



26 gennaio 2022

# **Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)**

**Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi**

**Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione**

# Avamprogetto e rapporto esplicativo Modifica della legge sugli stranieri e la loro integrazione Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi

## Compendio

**Secondo le statistiche gli stranieri provenienti da Paesi terzi presentano un rischio di dipendere dall'aiuto sociale nettamente maggiore rispetto ai cittadini svizzeri o ai cittadini di Stati dell'UE/AELS. Grazie a un pacchetto di misure il Consiglio federale intende limitare le prestazioni di aiuto sociale versate a questo gruppo di persone così da creare incentivi per una migliore integrazione lavorativa e ridurre le spese dei Cantoni e dei Comuni.**

### Situazione iniziale

L'8 giugno 2017 il Consiglio degli Stati ha approvato il postulato «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi» (17.3260) della propria Commissione delle istituzioni politiche. Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare quali possibilità si presentano alla Confederazione, dal profilo giuridico, per escludere o limitare gli aiuti sociali forniti agli stranieri provenienti da Paesi terzi. Il 7 giugno 2019 il Consiglio federale ha adottato il rapporto in adempimento di questo postulato e ha incaricato il DFGP di esaminare in modo approfondito, in collaborazione con un gruppo di lavoro, le 20 opzioni contenute nel rapporto sotto il profilo delle possibili conseguenze e della praticabilità. Alla seduta del 15 gennaio 2020 ha preso atto della valutazione del gruppo di lavoro e ha adottato un pacchetto di misure. Le misure proposte consentono di continuare a tenere debito conto delle situazioni straordinarie, per esempio dell'epidemia di COVID-19.

In questo contesto, tra le altre cose il DFGP è stato incaricato dal Consiglio federale di elaborare pertinenti modifiche di legge per tre delle misure esaminate.

Sulla base di questi lavori, il Consiglio federale propone le seguenti due modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl):

- introduzione di un'entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dalla concessione di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora in Svizzera;
- precisazione dei criteri d'integrazione per il rilascio di permessi di soggiorno a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore.

L'obiettivo della nuova disciplina è quello di limitare le prestazioni dell'aiuto sociale versate ai cittadini di Paesi terzi in modo da ridurre le spese dei Cantoni e dei Comuni legate all'aiuto sociale. Al contempo le misure creano incentivi affinché le persone interessate si integrino meglio nel mercato del lavoro.

Dopo esame approfondito, si rinuncia invece a un'altra modifica di legge prevista nella decisione del 15 gennaio 2020. Si tratta dell'agevolamento della revoca del permesso di domicilio in caso di percezione dell'aiuto sociale. Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la normativa vigente è sufficiente. Essa prevede la possibilità per i Cantoni di revocare un permesso di domicilio in caso di dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale. La giurisprudenza del Tribunale federale mostra come, a determinate condizioni, la revoca può intervenire già a partire da una percezione meno consistente dell'aiuto sociale. Più che ridurre la soglia occorre, pertanto, armonizzare le prassi cantionali.

In relazione al mandato di verifica del mandato successivo per l'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) è inoltre stata messa in campo un'ulteriore misura che richiede una modifica di legge. In concreto si tratta di codificare nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione un nuovo criterio d'integrazione che obbliga le persone straniere a incoraggiare e sostenere l'integrazione dei famigliari, anche a fronte del fatto che il ricongiungimento familiare è spesso all'origine della dipendenza dall'aiuto sociale.

Le altre misure sono direttamente applicabili e non richiedono, pertanto, adeguamenti di legge. In futuro, per esempio, l'Ufficio federale di statistica valuterà regolarmente la percezione dell'aiuto sociale collegando tra loro i dati esistenti. Dal 1° gennaio 2021 la proroga dei permessi di soggiorno di cittadini di Paese terzo che causano ingenti costi di aiuto sociale richiede la previa approvazione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). La SEM, in collaborazione con i servizi interessati, ha inoltre elaborato una circolare contenente una definizione dei costi di aiuto sociale nel settore del diritto in materia di stranieri. Con ciò le basi per la disposizione di misure secondo il diritto in materia di stranieri in caso di percezione dell'aiuto sociale dovrebbero essere armonizzate. Inoltre, il DFGP è stato incaricato di vagliare due misure migliorative riguardanti lo scambio di dati tra autorità. Tre misure nel settore della promozione dell'integrazione sono state vagliate nel quadro del mandato successivo con-

