

Numero
2021

cl

0

Bellinzona
27 aprile 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3003 Berna

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) inerente la limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi

Gentili signore,
Egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 26 gennaio 2022 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. La modifica della LStrI è stata esaminata dall'Ufficio della migrazione (Dipartimento delle istituzioni) e dalla Sezione del Sostegno sociale (Dipartimento della sanità e della socialità) per verificare l'applicabilità della modifica a livello cantonale sia dal punto di vista giuridico sia amministrativo.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

La proposta di modifica legislativa in parola, inerente alla limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi, avviata con il postulato 17.3260 del 30 marzo 2017 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati "Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi" approvata dal Consiglio degli Stati l'8 giugno 2017, verrà di seguito valutata dallo scrivente Consiglio di Stato.

Sulla base di un esame approfondito, il Consiglio federale propone le seguenti tre modifiche della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI):

- introduzione di un'entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dal rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora nel nostro Paese;
- aggiunta di un nuovo criterio di integrazione concernente l'incoraggiamento e il sostegno all'integrazione dei famigliari;

- precisazione dei criteri d'integrazione per il rilascio di permessi di soggiorno a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore.

Due sono gli studi che sono stati fatti per rispondere al postulato 17.3260 all'origine delle nuove proposte di modifica della LStrl:

- il primo dell'Istituto di ricerca indipendente BASS (*Büro für arbeits – und sozialpolitische Studien*), "Percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi: analisi statistiche del novembre 2018", realizzato su mandato della Segreteria di Stato della Migrazione (SEM). Dallo studio è emerso che il 17% delle persone che hanno percepito aiuto sociale in Svizzera (il dato è riferito al 2016), proveniva da Stati terzi. Si trattava per lo più di famigliari giunti in Svizzera tramite ricongiungimento familiare oppure di persone che hanno ottenuto un permesso di dimora dopo un percorso nell'ambito dell'asilo;
- il secondo, a cura di Ecoplan AG, *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone*, del dicembre 2018, ha esaminato la prassi dei Cantoni in riferimento alla percezione di aiuto sociale da parte di cittadini di Stati terzi: anche questo studio ha determinato un'elevata percentuale di cittadini di Paesi terzi ammessi a seguito del ricongiungimento familiare che dipendono dall'aiuto sociale. Inoltre è emerso che inizialmente tutti i Cantoni notificano all'interessato un avviso e un eventuale secondo avviso (procedura informale) per questioni di ordine pubblico, indebitamento o dipendenza da pubblici aiuti; successivamente viene inviato un ammonimento che in caso di procedura ricorsuale potrebbe ritardare eventuali provvedimenti ulteriori.

Da un punto di vista formale, come già d'altronde esposto dall'Esecutivo federale, la modifica in oggetto è conforme all'art. 121 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.) secondo cui la Confederazione può emanare disposizioni in materia di diritto sociale nel settore degli stranieri, sempreché la misura prevista sia necessaria per il raggiungimento di un importante obiettivo di politica in materia di stranieri.

Le presenti modifiche sono inoltre conformi al rispetto del diritto alla vita privata e familiare sancito dall'art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Difatti, ai sensi dell'art. 8 par. 2 CEDU un'Autorità può limitare l'esercizio di questo diritto a determinate condizioni: la riduzione dei costi dell'aiuto sociale possono sicché rientrare nel concetto di "benessere economico" e pertanto giustificare un'interferenza. In ogni caso continuerà ad essere effettuata per ogni singola fattispecie la ponderazione degli interessi in presenza.

2. Quantificazione del fenomeno in Ticino

Per quel che concerne la proposta di riduzione delle prestazioni di aiuto sociale per cittadini provenienti da Stati terzi con permesso B o L da meno di tre anni, i beneficiari che potrebbero essere toccati dalla misura sono 72, pari all'1% del totale delle persone beneficiarie (7'316) con prestazioni pagate al 31.12.2021. Per quanto riguarda il Canton Ticino la percentuale di beneficiari toccati dalla riduzione delle prestazioni di aiuto sociale proposta nella procedura di consultazione, è dunque minima.

