

Valutazione del progetto «Reinsediamento II – Integrazione» 2017- 2019

Rapporto finale

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung

in collaborazione con

Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione, Università di
Neuchâtel

Basilea, 17 dicembre 2019

Valutazione del progetto «Reinsediamento II – Integrazione» 2017-2019

Rapporto finale

all'attenzione della Segreteria di Stato della migrazione

Responsabile per il mandante: Niina Tanskanen

Direzione del progetto: Michael Morlok (B,S,S.) e Denise Efionayi-Mäder (SFM)

Collaboratori: Joëlle Fehlmann (SFM), Mirjam Suri, David Liechti e Martina Peter (B,S,S.)

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basilea

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: contact@bss-basel.ch

Indice

1. Introduzione	1
2. Basi metodologiche.....	2
3. Il programma reinsediamento II in breve	4
4. Organizzazione.....	7
4.1. Competenze	7
4.2. Alloggio	9
5. Strumenti	11
5.1. Obiettivi nel quadro del programma reinsediamento II.....	11
5.2. Coaching.....	12
5.3. Piano individuale d'integrazione	21
5.4. Incontri informativi.....	28
5.5. Coinvolgimento di volontari.....	35
6. Impatto globale del programma	42
6.1. Ripercussioni sul processo di integrazione	42
6.2. Fattori di influenza.....	45
6.3. Possibilità di ottimizzazione	54
7. Conclusioni	57

Elenco delle abbreviazioni

ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere
ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
AIS	Agenda Integrazione Svizzera
CCL	Contratti collettivi di lavoro
CRP	Centro di registrazione e di procedura
CRS	Croce Rossa Svizzera
CSP	Centre social protestant
LStrI	Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione
MNA	Minorenni non accompagnati
ONG	Organizzazione non governativa
PDO	Pre-departure orientation
PIC	Programmi d'integrazione cantionali
PII	Piano individuale d'integrazione
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SFM	Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione

Riassunto

Tra il 2017 e il 2019, la Svizzera nel quadro del programma «reinsediamento II» ha accolto circa 2000 rifugiati particolarmente bisognosi di protezione e li ha accompagnati mediante un programma speciale d'integrazione della durata di due anni. La presente valutazione esamina l'attuazione e l'efficacia di questo programma di integrazione. Oltre a un'analisi di documenti, a tale scopo sono stati organizzati dei focus group con i coach cantonali e un sondaggio online con i responsabili del programma, i coach e altre persone coinvolte.

Risultati

La valutazione pone l'accento sull'attuazione e sull'efficacia dei quattro strumenti principali del programma d'integrazione reinsediamento II, ossia i coaching, i piani individuali d'integrazione (PII), gli incontri informativi e il coinvolgimento di volontari. L'organizzazione e l'attuazione degli strumenti dipendono fortemente dai rispettivi contesti cantonali.

Nel complesso, i *coaching* sono stati unanimemente considerati efficaci e importanti ai fini di un'integrazione di successo. Un aspetto positivo sottolineato è che i coaching consentono un accompagnamento assiduo e su misura. Occorre tuttavia badare a non ostacolare l'acquisizione di una maggiore autonomia da parte dei rifugiati.

Il ricorso ai PII è considerato opportuno ed efficace quando essi prevedono un'analisi approfondita delle potenzialità del rifugiato e rappresentano una base vincolante per il rapporto di fiducia tra quest'ultimo e il coach. Appare quindi fondamentale che i rifugiati vengano coinvolti attivamente nell'elaborazione dei PII. Tra i quattro strumenti principali, i PII hanno ottenuto i giudizi meno lusinghieri. Alcuni coach avrebbero voluto disporre di linee guida o direttive per l'elaborazione dei PII.

Anche gli *incontri informativi* sono perlopiù visti con favore e reputati importanti. Malgrado non sia stato possibile evitare tutti i malintesi e le informazioni errate, si ritiene che il programma abbia prodotto i suoi massimi effetti proprio sotto il profilo della dimestichezza con le condizioni di vita in Svizzera. Determinante è il momento della trasmissione delle informazioni, che deve avvenire né troppo presto (i rifugiati sono ancora troppo turbati e troppo occupati ad abituarsi alla nuova situazione), né troppo tardi (esigenze di informazione eterogenee che dipendono dall'andamento pregresso del processo di integrazione).

Per quanto concerne il *coinvolgimento di volontari*, gli specialisti sono in larga misura concordi nel ritenere che l'impegno della società civile offra un importante va-

lore aggiunto nell'ambito della promozione dell'integrazione, purché vengano adottati provvedimenti per coordinare e affiancare i volontari. In diversi Cantoni, il programma reinsediamento II ha fornito un importante impulso in tal senso. Tuttavia, se i volontari non sono sufficientemente coordinati e seguiti, il loro apporto a volte può addirittura risultare controproducente. Nel complesso, ricorrere a volontari per ragioni di risparmio si rivela poco efficace.

Siccome il programma biennale d'integrazione per i rifugiati giunti in Svizzera nel 2018 e nel 2019 al momento della valutazione non si era ancora concluso, non è possibile esprimere un giudizio finale in merito. Finora l'obiettivo «Promuovere ed esigere» è stato prevalentemente raggiunto. A tale proposito va ricordato che gli obiettivi sono di natura principalmente operativa. L'obiettivo «Convivenza», che include gli elementi «Dimestichezza con le condizioni di vita» e «Contatti con la popolazione locale», finora è stato conseguito solo in parte.

Raccomandazioni

1. *Monitoraggio del reinsediamento*: considerata la particolare vulnerabilità dei rifugiati che beneficiano del programma di reinsediamento, appare importante monitorare anche nei prossimi anni l'evoluzione del loro processo di integrazione.
2. *Valorizzare le esperienze*: le esperienze maturate nel quadro del programma d'integrazione reinsediamento devono essere sfruttate per l'Agenda Integrazione Svizzera e, in generale, per ottimizzare la promozione dell'integrazione.
3. *Promuovere ed esigere*: le misure che promuovono ed esigono l'integrazione, comunque le si valuti, devono essere adeguate ai bisogni e ai casi specifici.
4. *Coaching*: il processo di integrazione è assecondato mediante un accompagnamento assiduo. Se ciò non è possibile a medio termine, si raccomanda di valutare se un coaching è fattibile almeno durante i primi sei mesi di presenza in Svizzera dei rifugiati.
5. *PII*: nell'elaborazione dei PII, è importante coinvolgere attivamente i rifugiati e tenere conto delle loro risorse e aspettative individuali. I PII andrebbero monitorati sull'arco di diversi anni.
6. *Volontari*: i volontari possono offrire un sostegno prezioso, a condizione di coordinarne bene l'impiego e di definirne i ruoli.
7. *Incontri informativi*: tendenzialmente, la trasmissione di informazioni nell'ambito di piccoli gruppi sembra offrire risultati migliori. A seconda del tema, appare opportuno ricorrere in misura crescente a specialisti (esterni).

1. Introduzione

Tra il 2017 e il 2019 sono state accolte 1993 vittime della guerra in Siria. Come nel caso dei programmi di accoglienza precedenti, si è trattato di rifugiati particolarmente vulnerabili riconosciuti dall'ACNUR, che non potevano né tornare nel proprio Paese di origine né rimanere nel Paese di prima accoglienza. Al fine di promuovere il processo di integrazione, la Confederazione finanzia una pre-departure orientation (PDO) e promuove misure dei Cantoni con una somma forfettaria per l'integrazione supplementare di 11 000 franchi¹. Le misure cantonali sostenute dalla Confederazione si ispirano ai due obiettivi strategici «Promuovere ed esigere» e «Convivenza».

La Segreteria di Stato della migrazione ha incaricato la B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung e il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) dell'Università di Neuchâtel di effettuare una valutazione del programma di integrazione reinsediamento II². Lo scopo di questa valutazione è:

- valutare gli effetti delle misure attuate sul seguito del processo di integrazione;
- individuare potenziali miglioramenti;
- elaborare raccomandazioni di ordine pratico.

Siccome gli ultimi rifugiati sono giunti in Svizzera solo nella primavera del 2019, questa valutazione costituisce una valutazione in itinere. Poiché per le coorti arrivate in Svizzera nella fase iniziale è stato possibile osservare il processo di integrazione su un periodo più lungo, queste ultime risultano considerate in misura maggiore.

Il rapporto è strutturato nel modo seguente. Nel capitolo 2 sono esposte le basi metodologiche della valutazione. Il capitolo 3 offre una presentazione sintetica del programma di reinsediamento, mentre il capitolo 4 spiega chi si occupa di coordinare e attuare il programma di reinsediamento nei Cantoni e come viene gestito l'alloggio dei rifugiati. Il capitolo 5 si occupa invece dei quattro strumenti principali del programma di integrazione, ossia i coaching, i piani individuali d'integrazione (PII), gli incontri informativi e il coinvolgimento di volontari, e il capitolo 6 dell'impatto complessivo del programma, degli ostacoli incontrati e delle possibilità per ottimizzarlo. Il settimo e ultimo capitolo traccia infine un bilancio conclusivo.

¹ Prima dell'introduzione dell'Agenda Integrazione Svizzera veniva versata una somma forfettaria per l'integrazione una tantum di 6000 franchi a persona: in altre parole, per ognuno dei rifugiati del programma di reinsediamento II erano a disposizione 17 000 franchi.

² La valutazione in questione integra due valutazioni effettuate in precedenza sul progetto pilota reinsediamento. Cfr. Interface 2017 (accoglienza) e BSS/SFM 2018 (integrazione).

2. Basi metodologiche

La presente valutazione si fonda su una combinazione di metodi di analisi qualitativi. Le informazioni sono state dapprima esaminate in base alle diverse metodologie, poi riunite per tema e comparate con i risultati ottenuti con gli altri approcci metodologici. Le fonti di informazione utilizzate sono le seguenti³:

Analisi dei documenti: allo scopo di rispondere a interrogativi legati all'attuazione e all'organizzazione del progetto, sono stati analizzati i seguenti documenti: convenzione di prestazioni SEM/Cantoni; piani cantonali; formulari del piano individuale d'integrazione (PII); rapporti intermedi cantonali 2018/2019; visite verbalizzate della SEM nei Cantoni. Alla data di riferimento del secondo rapporto intermedio dei Cantoni (31.12.2018), non tutti i Cantoni avevano già accolto il loro intero contingente di rifugiati. In parte, l'assenza di dati o indicazioni imprecise nei rapporti cantonali limitano la significatività di alcuni dei risultati qui illustrati. La SEM ha fatto confluire le principali informazioni tratte dai rapporti intermedi e dai verbali di visita in una griglia di analisi utilizzata per le successive fasi dello studio. Le domande della suddetta griglia sono elencate nell'allegato.

Sondaggio online: in totale, 186 persone di tutti i 25 Cantoni di reinsediamento sono state invitate a partecipare a un sondaggio online condotto in tre lingue. I partecipanti al sondaggio sono stati proposti dai responsabili cantonali per il reinsediamento. La SEM ha esortato questi ultimi a segnalare anche persone non direttamente coinvolte nell'attuazione del programma di reinsediamento, come ad esempio i rappresentanti di organizzazioni di volontari. Per ogni Cantone sono state così individuate da due a 20 persone da invitare al sondaggio. In totale sono pervenute 115 risposte (non sempre a tutte le domande), pari a un tasso di risposta del 62 per cento⁴. Nella valutazione delle risposte libere sono stati considerati i temi menzionati da almeno tre persone.

*Focus group*⁵: in aggiunta sono stati organizzati tre focus group con i coach cantonali, di cui due nella Svizzera tedesca (Berna e Zurigo) e uno nella Svizzera romanda

³ A differenza della valutazione del progetto pilota Reinsediamento, per la presente valutazione si è rinunciato a intervistare direttamente i rifugiati.

⁴ Nove persone hanno dichiarato di non essere in grado di rispondere al questionario, non avendo sufficienti contatti con i rifugiati reinsediati per poter valutare il programma.

⁵ I focus group sono gruppi di discussione composti da diverse persone che discutono un certo tema da varie prospettive e hanno uno scambio di opinioni. Ciò consente di mettere a confronto punti di vista diversi. Un moderatore del gruppo di valutazione guida il dibattito mediante un breve questionario, un osservatore si occupa della verbalizzazione. Tutti i partecipanti si pronunciano liberamente

(Neuchâtel). In totale vi hanno partecipato 24 persone di 19 Cantoni (cinque Cantoni erano rappresentati da due persone). Sei Cantoni non sono stati in grado di partecipare alle discussioni; cinque di essi hanno però successivamente preso posizione per iscritto sui temi affrontati.

Al termine delle discussioni, tutti i partecipanti ai focus group sono stati inoltre invitati a rispondere ad alcune domande in merito alla ripartizione dei compiti nell'ambito del coaching, allo scopo di aggiornare i dati disponibili o colmare le lacune nei rapporti cantonali. In totale sono pervenuti 22 questionari compilati provenienti da 20 Cantoni.

Ai lettori occorre ricordare quanto segue: nei focus group, i diversi strumenti del programma di reinsediamento II (PII, incontri informativi, coinvolgimento di volontari) sono stati discussi dal punto di vista dei coach. Il coaching in sé non è stato un tema affrontato dai focus group, ma spesso è confluito indirettamente nel dibattito tramite la prospettiva dei coach. Nel quadro di una «carta bianca», i coach hanno inoltre avuto l'opportunità di sollevare una questione aggiuntiva legata alla loro attività quotidiana.

Coinvolgimento della SEM: Oltre a elaborare la griglia per l'analisi dei documenti ricordata in precedenza, la SEM ha coadiuvato il processo di valutazione fornendo riscontri sul rapporto intermedio e sul presente rapporto finale. Il colloquio con una rappresentante della SEM di pluriennale esperienza ha inoltre fornito informazioni più approfondite sulle differenze nell'attuazione tra i Cantoni.

sulla base delle proprie esperienze. La riservatezza dei colloqui è garantita dalla massima discrezione di tutti sui pareri espressi (Chatham House Rules) e dal fatto che, volutamente, i nomi dei Cantoni non vengono citati nel rapporto.

3. Il programma reinsediamento II in breve

Molte persone in fuga dal proprio Paese di origine trovano inizialmente rifugio negli Stati confinanti, dove spesso, a causa dell'alto numero di rifugiati, vivono in condizioni precarie. L'ACNUR, l'organizzazione delle Nazioni Unite per i rifugiati, provvede al reinsediamento delle persone particolarmente bisognose di protezione in Paesi terzi disposti ad accoglierle. Anche la Svizzera ha partecipato ripetutamente a questo programma, sospendendolo però negli anni '90 per via del numero crescente di rifugiati provenienti dall'ex Jugoslavia. Nel 2013, a causa della crisi umanitaria in Siria, il Consiglio federale ha poi deciso di accogliere nuovamente gruppi di rifugiati reinsediati. Nel quadro di un progetto pilota, dal 2013 al 2015 502 vittime del conflitto provenienti dal Medio Oriente sono state ripartite tra otto Cantoni pilota e accompagnate con un programma di integrazione specifico. Nel 2015 il Consiglio federale ha deciso di accogliere, senza misure di integrazione supplementari, altre 1000 persone nel quadro di un reinsediamento.

Il 9 dicembre 2016, il Consiglio federale nel quadro del programma di reinsediamento ha deciso di accogliere, in maniera scaglionata su due anni, ulteriori 2000 vittime del conflitto in Siria. Nell'ambito di quest'azione, conclusa come da pianificazione nella primavera del 2019, sono giunte in Svizzera in totale 1993 persone⁶, che hanno ottenuto lo statuto di rifugiato senza sottoporsi a una vera e propria procedura d'asilo. A differenza del precedente progetto pilota, condotto da otto Cantoni su base volontaria, il programma reinsediamento II coinvolge quasi tutti i Cantoni (tranne Obvaldo⁷). Per promuovere il processo di integrazione, la Confederazione finanzia una cosiddetta pre-departure orientation prima della partenza dei rifugiati verso la Svizzera (workshop informativo di tre giorni sul posto) e sostiene le misure dei Cantoni con una somma forfettaria supplementare per l'integrazione di 11 000 franchi. Di seguito, le persone accolte nel quadro del contingente di reinsediamento del 2017-2019 verranno definite come «rifugiati reinsediati II».

La presente valutazione analizza la messa in atto e gli effetti del programma biennale di integrazione rivolto ai rifugiati reinsediati II. Nel quadro della «misura umanitaria urgente Libia», nel 2018 sono inoltre giunte in Svizzera altre 78 persone evacuate dalla Libia. Queste persone, accolte in 11 Cantoni, grazie a un'aggiunta alla convenzione di prestazioni con i Cantoni hanno beneficiato della stessa somma forfettaria

⁶ www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/resettlement/programme.html.

⁷ A causa di compensazioni per il centro d'asilo di Glaubenberg, il Cantone di Obvaldo non partecipa al programma «reinsediamento II».

supplementare per l'integrazione dei rifugiati provenienti dal Medio Oriente. La presente valutazione tiene marginalmente conto anche di questo gruppo, che solleva interrogativi specifici in materia di assistenza poiché, per le sue caratteristiche (Paesi di provenienza, lingua, sesso, vulnerabilità ecc.) ed esigenze, si distingue dai rifugiati reinsediati II. Si tratta infatti prevalentemente di donne e bambini che hanno vissuto situazioni particolarmente drammatiche⁸, per cui, stando ai rapporti intermedi dei Cantoni, l'assistenza medica e psicologica assume un ruolo ancora più cruciale che per i rifugiati dalla Siria, che si trovavano già da un po' di tempo in Libano e in Giordania.

Il programma di integrazione reinsediamento II persegue due obiettivi (convenzione di prestazioni SEM/Cantoni):

Obiettivo 1 Promuovere ed esigere

Obiettivo strategico: le autorità e gli attori promuovono l'integrazione dei rifugiati reinsediati II. Questi rifugiati partecipano in modo attivo e autonomo alla loro integrazione.

Istruzioni: entro un periodo da tre a sei mesi dal loro arrivo in Svizzera, per tutti i rifugiati reinsediati II che hanno compiuto il quindicesimo anno d'età viene elaborato e concordato con un coach un piano individuale d'integrazione (PII con obiettivi, misure, aspettative e possibili sanzioni). Il piano è verificato, e se del caso adeguato, almeno due volte all'anno. Il monitoraggio da parte dei coach dura due anni.

Obiettivo 2 Convivenza

Obiettivo strategico: i rifugiati reinsediati II sono al corrente della vita nel Comune e delle relative regole (nel Cantone, in Svizzera) e hanno una buona rete di contatti con la popolazione locale.

Istruzioni: i rifugiati reinsediati II sono informati sulle condizioni di vita nel Cantone di ammissione e attivamente messi in contatto con organizzazioni della società civile, programmi di mentoring e volontari.

Nel novembre 2018, il Consiglio federale ha preso atto della strategia per una migliore pianificazione e gestione dei gruppi di rifugiati, che prevede di accogliere ogni due anni tra 1500 e 2000 rifugiati reinsediati. Il 29 maggio 2019, il Consiglio federale ha stabilito che nel 2020-2021 verranno accolte 1600 persone. Dal 1° maggio

⁸ In particolare donne, bambini e MNA che sono stati vittime di tortura, violenza sessuale, tratta di esseri umani e schiavitù o che hanno vissuto sotto la minaccia di queste forme di violenza (comunicato stampa SEM, 8.12.2017).

2019, le misure per i rifugiati reinsediati si svolgono nel quadro dell'Agenda Integrazione Svizzera.

Arrivo delle coorti

Le prime coorti di rifugiati sono state accolte da 21 Cantoni nel corso del 2017. I quattro Cantoni restanti hanno iniziato il programma nel corso del 2018. Le ultime coorti di rifugiati sono giunte in Svizzera nell'aprile 2019.

4. Organizzazione

4.1. Competenze

Responsabilità per il progetto e direzione operativa

I servizi responsabili per la direzione del programma di reinsediamento variano a seconda dei Cantoni:

- Ufficio competente in materia d'asilo (o in materia di rifugiati): 10 Cantoni
- Servizio/divisione dell'integrazione: 7 Cantoni
- Servizi sociali (ulteriori divisioni): 6 Cantoni
- Altre soluzioni (2 Cantoni): In un Cantone, la responsabilità per il progetto è ripartita tra il Centro di coordinamento in materia d'asilo e di rifugiati e la divisione per l'integrazione.

Sotto il profilo amministrativo, i centri di coordinamento in materia d'asilo o di rifugiati sono prevalentemente aggregati ai servizi sociali cantonali, mentre i servizi dell'integrazione fanno perlopiù capo agli uffici della migrazione o degli stranieri.

Nella maggior parte dei Cantoni (16), sono le stesse autorità cantonali ad assumere la direzione operativa del reinsediamento; sei Cantoni hanno invece concluso un'apposita convenzione di prestazioni con una ONG. In un singolo caso, la responsabilità operativa per il reinsediamento è ripartita tra un servizio cantonale (competente per la prima fase di accoglienza nell'ambito dell'asilo) e due ONG (seconda fase di accoglienza, dopo il trasferimento in un alloggio privato). In un altro caso ancora, una ONG si occupa della prima fase e i Comuni della seconda fase dell'accoglienza. In un Cantone infine l'attuazione è delegata a un'impresa privata.

