



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS

PIATTAFORMA NAZIONALE
CONTRO LA
POVERTÀ

Piano di attuazione

«Piattaforma nazionale contro la povertà»: misure di prevenzione della povertà dal 2019 al 2024



Indice

1	Contesto.....	2
2	Temi prioritari dal 2019 al 2024.....	2
	2.1 Campo d'azione «Promozione delle opportunità educative»	3
	2.1.1 Tema prioritario Sostegno ai giovani a rischio	3
	2.1.2 Tema prioritario Sostegno alle persone povere affinché migliorino le proprie competenze di base e qualifiche professionali.....	4
	2.2 Campo d'azione «Integrazione sociale e professionale».....	4
	2.2.1 Tema prioritario Coinvolgimento e partecipazione delle persone povere	5
	2.3 Campo d'azione «Condizioni di vita generali»	5
	2.3.1 Tema prioritario Sostegno alle famiglie svantaggiate.....	6
	2.4 Altri temi e cooperazioni	6
3	Scaglionamento delle misure di attuazione.....	6
4	Organizzazione e risorse	7
5	Comunicazione	8

1 Contesto

Il 18 aprile 2018 il Consiglio federale ha stilato un bilancio positivo dei risultati del Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà 2014–2018 (Programma nazionale contro la povertà). La collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Città, Comuni e organizzazioni della società civile si è dimostrata valida. Come emerge dalla valutazione del programma, le attività svolte hanno permesso di ottenere risultati tangibili: durante il programma si è provveduto a elaborare solide basi per la prevenzione e la lotta contro la povertà, individuare e sostenere approcci di buone pratiche e mettere in rete gli attori del settore, fornendo regolarmente informazioni aggiornate.

Alla luce dell'attuale tasso di povertà (7,5 %) e dei crescenti cambiamenti strutturali nell'economia, nella sua decisione del 18 aprile 2018 il Consiglio federale ha ritenuto necessario mantenere le proprie misure di sostegno in misura ridotta fino al 2024. Poiché le attività onerose nel quadro del Programma nazionale contro la povertà (2014–2018) sono già state effettuate, nei prossimi anni a livello federale sarà possibile anche con minori mezzi proseguire la collaborazione instaurata, mantenere le reti costituite e colmare in modo mirato le lacune di conoscenze. In tal modo il Consiglio federale vuole sostenere anche in futuro Cantoni, Città e Comuni nel perfezionamento e, se necessario, nell'ampliamento delle misure di prevenzione e lotta contro la povertà sulla base delle raccomandazioni formulate insieme (v. rapporti di ricerca sul sito Internet www.contro-la-poverta.ch). Il Governo rinuncia all'introduzione di un monitoraggio della povertà a livello nazionale, rimandando alle basi statistiche esistenti. Dal 2019 rinuncerà altresì all'erogazione di aiuti finanziari a progetti pilota o manifestazioni di terzi.

Entro la fine del 2024, si dovrà presentare al Consiglio federale un rapporto sulle attività attuate fino a quel momento e sui relativi risultati. Il rapporto dovrà basarsi su una valutazione esterna che verifichi l'efficacia delle misure adottate. Per l'attuazione operativa delle misure, in qualità di organo responsabile, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) avrà a disposizione un credito per beni e servizi pari a 250 000 franchi l'anno e risorse di personale per 1,4 posti. Insieme al gruppo di gestione strategica e con la consulenza del gruppo di accompagnamento del Programma nazionale contro la povertà, nel giugno del 2018 l'UFAS ha elaborato il presente Piano di attuazione per il periodo 2019–2024.

2 Temi prioritari dal 2019 al 2024

Dal 2019 al 2024 la priorità sarà quella di sostenere Cantoni, Città e Comuni nell'attuazione delle raccomandazioni formulate nel quadro del programma. A tal fine, sarà necessario approfondire alcuni temi prioritari selezionati e mantenere le attuali opportunità di dialogo e messa in rete. In questo contesto ci si potrà basare sugli attuali campi d'azione «Opportunità educative», «Integrazione sociale e professionale» e «Condizioni di vita generali» del Programma nazionale contro la povertà, sulle necessità d'intervento individuate nel rapporto del Consiglio federale del 18 aprile 2018¹ nonché sui risultati e sulle raccomandazioni della valutazione finale del programma².

