



# **Programma nazionale di lotta alla povertà**

## **Piano programmatico**

**15 maggio 2013**

## Indice

1	Contesto e approccio.....	4
2	Priorità e attività negli ambiti di intervento.....	5
2.1	Ambito di intervento «Opportunità educative per i bambini, i giovani e gli adulti».....	5
2.1.1	Sostegno ai bambini socialmente sfavoriti in età prescolare e scolare.....	6
2.1.2	Sostegno nel passaggio alla formazione professionale di base e durante la medesima.....	9
2.1.3	Formazione di recupero.....	12
2.2	Ambito di intervento «Integrazione sociale e professionale».....	14
2.2.1	Offerta per i disoccupati di lunga durata e i beneficiari dell'aiuto sociale.....	15
2.3	Ambito di intervento «Condizioni di vita» .....	16
2.3.1	Alloggio .....	17
2.3.2	Cause della povertà delle famiglie e misure per contrastarla .....	19
2.3.3	Agevolazione dell'accesso ai servizi di sostegno e alle informazioni.....	19
2.4	Ambito di intervento «Misurazione dei risultati e monitoraggio».....	20
2.5	Linea programmatica «Informazione e contatti tra gli attori».....	21
3	Il programma nazionale in sintesi .....	23
4	Basi legali a livello federale.....	24
5	Organizzazione di progetto.....	25
6	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale .....	26
6.1	Costi per beni e servizi .....	26
6.2	Fabbisogno di personale .....	29
6.3	Costi complessivi del programma nazionale.....	30
7	Seguito dei lavori.....	31
	Allegato – Il livello secondario II del sistema educativo svizzero .....	32

## Abbreviazioni

ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CFM	Commissione federale della migrazione
CSFP	Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
CTA	Conferenza tripartita sugli agglomerati
DFI	Dipartimento federale dell'interno
OML	Organizzazioni del mondo del lavoro
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
seg./segg.	e seguente / e seguenti
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFM	Ufficio federale della migrazione
UST	Ufficio federale di statistica

## 1 Contesto e approccio

La lotta alla povertà in Svizzera è un tema che occupa da tempo la politica federale. Già negli anni 1990, diverse organizzazioni avevano chiesto che venisse elaborato un piano d'azione nazionale per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale. Il 23 maggio 2003, in adempimento del postulato Weber 98.3322, il DFI ha organizzato una conferenza nazionale sulla povertà, dopodiché il consigliere nazionale Paul Rechsteiner ha presentato la mozione 03.3322 Piano d'intervento nazionale per la lotta alla povertà. Anche successivamente il Parlamento ha sollevato a più riprese i temi della garanzia del fabbisogno vitale e della lotta alla povertà. Sono infatti stati presentati diversi interventi in cui si chiedeva alla Confederazione di proseguire e intensificare gli sforzi in questi ambiti (ad es. Po. 05.3220 Rossini, Mo. 06.3001 CSSS-N). Nel marzo 2010, il Consiglio federale ha adottato la «Strategia nazionale di lotta alla povertà» e nel novembre 2010 il DFI ha organizzato un'altra conferenza nazionale sulla povertà. La documentazione di base elaborata e le discussioni condotte in queste diverse fasi hanno evidenziato che la povertà ha molteplici cause e che sono necessari provvedimenti in numerosi settori politici e a tutti i livelli istituzionali – nell'ambito delle rispettive competenze – per raggiungere l'obiettivo di prevenire o ridurre durevolmente la povertà in Svizzera.

Nel frattempo sono continuate le discussioni tra il DFI e i Cantoni, le Città, i Comuni e la società civile (ONG e persone povere) sull'attuazione delle misure di lotta alla povertà. Il tema è stato trattato anche dal Parlamento (ad es. nel quadro delle deliberazioni sul programma di legislatura 2011-2015) e diversi attori hanno nuovamente chiesto alla Confederazione di rafforzare il proprio impegno. Nei suoi obiettivi 2012, il Consiglio federale ha peraltro deciso di definire la procedura da seguire per l'attuazione della strategia di lotta alla povertà (obiettivo 17) e di deliberare su un pacchetto di misure. In un documento interlocutorio sottoposto nel settembre 2012 al Consiglio federale, il DFI – pur rilevando che la Confederazione ha già intrapreso molto per contrastare la povertà – ha indicato vari ambiti di intervento prioritari in cui andrebbero intensificati gli sforzi nel quadro di un programma nazionale: opportunità educative di bambini, giovani e adulti, integrazione sociale e professionale, condizioni di vita in generale e misurazione dei risultati e monitoraggio delle misure adottate. Il 21 settembre 2012, il Consiglio federale ha preso atto delle spiegazioni e delle raccomandazioni contenute nel documento interlocutorio e ha incaricato il DFI di sottoporgli, nel 1° trimestre 2013, un piano per un programma di lotta alla povertà con una stima delle risorse necessarie.

È quindi innegabile che la Confederazione, insieme ai Cantoni, alle Città, ai Comuni e alle organizzazioni della società civile, deve impegnarsi maggiormente nella lotta alla povertà. Considerata la frammentazione delle competenze su più livelli e la molteplicità degli attori, la Confederazione deve tuttavia limitarsi, negli ambiti di intervento summenzionati, a sostenere le attività degli altri attori (soprattutto a livello cantonale e comunale), elaborare e predisporre insieme a loro la necessaria documentazione di base, identificare le buone pratiche, promuovere i contatti e incoraggiare lo scambio di conoscenze e esperienze. L'obiettivo è di aumentare l'efficacia, la portata e la coerenza delle misure di questi attori, senza interferire con le loro competenze.

È in questo contesto che il DFI ha elaborato il presente piano programmatico. In una prima fase si sono tenuti colloqui con i principali attori dei vari ambiti di intervento in vista di concretizzare le misure previste dal programma. A seconda dell'ambito di intervento, questi interlocutori sono la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), l'Iniziativa delle città «Politica sociale» (sezione dell'Unione delle città svizzere) e l'Associazione dei Comuni Svizzeri. Parallelamente sono stati interpellati la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), diverse ONG attive nella lotta alla povertà e rappresentanti delle persone povere, con i quali sono state discusse varie proposte. Naturalmente sono stati coinvolti anche i servizi e gli uffici federali competenti per i diversi ambiti di intervento (SECO, SEFRI, UFM, UFAB).

Il presente documento è quindi frutto di un dialogo intenso con i partner più importanti, che saranno coinvolti nell'attuazione del programma. Nel febbraio 2013, inoltre, il progetto è stato

discusso con rappresentanti dei Cantoni, delle Città e dei Comuni, che hanno approvato l'approccio scelto e assicurato di voler contribuire all'attuazione del programma. Questo sostegno è fondamentale: la Confederazione, infatti, non vuole creare doppioni, bensì affiancare gli attori laddove a loro avviso è più utile e sensato. Le priorità e i contenuti concreti delle misure dovranno essere definiti, sviluppati o adeguati in corso d'opera d'intesa con i vari partner e attori. Le conoscenze che scaturiranno dalle attività del programma e i nuovi sviluppi osservati al di fuori di quest'ultimo dovranno inoltre poter essere integrati facilmente nelle successive attività del programma.

## 2 Priorità e attività negli ambiti di intervento

Per il Programma nazionale di lotta alla povertà (di seguito programma nazionale) sono stati identificati quattro ambiti di intervento: «opportunità educative per i bambini, i giovani e gli adulti», «integrazione sociale e professionale», «condizioni di vita» e «misurazione dei risultati e monitoraggio».

Nelle prossime pagine sono presentate le priorità di ciascun ambito. Dopo una breve rassegna delle misure avviate dai diversi attori vengono illustrate le attività previste nel quadro del programma nazionale. Queste attività serviranno principalmente a elaborare documenti di base specifici, valutare le misure esistenti e identificare le buone pratiche. Il programma nazionale parteciperà inoltre a progetti pilota e promuoverà lo scambio di esperienze e i contatti tra gli attori sul piano regionale e nazionale. Il presente documento dedica pertanto un'attenzione particolare alla linea programmatica «Informazione e contatti tra gli attori». L'obiettivo delle attività del programma nazionale è infatti quello di sostenere gli altri attori negli sforzi intrapresi per lottare contro la povertà.

### 2.1 Ambito di intervento «Opportunità educative per i bambini, i giovani e gli adulti»

L'educazione è un fattore chiave della partecipazione alla vita sociale e dell'integrazione nel mercato del lavoro. Gli adulti senza formazione post-obbligatoria sono spesso esposti al rischio di povertà: hanno meno possibilità di conseguire un reddito sufficiente a coprire il loro sostentamento<sup>1</sup>, rischiano maggiormente di perdere il lavoro e hanno meno opportunità di ritrovarne un altro. Chi non ha concluso una formazione di livello secondario II (formazione professionale di base, scuola di formazione generale, v. allegato) è due volte più a rischio di disoccupazione rispetto a chi ha compiuto un percorso di questo tipo. Anche tra i beneficiari dell'aiuto sociale il numero di persone senza formazione è superiore alla media<sup>2</sup>. Attualmente in Svizzera 370 000 persone tra i 25 e i 50 anni non hanno concluso una formazione professionale, il che corrisponde al 13 per cento delle persone abili al lavoro in questa categoria d'età<sup>3</sup>. Migliorando le opportunità educative si può quindi ridurre durevolmente il rischio di povertà.

La formazione che un soggetto potrà seguire e concludere dipende dal suo intero percorso educativo (formale e non formale). Le basi dello sviluppo e dell'apprendimento scolastico sono poste in modo durevole già nella prima infanzia (0-4 anni). In Svizzera i risultati conseguiti

<sup>1</sup> In media la differenza di reddito tra i soggetti con e i soggetti senza una formazione di livello secondario II è di 15 600 franchi all'anno. V. Fritschi, Tobias / Oesch, Thomas / Jann, Ben. Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Studio realizzato per Travail.Suisse. Berna 2009, pag. 10.

<sup>2</sup> Berner Fachhochschule Soziale Arbeit. Fritschi, Tobias / Bannwart, Livia / Zürcher, Pascale. Personen ohne Berufsbildung: Lebenslage, Best Practice, Handlungsbedarf. Schlussbericht im Auftrag SP Schweiz. Studio sulle persone senza formazione professionale. Rapporto finale su mandato del Partito socialista svizzero 2012, pag. 9.

<sup>3</sup> Ivi, pag. 4.

durante la scuola dell'obbligo sono fortemente influenzati dall'origine sociale e nazionale e determinano in ampia misura le possibilità e le opportunità di formazione professionale<sup>4</sup>. Un altro fattore chiave è la fase della transizione alla formazione professionale di base<sup>5</sup>.

Per migliorare le opportunità educative occorre una serie di misure durante tutto il periodo che va dalla prima infanzia alla scuola dell'obbligo e, successivamente, al conseguimento di un titolo professionale<sup>6</sup>. Queste misure permettono di intervenire quando i bambini e i giovani hanno bisogno di aiuto. In alcuni casi basta un sostegno temporaneo, in altri è necessario un accompagnamento a lungo termine. Bisogna inoltre poter offrire un sostegno agli adulti poco qualificati. Non bisogna infine dimenticare che anche l'immigrazione, in particolare quella dovuta a ragioni umanitarie, espone al rischio di povertà decine di migliaia di persone che giungono in Svizzera ogni anno, per le quali sono necessarie misure specifiche.

### 2.1.1 Sostegno ai bambini socialmente sfavoriti in età prescolare e scolare

Nei primi anni di vita, i bambini apprendono sperimentando e acquisiscono così le conoscenze, le capacità e le competenze che permetteranno loro di affrontare al meglio la scuola. Per potersi sviluppare secondo le proprie capacità sul piano linguistico, emotivo, sociale e cognitivo, i bambini hanno bisogno di adulti che li seguano, li sostengano e li incoraggino. Altrettanto fondamentale è un ambiente stimolante: i bambini devono avere la possibilità di muoversi, imitare, osservare, sperimentare e molto altro ancora<sup>7</sup>.

Nel periodo prescolare, i bambini socialmente sfavoriti vivono spesso in un ambiente meno stimolante e hanno dunque meno possibilità di svilupparsi rispetto ai loro coetanei. Con provvedimenti mirati di sostegno alla prima infanzia si possono migliorare i presupposti per uno sviluppo ottimale. Dato che i genitori svolgono un ruolo decisivo nello sviluppo dei propri figli, è importante coinvolgerli, ossia accompagnarli, consigliarli e sostenerli nei loro compiti educativi<sup>8</sup>.