Divisione dei compiti e collaborazione

Le istruzioni della SEM in merito alla collaborazione tra i servizi competenti stabiliscono quanto segue: «i centri di coordinamento in materia d'asilo e di rifugiati collaborano insieme per sviluppare sinergie con le offerte esistenti, e in particolare con le misure nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali (PIC)» (convenzione di prestazioni reinsediamento II SEM/Cantoni).

Alcuni compiti rientrano molto più spesso nell'ambito di competenza dei centri di coordinamento in materia d'asilo e di rifugiati, mentre altri spettano ai servizi dell'integrazione.

Tra le mansioni dei *delegati all'integrazione* figura tipicamente l'integrazione linguistica e professionale (12 Cantoni). In cinque Cantoni, il delegato all'integrazione

è responsabile per il coordinamento (tra i servizi coinvolti, la direzione operativa del progetto e i vari offerenti di corsi) e/o assume un ruolo di consulenza per le questioni legate al programma. In sette Cantoni il delegato all'integrazione non è invece coinvolto nel programma di reinsediamento, e in altri due solo in maniera puntuale, ad esempio per l'organizzazione di eventi informativi.

In 14 Cantoni, l'alloggio dei rifugiati compete al *centro di coordinamento cantonale in materia d'asilo o di rifugiati*. Tra i compiti di questi centri vengono menzionati più volte anche l'assistenza sociale e l'aiuto sociale finanziario.

Tra le ulteriori organizzazioni/istituzioni coinvolte nel reinsediamento figurano tra l'altro i Comuni, le scuole, le associazioni e le ONG (Pro Juventute, CRS, Caritas, CSP ecc.). I *Comuni* assumono un ruolo importante soprattutto laddove sono essi a occuparsi in primo luogo dei rifugiati (alloggio, aiuto sociale, integrazione), e non i Cantoni. In diversi Cantoni, le *ONG* hanno stipulato con le autorità competenti una convenzione di prestazioni per l'attuazione del programma di reinsediamento, in virtù della quale svolgono compiti quali il coaching, l'assistenza e l'aiuto finanziario ai rifugiati, l'elaborazione dei PII e il coordinamento delle misure di integrazione. Inoltre si occupano della prima informazione, promuovono i contatti tra i diversi servizi e segnalano ai rifugiati le offerte dei volontari a loro destinate.

Nell'ottica della collaborazione, assumono un ruolo cruciale i *coach*, che in diversi Cantoni agiscono da intermediari tra i diversi servizi e le diverse organizzazioni coinvolte.

Nei Cantoni in cui gli ambiti dell'asilo e dell'integrazione lavorano a stretto contatto, la cooperazione risulta più facile quando entrambi i servizi fanno capo sotto il profilo istituzionale alla stessa unità amministrativa. Laddove non è così, il coordinamento avviene in misura molto eterogenea: in un Cantone, il servizio dell'integrazione e il centro di coordinamento in materia d'asilo si incontrano solo due volte all'anno per discutere questioni legate al reinsediamento, mentre altri Cantoni organizzano riunioni settimanali. Nei Cantoni in cui la direzione operativa del reinsediamento è demandata a delle ONG o a un'impresa privata, le informazioni fornite dai rapporti cantonali sulle modalità di collaborazione con il centro di coordinamento sono molto scarse. In un caso ad esempio, un'ONG incaricata fornisce un resoconto semestrale all'istituzione cantonale che dirige il progetto. In un altro Cantone vi è uno scambio mensile tra le autorità e la persona responsabile per il coaching. Una volta a semestre, il coach presenta inoltre un rapporto al Cantone su ogni famiglia/persona singola assistita.

In cinque Cantoni su sei della Svizzera francese, i centri di coordinamento in materia d'asilo e i delegati all'integrazione non collaborano nell'ambito del reinsediamento,

o solo in maniera puntuale (incontri informativi). Questa circostanza, molto indicativo, in parte è dovuta a fattori istituzionali⁹. In 16 Cantoni della Svizzera tedesca, in base alle indicazioni delle autorità questa collaborazione è più o meno garantita, e solo tre Cantoni vi rinunciano. Singoli Cantoni (BE, AR) hanno riunito l'integrazione e il coordinamento in materia d'asilo all'interno della stessa unità amministrativa, il che secondo alcuni semplifica notevolmente la collaborazione.

Emerge dunque che la cooperazione tra i centri di coordinamento in materia d'asilo e i responsabili dell'integrazione è lungi dall'avvenire in maniera univoca. Questa situazione dipende non da ultimo dal contesto istituzionale e politico: se ad esempio i delegati all'integrazione assumono principalmente una funzione strategica o dispongono di mezzi limitati¹⁰, ciò influisce in misura sostanziale sul loro coinvolgimento nell'elaborazione dei programmi di integrazione. Il ruolo e le funzioni dei coach, dei PII e della strategia di informazione sono a loro volta determinati dall'inquadramento istituzionale del lavoro di assistenza.

Si potrebbe formulare l'ipotesi che, più l'organizzazione del reinsediamento è ampia e articolata, più diventa complesso anche il coordinamento tra i diversi attori coinvolti. Solo un'analisi sociologica approfondita del lavoro sociale e delle politiche cantonali in materia di integrazione e d'asilo consentirebbe semmai di inquadrare i modelli in una tipologia esaustiva dei rispettivi processi e strutture. Nel quadro della presente valutazione, non è stato possibile effettuare analisi dettagliate di questo tipo, in grado, in considerazione della complessità dei setting, di identificare una tipologia. È tuttavia possibile delineare singole tendenze in alcuni ambiti parziali (coaching, PII, ecc.).

4.2. Alloggio

Nei loro resoconti, 19 Cantoni affermano di aver inizialmente accolto i rifugiati in un alloggio collettivo cantonale. Solo sei Cantoni rinunciano a questa fase e ospitano da subito i nuovi arrivati in abitazioni private.

⁹ Ciò è probabilmente dovuto al fatto che l'aiuto sociale nella Svizzera francese è generalmente più centralizzato, per cui il lavoro sociale comprende e quindi plasma le misure di integrazione anche nel settore dell'asilo. Tutti i Cantoni che delegano totalmente l'aiuto sociale ai Comuni si trovano invece nella Svizzera tedesca (AR, BS, LU, NW, OW, SZ, SO, SG, UR, ZG), a cui appartengono anche altri Cantoni (TG, BL, ZH, SH, AG, GR) in cui l'aiuto sociale è finanziato in gran parte dai Comuni (Gurny & Tecklenburg 2016).

¹⁰ In alcuni Cantoni, le somme forfetarie per l'integrazione e/o l'aiuto sociale sono amministrate direttamente dai delegati all'integrazione, mentre in altri vanno direttamente agli enti di diritto pubblico o privato responsabili per l'orientamento, l'impostazione e il monitoraggio delle relative misure.

In quattro Cantoni, la permanenza negli alloggi collettivi è breve (1-2 mesi). In 12 Cantoni essa viene classificata come di media durata (3-8 mesi), e in due Cantoni come lunga (più di 8 mesi); in uno di questi Cantoni, la prima coorte è stata subito trasferita in abitazioni private e la fase collettiva riguarda solo il secondo gruppo¹¹. Questa fase dura più a lungo in due Cantoni urbani in cui il mercato immobiliare è teso, mentre risulta mediamente più breve nei Cantoni rurali.

Considerazioni dei focus group in materia di alloggio

Anche se il tema «alloggio» non è stato affrontato dal gruppo di ricerca, è stato comunque ripetutamente al centro delle discussioni. Alcuni partecipanti ai focus group hanno sottolineato che trascorrere un periodo in un alloggio collettivo è fondamentale per l'ambientamento dei rifugiati in Svizzera; per i coach, poter incontrare tutti i propri assistiti in un unico luogo rappresenta inoltre un vantaggio sotto il profilo organizzativo. In casi singoli, questa fase si protrae però a lungo, fino a due-tre anni. I rifugiati devono riuscire a trovare autonomamente un appartamento in un mercato immobiliare peraltro già di per sé teso; finché non riescono a compiere tale passo rimangono in un centro per rifugiati.

L'assistenza nella fase dell'alloggio collettivo viene garantita in maniera eterogenea. Nella maggior parte dei Cantoni ad esempio il PII viene elaborato solo dopo il trasferimento in un'abitazione privata. Il coaching spesso è particolarmente assiduo in questa fase perché vi è una forte necessità di informazioni. Le esperienze maturate dai coach mostrano altresì che è molto difficile mettere i rifugiati negli alloggi collettivi in contatto con dei volontari.

¹¹ Un Cantone inoltre non ha fornito indicazioni sulla durata della permanenza negli alloggi collettivi.

5. Strumenti

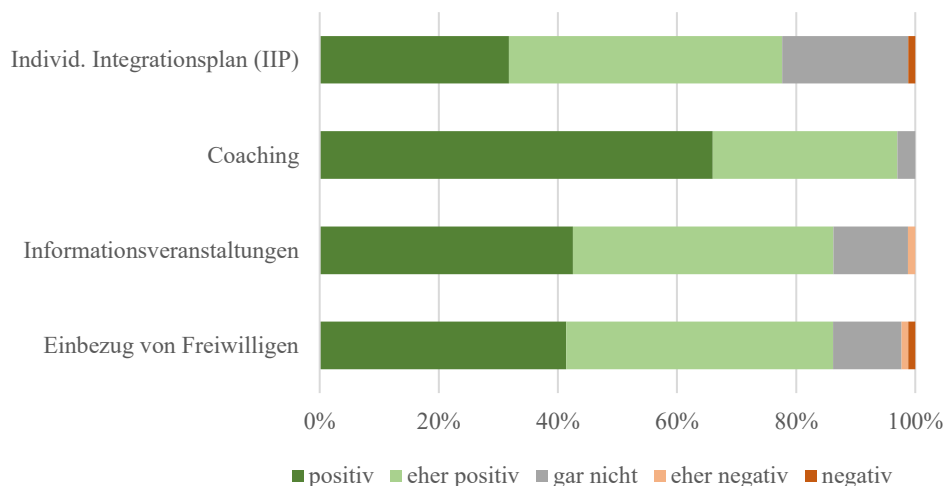
5.1. Obiettivi nel quadro del programma reinsediamento II

Come già ricordato nel capitolo 3, il programma di integrazione reinsediamento II persegue due obiettivi: «Promuovere ed esigere» e «Convivenza». Da questi obiettivi concreti per i Cantoni discendono i seguenti quattro strumenti cruciali: il coaching, i piani individuali d'integrazione (PII), gli incontri informativi e il coinvolgimento di volontari.

Di seguito questi strumenti principali verranno analizzati più in dettaglio sotto il profilo dell'attuazione, degli effetti e di un eventuale potenziale di ottimizzazione. Dato che nel sondaggio online gli strumenti sono stati valutati in maniera standardizzata, i risultati possono essere direttamente paragonati tra loro. Di conseguenza a questo punto faremo un breve accenno ai risultati di tale confronto. La figura 1 più avanti riassume la valutazione degli strumenti principali del programma di reinsediamento. Ottiene giudizi particolarmente lusinghieri il coaching, definito da due terzi degli interpellati (66 %) come «positivo», e dal restante terzo (31 %) come «piuttosto positivo». I coach stessi, le cui risposte sono state anche esaminate separatamente, considerano il proprio lavoro «positivo» al 72 per cento, e «piuttosto positivo» al 28 per cento. Anche tra i restanti intervistati non si trovano pareri negativi; il 5 per cento ritiene però che il coaching non produca effetti.

Anche gli altri strumenti (PII, incontri informativi e coinvolgimento di volontari) sono stati valutati positivamente. Tra i coach, una piccola minoranza (3 %) esprime un parere «piuttosto negativo» sul coinvolgimento di volontari. Rispetto ai coach, il resto degli intervistati assume posizioni un po' più critiche per quanto riguarda gli effetti di questi tre strumenti (escluso il coaching); il 2 per cento li considera addirittura in modo «negativo» o «piuttosto negativo». I PII ottengono i giudizi meno lusinghieri, ma nel complesso le differenze con gli altri strumenti risultano comunque contenute.

Figura 1 Qual è stato l'effetto dei seguenti strumenti del programma di integrazione speciale reinsediamento II sul processo di integrazione?



Fonte: Sondaggio online, numero di risposte per strumento (dall'alto al basso): 85, 100, 80, 87.

[Traduzione figura 1

Piano individuale d'integrazione (PII) / Coaching / Incontri informativi / Coinvolgimento di volontari

positivo / piuttosto positivo / nessun effetto / piuttosto negativo / negativo

Le osservazioni concrete dei partecipanti in merito a ognuno degli strumenti verranno illustrate nei capitoli seguenti]

5.2. Coaching

5.2.1. Obiettivo

Il coaching è una misura cruciale del reinsediamento che è stata ripresa dal progetto pilota. Le istruzioni al riguardo nel quadro del programma reinsediamento II erano le seguenti: «dal momento in cui un rifugiato reinsediato nel 2017–2019 che ha compiuto il quindicesimo anno d'età entra nel Cantone, il mandatario gli affianca un coach deputato a seguirne il processo individuale d'integrazione e con il quale va elaborato un piano d'integrazione individuale. I compiti del coach sono indicati nel profilo del posto di coach. Il compito principale del coach è la promozione dell'integrazione autonoma tenuto conto delle condizioni individuali e delle risorse del rifugiato, come pure degli eventuali figli se è responsabile della loro educazione. Nel Cantone, il coach provvede inoltre all'informazione e alla collaborazione con tutte

le istituzioni e le persone interessate (offerta di promozione precoce, scuola, Comune, sanità, assistenza extrascolastica, datore di lavoro) e fornisce un sostegno commisurato ai bisogni» (convenzione di prestazioni SEM/Cantoni).

L'accompagnamento da parte dei coach era previsto per una durata di due anni.

5.2.2. Attuazione / Organizzazione

Numero di coach e loro grado di occupazione

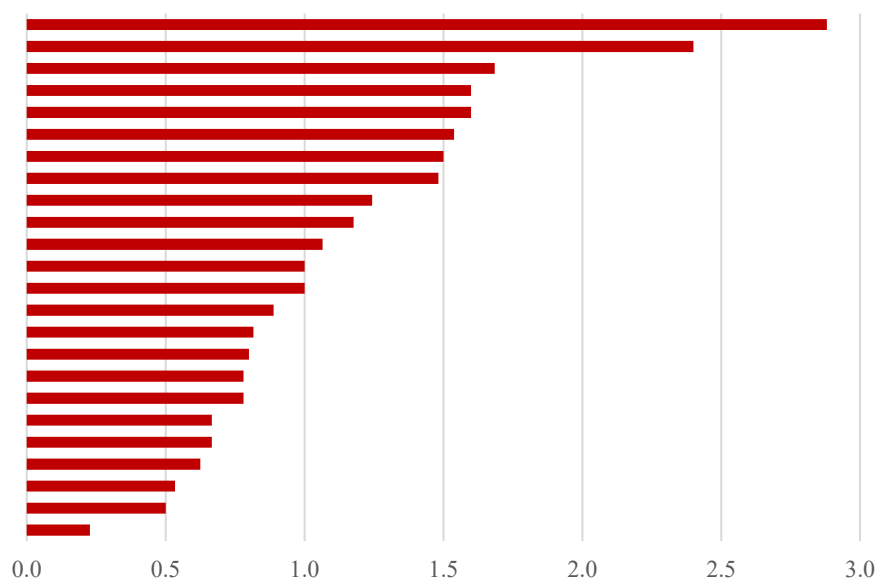
Il numero dei coach varia notevolmente a seconda dei Cantoni:

- 16 Cantoni impiegano 1 coach
- 4 Cantoni impiegano 2 coach
- 2 Cantoni impiegano 3 coach
- 3 Cantoni impiegano da 6 a 11 coach

Esistono poi grandi differenze per quanto riguarda l'impegno lavorativo dedicato all'accompagnamento: mentre nei Cantoni che ospitano un piccolo numero di rifugiati reinsediati, l'unico coach ha a disposizione una percentuale di impiego che non va oltre il 15-20 per cento, altri coach lavorano a tempo pieno¹². Anche il numero dei rifugiati assistiti per coach varia notevolmente. Vi sono ad esempio due Cantoni che occupano entrambi un coach al 40 per cento: uno di questi si occupa però di 10 persone, l'altro di 24 persone. Pure considerando le ore di coaching per rifugiato a settimana si riscontrano differenze sostanziali, da circa 10 minuti fino a 3 ore.

¹² Anche nei grandi Cantoni comunque alcuni coach lavorano a tempo parziale (tra l'altro nel Cantone con 11 coach).

Figura 2 Numero di ore di coaching per rifugiato a settimana



Nota bene: I rapporti intermedi di 24 Cantoni forniscono informazioni sul grado di occupazione.

Questi dati dimostrano che il numero di assistiti varia notevolmente a seconda dei Cantoni, il che è dovuto in parte a differenze nei mansionari. La questione del numero di rifugiati da seguire è stata anche brevemente affrontata nel quadro dei focus group. In dieci Cantoni, un coach a tempo pieno si occupa di 25-64 rifugiati, mentre nei tre restanti Cantoni presi in considerazione tale rapporto è molto più elevato (109 e 120 rifugiati per posto a tempo pieno). È stato però anche fatto notare che questo rapporto cambia notevolmente nel tempo: l'assistenza è infatti molto intensa nei primi mesi e poi diminuisce.

L'esigenza di un'assistenza più assidua per i rifugiati reinsediati è dunque soddisfatta nei Cantoni presi in considerazione. A titolo di paragone, anche se mancano dati affidabili sul numero di assistiti nell'ambito dell'aiuto sociale e considerato il fatto che i compiti in questi casi sono diversi, nella città di Zurigo un collaboratore a tempo pieno dei servizi sociali si deve occupare in media di 136 dossier (Gurny e Tecklenburg 2016).¹³

¹³ Secondo una stima basata sul rapporto 2018 del CSP di Neuchâtel, gli assistenti sociali (occupati al 100 %) che seguono rifugiati riconosciuti si occupano in media di 154 persone (https://csp.ch/neuchatel/files/2019/07/CSP-NE_Rapport-dactivit%C3%A9-2018.pdf, consultato il 3.11.2019).

Inquadramento istituzionale

I coach spesso sono aggregati a un servizio cantonale (18 Cantoni). Tra questi ultimi, si può distinguere tra coloro che fanno capo a un servizio specializzato o un ufficio attivo nel settore della migrazione o dell'asilo (13) e quelli integrati nei servizi sociali (5). Altri sei Cantoni hanno concluso una convenzione di prestazioni con una ONG che si occupa del coaching, mentre in un altro Cantone ancora tale compito è affidato a un'impresa privata.

Modelli di coaching

È possibile individuare tre modelli ideali che incarnano forme diverse di coaching e della relativa organizzazione:

- *Gestione continua dei casi*: i coach sono operatori sociali formati che lavorano nell'ambito dell'aiuto sociale generale per i rifugiati e che, oltre ai rifugiati reinsediati, assistono anche altre persone; tra l'altro sono anche responsabili per gli aiuti finanziari. Il vantaggio di questo modello è che lo stesso specialista può seguire i rifugiati anche dopo la conclusione del coaching nel quadro dell'aiuto sociale.
- *Modello «satellite»*: i coach non sono operatori sociali, spesso vantano un background professionale eterogeneo e non si occupano degli aiuti finanziari, che competono invece ad esempio ai servizi sociali comunali. A seconda dei Cantoni, i coach hanno un rapporto di lavoro stabile o sono occupati in base alle necessità con un grado di impiego variabile e assistono esclusivamente rifugiati reinsediati. Sono polivalenti e spesso agiscono «sul campo» e in maniera flessibile. Molti parlano arabo e conoscono la regione di provenienza delle persone assistite (possono anche fungere da interpreti interculturali).
- *Modello team*: i coach generalmente dispongono di un profilo analogo a quello del secondo modello. L'aiuto finanziario compete a un operatore sociale anch'esso attivo nell'ambito del reinsediamento. Questi due specialisti formano un team e lavorano a stretto contatto: insieme elaborano e aggiornano ad esempio regolarmente il PII.

A seconda della situazione possono esserci anche forme miste di queste tipologie di coaching. Soprattutto nel modello «satellite», i coach dispongono di condizioni di partenza e margini di manovra molto eterogenei. Mentre in alcuni Cantoni esercitano un ruolo tendenzialmente di supporto, esistono anche coach che assumono una funzione centrale, collaborano a stretto contatto con altri attori o coordinano team (di volontari).

Messa in contatto

Un compito importante dei coach è mettere in contatto i rifugiati con le diverse autorità e altri partner (p. es. organizzatori di corsi di lingua). Vengono favoriti in particolare i contatti con i seguenti attori:

- autorità del Comune di residenza, servizi sociali, servizi dell'integrazione (questioni amministrative e finanziarie)
- medici / fornitori di prestazioni mediche (questioni sanitarie)
- organizzatori di corsi di lingue, scuole, gruppi di gioco e scuole dell'infanzia (questioni formative)
- Associazioni, volontari (o il rispettivo servizio di coordinamento), vicini, ex rifugiati (questioni legate all'integrazione sociale)

Per quanto riguarda le modalità per allacciare questi contatti, viene ad esempio menzionata la partecipazione a incontri di scambio, riunioni periodiche o colloqui con i partner. Inoltre si rinvia alle reti e ai dispositivi di coordinamento già affermati di cui i coach si possono avvalere all'occorrenza, soprattutto negli ambiti della salute, della scuola e dell'integrazione (contatti con associazioni/volontari, offerte cantonali). Ciò sembra essere particolarmente il caso in quei Cantoni in cui i coach fanno capo a ONG o a imprese private che da lungo tempo collaborano con i Cantoni mediante convenzioni di prestazioni o in altre forme.

Profilo dei coach

Informazioni più dettagliate sul profilo dei coach sono disponibili per nove Cantoni. Otto Cantoni esigono una formazione quale operatore sociale (p. es. educatore sociale, psicologo o, in un Cantone, come coach); un altro Cantone richiede in aggiunta che i coach abbiano portato a termine una formazione di specialista della migrazione. Solo in un Cantone non occorre una formazione quale operatore sociale, ma è sufficiente un diploma di formazione professionale. Inoltre i coach devono conoscere a fondo il sistema di aiuto sociale e il settore migratorio e padroneggiare lingue straniere (p. es. arabo, inglese, francese). Diversi Cantoni prevedono come ulteriori criteri il possesso di competenze interculturali e buone conoscenze della realtà medio-orientale. Un Cantone pretende inoltre esperienze nei rapporti con persone traumatizzate.

Dalle discussioni nei focus group è emerso che i coach partecipanti della Svizzera francese parlavano tutti l'arabo o, perlomeno, disponevano di nozioni di base che consentivano loro di condurre conversazioni semplici con i rifugiati nella lingua madre di questi ultimi. Questa competenza era invece meno sistematicamente diffusa

nella Svizzera tedesca, dove spesso degli interpreti esterni aiutano i coach nell'accompagnamento e nella consulenza dei rifugiati. Sulla questione se le conoscenze di arabo dei coach agevolano o addirittura ostacolano il percorso di integrazione, i pareri divergevano. In parte è stato affermato che i rifugiati apprendono più rapidamente la lingua locale se sono costretti a sostenere perlomeno conversazioni semplici con il coach in questa lingua; d'altro canto è stato però fatto notare che la padronanza dell'arabo offre vantaggi al momento dell'arrivo dei rifugiati in Svizzera, ai fini della costruzione di un rapporto di fiducia e per evitare malintesi.

Nel sondaggio online, dopo le domande sul programma di reinsediamento, ai coach partecipanti (46) è stato chiesto di fornire indicazioni sul loro background professionale, in modo da ottenere un quadro d'insieme sulle loro esperienze e conoscenze in quest'ambito (cfr. Tabella 1).

Tabella 1 Background professionale dei coach

		Numero di risposte
Formazione	Lavoro sociale	14
	Discipline umanistiche e scienze culturali	8
	Scienze sociali	6
	Altro	19
Titolo di studio	Bachelor	18
	Master	21
	Altro	7
Formazione aggiuntiva	Traduzione	3
	Specialista di questioni migratorie	3
	Altro	4
Esperienza professionale	0-5	12
	6-10	8
	11-15	6
	Più di 15	20
Conoscenze di arabo	A1 / A2	6
	C1	3
	C2 / lingua madre	7
Esperienza all'estero	Ha vissuto / lavorato in uno dei Paesi di provenienza dei rifugiati reinsediati	11

Mansionario

A seconda dei Cantoni, il coaching include diversi compiti. Differenze notevoli si registrano per quanto riguarda gli aiuti finanziari: in 14 Cantoni i coach si occupano anche di questo aspetto, mentre in altri tale ambito è nettamente separato dalle mansioni dei coach e compete invece agli operatori sociali.

Tra i campi di attività menzionati di frequente figurano:

- consulenza e accompagnamento nelle questioni quotidiane (scuola, lingua, salute, lavoro, pratiche amministrative ecc.)
- elaborazione e attualizzazione dei PII
- aiuto sociale finanziario
- integrazione sociale
- coordinamento di volontari
- funzione di interlocutore di riferimento per Cantoni/Comuni/altre organizzazioni partner
- compiti di informazione e traduzione

Quale valore aggiunto del coaching rispetto all'aiuto sociale ordinario si possono sottolineare l'accompagnamento più assiduo, l'approccio maggiormente proattivo e l'assistenza su misura (*case management*). In effetti, la maggior parte dei Cantoni (14) dichiara che i coach incontrano almeno una volta alla settimana di persona i rifugiati da loro assistiti. In quattro Cantoni gli incontri si svolgono in base alle esigenze dei rifugiati; un Cantone precisa però che essi hanno luogo almeno ogni due settimane. Diversi Cantoni riferiscono inoltre che l'intensità del coaching diminuisce dopo le prime settimane o mesi. Dalle indicazioni dei Cantoni si evince che un accompagnamento assiduo (finora) è garantito ovunque, perlomeno per un determinato periodo.

Altro

In singoli Cantoni sono emersi alcuni problemi e questioni aperte in relazione al coaching. In due Cantoni ad esempio non è ancora stato chiarito in maniera definitiva come garantire questo servizio senza interruzioni tra le diverse fasi (fase collettiva e vita in un appartamento privato): in un Cantone, durante la fase collettiva (circa sei mesi) i rifugiati sono assistiti esclusivamente da operatori sociali (senza ruolo di coach). In un altro Cantone, dove tra le funzioni principali dei coach figura anche la direzione dei centri di accoglienza, si pone la questione di chi si deve occupare del coaching *dopo* il termine della fase collettiva (gli stessi coach o altri specialisti?). Un ulteriore Cantone ha tentato invano due volte di assumere un coach, ottenendo in entrambi i casi un rifiuto all'ultimo momento. Sembra che in seguito

sia stato assunto un coach nel secondo semestre del 2018, ma ciò non toglie che per mesi i rifugiati non abbiano potuto contare su un interlocutore specializzato.

5.2.3. Valutazioni sugli effetti

Come mostrato nella Figura 1, il 66 per cento dei partecipanti al sondaggio online ha espresso un parere positivo sugli effetti del coaching, e un ulteriore 31 per cento un giudizio piuttosto positivo. Per il restante 3 per cento, il coaching non produce effetti; nessuno ritiene che esso abbia un impatto piuttosto o del tutto negativo (0 per cento). A giudicare le ripercussioni del coaching sull'evoluzione del processo di integrazione dei rifugiati reinsediati sono state 86 persone¹⁴. Per la maggior parte di esse, l'accompagnamento assiduo dei coach aiuta fortemente i rifugiati ad abituarsi alla loro nuova vita; inoltre i coach agiscono da tramite e promuovono lo scambio di informazioni, supportando così il lavoro delle altre persone che assistono i rifugiati.

- *Funzione di tramite [34 risposte su 86]:* i coach assumono un ruolo di mediazione e di «ponte tra le culture», agevolando così in misura sostanziale l'integrazione dei rifugiati. Quando i coach parlano la loro stessa lingua, ciò facilita notevolmente la comunicazione e la creazione di una rete di contatti.
- *Accompagnamento individuale [31]:* l'assistenza assidua e di notevole durata dei coach consente un accompagnamento individuale dei rifugiati e di venire incontro alle loro esigenze. In questo modo, i rifugiati sono inquadrati in un contesto che li sostiene e li incoraggia.
- *Sostegno nella vita quotidiana [22]:* il coaching rappresenta un sostegno importante nella vita quotidiana dei rifugiati, dato che i coach garantiscono un aiuto rapido per il disbrigo di pratiche amministrative o questioni di altro tipo.
- *Persona di riferimento [18]:* poiché si occupano in maniera continuativa del loro caso, i coach rappresentano importanti figure di riferimento per i rifugiati. Siccome la fiducia rappresenta il fondamento di un accompagnamento fruttuoso, viene data molta importanza allo sviluppo delle relazioni reciproche.
- *Ruolo di coordinamento [18]:* agendo da mediatori e curando i contatti, i coach assumono un'importante funzione di coordinamento tra le diverse parti coinvolte. Ciò tra l'altro sgrava notevolmente gli operatori sociali dei Cantoni in cui l'aiuto finanziario è separato dal coaching.

¹⁴ Il coaching non è stato un tema affrontato esplicitamente all'interno dei focus group.

A fronte di questi effetti positivi vengono però anche espresse delle perplessità, che riguardano da un lato il rapporto con i rifugiati reinsediati e, dall'altro, problemi di natura strutturale:

- *Ostacolo all'autonomia [9]*: un coaching assiduo può ostacolare lo sviluppo di competenze operative (conduzione di una vita autonoma in Svizzera) se i rifugiati si abituano o fanno troppo affidamento a questo sostegno esterno per soddisfare le proprie esigenze. Se i coach parlano la stessa lingua e hanno lo stesso background culturale dei rifugiati, può essere più difficile mantenere la giusta distanza con gli utenti.
- *Ripartizione delle responsabilità poco chiara [7]*: per alcuni specialisti e, in parte, anche per i rifugiati, la ripartizione dei ruoli e dei compiti tra i coach e gli altri attori non è sempre chiara, il che può dare adito a tensioni.
- *Trattamento privilegiato inopportuno [3]*: secondo alcuni specialisti, il setting particolare privilegia i rifugiati reinsediati rispetto agli altri rifugiati, ciò che potrebbe portare a conflitti tra i due gruppi.

Per valutare se un modello di coaching (cfr. cap. 5.2.2. .) funziona meglio di altri, è possibile analizzare i risultati del sondaggio online in maniera disaggregata in base al modello adottato dai singoli Cantoni. Questa operazione è approssimativamente possibile con i modelli «gestione integrata dei casi» e «satellite», in cui rientrano gran parte dei Cantoni¹⁵. Nel complesso occorre sottolineare che nessuno dei due modelli ha ottenuto una valutazione nettamente migliore¹⁶. A tale proposito è plausibile che i modelli di coaching non possano essere esaminati prescindendo dalle restanti condizioni quadro e modalità di attuazione.

¹⁵ In entrambi i casi, si tratta di modelli ideali che si riscontrano raramente nella realtà. Di conseguenza non è possibile ascrivere in maniera univoca i vari Cantoni all'uno o all'altro modello, ma si osservano delle tendenze.

¹⁶ Sono state analizzate le differenze nella valutazione dei PII e del coaching. Nel caso del coaching non emergono differenze significative, mentre per quanto riguarda i PII le divergenze non mostrano una tendenza univoca. Nei Cantoni in cui è diffusa la gestione integrata dei, i PII vengono significativamente più spesso reputati «piuttosto positivi». Non ne scaturisce tuttavia un quadro netto, dato che laddove è diffuso il modello «satellite» risultano più frequenti sia la risposta «positivo», sia quella «nessun effetto».

5.2.4. Potenziale di ottimizzazione¹⁷

Nei focus group, molti coach hanno dichiarato di desiderare maggiori opportunità di scambio, come ad esempio gli incontri organizzati in passato nelle regioni linguistiche per la condivisione di esperienze con la SEM, le riunioni informali tra i coach cantonali e i gruppi di discussione nel quadro della presente valutazione. Per essi è molto importante staccarsi di tanto in tanto dalla prassi quotidiana e poter riflettere senza pressioni sulla propria attività professionale. Tale esigenza è particolarmente sentita nei piccoli Cantoni in cui opera un solo coach e dove le opportunità per uno scambio di esperienze sono quindi limitate.

5.3. Piano individuale d'integrazione

5.3.1. Obiettivi

Il PII è uno strumento che è stato utilizzato anche nella fase pilota del programma di reinsediamento. Le istruzioni al riguardo della SEM recitano: «entro un periodo da tre a sei mesi dal loro arrivo in Svizzera, per tutti i rifugiati che sono stati reinsediati nel 2017–2019 e hanno compiuto il quindicesimo anno d'età viene elaborato e concordato con un coach un piano individuale d'integrazione (PII con obiettivi, misure, aspettative e possibili sanzioni). Il piano è verificato, e se del caso adeguato, almeno due volte all'anno. Il monitoraggio da parte dei coach dura due anni» (convenzione di prestazioni SEM/Cantoni).

5.3.2. Attuazione

Gruppo target

Un PII viene in linea di principio concluso con tutti gli adolescenti (oltre i 15 anni) e gli adulti accolti. Un Cantone si spinge oltre le indicazioni contenute nelle istruzioni e stipula PII anche con bambini di meno di 15 anni¹⁸.

¹⁷ Nel sondaggio online, le domande inerenti al potenziale di ottimizzazione riguardavano l'intero programma e non i singoli strumenti. Per le relative risposte, si veda il capitolo **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

¹⁸ Fonte: rapporti intermedi cantonali; informazioni di 17 Cantoni. In un Cantone viene utilizzata una versione del PII adatta per i bambini. Un Cantone ha menzionato una persona con disabilità mentale; un altro sette persone giunte in Svizzera mediante la «misura umanitaria urgente Libia», per cui non è stato elaborato un PII. Diversi Cantoni utilizzano una versione particolare del piano per le persone anziane (senza obiettivi professionali), il che è in contrasto con i casi precedenti, ma non in contraddizione con le istruzioni della SEM.

Competenza e applicazione

In 22 Cantoni l'elaborazione del PII spetta al coach (o agli operatori sociali che si occupano del coaching). Altri tre Cantoni dichiarano che il coach svolge questo compito insieme agli operatori sociali o ai delegati all'integrazione.

Indicazioni più approfondite sulla ripartizione dei compiti emergono dai focus group: a seconda dei Cantoni, per la preparazione e l'attuazione dei PII sono responsabili¹⁹:

- coach integrati nei servizi sociali: operatori sociali formati che assistono rifugiati reinsediati in aggiunta ad altri utenti (gestione integrata dei casi);
- coach indipendenti dai servizi sociali: coach con un proprio mansionario relativamente indipendenti dall'aiuto sociale (modello «satellite»);
- coach che collaborano con operatori sociali principalmente responsabili per gli aiuti finanziari (modello team).

I focus group considerano particolarmente efficace il lavoro in team, da un lato perché, in presenza di situazioni problematiche, il carico emotivo per gli specialisti coinvolti è inferiore, e, dall'altro perché i rifugiati non dipendono da un unico interlocutore, il che riduce i rischi di un rapporto di dipendenza o di lacune nell'assistenza in caso di conflitti.

L'analisi dei modelli di PII dei Cantoni offre indicazioni sugli obiettivi insiti nei PII (*nota bene*: non è tuttavia possibile trarre conclusioni sul loro utilizzo effettivo). Tra le diverse tendenze che emergono, occorre mettere in evidenza due impostazioni in linea di principio contrastanti:

- In una minoranza di Cantoni, il modulo PII dà l'impressione di un mero strumento di lavoro per il coach o per la collaborazione tra quest'ultimo e gli operatori sociali nonché per la comunicazione con il Cantone e la Confederazione (monitoraggio). Gli obiettivi sono stabiliti dal Cantone. Progressi e difficoltà nel processo di integrazione vengono documentati; in parte questo strumento è integrato con un punto della situazione sommario (in parte standardizzato). Sulla base dei formulari non è possibile valutare in che misura i rifugiati vengano coinvolti oralmente nell'elaborazione del PII. Taluni nei focus group hanno affermato che i PII facilitano soprattutto il lavoro ai coach ma non hanno un'utilità diretta per i rifugiati.

¹⁹ Questi modelli sono illustrati in maniera dettagliata nel cap. 5.2.2.

- In altri Cantoni invece il modulo sembra piuttosto impostato in maniera tale da poter servire da base di discussione e rafforzare la trasparenza e la fiducia tra i coach e i rifugiati. Dal modulo si evince che i rifugiati partecipano attivamente alla preparazione del PII indicando le loro esperienze professionali, le loro idee e i loro desideri («visioni»). In questo modo, è possibile chiarire insieme quali sono le piste / gli obiettivi da perseguire e i coach ottengono informazioni più dettagliate sui propri assistiti. Il PII serve così da strumento di monitoraggio condiviso sull'andamento del processo di integrazione, ciò che può accrescere la fiducia e la motivazione dei rifugiati.

Quasi la metà dei Cantoni prevede che entrambe le parti (operatori sociali o coach da un lato e rifugiati dall'altro) firmino il PII a titolo di accordo reciproco. In caso di mancato rispetto delle condizioni ivi stabilite possono essere comminate sanzioni (economiche). Simili vincoli conferiscono maggiore peso al piano. Nei focus group, alcuni coach hanno dichiarato che solo in questo modo è possibile raggiungere gli obiettivi. Taluni hanno anche affermato che delle condizioni contribuiscono a rafforzare la responsabilità individuale dei rifugiati. Questo modo di interpretare il PII rispecchia appieno il principio del «promuovere ed esigere».

Per i Cantoni, il PII assume quindi significati diversi, che discendono principalmente dalle impostazioni di fondo descritte in precedenza (strumento di lavoro amministrativo versus base di discussione con i rifugiati). Uno sguardo ravvicinato ai moduli PII rivela ulteriori indizi sul modo di intendere tale strumento: cinque Cantoni mettono in guardia i rifugiati da eventuali sanzioni che possono essere inflitte in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi (p. es. perché gli sforzi in tal senso risultano insufficienti). Due di questi cinque Cantoni prevedono anche, oltre alle sanzioni di tipo economico, la possibilità di escludere i rifugiati dal programma di integrazione reinsediamento II (benché le convenzioni con la SEM non consentano una tale esclusione). Questi Cantoni concepiscono il PII come un contratto sottoscritto dalle parti.

Contenuti dei PII

I Cantoni hanno idee diverse sugli obiettivi da concordare nei PII. La SEM non fornisce istruzioni in materia²⁰, per cui i Cantoni dispongono di un certo margine di

²⁰ La convenzione di prestazioni menziona quali probabili partner le offerte di sostegno alla prima infanzia, la scuola, il Comune, la sanità, l'assistenza extrascolastica e il datore di lavoro, il che costituisce un accenno indiretto ai temi del sostegno alla prima infanzia, della formazione, della salute, della custodia dei bambini e del lavoro.

manovra in quest'ambito. Tra i temi e gli ambiti (di sostegno) più considerati dai PII figurano tra l'altro:

- acquisizione di competenze linguistiche
- integrazione nel mercato del lavoro
- sostegno alla prima infanzia e scuola
- competenze sociali
- obiettivi legati all'integrazione sociale/alla convivenza
- situazione abitativa
- salute

Risulta degno di nota il fatto che l'inserimento nel mercato del lavoro appare un elemento sostanziale di numerosi PII, malgrado l'integrazione professionale non sia stata inclusa tra gli obiettivi della SEM (al contrario di quanto previsto dal progetto pilota).

Nei focus group è stato inoltre sottolineato che gli obiettivi fissati nei PII variano a seconda delle risorse e dei presupposti (p. es. livello di formazione, età). Sotto questo aspetto, un elemento importante dei PII è l'accertamento delle competenze: solo tale operazione consente in effetti di stabilire degli obiettivi su misura. Secondo alcuni pareri espressi, nel primo degli approcci ricordati in precedenza ciò non è sempre garantito, dato che singoli Cantoni non fanno né un vero e proprio punto della situazione, né tengono conto dei desideri e delle visioni dei rifugiati, per cui gli obiettivi rispecchiano esclusivamente le attese dell'amministrazione.

Inizialmente gli obiettivi riguardano soprattutto gli ambiti della salute e dell'alloggio; in seguito l'accento è posto sull'alfabetizzazione / sull'apprendimento della lingua. Solo in un secondo momento vengono stabiliti obiettivi inerenti all'integrazione professionale e sociale (cfr. anche capitolo seguente). Valutazione intermedie vengono di regola condotte ogni sei mesi; gli obiettivi vengono verificati e, all'occorrenza, adeguati.

Gli strumenti menzionati nei rapporti intermedi in relazioni ai PII sono:

- punto della situazione
- contratti d'integrazione
- dashboard che documenta i progressi
- bilanci intermedi/incontri regolari con il coach
- possibilità di sanzioni

Per quanto concerne i contenuti dei PII, va ricordato che si tratta in parte di informazioni molto sensibili, in particolare quando riguardano le condizioni di salute dei rifugiati. Sotto il profilo della protezione dei dati, si pone la questione di chi vi ha

accesso. Anche in relazione a questo aspetto, le prassi divergono: mentre in singoli Cantoni i PII sono confidenziali e consultabili solo dagli specialisti competenti e dagli stessi rifugiati, in altri i relativi contenuti sono accessibili anche a terzi (p. es. a scopo di monitoraggio). Proprio per questo motivo, è stato riferito che un Cantone ha rinunciato di proposito a inserire informazioni sensibili come i dati sulla salute nei PII.

Momento dell'elaborazione

In base alle dichiarazioni nei focus group, in quasi tutti i Cantoni i PII non vengono elaborati immediatamente dopo l'entrata in Svizzera. Dopo il loro arrivo, i rifugiati devono in effetti fare i conti con numerosi problemi legati alla vita quotidiana e non di rado sono travolti dallo shock culturale. Si tratta di una fase caratterizzata da un «forte carico emotivo», durante la quale i rifugiati devono in parte anche elaborare dei traumi. Secondo un coach, questa situazione non è conciliabile con il carattere «strutturato e lineare» del PII. Per tali ragioni, il piano spesso inizia solo dopo il trasferimento in un'abitazione privata, che dovrebbe coincidere con una certa stabilizzazione della situazione di vita, oppure dopo una fase di adattamento di circa sei mesi.

Per quanto riguarda la tabella di marcia, è stato sottolineato che i due anni a disposizione per l'accompagnamento assiduo da parte dei coach e per l'attuazione del PII perlopiù non sono sufficienti per raggiungere obiettivi in ambito formativo e professionale. In singoli Cantoni vige la prassi per cui, dopo la fine del programma di reinsediamento, i rifugiati continuano a essere seguiti dallo stesso specialista (principalmente coach attivi anche come operatori sociali), anche se meno strettamente, in modo da garantire la continuità dell'accompagnamento. Nella maggior parte dei Cantoni invece, il coaching cessa ufficialmente dopo due anni (eccezionalmente anche prima di questo termine).

5.3.3. Valutazioni sugli effetti

Come mostra la Figura 1, il 32 per cento delle persone che hanno partecipato al sondaggio online ritiene che il PII abbia un effetto positivo, mentre un ulteriore 46 per cento lo considera piuttosto positivo. Per il 21 per cento invece esso non ha alcun impatto sull'andamento successivo del processo di integrazione; l'1 per cento lo reputa addirittura dannoso.

Indicazioni aggiuntive si possono trarre dalle risposte libere di 66 persone, che in prevalenza hanno sottolineato gli aspetti positivi del PII, descritto come uno strumento in grado di agevolare il lavoro degli specialisti e l'integrazione dei rifugiati:

- *Monitoraggio degli obiettivi [18 risposte su 66]:* il PII facilita il lavoro dei coach contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di integrazione. Esso consente infatti ai responsabili di mantenere una visione d'insieme sugli obiettivi prefissati e di osservare l'evoluzione del processo di integrazione.
- *Sostegno mirato ai rifugiati [18]:* il PII permette di sostenere in maniera mirata i rifugiati grazie alla rilevazione delle competenze e delle risorse personali. Le misure di integrazione possono così essere attuate in base alle capacità e alle esigenze specifiche dei rifugiati.
- *Offrire prospettive [15]:* secondo gli specialisti, il coinvolgimento dei rifugiati nell'elaborazione dei PII offre delle prospettive a questi ultimi e consente loro di assumere un ruolo attivo nell'organizzazione del proprio futuro.
- *Importanza del rapporto con il coach [8]:* l'accompagnamento individuale dei rifugiati da parte dei coach, che permette di tenere conto delle loro esigenze specifiche, costituisce un elemento cruciale dei PII. Poiché ciò presuppone di regola un certo lavoro preliminare e un rapporto di fiducia con la persona responsabile, instaurare buone relazioni interpersonali è molto importante ai fini dell'efficacia del piano d'integrazione.
- *Trasparenza [4]:* il PII garantisce trasparenza per quanto concerne obiettivi, aspettative e misure, sia per i rifugiati che per i coach.
- *Carattere vincolante [4]:* grazie al fatto che gli obiettivi e le misure di integrazione vengono discussi e fissati per iscritto, il PII conferisce un carattere vincolante agli accordi tra i rifugiati e i coach.

Altri interpellati hanno segnalato svantaggi e sfide legate all'applicazione dei PII:

- *Impiego prematuro [14]:* nei primi mesi dopo l'arrivo in Svizzera, molti rifugiati necessitano innanzitutto di sostegno in ambiti quali la salute. Siccome in molti Cantoni già in questa fase è obbligatorio stabilire degli obiettivi professionali nei PII²¹, per molti specialisti tale strumento interviene troppo presto, dato che i rifugiati non sono ancora in grado di confrontarsi con obiettivi a medio e lungo termine.
- *Nessun valore aggiunto [11]:* secondo alcuni, il PII non offre un valore aggiunto ai fini dell'integrazione dei rifugiati reinsediati, i quali lo considerano incomprensibile o troppo astratto. Per i coach inoltre il lavoro con il PII rappresenta un onere supplementare che, alla luce degli effetti limitati, non vale la pena accollarsi.

²¹ La SEM non formula istruzioni al riguardo (cfr. cap. 5.3.2.).

Gli effetti del PII sono stati discussi anche nel quadro dei focus group. I coach nel complesso lo considerano uno strumento di lavoro utile in quanto offre un quadro d'insieme sui percorsi di integrazione individuali e favorisce la collaborazione tra i servizi coinvolti.

Il PII ha inoltre un impatto positivo se i rifugiati in questo contesto possono mettere in evidenza le proprie competenze e contribuire alla definizione degli obiettivi. Fissare degli obiettivi (a breve e medio termine) e aggiornarli regolarmente consente di valorizzare il percorso intrapreso (gratificazione). I PII possono aiutare i rifugiati ad acquisire maggiore consapevolezza degli ostacoli che occorre superare per raggiungere degli obiettivi e a essere più motivati a contribuire alla loro definizione. Nel migliore dei casi, questo strumento apre delle prospettive e favorisce l'autonomia dei rifugiati. Inoltre costituisce una base importante per la conoscenza reciproca tra coach e rifugiato e per la costruzione di un rapporto di fiducia.

Uno degli aspetti negativi dei PII è che l'accertamento delle competenze non sempre fornisce risultati incoraggianti: non di rado infatti la formazione e le esperienze professionali dei rifugiati sono difficilmente spendibili sul mercato del lavoro svizzero, per cui gli obiettivi professionali devono essere ridimensionati. Ciò rappresenta un duro colpo, che richiede tempo per essere elaborato e può ostacolare temporaneamente il processo di integrazione nonché nuocere al rapporto con il coach.

In linea generale, gli obiettivi professionali stabiliti nel quadro dei PII sono difficili da raggiungere, non da ultimo perché, a detta dei coach, molti datori di lavoro in Svizzera sono ancora restii a impiegare richiedenti l'asilo. Questo atteggiamento potrebbe anche in parte essere dovuto al fatto che i datori di lavoro non dispongono di sufficienti informazioni, ad esempio riguardo alle questioni legate al diritto del lavoro oppure anche alle capacità di una persona, difficile da valutare in assenza di attestati (comparabili).

Alcuni coach deplorano infine che, dopo il trasferimento in un'abitazione privata, sono i Comuni di residenza dei rifugiati ad avere l'ultima parola in merito all'autorizzazione di misure di promozione individuali nel quadro dei PII. Sembra che non di rado le richieste in tal senso dei coach vengano respinte, malgrado l'integrazione dei rifugiati costituisca una priorità nell'ambito del reinsediamento e i Cantoni ricevano una somma forfettaria supplementare per l'integrazione di 11 000 franchi per ciascun rifugiato reinsediato (bando di concorso SEM, 1).

5.3.4. Potenziale di ottimizzazione

In base alla loro esperienza sul campo, i coach nei focus group raccomandano di prestare particolare attenzione ai seguenti aspetti nell'elaborazione e nell'attuazione dei PII:

- Momento propizio: i coach sono prevalentemente dell'avviso che sia più sensato elaborare il PII non immediatamente dopo l'arrivo in Svizzera, ma di attendere il trasferimento in un'abitazione privata o sei mesi circa (per quanto riguarda la questione dell'alloggio, cfr. anche cap. 4.2).
- È più facile raggiungere degli obiettivi in ambito linguistico e professionale se nella cerchia familiare il clima è sereno. In presenza di tensioni, i coach dovrebbero quindi cercare di assumere un ruolo di mediazione. In singoli casi occorre pure affrontare di propria iniziativa il tema della violenza domestica.
- Pari opportunità: singoli coach raccomandano di sollevare la questione delle pari opportunità all'interno della famiglia. È sicuramente difficile decidere fino a che punto coach e operatori sociali debbano immischiarsi nella sfera privata delle persone, ma secondo i coach è utile menzionare l'opportunità che entrambi i partner lavorino o che la donna lavori se il padre di famiglia ha poche prospettive sul mercato del lavoro.
- «Il nostro piano non coincide per forza con il suo piano»: con questa frase, un coach intende sottolineare l'importanza di coinvolgere i rifugiati nelle considerazioni e nelle decisioni contenute nel PII. Solo così può maturare la disponibilità a impegnarsi.

Infine, la maggioranza dei coach ritiene che sarebbe utile disporre di una guida o di istruzioni più chiare per quanto concerne i PII: è infatti importante poter fondare il proprio lavoro su basi solide, che nel quadro del reinsediamento non sono state tuttavia garantite. Poiché molti Cantoni hanno sperimentato soluzioni individuali, per alcuni coach, e in particolare per quelli senza esperienza nel lavoro sociale, l'accompagnamento con i PII ha inizialmente rappresentato una sfida notevole. Le differenze nell'applicazione dei PII ostacolano inoltre una valutazione comparativa a livello intercantonale su questo strumento e i suoi effetti. Anche in quest'ottica, un'uniformazione delle prassi sarebbe opportuna. Singoli Cantoni temono però che una standardizzazione rigida imposta «dall'alto» limiterebbe (troppo) il loro margine di manovra.

5.4. Incontri informativi

5.4.1. Obiettivi

Nel corso del programma di reinsediamento biennale, ogni Cantone è tenuto a organizzare incontri informativi per i rifugiati. Le istruzioni della SEM al riguardo recitano: «entro il primo trimestre dalla data di arrivo il mandatario organizza una sessione informativa di due giorni (in seguito post-arrival-information) per tutti i rifugiati reinsediati nel 2017–2019 che hanno compiuto il quindicesimo anno d'età; tale sessione è connessa con la pre-departure orientation (cfr. 4.2) e fa conoscere a questi rifugiati la situazione locale, il sistema educativo e sanitario, le istituzioni preposte all'integrazione professionale, nonché i settori della formazione e dell'alloggio» (convenzione di prestazioni SEM/Cantoni).

5.4.2. Attuazione

Competenze e organizzazione

Nella maggioranza dei Cantoni, l'organizzazione degli incontri informativi è affidata ai coach (19 Cantoni), spesso in collaborazione con partner esterni (strutture ordinarie, ONG). Sei Cantoni segnalano che la competenza in materia spetta al servizio dell'integrazione, al centro di coordinamento in materia d'asilo, a entrambi gli organi in maniera congiunta o a una ONG. Un Cantone si avvale inoltre di ex rifugiati reinsediati per fornire informazioni ai nuovi arrivati.

Tra i Cantoni che non affidano il compito di informare a terzi, nei focus group sono stati discussi diversi approcci: mentre singoli Cantoni ricorrono a servizi già esistenti (p. es. prima informazione per persone appena trasferitesi dall'estero in Svizzera), altri hanno rielaborato da cima a fondo questi appuntamenti proponendo moduli informativi su misura destinati ai rifugiati reinsediati. I coach sono coinvolti in varia misura: in alcuni Cantoni essi assumono un ruolo attivo, organizzando gli incontri, definendone i contenuti (da soli o insieme ad altri) e, in parte, intervenendo in qualità di relatori. Un vantaggio è che conoscono esattamente il grado di informazione e le esigenze dei rifugiati; i temi sono in parte definiti d'intesa con questi ultimi. Talvolta i coach invece partecipano agli incontri unicamente in veste di interpreti, e la scelta dei temi e la trasmissione delle informazioni è demandata a specialisti esterni.

Traduzione

Agli incontri informativi sono prevalentemente presenti interpreti professionisti (17 Cantoni). In alternativa, alla traduzione provvedono gli organizzatori degli incontri

che parlano l'arabo (5) o il coach (4). In due Cantoni, a seconda del modulo le informazioni sono comunicate dagli interpreti o dal coach/dal responsabile dei corsi. Per un Cantone non è dato sapere se l'incontro informativo si è svolto soltanto in tedesco (privilegiando un linguaggio «semplificato») o se era disponibile un servizio di traduzione.

Contenuti

Nella tabella seguente figurano gli ambiti tematici su cui devono essere informati i rifugiati (secondo le istruzioni della SEM) e il numero di Cantoni che hanno già svolto incontri informativi al riguardo (in base ai rapporti intermedi cantonali).

Tabella 2 Panoramica sui contenuti degli incontri informativi (numero di Cantoni)

Si è svolto un incontro informativo?	Sì, per tutti	Sì, per una parte	No, ma previsto	No, non previsto	Nessuna indicazione
Condizioni di vita / situazione locale	20	2	2	0	1
Sistema educativo	19	3	1	0	2
Sistema sanitario	20	1	2	0	2
Istituzioni preposte all'integrazione professionale	13	5	1	2	4
Alloggio	21	1	1	0	2

Fonte: Rapporti intermedi cantonali, stato 31.12.2018.

In prevalenza, gli ambiti tematici di cui sopra sono stati affrontati con tutti i rifugiati giunti in Svizzera. L'integrazione professionale costituisce la questione meno considerata; due Cantoni non prevedono incontri informativi al riguardo.

Tra gli ulteriori argomenti trattati durante gli incontri informativi figurano le offerte per il tempo libero, le regole di comportamento (come genitore, nel rapporto di coppia o in qualità di vicino di casa), il piano d'integrazione individuale, la fine del coaching al termine del programma biennale di reinsediamento e l'accompagnamento dei rifugiati nella fase successiva.

La varietà dei temi affrontati nell'ambito degli incontri informativi emerge anche dai focus group. A tale riguardo si possono menzionare, a titolo non esaustivo: nozioni fondamentali di diritto, e in particolare di diritto degli stranieri (permesso B, ricongiungimento familiare, naturalizzazione), valori e norme svizzeri (p. es. libertà di opinione, uguaglianza tra uomo e donna, divieto della violenza e delle molestie), aiuto sociale, sistema scolastico, mercato del lavoro, sistema sanitario, sessualità,

alloggio, pulizie, lavanderia, riciclaggio, informazioni sull'impiego di volontari (della diaspora). Tra i temi che, in base all'esperienza, interessano molto i rifugiati figurano tra l'altro le regole in materia di permesso di domicilio, le condizioni per la naturalizzazione e il ricongiungimento familiare, l'accesso ad abitazioni private e i settori in cui vi è carenza di manodopera.

Momento e durata

In base alle istruzioni della SEM citate in precedenza, la trasmissione di informazioni mediante un incontro informativo di due giorni dovrebbe avere luogo entro il primo trimestre dall'arrivo in Svizzera. Dieci Cantoni hanno probabilmente raggiunto questo obiettivo²², cinque Cantoni no. Per altri cinque Cantoni non sono stati aggiornati i dati del 2017; cinque ulteriori Cantoni non hanno fornito indicazioni al riguardo.

Come per i PII, anche nel caso degli incontri informativi il momento dello svolgimento assume un'importanza cruciale: secondo i coach, spesso tali appuntamenti vengono messi in calendario o troppo presto (i rifugiati sono ancora troppo provati e/o troppo impegnati a fare i conti con la nuova realtà per poter assimilare informazioni) o troppo tardi (le informazioni non sono in sintonia con lo stato e le priorità del processo di integrazione). Nel caso dei gruppi più numerosi, va inoltre considerato il fatto che non tutti i rifugiati si adeguano alla stessa velocità.

Per giunta è difficile conciliare queste manifestazioni con altre misure di integrazione (p. es. corsi di lingua) a cui rifugiati sono obbligati a partecipare («sfida logistica»). Un Cantone per questa ragione organizza gli incontri durante il fine settimana, in modo che tutti i rifugiati possano assistervi: il coach fa però notare che, dopo una settimana intensa con un fitto programma di corsi di lingua, la partecipazione rappresenta un impegno gravoso.

Diversi Cantoni hanno risolto i problemi di calendario informando singolarmente ogni famiglia, il che comporta però un forte onere di lavoro.

5.4.3. Valutazioni sugli effetti

Come si evince dalla Figura 1, il 43 per cento dei partecipanti al sondaggio online ritiene che l'effetto degli incontri informativi sia positivo; un altro 44 per cento lo

²² Tra questi, due Cantoni hanno dichiarato che la durata dell'incontro ammonta a 16 rispettivamente a 18 ore (la prescrizione di una sessione di due giorni è quindi rispettata). Altri due Cantoni hanno segnalato che la trasmissione delle informazioni avviene non in forma collettiva, ma nel quadro della famiglia in quanto il numero di rifugiati accolti è troppo piccolo. La durata di questi incontri non è stata documentata.

considera piuttosto positivo. Per il 13 per cento invece tali incontri non incidono in alcun modo sull'ulteriore evoluzione del processo di integrazione, mentre per il restante 1 per cento il loro impatto è negativo.

Sempre in merito all'effetto degli incontri informativi sull'integrazione dei rifugiati reinsediati, 64 partecipanti al sondaggio online hanno espresso le osservazioni seguenti:

- *Aiuto all'ambientamento [20 risposte su 64]:* secondo un terzo circa delle persone che hanno risposto a questa domanda, gli incontri informativi favoriscono la comprensione del sistema svizzero da parte dei rifugiati, contribuendo così a prepararli il meglio possibile alla loro vita in Svizzera.
- *Confronto [15]:* gli incontri informativi offrono l'opportunità ai rifugiati reinsediati di porre domande sulla vita in Svizzera e, grazie alle discussioni che ne conseguono, aiutano i responsabili a capire perché le aspettative dei rifugiati non coincidono con la situazione reale. In assenza di un tale confronto, per le persone che assistono i rifugiati è arduo interpretare le loro difficoltà in maniera corretta.
- *Misura utile [15]:* Altri partecipanti al sondaggio affermano che, nel complesso, gli incontri informativi risultano utili ai fini dell'integrazione dei rifugiati (senza fornire ulteriori precisazioni).
- *Efficienza [7]:* per alcuni, questi incontri consentono di veicolare informazioni in maniera efficiente, in quanto permettono di raggiungere contemporaneamente più rifugiati su un ampio ventaglio di temi.
- *Possibilità di allacciare contatti [4]:* grazie agli incontri informativi, i rifugiati hanno l'opportunità di allacciare contatti tra di loro e di mobilitare così delle risorse che potrebbero risultare utili in futuro.

Quasi un terzo delle persone che si sono pronunciate sugli effetti degli incontri informativi ha anche espresso delle riserve:

- *Effetto a lungo termine [19]:* per molti specialisti, gli incontri informativi si svolgono troppo presto, dato che i rifugiati nei primi tempi dopo il loro arrivo devono innanzitutto fare i conti con problemi di salute e altre difficoltà. Di conseguenza nutrono dei dubbi sulla reale assimilazione delle informazioni e sull'efficacia a lungo termine di questi incontri informativi precoci.
- *Ripetizioni inutili [7]:* in parte, i rifugiati hanno già sentito più volte le informazioni trasmesse durante gli incontri, ciò che per alcuni rappresenta una ripetizione inutile.

Nei focus group, la maggioranza dei coach afferma che gli incontri informativi sono assai graditi dai rifugiati, i quali devono confrontarsi con un ambiente e una cultura del tutto nuovi e hanno l'urgente necessità di chiarire numerose questioni.

Il momento in cui una determinata informazione viene fornita è fondamentale ai fini del suo recepimento. Secondo i coach, alle informazioni fornite da loro i rifugiati danno meno peso che a quelle trasmesse da specialisti. I coach ritengono che, agli occhi dei rifugiati, le informazioni fornite da loro abbiano meno valore di quelle trasmesse dagli specialisti. Con disincanto, un coach afferma: «Quando dico una cosa, mi ignorano o non mi credono». Tale impressione è condivisa anche da altri coach. Questa constatazione suggerisce l'opportunità di ruoli complementari nella trasmissione di informazioni a seconda del tipo di scambio e di contenuti. Nel caso di incontri con un numero importante di partecipanti, si consiglia il ricorso a specialisti riconosciuti in grado di rispondere a eventuali domande.

Inoltre i coach reputano che l'interazione tra i rifugiati e la popolazione locale²³ sia particolarmente proficua perché aiuta a dissipare paure e pregiudizi, tra l'altro mediante la ricerca dei punti in comune tra le diverse culture, e perché nella maggior parte dei casi risulta molto interessante e istruttiva per tutti i partecipanti.

Esperienze con la pre-departure orientation (PDO)

La valutazione ha posto l'accento sulle misure d'integrazione cantonali. Su richiesta della SEM, le PDO condotte dalle autorità federali sono state però discusse all'interno dei focus group.

Molti coach si pongono domande sul genere di informazioni fornite ai rifugiati prima della partenza verso la Svizzera (nei Paesi di prima accoglienza Libano e Giordania) nel quadro della PDO.

Secondo gli interpellati, alcuni rifugiati riferiscono di essere stati ragguagliati già prima della partenza e che molte delle informazioni comunicate dopo il loro arrivo costituiscono delle ripetizioni. Ciononostante circolano notizie imprecise o errate, che possono sfociare in malintesi tra rifugiati e autorità / coach. Ad alcuni rifugiati è stato apparentemente detto che, subito dopo il loro arrivo in Svizzera, sarebbero stati trasferiti in appartamenti privati, il che nella maggior parte dei casi non corrisponde alla realtà. La delusione è di conseguenza notevole. Secondo la maggioranza dei partecipanti ai focus group, i rifugiati ricevono e divulgano informazioni ingannevoli attraverso i social network, per cui i malintesi si ripresentano anno dopo anno, coorte dopo coorte.

²³ Rappresentanti della popolazione locale intervengono nel quadro degli incontri informativi in veste di «esperti» del modo di vivere svizzero.

Inoltre vengono fornite informazioni sul contesto nazionale e cantonale. Per i coach è tuttavia difficile valutare quali informazioni siano state realmente comprese (alcuni rifugiati avevano ad esempio capito che la Svizzera si trovasse ad alta quota, per cui al loro arrivo temevano il mal di montagna). I coach riferiscono inoltre che, dopo la PDO, i rifugiati devono firmare un documento in cui dichiarano di conoscere e accettare le condizioni di vita nel futuro Cantone di domicilio. Anche se questa misura non esclude delusioni successive, i malintesi sono comunque tendenzialmente diminuiti rispetto all'inizio del programma e al programma pilota.

Nel complesso, la maggioranza degli interpellati considera la PDO un'importante fonte di informazioni di base che possono essere approfondite in seguito. Una certa ripetizione delle informazioni in diverse fasi prima e dopo l'arrivo in Svizzera è considerato normale e, talvolta, anche auspicabile, dato che non è possibile assimilare tutto la prima volta.

I coach che hanno già partecipato alla fase pilota ritengono inoltre che le persone oggi siano meglio informate rispetto ad allora e siano più in chiaro su cosa ci si attende da loro una volta arrivati in Svizzera. Risultano anche meno diffusi di prima atteggiamenti per certi versi rivendicativi nei confronti della Svizzera, una diminuzione che, secondo i coach, è dovuta a un adeguamento delle informazioni e dei contenuti delle PDO. Si può parlare a tale proposito di un processo di apprendimento istituzionale.

Molti coach vorrebbero essere informati in maniera più precisa sulle procedure e i contenuti delle PDO.

5.4.4. Potenziale di ottimizzazione

Per garantire che la trasmissione di informazioni ai rifugiati abbia successo, i coach che partecipano ai focus group avanzano le seguenti proposte:

- Gruppi divisi per sesso: quando vengono affrontati temi «delicati» come la parità dei sessi, i ruoli di genere, la salute e la sessualità, donne e uomini dovrebbero essere informati separatamente, possibilmente da persone (coach, specialisti, interpreti) dello stesso sesso.
- Credibilità delle informazioni: in base all'esperienza di numerosi coach, I rifugiati assimilano meglio le informazioni se queste sono fornite da specialisti dei rispettivi ambiti (e non dai coach).
- Per quanto riguarda le difficoltà organizzative correlate agli incontri informativi, i coach suggeriscono di offrire quando possibile un servizio di custodia per i bambini, in modo da consentire a entrambi i genitori di partecipare a tali incontri.
- Inoltre si raccomanda di offrire la possibilità ai rifugiati di condividere il proprio dolore legato alla fuga e all'abbandono della terra d'origine. In un Cantone, questo tema è stato ad esempio affrontato con gli adolescenti con

l'aiuto di una mediatrice interculturale e ricorrendo a giochi di ruolo. Tale iniziativa ha offerto un sostegno morale ai giovani e li ha motivati a mettere radici in Svizzera.

5.5. Coinvolgimento di volontari

5.5.1. Obiettivi

Le istruzioni della SEM al riguardo recitano quanto segue: «il mandatario informa le sue organizzazioni partner non statali (istituzioni di soccorso, comunità religiose, associazioni di quartiere, organizzazioni di migranti, associazioni culturali e sportive ecc.) dell'arrivo dei rifugiati reinsediati nel 2017-2019; promuove inoltre la collaborazione con queste organizzazioni e con i volontari. Il mandatario coordina le attività dei coach, dei servizi statali e dei terzi. I Comuni sono tenuti ad accogliere attivamente i rifugiati reinsediati nel 2017-2019, a informarli e a prevedere attività complementari con la partecipazione di organizzazioni, associazioni e altri volontari locali (p. es. sistema di padrini, eventi di networking, ecc.)» (convenzione di prestazioni SEM/Cantoni).

5.5.2. Attuazione

La tabella più avanti riassume le diverse misure pianificate nell'ambito «convivenza» e illustra in quanti Cantoni sono stati attuati provvedimenti per coinvolgere i volontari e di quale genere.

Tabella 3 *Promozione di misure per il coinvolgimento della società civile (numero di Cantoni)*

	Sì	No	Nessuna indicazione
Contatti con organizzazioni della società civile (associazioni, ONG)	18	5	2
Programmi di mentoring	8	14	3
Contatti con volontari (mediazione diretta di interventi)	19	5	1
Contatti con ulteriori attori	9	8	8

Fonte: Rapporti intermedi cantonali, stato 31.12.2018.

In vista del presente rapporto, ai Cantoni che hanno attuato le misure è stato chiesto in aggiunta di indicare come queste ultime sono state messe in pratica e se esse sono state istituzionalizzate.

- *Contatti con organizzazioni della società civile:* tra le organizzazioni e associazioni con cui i rifugiati sono stati messi in contatto figurano tra l'altro la Caritas (Co-Pilot, LINK), Pro Juventute, ACES, CRS, "Femmes-Tische", piattaforme di volontari, servizi di volontari negli alloggi collettivi e diversi eventi e associazioni nei Comuni. Probabilmente nella maggior parte dei casi i contatti con le ONG sono istituzionalizzati (convenzioni di prestazioni).
- *Programmi di mentoring:* quattro Cantoni segnalano un programma di mentoring nell'ambito del quale dei volontari allacciano contatti con i rifugiati e li assistono. In alcuni casi, sono stati coinvolti in un tale «sistema di padrini» anche immigrati che risiedono da lungo tempo in Svizzera (p. es. una famiglia che parla arabo già da tempo residente in Svizzera è stata messa in contatto con una famiglia di nuovi arrivati [*peer mentoring*]). In un Cantone, la scuola elementare ha promosso un programma di mentoring destinato ai bambini.
- *Contatti diretti con volontari:* viene tra l'altro menzionato l'impegno informale volontario di alcuni docenti. Anche i contatti con i vicini avvengono a livello informale. Un Cantone affianca ogni rifugiato con un volontario del rispettivo Comune di residenza. In un Cantone, in quasi tutti i Comuni esistono apposite associazioni («mitenand») che mettono in contatto volontari e rifugiati. Due Cantoni infine hanno rinunciato di proposito a iniziative di questo tipo nella fase iniziale. Non si conoscono i motivi di questa decisione, ma, in un altro contesto, è stato fatto notare che favorire i contatti con la

popolazione locale ha senso solo quando i rifugiati hanno acquisito conoscenze minime della lingua nazionale locale (inizialmente assenti).

- *Contatti con ulteriori attori:* più volte è stato fatto riferimento alla socializzazione specifica di bambini e adolescenti all'interno di associazioni sportive. Anche l'aiuto di volontari per i compiti e le ripetizioni è stato citato in questo contesto.

Dalle discussioni nei focus group è emerso che un servizio di coordinamento per i volontari esiste in diversi Cantoni (tra cui vari Cantoni più grandi con un'esperienza di lungo corso in materia di collaborazione con i volontari in ambito migratorio). È anche degno di nota il fatto che, in un caso, sia stato proprio il programma di reinsediamento a dare l'impulso alla creazione di un centro di coordinamento, mentre in altri Cantoni abbia contribuito al loro ulteriore sviluppo. I coach (o gli operatori sociali) possono rivolgersi a questi centri / a queste persone per mettere in contatto i rifugiati assistiti con dei volontari. Spesso vengono formate delle «coppie», facendo attenzione che i profili siano compatibili (*matching*). In alcuni Cantoni, sono le ONG ad assumere la funzione di centro di coordinamento.

In altri Cantoni che non dispongono di centri del genere, i coach fungono da interlocutori per i volontari oppure questi ultimi contattano i rifugiati di propria iniziativa. A tale proposito i coach affermano che, in questi casi, per loro è molto difficile mantenere il quadro della situazione (chi assiste chi e per quali attività) e un notevole aumento del carico di lavoro è probabile. Secondo un diretto interessato, «il contributo dei volontari è prezioso ai fini dell'integrazione sociale, ma non rappresenta uno sgravio per i coach», un parere questo condiviso da molti.

Dall'inizio del programma di reinsediamento, la prassi in materia di volontari si è evoluta in diversi Cantoni. A dire dei coach, in una prima fase la maggior parte dei rifugiati è stata messa in contatto con dei volontari. Con il tempo si è visto però che tale modo di procedere non sempre risulta appropriato (p. es. quando le parti non sono pressoché in grado di comunicare) e corrisponde alla volontà dei rifugiati. Oggi si procede in tal senso caso per caso, e talvolta anche solo su richiesta degli stessi rifugiati, e si presta maggiore attenzione all'abbinamento delle «coppie». Anche il momento in cui si ricorre ai volontari è importante: il loro sostegno è particolarmente utile non appena i rifugiati si trasferiscono in un alloggio privato (dopo la fase collettiva), dato che i volontari contribuiscono in misura sostanziale all'ambientamento nel quartiere / nel Comune di residenza.

5.5.3. Valutazioni sugli effetti

Come mostra la Figura 1, il 41 per cento dei partecipanti al sondaggio online considera positivo il coinvolgimento di volontari, il 45 per cento lo giudica piuttosto positivo mentre l'11 per cento ritiene che non abbia alcun effetto sull'ulteriore evoluzione del processo di integrazione. Per alcuni infine tale coinvolgimento è addirittura piuttosto negativo (1 %) o negativo (1 %).

A esprimersi in dettaglio in merito all'influsso del volontariato sull'integrazione dei rifugiati reinsediati sono state 74 persone. In base a queste ultime, il coinvolgimento dei volontari offre diversi vantaggi:

- *Sostegno all'integrazione [27 risposte su 74]*: il coinvolgimento dei volontari favorisce l'integrazione dei rifugiati aiutandoli ad ambientarsi nella realtà locale svizzera. Grazie al loro impegno, i rifugiati possono creare ed ampliare la loro rete di contatti e accedere ad esempio più facilmente ad associazioni e altre organizzazioni. In questo modo, i volontari agiscono tra l'altro da tramite con la società di accoglienza.
- *Sgravio degli specialisti [25]*: per gli specialisti, il coinvolgimento degli specialisti rappresenta uno sgravio, in quanto questi ultimi possono svolgere compiti per i quali gli specialisti non hanno tempo; pertanto il loro sostegno è considerato utile.
- *Miglioramento delle competenze linguistiche [9]*: interagendo con i volontari, i rifugiati hanno l'opportunità di applicare le loro conoscenze linguistiche e di migliorarle grazie alla pratica regolare.
- *Arricchimento reciproco [6]*: l'incontro tra volontari e rifugiati può portare a un arricchimento reciproco grazie allo scambio sul piano culturale e ad altri livelli.
- *Funzione di interlocutori [4]*: i volontari sono a disposizione dei rifugiati come interlocutori esterni all'amministrazione. In caso di conflitti e difficoltà, ciò consente ai rifugiati di ricorrere ai volontari come ulteriore fonte di sostegno.

Tuttavia, il coinvolgimento di volontari comporta sempre anche un onere aggiuntivo per gli specialisti:

- *L'affiancamento dei volontari richiede risorse [24]*: per garantire un accompagnamento dei rifugiati di elevata qualità e conforme alle esigenze da parte dei volontari, è opportuno che questi ultimi siano attentamente selezionati e informati da specialisti. In questo modo, i volontari vengono inquadrati nella struttura di assistenza e i servizi responsabili possono svolgere

una funzione di coordinamento. Ciò richiede però un impegno supplementari da parte degli specialisti.

- *La comunicazione è fondamentale [10]*: per alcuni, il coinvolgimento di volontari ha senso soltanto dal momento in cui è possibile un livello di comunicazione minimo tra rifugiati e volontari sotto il profilo linguistico e dei contenuti.
- *Conflitti potenziali [9]*: in parte, la visione dei volontari sul proprio impegno non coincide con quella dei rifugiati, il che può portare a tensioni, ad esempio nel caso in cui i volontari si attendono maggiore gratitudine o i rifugiati un maggiore aiuto. Per evitare situazioni del genere, occorre un'intesa preventiva sulle prestazioni da fornire.

Sei persone affermano che l'accompagnamento dei rifugiati reinsediati avviene senza il coinvolgimento di volontari. Non è chiaro se tale parere corrisponde alla realtà o è dovuto a una carenza di informazioni.

Praticamente tutti i partecipanti ai focus group concordano su un punto: i volontari possono offrire un aiuto prezioso che dei professionisti retribuiti non sono in grado di fornire, tra l'altro perché le relazioni possono andare oltre la sfera professionale. I volontari hanno ad esempio maggiori possibilità di stringere contatti personali e quindi di instaurare rapporti di fiducia più profondi rispetto ai coach. Singoli specialisti rimangono ciononostante scettici in merito al ricorso a volontari per l'accompagnamento dei rifugiati: da un lato per gli sforzi (di coordinamento) supplementari che ne conseguono, e, dall'altro, a causa del comportamento di alcuni volontari, considerato troppo intrusivo e controproducente per i rifugiati e il lavoro sociale.

Dalle discussioni nei focus group è altresì emerso che, per quanto concerne il coinvolgimento di volontari, è fondamentale il modo in cui esso è organizzato / istituzionalizzato. Occorre che l'incarico e la ripartizione dei compiti siano definiti in maniera chiara e che, in caso di contatti diretti tra i volontari e il coach, sia quest'ultimo ad assumere un ruolo guida.

Stando a quanto dichiarato nei focus group, il lavoro dei volontari ha un impatto molto positivo sull'apprendimento dell'idioma locale. Un compito importante, possibilmente in aggiunta ai corsi di lingua, è praticare la conversazione, in particolare con (gruppi di) persone che solo raramente hanno l'opportunità di uscire di casa (anziani, madri, disabili o malati). Anche aiutare bambini e adolescenti a fare i compiti assume una notevole rilevanza. L'impiego di volontari è particolarmente utile anche quando si tratta di mostrare di persona ai rifugiati dove si trovano uffici pubblici, negozi, medici, scuole, offerte del tempo libero ecc. e come raggiungere questi

posti (utilizzo dei mezzi pubblici, orientarsi a piedi). Si tratta di un compito fondamentale nell'ottica di rendere più autonomi i rifugiati, per il quale i coach o gli operatori sociali spesso non hanno abbastanza tempo o che in parte non rientra nemmeno nelle loro mansioni. A un altro livello, gli specialisti menzionano anche la messa in contatto con associazioni e/o attività del tempo libero (p. es. fitness, calcio, corsi di cucina o di giardinaggio). In linea di principio è positivo quando i volontari non solo fanno conoscere nuove attività ai rifugiati, ma li accolgono anche nella loro cerchia di conoscenti.

Per i coach dei focus group, le difficoltà probabilmente maggiori con i volontari insorgono quando questi ultimi forniscono informazioni errate, imprecise o contraddittorie ai rifugiati: «alla fine, i rifugiati non ci credono più», sottolineano gli specialisti interessati. Possono addirittura nascere dei conflitti se dei volontari, talvolta impegnati a livello politico per la difesa dei diritti dei rifugiati, rivolgono richieste irrealistiche ai coach. Un coach è stato ad esempio accusato di alloggiare i rifugiati in condizioni indegne, diventando un bersaglio in veste di rappresentante delle autorità. In casi del genere, i coach o gli operatori sociali sono costretti a spiegare nuovamente ai rifugiati che le loro pretese sono esagerate (p. es. per quanto riguarda il trasferimento in un altro appartamento). Simili interventi di terzi intaccano il rapporto di fiducia tra coach e rifugiati.

Per gli interpellati è altrettanto problematico quando i volontari svolgono dei compiti al posto dei rifugiati: riprendendo le parole di un coach, «siccome il nostro obiettivo è rendere più autonomi i rifugiati, simili interventi costituiscono un sabotaggio». Si creano situazioni delicate anche nel caso in cui i volontari non rispettano una certa distanza e si intromettono in questioni private. I rifugiati devono imparare a tutelarsi da gruppi e persone troppo invadenti (nei Cantoni rurali, i gruppi religiosi costituiscono degli interlocutori pressoché ineludibili, che in parte tendono però a voler avvicinare i rifugiati a un certo credo religioso). Un coach a tale riguardo afferma: «bisogna sempre chiarire ai volontari che non si tratta di trasformare queste persone in degli Svizzeri».

Si osserva inoltre che, in ambito migratorio, i volontari non sono più così numerosi come qualche anno fa. In certi Cantoni, i rifugiati devono iscriversi a lunghe liste d'attesa. Secondo un coach infine, i volontari non offrono garanzie: essi possono infatti ritirarsi (quasi) in qualsiasi momento, il che non facilita la collaborazione.

5.5.4. Potenziale di ottimizzazione

Per quanto riguarda il coinvolgimento di volontari, dai focus group sono emerse le esigenze e le raccomandazioni seguenti:

- In primo luogo, per non gravare ulteriormente sui coach o sugli operatori sociali occorre che i volontari siano coordinati e assistiti in maniera professionale, ciò che richiede risorse e non è garantito in tutti i Cantoni.
- Ne consegue che il coinvolgimento dei volontari non deve avvenire a scopo di risparmio (presunto): una prassi del genere può risultare particolarmente problematica in caso di lavori di traduzione e altri ambiti sensibili (p. es. salute, finanze). In generale si vuole inoltre evitare di sovraccaricare i volontari per garantirne l'impegno a lungo termine.
- Assume un'importanza cruciale anche il riconoscimento del lavoro svolto dai volontari da parte dei coach e delle autorità. Gli interpellati hanno menzionato diverse forme di contropartita che si sono dimostrate efficaci, tra cui rimborsi spese, la messa a disposizione di materiali o veicoli, un'intervisione/supervisione coordinata, corsi e proposte di formazione continua sul ruolo e sui limiti del volontariato, corsi e incontri informativi sulla Siria, sul programma di reinsediamento e sui rifugiati ed eventi ufficiali per dimostrare l'apprezzamento per l'impegno dei volontari (p. es. una cena con responsabili politici).

6. Impatto globale del programma

Dopo che nel capitolo 5 sono stati analizzati l'attuazione e gli effetti dei singoli strumenti, qui di seguito si procederà a una panoramica sugli effetti globali del programma di integrazione reinsediamento II.

6.1. Ripercussioni sul processo di integrazione

Dall'obiettivo strategico «Convivenza» del programma di integrazione reinsediamento II (cfr. capitolo 3), si possono dedurre due obiettivi di efficacia: da un lato, i rifugiati devono familiarizzare con le condizioni di vita e le regole nel Comune (nel Cantone, in Svizzera), e, dall'altro, allacciare contatti con la popolazione locale. Una concretizzazione di questi obiettivi di efficacia (p. es. quale quota dei rifugiati deve averli raggiunti in quale momento) manca invece nella definizione del suddetto obiettivo strategico. Dal secondo obiettivo strategico «Promuovere ed esigere» non deriva invece un obiettivo di efficacia diretto che i rifugiati devono raggiungere. In analogia alle valutazioni del progetto pilota reinsediamento, consideriamo l'integrazione linguistica e professionale come indicatore di un effetto positivo sul processo di integrazione.

Ai partecipanti al sondaggio online è stato chiesto per quanti rifugiati tali obiettivi sono stati (finora) raggiunti. A tale proposito va tenuto in considerazione che, per i rifugiati giunti per ultimi in Svizzera, il programma reinsediamento II dura ancora fino alla primavera del 2021, per cui non è ancora possibile trarre conclusioni definitive in merito.

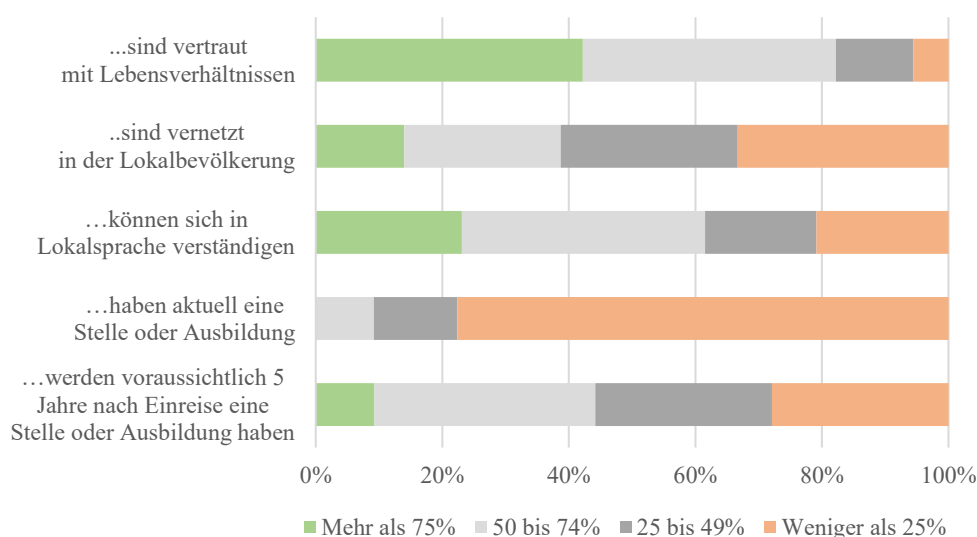
I valori più elevati si osservano per quanto concerne la dimestichezza dei rifugiati con le condizioni di vita in Svizzera (valutazione media degli interpellati: il 65 % dei rifugiati raggiunge questo obiettivo); seguono l'integrazione linguistica (51 %) e la creazione di contatti con la popolazione locale (40 %). Per l'integrazione professionale è stata operata una distinzione tra l'attività lucrativa attuale o la partecipazione a un percorso formativo (14 %) e l'attività o formazione pronosticata fra cinque anni (41%)²⁴.

²⁴ In base alle dichiarazioni nei focus group, determinati gruppi hanno di per sé scarse possibilità di formazione (p. es. giovani beneficiari di una rendita AI sopra i 20 anni) o di integrazione professionale (persone più anziane e analfabeti), dato che le soglie da superare sono troppo alte. Alla luce di questa circostanza, i coach dei focus group consigliano di inserire queste persone nel mercato del lavoro secondario (o di crearne uno), così da offrire loro perlomeno un'occupazione e una struttura giornaliera.

Vista la mancanza di valori-obiettivo, è difficile formulare giudizi di carattere generale, a maggiore ragione perché molte coorti non hanno ancora concluso il programma biennale.

La figura seguente illustra le valutazioni degli interpellati. Un po' più del 40 per cento degli interpellati ritiene ad esempio che oltre il 75 per cento dei rifugiati abbia dimestichezza con le condizioni di vita locali.

Figura 3 Quale percentuale dei rifugiati ...?



Fonte: sondaggio online, numero di risposte per domanda (dall'alto al basso): 90, 93, 91, 76, 86.

[traduzione figura 3]

«sind vertraut...»: ha dimestichezza con le condizioni di vita locali

«sind vernetzt...»: ha contatti con la popolazione locale

«können sich...»: è in grado di comunicare nella lingua locale

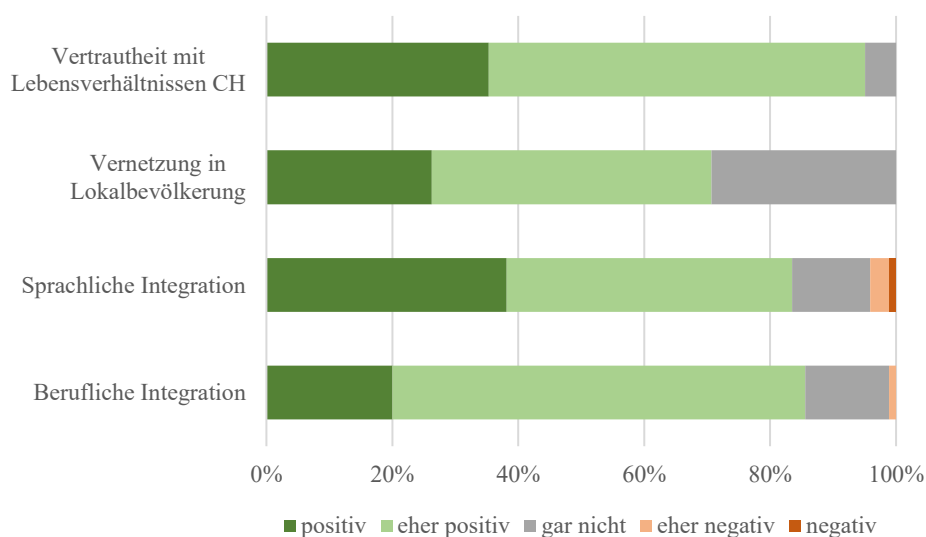
«haben aktuell...»: ha attualmente un posto di lavoro o segue una formazione

«werden voraussichtlich 5 Jahre...»: a cinque dall'arrivo avrà probabilmente un posto di lavoro o seguirà una formazione]

Secondo la maggioranza delle risposte, l'influsso del programma di integrazione sul raggiungimento degli obiettivi è «positivo» o «piuttosto positivo». L'effetto più elevato viene riscontrato nella dimestichezza con le condizioni di vita in Svizzera,

quello minore per quanto riguarda i contatti con la popolazione locale. Stando a quanto emerso dai focus group, ciò potrebbe dipendere dal fatto che quest'ultimo obiettivo non viene perseguito sistematicamente e rappresenta una grossa sfida soprattutto nella prima fase di permanenza e durante il soggiorno nei centri di accoglienza.

Figura 4 Qual è stato l'effetto del programma di integrazione sui seguenti aspetti dell'integrazione dei rifugiati?



Fonte: sondaggio online, numero di risposte per domanda (dall'alto al basso):: 102, 99, 97, 90.

[traduzione figura 4

«Vertrautheit...»: Dimestichezza con condizioni di vita CH

«Vernetzung...»: Contatti con la popolazione locale

«Sprachliche Integration»: Integrazione linguistica

«Berufliche Integration»: Integrazione professionale]

Misura umanitaria urgente Libia

Nel quadro di una misura umanitaria urgente, alcuni Cantoni hanno accolto anche rifugiati dalla Libia. Nel sondaggio online, i rappresentanti di questi Cantoni sono stati pregati di illustrare eventuali differenze tra il processo di integrazione di questi rifugiati e quello dei

rifugiati reinsediati e nell'impatto del programma di integrazione su questi due gruppi. A queste domande hanno risposto 33 persone²⁵.

Secondo circa un terzo degli interpellati [13], il programma di integrazione ha avuto lo stesso effetto per entrambi i gruppi. Secondo tre persone, l'effetto non può essere paragonato in quanto i rifugiati della misura umanitaria urgente Libia hanno un altro background culturale e quindi i presupposti per il processo di integrazione non sono gli stessi. Il resto degli interpellati non si è espresso direttamente sulla questione della diversità degli effetti, ma ha richiamato l'attenzione sui seguenti aspetti che almeno in parte sono ricollegabili a differenze riscontrate:

- *Accompagnamento più assiduo* [4 risposte su 32]: secondo alcuni, i rifugiati della misura umanitaria urgente Libia richiedono un accompagnamento più assiduo.
- *Problemi di comunicazione* [4]: siccome i rifugiati provenienti dalla Libia hanno un altro background culturale rispetto agli altri rifugiati assistiti e mancano interpreti che parlino la loro lingua, sussistono problemi di comunicazione.
- *Salute* [4]: secondo alcuni interpellati, i rifugiati dalla Libia hanno maggiori problemi di salute rispetto ai rifugiati reinsediati.
- *Motivazione* [3]: nei rifugiati dalla Libia si osserva in parte una maggiore motivazione a integrarsi.
- *Livello di formazione* [3]: grazie alla conoscenza dell'inglese, alcuni rifugiati dalla Libia hanno meno problemi. Nei tre casi a cui gli interpellati hanno fatto riferimento, i rifugiati hanno seguito una parte della formazione scolastica in inglese e quindi hanno già dimestichezza con l'alfabeto latino.

6.2. Fattori di influenza

Ai partecipanti al sondaggio online è stato chiesto quali ostacoli a livello cantonale e federale hanno finora ostacolato l'integrazione dei rifugiati reinsediati II²⁶, quali fattori l'hanno invece agevolata e quali insegnamenti si possono trarre al riguardo dal programma. Gli ostacoli menzionati riguardano molto spesso l'ambito formativo oppure sono legati alla situazione personale dei rifugiati. Tra i fattori che favoriscono l'integrazione sono state invece citate particolarmente spesso le misure di integrazione.

²⁵ Gli altri interpellati non sono stati in grado di esprimersi avendo avuto esperienze al massimo molto limitate con questi gruppi.

²⁶ Siccome le risposte non differenziano espressamente tra ostacoli cantonali e federali, anche nell'elenco seguente si è rinunciato a tale distinzione, anche perché le cause di questi ostacoli sono solo in minima parte riconducibili a uno solo di questi livelli. L'attribuzione ai diversi ambiti tematici è stata effettuata dal gruppo di valutazione.

Ostacoli all'integrazione

Dal sondaggio online sono emersi i seguenti ostacoli all'integrazione. Secondo quattro persone non esistono invece impedimenti a livello cantonale o federale che intralciano l'integrazione dei rifugiati reinsediati.

Ostacoli in ambito formativo:

- *Misure di formazione insufficienti [12 risposte su 87]:* secondo diversi interpellati, le misure di formazione rivolte ai rifugiati reinsediati non rispondono ancora in misura sufficiente alle esigenze di questi ultimi, sia sotto il profilo organizzativo che dei contenuti. L'accesso a un'offerta centralizzata risulta ad esempio ostacolato se le persone sono alloggiate in luoghi diversi oppure mancano misure di affiancamento di pedagogia speciale. A causa del mancato riconoscimento dei diplomi e dell'assenza di offerte di transizione, anche l'accesso a formazioni di livello terziario rimane difficile.

Ostacoli in ambito lavorativo:

- *Disposizioni di diritto del lavoro e relativa informazione [6]:* alcuni interpellati sottolineano che talune disposizioni di diritto del lavoro ostacolano l'assunzione di rifugiati, tra l'altro perché comportano ingenti oneri amministrativi. Non è chiaro in che misura si tratti di oneri supplementari effettivi (ad esempio correlati all'obbligo di notifica, questioni salariali) o se ciò è dovuto a una mancanza di informazioni da parte dei datori di lavoro. Anche i salari minimi previsti nei contratti collettivi di lavoro (CCL) sono stati menzionati come ulteriore ostacolo all'integrazione professionale.
- *Mancanza di impieghi a bassa soglia [4]:* secondo alcuni interpellati mancano impieghi a bassa soglia per rifugiati e persone con una formazione scarsa o del tutto assente, il che impedisce ai rifugiati reinsediati di accumulare esperienze lavorative.

Ostacoli nell'ambito dell'alloggio:

- *Situazione abitativa [6]:* in alcuni casi, l'alloggio in strutture collettive è considerato un importante scoglio per l'integrazione. Spazi ristretti, rumore ecc. possono accrescere i malumori e far passare in secondo piano il processo di integrazione.
- *Mercato dell'alloggio [6]:* anche la ricerca di un'abitazione adatta rappresenta una sfida per i rifugiati, in quanto per via delle loro origini non sono

sempre ben accetti e, a seconda della località, la disponibilità di alloggi a buon mercato è assai limitata²⁷.

Ostacoli nell'ambito dell'assistenza:

- *Freno all'autonomia [3]*: secondo alcuni interpellati, un accompagnamento troppo assiduo può rappresentare un freno per la promozione dell'autonomia dei rifugiati in Svizzera.
- *Ripartizione dei ruoli poco chiara [3]*: taluni ritengono che una ripartizione dei ruoli poco chiara nell'assistenza ai rifugiati, ad esempio per quanto riguarda i compiti del coaching, possa comportare incertezze e sollevare interrogativi su chi è responsabile per determinate questioni.
- *Accesso più difficile all'AI [3]*: per i rifugiati è più difficile accedere alle prestazioni dell'AI e quindi anche alle misure di formazione specifiche previste da quest'ultima, benché alcuni rifugiati potrebbero trarne un grande beneficio.

Ostacoli in ambito sanitario:

- *Assistenza sanitaria insufficiente [3]*: per alcuni interpellati, l'offerta sanitaria a livello locale è insufficiente, soprattutto per quanto riguarda i problemi psichici.

Lacune del programma:

- *Servizi di custodia dei bambini insufficienti [8]*: in parte non vengono messi a disposizione posti negli asili nido. La custodia dei bambini piccoli grava dunque interamente sulle spalle dei genitori, i quali di conseguenza possono concentrarsi in misura minore sulla propria integrazione.
- *Risorse insufficienti [6]*: alcuni interpellati ritengono che le risorse finanziarie destinate al programma di reinsediamento siano insufficienti.
- *Collaborazione interistituzionale carente [4]*: alcuni lamentano quale ulteriore difficoltà una scarsa collaborazione tra le diverse istituzioni e autorità coinvolte.
- *Problemi legati all'assunzione dei costi [3]*: alcune persone menzionano come ostacolo le regole poco chiare in materia di assunzione dei costi per prestazioni straordinarie (p. es. per traduzioni in ambito sanitario) non coperte dall'assicurazione malattie.

²⁷ Diversi studi recenti confermano l'esistenza di tali ostacoli. Cfr. Auer et al 2019; Foroutan e Hamann 2017.

Ostacoli giuridici:

- *Difficoltà nei ricongiungimenti familiari [3]*: per alcuni rifugiati, le difficoltà e i ritardi nel ricongiungimento con familiari che si trovano all'estero comportano un forte stress psichico. Le persone che non appartengono alla famiglia nucleare non riescono inoltre a capire perché un ricongiungimento familiare non sia possibile.

Ostacoli di natura personale:

- *Vulnerabilità [13]*: la grande vulnerabilità dei rifugiati reinsediati, dovuta tra l'altro a problemi di salute, all'età e a situazioni familiari difficili, è stata ripetutamente menzionata come ostacolo all'integrazione.
- *Livello di formazione scarso [13]*: secondo alcuni interpellati, anche la formazione scolastica o professionale assente o carente dei rifugiati reinsediati rappresenta un ostacolo per l'integrazione, che in seguito si ripercuote sull'apprendimento linguistico e il loro inserimento professionale.
- *Background culturale [8]*: il background culturale eterogeneo dei rifugiati e la conseguente diversità di valori da alcuni sono considerati un ostacolo all'integrazione.
- *Aspettative [5]*: le aspettative e le speranze dei rifugiati in merito alla loro vita in Svizzera talvolta sono molto distanti dalla realtà, il che può portare a conflitti.
- *Scarsa motivazione [3]*: a dire di qualche interpellato, alcuni rifugiati non sono sufficientemente motivati a crearsi una nuova vita in Svizzera e quindi a impegnarsi nel processo di integrazione.

Segni religiosi come sfida

Nel quadro dei focus group, i coach hanno avuto l'opportunità di proporre un tema aggiuntivo legato alla loro funzione. Un gruppo ha affrontato la questione dell'emarginazione di rifugiati a causa di segni religiosi visibili.

Nella loro attività quotidiana, coach e operatori sociali sono ripetutamente confrontati con episodi di discriminazione a danno dei loro assistiti (soprattutto all'interno del mercato del lavoro e nella ricerca di un alloggio). Soprattutto i rifugiati che presentano segni religiosi visibili devono più spesso fare i conti con atteggiamenti di rifiuto (palesi). Un coach si è domandato quale sia il modo migliore per affrontare questo tema spinoso con i rifugiati. In base alle proprie esperienze, altri partecipanti al focus group suggeriscono di utilizzare i seguenti approcci:

- Informare sui possibili ostacoli legati all'esibizione di segni religiosi manifesti. In un Cantone ad esempio alcuni musulmani della regione hanno organizzato un incontro informativo sul tema religione e lavoro: secondo il coach, le informazioni hanno prodotto un maggiore effetto in quanto provenivano da correligionari.

- Porre l'accento su esempi positivi e storie di successo. Questa strategia può generare un effetto domino (p. es. una ragazza giovane che spontaneamente si è tolta il velo e che è riuscita a dimostrare alla sua famiglia di avere così maggiori opportunità di formazione; ciò può incoraggiare altre persone a seguire le sue orme).
- Fornire suggerimenti pratici alle persone interessate, come ad esempio consigliare alle donne di vestirsi in maniera colorata (incluso il velo, dato che non vi sono prescrizioni religiose al riguardo) e di non indossare abiti neri. Stando ad alcuni specialisti, in questo modo le donne possono avvicinarsi alla società svizzera senza prendere le distanze dalla propria comunità di appartenenza.
- Dissipare i timori dei datori di lavoro: alcuni Cantoni affermano di contattare i datori di lavoro e di tranquillizzarli in tal senso. Diversi partecipanti sottolineano che anche i servizi sociali dovrebbero dare il buon esempio. Nel Cantone di Ginevra, questi sforzi sono tuttavia vanificati da una nuova legge sulla laicità, deplora un coach, dato che in futuro i dipendenti pubblici non potranno esibire simboli religiosi sul luogo di lavoro²⁸.

Dalle diverse proposte avanzate nel focus group emerge chiaramente che la questione dell'emarginazione per via di segni religiosi visibili riguarda in primo luogo le donne che portano un velo. Anche gli esempi tratti dalla prassi mostrano che si cerca prevalentemente di mettere in guardia, informare, incoraggiare e consigliare le donne in merito a un eventuale cambiamento nel loro modo di presentarsi. L'ultimo approccio menzionato sceglie una strada alternativa, concentrando gli sforzi (anche) sulla popolazione locale.

Approcci, misure e modalità di attuazione innovative / efficaci

Al di là delle istruzioni specifiche previste dalla Confederazione, i Cantoni hanno goduto di una certa libertà nella messa in atto del programma di reinsediamento II e hanno avuto anche la possibilità di adottare provvedimenti aggiuntivi. Per acquisire conoscenze in vista di futuri programmi di reinsediamento e ottimizzare i programmi di integrazione in generale, ai partecipanti al sondaggio online è stato chiesto quali approcci, misure e modalità si sono dimostrati particolarmente innovativi e utili nel proprio Cantone. Gli strumenti nominati nelle 88 risposte pervenute sono elencati qui di seguito. Molti di essi sono stati pure citati nelle risposte alla domanda sui fattori che agevolano l'integrazione, per cui si farà riferimento in maniera puntuale anche a tali risposte:

²⁸ Legge sulla laicità dello Stato, in vigore da marzo 2019. Cfr. www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a2_75.html#:~:targetText=La%20neutralit%C3%A9%20religieuse%20de%20l,d'appartenance%20religieuse%20ou%20non.

- *Coaching [25 risposte su 86]*: il coaching è stato spesso menzionato come strumento particolarmente utile ai fini dell'accompagnamento e della promozione dell'integrazione dei rifugiati. Inoltre il coaching da circa la metà degli interpellati è considerato anche un importante fattore per un'integrazione agevolata. Un aspetto specifico del coaching è stato giudicato particolarmente importante: se gli specialisti dispongono di competenze interculturali quali conoscenze relative ai Paesi di provenienza dei rifugiati e alle rispettive lingue, ciò ha un impatto positivo sul loro rapporto con le persone assistite. L'effetto positivo è ancora maggiore dimostrando comprensione per la situazione dei rifugiati e per quanto hanno vissuto.
- *Informazioni sulla Svizzera [16]*: vari Cantoni hanno adottato misure per aiutare i rifugiati a familiarizzare con la realtà svizzera, tra cui incontri informativi, corsi tematici e attività con la popolazione locale. La trasmissione di informazioni sulla vita in Svizzera è stata anche sovente citata come fattore che agevola l'integrazione, dato che ciò consente ai rifugiati di contestualizzare meglio le proprie esperienze e di orientarsi più facilmente.
- *Miglioramento delle competenze linguistiche [16]*: la promozione delle competenze linguistiche dei rifugiati è stata citata diverse volte come strumento particolarmente utile. L'importanza dei corsi di lingua, di cui si auspica l'inizio immediatamente dopo l'arrivo in Svizzera, è stata sottolineata anche nell'ottica dell'integrazione.
- *Sinergie tra specialisti [13]*: una parte degli interpellati ha lodato le sinergie tra tutti gli specialisti coinvolti (p. es. coach, assistenti negli alloggi, autorità, ecc.), che riduce i problemi nell'attuazione del programma.
- *Alloggio collettivo [13]*: la sistemazione iniziale dei rifugiati in un alloggio collettivo è considerato positivamente da alcuni interpellati, dato che questa misura consente un accompagnamento assiduo a 360 gradi e dà il tempo ai rifugiati di abituarsi alla nuova vita in Svizzera.
- *Team interdisciplinari [12]*: particolarmente utili sono stati giudicati anche i team interdisciplinari per la gestione di casi, di regola composti da un operatore sociale e un assistente all'integrazione, coadiuvati a volte da un interprete. Questo modello offre diversi vantaggi, tra cui la separazione tra l'aiuto sociale finanziario e la promozione dell'integrazione.
- *Interpretariato [9]*: alcuni interpellati attribuiscono una notevole importanza anche alla collaborazione con interpreti, ad esempio ai fini dell'organizzazione di incontri informativi. L'interpretariato è stato citato anche tra i fattori che agevolano l'integrazione.

- *Volontariato [9]*: il coinvolgimento di volontari è stato menzionato da taluni come aspetto particolarmente rilevante nell'ottica della promozione dell'integrazione, un giudizio che si ritrova anche nelle risposte alla domanda sui fattori che agevolano l'integrazione.
- *Misure specifiche rivolte ai bambini [9]*: alcune risposte sottolineano l'effettivo positivo di un rapido inserimento scolastico e del sostegno dei bambini nell'ambito della formazione. Quest'ultimo aspetto può includere diverse misure tra cui la custodia dei figli, corsi per genitori o attività rivolte ai bambini.
- *Misure di integrazione professionale [5]*: in alcuni Cantoni sono stati messi in atto diversi provvedimenti di occupazione, volti tra l'altro a favorire l'integrazione professionale dei rifugiati reinsediati mediante l'accumulazione di prime esperienze di lavoro in Svizzera. Misure di inserimento professionale adeguate alle esigenze e al profilo dei rifugiati possono esercitare una forte influenza sul processo di integrazione.

Oltre ai punti appena menzionati, in risposta alla domanda sui fattori che agevolano l'integrazione sono stati sottolineati altri due aspetti:

- *Collaborazione interistituzionale*: una buona collaborazione interistituzionale tra le diverse autorità e i vari attori coinvolti facilita l'integrazione riducendo gli ostacoli amministrativi e favorendo lo sfruttamento ottimale delle risorse a disposizione.
- *Statuto di soggiorno*: ottenendo direttamente uno statuto di soggiorno in Svizzera, i rifugiati acquisiscono un senso di sicurezza che si ripercuote positivamente sulla loro integrazione, in quanto possono iniziare a pianificare il loro futuro sin dal loro arrivo in Svizzera.

Insegnamenti per programmi di reinsediamento futuri

Ai partecipanti è stato in seguito chiesto a quali aspetti occorre prestare attenzione nell'ambito di un futuro programma di reinsediamento. In totale sono pervenute 91 risposte, che in parte hanno menzionato misure già attuate come ad esempio il coaching. Sono stati tuttavia anche evocati diversi punti che agli occhi degli interpellati richiedono una maggiore attenzione, tra cui figurano anche varie proposte su come ottimizzare l'attuazione di futuri programmi di reinsediamento. Innanzitutto va però sottolineato che dieci persone sono per principio contrarie al trattamento privilegiato riservato ai rifugiati reinsediati, ossia auspicano che le procedure siano le stesse per tutti i rifugiati in Svizzera.

- *Importanza cruciale del coaching [38 risposte su 91]:* da più parti è stata ribadita la rilevanza di un accompagnamento assiduo dei rifugiati reinsediati, che da un lato è particolarmente necessario per via della loro vulnerabilità, e dall'altro rappresenta un investimento a lungo termine. Il coaching consente anche in particolare di venire incontro alle esigenze individuali dei rifugiati.
- *Processo di integrazione più lento [11]:* a causa della loro vulnerabilità, i rifugiati reinsediati hanno bisogno di più tempo per integrarsi in Svizzera, per cui l'orizzonte temporale di due anni per le misure di integrazione specifiche non è sempre sufficiente.
- *Assistenza psicosociale [10]:* diversi interlocutori hanno sottolineato l'importanza di un'assistenza psicosociale di questo gruppo particolarmente vulnerabile da parte di specialisti, ricordando altresì che una vita totalmente indipendente dalle istituzioni di sostegno non è sempre possibile. È però importante trasmettere un senso di sicurezza a queste persone in Svizzera, che può favorire perlomeno una stabilizzazione sul piano psicosociale.
- *Alloggio [10]:* non sembrano esserci pareri prevalenti in merito alla questione della forma di alloggio ideale. Per alcuni, il trasferimento immediato in un'abitazione privata offre prospettive ai rifugiati e consente loro di pianificare il proprio futuro in un'ottica di più lungo termine di quanto sarebbe possibile in una struttura di accoglienza collettiva, mentre altri ritengono che gli alloggi collettivi nella fase iniziale andrebbero mantenuti anche in futuro. Altri ancora fanno notare che la questione dell'alloggio può generare diversi conflitti. Il trasferimento da una struttura collettiva in un appartamento privato può risultare problematico, soprattutto se comporta un cambiamento di sede scolastica per i bambini.
- *Promozione dell'autonomia [8]:* il rafforzamento dell'autonomia dei rifugiati agevola la loro transizione verso una vita indipendente, per cui occorre prestare particolare attenzione ai relativi meccanismi di abilitazione e allo sviluppo di competenze operative nel nuovo contesto.
- *Adeguare le misure formative alle esigenze [8]:* le offerte formative rivolte ai rifugiati dovrebbero essere maggiormente adeguate alla loro capacità di apprendimento, ad esempio tenendo in considerazione disabilità mentali o fisiche.
- *Aspettative disattese [7]:* in base alle osservazioni di vari specialisti, sussiste un divario piuttosto ampio tra le aspettative dei rifugiati in merito alla loro vita in Svizzera da un lato e la loro condizione e le loro opportunità effettive dall'altro, ciò che inizialmente genera un senso di disillusione.

- *Comunicazione trasparente [5]*: secondo alcuni interpellati, è importante informare da subito in maniera trasparente i rifugiati sulle procedure che dovranno seguire e su tutte le relative misure che verranno adottate. In questo modo essi sapranno chiaramente a cosa vanno incontro.
- *Assistenza sanitaria [5]*: taluni suggeriscono di affrontare tempestivamente i problemi di salute in modo da evitare il più possibile che essi possano influire sull'andamento successivo del processo di integrazione.
- *Misure di promozione per bambini/adolescenti [5]*: dovrebbe esserci un maggior numero di misure di promozione rivolte a bambini e adolescenti. Quali esempi sono stati citati una migliore collaborazione con le scuole speciali e il potenziamento dei servizi di custodia per l'infanzia.
- *Interpretariato [5]*: la collaborazione con interpreti costituisce una misura importante per garantire la comunicazione con i rifugiati, in particolare in caso di accertamenti sanitari.

Da tre a quattro persone hanno inoltre menzionato il rafforzamento delle misure esistenti, la promozione dei contatti tra i partecipanti al programma di reinsediamento, la trasmissione di valori culturali, il PII, un maggiore rigore nel far rispettare le regole (negli alloggi, ma anche in caso di violazione dell'accordo d'integrazione) nonché una chiara distinzione dei ruoli tra operatori sociali e coach.

Proseguimento del reinsediamento e futuro del coaching

Nei focus group sono state espresse forti perplessità circa il nuovo orientamento del reinsediamento e il futuro del coaching, tanto che due focus group su tre hanno scelto questo tema come argomento per la «carta bianca». In generale i coach desiderano maggiori informazioni sul futuro del reinsediamento e soprattutto del coaching. Alcuni coach hanno l'impressione che, a livello federale, il reinsediamento non rappresenti più una priorità; con l'entrata in vigore dell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS), secondo i coach e alcuni specialisti l'attenzione si è focalizzata su altre misure. Anche se il reinsediamento prosegue (inizio del reinsediamento III l'1.5.2019, contemporaneamente all'AIS), per i rifugiati reinsediati non vengono più concesse risorse supplementari al di là del nuovo aumento generale della somma forfettaria per l'integrazione (pari a 18 000 franchi), il che, stando ad alcuni pareri espressi nei focus group, potrebbe avere ripercussioni soprattutto sul coaching²⁹. La SEM non fornisce nemmeno più istruzioni ai Cantoni in merito all'accoglienza

²⁹ Con l'Agenda Integrazione Svizzera, la somma forfettaria generale per l'integrazione è stata aumentata a 18 000 franchi per ogni rifugiato, vale a dire un importo più elevato rispetto alla somma forfettaria prevista per il programma reinsediamento II (17 000 franchi). L'affermazione che prestazioni supplementari come il coaching non possano più essere finanziate – nemmeno per gruppi specifici – è stata giustificata con il fatto che l'Agenda Integrazione Svizzera impone il rispetto di diverse nuove condizioni.

e all'accompagnamento dei rifugiati, per quanto un accompagnamento personalizzato sia previsto anche nel quadro dell'AIS (come gestione continua dei casi). Spetta ai Cantoni decidere se e come adottare ulteriori misure specifiche per i rifugiati reinsediati particolarmente vulnerabili. A prima vista appare sorprendente che, stando ad alcune dichiarazioni nei focus group, il finanziamento ulteriore del coaching o una gestione continua dei casi di intensità paragonabile non sia più possibile malgrado l'aumento della somma forfettaria per l'integrazione per tutti i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente.

Secondo la SEM e sulla base di alcuni riscontri nei focus group, a tale riguardo è già stato possibile individuare due diverse tendenze: nella Svizzera tedesca, gran parte dei Cantoni non manterrà programmi speciali per i rifugiati reinsediati, ma accompagnerà questi ultimi nel quadro dell'AIS, analogamente a tutti gli altri rifugiati o persone ammesse provvisoriamente. Come già ricordato in precedenza, ciò non significa per forza che i rifugiati reinsediati beneficino di un accompagnamento meno assiduo; nel migliore dei casi si potrebbe verificare un adeguamento generalizzato agli standard nell'ambito del reinsediamento. Al tempo stesso, alcuni esempi concreti in singoli Cantoni mostrano anche tendenze di segno opposto. Come per gli altri beneficiari dell'aiuto sociale, anche per i rifugiati reinsediati vulnerabili è il Comune di domicilio a essere competente per la loro integrazione. A dire degli interpellati, nei Comuni molto piccoli è il personale amministrativo a occuparsi dei beneficiari dell'aiuto sociale (e quindi ora anche dei rifugiati reinsediati), che in parte non dispone né delle qualifiche ed esperienze professionali, né delle competenze interculturali necessarie per rapportarsi con questa categoria di rifugiati. Secondo alcuni coach, i compiti che, fino al termine del programma reinsediamento II, rientravano nel loro ambito di competenza, in futuro verranno svolti in misura crescente da volontari a causa della scarsità delle risorse disponibili (si ripropone dunque la questione di capire le ragioni di questa presunta riduzione delle risorse, cfr. nota a piè di pagina 29). Per taluni partecipanti ai focus group, ciò non è nell'interesse né dei volontari, verosimilmente non in grado di assumersi i compiti in questione, né dei rifugiati, che, grazie all'accompagnamento dei coach, riescono ad ambientarsi più rapidamente in Svizzera. Alcuni coach deplorano che, proprio quando il coaching si era affermato come prassi vista con favore da (quasi) tutte le parti coinvolte, questo strumento venga ora di fatto in parte abrogato, e temono anche che le esperienze e le conoscenze specifiche accumulate finora nel quadro dei programmi di reinsediamento vadano perdute.

Nella Svizzera francese sembra invece che diversi Cantoni continueranno a seguire in maniera specifica i rifugiati reinsediati (coaching assiduo, personalizzato e proattivo). Questa tendenza è da considerarsi positiva in quanto sono stati tenuti in considerazione le molteplici valutazioni positive e i riscontri degli attori coinvolti.

6.3. Possibilità di ottimizzazione

In vista dell'articolazione dei futuri programmi di reinsediamento, nel sondaggio online è stato chiesto come sarebbe possibile ottimizzare la loro attuazione. Tra le 81 risposte fornite figurano numerose proposte, nessuna delle quali raccoglie un

consenso maggioritario. Ciò è forse dovuto al tipo di domanda (aperta) e alla diversità delle modalità di attuazione a livello cantonale.

- *Maggiori risorse [14 risposte su 81]*: secondo alcuni interpellati occorre mettere a disposizione maggiori risorse, soprattutto negli ambiti dell'accompagnamento, del coinvolgimento di volontari, della traduzione e dei corsi di lingua³⁰.
- *Migliore informazione preliminare [12]*: si auspica una migliore informazione dei rifugiati prima del loro arrivo in Svizzera, dato che spesso questi ultimi nutrono aspettative sbagliate circa la vita e le opportunità in Svizzera, il che può generare conflitti.
- *Integrazione professionale [10]*: alcuni partecipanti sollecitano un rafforzamento e un ampliamento delle misure di integrazione professionale.
- *Alloggio [8]*: per quanto riguarda l'alloggio, sono stati menzionati vari aspetti che occorre migliorare, tra cui la qualità e la grandezza degli appartamenti e l'aiuto nella ricerca di un'abitazione.
- *Far conoscere la cultura svizzera [7]*: occorre potenziare le misure per far conoscere la cultura svizzera. A tal fine vanno ad esempio promossi progetti per favorire il radicamento locale dei rifugiati e agevolare in questo modo la loro integrazione sociale.
- *Collaborazione interistituzionale [7]*: taluni auspicano un rafforzamento della collaborazione interistituzionale tra i diversi attori coinvolti per sostenere il processo di integrazione dei rifugiati.
- *Disponibilità a integrarsi [7]*: alcuni interpellati hanno avuto l'impressione che non tutti i rifugiati reinsediati fossero motivati a integrarsi, il che ha reso più difficile la collaborazione con loro. Pertanto chiedono di chiarire a fondo la disponibilità a integrarsi dei rifugiati che potrebbero essere accolti ancora prima della loro partenza verso la Svizzera. In maniera corrispondente, dopo il loro arrivo occorre rendere più vincolante l'obbligo di collaborare, all'occorrenza anche ricorrendo a sanzioni.
- *Estensione delle misure di integrazione specifiche [5]*: le misure di integrazione andrebbero estese anche agli altri rifugiati.
- *Misure specifiche rivolte alle donne [5]*: per promuovere l'integrazione delle donne, secondo alcuni occorrono offerte su misura destinate a queste ultime, come ad esempio corsi di lingua che includono servizi di custodia per i bambini.

³⁰ La SEM fa notare che diversi Cantoni hanno dichiarato di avere difficoltà a impiegare adeguatamente le risorse supplementari a breve termine. Le risorse finanziarie sarebbero quindi disponibili.

- *Accompagnamento più assiduo [5]*: si suggerisce di rafforzare l'accompagnamento individuale dei rifugiati per sostenere maggiormente il loro processo di integrazione.
- *Misure specifiche rivolte ai bambini [5]*: secondo alcuni occorre prestare maggiore attenzione a bambini e adolescenti e sviluppare apposite misure di promozione rivolte a loro.
- *Informazione preliminare dei Cantoni [5]*: in parte è stato criticato il modo con cui la Confederazione comunica le informazioni ai Cantoni. Prima dell'assegnazione dei rifugiati, i Cantoni e i rispettivi organi competenti dovrebbero essere ragguagliati meglio sulle loro condizioni di salute e su altri dettagli rilevanti, il che faciliterebbe l'adozione di misure appropriate.
- *Accompagnamento psicosociale [4]*: per poter rispondere meglio ai problemi psicologici dei rifugiati, sarebbe opportuno adottare misure di accompagnamento psicologico.
- *Corsi di lingua rivolti alla pratica [4]*: alcuni partecipanti al sondaggio suggeriscono di coniugare maggiormente i corsi di lingua con la pratica, ad esempio abbinando l'apprendimento linguistico allo svolgimento di un'attività.
- *Durata del programma [3]*: alcuni pochi interpellati hanno inoltre sollecitato un prolungamento della durata del programma di reinsediamento, in quanto due anni di norma non sarebbero sufficienti per portare a termine con successo il processo di integrazione.

7. Conclusioni

Gli obiettivi della valutazione del programma di integrazione reinsediamento II erano:

- vagliare gli effetti delle misure attuate sull'ulteriore evoluzione del processo di integrazione;
- individuare possibilità di ottimizzazione; e
- formulare raccomandazioni di ordine pratico.

Per rispondere agli interrogativi sollevati, si è in particolare tenuto conto del punto di vista delle persone competenti per la messa in atto del programma. Il quadro che emerge dal sondaggio online, dalle discussioni nei focus group e dall'analisi dei documenti offre diverse indicazioni ai fini dello sviluppo e dell'ottimizzazione della promozione dell'integrazione. Per la sua interpretazione, si raccomanda di tenere in considerazione anche altre informazioni disponibili, tra cui il punto di vista degli stessi rifugiati³¹.

Organizzazione

La struttura fortemente federalista dell'aiuto sociale comporta notevoli differenze nell'accoglienza e nell'assistenza dei rifugiati reinsediati – ma anche delle altre categorie di rifugiati – a seconda dei Cantoni, il che si riflette a sua volta nell'inquadramento istituzionale del programma, malgrado quest'ultimo sia finanziato in larga misura dalla Confederazione (cfr. Probst et al. 2019, pagg. 99 segg.). Anche se il programma reinsediamento II in molti casi è di competenza cantonale, la forte autonomia comunale in alcuni Cantoni accentua ulteriormente il fenomeno.

È ad esempio possibile distinguere tre modelli di accompagnamento dei rifugiati; i primi due sono quelli più diffusi:

- Gestione integrata dei casi: i coach sono operatori sociali che, in tale veste, si occupano anche dell'aiuto sociale finanziario oltre che del coaching e che, in parte, seguono anche altre persone;
- Modello «satellite»: i coach vantano esperienze professionali eterogenee e si occupano esclusivamente di persone nel quadro del reinsediamento. Inoltre operano principalmente in maniera proattiva e perlopiù non sono competenti per l'aiuto sociale finanziario;

³¹ A tale proposito vanno ad esempio menzionate le due valutazioni del programma pilota, che includono informazioni supplementari ricavate dalle interviste ai rifugiati, i profili di singole biografie di migranti e analisi basate su dati di monitoraggio e gruppi di controllo. Cfr. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/resettlement/programme.html>.

- Modello team: i coach dispongono di un profilo simile al modello «satellite», ma sussiste una collaborazione più stretta con gli operatori dei servizi sociali competenti (p. es. per quanto concerne l'elaborazione del PII).

Categorie simili potrebbero essere definite anche per gli altri strumenti. Non emerge tuttavia una tipologia trasversale per tutti gli strumenti, perlomeno non una che si concentri su pochi tipi e possa fornire un valore aggiunto per ulteriori riflessioni in materia.

L'organizzazione e l'attuazione degli strumenti sono fortemente influenzate dai rispettivi contesti cantonali. Il contesto, l'organizzazione e l'attuazione dei quattro strumenti, la loro interazione reciproca e quella con altre offerte (p. es. corsi di lingua) sono tutti fattori che influenzano il processo di integrazione. Per via di questo intreccio di rapporti causali, è difficile riconoscere quali siano le forme più efficaci e applicabili anche in altri Cantoni in cui il contesto è diverso. Occorre pertanto controllare caso per caso per ogni Cantone se le informazioni e valutazioni sono valide per il Cantone in questione.

Raggiungimento degli obiettivi

Per il programma di integrazione sono stati formulati obiettivi strategici e istruzioni che concretizzano maggiormente gli obiettivi (cfr. cap. 3). Nella tabella seguente abbiamo riassunto le nostre considerazioni in merito al loro raggiungimento. Va tenuto conto del fatto che le istruzioni operative (ad esempio riguardanti il numero o il momento) sono state esaminate in maniera solo molto sommaria e non nel caso singolo. Occorre inoltre rimarcare che gli ultimi rifugiati sono giunti appena sei mesi fa in Svizzera e quindi hanno davanti ancora gran parte del programma di integrazione. Le valutazioni circa il raggiungimento degli obiettivi non sono quindi da intendersi come definitive.

Obiettivi strategici / istruzioni	Raggiungimento dell'obiettivo	Commento
<i>Promuovere ed esigere</i>		
Obiettivo 1: le autorità e gli attori promuovono l'integrazione dei rifugiati reinsediati.	Raggiunto	Sono stati promossi sforzi in tal senso in tutti i Cantoni.
Obiettivo 2: i rifugiati reinsediati II partecipano in modo attivo e autonomo alla loro integrazione.	Raggiunto	Nella grande maggioranza dei casi si riscontra la volontà di integrarsi.
Istruzione A: entro un periodo da tre a sei mesi dal loro arrivo in Svizzera, per tutti i rifugiati reinsediati II che hanno compiuto il quindicesimo anno d'età	Parzialmente raggiunto	Il termine è stato prevalentemente rispettato, ma in alcuni Cantoni il coinvolgimento dei rifugiati

viene elaborato e concordato con un coach un piano individuale d'integrazione.		sembra essere solo marginale.
Istruzione B: il piano è verificato, e se del caso adeguato, almeno due volte all'anno. Il monitoraggio da parte dei coach dura due anni.	Raggiunto	Questo aspetto è stato esaminato solo in maniera sommaria nel quadro della valutazione.
<i>Convivenza</i>		
Obiettivo 1: i rifugiati reinsediati II sono al corrente della vita nel Comune e delle relative regole (nel Cantone, in Svizzera).	Parzialmente raggiunto	Stima sondaggio online: il 65 % dei rifugiati raggiunge l'obiettivo.
Obiettivo 2: i rifugiati reinsediati II hanno una buona rete di contatti con la popolazione locale.	Non (ancora) raggiunto	Stima sondaggio online: meno della metà (40 %) dei rifugiati raggiunge l'obiettivo.
Istruzione A: i rifugiati reinsediati II sono informati sulle condizioni di vita nel Cantone di ammissione...	Parzialmente raggiunto	Due terzi dei Cantoni per cui sono disponibili informazioni hanno raggiunto l'obiettivo.
Istruzione B: ... e attivamente messi in contatto con organizzazioni della società civile, programmi di mentoring e volontari.	Parzialmente raggiunto	Molti progetti sono stati avviati, ma rimane il dubbio se in tutti i Cantoni il coinvolgimento di volontari sia stato promosso a sufficienza. Ad ogni modo esso non costituisce una priorità in tutti i Cantoni.

A nostro parere sarebbe stato opportuno precisare ulteriormente questi obiettivi. L'obiettivo «le autorità e gli attori promuovono l'integrazione dei rifugiati reinsediati» non costituisce ad esempio un obiettivo di efficacia (accento posto sull'output anziché sull'outcome) e appare poco ambizioso in quanto è già stabilito per legge³². L'obiettivo «i rifugiati reinsediati II partecipano in modo attivo e autonomo alla loro integrazione» è più ambizioso, ma non è chiaro come questo obiettivo vada inteso e monitorato sul piano concreto. Anche i due obiettivi dell'ambito tematico «Convivenza» non risultano ulteriormente concretizzati. A causa dell'ampio margine di interpretazione lasciato dalle formulazioni, i partner di progetti hanno probabilmente avuto maggiori difficoltà a sviluppare un lessico comune e a valutare quanto è stato

³² Cfr. art. 53 segg. della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI). Una formulazione simile, riferita però in generale a tutta la popolazione straniera, si trova anche in versioni precedenti della LStrI (tra l'altro in quella del 2017).

raggiunto finora. Gli obiettivi poco concreti e le istruzioni operative al contrario molto concrete inoltre inducono inoltre a focalizzare l'attenzione su queste ultime e non sull'effetto del programma.

Nel complesso, il programma reinsediamento II è nettamente meno ambizioso rispetto al precedente progetto pilota e alla successiva AIS, i quali, oltre all'integrazione sociale, comprendono anche obiettivi professionali e nell'ambito dell'apprendimento linguistico e della formazione. Ciò potrebbe essere una conseguenza dei riscontri provenienti dai Cantoni pilota di allora (cfr. excursus). È interessante notare che i valori-obiettivo per il progetto pilota concordati tra la Confederazione e i Cantoni spesso non sono stati raggiunti, ma solo per poco; probabilmente sarebbe stato sufficiente ridurre il numero di indicatori e adeguare i valori-obiettivo per tenere maggiormente conto della vulnerabilità dei rifugiati reinsediati. Infine si pone la domanda se una discrepanza non derivi anche dal fatto che i PII spesso includono obiettivi in materia di professione, lingua e formazione, mentre il programma non prevede finalità corrispondenti.

Efficacia del programma di integrazione

Indipendentemente dal modello, sia dal sondaggio online che dai focus group è emerso chiaramente che il *coaching* è considerato uno strumento importante ed efficace ai fini di un'integrazione di successo. Particolarmente apprezzato è stato il fatto che il coaching consente un accompagnamento personalizzato e che i coach fungono da tramite tra i rifugiati da un lato e la società di accoglienza e le autorità dall'altro. Nel contempo, diversi specialisti hanno richiamato l'attenzione sull'importanza che il coaching non pregiudichi lo sviluppo dell'autonomia dei rifugiati e che vi sia una chiara ripartizione dei ruoli. Tra i quattro strumenti principali del programma reinsediamento II, il coaching ha riscosso i pareri più positivi.

L'*utilizzo del PII* in linea di principio è reputato utile ed efficace, perlomeno quando va di pari passo con un esame approfondito delle potenzialità e costituisce una base trasparente e vincolante per il rapporto di fiducia tra il coach e il rifugiato. Secondo alcuni il PII consente di monitorare i progressi, offrire prospettive e sostenere in modo mirato i rifugiati. Altri invece ritengono che il valore aggiunto offerto dal PII sia ridotto, tra l'altro perché costringe a fissare troppo precocemente degli obiettivi professionali (a causa di disposizioni cantonali). Il PII tra i quattro strumenti principali è quello che ha raccolto i giudizi meno lusinghieri.

Pure gli *incontri informativi* sono stati prevalentemente giudicati in maniera positiva e reputati importanti, anche non hanno (ancora) permesso di evitare tutti i malintesi e tutte le informazioni errate. Secondo gli interpellati, il programma produce il suo

massimo effetto proprio per quanto riguarda la dimestichezza con le condizioni di vita in Svizzera. Viene inoltre valutato positivamente il fatto che le manifestazioni informative agevolano l'ambientamento e il confronto con la vita in Svizzera. Anche in questo caso, le critiche hanno riguardato soprattutto il momento scelto per lo svolgimento degli incontri, ritenuto prematuro da alcuni.

Il *coinvolgimento di volontari* è stato giudicato in maniera simile agli incontri informativi: per la grande maggioranza degli interpellati, esso è positivo o piuttosto positivo, mentre sono pochi coloro che ritengono che il suo effetto sia nullo o addirittura negativo. Gli specialisti sono in larga misura concordi nel ritenere che l'impegno della società civile rappresenti un prezioso valore aggiunto nella promozione dell'integrazione, purché vengano adottate misure appropriate per il coordinamento e l'affiancamento dei volontari. In diversi Cantoni, il programma reinsediamento II ha fornito importanti impulsi in tal senso. In parte è stata tuttavia anche segnalata una carenza di persone disposte a impegnarsi volontariamente in quest'ambito.

Nel complesso, quasi tutti i partecipanti al sondaggio online ritengono che il programma d'integrazione speciale per i rifugiati reinsediati II abbia avuto ripercussioni positive o perlomeno piuttosto positive sulla dimestichezza con le condizioni di vita locali e, in misura minore, sui contatti con la popolazione. Un effetto (positivo) di proporzioni paragonabili è stato riscontrato anche in relazione all'integrazione linguistica e professionale.

Uno sguardo a ritroso

Il programma reinsediamento II si distingue dal programma pilota che l'ha preceduto per la sua portata (25 anziché 8 Cantoni) e i suoi obiettivi. Esistono però anche diversi punti in comune, tra cui il gruppo target e il ricorso ai coaching e ai PII. Si impongono dunque le seguenti domande: le esperienze accumulate si assomigliano? Si è tenuto conto degli insegnamenti tratti dal programma pilota?

Degno di nota è innanzitutto che un'ampia maggioranza degli specialisti interpellati abbia espresso il giudizio più favorevole possibile («positivo») circa l'utilità del coaching nel quadro sia del programma reinsediamento II (66 %), sia del progetto pilota (59 %). Le opinioni continuano invece a divergere in merito all'inquadramento amministrativo dei coach e all'utilità o meno di impiegare coach che padroneggiano l'arabo. Di conseguenza, non si sono ancora affermate buone pratiche in materia chiare non legate ai singoli contesti cantonali.

Anche i PII continuano a essere reputati utili dagli specialisti, anche se la tendenza è decrescente (giudizio più favorevole, ossia «positivo», nel 32 % dei casi, contro il 56 % del programma pilota). Le cause per questo calo possono essere molteplici, tra cui anche un

cambiamento delle aspettative. Salta però all'occhio che l'applicazione dei PII è stata nettamente più eterogenea che nel programma pilota. Infine va sottolineato che, nella valutazione del programma pilota, i PII sono stati giudicati più utili dagli specialisti che dai rifugiati, molti dei quali non si ricordavano (più) dell'elaborazione di un piano. L'applicazione pratica continua apparentemente a rappresentare una sfida.

Nell'ambito del programma pilota è stato ripetutamente criticato il carattere troppo ambizioso degli obiettivi considerata la vulnerabilità dei rifugiati reinsediati; inoltre è stata auspicata una diminuzione delle incombenze legate al reporting. La valutazione raccomandava da un lato di elaborare in maniera condivisa, valutare criticamente e comunicare regolarmente gli obiettivi e, dall'altro, di ridurre il monitoraggio a pochi indicatori. Dal punto di vista del gruppo di valutazione, il programma di reinsediamento II è risultato forse troppo articolato: gli obiettivi avrebbero potuto essere più ambiziosi (si veda quanto detto in precedenza al riguardo); inoltre l'efficienza e, più in generale, l'ottimizzazione del programma sicuramente avrebbero tratto giovamento da una definizione e osservazione di alcuni indicatori selezionati.

Gli obiettivi AIS e il relativo monitoraggio in fase di sviluppo costituiscono una cornice adeguata per analizzare in avvenire l'integrazione dei rifugiati, anche di quelli reinsediati. Qualora in futuro venissero sviluppati programmi che necessitano di ulteriori obiettivi e indicatori, riteniamo che sarebbe opportuno prevedere sufficiente tempo e risorse per la loro definizione e comunicazione.

Raccomandazioni

Il Consiglio federale ha deciso di accogliere regolarmente rifugiati reinsediati. In futuro, il loro accompagnamento si svolgerà e sarà finanziato nel quadro dell'Agenda Integrazione Svizzera, lanciata il 1° maggio 2019. La Confederazione non prevede più finanziamenti distinti o istruzioni specifiche per i rifugiati reinsediati, ma è ipotizzabile che singoli Cantoni continuino a proporre apposite misure per questa categoria e per i rifugiati vulnerabili in generale.

Alla luce di questa nuova situazione di partenza e del fatto che il programma reinsediamento II è già in fase avanzata³³, di seguito ci concentreremo sulla formulazione di raccomandazioni sulla promozione dell'integrazione in generale e su quella dei gruppi vulnerabili in particolare. Le raccomandazioni si rivolgono sia alla Confederazione, sia ai Cantoni e alle organizzazioni coinvolte.

³³ Il programma terminerà due anni dopo l'arrivo della ultima coorte in Svizzera, ossia nella primavera del 2021. Al momento della finalizzazione della valutazione, la pianificazione del programma è stata portata a termine in tutti i Cantoni e, in alcuni di essi, il periodo di due anni è terminato o è prossimo alla conclusione. Modifiche sostanziali non sono più possibili né opportune.

1. *Monitoraggio del reinsediamento*: considerata la particolare vulnerabilità dei rifugiati che beneficiano del programma di reinsediamento, appare importante monitorare anche nei prossimi anni l'evoluzione del loro processo di integrazione, soprattutto per le coorti giunte in Svizzera di recente (l'ideale sarebbe osservare l'andamento a lungo termine di questo processo sia per i rifugiati del progetto pilota che per i rifugiati reinsediati II). Nel quadro dell'AIS si prevede di fornire dati aggregati senza indicazioni specifiche sui rifugiati reinsediati. Per la valutazione degli obiettivi 3 e 4 dell'AIS (formazione e lavoro), fondata sui dati dei registri, un'analisi specifica per i rifugiati reinsediati, realizzabile senza grossi sforzi, è possibile e auspicabile. Oltre a questa valutazione, sarebbe anche utile monitorare gli altri obiettivi dell'AIS (apprendimento della lingua, integrazione sociale), ad esempio nel quadro di uno studio, di un sondaggio breve o anche solo di uno scambio di esperienze.
2. *Valorizzare le esperienze*: le esperienze maturate nel quadro del reinsediamento dovrebbero essere sfruttate per l'AIS e, in generale, per ottimizzare la promozione dell'integrazione. Il presente rapporto di valutazione può essere utilizzato per stimolare un dialogo in tal senso. Questo processo di valorizzazione dovrebbe continuare ed essere istituzionalizzato a livello sia federale che cantonale. Ciò è particolarmente importante nel caso di un avvicendamento tra gli specialisti competenti, come è già successo in parte con i coach. A tale proposito va anche tenuto conto del parere dei coach, ossia che il programma non ha dato abbastanza spazio allo scambio di esperienze (intercantionale).
3. *Promuovere ed esigere*: è importante che le misure che promuovono ed esigono l'integrazione, comunque le si valuti, siano adeguate ai bisogni e ai casi specifici e non tengano solo conto di direttive e condizioni di ordine generale. La comunicazione con i rifugiati appare come un aspetto centrale per assicurarne e dare una maggiore forza vincolante alle misure. Il PII (cfr. più avanti) costituisce uno strumento in tal senso. Nella promozione dell'integrazione occorre talvolta individuare gli ostacoli strutturali specifici e garantire ai rifugiati pari opportunità di accesso a tutti gli ambiti di vita. In parte i coach hanno favorito i contatti con proprietari di alloggi e datori, ma le esperienze accumulate al riguardo sono contrastanti. Con iniziative di questo tipo, i coach possono fornire impulsi interessanti, ma occorrerebbe

una maggiore unità d'intenti per promuovere ad esempio più efficacemente l'accesso all'alloggio e al mercato del lavoro³⁴.

4. *Coaching*: il coaching è visto con favore da tutti gli attori coinvolti nel programma di reinsediamento. In vista della prosecuzione del coaching, vanno tenute in considerazione le seguenti caratteristiche distintive rispetto ad altre forme di accompagnamento: il ricorso precoce (subito dopo l'arrivo in Svizzera), l'assiduità, la flessibilità, il carattere proattivo di un accompagnamento personalizzato, ad esempio nel senso di un *life skill coaching*, rafforzano il coaching. Il rapporto di fiducia personale che si può instaurare su questa base è considerato un presupposto importante affinché la prima fase della permanenza in Svizzera e, si spera, il successivo processo di integrazione possano avere successo. Un accompagnamento assiduo dei rifugiati reinsediati appare pertanto auspicabile. Se un'assistenza a lungo termine in questo contesto non è possibile, si raccomanda di valutare la fattibilità di un coaching perlomeno nei primi sei mesi di permanenza in Svizzera dei rifugiati. In fase di attuazione, occorre provvedere affinché i ruoli di tutti gli attori coinvolti siano definiti in maniera chiara. Inoltre i coach devono sempre badare a incoraggiare l'autonomia dei rifugiati ed evitare che si crei un rapporto di dipendenza.
5. *PII*: il PII può avere ripercussioni positive sul processo di integrazione dei rifugiati se non si limita a essere uno strumento meramente amministrativo ma comprende un accertamento ad ampio spettro delle potenzialità e tiene conto anche delle risorse individuali e del punto di vista dei rifugiati. Pure in quest'ambito si dimostra particolarmente efficace un approccio adeguato ai bisogni e ai casi specifici tarato sulle possibilità e sulle competenze dei rifugiati. Idealmente il PII andrebbe approntato solo dopo un paio di mesi (dopo un periodo di ambientamento dei rifugiati alla nuova realtà) e monitorato anche oltre il termine di due anni finora previsto. Diversi rapporti di

³⁴ Ciò è stato ripetutamente sottolineato nel sondaggio e nei focus group. Una parte degli interpellati sottolinea quanto sia cruciale ricorrere a misure specifiche di integrazione professionale adeguate alle esigenze e al profilo dei rifugiati (p. es. impieghi sovvenzionati o a bassa soglia) o informare meglio i datori di lavoro sulla situazione dei rifugiati. Occorrono misure anche per i rifugiati disabili che non trovano spazio nel mercato del lavoro primario, il che presuppone il superamento di ostacoli quali i termini di attesa pluriennali per poter beneficiare di prestazioni dell'AI. Spesso si rende necessario un supporto mirato per quanto riguarda la ricerca di un alloggio (cfr. p. es. garanzie fornite da *domicilwohnen.ch*). Pure il sostegno per garantire un accesso effettivo alle opportunità di formazione (assunzione di costi di trasporto, riconoscimento di diplomi ecc.) costituisce un aspetto importante. Sovente però le iniziative di questo tipo sono respinte adducendo la mancanza di risorse o un presunto trattamento privilegiato dei rifugiati, vale a dire la necessità di garantire l'equità di trattamento rispetto ad altre categorie di bisognosi.

specialisti concordano nel ritenere che due anni nella maggior parte dei casi siano insufficienti per ottenere i primi successi nell'ambito dell'integrazione professionale, per cui sarebbe opportuno un orizzonte temporale più ampio. Sul piano dell'attuazione è importante coinvolgere attivamente i rifugiati nell'elaborazione e nell'ulteriore sviluppo dei PII. Una certa uniformazione sotto forma di direttive e documenti di base utilizzabili in maniera flessibile è auspicata da diversi Cantoni.

6. *Volontari*: i volontari sono in grado di offrire importanti prestazioni complementari al coaching e al lavoro sociale. Essi possono ad esempio aiutare a fare pratica di conversazione, aiutare i bambini a fare compiti e assistere i rifugiati nelle incombenze quotidiane. Ne nascono anche rapporti personali in cui emergono sfumature socioculturali che difficilmente possono essere affrontate nei setting professionali. L'impiego di volontari è efficace se è coordinato (definizione chiara dei ruoli e delle attività), il che richiede risorse. Senza un coordinamento e un affiancamento sufficiente dei volontari, il loro operato può anche risultare controproducente. Ricorrere ai volontari per ragioni di risparmio risulta quindi poco utile. Inoltre è estremamente importante riconoscere il lavoro dei volontari e assecondarlo in maniera tale che questi ultimi non siano sottoposti a un carico eccessivo e rinuncino al loro impegno (p. es. mediante corsi di formazione, occasioni di scambio, rimborsi spese ecc.).
7. *Incontri informativi*: se il numero di rifugiati lo consente, è più proficuo trasmettere le informazioni in gruppi più piccoli o suddivisi per età, sesso ecc. (a seconda del tema affrontato); in questo modo le informazioni vengono assimilate meglio che in gruppi più numerosi o misti. Prima degli incontri informativi, appare altresì utile discutere con i rifugiati i temi da affrontare (in questo modo si può evitare di trasmettere informazioni lontane dalla loro realtà troppo complesse o troppo banali). Negli incontri con molti partecipanti si raccomanda di ricorrere a relatori specializzati nei diversi settori (sanità, assicurazioni sociali ecc.), dato che questi ultimi godono di una credibilità maggiore agli occhi dei rifugiati rispetto ai coach o agli operatori sociali (del resto anche una persona del posto si fiderebbe maggiormente di uno specialista)³⁵.

³⁵ Per quanto riguarda la PDO (informazioni prima della partenza in Svizzera), si raccomanda di fornire ai rifugiati indicazioni concrete sul loro futuro Cantone di residenza e di illustrare le condizioni (promuovere ed esigere) legate al reinsediamento, in modo da fugare eventuali malintesi. Al tempo

Bibliografia

Auer et al, *Discriminazioni a carattere etnico sul mercato svizzero degli alloggi*, Ufficio federale delle abitazioni, Grenchen, 2019.

Foroutan et al., *Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden*, Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin, 2017.

R. Gurny, U. Tecklenburg, *Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten*, Denknetz, Zurigo, 2016 (denknetz.ch/soziale-sicherheit-und-grundeinkommen/)

Morlok et al., *Evaluation Pilotprojekt Resettlement. Spezielles Integrationsprogramm*, Segreteria di Stato della migrazione, Wabern, 2018

Probst et al. (2019). *Kantonale Spielräume im Wandel Migrationspolitik in der Schweiz*, Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione, Università di Neuchâtel, Neuchâtel, 2019

stesso, gli specialisti nei Cantoni devono essere informati sui criteri di selezione e le procedure di attribuzione dei rifugiati (trasparenza).

Allegato

Griglia analitica per l'analisi dei documenti

Domande della griglia

1. Quale servizio cantonale è responsabile per la direzione del progetto?
2. Chi è l'interlocutore di riferimento?
3. Qual è l'istanza competente per il reinsediamento a livello operativo?
4. Quali sono i compiti del centro di coordinamento in materia d'asilo o di rifugiati?
5. Quali sono i compiti del delegato all'integrazione?
6. Quali altri servizi od organizzazioni sono coinvolti?
7. Com'è organizzata la collaborazione?
8. Ulteriori osservazioni del Cantone in merito all'organizzazione (facoltativo)
9. Osservazioni della SEM in merito all'organizzazione (facoltativo)
10. Quanti coach risultano assunti al 31.12.2017?
11. Qual è la percentuale di impiego complessivamente a disposizione dei coach?
12. Quali compiti comporta la funzione di coach?
13. Qual è il valore aggiunto o quali sono le prestazioni supplementari offerte dal coach ai rifugiati reinsediati II rispetto al lavoro svolto dagli operatori sociali con tutti gli altri rifugiati?
14. In media, con quale frequenza il coach incontra le persone assistite?
15. A quale servizio fa capo il coach?
16. Con quali servizi/partner è in contatto il coach?
17. In che modo vengono allacciati questi contatti?
18. Ulteriori osservazioni del Cantone in merito ai coach (facoltativo)
19. Osservazioni della SEM in merito ai coach (facoltativo)
20. Quali persone non sono interessate dal PII?
21. Chi è responsabile per l'elaborazione del PII?
22. Quali temi o ambiti rientrano nel PII?
23. Ulteriori osservazioni del Cantone in merito PII (facoltativo)
24. Osservazioni della SEM in merito al PII (facoltativo)
25. Chi organizza gli incontri informativi?
26. Quanto sono durati in totale gli incontri informativi?
27. Come è stata garantita la traduzione/comunicazione?
28. Sono state fornite informazioni sui seguenti temi (informazioni sulle condizioni di vita e sulla situazione locale nel Cantone di accoglienza, informazioni sul sistema di formazione, sul sistema sanitario, sulle istituzioni preposte all'integrazione professionale, sul mercato dell'alloggio)?
29. Sono state fornite informazioni su ulteriori temi?
30. Quali temi aggiuntivi si prevede di affrontare?
31. È stato possibile svolgere un incontro informativo di due giorni entro il primo trimestre dall'arrivo in Svizzera?
32. Ulteriori osservazioni del Cantone in merito agli incontri informativi (facoltativo)

33. Osservazioni della SEM in merito agli incontri informativi (facoltativo)
34. Sono state adottate le seguenti misure (promozione dei contatti con organizzazioni della società civile [associazioni, ONG], con programmi di mentoring e con i volontari [contatti diretti con attività o interventi informali dei volontari])?
35. Quali ulteriori misure sono previste?
36. Ulteriori osservazioni dei Cantoni in merito alla convivenza (facoltativo)
37. Osservazioni della SEM in merito alla convivenza (facoltativo)
38. I rifugiati vivono in un alloggio collettivo cantonale durante la prima fase?
39. Se sì: quanto dura il soggiorno in un alloggio collettivo?
40. Quando sono giunti i primi rifugiati (nei CRP)?
41. Quanto persone sono state accolte nel quadro della «Misura umanitaria urgente Libia»?