

Si prega di citare questo documento nella maniera seguente:

Liebig, T. et al. (2012), "The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing



Documento di lavoro sulle politiche sociali, l'occupazione e l'immigrazione dell'OCSE

L'integrazione nel mercato del lavoro svizzero degli immigrati e dei loro figli

Sintesi, valutazione e raccomandazioni

Thomas Liebig, Sebastian Kohls e Karolin Krause

128



ANNEX 3.

SINTESI

La Svizzera è uno dei Paesi dell'OCSE con la maggiore percentuale di immigrati (il 27% delle persone in età lavorativa è nato all'estero) e in cui il tema dell'immigrazione occupa un posto di rilievo sia nell'agenda politica sia nel dibattito pubblico. Se si tiene conto delle numerose discussioni sollevate da questo problema a livello nazionale, si potrebbe essere tentati di pensare che in Svizzera le persone immigrate siano meno bene integrate che in altri Paesi.

I fatti dimostrano invece che, nell'insieme, l'integrazione in Svizzera funziona piuttosto bene. In genere, per quanto riguarda il mercato del lavoro, la popolazione immigrata si trova in una situazione complessivamente molto favorevole rispetto a quanto si osserva in altri Paesi. Il tasso di occupazione degli immigrati di ambedue i sessi è più elevato che negli altri Paesi dell'OCSE.

Questi ottimi risultati sono da ricondurre soprattutto alla situazione del mercato del lavoro svizzero globalmente buona e a una combinazione particolare di Paesi d'origine. La maggior parte dei migranti (più del 60%) è originaria di Paesi dell'OCSE ad alto reddito, e più della metà di loro proviene dai Paesi limitrofi, le cui lingue nazionali sono le stesse di quelle parlate in Svizzera. Gli altri immigrati provengono soprattutto dai Paesi dell'ex Jugoslavia e dalla Turchia.

Negli ultimi anni, dopo l'introduzione progressiva della libera circolazione delle persone con gli Stati membri dell'Unione europea, la Svizzera ha assistito all'arrivo di un numero insolitamente elevato di stranieri. Circa il 5% della popolazione residente è composto da immigrati recenti ossia da persone che si sono stabilite in Svizzera da meno di cinque anni. La maggior parte dei nuovi arrivati è originaria dei Paesi limitrofi, soprattutto dalla Germania e, secondo tutti gli indicatori convenzionali, si integra bene nel mercato del lavoro.

Tuttavia, nonostante un quadro globalmente positivo, la situazione è più delicata per certe categorie di immigrati, come per esempio le donne con bambini piccoli. Infatti, sono poche le iniziative a favore dell'integrazione delle donne immigrate, le quali non hanno accesso a tutte le misure di politica attiva del mercato del lavoro. Del resto, alcuni elementi denotano un calo del tasso d'attività di questo gruppo di popolazione da qualche anno a questa parte.

Vi è un altro gruppo con un tasso d'occupazione mediocre, anche nel confronto internazionale: i *migranti titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari* recentemente arrivati che, rispetto ai gruppi precitati, sembrano avere maggiori difficoltà a integrarsi nel mercato del lavoro svizzero. Contrariamente ad altri Paesi, la Svizzera non ha ancora predisposto un programma d'integrazione specifico destinato a questa categoria di nuovi arrivati, il che può spiegare in parte tali risultati insoddisfacenti. Sulla scorta delle esperienze incoraggianti maturate dai Paesi dell'OCSE che propongono programmi d'integrazione strutturati e incentrati sul mercato del lavoro, sarebbe auspicabile che la Svizzera prendesse seriamente in considerazione l'adozione di simili iniziative.

In Svizzera, il tasso d'occupazione generalmente elevato degli immigrati è legato anche al fatto che i migranti titolari di un diploma provenienti da Paesi non membri dell'OCSE spesso sono sovraqualificati. Le qualifiche acquisite all'estero sono insufficientemente valorizzate sul mercato del lavoro svizzero, e

l'offerta di corsi "passerella" è alquanto limitata. Contrariamente ad altri Paesi dell'OCSE, la Svizzera ha realizzato pochi programmi di mentorato o iniziative analoghe atti a fornire agli immigrati i contatti indispensabili con gli autoctoni e i datori di lavoro, familiarizzandoli al tempo stesso con il funzionamento del mercato del lavoro. Vista la cruciale importanza di questi due aspetti per accedere a impieghi altamente qualificati, simili interventi meriterebbero di essere ampiamente diffusi in collaborazione con i datori di lavoro.

