

Integrazione e lavoro



Campi d'azione, attori e settori da sviluppare
per migliorare la situazione degli stranieri sul
mercato del lavoro

Documentazione sulla
politica d'integrazione



2003 pubblicato
dalla Commissione
federale degli stranieri CFS

**Autrice**

Theres Egger,
Ufficio di studi della
politica del lavoro
e della politica sociale
BASS, Berna

Traduzione:

Interserv AG, Zürich
Rapporto integrale:
in tedesco e in francese

Editrice

Commissione federale
degli stranieri CFS
Quellenweg 9
3003 Berna-Wabern
031 325 91 16
eka-cfe@imes.admin.ch
www.eka-cfe.ch

Novembre 2003

Riassunto

Il mandato

La Commissione federale degli stranieri (CFS) ha scelto «Integrazione nel mondo del lavoro» come tema dell'anno per il 2003. Nella seduta plenaria della CFS del 14 e 15 maggio 2003, il tema è stato trattato in modo approfondito. In questo contesto, la facilitazione dell'accesso al mercato del lavoro e la questione della mobilità professionale sono state messe in primo piano. I risultati della discussione saranno presentati ad un più vasto pubblico, in occasione della sessione annuale della CFS in autunno del 2003. Nell'ottica del tema annuale e della seduta plenaria, la CFS ha commissionato uno studio che dovrebbe dare una visione generale sulla ricerca e sulla letteratura in Svizzera, inerente alla problematica e alle possibilità d'azione. Inoltre, dovranno essere evidenziati sistematicamente i settori d'attività e le possibilità d'azione, nonché l'ulteriore bisogno di ricerca. Nella seduta plenaria, lo studio ha costituito il punto di partenza del dibattito sul tema dell'anno. Con il rapporto, realizzato in versione tedesca e francese, esso si presenta ora in forma leggermente più elaborata e ampliata.

L'obiettivo

Il rapporto ha lo scopo di creare una base per un ulteriore dibattito sulla tematica complessiva «Integrazione e lavoro». Per evidenziare le strade che conducono all'integrazione è necessario, innanzi tutto, descrivere, in modo sistematico, i fattori che complicano l'accesso al mercato del lavoro e la mobilità professionale. È sensato documentare, inizialmente, la posizione degli stranieri nel mondo del lavoro, con l'aiuto di alcuni dati statistici di riferimento (capitolo 2). Da una prospettiva orientata ai problemi, vengono descritti quali svantaggi sussistono nei diversi gruppi di problemi e quali ostacoli devono essere superati riguardo all'integrazione (capitolo 3). In una prospettiva orientata all'azione, vengono messi in evidenza i settori d'intervento e, nel quadro di questi ultimi, con un ordine di esposizione, le possibilità concrete d'azione e i provvedimenti (capitolo 4). Come base di un ulteriore dibattito, vengono presentate in sommario, infine, dei settori d'intervento, attori e punti di partenza per il miglioramento della situazione degli stranieri sul mercato del lavoro (capitolo 5).

Impiego e integrazione

L'accesso all'impiego e la mobilità professionale sono degli indicatori importanti dell'integrazione strutturale degli stranieri in Svizzera. Da una parte, la loro integrazione nel mercato del lavoro dipende da fattori inerenti all'integrazione giuridica (più precisamente, allo stato di soggiorno) e all'integrazione culturale (la lingua, in particolare). Inversamente, l'integrazione nel mercato del lavoro si ripercuote invece positivamente su tali fattori, per esempio per la possibilità di poter migliorare le competenze linguistiche sul posto di lavoro.

