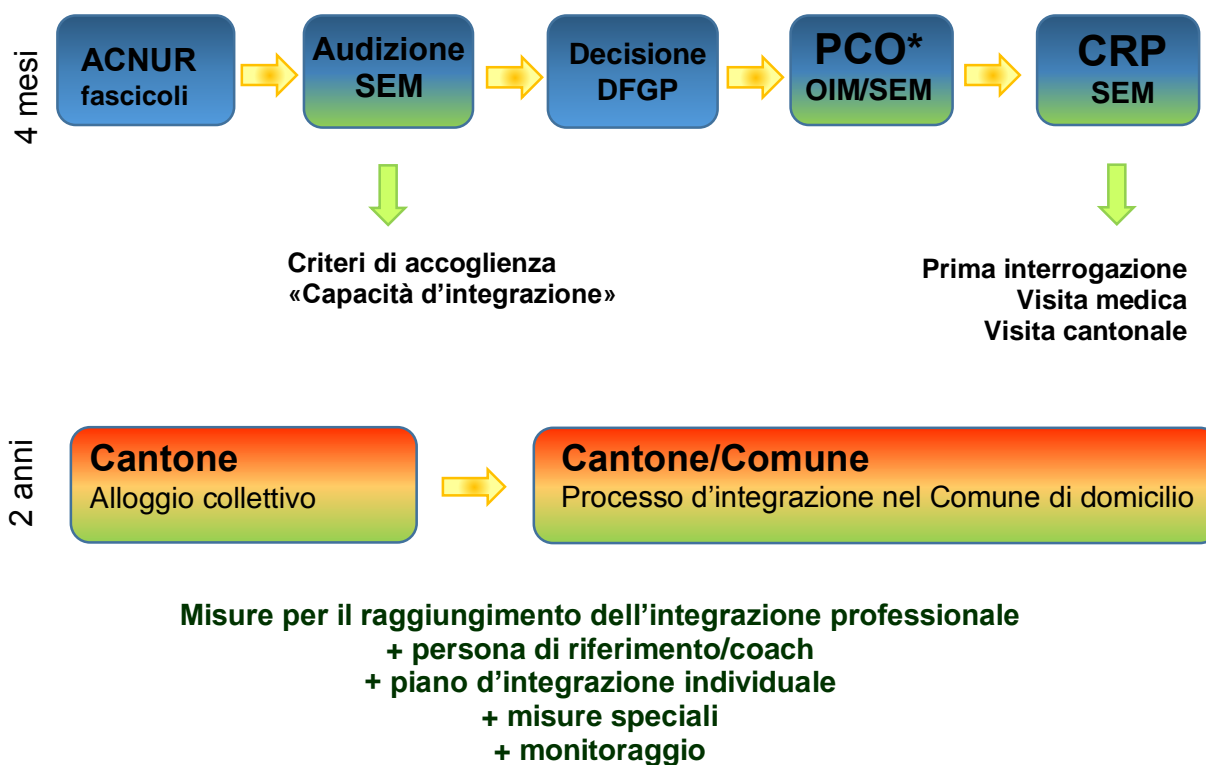


Fig. 1: Rappresentazione delle tappe e delle competenze (blu: SEM Divisione CRP, verde: SEM Divisione Integrazione, arancione: Cantoni e Comuni). *PCO: *Pre-Departure Cultural Orientation* (cfr. cap. 1.2.3).

Collaborazione in seno alla SEM

Il progetto pilota Reinsediamento ha dato modo di rafforzare la collaborazione all'interno della SEM. Soprattutto le Divisioni CRP e Integrazione hanno potuto coordinare strettamente le loro procedure.

- La Divisione Integrazione, ad esempio, è stata coinvolta in modo determinante nelle decisioni relative al «potenziale d'integrazione» nel quadro delle procedure di selezione e accoglienza.
- Grazie alla collaborazione nel processo di selezione e di composizione dei gruppi, è stato possibile preparare meglio i Cantoni interessati ad accogliere i gruppi di rifugiati loro attribuiti.
- La Divisione CRP ha potuto osservare l'attuazione cantonale dei programmi speciali d'integrazione ed è informata del riscontro fornito dai rifugiati, elemento che si può tenere presente nelle audizioni (chiarimento di domande relative alla vita in Svizzera).

1.2.2 Entrata in gruppi

Nel 2014 e nel 2015 sono state condotte in totale tre missioni di selezione in Libano, in occasione delle quali le persone proposte dall'ACNUR per l'accoglienza in Svizzera sono state sentite da una delegazione di collaboratori della SEM e dall'addetta alla migrazione stazionata a Beirut. Alle audizioni si sono presentati tutti i membri delle varie famiglie e sono state sentite tutte le persone maggiori di 14 anni. Questa procedura è stata adottata anche per le audizioni effettuate in videoconferenza con persone che si trovavano in Siria e in Giordania.

La data di entrata in Svizzera è stata per quanto possibile concordata con i Cantoni e i CRP interessati. L'entrata è stata pianificata ed effettuata in collaborazione con l'OIM; sono stati coinvolti anche ulteriori partner come l'ambasciata svizzera, la Croce Rossa e SwissREPAT. L'OIM è responsabile per la prenotazione del volo, il disbrigo delle formalità di partenza presso l'ambasciata svizzera, il trasferimento all'aeroporto, gli accertamenti medici relativi alla capacità di viaggiare e, laddove necessario, l'assistenza medica durante il volo e nell'area di transito. All'arrivo nell'aeroporto svizzero i gruppi di rifugiati sono stati accolti al gate da swissREPAT e dalla SEM. Una delegazione di rappresentanti della SEM accompagnati da interpreti ha dato loro il benvenuto e fornito prime informazioni immediatamente dopo l'arrivo all'aeroporto.

Il 6 marzo 2015 il Consiglio federale ha approvato l'«Azione umanitaria per la Siria» (HUMAK) per l'ammissione di 3 000 persone vittime del conflitto siriano (di cui circa 2 000 nell'ambito del reinsediamento). Pertanto l'entrata dei rifugiati rimanenti del progetto pilota Reinsediamento è stata velocizzata in modo da poter essere conclusa entro la fine del 2015. Questa accelerazione è stata decisa in considerazione dall'obiettivo fissato dal Consiglio federale che prevedeva, sempre nel 2015, l'entrata in Svizzera di altre 300 persone nel quadro del reinsediamento HUMAK.

	Cantone	Dimensioni del gruppo	Entrata in Svizzera
1	Soletta	30 persone	28.11.2013
2	Uri	24 persone	24.04.2014
3	San Gallo	31 persone	19.08.2014
4	Sciaffusa	25 persone	09.09.2014
5	Lucerna	27 persone	23.09.2014
6	San Gallo	31 persone	14.10.2014
7	Ginevra	25 persone	15.01.2015
8	Vallese	23 persone	04.02.2015
9	Soletta	31 persone	26.03.2015
10	Uri	19 persone	15.04.2015
11	Lucerna	33 persone	12.05.2015
12	Basilea Campagna	32 persone	26.05.2015
13	San Gallo	29 persone	23.06.2015
14	Vallese	32 persone	25.06.2015
15	San Gallo	30 persone	02.07.2015
16	Sciaffusa	19 persone	25.08.2015
17	Ginevra	22 persone	15.09.2015
18	Basilea Campagna	17 persone	01.12.2015
19	Ginevra	23 persone	09.12.2015

Tab. 1: Panoramica – entrate scaglionate progetto pilota Reinsediamento 2013–2015.

1.2.3 Misure della SEM per preparare l'integrazione

Nel quadro del progetto pilota Reinsediamento, la SEM ha elaborato nuovi approcci e misure tenendo conto delle particolari esigenze dei rifugiati vulnerabili e di un possibile trasferimento nelle strutture ordinarie. Le misure miravano a fornire ai rifugiati informazioni dettagliate sulle tappe del programma e sulle condizioni del reinsediamento in Svizzera. Questo approccio si è rivelato di fondamentale importanza per rispondere alle aspettative, evitare incertezze e rettificare informazioni e interpretazioni errate. Inoltre, secondo gli esperti, fornire indicazioni in merito ai luoghi, alla durata e al contesto del soggiorno aiuta a stabilizzare le persone traumatizzate in un momento di cambiamento esistenziale.⁶ È quindi fondamentale trasmettere messaggi corretti e univoci coordinandoli tra tutte le istituzioni e gli attori coinvolti. Inoltre le misure adottate avevano lo scopo di sostenere i Cantoni interessati nei preparativi per l'accoglienza.

⁶ Marie Wilson, UNHCR Regional Resettlement Officer, Budapest, Ungheria. SHARE Network Integration Meeting, Oslo (novembre 2014).

Fase	Luogo	Misure supplementari (SEM)
Selezione	Paese di partenza o videoconferenza	Accertamento del potenziale d'integrazione nell'audizione
Fase I	Paese di partenza	Elenchi dettagliati dei rifugiati ai Cantoni Attribuzione ai Cantoni in base al potenziale d'integrazione Pre-Departure Cultural Orientation PCO (2 giorni)
Fase II	CRP	Soggiorno abbreviato nel CRP Informazioni da parte del Cantone nel CRP Visita medica approfondita
Fase III	Alloggio collettivo cantonale (massimo 6 mesi)	Incontro informativo SEM («Giorno dell'integrazione»)
Fase IV	Comune	

Tab. 2: Panoramica: misure di reinsediamento SEM.

Per accertare il «potenziale e la volontà d'integrazione» dei rifugiati – uno dei criteri di accoglienza del Consiglio federale – nelle audizioni sono state tematizzate questioni relative all'integrazione. Per il momento non è stata svolta una valutazione approfondita di questo requisito. Dal punto di vista degli addetti all'audizione, si è rivelato efficace chiarire reciprocamente le aspettative e le idee per quanto concerne l'imminente processo d'integrazione. Le informazioni sul programma d'integrazione e sui diritti e gli obblighi connessi, sugli sbocchi professionali e l'offerta scolastica in Svizzera, nonché sul sistema sanitario e sociale svizzero mirano a permettere ai rifugiati di meglio comprendere gli usi locali, facilitando il successivo processo d'integrazione.

Una volta effettuata la selezione, i rifugiati sono suddivisi in gruppi di circa 20–30 persone e attribuiti a uno degli otto Cantoni pilota. Le informazioni importanti relative a queste persone (salute, professione ecc.) sono state fornite ai Cantoni di accoglienza con quanto più anticipo possibile («Elenchi dettagliati»), in modo che questi potessero adottare per tempo i provvedimenti necessari. Grazie a queste informazioni tempestive è stato possibile assegnare più velocemente le persone traumatizzate a un'istituzione specializzata.

Nell'attribuire i rifugiati ai Cantoni ci si è adoperati laddove possibile affinché i membri di famiglie allargate fossero assegnati allo stesso Cantone o a Cantoni confinanti. Inoltre si è tenuto conto delle particolari esigenze sanitarie dei rifugiati. In tal modo si sono potuti appaiare nel modo più appropriato i gruppi di rifugiati e le strutture di accoglienza, in parte diverse, dei Cantoni pilota.