Il carattere federale del Paese si riflette chiaramente nella politica d'integrazione. Infatti, diverse misure volte a promuovere l'integrazione sono state sviluppate a livello locale e cantonale. L'applicazione del principio della sussidiarietà ha comportato l'attuazione di misure puntuali e flessibili destinate a numerosi immigrati. Ma al tempo stesso ha ritardato lo sviluppo di una politica integrativa a livello federale. Di conseguenza, e nonostante un netto miglioramento durante l'ultimo decennio, l'architettura generale in materia d'integrazione rimane sottosviluppata. Paragonandola alle azioni condotte in altri Paesi dell'OCSE, nella maggior parte dei quali la popolazione immigrata è meno numerosa che in Svizzera, la politica integrativa federale è abbastanza modesta. Salvo qualche strumento come la formazione linguistica elementare finanziata dall'Ufficio federale della migrazione, le misure specifiche destinate agli immigrati in Svizzera sono poche. Invece di concepire politiche destinate ai soli immigrati, l'approccio globale all'integrazione parte dall'idea che gli immigrati possono beneficiare dei servizi offerti a tutti. Per colmare le lacune del sistema attuale, la Confederazione, i Cantoni e le autorità locali hanno formulato recentemente un certo numero di suggerimenti volti a migliorare il quadro generale dell'integrazione, impegnandosi inoltre ad aumentare le risorse destinate all'integrazione.

A livello cantonale, le misure volte a favorire l'integrazione variano molto, in parte a causa delle differenze per quanto riguarda entità e composizione delle popolazioni immigrate. Sebbene negli ultimi anni numerosi Cantoni abbiano intensificato le loro misure integrative, spesso lo hanno fatto su piccola scala e nell'ambito di progetti modello, il che non permette di valutarne facilmente l'efficacia. Occorrerebbe che le autorità federali stabilissero alcune norme minime affinché tutti gli immigrati possano beneficiare delle misure di cui hanno bisogno, a prescindere dal loro Cantone di residenza.

Per gli immigrati è difficile accedere alla cittadinanza svizzera: in effetti, la durata di soggiorno richiesta è particolarmente lunga - 12 anni per la procedura ordinaria, ossia il periodo più lungo dell'OCSE -, inoltre il processo d'acquisizione si svolge a tre livelli e il candidato deve soddisfare le esigenze federali, cantonali e comunali. È in atto una riforma della legislazione, volta a ovviare alle maggiori lacune della legge sulla cittadinanza e a migliorare la mobilità dei migranti sul territorio svizzero. Le osservazioni empiriche suggeriscono che ciò potrebbe dare una forte spinta all'integrazione dei gruppi di immigrati svantaggiati.

Nel confronto internazionale, le performance occupazionali dei figli d'immigrati sono generalmente buone. Ciò è dovuto in parte alle buone condizioni generali del mercato del lavoro nonché ad altri fattori quali il ruolo importante dell'apprendistato che, a quanto pare, avrebbe un effetto particolarmente benefico per i figli di immigrati durante il processo di transizione dalla scuola al lavoro. Per preparare all'apprendistato i giovani poco scolarizzati (tra cui anche molti figli d'immigrati) sono altresì stati sviluppati alcuni programmi innovativi, che sembra abbiano avuto un effetto benefico.

I figli d'immigrati i cui genitori hanno un basso livello d'istruzione conseguono risultati mediocri a scuola; al momento, questi giovani sono sempre più numerosi ad accedere al mercato del lavoro. Queste performance meno soddisfacenti sembrerebbero riconducibili, almeno in parte, alla mancanza di interventi di sostegno sufficientemente precoci da parte del sistema educativo. Offrire ai figli d'immigrati dall'età di tre o quattro anni in poi un insegnamento adeguato e mirato, parallelamente all'apprendimento della lingua, dovrebbe dunque imporsi urgentemente come una priorità dell'azione pubblica.

Un settore in cui la Svizzera accusa un certo ritardo rispetto ad altri Paesi dell'OCSE è quello della lotta alla discriminazione. I datori di lavoro non si rendono sufficientemente conto del problema, che del resto è assente anche dal dibattito pubblico. Eppure, alcuni studi hanno dimostrato che prima di essere invitato a un colloquio di assunzione, un figlio d'immigrati, soprattutto se i suoi genitori sono originari dell'ex Jugoslavia, deve presentare un numero di candidature pari al quintuplo di quelle inoltrate da un figlio di autoctoni. Occorrerebbe dunque adottare le misure che s'impongono per ovviare a questo tipo di ineguaglianza.

Sebbene, per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro della popolazione immigrata, i risultati conseguiti dalla Svizzera nel confronto internazionale siano in genere buoni, alcuni segni rivelano una situazione diversa per determinate categorie di migranti, ossia per certi gruppi svantaggiati che corrono il rischio di restare indietro. È importante agire subito, mentre i risultati globali sono ancora positivi. Il problema è stato individuato e sono già in atto misure volte a intensificare l'integrazione ai tre livelli del governo. Per molti versi, le politiche integrative della Svizzera non reggono tuttavia il confronto con quelle adottate da altri Paesi dell'OCSE. Occorrerebbe pertanto considerare un certo numero di misure per rimediare a questa situazione e fare in modo che d'ora in poi i risultati siano soddisfacenti per *tutte* le categorie d'immigrati.