Ineguaglianze nel mondo del lavoro

Nell'impiego e nella mobilità professionale sono documentate numerose ineguaglianze tra stranieri e svizzeri. L'ineguaglianza delle chance nel mercato del lavoro può fondarsi sulle qualifiche differenti, ma anche su pregiudizi e sulla discriminazione. Bisogna differenziare tre diversi gruppi di problemi:

- Le ineguaglianze e discriminazioni «**A MONTE DEL MERCATO DEL LAVORO**» hanno, come conseguenza, che gli stranieri arrivino sul mercato del lavoro con premesse differenti e sfavorevoli. Ciò può essere determinato dalla lingua, dalla formazione scolastica e dallo stato di soggiorno, ecc.
- Le ineguaglianze e discriminazioni «**ALLA PERIFERIA DEL MERCATO DEL LAVORO**» si manifestano, da una parte, nella transizione tra la formazione iniziale e l'attività professionale: al momento della scelta della professione, dell'orientamento professionale, della formazione professionale, nell'ambito di soluzioni transitorie e nei posti di tirocinio. Esse sussistono, dall'altra parte, al momento del passaggio dalla disoccupazione all'impiego e riguardano il collocamento o l'accesso ai programmi di formazione e d'impiego.
- Infine, sussistono delle ineguaglianze e discriminazioni «**NEL MERCATO DEL LAVORO**». Con ciò si fa riferimento all'ineguaglianza di trattamento fondata o discriminatoria di cui sono vittime i lavoratori stranieri e quelli indigeni, in tutti i campi dell'impiego. Essa concerne l'assunzione, la promozione, la retribuzione e sussiste riguardo alla tutela del lavoro, all'impiego e al licenziamento. Anche la molestia razzista o il mobbing devono essere pre-

si seriamente in considerazione come forme di discriminazione nel mercato del lavoro.

Nei tre gruppi di problemi, devono essere esaminati a fondo i fattori che giocano un ruolo centrale per l'accesso all'impiego e alla mobilità professionale. Le condizioni quadro vigenti in ambito legale, più precisamente la legislazione inerente agli stranieri, alla formazione professionale e all'assicurazione contro la disoccupazione, non sono oggetto di un'analisi approfondita in questo rapporto.

Gruppi di problemi

«a monte del mercato del lavoro»

- **LINGUA:** la lingua riveste un ruolo importante al momento della decisione dell'assunzione o della promozione. Una grande importanza viene attribuita, prima di tutto, alle conoscenze (orali e scritte) della lingua del luogo. Altri aspetti della competenza linguistica, quali la lingua d'origine o la padronanza di altre lingue straniere, vengono spesso trascurati in questo contesto. La mancanza di conoscenze linguistiche rappresenta un grosso handicap, non solo al momento dell'assunzione e della promozione, ma anche in tutti i settori del mondo del lavoro.
- **FORMAZIONE SCOLASTICA:** i bambini d'origine straniera sono sovrarappresentati nelle scuole con esigenze di base (scuola media formativa) e vengono sempre più spesso assistiti in modo speciale, a livello pedagogico, come lo mostra lo sviluppo dal 1980. Già nella scuola obbligatoria viene preparato il terreno che sarà decisivo per l'ulteriore avanzamento professionale.

Gruppi di problemi

«alla periferia del mercato del lavoro»

- **SCelta DELLA PROFESSIONE E ORIENTAMENTO PROFESSIONALE:** il processo di scelta della professione costituisce per tutti gli adolescenti, indipendentemente dalla loro nazionalità, una fase decisiva sul cammino verso la vita professionale. I genitori hanno un ruolo importante, in questo contesto. Spesso, i genitori d'origine straniera non sono in grado, però, di sostenere adeguatamente i loro figli, poiché essi conoscono troppo poco il sistema svizzero di formazione professionale e il mercato del lavoro o non sono coscienti dell'importanza che riveste la formazione postobbligatoria in Svizzera. Anche le istituzioni d'orientamento professionale, però, non sono spesso in grado di andare incontro, in modo adeguato, ai bisogni degli ado-

lescenti d'origine straniera e ai loro genitori. Ciò, perché, per esempio, le informazioni sono disponibili solo nella lingua del luogo o i consulenti non hanno familiarità con i problemi specifici di giovani giunti da poco.