I dati mostrano dunque che un numero molto esiguo di persone sarebbe toccata dalla modifica, con un risparmio reale molto ridotto a fronte di un importante onere amministrativo supplementare necessario per gestire in modo distinto e quindi ad hoc tali dossier.

È inoltre importante considerare i rilevanti sforzi che il Cantone ha attuato con l'introduzione da parte della Confederazione dell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS), la contemporanea ristrutturazione del settore dell'aiuto sociale e la conseguente istituzione della Sezione del sostegno sociale. In questi ambiti il Cantone si è adoperato in modo importante per rivedere, sviluppare, organizzare e strutturare il *dispositivo di inserimento e integrazione* indirizzato a tutti i beneficiari di prestazioni di sostegno sociale, sia ai sensi LAsi sia Las. Questo *dispositivo di inserimento e integrazione* prevede in particolare un processo di integrazione individualizzato e quindi molto mirato sui bisogni dei singoli. Questi cambiamenti hanno anche portato ad un rafforzamento delle politiche interdipartimentali legate all'integrazione socio-professionale considerando inoltre, nell'ambito di competenza PIC, un coordinamento e un rinforzo delle misure pure per le persone straniere non beneficiarie di prestazioni.

Concretamente, per permettere al Canton Ticino di ottemperare agli importanti obiettivi definiti nell'ambito dell'AIS, è stata istituita l'Unità interdipartimentale per l'integrazione, che contempla collaboratori del Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) ma anche del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) e del Dipartimento delle Istituzioni (DI), con la presenza in particolare della Delegata per l'integrazione degli stranieri che assicura un'attenzione particolare anche al pubblico LStrl tramite PIC.

3. Commento alle singole disposizioni poste in consultazione

Art. 38a Limitazione delle prestazioni dell'aiuto sociale

L'Autorità federale prevede, nei primi tre anni dopo il rilascio del permesso di soggiorno di breve durata o di dimora, un'entità inferiore di sostegno per l'aiuto sociale rispetto a quanto previsto per le persone residenti (e i rifugiati) in Svizzera. Essendo il calcolo dell'importo dell'entità di sostegno di competenza dei Cantoni, l'Esecutivo federale lascia alle Autorità preposte la libertà di fissare autonomamente tale entità. Si ritiene così lasciare alle Autorità cantonali sufficiente potere discrezionale in riferimento all'attuazione.

Questa modifica legislativa intende limitare le prestazioni di aiuto sociale versate a persone provenienti da Paesi terzi, così da creare un diretto incentivo per una migliore integrazione lavorativa, riducendo nel contempo le spese dei Cantoni e dei Comuni.

Diverse sono tuttavia le criticità che una sua applicazione pone concretamente:

- Una prima riguarda la disparità di trattamento di un particolare gruppo di persone rispetto alle altre. Bisogna inoltre considerare che l'aiuto sociale – come del resto definito anche dalla Conferenza Svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS) - è un *diritto finanziario* che si basa sul bisogno e non sulla durata del soggiorno.
- Una seconda criticità riguarda il reale contributo ad una migliore integrazione della popolazione straniera. Una riduzione del fabbisogno potrebbe infatti anche portare ad una maggiore difficoltà a partecipare alla vita sociale con un conseguente effetto negativo sull'effettiva integrazione della persona e della famiglia.
- Particolarmente problematico risulta il fatto che la modifica non prevede eccezioni per le persone particolarmente vulnerabili come ad esempio i bambini, che statisticamente presentano il tasso più elevato a livello svizzero di beneficiari di aiuto sociale (2019: 5.2%¹), soprattutto se inseriti in famiglie monoparentali. Una riduzione dell'aiuto sociale per questa categoria di popolazione potrebbe impattare durevolmente sul percorso formativo nonché sullo stato di salute fisico e psichico con conseguenze irreversibili.
- Non da ultimo si rileva anche l'importante onere amministrativo supplementare necessario per una corretta gestione di queste casistiche. Infatti, la modifica delle prestazioni in funzione della durata del soggiorno in Svizzera si scontra con svariati importanti ostacoli concernenti per esempio l'erogazione delle prestazioni, l'analisi della situazione dei casi individuali sia per la definizione dell'Unità di riferimento (UR) sia nei casi di cambiamento di permesso.