Se, quando cominciano la scuola, i bambini presentano un ritardo di sviluppo e apprendimento rispetto ai loro compagni, ad esempio nella lettura, generalmente non riescono a colmarlo durante la scuola dell'obbligo<sup>9</sup>. La percentuale degli allievi socialmente svantaggiati che non riescono a raggiungere gli obiettivi previsti dai piani di studio è particolarmente alta. Se all'inizio della scuola questi bambini presentano uno sviluppo analogo a quello dei loro coetanei grazie alle misure di sostegno alla prima infanzia, nella maggior parte dei casi questo effetto svanisce

<sup>4</sup> Ufficio federale di statistica. Bildungs mosaik Schweiz. Bildungsindikatoren 2007. Neuchâtel, 2007, pag. 53.

<sup>5</sup> Oggi in Svizzera circa il 90 per cento dei ragazzi consegue un diploma di livello secondario II dopo aver concluso la scuola dell'obbligo. L'obiettivo è che entro il 2020 il 95 per cento di tutti i giovani di 25 anni disponga di un titolo di livello secondario II.

<sup>6</sup> V. anche Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers – Documentation – Annexe au rapport à l'attention de la CTA du 29 juin 2009. [http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=161&Itemid=82](http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=161&Itemid=82) (ultima consultazione: 24.4.2013); Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera – Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa. Luglio 2006. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integr-2006-i.pdf> (ultima consultazione 24.4.2013).

<sup>7</sup> Viernickel, Susanne / Simoni, Heidi. Frühkindliche Erziehung und Bildung, in: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, Famiglie – Educazione – Formazione. Berna 2008, pag. 22 segg.

<sup>8</sup> Frühe Förderung. Hintergrundbericht zur familienunterstützenden und familienergänzenden frühen Förderung im Kanton Zürich. 2009, pag. 5.

Moser, Urs / Lanfranchi, Andrea. Ungleich verteilte Bildungschancen, in: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, Famiglie – Educazione – Formazione. Berna 2008, pag. 18 seg.

<sup>9</sup> Moser, Urs / Angelone, Domenico. Nach 6 Jahren Primarschule. Deutsch, Mathematik und motivational-emotionales Befinden am Ende der 6. Klasse. Bildungsdirektion des Kantons Zürich. 2011, pag. 21 seg.

se non si adottano provvedimenti mirati<sup>10</sup>. Affinché questi allievi possano compiere con successo il proprio percorso scolastico occorrono misure specifiche<sup>11</sup> che devono subentrare a quelle di sostegno alla prima infanzia.

La prima infanzia e, di riflesso, il sostegno alla prima infanzia sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni. I dipartimenti responsabili sono quelli dell'educazione o della socialità. A seconda del tema sono coinvolti anche attori pubblici o privati nel settore della socialità, dell'educazione, della sanità, della famiglia e della migrazione.

La scuola dell'obbligo è di pertinenza esclusiva dei Cantoni. Il concordato HarmoS, la strategia nazionale per lo sviluppo dell'insegnamento delle lingue, il concordato sulla pedagogia speciale, l'elaborazione e l'introduzione dei piani di studio delle regioni linguistiche (Plan d'étude romand, Lehrplan 21, Piano di studio Ticino) hanno implicato e implicano tuttora un onere notevole per le scuole. Nel definire le misure del programma nazionale bisognerà tenere conto di questo aspetto.

### **a) Misure esistenti**

Gli scorsi anni, nel settore della prima infanzia sono state introdotte e attuate numerose misure dirette e indirette a favore dei bambini socialmente sfavoriti. L'offerta di prestazioni esistente, come la custodia dei bambini complementare alla famiglia, si è inoltre orientata maggiormente verso il sostegno alla prima infanzia. Tutti questi sviluppi richiedono un maggiore coordinamento. A tal fine alcuni Cantoni e Comuni hanno allestito piani globali di sostegno alla prima infanzia.

Negli ultimi anni, nell'ambito della promozione dell'integrazione, la Confederazione (UFM) ha fornito un contributo decisivo allo sviluppo e alla diffusione del sostegno alla prima infanzia, ponendo l'accento sull'integrazione di bambini con un retroterra migratorio. Dal 2014, la Confederazione promuoverà il sostegno alla prima infanzia nel quadro dei nuovi programmi cantonali d'integrazione<sup>12</sup>. Inoltre nell'autunno 2013 la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) avvierà un dialogo sulla prima infanzia al fine di intensificare la collaborazione nel campo dell'integrazione. Questo dialogo si concentrerà sui punti di contatto tra il sostegno alla prima infanzia e l'assistenza sanitaria di base<sup>13</sup>. Di conseguenza il programma nazionale prevede la promozione di misure specifiche complementari a quelle appena menzionate e strettamente coordinate con esse.

I bambini che crescono in condizioni difficili corrono un rischio particolarmente elevato di presentare disturbi dello sviluppo nel periodo prescolare e scolare. Se non sono riconosciuti tempestivamente, questi disturbi possono causare gravi malattie psichiche nel successivo corso della vita. Dal 2002, l'Ufficio federale della sanità pubblica aiuta le scuole e i Comuni a sviluppare e attuare misure di rilevamento e intervento tempestivi. Promuove inoltre progetti di prevenzione destinati ai bambini socialmente sfavoriti. Queste attività vengono costantemente valutate e sviluppate.

Nel settore della scuola dell'obbligo sono state introdotte diverse misure per permettere ai bambini di compiere con successo la carriera scolastica. Ne sono un esempio i modelli che rendono più graduale il passaggio alla scuola obbligatoria (p. es. il «ciclo elementare» sperimentato in alcuni Cantoni svizzeri), ma anche l'individualizzazione dell'insegnamento, i

<sup>10</sup> Lanfranchi, Andrea. Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen. 2009. <http://www.hfh.ch/webautor-data/70/Follow-up-Resuemee.pdf> (ultima consultazione: 30.1.2013).

<sup>11</sup> Bildungsdirektion des Kantons Zürich. Bildungsplanung. Nach sechs Jahren Primarschule. Lernstand der Schulanfängerinnen und Schulanfänger von 2003 vor ihrem Übertritt in die Sekundarstufe I. 2011.

<sup>12</sup> UFM. Circolare «Richieste preliminari concernenti i programmi cantonali d'integrazione (PIC)» agli interlocutori cantonali per le questioni inerenti all'integrazione <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/themen/integration/foerderung/spezifisch.html> (ultima consultazione: 18.2.2013).

<sup>13</sup> Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA). Dialogo sull'integrazione. <http://www.dialog-integration.ch/it/prima-infanzia> (ultima consultazione: 18.2.2013).

corsi di recupero, le prestazioni degli assistenti sociali scolastici e i servizi a bassa soglia nel settore della pedagogia speciale. Sono state prese misure anche nel settore della custodia dei bambini complementare alla famiglia e alla scuola. In questi ambiti il concordato HarmoS e il concordato sulla pedagogia speciale contribuiscono all'istituzione di strutture e strumenti comuni. L'attuazione concreta e l'impostazione dell'offerta variano da Cantone a Cantone e sono oggetto di uno sviluppo costante.

Sono invece pochi i progetti extrascolastici volti a sostenere i bambini socialmente sfavoriti nella loro carriera scolastica.

## **b) Attività previste nel quadro del programma**

Attraverso provvedimenti mirati, il programma nazionale intende raggiungere e sostenere meglio i bambini socialmente sfavoriti e le loro famiglie, sfruttando le conoscenze acquisite negli ultimi anni. I colloqui condotti con la CDPE hanno evidenziato una necessità di intervento soprattutto nel passaggio dai provvedimenti di sostegno alla prima infanzia ai primi anni della scuola dell'obbligo. Il programma nazionale porrà quindi l'accento su questo aspetto. L'obiettivo è di sostenere e far conoscere anche le iniziative condotte in ambito extrascolastico, che aiutano i bambini socialmente svantaggiati a compiere con successo il percorso scolastico secondo le loro capacità.

Le misure del programma nazionale integreranno i numerosi strumenti e iniziative esistenti (ad es. UFM, CTA) e dovranno essere coordinate con essi. Tra le priorità vi è ad esempio quella di sostenere un progetto comune della CDPE e della CDOS.

### ***P1 Sostegno alla prima infanzia, transizione alla scuola dell'obbligo, primi anni di scuola, custodia complementare alla famiglia e alla scuola: gestione strategica e coordinamento a livello nazionale***

La CDOS e la CDPE si occuperanno in stretta collaborazione del sostegno alla prima infanzia, della custodia complementare alla famiglia e alla scuola e del passaggio dalla prima infanzia ai primi anni di scuola.

Nel 2013/2014 i due organi, dopo aver raccolto le informazioni disponibili, discusso vari esempi di attuazione a livello cantonale (buone pratiche) e valutato la necessità di un coordinamento, definiranno le basi per l'ulteriore approfondimento del tema nel quadro delle loro attività. Dopo questa prima analisi stabiliranno gli interventi eventualmente necessari.

Con la CDOS e la CDPE è stato convenuto che il programma nazionale sarà integrato nei lavori preliminari del loro progetto e sosterrà l'allestimento dell'inventario dell'offerta, degli studi, dei progetti e degli strumenti nonché la successiva elaborazione di basi pratiche e la promozione di progetti promettenti.

### ***P2 Attuazione sul piano locale di misure di sostegno alla prima infanzia e di provvedimenti in ambito extrascolastico: prestazioni specifiche per i bambini socialmente sfavoriti, coordinamento e contatti tra gli attori***

Per quanto riguarda l'attuazione a livello comunale, dai colloqui con i diversi attori (Associazione dei Comuni Svizzeri, Iniziativa delle città «Politica sociale», UFM, CDOS, Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, ONG e addetti ai lavori) e dagli studi condotti sul sostegno ai bambini socialmente svantaggiati<sup>14</sup> sono emerse tre sfide specifiche alla cui risoluzione il programma può contribuire. Qui di seguito sono presentate le attività previste a tal fine nel quadro del programma.

<sup>14</sup> V. tra gli altri Kost, Jakob. Entwicklungsperspektiven. Zur Zukunft der frühkindlichen Bildung in der Schweiz. In: Stamm, Margrit / Edelmann, Doris. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? Zurigo/Coira: Rüegger Verlag 2010.  
Stamm, Margrit. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Studio di riferimento realizzato su mandato della Commissione svizzera per l'UNESCO. 2009.  
Commissione federale della migrazione CFM. Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung. Bestandesaufnahme und Handlungsfelder. 2009.



### ***P2.1 Servizi speciali per i bambini socialmente sfavoriti nelle strutture di custodia diurna***

Negli ultimi anni le strutture di custodia diurna hanno potenziato i servizi speciali per i bambini socialmente sfavoriti. Non è tuttavia disponibile una panoramica di queste proposte né del fabbisogno esistente. Il programma nazionale dovrà fornire un quadro dei servizi offerti e delle esperienze maturate, che fungerà da base per le Città, i Comuni o le strutture di custodia diurna interessati a ampliare le proprie prestazioni. Occorrerà inoltre valutare in che misura i provvedimenti adottati con successo in altri Paesi siano applicabili in Svizzera. Le informazioni così acquisite dovranno essere divulgate.

### ***P2.2 Coordinamento e integrazione delle misure di sostegno alla prima infanzia***

Come già spiegato, in Svizzera esistono un po' ovunque misure di sostegno alla prima infanzia. Per coordinare meglio queste proposte e razionalizzare l'impiego delle risorse, negli ultimi anni sono stati allestiti piani di sostegno alla prima infanzia soprattutto nei grandi centri urbani. Prendendo spunto da un programma della Jacobs Foundation, anche alcune città di piccole e medie dimensioni stanno sviluppando piani di questo tipo<sup>15</sup>. Per fornire una base a altri comuni e città interessati a ottimizzare la propria offerta, il programma nazionale dovrà validare le esperienze acquisite, specialmente nell'ambito del sostegno ai bambini socialmente sfavoriti. Le informazioni così ottenute dovranno essere rese accessibili e divulgate. Il programma verrà coordinato con i principali partner (CDOS, CDPE, Iniziativa delle città «Politica sociale», Associazione dei Comuni Svizzeri).

### ***P2.3 Misure extrascolastiche per i bambini in età scolare***

Attualmente non è disponibile una panoramica delle misure di sostegno extrascolastico destinate a bambini socialmente svantaggiati (ad es. apprendimento non formale). Nel quadro del programma nazionale si dovrà allestire un tale inventario e procedere a una sistematizzazione teorica. Si dovranno inoltre identificare le buone pratiche e eventualmente sostenere e valutare progetti pilota. Le conoscenze così acquisite e le informazioni ottenute in altro modo dovranno essere divulgate.

## **c) Prime tappe**

Il programma nazionale inizierà a collaborare al progetto comune di CDOS e CDPE già nel 2013. Parteciperà pertanto alla due giorni iniziale del progetto, alla quale saranno presenti i responsabili cantonali delle due organizzazioni. In seguito, dal 2014, sosterrà l'elaborazione di basi pratiche e contribuirà alla promozione di iniziative promettenti (P1). Nel 2014 verrà fatto un primo punto della situazione sui servizi speciali rivolti ai bambini socialmente sfavoriti nelle strutture di custodia diurna (P2.1) e sulle misure extrascolastiche per i bambini in età scolare (P2.3) proposti in Svizzera. Parallelamente saranno individuate buone pratiche all'estero. Le attività del programma volte al coordinamento e all'integrazione delle misure di sostegno alla prima infanzia (P2.2) prenderanno il via nel 2015.

## **2.1.2 Sostegno nel passaggio alla formazione professionale di base e durante la medesima**

Per concludere con successo una formazione professionale di base, i giovani devono superare tre scogli: riuscire a passare dalla scuola dell'obbligo a una formazione professionale di base (fase di transizione I), seguire tutto il ciclo formativo e superare gli esami finali.

I giovani che presumibilmente incontreranno difficoltà lungo questo percorso necessitano di provvedimenti mirati. Da un lato devono essere sostenuti nel passaggio alla formazione professionale di base: in questo contesto è importante che le misure vengano avviate già negli ultimi anni del livello secondario I. Dall'altro i giovani (e eventualmente le aziende formatrici)

---

<sup>15</sup> Jacobs Foundation. Programm Primokiz. Frühe Förderung – lokal vernetzt.  
<http://jacobsfoundation.org/de/project/primokiz-2/> (ultima consultazione: 12.2.2013).

devono essere accompagnati durante tutto il ciclo di formazione, fino al superamento degli esami finali.

La competenza per questa offerta di prestazioni è suddivisa tra più attori. Le misure nel settore della scuola obbligatoria (preparazione alla scelta professionale, anno di preparazione professionale) sono di pertinenza esclusiva dei Cantoni, ai quali competono anche il sostegno nella fase di transizione dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale di base e l'accompagnamento durante l'intero ciclo formativo. Nei Cantoni intervengono diversi attori e anche le Città e i Comuni dispongono di un'offerta di prestazioni in questo ambito. La Confederazione (SEFRI) coadiuva i Cantoni nell'introduzione e nello sviluppo del Case Management Formazione Professionale (CM FP), un'iniziativa che ha lo scopo di individuare tempestivamente, seguire e accompagnare i giovani a rischio o i giovani con problematiche multiple fino alla conclusione della formazione professionale di base.

La formazione professionale è un compito comune della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro (OML). Insieme a altri partner, la Confederazione (SEFRI) è responsabile non solo dello sviluppo dell'intero sistema della formazione professionale, ma anche di quello della qualità. L'attuazione della formazione professionale compete ai Cantoni. In quanto conferenza specializzata della CDPE, la Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP) assicura il coordinamento e lo scambio di esperienze tra i Cantoni. Le OML hanno il compito di definire le competenze operative e di offrire posti di apprendistato e di lavoro.

Anche il ruolo dei genitori è decisivo nella carriera formativa dei bambini e dei giovani<sup>16</sup>, in particolare nella fase di preparazione e transizione alla formazione professionale.

### **a) Misure esistenti**

I Cantoni, i Comuni e le Città propongono svariati provvedimenti e servizi di sostegno per gli adolescenti e i giovani adulti in difficoltà nella fase di transizione verso la formazione professionale di base e durante la formazione stessa. Importanti compiti sono svolti in quest'ambito dalle divisioni cantonali della formazione professionale (formazioni transitorie, pretirocini, programmi di coaching e mentoring, CM FP). Agli uffici cantonali del lavoro competono invece i semestri di motivazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD). Alcuni servizi sociali propongono inoltre agli adolescenti o ai giovani adulti che dipendono dall'aiuto sociale misure che permettono loro di assolvere una formazione e di essere seguiti da vicino durante tutto il periodo formativo<sup>17</sup>. Anche ONG ed enti privati offrono formazioni e soluzioni transitorie (ad es. Fondazione Speranza). I giovani che a causa di un disturbo dell'apprendimento o di un altro deficit non sono – o non sono ancora – in grado di affrontare una formazione di base biennale (CFP) possono seguire una formazione pratica INSOS (FPra)<sup>18</sup> adatta alle loro capacità. La FPra è finanziata tramite i provvedimenti professionali dell'assicurazione invalidità (AI). Peraltro l'AI assume i costi supplementari dovuti all'invalidità sostenuti durante la prima formazione professionale degli assicurati invalidi che non hanno mai esercitato un'attività lucrativa.

Nel 2013, in adempimento di un intervento parlamentare (10.3738 Po. Ingold), la SEFRI presenterà un rapporto sui servizi e le misure previsti dai partner della formazione professionale in particolar modo per i ragazzi più orientati ad attività pratiche e con difficoltà scolastiche.

Nel 2012, l'UFFT ha pubblicato un opuscolo intitolato «Primi passi nel mondo del lavoro», che presenta una panoramica dell'offerta di sostegno per la transizione al livello secondario II.

---

<sup>16</sup> Häfeli, Kurt / Schellenberg, Claudia. Erfolgsfaktoren in der Berufsbildung bei gefährdeten Jugendlichen. Berna: CDPE 2009.

<sup>17</sup> Ad es. il progetto FORJAD (Formation professionnelle des jeunes adultes en difficulté) lanciato nel Cantone di Vaud nel 2006 o l'iniziativa «Coaching 16:25» della Città di Zurigo.

<sup>18</sup> INSOS è l'associazione nazionale di categoria delle istituzioni per persone con handicap.

Tra il 2006 e il 2010 la CDPE ha realizzato il progetto *Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II / Optimisation de la transition scolarité obligatoire – degré secondaire II* in collaborazione con la Confederazione e le OML. Nel 2011, basandosi sul rapporto finale e sulle proposte del gruppo di coordinamento del progetto, la CDPE ha formulato raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni. Nel rapporto finale sul progetto si propone di istituire un gruppo di osservazione «Transizione» che sarà operativo fin verso il 2018 e il cui compito consisterà nell'identificare ulteriori interventi necessari e nel presentare regolarmente rapporti in merito. In collaborazione con i partner della formazione professionale, la CSFP sta definendo il ruolo, le modalità di lavoro e il momento dell'istituzione di questo gruppo di osservazione.

La strategia CII 2013-2014 è incentrata sulla transizione alla formazione professionale di base e sui partner attivi in questo settore. Nel corso del 2013, la SEFRI farà un inventario dell'offerta di sostegno esistente per la fase di transizione I. Sulla base di quest'ultimo, l'UFAS analizzerà la collaborazione tra l'AI e i partner istituzionali nell'ambito delle soluzioni transitorie. Sotto la direzione dell'UFM, ha inoltre preso il via un progetto volto all'elaborazione di un piano programmatico che chiarisca strategia, competenze, strumenti e finanziamento della formazione di livello secondario I/II per i ragazzi e i giovani adulti senza un titolo di studio svizzero. Questo progetto intende far sì che i giovani giunti tardamente in Svizzera, le persone ammesse provvisoriamente e i richiedenti l'asilo possano beneficiare per tempo di misure che ne evitino la dipendenza dall'aiuto sociale e l'impoverimento.

## **b) Attività previste nel quadro del programma**

Per l'elaborazione di queste attività, l'UFAS ha condotto colloqui con la SEFRI, la SECO, la CDPE, la CSFP, la CDOS, l'Associazione dei Comuni Svizzeri, l'Iniziativa delle città «Politica sociale» e la COSAS. Si è inoltre basato su analisi trasversali già realizzate da questi attori<sup>19</sup>. Le sfide che il programma nazionale può contribuire a risolvere sono sostanzialmente due.

### ***P3 Promozione di misure di collaborazione con i genitori (sostegno ai genitori)***

Dato che i genitori svolgono un ruolo decisivo nella carriera scolastica e formativa dei figli, il programma deve promuovere misure di sostegno destinate ai genitori con un basso livello d'istruzione. Questi vanno informati sulla formazione professionale, sensibilizzati sulla sua importanza e incoraggiati a collaborare quando i figli frequentano il secondo ciclo elementare e le scuole medie. Per raggiungere il gruppo target, occorre garantire la massima accessibilità possibile alle attività (soglia molto bassa). L'esperienza insegna inoltre che, per motivi di tempo e di risorse, i genitori in gravi difficoltà economiche sono poco propensi a collaborare. Occorre quindi chiedersi come debbano essere impostate le misure e se sia il caso di combinarle con altre prestazioni di aiuto per rendere possibile questa collaborazione.

Attualmente non è disponibile una panoramica delle misure esistenti<sup>20</sup>. Il programma nazionale dovrà intervenire in questo ambito raccogliendo i dati necessari, sostenendo gli attori nelle riflessioni concettuali e nell'elaborazione di documenti di base specifici, identificando e sviluppando le buone pratiche e sperimentando nuovi approcci. Le relative informazioni dovranno essere divulgate e si dovranno promuovere i contatti tra gli attori (v. anche cap. 2.5).

### ***P4 Misure per adolescenti e giovani adulti in difficoltà nella fase di transizione e durante la formazione professionale: identificazione e diffusione delle buone pratiche***

Una priorità del programma nazionale dovrà essere quella di valutare l'efficacia delle numerose misure esistenti. La prima domanda da porsi è come si possano raggiungere gli adolescenti e i

<sup>19</sup> V. tra gli altri Krummenacher, Jürg. Integrationsprobleme von jungen Erwachsenen. Schlussbericht. Su mandato di CDOS, UFFT, UFM, COSAS, SECO e Iniziativa delle città 'Politica sociale'. 2009; CDPE. Projekt Nahtstelle. Schlussbericht. 2011.

<sup>20</sup> Per misure specificamente rivolte a genitori con un retroterra migratorio v. Fibbi, Rosita / Mellone, Valerie. Jeunes en transition de l'école obligatoire au degré secondaire II: quelle participation pour les parents? Studio realizzato su mandato della CDPE. 2010.

giovani adulti socialmente sfavoriti. Il programma nazionale dovrà apportare un contributo importante in tal senso e fornire un quadro generale delle misure previste, valutare i progetti in corso e identificare le buone pratiche. In questo modo sosterrà lo sviluppo e la diffusione di misure efficaci, attività per le quali spesso gli attori non dispongono di risorse sufficienti. Se necessario, basandosi sui risultati delle attività summenzionate, il programma promuoverà inoltre l'elaborazione della documentazione di base mancante e sosterrà gli organi competenti nel lavoro di riflessione concettuale.

Per l'attuazione delle attività del programma, l'UFAS lavorerà in stretta collaborazione con la SEFRI sul piano strategico e dei contenuti. Ha inoltre concordato di intensificare la cooperazione con la CFSP, la CDPE, la CDOS, l'Iniziativa delle città «Politica sociale» e la COSAS. Al fine di ottimizzare la collaborazione reciproca, l'UFAS provvede infine a coordinare le attività e gli scambi con le istituzioni coinvolte.

### **c) Prime tappe**

Nel 2014, nel quadro del programma nazionale, verranno inventariate tutte le misure esistenti in materia di collaborazione con i genitori (P3). La valutazione dell'efficacia dei provvedimenti destinati ad adolescenti e giovani adulti in difficoltà nella fase di transizione e durante la formazione professionale (P4) inizierà nel 2014. Essa si baserà sui risultati della rilevazione lanciata dalla SEFRI nel 2013 e delle constatazioni dell'istituendo gruppo di osservazione «Transizione».

### **2.1.3 Formazione di recupero**

La legge sulla formazione professionale (LFPr) prevede quattro possibilità, per gli adulti, di recuperare una formazione professionale di base e di conseguire un titolo a posteriori:

1. formazione professionale di base normale;
2. formazione professionale di base abbreviata (apprendistati speciali per adulti o riduzione della durata secondo accordo individuale);
3. ammissione agli esami finali;
4. validazione degli apprendimenti acquisiti (possibile solo per determinate professioni).

Come la formazione professionale (v. cap. 2.1.2, introduzione), anche la formazione di recupero è un compito comune della Confederazione (SEFRI), dei Cantoni e delle OML.

Per gli adulti, recuperare una formazione professionale di base non è facile. Oltre a lavorare e frequentare i corsi della scuola professionale di base, di sera devono fare compiti a casa, spesso in aggiunta agli obblighi familiari. In molti casi, inoltre, il loro reddito si riduce notevolmente e le uscite aumentano perché devono pagare la formazione.

### **a) Misure esistenti**

Le condizioni quadro della formazione di recupero per gli adulti sono definite. La formazione di recupero è attuata congiuntamente dai partner della formazione professionale.

In collaborazione con le OML interessate, alcuni Cantoni hanno avviato progetti per la formazione di recupero di adulti con un basso livello d'istruzione e senza formazione professionale. Questi progetti mirano a informare i destinatari in modo adeguato, consigliare e accompagnare gli adulti interessati e le aziende durante la formazione di recupero, creare posti di formazione speciali, riqualificare la manodopera nelle aziende e/o approntare programmi specifici nelle scuole professionali di base ecc. I progetti si focalizzano su una professione in particolare e dipendono dal fabbisogno nella rispettiva regione.

Nel 2011, l'allora Dipartimento federale dell'economia (oggi Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR) ha lanciato l'«Iniziativa per più personale specializzato» con l'obiettivo di coprire entro il 2020 il fabbisogno di manodopera altamente

qualificata con sempre più persone residenti in Svizzera. A tal fine occorre, tra altre cose, aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e promuovere la specializzazione dei lavoratori in settori che rischiano di mancare di personale qualificato. Contrariamente al programma nazionale, tuttavia, l'iniziativa del DEFR mira innanzitutto a fornire all'economia professionisti ben qualificati e specializzati. L'importanza della formazione di recupero per il reclutamento di personale qualificato è stata sottolineata anche durante l'ottava Conferenza nazionale dei posti di tirocinio tenutasi a fine 2012.

La SECO ha condotto un'analisi sul ricorso, da parte degli uffici cantonali del lavoro, alla validazione degli apprendimenti acquisiti nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'analisi ha evidenziato notevoli disparità tra i Cantoni. Nel 2013 la SECO valuterà quindi diverse opzioni per promuovere gli strumenti in materia di formazione di recupero nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Nel 2012, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha lanciato il progetto «Sfruttare il potenziale dei migranti: formazioni di recupero», il cui obiettivo è di facilitare l'accesso a formazioni di recupero a persone ammesse provvisoriamente e a rifugiati riconosciuti altamente qualificati.

Sotto la direzione della Confederazione, entro l'estate 2013 i partner della formazione professionale (Confederazione, Cantoni, OML) chiariranno questioni di posizionamento e profilo, dopodiché elaboreranno un rapporto di base sulle possibilità, le opportunità e i costi della formazione di recupero.

## **b) Attività previste nel quadro del programma**

Sostenendo gli attori interessati, il programma nazionale dovrà contribuire in vario modo a sviluppare e migliorare ulteriormente la formazione di recupero. In questo contesto dovrà tenere conto di tutte le possibilità esistenti. Le attività illustrate qui di seguito sono state elaborate dall'UFAS sulla base dei colloqui condotti con la SEFRI, la SECO, l'UFM, la CDPE, la CSFP e Travail.Suisse. Tutte queste organizzazioni sostengono le attività previste nel quadro del programma.

### ***P5 Facilitazione dell'accesso degli adulti poco qualificati a formazioni di recupero***

Si è constatato che ricorrono a formazioni di recupero principalmente persone che dispongono già di un diploma professionale e che desiderano conseguire un secondo. In collaborazione con i servizi federali, i Cantoni e le OML competenti, il programma nazionale dovrà quindi promuovere approcci che facilitino l'accesso a queste formazioni soprattutto agli adulti non o poco qualificati<sup>21</sup>. Occorre inoltre chiedersi come queste persone possano dimostrare attivamente le competenze acquisite in vista di un'eventuale formazione di recupero. Gli approcci individuati dovranno essere valutati e sviluppati sul piano concettuale.

Generalmente gli adulti senza formazione professionale, le aziende e gli addetti ai lavori sono troppo poco informati sulle possibilità esistenti in materia di formazione di recupero e sul percorso da seguire per prepararsi. Di conseguenza il programma nazionale dovrà anche predisporre informazioni adeguate ai vari destinatari.

### ***P6 Formazione di recupero: identificare e promuovere le buone pratiche, elaborare documenti di base***

Per poter promuovere misure concrete destinate agli adulti senza formazione professionale di base, è importante sostenere i partner della formazione professionale (OML, Cantoni, Confederazione) nella rilevazione e nell'analisi del fabbisogno. Partendo da questi dati si dovranno incoraggiare e valutare progetti pilota e diffondere le buone pratiche in modo confacente al target.

---

<sup>21</sup> Adulti con un basso livello d'istruzione ma anche donne che non hanno concluso una formazione professionale e che cercano un lavoro dopo aver cresciuto i figli.

In questa priorità rientra anche la promozione di approcci innovativi, che prevedano ad esempio nuove forme di validazione degli apprendimenti acquisiti. Si è infatti constatato che la mole dei documenti necessari nell'attuale procedura di validazione è eccessiva o costituisce un ostacolo insormontabile per gli adulti con un basso livello d'istruzione. Si devono pertanto sperimentare nuovi approcci per rendere lo strumento della validazione accessibile anche alle persone che dispongono dell'esperienza professionale richiesta e delle qualifiche necessarie, ma che hanno difficoltà a documentare queste competenze in un dossier.

#### ***P7 Garanzia del fabbisogno vitale durante una formazione di recupero***

Per le persone con un reddito basso è difficile riuscire a mantenersi durante una formazione di recupero e finanziare i costi di quest'ultima, in particolare se dal reddito dipende un nucleo familiare con figli. In uno studio realizzato nel quadro del programma si dovranno individuare le difficoltà esistenti e presentare possibili soluzioni.

Per l'attuazione delle attività del programma nazionale nel campo della formazione di recupero, l'UFAS lavorerà in stretta collaborazione con la SEFRI, la CDPE, la CSFP e le parti sociali. Nell'ambito dei progetti si dovranno coinvolgere adeguatamente le OML. I rapporti di base e/o le prese di posizione dei partner della formazione professionale costituiranno una base importante per l'UFAS. Le attività saranno coordinate anche con la SECO e l'UFM in modo da sfruttare le sinergie.

#### **c) Prime tappe**

Le attività del programma per facilitare l'accesso degli adulti poco qualificati a formazioni di recupero (P5) inizieranno nel 2014 con la promozione di progetti pilota. Queste attività si baseranno sui lavori preliminari svolti dai partner della formazione professionale nel corso del 2013 (rapporto di base, presa di posizione sulla formazione di recupero in generale).

Per quanto riguarda la promozione delle formazioni di recupero (P6), il programma nazionale realizzerà nel 2014, in collaborazione con questi partner, un'analisi del fabbisogno in un ambito professionale specifico. La promozione di misure concrete destinate agli adulti senza formazione professionale di base dovrebbe iniziare nel 2015.

Nel 2014 sarà commissionato uno studio che permetterà di individuare le difficoltà incontrate da chi deve garantire la copertura del proprio fabbisogno vitale durante una formazione di recupero (P7).

## **2.2 Ambito di intervento «Integrazione sociale e professionale»**

Per contrastare la povertà a medio e lungo termine, il programma nazionale punta in modo prioritario sulla formazione. L'approccio preventivo deve tuttavia essere affiancato da misure di integrazione per quelle persone che, non disponendo delle capacità e competenze necessarie o non avendo esercitato un'attività lucrativa per un periodo prolungato, sono difficilmente collocabili. L'integrazione nel mercato del lavoro rappresenta infatti la protezione più duratura contro la povertà. Accrescendo con misure mirate le risorse personali di chi è povero o a rischio di povertà, si migliorano le sue possibilità di trovare un impiego e quindi di rimanere o di rendersi indipendente sul piano finanziario. Per coloro che non riescono a accedere al mercato del lavoro primario è comunque importante conservare la capacità lavorativa, essere stimati e integrati socialmente, perché in questo modo riescono a stabilizzare la propria situazione personale. Il programma nazionale dovrà far luce sul ruolo che le imprese sociali possono svolgere in questo ambito.

### 2.2.1 Offerta per i disoccupati di lunga durata e i beneficiari dell'aiuto sociale

Il settore dell'integrazione è molto sviluppato e vede l'impegno di numerosi attori. Chi ha esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione o beneficia dell'aiuto sociale non ha tuttavia molte opportunità di accedere a un'attività economicamente e socialmente utile, a tempo indeterminato e con un reddito garantito. Una soluzione è costituita dalle imprese sociali, che coprono realtà molto differenziate.

Il quadro nel quale operano le imprese sociali è strettamente legato alle istituzioni da cui dipendono le persone da esse impiegate: l'aiuto sociale, l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione invalidità. Negli ultimi anni, tutte e tre le istituzioni hanno conosciuto riforme e cambi di orientamento. L'assicurazione invalidità punta ora maggiormente alla reintegrazione, mentre l'aiuto sociale cerca di sviluppare non solo misure di integrazione sociale, ma, a seconda del Cantone, anche di formazione in vista del reinserimento professionale. Anche la 4<sup>a</sup> revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione ha introdotto numerosi cambiamenti. La riduzione del numero di indennità giornaliere e altri adeguamenti hanno creato incentivi al collocamento nel mercato del lavoro primario.

A causa degli sviluppi degli ultimi anni, nell'aiuto sociale, nell'AI e nell'AD le misure puramente occupazionali sono passate in secondo piano, anche se continuano ad essere utilizzate e ad aver senso per determinate persone. Data questa tendenza al rafforzamento dell'integrazione nel mercato del lavoro primario, le imprese sociali del mercato secondario sono costrette a fare scelte cruciali riguardo al proprio ruolo e ai propri compiti nel settore dell'integrazione nonché al proprio finanziamento.

#### a) Misure esistenti

Le imprese sociali sono radicate nella realtà locale e beneficiano, in forme e gradi differenti, dell'aiuto delle autorità cantonali e comunali. A livello federale, per le ragioni appena citate, il sostegno alle imprese sociali non rappresenta una priorità né per l'AI né per l'assicurazione contro la disoccupazione. Eppure, anche per queste assicurazioni, è fondamentale che esistano soluzioni per persone con scarse opportunità di reintegrazione. Per questa ragione, nel 2011 e nel 2012 l'UFAS e la SECO hanno sostenuto finanziariamente due convegni nazionali dedicati alle imprese sociali che hanno contribuito a diffondere le conoscenze esistenti e a mettere in contatto tra loro gli attori interessati.

In virtù dell'articolo 75a LADI, che permette di sperimentare nuove misure per il mercato del lavoro, la SECO sta portando avanti sul terreno, in collaborazione con un'impresa sociale, un progetto pilota per i disoccupati di lunga durata dal titolo «Arbeitsintegrationszuschüsse (AIZ) in der Sozialfirma Dock AG in Wolhusen, LU». Gli URC partecipanti al progetto trasmettono all'impresa sociale disoccupati che sono già al secondo termine quadro per la riscossione delle indennità giornaliere e non hanno praticamente alcuna possibilità di essere collocati con gli strumenti usuali (programmi di formazione o di occupazione). Quando iniziano a lavorare nell'impresa sociale, queste persone cessano di essere iscritte alla disoccupazione e percepiscono un salario usuale per il luogo e il settore in base alle prestazioni fornite nell'impresa sociale. L'assicurazione contro la disoccupazione finanzia tali salari fino a concorrenza delle indennità giornaliere e li integra fino all'importo del guadagno assicurato tramite assegni per il reinserimento professionale calcolati analogamente alle indennità compensative versate in caso di guadagno intermedio. La SECO commissionerà una valutazione che dovrà analizzare gli effetti del progetto pilota sull'integrazione nel mercato del lavoro primario (inclusa un'analisi dei costi e dei benefici per l'AD), l'evoluzione della concorrenzialità dei partecipanti sul mercato del lavoro e la collaborazione tra l'AD e l'aiuto sociale. In base ai risultati della valutazione, nell'autunno 2013 la SECO deciderà se proporre al Consiglio federale l'introduzione per al massimo 4 anni a livello nazionale dei nuovi *assegni per il reinserimento professionale di disoccupati di lunga durata in imprese sociali* (art. 75b LADI). Se questa misura dovesse dare buoni risultati anche sul piano nazionale, potrebbe essere introdotta definitivamente tra le misure previste dalla LADI.