- **SOLUZIONI TEMPORANEE E OFFERTE TRANSITORIE:** sono proprio gli adolescenti d'origine straniera a scegliere, spesso sopra la media, una soluzione temporanea e a non intraprendere una formazione nell'insegnamento secondario di 2° grado, dopo la scuola obbligatoria. La pressione demografica crescente e la scarsità di posti di tirocinio, come pure la necessità di colmare lacune scolastiche e linguistiche sono, tra l'altro, i motivi.
- **FORMAZIONE PROFESSIONALE E POSTI DI TIROCINIO:** gli adolescenti d'origine straniera hanno maggiori difficoltà a trovare un posto di tirocinio, s'impegnano spesso sopra la media nella formazione elementare e sviluppano dei modelli specifici riguardo ai campi professionali scelti. Ciò non risiede soltanto nelle loro premesse più sfavorevoli, considerate in modo complessivo, ma anche nella procedura di reclutamento indirettamente discriminatoria e in test attitudinali che sfavoriscono, in modo particolare, gli adolescenti arrivati da poco. Anche i pregiudizi da parte delle imprese di formazione hanno come conseguenza che gli adolescenti di origine straniera non si vedano attribuire il posto di tirocinio desiderato, nonostante la qualifica richiesta. Il comportamento auto-limitatore degli adolescenti costituisce un ulteriore ostacolo.
- **COLLOCAMENTO:** quando gli uffici di collocamento statali o privati registrano le caratteristiche di coloro che cercano un posto di lavoro, che non sono importanti per il posto, o sono disposti ad attribuire dei posti che sono legati a restrizioni discriminatorie, contravvengono al principio di non discriminazione e precludono l'accesso al mercato del lavoro delle persone implicate.

Gruppi di problemi «nel mercato del lavoro»

- **ASSUNZIONE:** la discriminazione, al momento dell'assunzione, è grave poiché preclude l'accesso all'impiego. Al momento dell'assunzione, ci si può trovare di fronte a discriminazioni indirette, delle quali spesso non si è per nulla coscienti. Se, per esempio, un'impresa non mette a concorso i posti di lavoro, ma li attribuisce a membri della famiglia o conoscenti di collaboratori, questa procedura può rendere più difficile l'accesso a questa impresa agli appartenenti a nazionalità che non sono rappre-

sentati nell'impresa. La discriminazione si può documentare anche a diversi livelli della procedura di candidatura. Spesso, la discriminazione appare già al primo contatto quando, per esempio, si comunica ai richiedenti dell'impiego che il posto è già stato attribuito, solo per il motivo che il nome dà l'impressione di essere di provenienza straniera. Nel colloquio di candidatura, dei pregiudizi possono comportare l'esclusione di persone che vengono percepite come «diverse». Anche un comportamento auto-limitatore da parte di stranieri può giocare un ruolo al momento della candidatura.

- **PROMOZIONE:** i lavoratori d'origine straniera possono essere colpiti nel senso che sono esclusi, sin dall'inizio, da un piano sistematico di carriera. Ciò si può spiegare dal fatto che le prospettive future delle persone implicate siano incerte a causa del loro stato di soggiorno non chiaro. Ci sono, però, anche altri meccanismi d'esclusione efficaci. A parità di qualifiche, gli stranieri hanno chance inferiori per il raggiungimento di posizioni più elevate dei lavoratori svizzeri, come lo mostra l'esempio dei frontaliere. Se questi ultimi venissero promossi secondo il modello degli svizzeri, il 36% di loro dovrebbero occupare delle posizioni quadro, mentre sono solo il 29%.
- **PERFEZIONAMENTO, FORMAZIONE DI RECUPERO:** la mancanza di informazioni sulle possibilità di perfezionamento e di offerte di formazione superiore limita le possibilità di un'ulteriore evoluzione professionale, la promozione e il cambiamento di posto di lavoro. In assenza di possibilità di perfezionamento, si può manifestare una discriminazione diretta da parte del datore di lavoro. Sussiste pure il problema che i diplomi stranieri, che sarebbero necessari per un perfezionamento, non siano riconosciuti. Anche il finanziamento della formazione rappresenta, a volte, un problema.
- **LICENZIAMENTO:** è vero che i licenziamenti, basati su caratteristiche personali, che non hanno alcuna relazione con il rapporto di lavoro (per es.: il colore della pelle) sono chiaramente abusivi secondo il codice svizzero delle obbligazioni. Sussiste, tuttavia, una zona grigia nella quale avvengono tali licenziamenti. Se, per esempio, si spiega a un venditore dalla pelle scura che la clientela non l'accetta o se una donna viene licenziata perché non si conforma alla proibizione di indossare un foulard, come prescritto dal regolamento dell'impresa.