La *Pre-Departure Cultural Orientation (PCO)*⁷ permette di tematizzare le aspettative dei rifugiati nei riguardi della Svizzera. In particolare sono state discusse le imminenti misure di promozione dell'integrazione professionale in un mercato del lavoro molto più formalizzato e specializzato rispetto a quello di provenienza. Sono state trattate in modo approfondito anche le peculiarità del sistema sanitario e sociale svizzero. Stando ai Cantoni pilota, tale sensibilizzazione facilita notevolmente il lavoro di integrazione (riduce le delusioni connesse alla lunga durata del processo d'integrazione, incentiva la capacità di resistenza e la motivazione).

⁷ La PCO è un workshop d'orientamento della durata di due giorni, che mira a preparare i rifugiati al viaggio imminente, alle condizioni quadro e alla durata del soggiorno negli alloggi collettivi (CRP, alloggi cantonali), alla vita in Svizzera (storia, politica e geografia), nonché a tematiche legate all'integrazione quali il sistema scolastico, il sistema sanitario e quello sociale, il mercato del lavoro, il sistema formativo, i corsi d'integrazione ecc.

Oltre alle già menzionate procedure amministrative (cfr. cap. 1.2.1), durante la fase abbreviata nei CRP i collaboratori della SEM e i responsabili dei Cantoni (inclusi i coach) hanno organizzato per i rifugiati diversi incontri informativi sulle procedure e le tappe imminenti. Inoltre, alcune settimane dopo il trasferimento dei rifugiati nei Cantoni, i collaboratori della SEM hanno tenuto un ulteriore incontro informativo («Giornata dell'integrazione»), in cui è stato presentato dal punto di vista della Confederazione il programma speciale d'integrazione per gruppi di rifugiati e sono stati approfonditi singoli temi legati all'integrazione. Anche in questa occasione è stato espresso un particolare interesse per i temi dell'integrazione nel mercato del lavoro svizzero e del sistema formativo e sono state poste domande relative alla situazione abitativa, ma anche all'evoluzione dello statuto di soggiorno.

Molti rifugiati sono giunti in Svizzera con problemi di salute e avevano bisogno di assistenza medica urgente. Durante la visita medica nel CRP, il personale medico ha prestato particolare attenzione a malattie e lesioni dovute alla guerra e alla fuga, ma anche a malattie croniche. Inoltre, i rifugiati sono stati interrogati in merito alla loro salute psichica per identificare i primi segni di un possibile disturbo post traumatico da stress (DPTS). Gli esiti di questa visita sono stati trasmessi al personale sanitario curante nei Cantoni di accoglienza.

1.3 Il programma speciale d'integrazione per gruppi di rifugiati

I criteri della Confederazione mirano ad accogliere persone particolarmente bisognose di protezione. Inoltre, i rifugiati arrivano direttamente da zone di conflitto e/o Paesi di prima accoglienza con condizioni di vita difficili e non hanno la possibilità – a differenza dei rifugiati che vengono riconosciuti mediante la procedura d'asilo interna – di acclimatarsi in Svizzera durante una fase di transizione.

Per tenere conto delle esigenze specifiche di queste persone, la SEM ha elaborato, insieme agli otto Cantoni pilota, un programma speciale d'integrazione della durata di due anni. Il programma mira, da un lato, a promuovere l'integrazione dei rifugiati reinsediati, e dall'altro lato, a testare modelli che potranno poi essere applicati a lungo termine per l'integrazione di tutti i rifugiati riconosciuti in Svizzera.

Per sviluppare il programma speciale d'integrazione, la SEM ha attinto alle esperienze positive maturate da Stati che attuano già da molti anni il reinsediamento e alle attuali conoscenze in materia di integrazione professionale dei rifugiati, optando per un modello d'integrazione di matrice scandinava⁸ della durata di due anni. Si presuppone che, grazie a queste misure speciali d'integrazione, sia possibile raggiungere una migliore integrazione professionale dei rifugiati.

1.3.1 Obiettivi strategici

Il programma speciale d'integrazione si basa sulle strutture esistenti nei Cantoni (programmi d'integrazione cantonali, PIC).⁹ A seconda dell'offerta cantonale già in essere e delle peculiarità del gruppo di rifugiati (aspetti formativi, professionali e sanitari), si adottano misure ampliate o supplementari a sostegno del processo integrativo dei rifugiati. Si tratta, ad esempio,

⁸ P. es. l'accertamento precoce delle capacità, della motivazione e delle prospettive dei singoli (valutazione del potenziale), l'elaborazione e l'accompagnamento di piani d'integrazione individuali, l'incentivazione costante e orientata alla pratica delle competenze linguistiche, lo sviluppo di un'idoneità di base al lavoro, lo sviluppo di rapporti costanti nell'assistenza (coaching, mentorato), nonché una comunicazione aperta e trasparente e informazioni chiare per i gruppi di rifugiati e per la società che li accoglie.

⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/themen/integration/foerderung/spezifisch/kip.html>

di corsi di lingua o di alfabetizzazione approfonditi o intensivi, di praticantati e corsi per l'inserimento professionale di persone traumatizzate, dell'aumento dei posti negli asili nido, di offerte speciali per i genitori nell'ambito della promozione della prima infanzia o di misure pedagogiche speciali a scuola. Di conseguenza, le misure del programma speciale d'integrazione attuate nei Cantoni per i gruppi di rifugiati si differenziano a seconda della struttura e dell'offerta già esistenti.

Gli obiettivi strategici del programma speciale d'integrazione sono stati fissati il 22 novembre 2013 insieme ai consiglieri di Stato degli otto Cantoni pilota e riguardano i settori seguenti:

Settore	Obiettivi strategici
<p>1. Promuovere ed esigere Le autorità e gli attori promuovono attivamente l'integrazione dei rifugiati. I rifugiati partecipano alla propria integrazione in modo attivo e responsabile.</p>	<p>3–6 mesi dopo l'entrata in Svizzera, tutti i rifugiati dispongono di un piano d'integrazione individuale (PII con obiettivi, misure, aspettative e possibili sanzioni), elaborato e concordato con la persona di riferimento. Il PII viene verificato almeno due volte all'anno e adeguato all'occorrenza.</p>
<p>2. Formazione e lavoro I rifugiati idonei al lavoro sono integrati nel mercato del lavoro primario o almeno secondario o nel sistema di formazione professionale.</p>	<p>Dopo 2 anni, il 60–70 % dei rifugiati idonei al lavoro attua le misure concordate con l'obiettivo di integrarsi nel mercato del lavoro come previsto dal piano. Dopo 2 anni, il 40 % dei rifugiati idonei al lavoro dispone di un'esperienza del mercato del lavoro adeguata agli obiettivi oppure svolge una formazione appropriata.</p>
<p>3. Scuola Tutti i bambini in età scolare sono scolarizzati tenendo conto delle loro competenze e delle loro esigenze.</p>	<p>Tutti i bambini in età scolare sono scolarizzati tenendo conto delle loro competenze e delle loro esigenze. Al più tardi dopo 6 mesi sono iscritti nelle scuole regolari.</p>
<p>4. Prima infanzia (offerta prescolare) I bambini in età prescolare sono preparati in modo ottimale alla scuola dell'obbligo.</p>	<p>Tutti i bambini hanno accesso a misure di promozione (linguistica) della prima infanzia.</p>
<p>5. Lingua Tutti i rifugiati raggiungono competenze linguistiche secondo le loro condizioni (età, capacità di apprendimento ecc.) e gli obiettivi d'integrazione previsti dal PII.</p>	<p>Dopo 2 anni, la metà dei rifugiati in età lavorativa raggiunge almeno il livello A2 per le competenze linguistiche orali (attestazione delle competenze linguistiche secondo fide).</p>
<p>6. Salute Lo stato di salute dei rifugiati migliora.</p>	<p>Il personale sanitario curante certifica per tutti i rifugiati che, dopo un anno, il loro stato di salute si è sviluppato come previsto. La metà dei rifugiati comunica spontaneamente che, dopo un anno, la propria salute è nel complesso migliorata (sondaggi).</p>
<p>7. Integrazione sociale I rifugiati conoscono le condizioni di vita e le regole nel Comune (nel Cantone, in Svizzera). Sono ben accolti dalla popolazione locale.</p>	<p>Dopo un anno i rifugiati si sentono accolti. Conoscono le condizioni di vita e rispettano le regole. A partire da 6 mesi dopo l'arrivo nel Comune non si registrano opposizioni o discriminazioni contro i rifugiati.</p>

Tab. 3: Obiettivi strategici del programma speciale d'integrazione.

Un elemento centrale del programma speciale d'integrazione è l'assistenza fornita ai gruppi di rifugiati da una persona di riferimento (coach). Questa persona assume una funzione di coordinamento tra i rifugiati e le istituzioni svizzere coinvolte (sistema sanitario, scuole, integrazione nel mercato del lavoro, aziende professionali, promozione della prima infanzia, Comuni di domicilio, volontari ecc.). I Cantoni si sincerano che ogni gruppo di rifugiati sia affiancato da un coach che segue il processo d'integrazione e predisponde con ciascun adulto un piano d'integrazione individuale (PII) basato sugli obiettivi strategici del programma speciale d'integrazione. Inoltre, il coach registra in uno strumento di monitoraggio la situazione di partenza individuale nonché gli obiettivi e le misure di promozione dell'integrazione concordati.

1.3.2 Monitoraggio e valutazione

Le esperienze maturate sono registrate e valutate a intervalli regolari al fine di proseguire e istituzionalizzare la prassi di accoglienza svizzera, ma anche in generale per sviluppare buone pratiche per l'integrazione dei rifugiati riconosciuti. A tale scopo la SEM mette a disposizione uno strumento di monitoraggio. In occasione di un primo colloquio tenuto poco dopo l'arrivo, i coach cantonali registrano per ogni persona i cosiddetti «dati di base» (informazioni sanitarie, scolastiche, professionali, linguistiche e sociali). Entro sei mesi dall'arrivo in Svizzera viene concordato un piano d'integrazione individuale (PII). Gli obiettivi e le misure concordate nel PII, nonché i progressi fatti e le sfide incontrate nel processo d'integrazione sono poi registrati durante due anni a intervalli di sei mesi (valutazioni intermedie semestrali dopo 6, 12, 18 e 24 mesi dall'entrata in Svizzera).

I dati del monitoraggio non permettono di risalire direttamente ai motivi per cui sono state adottate determinate misure e al loro effetto nel singolo caso. In regolari workshop, che vedono la partecipazione dei coach, dei referenti cantonali e di esperti esterni, sono pertanto discussi i risultati delle valutazioni intermedie e i quesiti che ne derivano. Ad esempio, nel primo workshop cantonale tenutosi nel marzo del 2015, a causa della grande necessità emersa nei Cantoni pilota è stato trattato in modo approfondito il tema «Salute e trauma», coinvolgendo anche personale medico specializzato. Il secondo workshop cantonale del marzo del 2016 è stato dedicato al tema «Formazione e lavoro», il terzo del novembre 2016 si è occupato dell'integrazione dei bambini e dei giovani («Scuola e prima infanzia»). Nel workshop cantonale della primavera 2017 si analizzerà invece il tema «Integrazione sociale».