## **b) Attività previste nel quadro del programma**

Gli attori coinvolti nell'attuazione della Strategia nazionale di lotta alla povertà sono favorevoli a che il programma nazionale contribuisca a rispondere alle questioni rimaste aperte sul potenziale delle imprese sociali. Sono inoltre stati consultati diversi operatori attivi nel campo dell'aiuto sociale e dell'AI, la SECO, l'Unione padronale svizzera, l'Unione sindacale svizzera, l'Associazione degli organizzatori di misure del mercato del lavoro in Svizzera (SVOAM/AOMAS), la COSAS e la Caritas. Questo dialogo ha messo in evidenza diversi aspetti dello sviluppo delle imprese sociali che dovrebbero essere esaminati in modo più approfondito nel quadro del programma nazionale.

### ***P8 Integrazione: valutazione di misure per i disoccupati di lunga durata e i beneficiari dell'aiuto sociale***

Prendendo spunto dai colloqui con i partner, il programma nazionale procederà a un confronto dei costi e dei benefici di varie misure, quali le imprese sociali o i posti di lavoro a salario parziale sul mercato del lavoro primario. Saranno inoltre esaminati alcuni aspetti relativi a fattori di successo specifici delle imprese sociali (organizzazione/direzione, campo d'attività, incentivi nella struttura retributiva) che rivestono un interesse particolare per i poteri pubblici, data la loro partecipazione al finanziamento di queste imprese. Se in una seconda fase del progetto pilota il Consiglio federale dovesse introdurre a livello nazionale gli *assegni per il reinserimento professionale di disoccupati di lunga durata in imprese sociali*, la relativa valutazione prevista dalla SECO offrirebbe l'occasione ideale per esaminare anche alcune domande specifiche che nel quadro del programma nazionale sono maggiormente incentrate sui beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale. In caso di realizzazione della seconda fase del progetto pilota dell'AD, è stata convenuta con la SECO una collaborazione in tal senso. In caso contrario, invece, il programma nazionale si limiterà a esaminare le questioni ancora aperte nel quadro di uno studio circoscritto ad alcune imprese modello.

## **c) Prime tappe**

Per il momento occorre attendere la decisione della SECO sul proseguimento o meno del progetto «assegni per il reinserimento professionale». In funzione di tale decisione saranno stabilite le tappe successive e precisate le domande da chiarire nel quadro del programma nazionale.

## **2.3 Ambito di intervento «Condizioni di vita»**

La strategia di lotta alla povertà è incentrata sui rischi d'impoverimento che si presentano sull'arco della vita e si concentra su misure volte a prevenire la povertà o a eliminarla attraverso l'integrazione nel mercato del lavoro. Vi sono però anche altri temi che rivestono un'importanza particolare per le persone povere o a rischio di povertà. Nell'ambito d'intervento «condizioni di vita», il presente piano intende affrontarne tre: la situazione abitativa delle persone bisognose, i provvedimenti in favore delle famiglie e l'accesso delle persone povere a informazioni e prestazioni di sostegno.

Nel settore dell'alloggio, le persone povere incontrano frequentemente problemi. Spesso le spese d'affitto superano il limite massimo teorico del 25 per cento del budget complessivo e rappresentano quindi un onere estremamente pesante. L'alloggio può così diventare un fattore di indebitamento e dipendenza dall'aiuto sociale. Per le famiglie povere è difficile trovare un'abitazione meno cara o più adeguata alle esigenze familiari. Anche un trasloco dopo una disdetta o uno sfratto oppure un affitto divenuto insostenibile dopo un risanamento dell'immobile causano loro gravi difficoltà. Oltretutto un cambiamento di alloggio può pregiudicare l'integrazione sociale nel quartiere o nella realtà scolastica.

Inoltre, malgrado le famiglie siano al centro della Strategia nazionale di lotta alla povertà, mancano informazioni sulle situazioni specifiche, in particolare sul piano regionale. Se da un



lato i servizi e le prestazioni destinati a questo target sono numerosi, dall'altro occorre completare le conoscenze per agire in modo efficace e adeguato al contesto specifico.

Le persone povere spesso non conoscono i servizi di consulenza e sostegno dei quali potrebbero beneficiare. Un'ulteriore priorità sarà dunque quella di agevolare l'accesso dei diretti interessati ai servizi e alle informazioni a loro rivolti.

### **2.3.1 Alloggio**

L'alloggio figura tra gli obiettivi sociali che Confederazione e Cantoni si impegnano a perseguire (art. 41 cpv. 1 lett. e Cost.). La Confederazione promuove in particolare la costruzione di abitazioni a scopo di utilità pubblica, la razionalizzazione dell'edilizia e la riduzione dei costi abitativi, tenendo conto degli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili (art. 108 Cost.) e emana prescrizioni contro gli abusi nel settore locativo (art. 109 Cost.).

La pressione sul mercato immobiliare è attualmente molto forte, seppur con marcate differenze regionali. In alcuni centri urbani vi è penuria di alloggi a prezzi abbordabili e si verificano fenomeni di migrazione forzata verso i comuni periferici. L'aiuto sociale e le altre prestazioni dei Cantoni e dei Comuni legate al bisogno subiscono le conseguenze dell'aumento degli affitti, che contribuiscono a coprire. Questi aiuti alleviano gli oneri dei nuclei familiari e permettono loro di finanziarsi un alloggio, ma non risolvono il problema a monte. Da qui la domanda crescente di ulteriori misure di sostegno all'offerta di abitazioni convenienti.

La promozione di alloggi a basso costo, che devono soddisfare anche determinati criteri qualitativi (p. es. parchi giochi), interessa diverse politiche settoriali quali la pianificazione del territorio e l'urbanistica, la politica fondiaria, la promozione della costruzione e della proprietà, ma anche il diritto di locazione, la protezione degli inquilini, la politica sociale e quella sanitaria. Gli attori pubblici e privati con interessi da difendere in questo ambito sono dunque numerosi. A livello federale è l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) a occuparsi in prima linea delle questioni direttamente legate all'alloggio, ma le competenze sono attribuite principalmente alle autorità cantonali e comunali.

#### **a) Misure esistenti**

La Confederazione sostiene gli imprenditori e le organizzazioni della costruzione d'abitazioni di pubblica utilità nel quadro della legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP); il promovimento dell'accesso alla proprietà di abitazioni secondo la LCAP è invece stato sospeso nel 2001. Alle persone meno abbienti che vivono in immobili sovvenzionati ai sensi della LCAP sono concessi aiuti individuali e riduzioni suppletive. Pari a 64,4 milioni di franchi nel 2012, questi aiuti sono tendenzialmente in calo nel lungo periodo. La legge federale sulla promozione dell'alloggio (LPrA) prevede tra l'altro incentivi indiretti alla costruzione di abitazioni di pubblica utilità (mutui attinti a un fondo di rotazione, fideiussioni per prestiti della Centrale d'émission pour la construction de logements CCL, fideiussioni al regresso per fideiussioni della Hypothekar-Bürgerschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften HBG). Gli incentivi indiretti all'accesso alla proprietà sono stati sospesi nel 2008 e i prestiti diretti non vengono più concessi.

I Cantoni e i Comuni prevedono in genere misure analoghe di incentivazione edilizia o di sostegno alle persone. La statistica finanziaria delle prestazioni sociali in funzione del bisogno dell'UST stima in circa 44 milioni di franchi (2010) gli aiuti individuali cantonali e comunali. Unitamente a questi sussidi direttamente legati all'abitazione, le prestazioni versate in funzione del bisogno dei nuclei familiari, come l'aiuto sociale o le prestazioni complementari, coprono del tutto o in parte le spese di alloggio.

Volendo gestire la concezione e l'attuazione della politica dell'alloggio, l'UFAB cerca di conoscere meglio le ripercussioni dei diversi provvedimenti pubblici, in particolare al fine di aiutare i Comuni a elaborare le proprie strategie in materia (punto 6 del Programma di ricerca sull'alloggio 2012–2015).

L'UFAB, inoltre, raccoglie e diffonde informazioni sulla situazione abitativa delle persone socialmente e economicamente vulnerabili (punto 2 del Programma di ricerca sull'alloggio 2012–2015). I dati sulle condizioni abitative della popolazione sono però ancora lacunosi o superati. Le rilevazioni statistiche federali in questo ambito hanno pertanto subito cambiamenti: a partire dal 2014, l'UST introdurrà una nuova statistica sugli edifici e sulle abitazioni, che fornirà informazioni sulle condizioni abitative. Nel suo Programma di ricerca sull'alloggio 2012–2015, l'UFAB prevede di aggiornare i dati acquisiti nel quadro dell'ultima grande indagine sull'approvvigionamento di alloggi convenienti, che risale a oltre 20 anni fa<sup>22</sup>, di inventariare le misure adottate e esaminarne gli effetti, di diffondere le buone pratiche e, se necessario, di cercare nuove soluzioni. Per il momento non è stato definito alcun progetto. L'interesse per tali informazioni di base è riscontrabile pure tra gli attori della politica sociale. Anche la COSAS ha deciso di condurre una ricerca su alcuni aspetti dell'offerta, chiedendosi ad esempio se vi è realmente penuria di abitazioni e se esistono ostacoli che impediscono alle persone che ne avrebbero più bisogno di accedere agli alloggi convenienti.

Dal 2008 l'UFAB partecipa al programma pluriennale Progetti urbani, che persegue l'integrazione sociale nelle zone abitative e coinvolge diversi uffici e servizi federali (ARE, UFM, UFAB, SLR, CFM). Accanto ai progetti realizzati sul terreno, l'analisi del legame tra situazione abitativa e integrazione ha fornito spunti che possono fungere da base per le attività del programma nazionale. Una delle conclusioni di questi lavori è ad esempio che esistono pochissime prestazioni di aiuto per le persone che incontrano difficoltà a trovare un alloggio. A questo stadio di attuazione del programma Progetti urbani (2<sup>a</sup> fase pilota, 2012–2015), il presente programma nazionale non prevede attività congiunte.

## **b) Attività previste nel quadro del programma**

Gli attori consultati (UFAB, UFM, COSAS, CDOS, ACS, Iniziativa delle città «Politica sociale», Caritas e Pro Senectute) sono interessati all'inserimento nel programma nazionale dei tre punti esposti qui di seguito.

### ***P9 Aggiornamento dei dati sull'approvvigionamento di alloggi convenienti***

Il programma nazionale dovrà contribuire alla raccolta di dati sull'approvvigionamento di abitazioni convenienti, che serviranno da base per gli attori della politica dell'alloggio e indicheranno loro gli interventi eventualmente necessari. Il programma nazionale verificherà se le questioni rilevanti possano essere analizzate congiuntamente al progetto della COSAS e collaborerà con l'UFAB.

### ***P10 Aiuti pubblici e alloggio***

Per i poteri pubblici è importante conoscere gli effetti delle diverse prestazioni concesse nel quadro della promozione dell'alloggio e le interazioni tra le misure adottate a vari livelli dalle diverse politiche settoriali nonché sapere chi ne ha tratto i maggiori benefici e quali sono le combinazioni che meglio contribuiscono a soddisfare il fabbisogno di abitazioni. Il programma nazionale valuterà le misure esistenti e, d'intesa con l'UFAB ed eventuali altri partner, presenterà ai Comuni alcune proposte per il coordinamento della politica dell'alloggio e le soluzioni più adatte al raggiungimento degli obiettivi di quest'ultima.

### ***P11 Interfaccia tra locatari e locatori***

Spesso le persone con difficoltà economiche o sociali hanno problemi a comunicare con le amministrazioni immobiliari, non possono fornire garanzie o sono penalizzate dalla loro reputazione. Per loro è pertanto di grande aiuto poter contare su un sostegno nella ricerca di un alloggio. Manca tuttavia una panoramica dell'offerta di servizi di consulenza e assistenza, che possono tra l'altro contribuire a evitare disdette o sfratti forzati. Per questa ragione, il programma nazionale prevede la realizzazione di un inventario di tali servizi, la rilevazione

---

<sup>22</sup> Arend, Michael / Kellerhals Spitz, Anna / Mächler, Thomas. Groupes défavorisés sur le marché du logement. Problèmes et mesures. Bulletin du logement, 1990, vol. 45.

delle esigenze, l'identificazione e la diffusione delle buone pratiche e la promozione dei contatti tra i vari partner attivi in questo settore.

### **c) Prime tappe**

Nel 2014 saranno definiti i punti da chiarire per quanto concerne l'approvvigionamento di alloggi convenienti e stabiliti i termini della collaborazione con la COSAS e l'UFAB (P9). Sarà inoltre avviata una valutazione degli aiuti pubblici all'alloggio (P10). Sempre nel 2014 saranno inventariati i servizi di consulenza, informazione e mediazione che fanno da interfaccia tra i locatari e i locatori e rilevati i bisogni in quest'ambito.