¹ Risultati del Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà 2014–2018. Rapporto del Consiglio federale del 18 aprile 2018 (disponibile in tedesco e in francese).

² Valutazione del Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Rapporto di ricerca 4/18 (in tedesco con riassunto in italiano).

2.1 Campo d'azione «Promozione delle opportunità educative»

La promozione delle opportunità educative inizia nella prima infanzia, prosegue durante il periodo della scuola e della formazione professionale e si protrae fino all'età adulta. Le famiglie svantaggiate, le persone a rischio di povertà e quelle con una bassa qualificazione professionale hanno un maggior bisogno di sostegno nelle diverse fasi di vita e, in particolare, nei periodi di transizione. Secondo le raccomandazioni del Programma nazionale contro la povertà, l'accessibilità e la disponibilità delle offerte per le persone povere o a rischio di povertà devono essere migliorate per tutti i temi del campo d'azione «Opportunità educative» (sostegno alla prima infanzia, scelta della professione e ingresso nel mondo del lavoro, qualificazione degli adulti). È importante che le offerte siano coordinate tra loro e che siano inserite in una strategia globale di promozione delle opportunità educative garantite nel tempo, dalla prima infanzia fino all'età adulta, corredata delle necessarie misure di accompagnamento per risolvere problemi sociali. La collaborazione e il coordinamento fra i diversi attori sono dunque fondamentali. Ad avere particolare bisogno di sostegno sono gli adolescenti e i giovani adulti a rischio che non hanno concluso una formazione, nonché gli adulti senza qualificazione o competenze di base sufficienti.

Negli ultimi cinque anni, il Programma nazionale contro la povertà ha trattato intensamente i diversi temi del campo d'azione «Opportunità educative» (p. es. sostegno alla prima infanzia, sostegno di progetti innovativi nell'intero campo d'azione ecc.). La priorità dovrà quindi essere data ai temi che necessitano di ulteriori analisi fondamentali o dell'elaborazione di aiuti pratici. Dopo la consultazione con gli organi competenti, è stato pertanto deciso di definire come tema prioritario nel campo d'azione in questione il sostegno a giovani e adulti poveri o a rischio di povertà.

2.1.1 Tema prioritario Sostegno ai giovani a rischio

Nello studio elaborato nel quadro del Programma nazionale contro la povertà sulla riduzione della dipendenza degli adolescenti dall'aiuto sociale³ sono state formulate diverse raccomandazioni per migliorare il coordinamento delle offerte di sostegno per adolescenti con problemi nelle fasi di transizione dalla scuola alla formazione professionale e da quest'ultima al mercato del lavoro. Sono stati richiesti in particolare lo sviluppo delle offerte per determinati gruppi target (p. es. le giovani madri), il rilevamento precoce dei rischi durante il periodo scolastico, un punto di triage centralizzato, il coordinamento delle misure nonché l'accompagnamento a lungo termine dei giovani a rischio. Nonostante le offerte di sostegno già esistenti, le raccomandazioni dello studio fanno pensare a una necessità d'intervento urgente. Pertanto, dev'essere garantito un miglior coordinamento delle offerte a partire dalla transizione I (scuola/formazione professionale). Vi è una necessità d'intervento anche per quanto riguarda il rilevamento precoce durante il periodo scolastico e la garanzia di un accompagnamento a lungo termine. Inoltre, viene attribuita grande importanza all'armonizzazione delle borse di studio e dei contributi dell'aiuto sociale. Queste raccomandazioni vanno ora riprese e rielaborate in forma adeguata. Come accaduto finora, anche in futuro dovrà esserci un dialogo con gli organi della collaborazione interistituzionale (CII).

³ Ridurre la dipendenza degli adolescenti e dei giovani adulti dall'aiuto sociale. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Rapporto di ricerca 7/18 (in tedesco con riassunto in italiano).