I workshop hanno lo scopo di permettere agli attori coinvolti di scambiare le loro esperienze e di ottimizzare e sviluppare costantemente il programma. Le discussioni relative alle valutazioni intermedie hanno mostrato che, a fronte della composizione eterogenea dei gruppi e delle diverse condizioni quadro nei Cantoni, non è possibile effettuare un confronto diretto tra i Cantoni. Al termine del progetto pilota è prevista una valutazione complessiva.

2 Attuazione a livello cantonale

2.1 Il Coach come anello di congiunzione

Collocare i coach nelle istituzioni incaricate di alloggiare e assistere i rifugiati o comunque nelle vicinanze di queste istituzioni ha permesso di sviluppare forme di stretta collaborazione all'interno delle strutture cantonali. Le conoscenze acquisite dai coach seguendo i gruppi di rifugiati sono confluite costantemente nel processo di strutturazione dei programmi cantonali. Inoltre, nel passaggio dalla fase III (alloggio collettivo cantonale) alla fase IV (Comuni), i coach hanno potuto osservare direttamente le attività e le strutture dei Comuni di domicilio, fornendo importanti impulsi alle autorità cantonali per la collaborazione con i Comuni.

Secondo i Cantoni pilota, ad esempio, lo scambio regolare di informazioni e la collaborazione all'interno delle strutture nonché tra i Cantoni e la SEM hanno permesso di riflettere sui programmi cantonali e sulle strutture già esistenti, nonché di identificare tempestivamente temi importanti, agevolando il coordinamento. Per quanto riguarda la collaborazione con i rifugiati, la frequente presenza dei coach nell'alloggio collettivo all'inizio del programma è stata considerata un vantaggio. Così è stato infatti possibile trattare in modo diretto e rapido le esigenze e i problemi dei rifugiati. La funzione mediatrice dei coach durante il programma ha aiutato i rifugiati a capire meglio gli usi locali e a confrontarsi con il sistema integrativo svizzero. Inoltre ha agevolato l'interazione dei rifugiati con il sistema scolastico, sanitario e formativo. Per contro, il ruolo molteplice dei coach ha comportato in parte anche sfide in termini di delimitazione personale o professionale, nonché di coordinamento delle competenze all'interno delle strutture assistenziali.

I Cantoni hanno considerato questo nuovo modello di coaching in fase di sperimentazione come una grande opportunità. Sono emerse numerose possibilità di scambio all'interno delle Amministrazioni e tra i Cantoni pilota sia sul piano amministrativo e strategico (Amministrazione cantonale) sia sul piano operativo (rete intercantonale dei coach). Ciò è stato percepito come un grande arricchimento e ha permesso già in una fase precoce di ottimizzare i processi in seno alle strutture esistenti.

I coach cantonali vantano competenze ed esperienze in parte molto diverse. In generale sono state però reputate centrali le seguenti caratteristiche:

- esperienza nel settore dell'asilo e dei rifugiati a livello cantonale;
- conoscenza del sistema integrativo cantonale e dei relativi processi;
- esperienza nella gestione di casi, capacità di effettuare colloqui e di mediare;
- età ed esperienza (resistenza);
- conoscenza del background culturale dei rifugiati (Medio Oriente);
- elevate competenze sociali;
- competenza ed esperienza nel settore interculturale;
- possibilmente conoscenze della lingua araba;
- impiego almeno al 60–80 per cento.

Nei Cantoni vengono adottati diversi modelli di coaching, che i rappresentanti dei Cantoni coinvolti hanno suddiviso a grandi linee in due gruppi, descrivendoli come segue:

1. modello «aiuto sociale»: inserimento del coach nelle strutture esistenti. Il coach assume anche la funzione (più ampia) di operatore dei servizi sociali;
2. modello «satellite»: gestione dei casi e aiuto sociale sono separati dal punto di vista amministrativo e/o operativo. In questo caso il coach svolge soprattutto un ruolo di assistenza e di coordinamento.

2.2 Approcci e programmi cantonali

Nel rispetto degli obiettivi strategici e sulla base dei programmi d'integrazione cantonali (PIC), gli otto Cantoni pilota elaborano per i gruppi di rifugiati otto programmi speciali d'integrazione individuali in linea con le usanze cantonali. Questa molteplicità di programmi e di approcci è uno dei punti di forza del progetto pilota e permetterà alla SEM, nell'ambito della valutazione finale, di analizzare opportunità e sfide dei programmi cantonali, identificando così buone pratiche per l'integrazione di tutti i rifugiati riconosciuti in Svizzera.

A causa dell'arrivo scaglionato dei 19 gruppi di rifugiati tra novembre 2013 e dicembre 2015 e della durata biennale dei programmi speciali d'integrazione cantonali, la valutazione finale del progetto pilota comincerà all'inizio del 2017. I risultati saranno presumibilmente disponibili alla fine del 2018.

3 Risultati intermedi del monitoraggio (stato: 31 maggio 2016)

I risultati presentati di seguito si basano sulla terza valutazione intermedia dei dati raccolti dai coach degli otto Cantoni pilota fino al 31 maggio 2016¹⁰, data alla quale era giunto in Svizzera l'intero contingente di 503 persone (escluse le nascite avvenute nel nostro Paese).

La valutazione intermedia illustra le caratteristiche demografiche dei rifugiati accolti e, per quanto possibile, il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici del programma. La configurazione e gli effetti delle misure di promozione dell'integrazione concordate e attuate nell'ambito del progetto pilota saranno oggetto della valutazione finale e pertanto non sono trattati nel presente documento.

3.1 Concetti e oggetto della valutazione intermedia

La presente valutazione intermedia si basa sui dati quantitativi raccolti a cadenza semestrale dai coach cantonali nell'ambito del monitoraggio del progetto. Questi dati sono stati rielaborati dalla SEM e trasmessi per valutazione alla società di consulenza «KEK-Beratung». La SEM ha poi formulato le presenti considerazioni sulla base del riscontro della KEK-Beratung.

Il programma speciale d'integrazione è diviso in otto¹¹ settori di promozione, che sono vincolanti (✓) per i gruppi di persone sottoelencati. Per ogni settore sono stati concordati degli obiettivi strategici e delineati possibili obiettivi da raggiungere. La SEM ha aggiunto il settore «Abitare», che serve esclusivamente al monitoraggio e non fa parte degli obiettivi strategici definiti nel piano d'integrazione individuale.

Settori di promozione Gruppi di persone	Dati di base	B1-1: Promuovere ed esigere	B1-2: Formazione e lavoro	B1-3: Scuola	B1-4: Prima infanzia	B1-5: Lingua	B1-6: Salute	B1-7: Integrazione sociale	B1-8: Abitare
Bambini in età prescolare	✓				✓		✓		✓
Bambini in età della scuola dell'infanzia e dell'obbligo	✓			✓			✓		✓
Giovani e adulti	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Anziani	✓	✓				✓	✓	✓	✓

Tab. 4: Settori di promozione a seconda dei gruppi di persone.

¹⁰ I dati del monitoraggio sono valutati due volte all'anno, a giugno e a dicembre/gennaio.

¹¹ Il 22 novembre 2013, d'intesa con i consiglieri di Stato dei Cantoni pilota, sono stati definiti in modo vincolante soltanto i settori di promozione 1–7. L'ottavo settore («Abitare»), per il quale non sono stati formulati degli obiettivi, è stato inserito a parte nel monitoraggio.

3.2 Dati di base: valori al momento dell'entrata in Svizzera

Nel quadro del progetto pilota, a fine 2015 erano entrate a scaglioni in Svizzera 503 persone, suddivise in 19 gruppi di rifugiati («coorti») attribuiti agli otto Cantoni pilota. La tabella seguente riporta la data d'entrata, il Cantone pilota d'attribuzione, le dimensioni e la composizione del gruppo, l'età media all'arrivo e il sesso per coorte.

Anno	Coorte	Cantone	Entrata	N. R-R	Età Ø entrata	Percentuali	
						f	m
2013	C1	Soletta	28.11.2013	30	23.1	53%	47%
	C2	Uri	24.04.2014	24	28.2	54%	46%
	C3	San Gallo	19.08.2014	33	18.3	52%	48%
2014	C4	Sciaffusa	09.09.2014	25	22.3	56%	44%
	C5	Lucerna	23.09.2014	28	20.8	61%	39%
	C6	San Gallo	14.10.2014	32	21.5	41%	59%
2015	C7	Ginevra	15.01.2015	25	26.0	52%	48%
	C8	Vallese	04.02.2015	24	21.5	50%	50%
	C9	Soletta	26.03.2015	31	23.9	42%	58%
	C10	Uri	15.04.2015	20	39.5	79%	21%
	C11	Lucerna	12.05.2015	33	22.9	33%	67%
	C12	Basilea-Campagna	26.05.2015	33	21.3	55%	45%
	C13	San Gallo	23.06.2015	29	19.5	41%	59%
	C14	Vallese	25.06.2015	32	24.3	50%	50%
	C15	San Gallo	02.07.2015	31	22.3	48%	52%
C16	Sciaffusa	25.08.2015	19	23.9	37%	63%	
C17	Ginevra	15.09.2015	22	20.5	41%	59%	
C18	Basilea-Campagna	01.12.2015	17	23.6	41%	59%	
C19	Ginevra	09.12.2015	23	26.3	48%	52%	
Totale				511*	23.7	49%	51%

I valori per val-int 2 / val-int 3 sono identici:

N. coorti / rifugiati reinsediati (R-R) per cantone:

→ 4 coorti: SG, 125 pers.
 → 3 coorti: GE, 70 pers.
 → 2 coorti: LU, SO 61 pers.
 VS, 56 pers.
 BL, 50 pers.
 SH, UR 44 pers.

Dimensioni coorte (C1-C19: Ø 27 pers.)

17 persone (C18; BL)
 33 persone (C3,11,12; SG, LU, BL)

Composizioni delle coorti, p.es.

→ Età Ø all'entrata (C1-C19: Ø 23.3 anni):

18.3 anni (C3; SG)
 39.5 anni (C10; UR)

→ Percentuali f – m (C1-C19: Ø 49% - 51%):

33% - 67% (C11; LU)
 79% - 21% (C10; UR)

Legenda:

Massimo (rosso) Minimo (verde)

*incl. 8 nascite in Svizzera

Fig. 2: Caratteristiche demografiche dei rifugiati accolti, suddivisi per coorti.

3.2.1 Sesso ed età

Il 48,7 % dei rifugiati giunti nell'ambito del progetto pilota erano donne e ragazze, in ottemperanza ai requisiti fissati dal DFPG/DFAE (min. 40–60 % donne e ragazze). Il grafico seguente mostra inoltre che più della metà dei rifugiati accolti aveva massimo 25 anni (età media all'entrata: 23,3 anni). Tra le persone in età lavorativa (16–59 anni), la maggioranza rientra nella fascia d'età dei 26–35 anni.

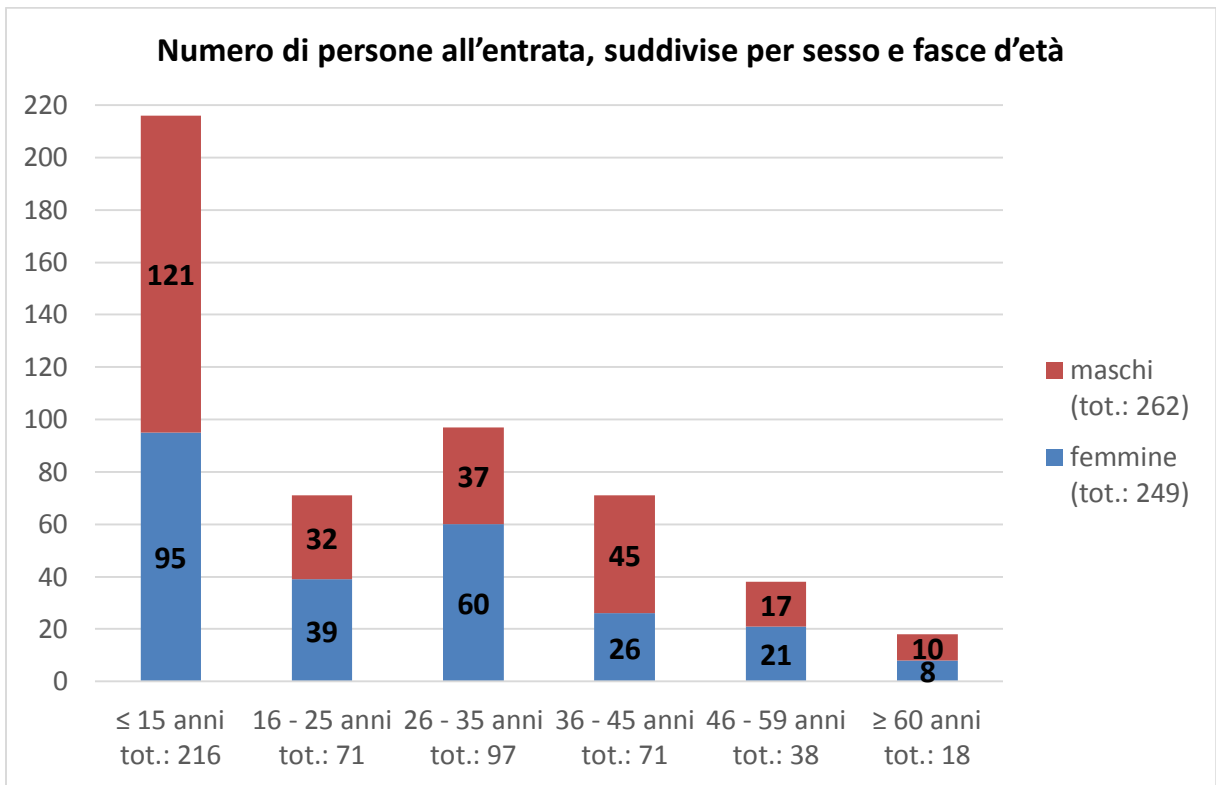


Fig. 3: Età dei rifugiati accolti, suddivisi per sesso.

3.2.2 Struttura familiare

La maggioranza dei rifugiati reinsediati è arrivata in Svizzera con il proprio nucleo familiare e, in parte, con membri della famiglia allargata e vive in economie domestiche con più di quattro persone.

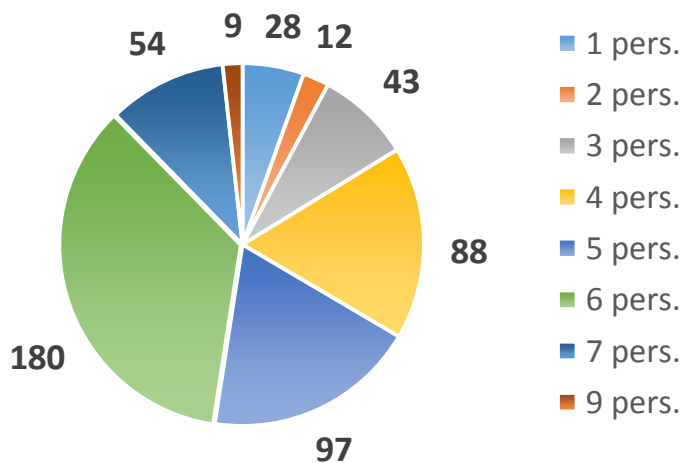


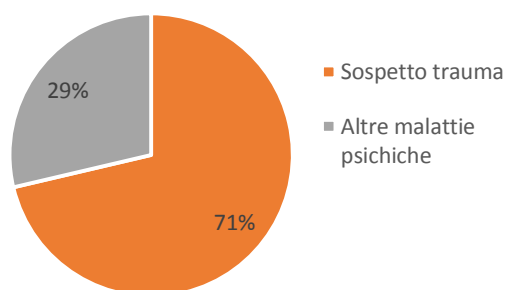
Fig. 4: Struttura familiare: numero di persone per dimensioni dell'economia domestica.

3.2.3 Stato di salute all'entrata

I coach e gli specialisti hanno valutato lo stato di salute dei rifugiati al momento dell'entrata in Svizzera «da buono a ottimo» nel 59 % dei casi e «insoddisfacente» nel 41 % dei casi. Le differenze tra le fasce d'età erano rilevanti: per le persone oltre i 60 anni lo stato di salute era insoddisfacente nel 76 % dei casi, contro il 24 % dei casi nella fascia 0–15 anni. Il quadro per le persone in età lavorativa (16–59 anni) era più variegato: 47 % «da buono a ottimo» e 53 % «insoddisfacente».

I diagrammi seguenti mostrano il tipo di problemi di salute riscontrati al momento dell'entrata nelle persone con stato di salute insoddisfacente (41 %), calcolato rispetto al totale dei problemi psichici (143) e delle malattie e lesioni fisiche (193). Occorre tener presente che una persona può essere stata affetta da più problemi fisici e/o psichici.

Disturbi psichici



Malattie e lesioni fisiche

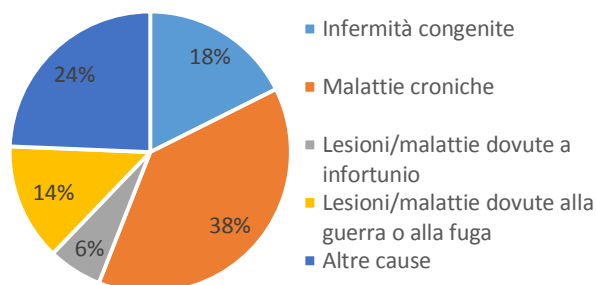


Fig. 5 e 6: Distribuzione percentuale dei tipi di disturbi psichici e fisici rispetto al totale riscontrato al momento dell'entrata in Svizzera.

Nei gruppi entrati a partire da circa metà 2015, la quota di persone con problemi di salute è maggiore rispetto alle coorti giunte prima nel nostro Paese.

3.2.4 Istruzione ed esperienza lavorativa al momento dell'entrata

La percentuale di rifugiati reinsediati che ha completato la scuola dell'obbligo è alta rispetto al tasso di quanti hanno portato a termine un'istruzione superiore non obbligatoria. È tuttavia opportuno tenere presente che la maggioranza delle persone ha lasciato gli studi al termine della scuola elementare (massimo 6 anni). In base ai dati del monitoraggio si può essenzialmente dare per acquisito che le persone in questione abbiano familiarità con l'istruzione.

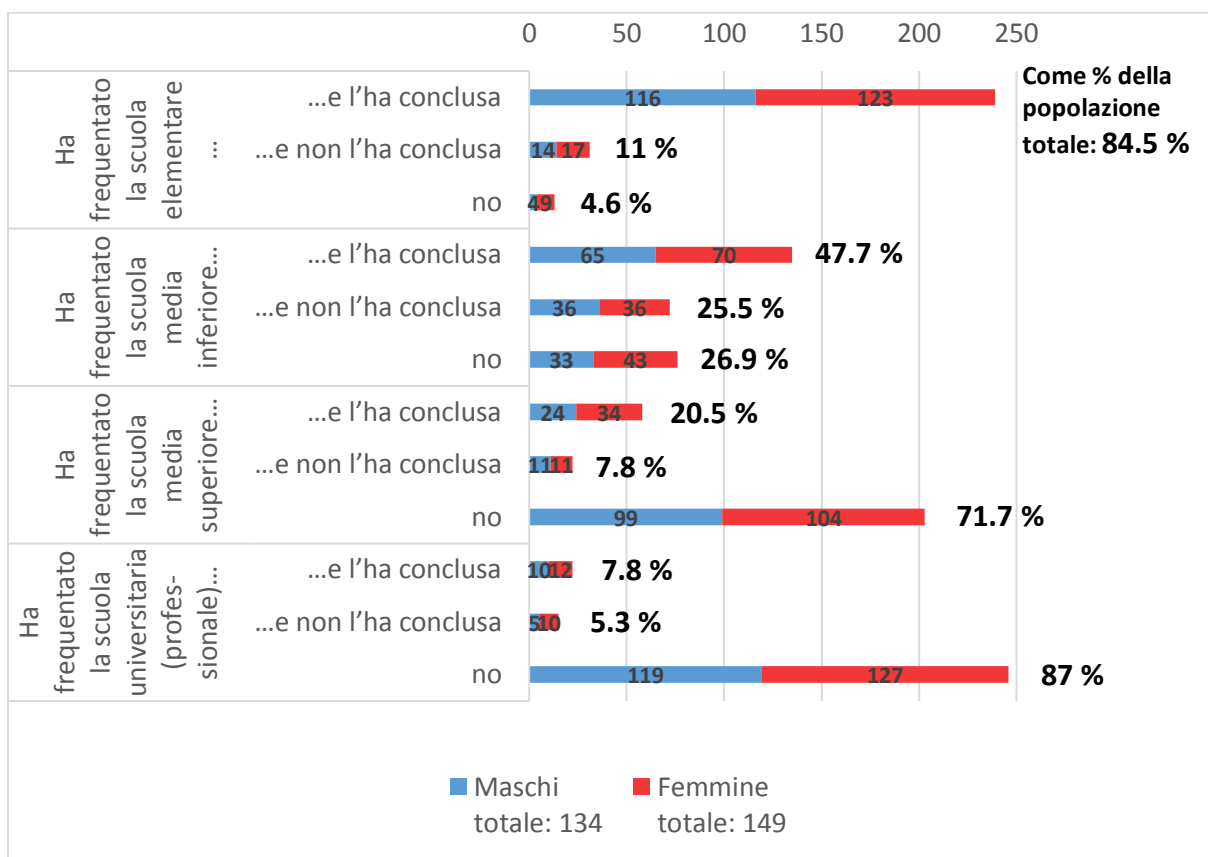


Fig. 7: Livelli di istruzione: studi conclusi – non conclusi – non frequentati.

Al momento dell'entrata in Svizzera, la maggior parte degli uomini aveva oltre 11 anni di esperienza nel mercato del lavoro e nella pratica professionale; decisamente inferiore era invece la quota delle donne (tab. 5).

Numero di persone ≥ 16 anni		con pratica professionale	in %	anni di pratica professionale / esperienza nel mercato del lavoro									
				1–5 anni	6–10 anni	11–15 anni	16–25 anni	> 25 anni					
Uomini	134	117	87 %	19	16 %	16	14 %	25	21 %	34	29 %	23	20 %
Donne	149	66	44 %	36	55 %	16	24 %	5	8 %	7	11 %	2	3 %
Totale	283	183	65 %	55	30 %	32	17 %	30	16 %	41	22 %	25	14 %

Tab. 5: Numero di persone con esperienza nel mercato del lavoro e durata della pratica professionale (al momento dell'entrata in Svizzera).

I lavori più frequenti rientravano nei settori edilizia, commercio e vendita, lavorazione di tessuti e pellami, pulizia e igiene. Va tuttavia tenuto presente che spesso è difficile catalogare secondo la nomenclatura svizzera le professioni esercitate nei Paesi di provenienza.

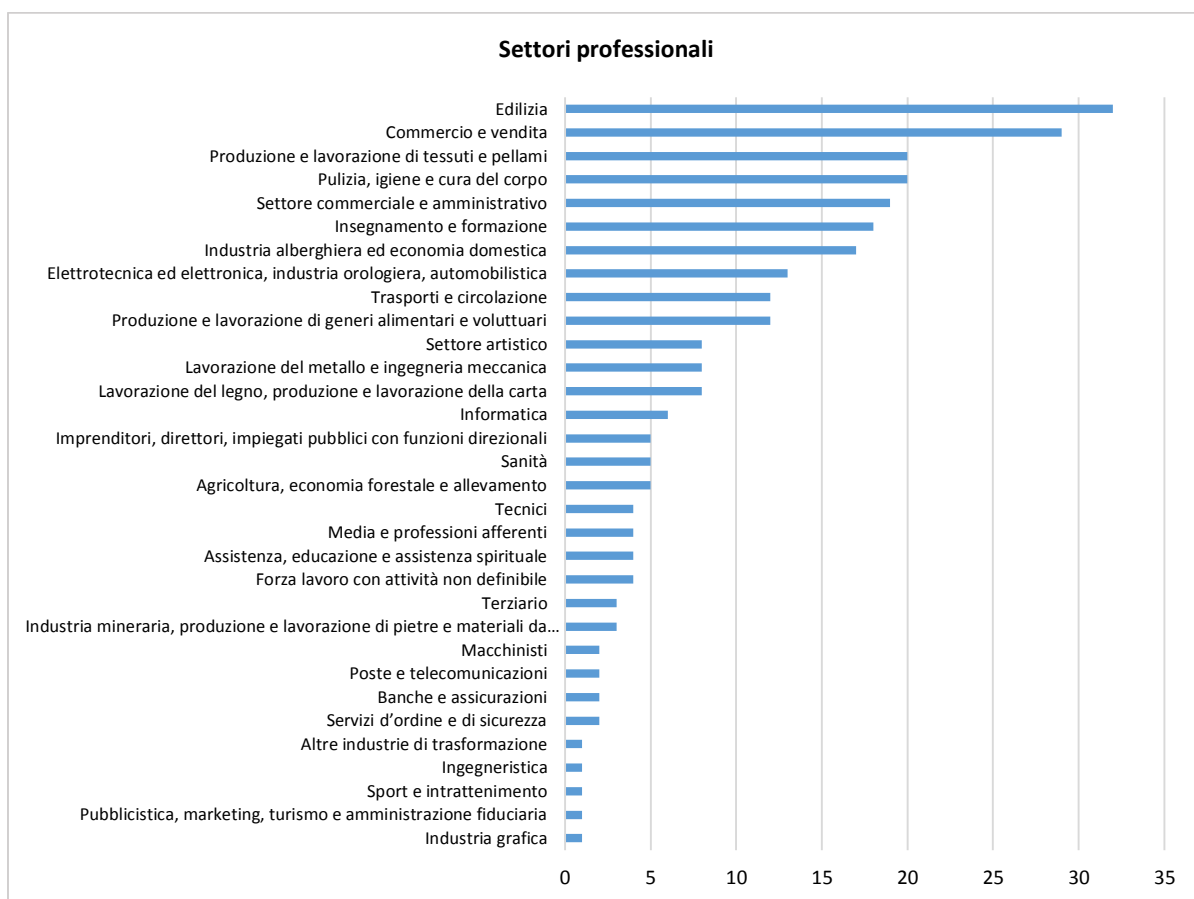


Fig. 8: Esperienza nel mercato del lavoro per settori professionali (numero di persone per settore).

3.2.5 Grado di alfabetizzazione e conoscenze linguistiche

Al momento dell'entrata in Svizzera, il 90,6 % di tutti i rifugiati in età lavorativa (16–59 anni) era alfabetizzato nella propria madrelingua (arabo, lingue curde) e il 67 % conosceva anche l'alfabeto latino. Il 24 % aveva conoscenze almeno basilari dell'inglese e l'1,5 % del francese.

3.3 Raggiungimento degli obiettivi per settore di promozione

Poiché sono giunti in Svizzera in maniera scaglionata, i 19 gruppi di rifugiati («coorti») si trovano in fasi di valutazione diverse del programma speciale d'integrazione biennale. Alla data di riferimento del 31 maggio 2016 tutte le coorti si trovavano da almeno sei mesi in Svizzera e avevano concluso la prima valutazione intermedia. Le coorti 1–12 erano in Svizzera già da un anno e avevano pertanto superato anche la seconda valutazione intermedia. Le coorti 1–6 si trovavano in Svizzera da un anno e mezzo (terza valutazione intermedia) e soltanto le coorti 1 e 2 avevano concluso il programma speciale d'integrazione biennale per gruppi di rifugiati (quarta valutazione intermedia e valutazione conclusiva). Pertanto, non è ancora possibile valutare il raggiungimento degli obiettivi per i settori di promozione e le considerazioni seguenti si basano sui dati del monitoraggio. Per l'interpretazione dei dati mancano inoltre ancora elementi qualitativi di cui si terrà conto nella valutazione finale.

3.3.1 Settore di promozione 1: «Promuovere ed esigere»

L'obiettivo strategico prefissato per il settore di promozione 1 è il seguente:

«3–6 mesi dopo l'entrata in Svizzera, tutti i rifugiati dispongono di un piano d'integrazione individuale (PII con obiettivi, misure, aspettative e possibili sanzioni), elaborato e concordato con la persona di riferimento. Il PII viene verificato almeno due volte all'anno e adeguato all'occorrenza.»

Come indicato al capitolo 3.1, il settore di promozione 1 ha carattere vincolante per 293 persone, di cui 155 donne e 138 uomini.

A sei mesi dall'entrata in Svizzera 257 persone (88 %) disponevano di un piano d'integrazione individuale (PII). L'obiettivo strategico prefissato è stato pertanto raggiunto nella stragrande maggioranza dei casi. Spesso l'obiettivo non è stato raggiunto a causa dell'età delle persone («troppo anziano/a»); tuttavia, alcuni Cantoni non si sono resi conto che anche per le persone oltre i 60 anni d'età si sarebbero dovuti definire dei piani di integrazione individuali con misure nei settori «Salute», «Lingua» o «Integrazione sociale». Sei mesi dopo l'entrata, singoli individui in età lavorativa non disponevano di un piano d'integrazione individuale a causa di «motivi familiari» (accudimento di bambini piccoli o di anziani) o di disturbi psichici/di salute particolarmente gravi, mentre alcuni giovani adulti stavano ancora partecipando a una formazione di gruppo e i loro piani d'integrazione individuali sono stati concordati soltanto dopo il trasferimento nel Comune di domicilio.

3.3.2 Settore di promozione 2: «Formazione e lavoro»

Gli obiettivi strategici prefissati per il settore di promozione 2 sono i seguenti:

- a) «Dopo 2 anni, il 60–70 % dei rifugiati idonei al lavoro attua le misure concordate con l'obiettivo di integrarsi nel mercato del lavoro come previsto dal piano.»
- b) «Dopo 2 anni, il 40 % dei rifugiati idonei al lavoro dispone di un'esperienza del mercato del lavoro adeguata agli obiettivi oppure svolge una formazione appropriata.»

Come indicato al capitolo 3.1, il settore di promozione 2 ha carattere vincolante per 267 persone, di cui 141 donne e 126 uomini.

Rispetto al totale degli interessati (267 persone), fino alla data di riferimento del 31 maggio 2016 erano stati concordati pochissimi obiettivi formativi (13,1 % degli interessati) e soltanto pochi obiettivi professionali (28,5 % degli interessati). La fase più attiva è stata il periodo della terza valutazione intermedia (13–18 mesi dall'entrata in Svizzera): in questa fase è stato

concordato un obiettivo formativo e/o professionale con il 37 % delle donne e il 61 % degli uomini. Le attività e i metodi scelti al riguardo nelle singole coorti sono molto diversi. Lo schema seguente riporta gli obiettivi formativi e professionali nelle valutazioni intermedie 1–4 (6–24 mesi dopo l'entrata in Svizzera).

Formazione e lavoro Obiettivi	Valutazione intermedia 1 (C1–19)						Valutazione intermedia 2 (C1–12)					
	Totale	269	Donne	144	Uomini	125	Totale	181	Donne	99	Uomini	82
Soltanto obiettivi formativi	6	2 %	1	1 %	5	4 %	16	9 %	11	11 %	5	6 %
Soltanto obiettivi professionali	47	17 %	16	11 %	31	25 %	51	28 %	19	19 %	32	39 %
Obiettivi formativi e professionali	7	3 %	1	1 %	6	5 %	7	4 %	1	1 %	6	7 %
Nessun obiettivo	209	78 %	126	88 %	83	66 %	107	59 %	68	69 %	39	48 %
Formazione e lavoro Obiettivi	Valutazione intermedia 3 (C1–6)						Valutazione intermedia 4 (C1–2)					
	Totale	89	Donne	48	Uomini	41	Totale	29	Donne	15	Uomini	14
Soltanto obiettivi formativi	10	11 %	5	10 %	5	12 %	1	3 %	1	7 %	0	0 %
Soltanto obiettivi professionali	31	35 %	12	25 %	19	46 %	10	34 %	2	13 %	8	57 %
Obiettivi formativi e professionali	2	2 %	1	2 %	1	2 %	1	3 %	1	7 %	0	0 %
Nessun obiettivo	46	52 %	30	63 %	16	39 %	17	59 %	11	73 %	6	43 %

Fig. 9: Obiettivi formativi e professionali concordati nelle valutazioni intermedie 1–4.

Legenda: valutazione intermedia 1 = 6 mesi dopo l'entrata in Svizzera; valutazione intermedia 2 = 12 mesi dopo l'entrata in Svizzera; valutazione intermedia 3 = 18 mesi dopo l'entrata in Svizzera; valutazione intermedia 4 = 24 mesi dopo l'entrata in Svizzera; C1–19 = coorti 1–19.

Fino al 31 maggio 2016, con 35 persone (13,1 % del totale nella fascia d'età 16–59 anni) sono stati concordati uno o più obiettivi formativi in uno o più periodi di valutazione.

Fino al 31 maggio 2016, con 76 persone (28,5 % del totale nella fascia d'età 16–59 anni) sono stati concordati uno o più obiettivi professionali in uno o più periodi di valutazione.

Lo schema seguente riporta il numero di misure formative concordate, interrotte e concluse come emerso dalle valutazioni intermedie 1–4:

Misure formative	Valutazione intermedia 1 (C1-19)		Valutazione intermedia 2 (C1-12)		Valutazione intermedia 3 (C1-6)		Valutazione intermedia 4 (C1+2)	
	N.	Tipo	N.	Tipo	N.	Tipo	N.	Tipo
Concordate	1	OFT	5	OFT OFT OFT OFT Scuola media	1	OFT	2	OFT OFT
Interrotte	0		1	OFT	0		0	
Concluse	1	OFT	0		0		0	

Fig. 10: Misure formative nelle valutazioni intermedie 1-4.

Legenda: OFT = offerte di formazione transitoria; valutazione intermedia 1 = 6 mesi dopo l'entrata in Svizzera; valutazione intermedia 2 = 12 mesi dopo l'entrata in Svizzera; valutazione intermedia 3 = 18 mesi dopo l'entrata in Svizzera; valutazione intermedia 4 = 24 mesi dopo l'entrata in Svizzera; C1-19 = coorti 1-19.

Delle 35 persone con uno o più obiettivi formativi, 7 hanno iniziato una misura formativa; di queste, una si è già conclusa «con successo» e un'altra è stata interrotta.

Tutti i soggetti rientrano nella fascia d'età 2 (16-25 anni).

Le coorti 1-19 comprendono 63 persone nella fascia d'età 16-25 anni (23,6 % di tutti i soggetti tra 16 e 59 anni): 57 hanno portato a termine la scuola elementare (90,5 %), 33 la scuola media inferiore (52,4 %) e 14 la scuola media superiore (22,2 %).

Lo schema seguente riporta il numero di misure professionali concordate, interrotte e concluse come emerso dalle valutazioni intermedie 1-4:

Misure professionali	Valutazione intermedia 1 (C1-19)		Valutazione intermedia 2 (C1-12)		Valutazione intermedia 3 (C1-6)		Valutazione intermedia 4 (C1+2)	
	N.	Tipo	N.	Tipo	N.	Tipo	N.	Tipo
Concordate	1	A	3	B	2	A	2	A
	6	B					2	D
			2	C	2	B	2	D
	2	C			3	C		
	6	D	6	D			2	E
		3	E	4	D			
		4	E					
	2	E						
Interrotte	1	C	2	D	2	C	1	A
							1	E
Concluse	1	A	1	B	1	A	1	D
	5	B	1	D	1	B	2	E
			2	E	1	C		
				3	D			
	1	D						

Fig. 11: Misure professionali nelle valutazioni intermedie 1-4.

Legenda:

- A = Impiego nel mercato del lavoro primario con possibilità di qualificazione
- B = Impiego nel mercato del lavoro primario senza possibilità di qualificazione
- C = Impiego nel mercato del lavoro secondario con possibilità di qualificazione
- D = Impiego nel mercato del lavoro secondario senza possibilità di qualificazione
- E = Misura di qualificazione professionale o specialistica / formazione / corso

Delle 76 persone con obiettivi professionali, 26 hanno iniziato una o più misure professionali (per un totale di 54 misure); di queste, 20 si sono già concluse «con successo» e 7 sono state interrotte.

Il 20 % delle persone con obiettivi formativi concordati e il 34,2 % delle persone con obiettivi professionali concordati stanno portando a termine una misura corrispondente. Rispetto al totale di 267 persone, la quota di soggetti che aderiscono a una misura rappresenta soltanto il 2,6 % (misure formative) ovvero il 9,7 % (misure professionali).

Il raggiungimento degli obiettivi strategici prefissati nel settore di promozione 2 «Formazione e lavoro» non può ancora essere valutato; alla data di riferimento del 31 maggio 2016 soltanto le coorti 1 e 2 avevano raggiunto la valutazione intermedia 4 e quindi portato a termine il programma speciale d'integrazione biennale per gruppi di rifugiati. Alla luce dello stato attuale del progetto si può tuttavia presupporre che gli obiettivi non saranno raggiunti.

I coach hanno spesso riferito che le misure nel settore «Formazione e lavoro» trovano poco riscontro per l'assenza di misure occupazionali e di integrazione lavorativa a bassa soglia. Per questo motivo nella maggior parte dei casi ci si è incentrati innanzitutto sull'apprendimento della lingua parlata nel Cantone di attribuzione. Si delinea quindi un chiaro bisogno di ampliare le offerte a bassa soglia per l'integrazione lavorativa e le possibilità di apprendimento pratico della lingua (p.es. tramite un'occupazione o il volontariato).

3.3.3 Settore di promozione 3: «Scuola»

L'obiettivo strategico prefissato per il settore di promozione 3 è il seguente:

«Al più tardi dopo sei mesi, tutti i bambini in età scolare sono scolarizzati tenendo conto delle loro competenze e delle loro esigenze.»

Come indicato al capitolo 3.1, il settore di promozione 3 ha carattere vincolante per 170 bambini e giovani tra i 5 e i 15 anni, di cui 74 femmine e 96 maschi. Il 41,5 % di questi bambini e giovani non ha frequentato la scuola nel Paese di origine, il 45 % ha parzialmente frequentato per 1–6 anni la scuola elementare, e il 13,5 % ha portato a termine il ciclo di studi elementare.

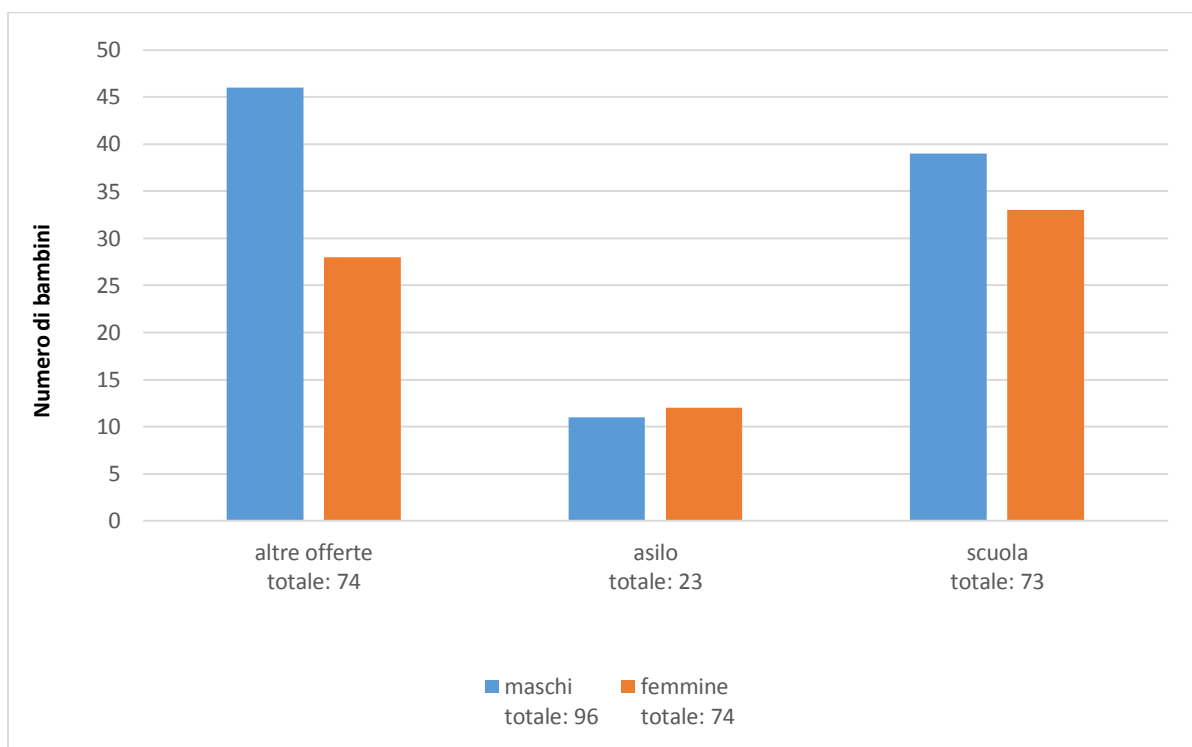


Fig. 12: Inserimento scolastico nell' «offerta ordinaria» (scuole regolari/asili) o in un' «altra offerta». Numero di bambini/giovani scolarizzati suddiviso per offerte e sesso.

Tutti i minori in età scolare sono stati inseriti a scuola entro il termine di sei mesi dall'entrata in Svizzera. L'obiettivo strategico del settore di promozione 3 «Scuola» è quindi stato raggiunto. L' «offerta ordinaria» del sistema formativo è integrata dalle «altre offerte» (classi per richiedenti l'asilo oppure offerte simili secondo il programma d'insegnamento cantonale o un programma d'insegnamento specifico), che rappresentano il 43,5 % di tutte le scolarizzazioni, seppure con differenze importanti tra i Cantoni. Inoltre, in alcuni Cantoni la fine della valutazione intermedia 1 (6 mesi dopo l'entrata in Svizzera), a cui si riferisce questo obiettivo, è coincisa all'incirca con il trasferimento nei Comuni di domicilio e molti bambini sono stati inseriti poco dopo nelle scuole regolari.

La collaborazione con la scuola è stata valutata piuttosto positivamente da parte sia dei coach che dei genitori.

3.3.4 Settore di promozione 4: «Prima infanzia»

L'obiettivo strategico prefissato per il settore di promozione 4 è il seguente:

«Tutti i bambini hanno accesso a misure di promozione della prima infanzia»

Come indicato al capitolo 3.1, il settore di promozione 4 ha carattere vincolante per 69 bambini in età prescolare (0–4 anni), di cui 33 femmine e 36 maschi. L'obiettivo strategico prefissato non ha un limite temporale specifico, pertanto si esamina l'accesso alle misure di promozione della prima infanzia in tutte le quattro fasi del progetto. Va tenuto presente che ad ogni fase di valutazione il numero di bambini nei rispettivi campioni diminuisce (cfr. in merito le osservazioni introduttive al cap. 3.3). Tutti i 69 bambini in età prescolare hanno concluso la valutazione intermedia 1 (6 mesi dall'entrata in Svizzera), mentre vi erano 49 bambini in età prescolare nella valutazione intermedia 2 (12 mesi dall'entrata in Svizzera), 21 nella valutazione intermedia 3 (18 mesi dall'entrata in Svizzera) e soltanto 6 nella valutazione intermedia 4 (24 mesi dall'entrata in Svizzera).