Sintesi delle principali raccomandazioni per le politiche

A) Potenziare il quadro globale d'integrazione

- Sviluppare norme minime comuni affinché le misure volte a favorire l'integrazione sia applicate in tutti i Cantoni.
- Facilitare lo scambio di buone pratiche tra i Cantoni e i Comuni.
- Assicurarsi che tutti gli immigrati che necessitano di un aiuto all'integrazione vi possano accedere in modo appropriato, a prescindere dal tipo di permesso di cui sono titolari nonché dalla natura e dalla rilevanza delle prestazioni di cui beneficiano, specialmente trattandosi di donne immigrate.
- Offrire una formazione linguistica a tutti gli immigrati che ne hanno bisogno, tenendo conto delle loro competenze e delle loro qualifiche.
- Facilitare l'acquisizione della cittadinanza svizzera, in particolare riducendo le esigenze dei Cantoni e dei Comuni in termini di durata del soggiorno, così da agevolare la mobilità geografica dei migranti.
- Sensibilizzare ai vantaggi derivanti dall'acquisizione della cittadinanza svizzera per una migliore integrazione degli immigrati e dei loro figli.

B) Favorire l'integrazione rapida nel mercato del lavoro dei migranti per motivi umanitari

- Rafforzare gli incentivi dei Cantoni a favore dell'integrazione rapida nel mercato del lavoro dei migranti per motivi umanitari durante i primi cinque anni di soggiorno.
- Realizzare un programma d'integrazione strutturato destinato a tutte le persone immigrate di recente per motivi umanitari (i richiedenti la cui domanda è stata accolta o che beneficiano dell'ammissione provvisoria), tenendo conto dei bisogni individuali e ponendo chiaramente l'accento sull'integrazione nel mercato del lavoro.
- Informare meglio i datori di lavoro circa l'accesso al mercato del lavoro delle persone che beneficiano dell'ammissione provvisoria.

Sintesi delle principali raccomandazioni per le politiche (cont.)

C) Utilizzare al meglio le competenze dei migranti

- Assicurarsi che l'accento attualmente posto sull'occupazione poco qualificata dei migranti per motivi umanitari non impedisca di utilizzare al meglio le loro competenze.
- Far meglio conoscere agli immigrati le offerte disponibili in materia di valutazione e di riconoscimento delle qualifiche acquisite all'estero e spiegare quali sono i vantaggi derivanti da tale riconoscimento.
- Predisporre corsi passerella e altri programmi di sostegno per aiutare gli immigrati titolari di diplomi conseguiti all'estero ad accedere a impieghi più qualificati.
- Considerare la possibilità di estendere con discernimento il beneficio delle sovvenzioni salariali temporanee agli immigrati.

D) Intensificare gli sforzi a favore di una rapida integrazione dei figli d'immigrati

- Sviluppare l'educazione prescolare e rivolgere un'attenzione particolare alla partecipazione dei figli d'immigrati provenienti da ambienti svantaggiati a partire dall'età di 3 o 4 anni.
- Potenziare la formazione linguistica dei figli d'immigrati, segnatamente dei più giovani.
- Esaminare le cause dei tassi apparentemente deboli di completamento della formazione da parte dei figli d'immigrati, adottare misure per porre rimedio a questa situazione.

E) Stabilire un quadro solido per combattere la discriminazione

- Rendere illegale la discriminazione fondata sulla nazionalità al momento dell'assunzione.
- Sensibilizzare soprattutto i datori di lavoro e la società in generale alla questione della discriminazione.
- Prendere in considerazione l'introduzione di misure più incisive per combattere la discriminazione.

VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI

La Svizzera presenta un'elevata percentuale di immigrati e, per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro, il bilancio globale è positivo.

In Svizzera, le persone nate all'estero rappresentano circa il 27% della popolazione, il che corrisponde, come nel Lussemburgo e in Australia, a una delle percentuali più elevate registrate nella zona dell'OCSE. Nel confronto internazionale, i principali indicatori dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro sono in genere abbastanza favorevoli. La Svizzera si colloca tra i Paesi dell'OCSE con il più alto tasso d'occupazione degli immigrati di ambedue i sessi. Lo stesso vale anche per i figli nati in Svizzera da genitori immigrati. Tuttavia, nonostante il basso tasso di disoccupazione generale registrato nel Paese, la disoccupazione di certi gruppi di immigrati non è trascurabile, in particolare trattandosi in molti casi di donne immigrate con bambini piccoli.

Ciò è dovuto in parte alla situazione di quasi pieno impiego in Svizzera e inoltre al fatto che la maggior parte degli immigrati proviene dai Paesi limitrofi.