*cernente l' AIS e sono poi state respinte dal comitato direttivo. Nella primavera 2022 il Consiglio federale informerà sull'avanzamento delle misure.*

# Rapporto esplicativo

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'aiuto sociale viene corrisposto laddove il reddito del lavoro, le risorse personali, le prestazioni assicurative e altri mezzi privati non bastano a coprire il fabbisogno vitale di un'economia domestica, a prescindere dai motivi dell'assenza di mezzi.<sup>1</sup> Le spese nette annuali per l'aiuto sociale in senso stretto in Svizzera sono aumentate di poco meno di 900 milioni di franchi dal 2010 al 2019, attestandosi a 2,8 miliardi di franchi.<sup>2</sup> I costi sono sostenuti esclusivamente dai Cantoni e dai Comuni. Tuttavia, l'aiuto sociale non riguarda in egual misura i cittadini svizzeri e i cittadini stranieri. Secondo le statistiche gli stranieri provenienti da Paesi terzi presentano un rischio di dipendere dall'aiuto sociale nettamente maggiore rispetto ai cittadini svizzeri o ai cittadini di Stati dell'UE/AELS.<sup>3</sup>

Con il postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 30 marzo 2017 (17.3260 «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi. Competenze della Confederazione») il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare quali possibilità, dal profilo giuridico, si presentano alla Confederazione per escludere o limitare gli aiuti sociali forniti agli stranieri provenienti da Paesi terzi. L'obiettivo della nuova disciplina è quello di limitare le prestazioni dell'aiuto sociale versate dai Cantoni e dai Comuni ai cittadini di Paesi terzi in modo da ridurre le spese in questo settore.

#### **Misure adottate sinora per ridurre le prestazioni dell'aiuto sociale nel settore migratorio**

Allo scopo di ridurre le prestazioni dell'aiuto sociale versate agli stranieri, negli ultimi anni sono già state decise diverse modifiche della legge del 26 giugno 1998<sup>4</sup> sull'asilo (LAsi) e della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>5</sup> sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI):

- *entità del sostegno per persone del settore dell'asilo inferiore rispetto a quanto previsto per le persone residenti in Svizzera*: sin dal 1° gennaio 2008 la legge prevede un'entità del sostegno per richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente inferiore a quanto previsto per le persone residenti in Svizzera (art. 82 cpv. 3 LAsi e art. 86 cpv. 1 LStrI).
- *Esclusione dall'aiuto sociale in caso di domande d'asilo multiple*: dal 1° febbraio 2014 i richiedenti l'asilo che presentano domande multiple sono esclusi dall'aiuto sociale per l'intera durata della procedura, compresa l'eventuale procedura di ricorso. Nel bisogno queste persone ricevono, su richiesta, un soccorso di emergenza (art. 82 cpv. 2 LAsi).<sup>6</sup>
- *Limitazione della libertà di scegliere il luogo di residenza per le persone ammesse a titolo provvisorio che percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale*: dal 1° febbraio 2014 le autorità cantonali possono assegnare un luogo di residenza o un alloggio nel Cantone allo straniero ammesso provvisoriamente che non è stato riconosciuto quale rifugiato e percepisce l'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStrI).<sup>7</sup> Queste disposizioni sono state introdotte a seguito di un indesiderabile onere aggiuntivo per le città e gli agglomerati. Prima di queste modifiche di legge i Cantoni non avevano nessuna possibilità di contrastare questa tendenza.<sup>8</sup>
- *Esclusione dall'aiuto sociale dei cittadini UE/AELS che entrano per la prima volta in Svizzera in cerca di un impiego*: dal 1° luglio 2018 i cittadini UE/AELS che soggiornano in Svizzera ai soli fini della ricerca di un impiego non hanno diritto alle prestazioni dell'aiuto sociale. Lo stesso vale anche per i loro familiari (art. 29a LStrI).<sup>9</sup> Con questa modifica di legge ci si proponeva di unificare la prassi dei Cantoni.<sup>10</sup>
- *Limitazione dell'aiuto sociale in caso di cessazione involontaria dell'attività lucrativa di cittadini UE/AELS*: in linea di principio, i cittadini UE/AELS che svolgono un'attività lucrativa e i loro familiari hanno il medesimo diritto alle prestazioni dell'aiuto sociale previsto per i cittadini svizzeri (art. 9 par. 2

<sup>1</sup> Evoluzione dei costi dell'aiuto sociale, Rapporto del Consiglio federale del 6 settembre 2017 in adempimento dei postulati 14.3892 del Gruppo socialista e 14.3915 Bruderer Wyss del 25 settembre 2014, pag. 7 e 9–11, consultabile sotto: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti del Consiglio federale > 2017 (stato: 5.2.2021).

<sup>2</sup> Tabelle consultabili sotto: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Sicurezza sociale > Aiuto sociale > Spese aiuto sociale in senso lato (stato: 10.08.2021)

<sup>3</sup> Tabelle consultabili sotto: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati > Tabelle (stato 10.12.2020)

<sup>4</sup> RS **142.31**

<sup>5</sup> RS **142.20**

<sup>6</sup> RU **2013** 4375, RU **2013** 5357

<sup>7</sup> RU **2013** 4375, RU **2013** 5357

<sup>8</sup> FF **2010** 3889, qui 3946

<sup>9</sup> RU **2018** **733**

<sup>10</sup> FF **2016** 2621, qui 2665

Allegato I Accordo sulla libera circolazione delle persone<sup>11</sup>, ALC). Dal 1° luglio 2018, conformemente all'ALC, i cittadini UE/AELS non hanno invece diritto all'aiuto sociale in caso di cessazione involontaria dell'attività lavorativa durante i primi dodici mesi di soggiorno in Svizzera (art. 61a cpv. 3 LStrl). In caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro dopo i primi dodici mesi di soggiorno queste persone conservano la loro qualità di lavoratori durante sei mesi dalla cessazione dell'attività lucrativa o del versamento delle indennità di disoccupazione (art. 61a cpv. 4 LStrl). Durante questo lasso di tempo hanno diritto all'aiuto sociale (art. 9 par. 2 Allegato I ALC). Se dopo questo termine la persona non ha nuovamente acquisito la qualità di lavoratore, il diritto all'aiuto sociale si estingue.

- *Inosservanza di un accordo d'integrazione quale motivo di revoca del permesso di dimora*: le autorità cantonali e comunali in materia di migrazione possono vincolare il rilascio e la proroga del permesso di dimora (permesso B) alla conclusione di un accordo d'integrazione (p.es. in caso di percezione dell'aiuto sociale; art. 33 cpv. 5 LStrl).<sup>12</sup> Se lo straniero non rispetta un accordo d'integrazione senza validi motivi, dal 1° gennaio 2019 è dato un motivo di revoca del permesso di dimora (art. 62 cpv. 1 lett. g LStrl).
- *Revoca del permesso di domicilio a causa della percezione di prestazioni dell'aiuto sociale dopo un soggiorno di oltre 15 anni in Svizzera*: dal 1° gennaio 2019 le autorità cantonali e comunali in materia di migrazione possono revocare il permesso di domicilio (permesso C) in caso di dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale di una persona che soggiorna in Svizzera da oltre 15 anni. In precedenza era possibile revocare un permesso di domicilio dopo un soggiorno di oltre 15 anni solo in caso di pena privativa della libertà di una certa durata, di grave violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici o di minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera.<sup>13</sup>
- *Presupposti per il ricongiungimento familiare*: dal 1° gennaio 2019 per il ricongiungimento familiare di persone titolari di un permesso di domicilio o di dimora vigono presupposti identici. In entrambi i casi la legge prevede espressamente che gli stranieri in questione non devono dipendere dall'aiuto sociale (art. 43 cpv. 1 lett. c e 44 cpv. 1 lett. c LStrl).<sup>14</sup> La legge riveduta esclude parimenti la percezione delle prestazioni complementari (art. 43 cpv. 1 lett. e, 44 cpv. 1 lett. e e 85 cpv. 7 lett. e LStrl).
- *Sostituzione del permesso di domicilio con un permesso di dimora in caso di dipendenza dall'aiuto sociale*: dal 1° gennaio 2019 il permesso di domicilio può venir sostituito con un permesso di dimora qualora la persona non sia disposta a provvedere al proprio sostentamento (art. 63 cpv. 2 i.c.d. con l'art. 58a LStrl).<sup>15</sup> Questa misura può essere ordinata nel caso in cui l'entità della dipendenza dall'aiuto sociale non sia tale da giustificare la revoca del permesso di domicilio e la disposizione dell'espulsione. Con la trasformazione del permesso sono formulati anche chiari obiettivi in termini d'integrazione. In caso di inosservanza di queste condizioni le autorità possono parimenti revocare o non prorogare il permesso di dimora (art. 62 cpv. 1 lett. g LStrl).

Durante la legislatura 2015–2019 sono inoltre stati presentati diversi interventi parlamentari che chiedono misure legislative in ambito migratorio in caso di percezione dell'aiuto sociale:

- l'iniziativa del Cantone di San Gallo del 18 aprile 2016 (16.307 «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen») è stata tolta dal ruolo dal Consiglio nazionale il 19 giugno 2020 e dal Consiglio degli Stati l'8 settembre 2020.
- Il 13 giugno 2019 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all'iniziativa parlamentare Erich Hess del 15 marzo 2018 (18.415 «Fissare un limite massimo per l'aiuto sociale agli stranieri»). Il postulato Yvonne Feri dell'8 marzo 2018 (18.3121 «Stranieri. Misure di protezione dei minori necessarie») è stato parimenti respinto dal Consiglio nazionale il 5 marzo 2020.

Anche durante la legislatura in corso sono tematizzate misure legislative in ambito migratorio in caso di percezione dell'aiuto sociale:

- la Camera non ha ancora trattato l'interpellanza Erich Hess del 21 giugno 2019 (19.3936 «Quota di stranieri nell'aiuto sociale») e la mozione Sibel Arslan del 6 maggio 2020 (20.3406 «La crisi legata al coronavirus non può mettere in pericolo lo status di soggiorno e le naturalizzazioni»), che si riferisce all'epidemia di COVID-19. Nella sua risposta a questa mozione il Consiglio federale indica che occorre chiarire e considerare, nel singolo caso, i motivi che hanno portato a un indebitamento o a un ricorso all'aiuto sociale. Un'eventuale situazione di bisogno non imputabile agli interessati non deve penaliz-

<sup>11</sup> RS 0.142.112.681

<sup>12</sup> FF 2013 2045, qui 2063; RU 2017 6521, 2018 3171

<sup>13</sup> FF 2016 2471, qui 2493

<sup>14</sup> FF 2016 2471, qui 2491–2493

<sup>15</sup> FF 2016 2471, 2493

zarli ulteriormente. È determinante il principio di proporzionalità delle disposizioni delle autorità, che risulta sia dall'articolo 96 LStrl sia dall'articolo 5 della Costituzione federale<sup>16</sup> (Cost.).

- Il 27 maggio 2021 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Marti Samira del 18 giugno 2020 (20.451 «La povertà non è un reato»). Il 16 novembre 2021, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati l'ha, tuttavia, respinta di poco. L'iniziativa richiede un adeguamento in caso di revoca del permesso di dimora o di domicilio: uno straniero che ha soggiornato legalmente in Svizzera per più di 10 anni consecutivi non potrà più essere allontanato dal Paese a causa della percezione dell'aiuto sociale, a meno che non abbia intenzionalmente causato la situazione che ha portato all'indigenza o non abbia fatto nulla per cambiarla.

## **Genesi del progetto**

### **Postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

All'origine del progetto vi è il postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 30 marzo 2017 (17.3260 «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi»). Questo il suo tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di esaminare quali possibilità, dal profilo giuridico, si presentano alla Confederazione per escludere o limitare gli aiuti sociali forniti agli stranieri provenienti da Paesi terzi. È inoltre incaricato di raccogliere i dati necessari alla valutazione di tali limitazioni (nazionalità dei beneficiari stranieri di aiuti sociali, loro situazione al momento dell'arrivo, trasferimento degli aiuti sociali all'estero, proposte per l'elaborazione di basi legali al fine di acquisire dati dai Cantoni, ecc.).»

Il 17 maggio 2017 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Il Consiglio degli Stati lo ha approvato l'8 giugno 2017.<sup>17</sup>

### **Principali risultati degli studi riguardanti il postulato**

In adempimento del postulato, la Segreteria di Stato della migrazione ha commissionato due studi esterni. Il primo studio dell'istituto di ricerca indipendente BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen» (Percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi: analisi statistiche) del novembre 2018<sup>18</sup> (di seguito: studio BASS) contiene un'analisi statistica della percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi. Questi i risultati in sintesi:

nel 2016, 346 000 persone hanno percepito l'aiuto sociale in Svizzera, di cui 59 000 (17%) cittadini di Paesi terzi. Tra i cittadini di Paesi terzi sono state prese in considerazione solo le persone che nel 2016 appartenevano al settore degli stranieri. Le predette 59 000 persone non comprendono richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti, i quali provengono parimenti perlopiù da Paesi terzi (si veda la fig. 1 qui sotto).

Le 59 000 persone che hanno beneficiato dell'aiuto sociale corrispondono a poco più di 37 000 dossier (unità di sostegno: singole persone, coppie, famiglie). In un quarto circa dei 37 000 dossier, i costi dell'aiuto sociale hanno superato 80 000 franchi in tre anni. La maggioranza delle unità di sostegno che hanno percepito oltre 80 000 franchi di aiuto sociale in tre anni sono famiglie con figli (58%), nella maggior parte dei casi famiglie monoparentali (53%). I dossier corrispondenti a cittadini di Paesi terzi che nel 2016 hanno percepito prestazioni in maniera continua (ossia senza interruzioni fino alla fine dell'anno) presentavano una durata di percezione mediana di 28 mesi. Si tratta di una durata mediana maggiore rispetto ai cittadini UE/AELS (20 mesi) e ai cittadini svizzeri (24 mesi). Le differenze sono particolarmente marcate per quanto riguarda le coppie senza figli, spesso di età lavorativa avanzata. L'integrazione professionale dei cittadini di Paesi terzi appartenenti a questo gruppo di persone è particolarmente fragile.

Con l'8,8 per cento, l'incidenza dell'aiuto sociale tra i cittadini di Paesi terzi appartenenti al settore degli stranieri è superiore a quella dei cittadini svizzeri (2,3%) o delle persone entrate in Svizzera nel quadro dell'ALC (2,8 %). Tuttavia, la percentuale di cittadini di Paesi terzi appartenenti al settore degli stranieri cela una parte non trascurabile di casi con un passato di asilo: molti cittadini di Paesi terzi, infatti, sono entrati in Svizzera nel quadro dell'asilo, sono nati da genitori con un passato di asilo o hanno raggiunto una persona il cui soggiorno in Svizzera si fondava originariamente sul diritto in materia di asilo. Questi cittadini di Paesi terzi con un passato di asilo presentano un rischio di dipendere dall'aiuto sociale superiore alla media. Senza questo effetto legato al passato di asilo, il rischio di dipendenza dall'aiuto sociale dei cittadini di Paesi terzi si situerebbe attorno al 6,9 per cento. Si tratta di una valutazione prudente. In realtà l'effetto sarebbe probabilmente

<sup>16</sup> RS 101

<sup>17</sup> Boll.Uff. 2017 S 451

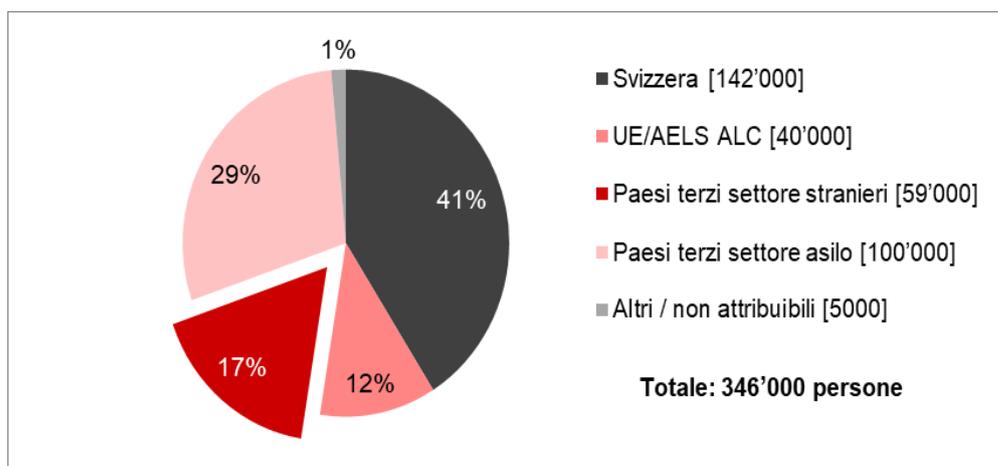
<sup>18</sup> Consultabile su: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & Servizi > Rapporti del Consiglio federale > 2019 (stato: 19.11.2020)