2.1.2 Tema prioritario Sostegno alle persone povere affinché migliorino le proprie competenze di base e qualifiche professionali

In linea di massima, gli adulti poveri o a rischio di povertà che non hanno sufficienti competenze di base o qualifiche professionali hanno grosse difficoltà a uscire dal sistema dell'aiuto sociale e da altre misure di sostegno e a trovare un'occupazione sul mercato del lavoro che sia stabile e garantisca la copertura del fabbisogno vitale. Nei settori della formazione professionale, della promozione dell'integrazione e dell'integrazione professionale, la Confederazione e i Cantoni hanno adottato diverse misure. Anche nel settore dell'aiuto sociale si stanno intensificando gli sforzi per promuovere l'uscita definitiva dal sistema dell'aiuto sociale tramite misure di formazione. Da un workshop svolto nel giugno del 2018⁴ nel quadro del Programma nazionale contro la povertà è emerso che i servizi sociali desiderano un sostegno in questo contesto. La loro difficoltà consiste nell'individuare gli strumenti e i metodi per riuscire a migliorare in modo duraturo le competenze di base e le qualifiche professionali delle persone povere, gli aspetti di cui tener conto, le cooperazioni necessarie e le modalità della collaborazione interdisciplinare. Per le valutazioni del potenziale e lo sviluppo di piani di formazione individuali, nonché per l'attuazione di misure formative, auspicano quindi di avere a disposizione aiuti che riprendano le esperienze di altri settori, come ad esempio la promozione dell'integrazione. Le misure da adottare nel quadro del presente tema prioritario verranno strettamente coordinate con le attività della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI)⁵ nonché con altre attività attuali (p. es. l'offensiva per la formazione continua della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale)⁶.

2.2 Campo d'azione «Integrazione sociale e professionale»

L'integrazione sociale e quella professionale sono la protezione più efficace a lungo termine contro la povertà. È pertanto fondamentale che le persone escluse dal mercato del lavoro beneficino di offerte di sostegno ai fini della loro integrazione. Gli enti di sicurezza sociale hanno un ruolo importante, tra l'altro anche per la loro collaborazione con le imprese di integrazione sociale e professionale. Ora si tratta di attuare nella pratica le raccomandazioni formulate nel quadro del programma. Nel complesso, nel settore dell'integrazione sociale e professionale, con le misure della formazione professionale, delle assicurazioni sociali (assicurazione invalidità [AI], assicurazione contro la disoccupazione [AD]), dell'aiuto sociale e della promozione dell'integrazione, esiste già una fitta rete di attività di promozione, il cui coordinamento è stabilito nel quadro della CII. La portata di queste attività e il relativo coordinamento sono però limitati dalle prescrizioni giuridiche quadro. Il rapporto del Consiglio federale indica una necessità d'intervento per quanto riguarda l'integrazione sociale e professionale delle persone difficilmente collocabili o non collocabili nel mercato del lavoro, che tuttavia per diversi motivi non soddisfano le condizioni per il diritto a una rendita AI o a provvedimenti d'integrazione professionale dell'AI. In questo caso si pone, soprattutto nel quadro dell'aiuto sociale, la questione di quali siano gli approcci per l'occupazione nel lungo periodo sul mercato del lavoro secondario e in che misura essi possano non solo offrire vantaggi alle persone colpite, ma anche eventualmente contribuire allo sgravio finanziario dell'aiuto sociale. Le iniziative per svi-

⁴ <http://www.contro-la-poverta.ch> > Manifestazioni del programma > Workshop di esperti sulla qualificazione degli adulti (disponibile in tedesco e in francese; consultato il 4.7.2018).

⁵ www.sbf.admin.ch > Formazione continua > Promozione delle competenze di base degli adulti (consultato il 4.7.2018).

⁶ www.cosas.ch > Bildungsoffensive SKOS - SVEB (disponibile anche in francese; consultato il 4.7.2018).

luppare tali approcci di integrazione sociale e professionale dovrebbero tuttavia essere adottate dall'aiuto sociale o dalla CII. Vi è quindi una stretta connessione con il tema prioritario definito al capitolo 2.1.2.

Il Programma nazionale contro la povertà non ha ancora elaborato il tema Coinvolgimento e partecipazione delle persone povere, il che costituisce una necessità urgente secondo la valutazione del programma. Questo dovrà pertanto essere un tema prioritario dei prossimi lavori.

2.2.1 Tema prioritario Coinvolgimento e partecipazione delle persone povere

Attualmente mancano modelli chiari su come coinvolgere le persone povere nell'impostazione, nell'attuazione e nella valutazione di misure di prevenzione e lotta contro la povertà e su come riuscire a migliorare l'accessibilità delle informazioni e della consulenza. A tal proposito, anche il Programma nazionale contro la povertà ha potuto fornire contributi solo in misura limitata. Questa è la principale critica mossa nella valutazione del programma. Occorrerà pertanto dare priorità a questo tema, tenendo conto dei due aspetti esposti di seguito.

- Nel quadro di uno studio di ricerca andranno individuati modelli promettenti per la partecipazione alla definizione delle politiche sul piano comunale, regionale e nazionale. In tale contesto si dovranno analizzare anche modelli esteri e i modelli individuati andranno poi sperimentati e applicati.
- Nel marzo del 2018, nel quadro del Programma nazionale contro la povertà è stato condotto un seminario specialistico dal titolo «Migliorare l'accessibilità delle informazioni e della consulenza destinate alle persone povere»⁷, da cui è emerso che, sebbene esistano approcci per la consulenza a bassa soglia, le persone povere hanno bisogno soprattutto di una consulenza indipendente e affidabile in caso di conflitto con le autorità. Bisognerà quindi elaborare una panoramica degli approcci con servizi di consulenza giuridica e di mediazione (indipendenti e a bassa soglia) e dei fattori di cui tener conto in questo contesto.

2.3 Campo d'azione «Condizioni di vita generali»

Oltre alle misure per la promozione delle opportunità educative, per l'integrazione sociale e professionale sono importanti anche misure che puntino su un ambiente di vita stimolante e positivo e che migliorino la situazione di vita generale. Si tratta innanzitutto di sostenere le famiglie povere, garantire un'offerta di alloggi per le persone povere e assicurare la consulenza in materia di debiti e la prevenzione dell'indebitamento. Il Programma nazionale contro la povertà ha elaborato basi per ognuno dei vari temi in questione e, fondandosi su di esse, ha individuato le necessità d'intervento e formulato diverse raccomandazioni. In tutti gli ambiti tematici menzionati vi sono sfide importanti e la necessità di predisporre e ampliare, a livello cantonale e comunale, le misure di sostegno e prevenzione sulla base delle raccomandazioni del Programma nazionale contro la povertà. Secondo l'UFAS è plausibile un sostegno ai lavori di attuazione. Nel quadro dell'elaborazione congiunta dei temi, a livello nazionale la priorità per il periodo 2019–2024 dovrebbe essere il sostegno alle famiglie povere.

⁷ www.contro-la-poverta.ch > Manifestazioni del programma > 12.03.2018 | Migliorare l'accessibilità (disponibile in tedesco e in francese; consultato il 4.7.2018).

2.3.1 Tema prioritario Sostegno alle famiglie svantaggiate

Nelle statistiche nazionali sulla povertà, determinate forme di famiglia sono regolarmente identificate come gruppi a rischio. Attualmente sono 108 000 i bambini colpiti dalla povertà in famiglia. Nel corso del Programma nazionale contro la povertà, nel quadro di uno studio sono state illustrate e descritte alcune strategie contro la povertà delle famiglie⁸. Oltre che sulle prestazioni pecuniarie, è stato posto l'accento in particolare sull'importanza delle prestazioni non pecuniarie: sostegno alla prima infanzia e custodia di bambini complementare alla famiglia, sostegno ai genitori per le questioni relative all'educazione e per la qualificazione (miglioramento delle competenze per il mercato del lavoro), aiuto all'alloggio e integrazione della famiglia nel quartiere, sostegno nella fase dell'inizio della scuola e del passaggio alla formazione professionale. Anche in questo caso risulta che molte misure devono intrecciarsi in modo ottimale, così da garantire un accompagnamento delle famiglie (a seconda dei bisogni di ciascuna) adeguato e a lungo termine. Si pongono interrogativi sugli approcci e sulle buone pratiche di coordinamento e di sostegno alle famiglie in funzione dei bisogni. Sebbene alcuni aspetti delle tematiche inerenti alla povertà delle famiglie (p. es. il sostegno alla prima infanzia) siano già stati intensamente elaborati, per altri aspetti vi sono grosse lacune (p. es. la promozione dei bambini garantita nel tempo e il sostegno alle famiglie nella fase dell'inizio della scuola e nel periodo scolastico, nelle transizioni, misure di integrazione sociale ecc.), che andranno approfondite nel quadro del presente tema prioritario con basi e/o strumenti pratici.

2.4 Altri temi e cooperazioni

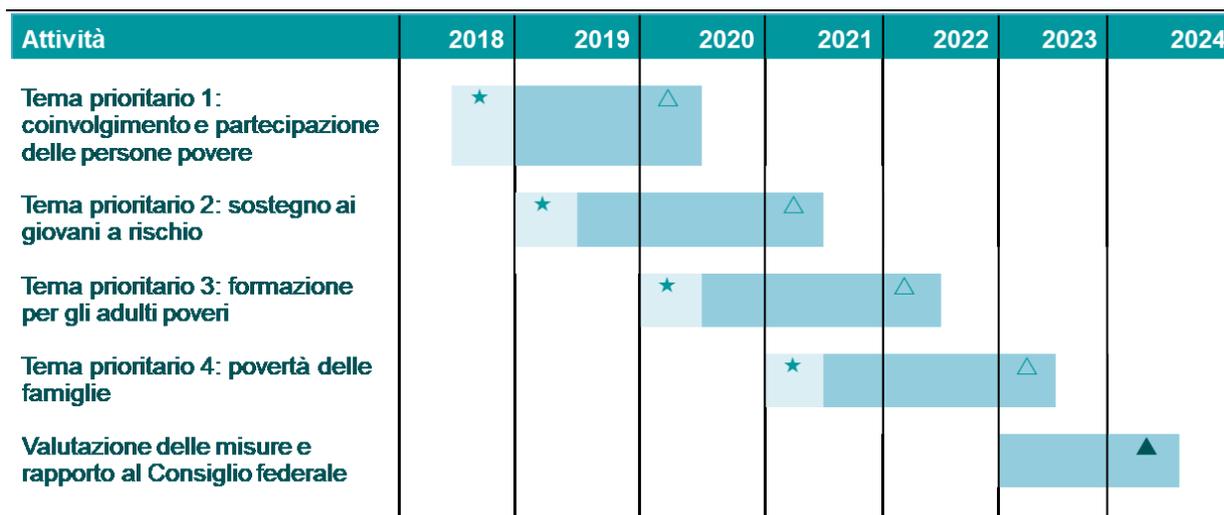
Per i temi già elaborati in modo approfondito nel quadro del Programma nazionale contro la povertà (p. es. il sostegno alla prima infanzia e l'alloggio) sono ipotizzabili un follow-up e il sostegno di misure di attuazione da parte di altri attori. Si potrà ricorrere anche a partenariati di cooperazione per singoli progetti. Nell'elaborazione di tutti i temi andranno presi in debita considerazione gli aspetti della promozione della salute e dell'integrazione. Vi sarà quindi uno stretto coordinamento con le misure dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e della Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

3 Scaglionamento delle misure di attuazione

Con le risorse a disposizione dal 2019, fra il 2019 e il 2024 sarà possibile elaborare a scaglioni solo determinati temi prioritari. All'inizio dei lavori bisognerà definire in modo più preciso l'impostazione dei temi prioritari a livello di contenuto, coinvolgendo il gruppo di gestione strategica e specialisti. Alla conclusione di ogni tema prioritario, i risultati dovranno essere presentati nel quadro di un convegno specialistico (v. Grafico 1), attraverso il quale si offrirà al contempo un'occasione di dialogo e messa in rete. I temi e la successione della loro elaborazione sono stati stabiliti in modo provvisorio. Il gruppo di gestione strategica si riserva tuttavia di scostarsene, qualora fosse necessario in seguito a ulteriori sviluppi.