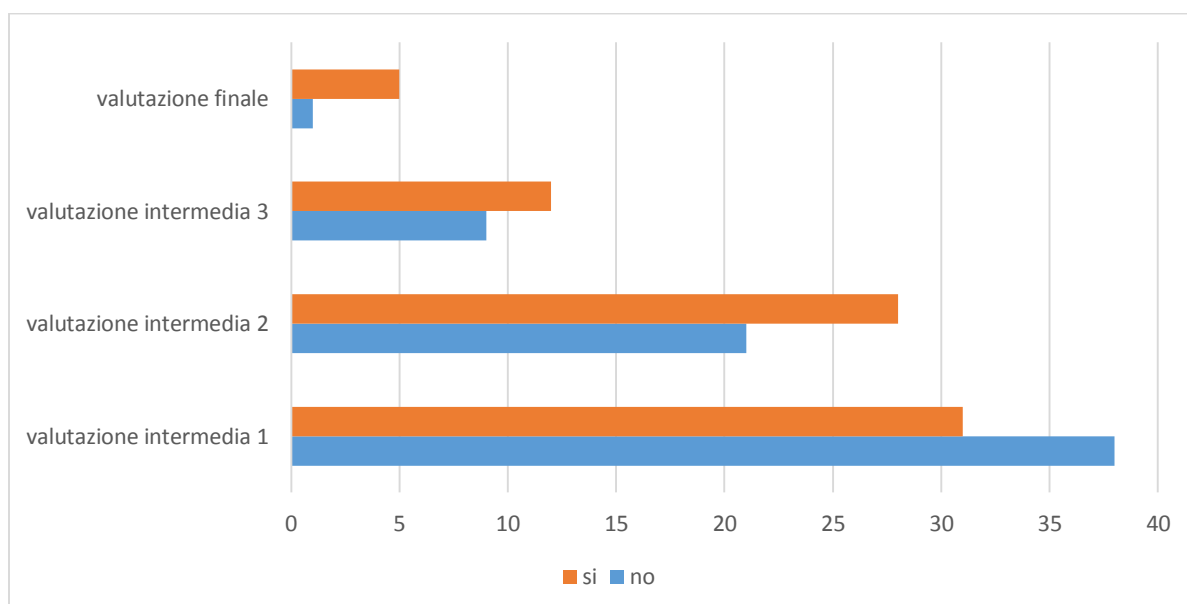


Fig. 13: Numero di bambini che avevano («sì») o non avevano («no») accesso alle offerte di promozione della prima infanzia nelle valutazioni intermedie 1, 2, 3 e 4.

Rispetto al numero di bambini nei singoli periodi di valutazione, soltanto il 45 % ha avuto accesso a un'offerta di promozione della prima infanzia nei primi sei mesi. La quota registrata era pari al 57 % dopo un anno, al 57 % dopo un anno e mezzo e all'83 % dopo due anni. Le offerte più utilizzate sono state le strutture di custodia collettiva diurna con il 53 %, seguite da «altre attività» (giornate delle porte aperte all'asilo con la partecipazione dei genitori, offerte di accudimento dei figli nel centro di accoglienza per i richiedenti l'asilo, corsi per madri e bambini, progetti con contastorie, ecc.) con il 17,6 %. Al terzo posto seguivano i gruppi di gioco con il 16,2 % e infine l'accudimento da parte di una madre diurna con il 13,2 %.

L'obiettivo strategico prefissato per il settore di promozione 4 «Prima infanzia» non è pertanto stato raggiunto. Con il prolungarsi del soggiorno in Svizzera aumenta tuttavia la percentuale di bambini che ha accesso a una delle offerte.

L'ostacolo principale all'utilizzo delle offerte di promozione della prima infanzia sembra essere l'assenza delle stesse (29 %), seguita dalla mancanza di tempo da parte dei genitori (24,3 %). Al momento dell'arrivo in Svizzera, sette bambini avevano meno di 12 mesi, mentre otto sono

nati dopo l'arrivo in Svizzera dei genitori (totale 23,2 %), che si sono fatti carico del loro accudimento per la maggior parte del tempo.

3.3.5 Settore di promozione 5: «Lingua»

L'obiettivo strategico prefissato per il settore di promozione 5 è il seguente:

«Dopo 2 anni, la metà dei rifugiati in età lavorativa raggiunge almeno il livello A2 per le competenze linguistiche orali (attestazione delle competenze linguistiche secondo fide).»

Come indicato al capitolo 3.1, il settore di promozione 5 ha carattere vincolante per 283 persone, di cui 149 donne e 134 uomini.

Fino al 31 maggio 2016 sono state avviate 1 131 misure linguistiche.

Il rilevamento delle conoscenze della lingua nazionale parlata nei rispettivi Cantoni ha mostrato che, a sei mesi dall'entrata in Svizzera, il 60 % degli interessati (valutazione intermedia 1) disponeva di conoscenze limitate del tedesco o del francese. 32 persone (11 %) avevano già raggiunto il livello A1 e 6 persone (2 %) il livello A2. Dopo un anno (valutazione intermedia 2), la quota di soggetti con conoscenze limitate si era ridotta al 54 %, mentre le persone con livello A1 erano aumentate al 22 % e quelle con livello A2 al 7 %. Dopo un anno e mezzo (valutazione intermedia 3), il 39 % aveva ancora conoscenze limitate, mentre il 28 % aveva raggiunto il livello A1 e il 16 % il livello A2.

Anche in questo caso va tenuto presente che il numero di persone nei rispettivi campioni diminuisce con ogni valutazione intermedia (283 persone, ovvero tutti gli adulti in età lavorativa, hanno concluso almeno la valutazione intermedia 1; 198 persone la valutazione intermedia 2, 98 persone la valutazione intermedia 3 e 33 persone la valutazione intermedia 4). Pertanto, non è ancora possibile valutare il raggiungimento dell'obiettivo strategico prefissato nel settore di promozione 5 «Lingua»; soltanto le coorti 1 e 2 hanno portato a termine il programma speciale d'integrazione biennale. Il raggiungimento del livello A2 dopo due anni dall'entrata sembra essere tuttavia un obiettivo ambizioso.

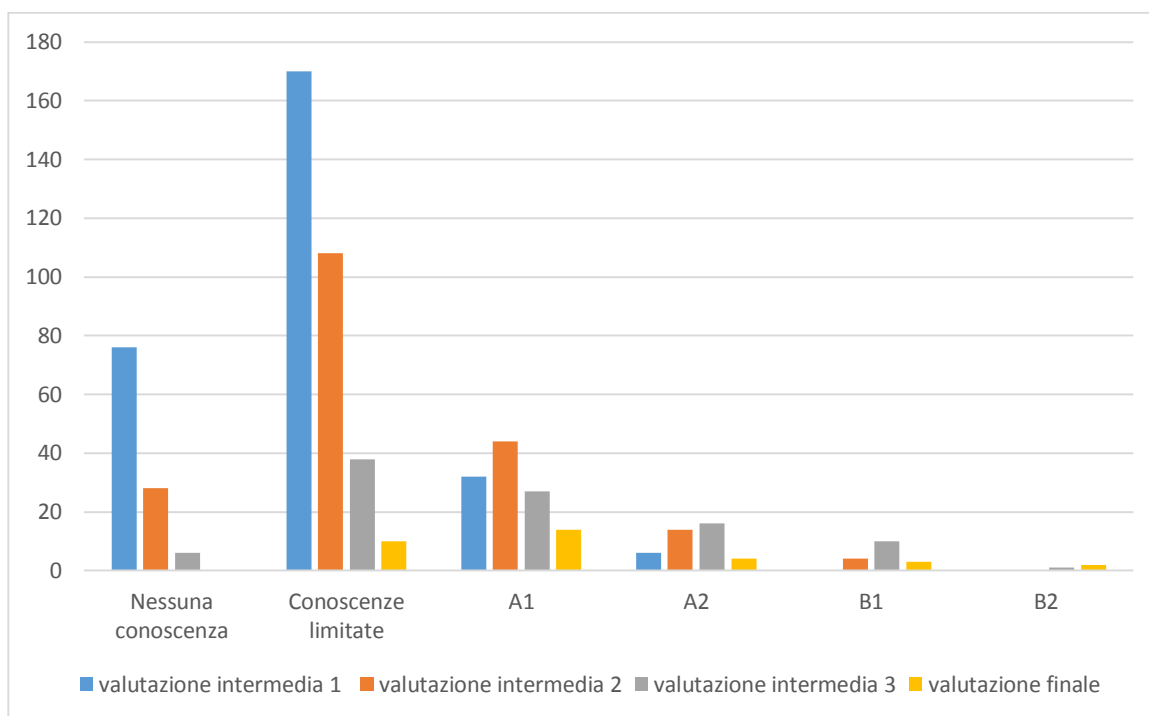


Fig. 14: Sviluppo delle conoscenze linguistiche durante le quattro fasi del progetto (da 6 mesi a 2 anni dall'entrata in Svizzera): numero di persone per valutazione intermedia e livello linguistico.

3.3.6 Settore di promozione 6: «Salute»

L'obiettivo strategico prefissato per il settore di promozione 6 è il seguente:

- a) «Il personale sanitario curante certifica per tutti i rifugiati che, dopo un anno, il loro stato di salute si è sviluppato come previsto.»
- b) «La metà dei rifugiati comunica spontaneamente che, dopo un anno, la propria salute è nel complesso migliorata (sondaggi).»

Come indicato al capitolo 3.1, il settore di promozione 6 ha carattere vincolante per l'intero contingente di 511 persone (503 persone giunte in Svizzera più 8 bambini nati negli otto mesi successivi all'entrata), suddiviso in 250 donne/bambine e 261 uomini/bambini.

Alla data di riferimento (31 maggio 2016), 338 persone (coorti 1–12 = 66 %) avevano concluso la valutazione intermedia 2 corrispondente a un anno di permanenza in Svizzera; si tratta di 173 donne/bambine e 165 uomini/bambini.

Al momento dell'entrata, il 41 % dei rifugiati presentava uno stato di salute generale insoddisfacente secondo i coach e il personale medico specializzato. Questa percentuale è scesa al 31 % dopo un anno, come mostra il diagramma seguente. In questi casi sono state utilizzate con effetti positivi le offerte per il trattamento di malattie e lesioni dovute alla guerra o alla fuga e di malattie croniche. Si è fatto anche ricorso a cure specializzate per soggetti traumatizzati. Tuttavia, non tutte le persone con un sospetto disturbo post traumatico da stress (DPTS) si sono dimostrate disposte a intraprendere il relativo trattamento entro il primo anno di permanenza in Svizzera. Il personale specializzato ha confermato che la disponibilità alla terapia da parte di individui affetti da DPTS varia fortemente da persona a persona e dipende da innumerevoli fattori. Anche in questo settore l'utilità e gli effetti delle misure saranno evidenti soltanto con il prosieguo del programma.