Pare che la situazione piuttosto favorevole dell'integrazione in Svizzera rispetto agli altri Paesi dell'OCSE sia sostanzialmente dovuta a due fattori. Innanzitutto, la situazione globale del mercato del lavoro svizzero è buona. Inoltre, contrariamente alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, una forte proporzione dell'immigrazione passata e presente proviene da Paesi ad alto reddito, soprattutto dalla Germania e dall'Italia (i due maggiori Paesi d'origine). Nel gruppo dei Paesi d'origine a basso reddito, quasi la metà di tutti gli immigrati è originaria dell'ex Jugoslavia e dei suoi Paesi successori, senza dimenticare il 12% degli immigrati provenienti dalla Turchia. I flussi migratori sono dovuti soprattutto a motivi di lavoro e al ricongiungimento familiare connesso, mentre l'immigrazione per motivi umanitari (che in tutti i Paesi è caratterizzata da maggiori difficoltà di integrazione nel mercato del lavoro) è più bassa rispetto ad altri Paesi. Tuttavia, in termini quantitativi, nemmeno questo gruppo è trascurabile e di fatto, negli ultimi due decenni, la Svizzera è stata uno dei principali Paesi di destinazione dei richiedenti l'asilo dell'OCSE.

La Svizzera annovera numerosi immigrati recenti originari dell'UE. In genere, si tratta di una fetta della popolazione bene integrata nel mercato del lavoro.

Dal 2002, in seguito alla progressiva introduzione della libera circolazione delle persone con l'UE e i suoi Paesi membri, la Svizzera ha assistito all'afflusso di un forte numero di immigrati provenienti dall'UE. Gli immigrati arrivati durante questo periodo rappresentano una percentuale della popolazione del Paese superiore al 5%. All'interno di questo gruppo si riscontra, secondo il Paese d'origine, una grande diversità sociodemografica dei flussi e segnatamente gli immigrati provenienti dal Portogallo sono confrontati anche con un elevato tasso di disoccupazione. In genere, le persone immigrate di recente in provenienza dall'UE allargata conseguono ottimi risultati sul mercato del lavoro. Rispetto alla media degli autoctoni, queste persone occupano più frequentemente un posto di lavoro equivalente al loro livello di qualifica formale, il che dimostra che le loro competenze corrispondono al fabbisogno di manodopera.

Vi sono segni di un degrado della situazione occupazionale delle donne immigrate originarie di Paesi a basso reddito. Occorre seguire la cosa con particolare attenzione.

Le donne immigrate originarie di Paesi a basso reddito, segnatamente le nuove arrivate, non solo conseguono risultati mediocri sul piano occupazionale, ma da alcuni anni vedono la loro situazione addirittura deteriorarsi. Tale evoluzione è inquietante e richiede un attento monitoraggio. Infatti, le donne immigrate tendono in genere a sottrarsi agli sforzi compiuti in Svizzera a favore dell'integrazione, poiché spesso sono lontane dal mercato del lavoro e non beneficiano di alcuna prestazione. La recente riduzione del cofinanziamento (attraverso l'assicurazione contro la disoccupazione) delle misure attive del mercato del lavoro adottate a sostegno delle persone che non beneficiano di un'indennità di disoccupazione potrebbe comportare, a meno che i servizi sociali non si oppongano, una nuova riduzione dell'offerta già limitata di misure integrative, svantaggiando ulteriormente questo gruppo. Contrariamente ai migranti per motivi umanitari, i migranti giunti in Svizzera ai fini del ricongiungimento familiare non possono beneficiare di un aiuto all'integrazione standard all'arrivo, anche se viene offerto loro un certo sostegno sotto forma di una formazione linguistica di base. Gli altri Paesi dell'OCSE prevedono invece sempre più spesso misure d'accoglienza destinate ai nuovi arrivati, e/o le attività di organizzazioni non governative compensano l'assenza di offerte globali in tali Stati. Tali misure e attività occupano un posto meno importante in Svizzera. Siccome l'integrazione riuscita delle donne immigrate nel mercato del lavoro ha ricadute positive sui figli, l'ampliamento delle misure integrative destinate a questa cerchia della popolazione meriterebbe di essere preso seriamente e urgentemente in considerazione.

La situazione mediocre delle persone immigrate di recente in Svizzera per motivi umanitari richiede misure più strutturate a favore dell'integrazione.

Le persone immigrate di recente in Svizzera per motivi umanitari conseguono risultati di gran lunga inferiori, sul mercato del lavoro, rispetto al passato e al confronto internazionale. Le ragioni non sono del tutto chiare. A ogni modo, si tratta di un gruppo che necessita di misure integrative mirate. Anche altri Paesi dell'OCSE hanno predisposto programmi strutturati volti a favorire l'integrazione di questo gruppo. Le misure adottate, che possono estendersi sull'arco di tre anni, sembrano dare buoni risultati. Il miglioramento della situazione dei migranti arrivati di recente in Paesi dotati di programmi strutturati incentrati sull'integrazione nel mercato del lavoro, quali la Danimarca e la Norvegia, induce a pensare che la Svizzera avrebbe molto da guadagnare lasciandosi ispirare da tale approccio.

Occorre potenziare gli incentivi dei Cantoni a una rapida integrazione dei migranti per motivi umanitari nel mercato del lavoro.