Art. 58a cpv. 1 lett. e

A questo proposito, si condivide l'opinione secondo cui i criteri d'integrazione nell'articolo 58a LStrl devono essere completati con l'incoraggiamento e il sostegno all'integrazione del coniuge, del partner registrato o dei figli minorenni. Il testo legislativo è stato ripreso dall'art. 12 cpv. 1 lett. e della Legge federale sulla cittadinanza svizzera (LCitt).

Si concorda altresì con quanto espresso dall'Autorità federale in riferimento al campo di applicazione che concernerà questa modifica. Per questo aspetto si rinvia alla precisazione svolta nel Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione in oggetto (cfr. Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione relativo alla modifica della LStrl, Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi, punto 3, pag. 14). Si rileva inoltre l'importanza di adoperare questo criterio anche nella commutazione di un permesso di domicilio C in un permesso di dimora B. Altresì, si evidenzia la necessità di prendere in considerazione il nuovo criterio di integrazione anche nell'esame della proporzionalità (art. 96 cpv. 1 LStrl).

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/attualita/comunicati-stampa.assetdetail.15001962.html>

Infine, giustamente, la modifica proposta dev'essere concretizzata nell'OASA in modo da definire più puntualmente i criteri di integrazione, così da favorirne la corretta applicazione da parte delle competenti Autorità cantonali della migrazione.

In Ticino vige già una valutazione a tutto campo degli sforzi intrapresi dai singoli beneficiari di aiuto sociale ai fini dell'integrazione sul territorio. Al momento del rinnovo del permesso infatti vi è un'attenta analisi delle misure d'integrazione frequentate che appartengono al catalogo delle misure proposte dal Cantone. Questo meccanismo è funzionale e permette già oggi di stimolare l'integrazione.

Allo scopo di garantire una corretta applicazione sarà importante che la Segreteria di stato della migrazione (SEM) e gli Uffici cantonali per la migrazione sviluppino congiuntamente una modalità di applicazione comune di questi criteri. Sarà altresì importante che le persone direttamente toccate sappiano quali sono le attese nei loro confronti. Questa informazione dovrà essere garantita dalle autorità esecutive competenti in materia.

Art. 84 cpv. 5

L'introduzione del presente articolo permette di garantire un'uniforme applicazione dei criteri in oggetto a livello federale, evitando così prassi difformi tra i vari Cantoni e nel contempo contribuendo al rispetto del principio della parità di trattamento tra fattispecie analoghe.

Art. 126

A proposito della modifica concernente il diritto applicabile non vi sono particolari osservazioni. Per questo motivo si rinvia a quanto menzionato nel Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione in oggetto (cfr. Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione relativo alla modifica della LStrI, Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi, punto 3, pag.15).

Art. 126e Disposizione transitoria

Si concorda con quanto espresso dall'Autorità federale, secondo cui se la norma generale non si applica a una revisione parziale della LStrI sono necessarie disposizioni transitorie esplicite. La modifica proposta in riferimento alla riduzione dell'entità delle prestazioni dell'aiuto sociale per i titolari di permessi di soggiorno di breve durata e di dimora necessita pertanto di una norma transitoria esplicita. Ne discende quindi che, se all'entrata in vigore della modifica legislativa, dei cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora percepiscono aiuto sociale, la nuova entità ridotta è valida sin dal mese successivo all'entrata in vigore.

4. Conclusioni

Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura di consultazione in oggetto.

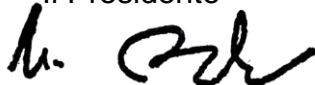
Dal profilo giuridico le proposte formulate risultano in linea generale sostenibili, da quello pratico si evidenziano delle criticità in riferimento alla modifica dell'art. 38a dettagliatamente descritte nel capitolo 3.

Concordiamo per contro con le restanti modifiche legislative.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Servizio per l'integrazione degli stranieri (di-sis@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Sezione del sostegno sociale (dss-sdss@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet