



Numeri di riferimento/incarto: H511-0225

Data/Nostro riferimento: 15 giugno 2009/Bbm

Informazione dell'Ufficio federale della migrazione sugli sviluppi attuali nel settore della promozione linguistica e della dimostrazione delle competenze linguistiche dei migranti (mandato del Consiglio federale "Assetto quadro per la promozione linguistica ")

La promozione linguistica, parte integrante della promozione dell'integrazione: la promozione dell'integrazione dei migranti è un obiettivo del programma di legislatura del Consiglio federale. Esiste un ampio consenso sull'importanza centrale delle conoscenze linguistiche per l'integrazione. Le competenze linguistiche non costituiscono di per sé un obiettivo dell'integrazione, ma in generale sono una condizione imprescindibile per l'integrazione professionale e sociale dei migranti. Nel quadro della promozione dell'integrazione da parte della Confederazione, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) sostiene i Cantoni nel promuovere l'apprendimento linguistico.

Diversi studi si sono chinati sui fattori di successo del cosiddetto apprendimento mirato di una lingua, basato su un approccio sistematico (ad es. corsi di lingua). I risultati di questi studi convergono nel rilevare che il successo nell'imparare una lingua dipende sia dai presupposti personali di chi impara, sia dalle condizioni quadro strutturali. L'UFM intende pertanto contribuire a migliorare le condizioni quadro dell'apprendimento mirato di una lingua, così da garantire a livello svizzero una promozione linguistica di buona qualità e consona agli obiettivi perseguiti.

Verifica delle competenze comunicative degli immigrati: la nuova legge federale sugli stranieri, in vigore dal 1° gennaio 2008, menziona esplicitamente l'integrazione quale criterio su cui devono basarsi le competenti autorità chiamate a decidere liberamente in materia di permessi. L'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) concretizza tali disposizioni. All'articolo 4, oltre all'apprendimento della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza sono citati i seguenti criteri per determinare il grado d'integrazione: il rispetto dei principi dello Stato di diritto e dei valori della Costituzione federale, il fatto di confrontarsi con le condizioni di vita in Svizzera e la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione.

Al momento attuale in Svizzera non esistono strumenti consolidati per valutare le competenze linguistiche nell'apprendimento di una lingua seconda. Il fatto di erigere le competenze linguistiche a criterio dell'integrazione nel diritto in materia di stranieri e di cittadinanza ha dato adito a un maggiore incoraggiamento della frequenza di corsi linguistici e del superamento di esami di lingua in vista di ottenere un permesso di dimora o domicilio o di beneficiare della naturalizzazione. Gli istituti che offrono corsi linguistici e le autorità cantonali e comunali chiedono pertanto la messa a punto di strumenti affidabili per valutare le conoscenze linguistiche in tale contesto. I servizi di migrazione e la autorità di naturalizzazione desiderano applicare alle loro procedure strumenti di qualità che abbiano inoltre la caratteristica di essere paragonabili. Ora, è assai diffusa l'impressione che gli esami linguistici esistenti garantirebbero già tuttora una valutazione unitaria e efficace nel settore dell'integrazione. Tuttavia, quest'impressione non tiene sufficientemente conto dei limiti che presentano le attuali procedure di verifica. Gli esami esistenti sono stati sviluppati in una prospettiva diversa (ovvero per verificare le conoscenze di una lingua per scopi turistici e non quale seconda lin-

gua). Essi non si confanno dunque alla valutazione delle competenze comunicative specifiche ai migranti che vivono e lavorano nel nostro Paese. Gli esami linguistici esistenti si rivolgono di regola a persone che hanno un bagaglio formativo classico caratteristico dell'Europa centrale. Tali esami non sono adatti a verificare le competenze linguistiche di persone con una scarsa formazione scolastica.

Mandato del Consiglio federale all'UFM per lo sviluppo di un assetto quadro in materia di promozione linguistica: il Consiglio federale ha affidato all'UFM la responsabilità per lo sviluppo di un assetto quadro in materia di promozione linguistica dei migranti in Svizzera (Rapporto Misure d'integrazione del 22 agosto 2007). Lo scopo di tale assetto è di migliorare il coordinamento tra uffici, Confederazione e Cantoni nonché di stabilire i criteri standard da applicare nei settori della promozione linguistica e della valutazione delle conoscenze linguistiche. Occorre inoltre vagliare in che modo e in quali settori vadano applicati tali criteri nel quadro dei progetti sovvenzionati dalla Confederazione. I criteri devono fungere inoltre da raccomandazioni destinate alle autorità cantonali e comunali e ad altre istituzioni.

Priorità degli standard di competenza linguistica rispetto allo sviluppo di standard relativi alla dimostrazione di tale competenza: prima di sviluppare strumenti di valutazione per la dimostrazione delle competenze linguistiche (test e simili), occorre descrivere le competenze che devono essere raggiunte nel quadro del programma di promozione linguistica. Ciò dipende a sua volta dai contenuti dell'apprendimento (curriculum di riferimento). In altre parole, per gli strumenti di valutazione occorre prima stabilire un valore di riferimento che permetta confronti qualitativi. Soltanto dopo aver sviluppato un curriculum di riferimento si possono creare gli strumenti appropriati per la valutazione delle competenze comunicative.

Organizzazione del progetto consolidata – ricorso agli strumenti esistenti: i lavori in vista dell'elaborazione di un assetto quadro per la promozione linguistica dei migranti si svolgono in seno a un gruppo di lavoro composto di rappresentanti di vari settori, posto sotto la responsabilità dell'UFM. Nel gruppo di lavoro siedono rappresentanti dei servizi interessati dell'Amministrazione federale, dei Cantoni e dei Comuni nonché di istituzioni private. I lavori tecnici sono svolti nel contesto di un mandato all'Istituto di plurilinguismo dell'Università di Friburgo e coinvolgono diverse altre cerchie di specialisti. L'Istituto di plurilinguismo sta elaborando un curriculum di riferimento per le offerte di apprendimento linguistico destinate a migranti (adulti e giovani adulti). Sta inoltre elaborando un assetto per la valutazione e la dimostrazione delle competenze linguistiche.

I lavori in vista dell'elaborazione dell'assetto quadro si basano su un'ampia indagine vertente sui criteri e sugli strumenti esistenti, di cui sarà tenuto conto nella misura del possibile.

Assetto quadro per la promozione linguistica – progetti parziali: nel quadro del progetto globale "Assetto quadro per la promozione linguistica" sono stati impartiti diversi mandati per sviluppare criteri standard che contribuiscano alla garanzia della qualità nei settori seguenti:

- *standard per obiettivi, contenuti e metodi dei corsi linguistici (curriculum di riferimento).* Il Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa (QCER) costituisce la base per il curriculum di riferimento;
- *standard per i fornitori di corsi linguistici (infrastruttura, qualifiche del personale insegnante);*
- *standard per la dimostrazione delle competenze linguistiche (esami o procedure di assessment).*

Calendario dei lavori per lo sviluppo di un assetto quadro per la promozione linguistica:

una prima versione del curriculum di riferimento per le offerte di corsi di lingua per migranti sarà pronta a luglio 2009. Il curriculum di riferimento per la promozione della seconda lingua terrà conto della situazione a livello svizzero. Deve inoltre consentire di stabilire criteri standard per la valutazione del conseguimento degli obiettivi nonché di elaborare, in base a questi ultimi, criteri standard per la dimostrazione delle competenze linguistiche. Nel terzo trimestre del 2009 è previsto un ulteriore mandato in vista di elaborare un portfolio delle lingue per i migranti in Svizzera. L'elaborazione di criteri standard per i fornitori di corsi linguistici sarà valutata una volta terminati tali lavori (a partire dal 2010). I lavori per tutti questi progetti parziali saranno probabilmente terminati nel 2011.

Discipline e raccomandazioni dell'UFM esistenti:

I lavori nel quadro dei vari progetti parziali dell'assetto di base per la promozione linguistica dei migranti richiedono tempo. Vista l'attualità della tematica e visti i lavori in corso in settori analoghi a livello cantonale, l'UFM rammenta le discipline attuali e, a titolo di soluzione temporanea, formula le seguenti raccomandazioni valide fino alla messa a punto dell'assetto quadro per la promozione linguistica:

Distinzione tra obiettivi inerenti alla promozione e alla valutazione: Le disposizioni che fissano le competenze linguistiche richieste devono essere proporzionate. Occorre distinguere tra obiettivi inerenti alla promozione e obiettivi inerenti alla valutazione.

Gli obiettivi inerenti alla valutazione equivalgono a standard minimi. Sono applicabili in maniera pragmatica nel quadro delle decisioni in materia di permessi e di naturalizzazione e tengono conto delle diverse condizioni personali dei richiedenti nonché delle varie costellazioni in cui sono emanate le decisioni. In particolare si deve evitare di attribuire un'importanza eccessiva alle competenze linguistiche a scapito di altre qualifiche di cui abbisognano economia e società.

Nel settore della promozione occorre invece formulare obiettivi più larghi che rispondano alle esigenze del caso nonché ai bisogni dei singoli (ad es. tirocinio, studi universitari, assistenza all'infanzia, impegno sociale). Nell'ottica della promozione e alla luce di un apprendimento costante è bene evitare di calcare gli obiettivi inerenti alla promozione su quelli inerenti alla valutazione. In tal senso occorre altresì distinguere tra obiettivi inerenti alla valutazione nei settori dei permessi e della cittadinanza (prova delle competenze linguistiche) e obiettivi inerenti alla promozione della seconda lingua.

Valutazione dei profili di competenza anziché dei livelli di competenza: Nel valutare le competenze linguistiche occorre distinguere quattro settori di competenza: la lingua parlata, la comprensione orale, la lettura e la scrittura. Viste le condizioni diverse dei candidati nonché le reali esigenze comunicative, è importante formulare le esigenze e valutarne l'adempimento sotto forma di *profili* di competenza. In generale appare poco logico esigere un livello unitario a prescindere dai vari ambiti di competenza richiesti (lingua parlata, comprensione orale, lettura, scrittura). Secondo le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, le esigenze per quanto riguarda la lettura e la scrittura devono essere perlomeno di un livello al di sotto di quelle concernenti le competenze nella lingua parlata e nella comprensione orale. In buona parte della Svizzera, inoltre, la coesistenza di dialetto e lingua standard esplica un ruolo di grande importanza di cui va tenuto debito conto. È d'uopo riconoscere le conoscenze del dialetto e evitare di sopravvalutare le conoscenze della lingua standard, tanto più che il fatto di conoscere il dialetto è sovente il risultato di considerevoli prestazioni in vista dell'integrazione. In linea di principio, l'UFM raccomanda pertanto di preferire le verifiche orali delle competenze comunicative alle verifiche delle conoscenze scritte. Raccomanda altresì di optare per formule di verifica che tengano debito conto delle diverse condizioni per-

sonali dei candidati. Attualmente si stanno sviluppando strumenti alternativi per la valutazione delle competenze linguistiche. Tali lavori devono essere coordinati con quelli in corso per l'assetto quadro in materia di promozione linguistica.

Valutazione delle competenze comunicative nel settore degli stranieri: nel valutare i profili di competenza linguistica si raccomanda di accordare in generale la priorità alle competenze comunicative orali. Per le procedure di verifica fungono da soluzione transitoria le attuali basi di valutazione nel settore della cittadinanza (cfr. sotto).

Le disposizioni del diritto vigente in materia di stranieri stabiliscono già determinate competenze linguistiche richieste nel quadro di decisioni che implicano una valutazione del grado d'integrazione.

- L'articolo 62 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) prevede quale condizione per il *rilascio anticipato del permesso di domicilio* perlomeno il livello A2 del Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa (QCER). Le attuali istruzioni dell'UFM (Istruzione IV, allegato 1; istruzione I, n. 3.4.3.4.2) precisano la disposizione dell'ordinanza nella misura in cui raccomandano alle competenti autorità di chiedere di dimostrare tali conoscenze linguistiche per mezzo di un certificato o di un attestato equivalente rilasciato da un'istituzione d'esame riconosciuta.
- L'articolo 7 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) stabilisce inoltre che le persone che esercitano un'*attività di consulenza o insegnamento*, ad esempio quali consulenti religiosi o insegnanti di lingua e cultura dei Paesi d'origine, devono possedere conoscenze della lingua nazionale parlata nel luogo di lavoro equivalenti al livello di riferimento B1 del QCER.
- Secondo le istruzioni dell'UFM (I/5.6.4.1.2.), per il rilascio del permesso di dimora in un caso personale particolarmente rigoroso sono determinanti conoscenze linguistiche del livello A1 del QCER.

Valutazione delle competenze comunicative nella seconda lingua nel settore della cittadinanza: Nel settore della cittadinanza, l'UFM raccomanda alle autorità e agli organi competenti di basarsi, a mo' di soluzione temporanea, sul progetto elaborato dal Prof. Günther Schneider et. al.¹. Il profilo di competenza ivi descritto è basato sul QCER e sul Portfolio europeo delle lingue. Per quanto concerne i presupposti per la naturalizzazione, il progetto considera sensato richiedere un profilo di valutazione delle competenze orali (lingua parlata, comprensione orale) che si muova tra i livelli B1.1 e A2.1 QCER. In generale, non è raccomandata la verifica delle competenze scritte (lettura, scrittura). Se tuttavia si procede a un esame delle conoscenze scritte, è raccomandato alle autorità competenti di formulare esigenze pari al livello A2.2 per la lettura e A2.1 per la scrittura.²

¹ Schneider, Günther et. al. Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung. Kurzbericht erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, Februar 2006. <http://www.ekm.admin.ch/it/temi/cittadinanza.php>

² Cfr. Schneider, G. et al. (2006), Anhang D, Sprachkompetenzprofil "Einstieg in die selbständige Sprachverwendung", pag. 35.