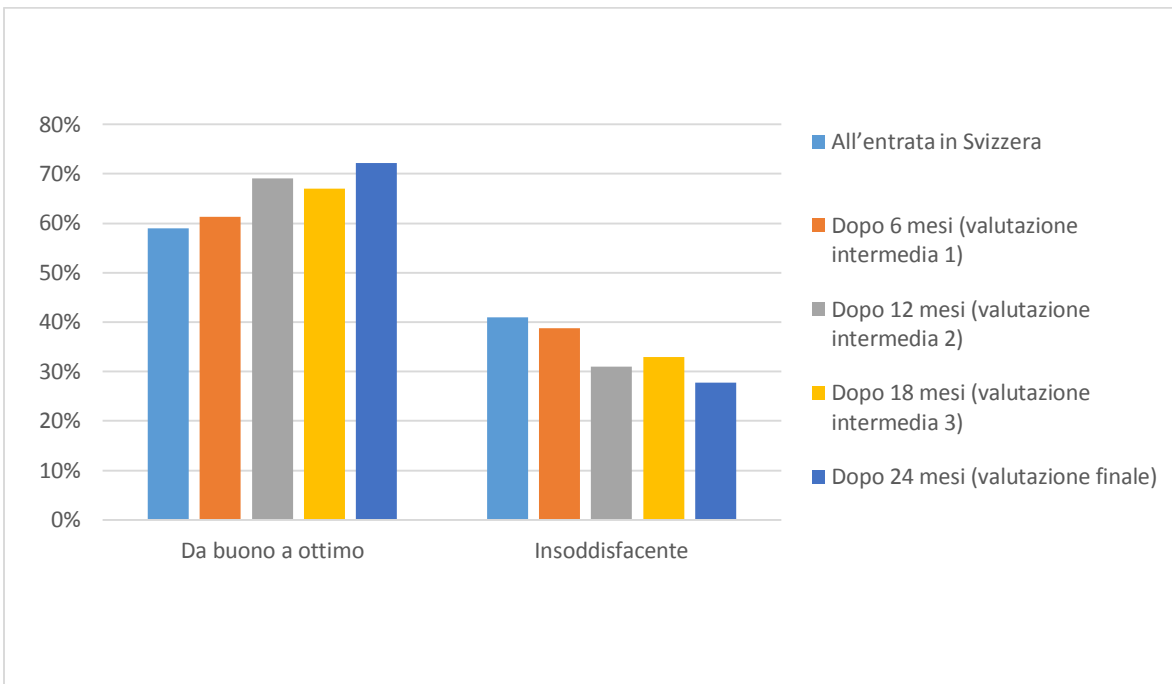


Fig. 15: Valutazione dello stato di salute generale dei rifugiati da parte di coach / personale medico specializzato all'entrata in Svizzera e dopo 6, 12, 18 e 24 mesi di permanenza.

Il fatto che, rispetto al totale delle persone domiciliate in Svizzera da un anno (338), il numero di problemi psichici (69) e fisici (98) riscontrati sia diminuito nel corso dell'anno è indice dei primi successi delle cure sanitarie.

Non è possibile valutare se lo stato di salute si svilupperà secondo l'obiettivo prefissato a) «come previsto», poiché il personale specializzato non può pronosticare lo sviluppo dello stato di salute dei rifugiati.

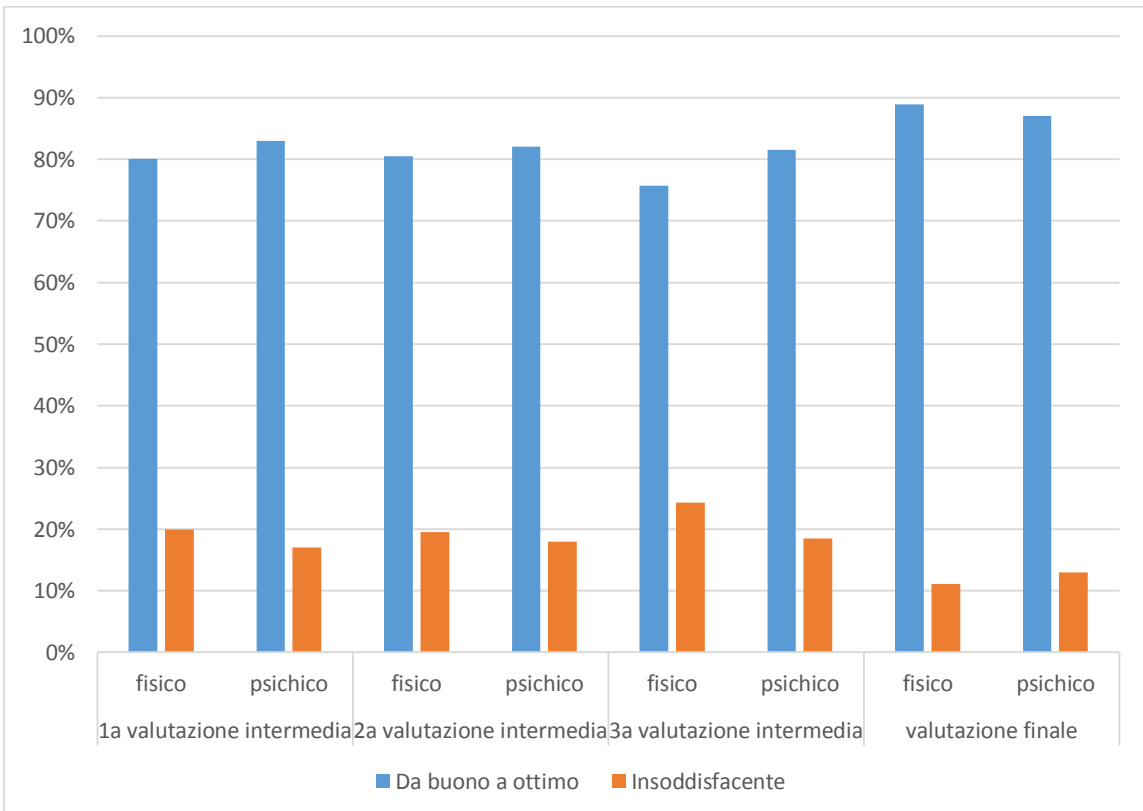


Fig. 16: Valutazione dello stato di salute fisico/psichico da parte dei rifugiati.

In tutte le fasi, i rifugiati stessi hanno valutato il proprio stato di salute in modo decisamente più positivo dei coach e del personale medico specializzato. Coincide invece la valutazione del cambiamento tendenziale dello stato di salute nel corso del programma (miglioramento – peggioramento, soprattutto nelle fasi da 2 a 3 e da 3 a 4).

Le coorti 1–12 soddisfano quindi l’obiettivo strategico prefissato b) del settore di promozione 2 «Salute».

3.3.7 Settori di promozione «Integrazione sociale» e «Abitare»: quarta valutazione intermedia (data di riferimento 30 novembre 2016)

I settori di promozione 7 «Integrazione sociale» e 8 «Abitare» saranno valutati per la prima volta dopo la prossima data di riferimento (30 novembre 2016) e saranno presumibilmente al centro della prossima valutazione intermedia.

Conclusione intermedia

Le persone che sono giunte in Svizzera nel quadro del programma pilota per l'accoglienza e l'integrazione di gruppi di rifugiati sono perlopiù famiglie con più di due bambini. Gli adulti hanno essenzialmente buone possibilità di integrarsi se si considera la loro formazione e la loro esperienza professionale. Tuttavia è emerso che spesso proprio gli adulti hanno problemi di salute e bisogno di cure mediche. Circa due terzi dei rifugiati in età lavorativa conoscevano l'alfabeto latino al momento dell'arrivo in Svizzera.

I riscontri forniti dai responsabili in seno alle autorità e dai coach in occasione delle visite della SEM nei Cantoni e dei workshop organizzati dalla SEM hanno dimostrato l'importanza fondamentale degli incontri informativi su tematiche quotidiane relative all'integrazione (sistema sanitario, sistema sociale, mercato del lavoro, scuola). Questi incontri permettono infatti ai rifugiati di orientarsi più rapidamente nel loro nuovo contesto di vita e agevolano l'accesso alle misure di promozione dell'integrazione. Considerata la grande vulnerabilità dei rifugiati, risulta di grande importanza anche il ruolo della persona di riferimento (coach) come anello di congiunzione tra i rifugiati e le istituzioni e le autorità svizzere. Il ruolo di mediazione e coordinamento dei coach è stato valutato positivamente anche da parte delle autorità (scuola, Comuni). La presenza dei coach si è rivelata un vantaggio soprattutto per quanto riguarda le questioni legate alla promozione della salute e all'integrazione sociale (chiarimento di rapporti, processi e aspettative in loco) e la ricerca di abitazioni adeguate.

Con l'88 % dei 293 giovani e adulti è stato concordato un piano d'integrazione individuale. Oltre alle misure intensificate di promozione dell'integrazione nei Cantoni pilota, si è dimostrato positivo soprattutto l'accesso rapido alle cure mediche e alle misure linguistiche.

La percentuale di persone con uno stato di salute generale insoddisfacente si è ridotta nel corso del primo anno. Anche questo dato va considerato come elemento di successo del programma.

Lo sviluppo delle conoscenze linguistiche nel corso del tempo dimostra che il numero di persone con «nessuna conoscenza» o con «conoscenze limitate» si è notevolmente ridotto dopo un anno e mezzo in Svizzera, mentre quasi la metà (44 %) ha raggiunto almeno il livello A1.

I riscontri forniti dai Cantoni pilota evidenziano inoltre che gran parte dei rifugiati è fortemente motivata a integrarsi professionalmente e dispone di un'esperienza lavorativa pluriennale. Tuttavia, allo stato attuale del progetto, soltanto il 2,6 % degli interessati ha completato una misura formativa e il 9,7 % una misura professionale. Questi dati si riferiscono a tutte le persone in età lavorativa e a tutte e quattro le fasi di valutazione del programma speciale d'integrazione. Sebbene non si possa ancora valutare il raggiungimento degli obiettivi strategici in questo settore dato che al momento soltanto due coorti hanno completato il programma d'integrazione biennale, si prevede che l'obiettivo prefissato non sarà raggiunto. La SEM e i Cantoni pilota appureranno i motivi in dettaglio e verificheranno come migliorare i risultati conseguiti.

Anche nel settore «Prima infanzia» è necessario intensificare gli sforzi, mentre la scolarizzazione dei bambini in età scolare è avvenuta come pianificato.

Il monitoraggio permette di continuare a seguire attentamente l'evoluzione del progetto. Le conclusioni in merito all'efficacia del progetto saranno presentate nel 2018 con la valutazione complessiva, che terrà conto, oltre che dei dati del monitoraggio, anche dei retroscena del progetto e delle valutazioni qualitative dei gruppi di attori coinvolti.