## **2.3.2 Cause della povertà delle famiglie e misure per contrastarla**

La povertà delle famiglie – come la povertà in generale – ha molteplici cause. Può essere dovuta a diversi fattori ma anche, in determinati casi, a un particolare concorso di circostanze. La povertà delle famiglie è inoltre legata al contesto nel quale esse vivono: oltre che dal mercato del lavoro, dal mercato immobiliare e dall'offerta di servizi di custodia complementare alla famiglia, la situazione delle famiglie dipende anche dagli aiuti finanziari o da prestazioni di sostegno individuali. Le misure di lotta alla povertà delle famiglie devono quindi rispondere a bisogni molto differenziati.

In Svizzera, Cantoni, Città e Comuni offrono alle famiglie condizioni quadro e prestazioni assistenziali di vario tipo. Non si sa tuttavia se le prestazioni siano adeguate alle condizioni quadro e alle situazioni di bisogno delle famiglie in contesti specifici.

### **a) Misure esistenti**

In ambito politico la lotta alla povertà delle famiglie è un tema discusso da tempo. A livello federale, dopo oltre un decennio di dibattiti sulle iniziative parlamentari Fehr e Meier-Schatz (00.436 e 00.437), il Consiglio nazionale ha respinto il 17 giugno 2011 l'introduzione di prestazioni complementari per le famiglie. Negli ultimi anni diversi Cantoni hanno invece introdotto prestazioni di questo tipo o hanno avviato iter legislativi in tal senso. Alcuni Cantoni, infine, attuano misure di altro tipo per sostenere le famiglie povere o a rischio di povertà.

### **b) Attività previste nel quadro del programma**

Il programma nazionale non dovrà tematizzare le prestazioni complementari per le famiglie, bensì valutare come diversi pacchetti di misure destinati alle famiglie (prestazioni cantonali in funzione del bisogno, tariffe sociali, edilizia abitativa sociale, servizi di consulenza ecc.) consentano di reagire a sfide specifiche quali la situazione del mercato del lavoro o del mercato immobiliare e di combattere in modo incisivo la povertà delle famiglie.

#### ***P12 Analisi delle strategie cantonali e comunali e sviluppo di buone pratiche***

Le strategie cantonali e comunali e i loro risultati saranno analizzati e valutati sulla base di un certo numero di contesti tipici (da quattro a sei). Le conoscenze acquisite in tal modo permetteranno di sviluppare e diffondere raccomandazioni sulle buone pratiche.

### **c) Prime tappe**

Nel 2014 sarà commissionato un inventario delle strategie cantonali e comunali di lotta alla povertà delle famiglie e dei loro effetti.

## **2.3.3 Agevolazione dell'accesso ai servizi di sostegno e alle informazioni**

Spesso le persone povere o a rischio di povertà non sanno a chi rivolgersi per risolvere i loro problemi e non sono bene informate sulle prestazioni di cui potrebbero beneficiare né sugli uffici che le concedono.

### **a) Offerta informativa esistente**

Alcuni Cantoni e Comuni dispongono di servizi di mediazione e/o di informazione in ambito sociale. Le ONG propongono inoltre servizi locali di consulenza e informazione rivolti alle persone povere o a rischio di povertà.

### **b) Attività previste nel quadro del programma**

Attualmente non esiste una panoramica dei servizi di mediazione, consulenza e informazione disponibili. Inoltre gli interessati hanno una scarsa conoscenza delle prestazioni concrete offerte dagli uffici competenti. Il programma nazionale dovrà facilitare loro l'accesso alle informazioni importanti, come quelle concernenti gli uffici che concedono aiuti finanziari per spese specifiche. La problematica delle difficoltà di accesso alle informazioni è stata discussa con i rappresentanti delle ONG e delle persone povere, che auspicano un miglioramento della situazione. Per il programma nazionale si profilano due tipi di intervento.

#### ***P13 Inventario dei servizi di mediazione, consulenza e informazione***

I servizi di mediazione, consulenza e informazione esistenti dovranno essere inventariati.

#### ***P14 Messa a disposizione delle informazioni agli interessati***

D'intesa con le ONG e gli interessati, saranno raccolte informazioni rilevanti per le persone povere.

I risultati dell'inventario e le informazioni raccolte, elaborati in modo da risultare chiari e comprensibili, saranno diffusi tramite un sito Internet.

### **c) Prime tappe**

Nel 2014 il programma nazionale commissionerà un inventario dei servizi di mediazione, consulenza e informazione esistenti (P13).

## **2.4 Ambito di intervento «Misurazione dei risultati e monitoraggio»**

Diversi attori, in particolare le ONG, hanno chiesto a più riprese l'istituzione di un organo incaricato di seguire l'attuazione della Strategia nazionale di lotta alla povertà. Nel rapporto su detta strategia, il Consiglio federale ha respinto l'idea di un rapporto periodico, ritenendo che le risorse necessarie a tal fine potessero essere impiegate in modo più efficace in altri ambiti<sup>23</sup>. La valutazione dei risultati di singole misure è tuttavia una richiesta legittima, tanto più che la Confederazione è tenuta a verificare l'efficacia dei suoi provvedimenti<sup>24</sup>. Le principali analisi previste saranno pertanto indicate negli obiettivi del Consiglio federale.

### **a) Attività previste nel quadro del programma**

Il programma nazionale prevede attività relative a tre tipi di misurazione dei risultati: la misurazione dei risultati di singole misure, la valutazione delle possibilità di effettuare un monitoraggio globale della lotta alla povertà in Svizzera e la valutazione degli effetti del programma nazionale.

La misurazione dei risultati di singole misure di prevenzione e lotta alla povertà è prevista nel quadro di numerose attività del programma e serve a stabilire i vari fattori di influenza e i possibili ostacoli e a prevedere gli effetti di tali misure. Ciò permette di identificare e promuovere le buone pratiche e raggiungere così uno degli obiettivi principali del programma

<sup>23</sup> Consiglio federale svizzero 2010. Strategia nazionale di lotta alla povertà. Rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione (06.3001) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) del 13 gennaio 2006, p. 123 seg.

<sup>24</sup> V. art. 170 Cost., RS 101.

nazionale. Per queste attività ci si dovrà basare su valutazioni già eseguite o in corso e tenere conto delle raccomandazioni dei partner.

### ***P15 Monitoraggio della lotta alla povertà a livello globale***

Il programma prevede rilevazioni in diversi ambiti. Queste possono fornire basi importanti agli attori coinvolti e costituire un elemento determinante per il monitoraggio della lotta alla povertà.

Monitorare gli effetti della lotta alla povertà è invece un'attività più complessa. Per diverse ragioni, l'osservazione di indicatori globali – come il tasso di povertà – non permette conclusioni dirette. Basti pensare infatti che il tasso di povertà non è influenzato solo dai provvedimenti mirati adottati per contrastare il fenomeno, ma anche dallo sviluppo economico in generale. Le variazioni del tasso di povertà esprimono quindi solo parzialmente l'efficacia o l'inefficacia delle misure adottate. D'altra parte il rapporto sulla Strategia nazionale di lotta alla povertà indica che la povertà è un problema multidimensionale. La battaglia deve dunque essere condotta su diversi fronti e solo la combinazione di varie misure permette di arginare il fenomeno. Occorre infine considerare che in molti casi le misure di prevenzione producono effetti solo nel lungo periodo. È il caso ad esempio delle misure di sostegno alla prima infanzia, che mirano a migliorare le opportunità educative dei bambini per ridurre a lungo termine il rischio di povertà.

Per essere efficace e attendibile, il monitoraggio dovrebbe quindi basarsi su indicatori che misurano lo sviluppo di ambiti significativi strettamente connessi con la lotta alla povertà. Tra questi figurano l'evoluzione del sistema di formazione, ma anche la riuscita della reintegrazione professionale. Bisogna inoltre considerare che determinate misure possono produrre effetti rapidamente, mentre altre richiedono tempi più lunghi. Il programma nazionale commissionerà quindi l'elaborazione di un progetto nel quale siano definiti gli aspetti da monitorare e i relativi indicatori. La questione dell'attuazione di un monitoraggio sarà sottoposta per decisione al Consiglio federale quando saranno noti i contenuti del progetto e i relativi costi.

### ***P16 Valutazione del programma nazionale***

Il programma nazionale mira a sostenere gli attori coinvolti nello sviluppo e nell'attuazione di misure. Per adeguarne e ottimizzarne l'impostazione e i contenuti, è consigliabile effettuare una valutazione intermedia, ad esempio a metà percorso. Al termine del programma è prevista una valutazione dei risultati conseguiti, nell'ambito della quale anche le ONG attive nel campo della lotta alla povertà saranno invitate a esprimere un giudizio. I risultati confluiranno nel rapporto finale destinato al Consiglio federale (v. cap. 7).

#### **b) Prime tappe**

La misurazione dei risultati di singole misure è prevista nel quadro di varie attività del programma e inizierà a partire dal 2014. Nel medesimo anno verrà commissionato un progetto di monitoraggio della lotta alla povertà (P15) al fine di valutare l'opportunità di un tale monitoraggio. I lavori preliminari in vista della valutazione intermedia del programma nazionale (P16) inizieranno nel 2015.

## **2.5 Linea programmatica «Informazione e contatti tra gli attori»**

Il programma nazionale intende sostenere gli attori cantonali, comunali e privati nello sviluppo e nell'attuazione delle misure di lotta alla povertà, elaborando conoscenze pratiche, individuando e promuovendo le buone pratiche. È dunque molto importante che i risultati ottenuti vengano divulgati. Parallelamente si osserva che diversi attori dispongono di conoscenze su misure specifiche, sulle condizioni necessarie alla loro riuscita e sui loro effetti, ma che mancano soluzioni per raccogliere, discutere e divulgare queste informazioni.

### **a) Attività previste nel quadro del programma**

Visto quanto precede, è fondamentale creare piattaforme per lo scambio di conoscenze e per promuovere i contatti tra gli attori, evitando però di creare doppioni. A tal fine andranno sostenuti i progetti già esistenti (inclusi i canali di scambio, le reti e le forme di pubblicazione). Uno scambio generale di informazioni è assicurato dagli organi CIL.

Gli attori competenti andranno sostenuti mettendo a loro disposizione informazioni sul programma nazionale e sui suoi risultati. Per essere utili, le informazioni dovranno contenere elementi che tengano conto delle esigenze dei vari gruppi target.

#### ***P17 Conferenze nazionali***

Le conferenze nazionali serviranno a informare il vasto pubblico sui contenuti essenziali e sui risultati acquisiti grazie al programma nazionale. Durante la prima conferenza, che si terrà all'inizio del programma, verranno illustrati gli obiettivi e le attività previste. Nella seconda saranno esposti i risultati intermedi. Al termine del programma nazionale saranno presentati i risultati definitivi e la valutazione.

#### ***P18 Incontri di scambio***

Un obiettivo importante del programma nazionale è di promuovere lo scambio tra gli attori, sia tra persone con mansioni uguali o simili che operano in Cantoni o in organismi diversi, sia tra persone con mansioni diverse che tuttavia svolgono attività e attuano misure che sarebbe opportuno coordinare. Sono previsti due tipi di incontri: da un lato convegni durante i quali verranno presentati e discussi tra esperti i risultati del programma e le esperienze maturate dai Cantoni e dai Comuni e dall'altro incontri a livello regionale dedicati al coordinamento. Si dovranno inoltre sfruttare e sostenere gli appuntamenti comunque previsti da organismi specializzati. La scelta dei temi dipenderà dallo sviluppo del programma nazionale e dall'interesse degli addetti ai lavori.

#### ***P19 Sito Internet e pubblicazioni***

Lo scambio con i diversi attori durante l'elaborazione del presente documento ha confermato che Confederazione, Cantoni, Comuni e attori privati attuano molte misure di lotta alla povertà, la cui varietà e portata, tuttavia, non emerge praticamente mai nel dibattito politico. Un compito del programma nazionale è quindi quello di allestire una panoramica di queste misure. Il programma elaborerà le basi concettuali, sosterrà progetti pilota innovativi, condurrà valutazioni e identificherà le buone pratiche. I risultati andranno resi accessibili anche a un vasto pubblico.

Per questo motivo, si propone di creare un *sito Internet* che permetta di raccogliere e mettere a disposizione le informazioni come pure di scaricare documenti cartacei. Per evitare doppioni con altre offerte informative si dovrà rinviare ad altri siti. A seconda del tema, occorrerà valutare la necessità di produrre e distribuire anche informazioni stampate.

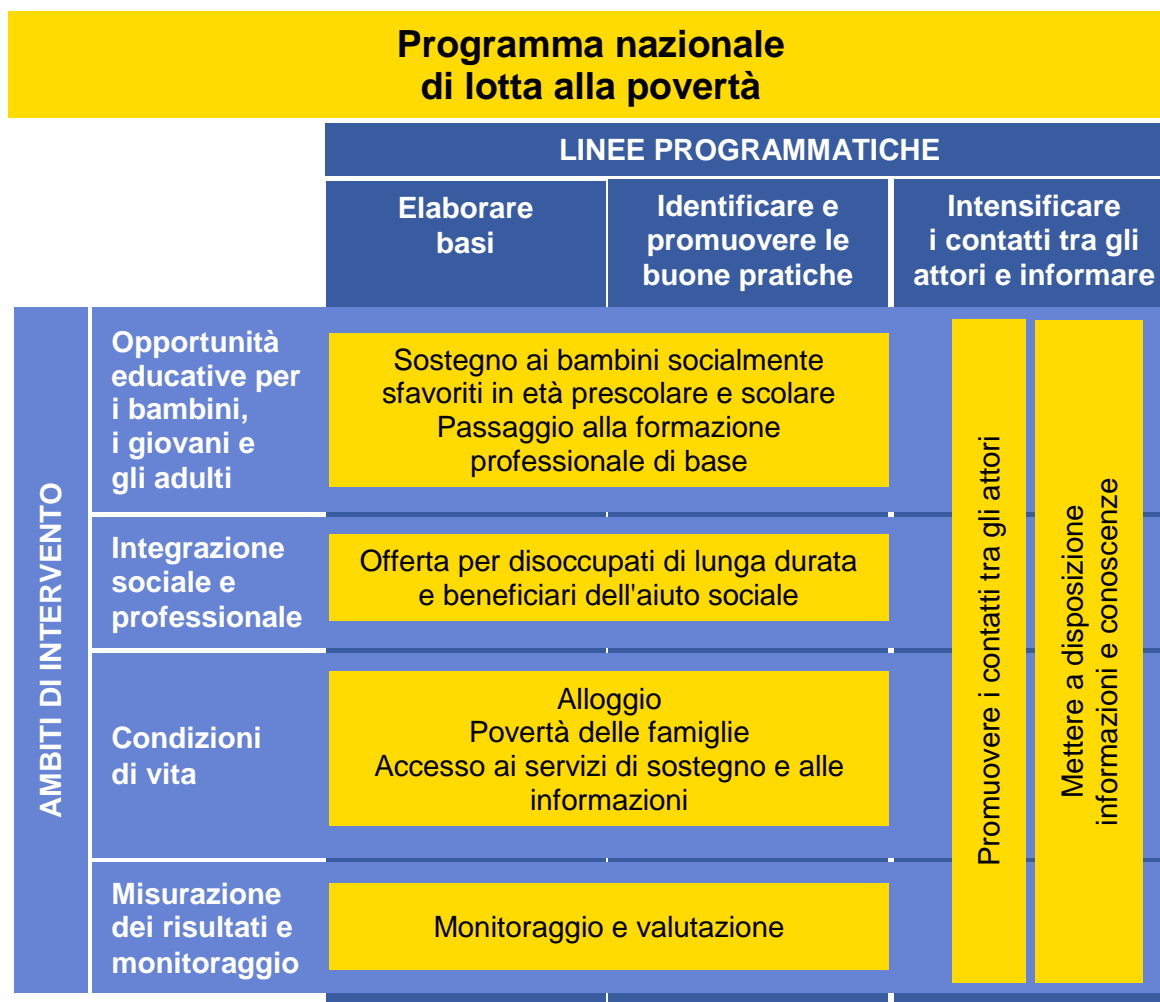
### **b) Prime tappe**

Nel 2014 inizieranno i lavori tecnici e redazionali in vista della creazione di una piattaforma Internet (P19) e verranno conferiti i relativi mandati esterni. Una prima conferenza sul programma nazionale (P17) è prevista nel 2016 e sarà coordinata con la 3<sup>a</sup> Conferenza nazionale sull'integrazione. Gli incontri di scambio (convegni, eventi di incontro) (P18) verranno pianificati per le priorità dei diversi ambiti di intervento, d'intesa con i partner, e saranno ripartiti lungo tutta la durata del programma.

### 3 Il programma nazionale in sintesi

Il seguente grafico riassume schematicamente il programma nazionale. Nei singoli *ambiti di intervento* e nelle *linee programmatiche* figurano le *priorità* per le quali sono previste delle attività.

Grafico 1: Il programma nazionale in sintesi



La seguente tabella fornisce un quadro delle attività previste per le singole priorità.

Tabella 1: Panoramica delle attività

Opportunità educative per i bambini, i giovani e gli adulti	
<b>Sostegno ai bambini socialmente sfavoriti in età prescolare e scolare</b>	
P1	Sostegno alla prima infanzia, transizione alla scuola dell'obbligo, primi anni di scuola, custodia complementare alla famiglia e alla scuola: gestione strategica e coordinamento a livello nazionale
P2	Attuazione sul piano locale di misure di sostegno alla prima infanzia e di provvedimenti in ambito extrascolastico: prestazioni specifiche per i bambini socialmente sfavoriti, coordinamento e contatti tra gli attori

<b>Sostegno nel passaggio alla formazione professionale di base e durante la medesima</b> P3 Promozione di misure di collaborazione con i genitori (sostegno ai genitori) P4 Misure per adolescenti e giovani adulti in difficoltà nella fase di transizione e durante la formazione professionale: identificazione e diffusione delle buone pratiche
<b>Formazione di recupero</b> P5 Facilitazione dell'accesso degli adulti poco qualificati a formazioni di recupero P6 Formazione di recupero: identificare e promuovere le buone pratiche, elaborare documenti di base P7 Garanzia del fabbisogno vitale durante una formazione di recupero
<b>Integrazione sociale e professionale</b>
<b>Offerta per i disoccupati di lunga durata e i beneficiari dell'aiuto sociale</b> P8 Integrazione: valutazione di misure per i disoccupati di lunga durata e i beneficiari dell'aiuto sociale
<b>Condizioni di vita</b>
<b>Alloggio</b> P9 Aggiornamento dei dati sull'approvvigionamento di alloggi convenienti P10 Aiuti pubblici e alloggio P11 Interfaccia tra locatari e locatori
<b>Cause della povertà delle famiglie e misure per contrastarla</b> P12 Analisi delle strategie cantonali e comunali e sviluppo di buone pratiche
<b>Agevolazione dell'accesso ai servizi di sostegno e alle informazioni</b> P13 Inventario dei servizi di mediazione, consulenza e informazione P14 Messa a disposizione delle informazioni agli interessati
<b>Misurazione dei risultati e monitoraggio</b>
<b>Monitoraggio della lotta alla povertà su un piano globale</b> P15 Monitoraggio della lotta alla povertà a livello globale P16 Valutazione del programma nazionale
<b>Linea programmatica «Informazione e contatti tra gli attori»</b>
<b>Promuovere i contatti tra gli attori, informare, mettere a disposizione le conoscenze</b> P17 Conferenze nazionali P18 Incontri di scambio P19 Sito Internet e pubblicazioni

#### 4 Basi legali a livello federale

La Costituzione attribuisce esplicitamente ai Cantoni la competenza diretta per la lotta alla povertà e l'assistenza agli indigenti (art. 115 Cost.). Le misure previste dal programma nazionale rispettano questa competenza cantonale. Come stabilito nella strategia nazionale di lotta alla povertà, il programma nazionale, di durata limitata, punta invece piuttosto a sostenere



altri enti (Cantoni e Comuni) nello svolgimento dei loro compiti e attività, a fornire loro le basi di lavoro necessarie e a promuovere i contatti tra i vari attori. Le misure proposte riflettono l'attribuzione di competenze costituzionale e legale della Confederazione negli ambiti dell'educazione e della promozione della gioventù (P.S. art. 63, 64a e art. 67 cpv. 2 Cost.), della costruzione di abitazioni (art. 108 Cost.), dell'assistenza ai disoccupati (art. 114 Cost.) e della sicurezza sociale (p. es. art. 111-114 e art. 116 seg. Cost.).

Le misure proposte per promuovere le pari opportunità nel settore dell'educazione (P1-P7) consistono nell'elaborazione di una documentazione di base, nella valutazione di provvedimenti esistenti, nella raccolta di conoscenze e nella conseguente definizione di buone pratiche da mettere a disposizione degli attori. L'eventuale sostegno a singoli progetti pilota in quest'ambito (P1, P2.3) sarebbe accordato in virtù delle disposizioni della legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (art. 11 LPAG). La legge sulla formazione professionale (art. 1 e 2 LFPr) attribuisce una competenza comune alla Confederazione e ai Cantoni nel settore della formazione professionale di base. Questo vale parimenti per la formazione professionale di recupero (art. 2 cpv. 1 lett. c LFPr). Se in questo settore saranno sostenuti progetti pilota specifici (P6), si dovrà valutare caso per caso se sia possibile fondare questo sostegno sulla disposizione dell'articolo 55 LFPr o su altre basi legali. La predisposizione di documenti di base, la diffusione di buone pratiche, l'informazione degli attori e la promozione dei contatti tra questi ultimi sono attività utili allo sviluppo della formazione professionale (art. 4 LFPr). Nel settore dell'integrazione nel mercato del lavoro (P8), le ricerche previste saranno condotte nel quadro dell'introduzione di nuovi provvedimenti inerenti al mercato del lavoro secondo l'art. 75b LADI. Le basi legali per l'aggiornamento dei dati, l'elaborazione di piani e l'inventariazione e valutazione di misure nel settore dell'alloggio (P9-P11) figurano nella legge sulla promozione dell'alloggio (art. 41 seg. LPrA). Le analisi delle strategie cantonali e comunali nel settore della povertà delle famiglie e le rilevazioni dei servizi di sostegno esistenti (P12-P14) possono essere condotte in virtù dell'art. 64 Cost. a titolo di promozione della ricerca scientifica nel settore della sicurezza sociale. L'art. 65 Cost., che stabilisce la competenza della Confederazione per la rilevazione di statistiche, offre la base legale per la valutazione dell'opportunità di procedere a un ampio monitoraggio della lotta alla povertà. L'attuazione vera e propria di quest'ultimo richiederebbe tuttavia l'approvazione del Consiglio federale. Infine, le misure previste nei settori dell'informazione degli attori e della promozione dei contatti tra i medesimi (P17-P19) come pure la valutazione e la misurazione dei risultati del programma nazionale (P16) sono strettamente legate all'attuazione del programma nazionale e derivano dalle summenzionate competenze federali.

## 5 Organizzazione di progetto

Il Consiglio federale incarica il DFI (UFAS) di attuare il programma nazionale. Il DFI (UFAS) istituirà un *gruppo guida* in cui saranno rappresentati i principali partner statali, ossia la SEFRI, i Cantoni (affari sociali e educazione), le Città e i Comuni, che sono già stati coinvolti nell'elaborazione del programma e hanno confermato la loro disponibilità a collaborare. Il gruppo guida deciderà gli aspetti strategici e concettuali fondamentali e approverà la pianificazione esecutiva. Si riunirà due o tre volte all'anno. Se necessario, tra un incontro e l'altro saranno chieste prese di posizione scritte.

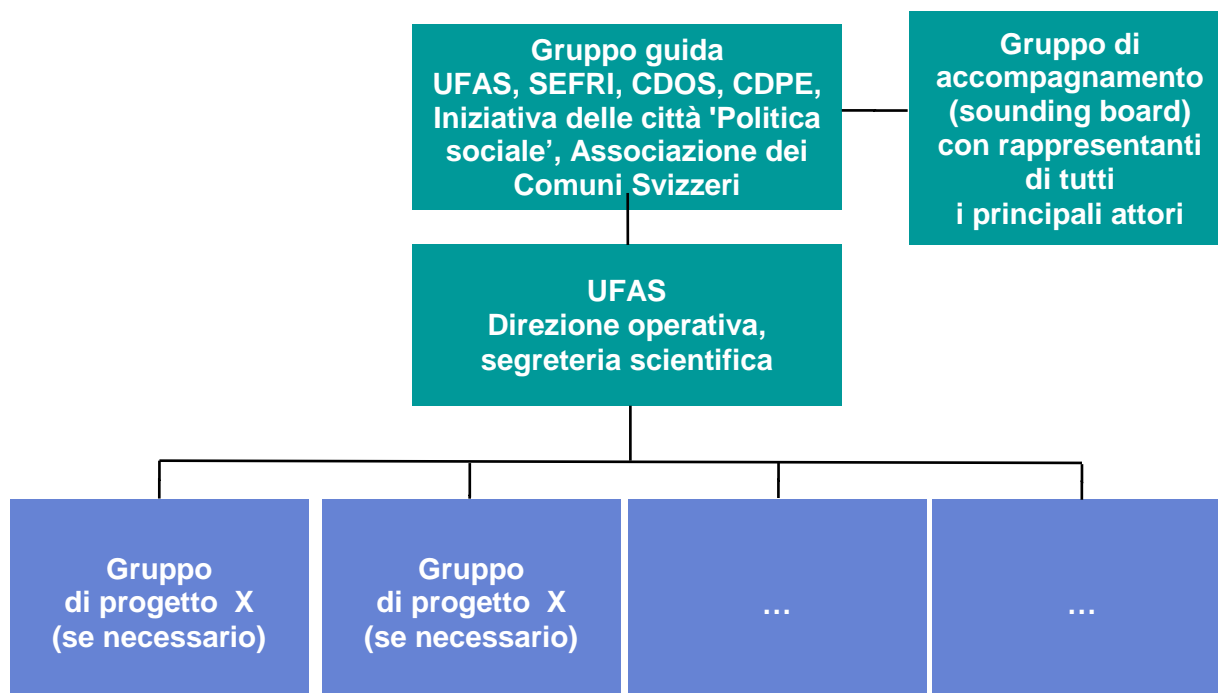
Verrà poi creato un *gruppo di accompagnamento* in cui saranno rappresentati tutti i principali attori che si occupano di lotta alla povertà e lavorano a contatto con i diretti interessati. Vi faranno parte, tra gli altri, gli uffici federali che contribuiscono alla lotta contro la povertà con progetti specifici. Questo organo coordinerà gli sforzi in atto a diversi livelli e in diversi ambiti tematici, individuerà i punti di contatto e eviterà doppioni. Il gruppo di accompagnamento, che fungerà ugualmente da *sounding board*, accompagnerà le attività programmatiche con occhio critico e offrirà consulenza al gruppo guida e all'UFAS sull'ulteriore sviluppo del programma. Sarà anche l'anello di congiunzione tra il programma nazionale e gli attori che rappresenterà.

Dovrà infine contribuire per quanto possibile alla divulgazione su larga scala delle conoscenze acquisite.

Per le singole priorità o attività si farà capo a *gruppi di progetto* specifici che, dato il caso, chiariranno o approfondiranno questioni riguardanti i contenuti, preciseranno le attività programmatiche nei limiti definiti dal gruppo guida, assegneranno e seguiranno eventuali mandati esterni. Sulla base delle conoscenze acquisite, formuleranno conclusioni all'attenzione del gruppo guida. Se necessario, si chiederà l'intervento di esperti esterni.

Il seguente organigramma presenta l'organizzazione di progetto prevista.

**Grafico 2: Organizzazione di progetto**



## 6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il programma nazionale avrà una durata di quattro anni (2014–2018). I mezzi finanziari della Confederazione coprono i costi per le strutture, le attività e le risorse di personale necessarie all'attuazione operativa del programma. Qui di seguito sono presentati i costi previsti per beni e servizi e il fabbisogno di personale.

### 6.1 Costi per beni e servizi

I costi necessari per beni e servizi sono stati fissati in base alle attività previste dal programma nei diversi ambiti di intervento. Sono stati considerati i progetti e i crediti esistenti a livello federale. I costi supplementari per gli inventari, lo sviluppo di buone pratiche, le misurazioni dei risultati, il monitoraggio e le attività trasversali sono finanziati integralmente attraverso i costi per beni e servizi del programma nazionale. Per l'identificazione delle buone pratiche, il programma nazionale fornirà una partecipazione finanziaria ad alcuni progetti in loco. Per l'organizzazione dei convegni, collaborerà invece strettamente con terzi.

Per l'attuazione del programma nazionale (costi per beni e servizi) si calcola che la Confederazione dovrà stanziare complessivamente **6.45 milioni di franchi**.

La seguente tabella riassume il fabbisogno finanziario secondo le priorità nei singoli ambiti di intervento.

**Tabella 2: Costi per beni e servizi secondo le priorità nei diversi ambiti di intervento**

<b>Priorità (tra parentesi: rimandi alle attività del cap. 2)</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Totale</b>
<b>Opportunità educative per i bambini, i giovani e gli adulti</b>						<b>3 795 000</b>
Sostegno ai bambini socialmente sfavoriti in età prescolare e scolare (P1, P2)	390 000	345 000	380 000	410 000	180 000	1 705 000
Sostegno nel passaggio alla formazione professionale di base e durante la medesima (P3, P4)	130 000	330 000	130 000	200 000	180 000	970 000
Formazione di recupero (P5–P7)	180 000	300 000	440 000	160 000	40 000	1 120 000
<b>Integrazione sociale e professionale</b>						<b>210 000</b>
Offerta per i disoccupati di lunga durata e i beneficiari dell'aiuto sociale (P8)	40 000	40 000	40 000	90 000	–	210 000
<b>Condizioni di vita</b>						<b>800 000</b>
Alloggio (P9–P11)	150 000	90 000	100 000	140 000	40 000	520 000
Cause della povertà delle famiglie e misure per contrastarla (P12)	80 000	40 000	–	–	–	120 000
Agevolazione dell'accesso ai servizi di sostegno e alle informazioni (P13, P14)	80 000	80 000	–	–	–	160 000

<b>Priorità (tra parentesi rimandi alle attività del cap. 2)</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Totale</b>
<b>Misurazione dei risultati, monitoraggio e valutazione</b>						<b>300 000</b>
Monitoraggio della lotta alla povertà e valutazione del programma (P15, P16)	50 000	80 000	30 000	70 000	70 000	300 000
<b>Linea programmatica «Informazione e contatti tra gli attori»</b>						<b>930 000</b>
Promuovere i contatti tra gli attori, informare, mettere a disposizione le conoscenze (P17–P19)	130 000	200 000	250 000	100 000	250 000	930 000
<b>Gruppo guida, gruppo di accompagnamento, gruppi di esperti</b>						<b>165 000</b>
Gruppo guida, gruppo di accompagnamento, gruppi di esperti	35 000	35 000	35 000	35 000	25 000	165 000
<b>Traduzioni</b>						<b>250 000</b>
Traduzioni	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
<b>Totale costi per beni e servizi</b>						
<b>Totale costi per beni e servizi</b>	<b>1 315 000</b>	<b>1 590 000</b>	<b>1 455 000</b>	<b>1 255 000</b>	<b>835 000</b>	<b>6 450 000</b>

### **Contributo della SEFRI ai costi per beni e servizi**

Le attività programmatiche per le priorità «Passaggio alla formazione professionale di base» e «Formazione di recupero» nell'ambito di intervento «Opportunità educative per i bambini, i giovani e gli adulti» vengono definite in stretta collaborazione con la SEFRI, di cui sono a disposizione i crediti per i compiti indicati nella legge sulla formazione professionale. A tenore degli articoli 54 e 55 della stessa legge, la SEFRI può sostenere progetti di terzi (ad es. Cantoni, organizzazioni nazionali del mondo del lavoro, fondazioni) che soddisfano la direttiva sulla concessione di contributi. I progetti riguardanti il passaggio alla formazione professionale di base e la formazione di recupero possono essere finanziati al massimo nella misura del 60 per cento dei costi in applicazione degli articoli 63 e 64 dell'ordinanza sulla formazione professionale.

## 6.2 Fabbisogno di personale

Per tutte le attività programmatiche è stata fatta una stima delle risorse di personale necessarie. Le fluttuazioni nel fabbisogno di beni e servizi e di personale sono dovute al fatto che in diversi settori occorre dapprima elaborare una documentazione di base prima di poter procedere alle successive attività programmatiche. Nell'ultimo anno del programma molte attività sono già concluse, ragion per cui il fabbisogno di risorse si riduce.

Le risorse di personale esposte qui di seguito sono necessarie per lo svolgimento delle seguenti attività dell'UFAS a favore del programma nazionale:

- *Elaborazione di una documentazione di base, identificazione e promozione di buone pratiche:* raccogliere informazioni, preparare, assegnare e seguire mandati di progetto, ricerca e valutazione, sintetizzare e riassumere i risultati dei mandati esterni.
- *Promozione dei contatti tra gli attori e informazione:* agevolare i contatti tra i partner all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale, informare sulle attività programmatiche e divulgare i risultati acquisiti (sito Internet), organizzare i convegni.
- *Coordinamento del programma:* gestire il programma (coordinare, pianificare, controllare, dirigere), assicurare il funzionamento della segreteria, seguire la valutazione del programma nazionale, allestire il rapporto finale.

È prevista l'assunzione di tre persone per tutta la durata del programma nazionale e di una quarta per i primi quattro anni. Le variazioni di poca entità del fabbisogno di personale saranno coperte internamente. Durante tutto il programma saranno inoltre impiegate altre persone per occasioni particolari, per esempio per l'organizzazione e lo svolgimento del convegno nazionale nel 2016.

Le risorse di personale necessarie per l'attuazione esecutiva del programma si attestano a **2,56 milioni di franchi** per cinque anni. Nella seguente tabella sono riportati i dati dettagliati per attività (linee programmatiche) e anno.

**Tabella 3: Fabbisogno di personale dell'UFAS per il programma nazionale (percentuali di occupazione e costi di personale)**

	2014 (in %)	2015 (in %)	2016 (in %)	2017 (in %)	2018 (in %)	Percentuali di occupazione/anno (arrotondate)
<b>LINEE PROGRAMMATICHE</b>						
Identificare e promuovere le buone pratiche <sup>25</sup> , elaborare documenti di base <sup>26</sup>	255	300	315	290	130	260
Promuovere i contatti tra gli attori, informare	55	75	90	35	100	70
Dirigere e coordinare il programma (inclusa la segreteria)	50	45	45	45	70	50

<sup>25</sup> P1, P2.3, P3– P6, P8, P10, P11

<sup>26</sup> P1–P5, P7, P9– P13, P15

	2014 (in %)	2015 (in %)	2016 (in %)	2017 (in %)	2018 (in %)	Percentuali di occupazione/anno (arrotondate)
<b>Totale fabbisogno di personale</b>	<b>360</b>	<b>420</b>	<b>450</b>	<b>370</b>	<b>300</b>	<b>380</b>
<b>Fabbisogno di personale coperto internamente dall'UFAS</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
<b>Totale fabbisogno di personale rimanente</b>	<b>300</b>	<b>360</b>	<b>390</b>	<b>310</b>	<b>240</b>	<b>320</b>
<b>Totale costi per il fabbisogno di personale rimanente (in CHF) (CS 23: 100%=160 000 CHF)</b>	<b>480 000</b>	<b>576 000</b>	<b>624 000</b>	<b>496 000</b>	<b>384 000</b>	<b>2 560 000</b>

### 6.3 Costi complessivi del programma nazionale

I costi complessivi del programma nazionale (costi per beni e servizi e costi di personale) si attestano a **9,01 milioni di franchi**. La seguente tabella riporta il fabbisogno di risorse in termini di beni e servizi e di personale.

**Tabella 4: Ricapitolazione dei costi per beni e servizi e dei costi di personale (in franchi)**

	2014	2015	2016	2017	2018	Totale
Costi per beni e servizi	1 315 000	1 590 000	1 455 000	1 255 000	835 000	6 450 000
Costi di personale	480 000	576 000	624 000	496 000	384 000	2 560 000
<b>Totale</b>	<b>1 795 000</b>	<b>2 166 000</b>	<b>2 079 000</b>	<b>1 751 000</b>	<b>1 219 000</b>	<b>9 010 000</b>

Le risorse finanziarie andranno stanziare aumentando il budget.

## **7 Seguito dei lavori**

Adottando il presente programma e stanziando le risorse finanziarie necessarie, il Consiglio federale incarica il DFI di avviare immediatamente i lavori di preparazione in vista dell'attuazione. Nell'anno in corso (2013) verranno pianificate con i partner le prossime fasi e saranno definiti i termini della collaborazione. Nella seconda metà dell'anno diventeranno operativi il gruppo guida e il gruppo di accompagnamento. Le attività dovrebbero iniziare nel 2014 e protrarsi fino al 2018.

Il DFI allestirà un rapporto finale sull'andamento e sui risultati del programma nazionale e lo sottoporrà al Consiglio federale a fine 2018.

## Allegato Il livello secondario II del sistema educativo svizzero



Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). La formazione professionale in Svizzera. Fatti e cifre. 2012, pag. 5.