⁸ Prevenzione e lotta contro la povertà delle famiglie nelle Città e nei Comuni. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Rapporto di ricerca 4/17 (in tedesco con riassunto in italiano).

Grafico 1 Scaglionamento dei temi prioritari fra il 2019 e il 2024



★ Impostazione del tema prioritario con il gruppo di gestione strategica / gruppo di lavoro / △ Conclusione del tema prioritario con convegno specialistico / ▲ Conferenza nazionale contro la povertà 2024

Fonte: UFAS

4 Organizzazione e risorse

Per accompagnare i lavori di attuazione si propone il proseguimento delle forme di collaborazione collaudate, seppur con una netta riduzione del numero dei gruppi di progetto rispetto al periodo 2014–2018.

Grafico 2 Struttura per la gestione strategica e l'accompagnamento delle misure di attuazione



Fonte: UFAS

La **gestione strategica comune delle misure di attuazione** dovrà avvenire, come finora, in collaborazione con i Cantoni (CDOS, CDPE), le Città (UCS), i Comuni (ACS), Caritas Svizzera e con il coinvolgimento degli organi federali interessati. Il gruppo di gestione strategica si riunirà una o due volte all'anno per orientare e valutare i singoli temi prioritari.

Per far sì che l'impostazione delle misure di attuazione e la relativa valutazione godano di un ampio sostegno, anche il **gruppo di accompagnamento** dovrà essere mantenuto nella sua

attuale composizione in qualità di **gruppo di riflessione (sounding board)**. Fanno parte del gruppo di accompagnamento tutti gli attori centrali della prevenzione e della lotta contro la povertà, nonché rappresentanti delle persone povere. È prevista una seduta all'anno fino al 2024.

Per l'elaborazione dei singoli temi prioritari saranno istituiti, a seconda delle necessità, **gruppi di progetto ad hoc** con esperti selezionati, che accompagneranno i lavori di attuazione dal punto di vista tecnico.

Risorse

Dal 2019 l'UFAS avrà a disposizione 1,4 posti e un credito per beni e servizi pari a 250 000 franchi l'anno. Nel periodo 2019–2023 circa due terzi del credito dovrebbero essere impiegati per analisi fondamentali (mandati esterni) e progetti comuni con partner e circa un terzo dovrebbe essere utilizzato per la realizzazione di incontri della piattaforma, convegni specialistici e comunicazione (sito Internet). Nel 2024 gran parte del credito sarà necessaria per la realizzazione di una conferenza nazionale e la preparazione del rapporto finale all'attenzione del Consiglio federale.

La seguente tabella stabilisce la ripartizione approssimativa del credito per beni e servizi fino al 2024.

Tabella 1 **Credito per beni e servizi**

Attività	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sviluppo di basi (mandati di ricerca, valutazioni), strumenti pratici e progetti con partner	170 000	170 000	170 000	170 000	170 000	50 000
Dialogo/messa in rete (incontri della piattaforma, conferenze) e comunicazione	80 000	80 000	80 000	80 000	80 000	200 000

Fonte: UFAS

5 Comunicazione

Gli strumenti di comunicazione esistenti (sito Internet www.contro-la-poverta.ch, newsletter) saranno mantenuti e aggiornati anche in futuro. Tuttavia, anche questo avverrà in forma ridotta. Dal momento che nei prossimi anni ci si concentrerà sulla messa in rete e sul sostegno di Cantoni, Città e Comuni, il nome del programma verrà cambiato in **Piattaforma nazionale contro la povertà**. Entro l'inizio del 2019 verranno apportate le necessarie modifiche (sito Internet).