Sebbene competa alle amministrazioni sub-federali, l'aiuto sociale a livello cantonale è finanziato dalla Confederazione durante i primi cinque anni di soggiorno dei rifugiati. Per questo (viepiù) cospicuo gruppo di persone ammesse a titolo provvisorio, la Confederazione offre addirittura un finanziamento per i primi sette anni, prima ancora che i Cantoni / i Comuni prendano in carico le persone appartenenti a questo gruppo. Inoltre, le persone ammesse a titolo provvisorio beneficiano in minor misura dell'aiuto sociale normalmente previsto e pare che questo fenomeno vada di pari passo con una diminuzione degli sforzi volti a favorire l'integrazione di questo gruppo. Ne consegue uno scarso incentivo per i Cantoni a integrare nel mercato del lavoro i migranti giunti in Svizzera per motivi umanitari durante i primi cinque-sette anni. Ma se durante questo lasso di tempo non vengono preparati correttamente, per gli immigrati risulta estremamente difficile posizionarsi con successo sul mercato del lavoro. Secondo i dati di altri Paesi dell'OCSE, un'entrata rapida nel mercato del lavoro è determinante per l'integrazione a lungo termine. Occorre dunque potenziare gli incentivi per una rapida integrazione nel mercato del lavoro di questi migranti.

... e abbattere gli ostacoli giuridici che si oppongono a loro accesso al mercato del lavoro.

Dal 2008, i migranti per motivi umanitari ammessi a titolo provvisorio possono accedere al mercato del lavoro a prescindere dalla situazione occupazionale. Tuttavia, contrariamente agli altri gruppi, questi migranti necessitano tuttora di un'autorizzazione di lavoro che in genere riescono a ottenere se trovano un datore di lavoro disposto ad assumerli. Abolire l'obbligo di un'autorizzazione di lavoro a parte permetterebbe di ridurre le pratiche burocratiche e di facilitare l'integrazione nel mercato del lavoro. In ogni caso, occorre informare meglio i datori di lavoro della possibilità di assumere questi migranti.

Il contesto dell'integrazione è relativamente complesso e poco trasparente...

Fino a poco tempo fa, gli interventi della Confederazione a favore dell'integrazione erano limitati, per cui la maggior parte delle misure integrative era realizzata a livello cantonale o comunale, secondo il principio della sussidiarietà. Pur avendo contribuito a un approccio flessibile all'integrazione, ciò ha condotto anche a una differenza rilevante tra i livelli di prestazione dei servizi nei vari Cantoni. Sebbene in Svizzera tale sia il caso in molti ambiti politici e in numerosi servizi destinati ai non immigrati, nel caso dei migranti per motivi umanitari ciò solleva la questione dell'equità orizzontale, visto che non possono scegliere liberamente il loro Cantone di residenza e possono beneficiare soltanto di una mobilità territoriale limitata.

...il che è dovuto soprattutto al fatto che l'accesso ai servizi volti a favorire l'integrazione dipende da numerosi fattori.

Il carattere assai complesso e poco trasparente del contesto dell'integrazione svizzero è forse il suo maggior difetto. Alla base vi è sostanzialmente il fatto che l'accesso ai servizi volti a favorire l'integrazione dipende da numerosi fattori – dal Cantone di residenza, dal tipo di permesso e dalla durata del soggiorno, dall'ottenimento (o meno) di prestazioni d'assicurazione sociale nonché dal regime d'assicurazione sociale (disoccupazione, invalidità o aiuto sociale) cui soggiace il migrante. Queste differenze tra Cantoni di residenza riguardano parimenti la popolazione autoctona, ma diversamente da quest'ultima, visto che si tratta soprattutto di migranti titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, gli immigrati non hanno la possibilità di scegliere liberamente il loro luogo di residenza a causa delle restrizioni alla mobilità geografica.

La differenza per quanto riguarda l'offerta di servizi evidenzia la necessità di coordinare maggiormente l'operato pubblico.

L'apparente differenza per quanto riguarda l'offerta di servizi volti a favorire l'integrazione nei vari Cantoni e il fatto che numerosi migranti non possono beneficiare dei servizi generalmente offerti evidenziano la necessità di un maggiore coordinamento dell'operato pubblico, sia all'interno dei Cantoni sia tra i vari Cantoni. Occorrerebbero norme minime comuni per garantire agli immigrati misure corrispondenti alle loro esigenze, a prescindere dal loro luogo di residenza in Svizzera, dal tipo di permesso nonché dalla natura e dalla rilevanza delle prestazioni/delle indennità assicurative a cui hanno o non hanno diritto. Andrebbe inoltre rafforzato lo scambio di buone pratiche tra i Cantoni e i Comuni.

Apparentemente le sovvenzioni salariali sono una misura integrativa particolarmente efficace destinata agli immigrati, di cui questi tuttavia beneficiano raramente.

Affinché il predetto scambio abbia una sua utilità, occorre valutare preliminarmente le misure che funzionano e quelle che non funzionano, il che implica la necessità di integrare nei nuovi programmi le dimensioni della ricerca e della valutazione. Infatti, nonostante una cultura di valutazione globale ben sviluppata in Svizzera, non vi è stata praticamente nessuna valutazione specifica delle politiche del mercato del lavoro concernente gli immigrati e i loro figli. Ciò riflette l'approccio alla politica d'integrazione attraverso i servizi generalmente offerti, ma non tiene conto del fatto che la politica attiva del mercato del lavoro può avere un impatto differente sugli immigrati e sugli autoctoni. Dalle valutazioni effettuate in passato (sia in Svizzera sia in altri Paesi dell'OCSE) è scaturito un risultato abbastanza concreto: le sovvenzioni salariali sono particolarmente benefiche per gli immigrati. Peccato che in Svizzera questi ultimi beneficino solo raramente di tale misura.

Dal momento che i dati ora disponibili sono di migliore qualità, una politica d'integrazione coerente dovrebbe dunque colmare la lacuna della ricerca.

L'assenza di una valutazione specifica dei programmi concernenti gli immigrati vale anche, sebbene in un'ottica più generale, per la ricerca sull'integrazione, il che sorprende vista la forte presenza di lunga data degli immigrati e dei loro figli in Svizzera. L'assenza di una ricerca quantitativa è dovuta in parte a una mancanza di dati. Dal momento che le serie di dati rese progressivamente disponibili sono sempre più numerose e di migliore qualità (compresi i dati longitudinali), cercare di colmare la lacuna della ricerca e rimediare alla mancante valutazione dei programmi concernenti l'integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati e dei loro figli dovrebbe costituire un elemento importante per l'elaborazione di strategie politiche più chiare e più mirate.

La formazione linguistica va sviluppata e orientata più chiaramente al mercato del lavoro.

A livello internazionale è risaputo che l'apprendimento della lingua può facilitare l'integrazione degli immigrati. È difficile valutare la formazione linguistica in Svizzera dal momento che è perlopiù dispensata a livello cantonale, da servizi che praticamente non interagiscono tra loro. Le poche informazioni disponibili sulla formazione linguistica inducono a pensare che in Svizzera l'offerta sia più limitata che negli altri Paesi dell'OCSE e non venga associata a buoni risultati per quanto riguarda l'occupazione di coloro che l'hanno conseguita. Occorrerebbe esaminare in modo più approfondito le ragioni a monte e adottare misure corrispondenti. Ad ogni modo sarebbe d'uopo ampliare il campo della formazione linguistica e improntare maggiormente l'insegnamento alla professione. Per standardizzare la formazione linguistica su tutto il territorio svizzero sarebbe auspicabile un quadro globale.

Occorrerebbe facilitare la naturalizzazione in quanto fattore d'integrazione dei migranti.

Tra i Paesi dell'OCSE, la Svizzera si è dotata di una delle politiche di naturalizzazione più restrittive, rispecchiando in questo l'idea della naturalizzazione intesa come garanzia di un'integrazione riuscita e non come uno strumento atto a promuoverla. Secondo i dati empirici, la naturalizzazione viene associata a migliori risultati per quanto riguarda la situazione occupazionale degli immigrati e dei loro figli in Svizzera, in particolare trattandosi di persone originarie di Paesi a basso reddito che in tal modo possono accedere a impieghi più qualificati e svolgere funzioni pubbliche. Partendo da tali constatazioni e da altri dati longitudinali forniti dai Paesi dell'OCSE, si può ipotizzare che ci sarebbe molto da guadagnare facilitando l'acquisizione della cittadinanza svizzera. Il mantenimento delle restrizioni in vigore ha comunque un costo e pertanto sarebbe opportuno intraprendere un'azione di sensibilizzazione in merito, dimostrando i vantaggi connessi all'ottenimento della cittadinanza svizzera per i migranti che vi hanno diritto.

***Per promuovere la mobilità
occorrerebbe rivedere i requisiti
di residenza cantonali e comunali.***

Oltre al requisito federale di 12 anni di soggiorno per la naturalizzazione ordinaria, esistono requisiti di residenza a livello cantonale e comunale. Ciò rende più difficile l'acquisizione della cittadinanza e può essere un freno alla mobilità degli immigrati all'interno del Paese. È in preparazione una riforma della legislazione svizzera sulla naturalizzazione. L'obiettivo è di eliminare alcuni dei maggiori punti deboli della legge grazie a un'armonizzazione globale dei requisiti relativi alla durata di residenza stabiliti a livello cantonale e comunale e di ridurre a otto anni la durata di soggiorno richiesta a livello federale. Anche se la riforma prevista sarà votata, nel confronto internazionale il sistema svizzero resterà comunque restrittivo, soprattutto per quanto riguarda i numerosi bambini nati in Svizzera da genitori immigrati di cui attualmente solo alcuni hanno la cittadinanza svizzera.

***Le misure volte a favorire
l'integrazione devono tenere
maggiormente conto delle
competenze degli immigrati.***

La maggior parte delle misure volte a favorire l'integrazione sono incentrate sul lavoro poco qualificato. Molti migranti che hanno conseguito un diploma in un Paese a basso reddito sono sovraqualificati e svolgono mansioni corrispondenti a una qualifica inferiore a quella formalmente conseguita. Questa constatazione sembra mantenersi anche se si tiene conto di una valutazione obiettiva delle competenze.

***Occorre accrescere la trasparenza
della valutazione e del
riconoscimento dei diplomi esteri
e considerare tutte le professioni.***

La valutazione e il riconoscimento dei diplomi esteri sembrano uno dei punti deboli del sistema svizzero. Sebbene i relativi costi siano bassi e il processo abbastanza veloce, il sistema manca di trasparenza ed è inoltre poco conosciuto anche dai fornitori di prestazioni integrative. Del resto, per un certo numero di professioni è tuttora impossibile ottenere una valutazione e un riconoscimento delle qualifiche e dell'esperienza lavorativa acquisite all'estero. Proprio qui risiedono le lacune del sistema che andrebbero colmate. È importante migliorare il sistema di valutazione e di riconoscimento, poiché la stragrande maggioranza degli immigrati diplomati ha conseguito il proprio titolo all'estero. A quanto pare, il risultato di tale procedura è bene accettato sul mercato del lavoro, giacché gli immigrati che hanno ottenuto un riconoscimento formale dei loro titoli mostrano risultati migliori sul piano occupazionale. Comunque, sono rari gli immigrati in possesso di diplomi d'insegnamento superiore rilasciati da Paesi non membri dello SEE che chiedono la valutazione e il riconoscimento dei loro titoli. Non si capisce bene se ciò sia dovuto alla loro ignoranza di tale possibilità o se sono semplicemente scoraggiati all'idea di dover presentare la richiesta, ritenendo di avere poche probabilità di ottenere il riconoscimento.

Sarebbe utile creare uno sportello unico per la presentazione di tutte le richieste di valutazione e di riconoscimento.

L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) accetta già le «domande preliminari» di riconoscimento in tutte le discipline e a tutti i livelli e fornisce informazioni sugli organi competenti. In una prossima tappa, si potrebbe creare uno sportello unico che accetti formalmente tutte le richieste anziché rinviarle ai candidati indicando il nome dell'organo competente al quale rivolgersi. Si tratterebbe di un passo importante verso una maggiore trasparenza e presenterebbe altresì il vantaggio di diffondere maggiormente la pratica di riconoscimento, prerequisito utile per trovare un buon impiego.

Occorrerebbe un'offerta più ampia di corsi passerella e mentorato per i migranti qualificati.

Esistono pochi corsi passerella destinati agli immigrati. Peraltro, l'accento su un'integrazione rapida nel mercato del lavoro sia dei rifugiati sia delle persone disoccupate in generale è in contraddizione con le offerte passerella. Va altresì rilevato che la popolazione immigrata è raramente associata alle reti che danno accesso agli impieghi altamente qualificati. I programmi di mentorato sembrerebbero uno strumento efficace, ma la loro rilevanza e la loro entità sono tuttora limitate. A quanto pare, anche gli immigrati trarrebbero enorme beneficio da un'offerta più vasta di validazione degli apprendimenti acquisiti, dispositivo che in Svizzera si sta sviluppando gradualmente. Occorrerebbe assicurarsi che le misure di validazione degli apprendimenti acquisiti in fase di elaborazione raggiungano effettivamente gli immigrati e corrispondano alle loro esigenze.

L'alta incidenza della discriminazione nelle assunzioni in Svizzera meriterebbe una maggiore sensibilizzazione al problema.

Da pertinenti studi di valutazione è emersa una forte incidenza della discriminazione nelle assunzioni. Per essere convocati a un colloquio, i figli di immigrati che hanno compiuto i loro studi in Svizzera devono talvolta presentare un numero di candidature pari addirittura al quintuplo rispetto ai figli di autoctoni con un CV peraltro identico. L'incidenza relativamente debole della disoccupazione tra i figli d'immigrati induce a pensare che questi ultimi compensino la discriminazione presentando un numero superiore di candidature. L'elevato grado di discriminazione è in parte mascherato dalla condizione globalmente favorevole del mercato del lavoro; va detto inoltre che, nel dibattito pubblico, il rischio di discriminazione nelle assunzioni non viene praticamente menzionato. Tuttavia, rispetto agli autoctoni che hanno conseguito gli stessi risultati a scuola, i figli degli immigrati ci mettono il doppio di tempo per trovare un impiego. Di qui l'importanza di una maggiore sensibilizzazione al problema.

Il quadro giuridico e istituzionale della lotta alla discriminazione è nettamente insufficiente rispetto agli altri Paesi dell'OCSE...

Il quadro giuridico e istituzionale della lotta alla discriminazione è nettamente insufficiente rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE. Attualmente, la discriminazione basata sulla nazionalità non è illegale, tranne che per gli immigrati provenienti dall'UE. Inoltre, nel confronto con altri Paesi risulta che le strutture di consulenza e di orientamento sono spesso meno ben dotate e sebbene possano fornire assistenza legale, non sono autorizzate a intraprendere azioni legali. Di conseguenza, il numero di casi trattati è trascurabile se si considera il livello di discriminazione evidenziato dagli studi di valutazione.

...e il potenziamento del quadro dovrebbe essere completato da altre misure.

Pertanto è importante potenziare sia il quadro giuridico sia il quadro istituzionale della lotta alla discriminazione e portarli maggiormente a conoscenza degli immigrati. Tale riforma potrebbe essere completata da misure più incisive a favore della diversità, finalizzate alla diversificazione dei canali di reclutamento da parte dei datori di lavoro, elemento che attualmente manca in Svizzera. Il settore pubblico, nel quale gli immigrati sono sottorappresentati, deve parimenti partecipare a tale innovazione. Strumenti al servizio della diversità quali i CV anonimi, le etichette « diversità » e le consulenze in materia di diversità sono stati recentemente implementati in un certo numero di Paesi dell'OCSE.

Il sistema d'apprendistato sembra funzionare bene per i figli degli immigrati, ma i bassi tassi di completamento della formazione meritano una maggiore attenzione.

Il Programma dell'OCSE per la valutazione internazionale delle competenze degli studenti (PISA) ha dimostrato che in Svizzera i figli d'immigrati conseguono all'età di 15 anni risultati scolastici nettamente inferiori rispetto ai figli di autoctoni e che queste differenze superano quelle osservate in molti altri Paesi dell'OCSE. L'analisi longitudinale tende a indicare che il sistema scolastico e di formazione riesce comunque a fornire successivamente qualifiche relativamente buone a questi figli d'immigrati e che nel loro caso il sistema di apprendistato sembra funzionare particolarmente bene. I figli d'immigrati hanno comunque meno probabilità di riuscire a portare a termine il loro apprendistato. Occorrerebbe studiare più a fondo tale fenomeno e adottare le corrispondenti misure correttive.

A quanto pare i figli d'immigrati hanno più problemi che in passato, per cui porvi rimedio dovrebbe essere una priorità dell'operato pubblico.

Il meccanismo del passaggio dalla scuola all'impiego funziona bene per la maggior parte dei figli d'immigrati. Vi sono però anche segni secondo i quali i figli d'immigrati nuovamente arrivati riscontrano maggiori difficoltà che in precedenza e secondo cui molti dei figli d'immigrati nati all'estero conseguono risultati meno favorevoli. Quest'osservazione riguarda in particolar modo i figli d'immigrati i cui genitori sono originari di Paesi a basso reddito, che alcuni anni dopo aver lasciato la scuola, spesso non lavorano, non studiano e non si aggiornano (NEET). Siccome oggi i figli d'immigrati provenienti da Paesi a basso reddito che accedono alla vita attiva sono numerosi, è importante i poteri pubblici considerino prioritario migliorare i loro risultati.

Tutti i giovani immigrati devono beneficiare della parità d'accesso alle politiche attive del mercato del lavoro destinate ai giovani.

Esiste una vasta gamma di misure volte a facilitare ai giovani che necessitano di un sostegno il passaggio dalla scuola all'impiego. Tuttavia, l'ammissibilità alla maggior parte delle misure di politica attiva del mercato del lavoro è spesso limitata alle persone presenti sul territorio da più di 10 anni, il che esclude numerosi giovani immigrati. Inoltre, i giovani immigrati che beneficiano di questi programmi, soprattutto del cosiddetto « semestre di motivazione », non percepiscono indennità di disoccupazione (a differenza dei giovani nati in Svizzera), e possono quindi essere tentati di entrare direttamente nel mercato del lavoro accontentandosi di un'occupazione poco qualificata. Rischiano così di essere esclusi da lavoro, studi e formazione (NEET), il che sembra accadere spesso. Assicurarsi che i figli d'immigrati e i figli di autoctoni abbiano gli stessi incentivi a partecipare ai programmi costituirebbe un primo passo per affrontare questa sfida rilevante.

Occorre migliorare l'educazione e l'accoglienza dei bambini piccoli, concentrandosi soprattutto sui figli degli immigrati svantaggiati.

Secondo le ricerche effettuate in un certo numero di Paesi dell'OCSE, il settore dell'educazione prescolare comporterebbe vantaggi particolari per i figli di immigrati. Tuttavia, in Svizzera l'educazione prescolare è attualmente largamente sottosviluppata, soprattutto per quanto riguarda i bambini dai tre ai quattro anni, un'età critica per l'integrazione. Fornire un'educazione prescolare più ampia e più mirata ai bambini di quest'età e attuare precocemente misure di sostegno linguistico avrebbe importanti vantaggi. Non ne beneficerebbero solamente i figli d'immigrati, ma anche le loro madri per le quali, rispetto alle madri autoctone, il legame tra il lavoro e il fatto di avere dei figli è molto più forte.