Prospettive d'azione

Gli svantaggi di cui sono vittime gli stranieri, relativamente all'accesso nel mercato del lavoro e alla mobilità professionale, sono spesso parzialmente giustificate in modo concreto e possono essere attribuiti alle differenti condizioni di partenza. In parte, gli svantaggi sono l'espressione della discriminazione diretta e indiretta di questi lavoratori a monte del mercato del lavoro, alla periferia del mercato di lavoro e nelle imprese. Per facilitare l'accesso al mercato del lavoro e la mobilità professionale degli stranieri sarebbero necessari, da una parte, dei provvedimenti in grado di eliminare la discriminazione e, dall'altra, provvedimenti che abbiano lo scopo di migliorare le premesse dei gruppi svantaggiati. Queste due prospettive non costituiscono un'alternativa, ma sono necessarie e si completano. L'integrazione non è possibile finché sussistono delle barriere discriminatorie. La sola eliminazione di queste barriere non conduce, tuttavia, automaticamente all'integrazione. Sono invece necessarie al riguardo dei provvedimenti positivi d'incoraggiamento atti a sconfiggere le ineguaglianze esistenti.

Settori d'intervento

Da una prospettiva orientata all'azione si possono descrivere tre campi d'intervento:

- Il primo risiede nel passaggio dalla formazione scolastica a quella professionale e al mercato del lavoro.
- Il secondo si applica al perfezionamento, all'incentivazione della qualifica e all'uscita dalla disoccupazione.
- Il terzo concerne l'integrazione nella vita quotidiana dell'impresa.

In seguito, si procederà, relativamente a questi campi d'intervento, ad un'analisi delle misure volte a facilitare l'accesso al mondo del lavoro e a migliorare la mobilità professionale.

Facilitare l'accesso ai giovani

Facilitare l'accesso al mondo professionale ai giovani d'origine straniera significa apportare una consulenza e un sostegno a gruppi mirati, proponendo loro offerte di formazione professionale e soluzioni transitorie flessibili.

Scelta della professione e orientamento professionale

Una formazione postobbligatoria contribuisce, in modo notevole, alle ulteriori chance di successo nel mercato del lavoro. Ciò significa, da una parte, che gli adolescenti e i loro genitori debbano essere sensibilizzati sul-

L'importanza di una formazione secondaria di 2° grado e, dall'altra parte, che le informazioni necessarie, relative all'offerta e alle possibilità di formazione, siano disponibili in forma adeguata. È importante per i giovani d'origine straniera avere un piano di carriera chiaro e realistico, per il quale essi hanno bisogno di sostegno. In modo particolare, devono essere adottate misure per sostenere le giovani immigrate che devono spesso lottare con un doppio svantaggio, per via della loro origine e del sesso, nella scelta e la ricerca di una professione. Misure:

- Informazione, consulenza, inquadramento per adolescenti di origine straniera
- Progetti di scelta di una professione per giovani immigrate
- Informazione, consulenza per genitori d'origine straniera

Soluzioni temporanee e offerte transitorie

Le offerte di soluzioni temporanee sono dirette a adolescenti, che dopo aver terminato la scuola obbligatoria, non possono prendere direttamente parte ad una formazione professionale. Si può fare una differenziazione tra offerte basate piuttosto su una direzione scolastica o piuttosto su una direzione pratica. Si tratta, inoltre, di differenziare le offerte del sistema pubblico di formazione dalle offerte nell'ambito dell'assicurazione disoccupazione (programmi d'integrazione professionale, semestri di motivazione). Di offerte transitorie ce ne sono in gran quantità. Manca, in questo contesto, la trasparenza e la coordinazione delle offerte e quindi esse dovrebbero essere migliorate. Misure:

- Corsi d'integrazione
- Altre offerte scolastiche (10° anno di scuola)
- Preapprendimenti
- Classi pratiche, anni di pratica
- Semestri di motivazione, programmi d'integrazione professionale

Offerte di cultura generale dell'insegnamento secondario di 2° grado

Per facilitare l'integrazione di adolescenti di lingua straniera dotati nelle offerte di cultura generale dell'insegnamento secondario di 2° grado, devono essere prese delle misure adeguate nelle scuole medie e nelle scuole di diploma. Misure:

- Procedura d'ammissione flessibile
- Offerte d'incoraggiamento e di sostegno

Formazione professionale e posti di tirocinio

La nuova regolamentazione della formazione professionale comporta dei miglioramenti, anche per gli adolescenti d'origine straniera. In questo importante settore d'attività sono, tuttavia, necessari ulteriori sforzi. Misure:

- Formazioni elementari
- Formazioni elementari con accompagnamento, formazioni elementari plus
- Tirocini più estesi
- Posti di formazione nelle imprese di immigrati
- Stage professionali
- Imprese d'addestramento
- Programmi di scambio per tirocinanti
- Qualificazione di persone chiave
- Criteri di selezione nell'ambito dell'attribuzione di posti di tirocinio
- Iniziative di reclutamento

Promuovere le qualifiche individuali, facilitare la ricerca dei posti di lavoro

Con i provvedimenti in questo ambito d'intervento si perseguono due obiettivi: in primo luogo, l'obiettivo volto a migliorare i presupposti degli stranieri nel mercato del lavoro e l'incentivazione delle qualifiche individuali e, in secondo luogo, la diminuzione della disoccupazione.

Promozione della lingua

Promozione della qualifica significa, prima di tutto, promozione della lingua. Oltre all'offerta generale di corsi di lingua per coloro che sono di lingua straniera, dovrebbero essere proposte, in modo mirato, delle misure volte a promuovere la lingua a persone che sono alla ricerca di un posto di lavoro, che sono in formazione o che sono attive professionalmente. Oltre alla promozione della lingua del posto, si devono intraprendere misure atte a migliorare le competenze nella lingua d'origine. Si tratta, in particolare, d'incentivare anche il plurilinguismo come valore. Misure:

- Promozione della lingua orientata sul tirocinio
- Promozione della lingua orientata sulla professione
- Corsi di lingua per disoccupati
- Promozione della lingua nella lingua d'origine
- Presa in conto delle capacità nell'ambito delle lingue straniere al momento delle decisioni di selezione

Perfezionamento e formazione di recupero

La formazione orientata verso le qualifiche è una misura importante per il miglioramento delle chance per stranieri nel mercato del lavoro. Queste opportunità pos-

sono anche essere migliorate grazie a delle offerte orientate sulla professione, più precisamente mediante formazione di recupero. Misure:

- Perfezionamento orientato sulle qualifiche, in ambito aziendale
- Perfezionamento orientato sulle qualifiche, all'esterno delle imprese
- Formazione di recupero

Collocamento

Nel settore chiave del collocamento devono essere intrapresi degli sforzi per garantire un'uguaglianza di trattamento a tutti coloro che sono alla ricerca di un posto di lavoro presso il collocamento. Misure:

- Direttive di comportamento inerenti al collocamento
- Offerte d'informazione e consulenza conformi a gruppi mirati

Programma di formazione e d'impiego

Per le persone d'origine straniera, che sono alla ricerca di un lavoro, i programmi di formazione e d'impiego, nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, possono essere legati a effetti positivi riguardanti il mercato del lavoro. Per stranieri senza formazione è offerta, in particolare, la chance d'acquisire qualifiche di base, specialistiche e professionali. Misura:

- Programma di formazione e d'impiego che permetta di accedere a delle qualifiche

Promuovere l'integrazione nell'impresa

L'integrazione avviene nella vita quotidiana dell'impresa. È nell'interesse delle imprese promuovere attivamente l'integrazione e, pertanto, utilizzare meglio le potenzialità dei collaboratori e di evitare i conflitti. Una valida politica aziendale di uguaglianza incomincia dalla procedura d'assunzione, passa attraverso la pratica della promozione fino alla protezione contro il licenziamento abusivo.

Procedure di reclutamento e di assunzione

Le misure mirano, da una parte, alla garanzia di procedure non discriminatorie, dall'altra parte, si esigono misure positive che cercano d'impedire gli svantaggi di determinati gruppi di lavoratori. Misure:

- Iniziative di reclutamento
- Realizzazione di profili di posti di lavoro
- Direttive di reclutamento e di selezione

- Test di attitudine adeguati
- Statistiche relative alla pratica d'assunzione

Promozione

Anche per l'attribuzione di posti all'interno, devono essere determinanti dei criteri oggettivi per le decisioni che toccano il personale. Inoltre, la mobilità all'interno dell'azienda deve essere incentivata in modo mirato. Misure:

- Direttive nella pratica inerente la promozione
- Programmi di mentoring
- Statistiche relative alla pratica inerente la promozione

Licenziamento

Da una parte, si devono prendere delle misure atte ad offrire una protezione contro il licenziamento abusivo, dall'altra parte, si devono combattere i rapporti di lavoro irregolari, nei quali non sussiste alcuna protezione contro la perdita del lavoro per le persone implicate. In ambito aziendale, si deve far conoscere, in modo particolare, quando un licenziamento è abusivo e come si può procedere in questo caso. Misura:

- Informazione all'interno dell'impresa in materia di licenziamento e protezione contro il licenziamento

Misure che devono essere estese

Oltre ai campi d'intervento, è indispensabile accompagnare le misure con l'informazione e la sensibilizzazione, offrire una formazione alle persone chiave di ogni settore, come la verifica delle condizioni quadro legali.

Strumenti di promozione e d'applicazione delle misure

Diversi strumenti possono sostenere la promozione e l'applicazione delle misure d'integrazione e di non discriminazione:

- **CODICI DI COMPORTAMENTO**, che guidano alla promozione dell'uguaglianza delle chance e a un comportamento che sia esente da discriminazione.
- **ACCORDI AZIENDALI E CCL**, nei quali possono essere fissati per iscritto i principi dell'uguaglianza delle chance e della non discriminazione.
- **CERTIFICAZIONE E RATING**, che creano per le imprese degli incentivi che permettono loro d'impegnarsi per l'uguaglianza delle chance.

- «**MANAGING DIVERSITY**», una forma di management del personale che concepisce la diversità come una chance.

Facilitare l'accesso al mercato del lavoro: una prospettiva

Al fine di promuovere un accesso facilitato agli stranieri, si tratta di migliorare i loro presupposti e d'impedire svantaggi ingiustificati. Nel rapporto vengono messi in evidenza i settori d'intervento e viene effettuata un'ampia analisi di misure che vanno in questa direzione. Quest'analisi non è conclusiva. Per agire efficacemente, sarà importante sistematizzare e valutare ulteriormente le misure evidenziate. Si devono anche citare gli attori responsabili e si deve concretizzare il loro ruolo. Il punto della situazione esposto deve servire ad oggettivare il dibattito politico. Il convegno nazionale «Integrazione attraverso il lavoro?» della Commissione federale degli stranieri del 7 novembre 2003 deve incitare ad un dibattito costruttivo.