maggiore e il tasso di aiuto sociale per i cittadini di Paesi terzi senza un passato di asilo conseguentemente più basso (si veda la fig. 2 sotto).

Il rischio di percezione dell'aiuto sociale dipende molto dai motivi per cui è stato concesso un permesso di dimora o di domicilio. Nel 2016 quasi nessuno dei cittadini di Paesi terzi trasferitisi in Svizzera per motivi di lavoro o di formazione dal 2008 era mai stato dipendente dall'aiuto sociale (0,1%). Al contrario, il rischio di dover ricorrere all'aiuto sociale è superiore alla media per i cittadini di Paesi terzi giunti in Svizzera durante questo periodo nell'ambito del ricongiungimento familiare. È utile rilevare che il rischio di dover ricorrere all'aiuto sociale è maggiore se i cittadini di Paesi terzi si trasferiscono per raggiungere un partner svizzero (6,8%) piuttosto che un cittadino straniero (compresi i cittadini dell'UE/AELS).

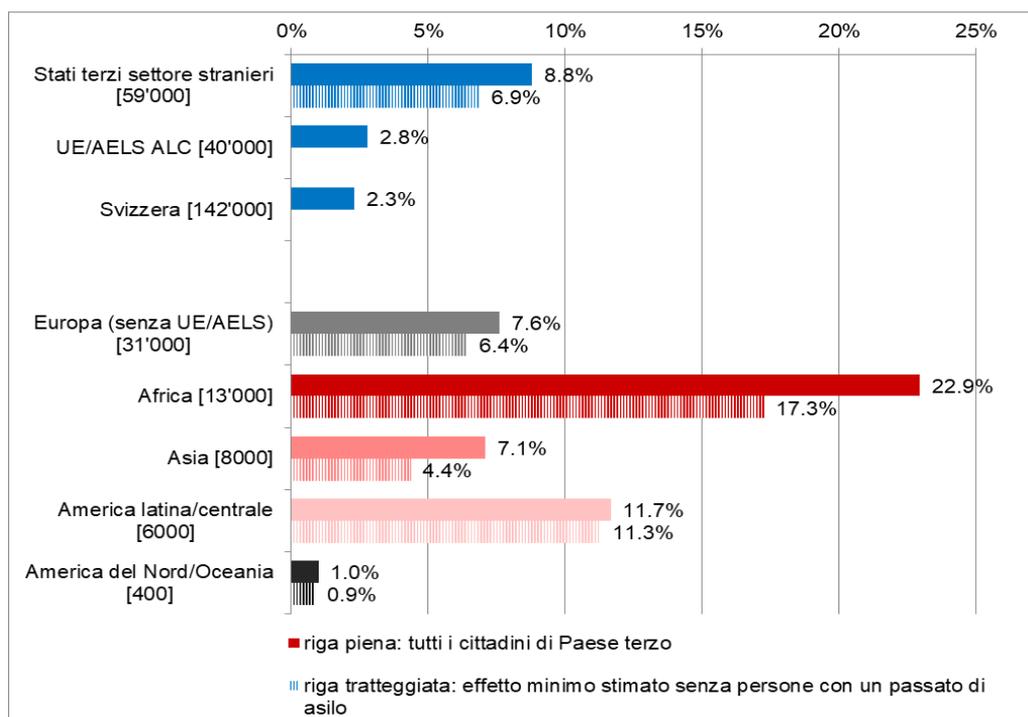
Se si considerano i cittadini di Paesi terzi per nazionalità, il maggiore rischio di dipendere dall'aiuto sociale riguarda le persone provenienti dall'Africa. Seguono, nell'ordine, le persone provenienti dall'America latina e centrale, da Stati europei non membri dell'UE/AELS e, infine, dall'Asia. Pur correggendo l'«effetto asilo», i cittadini di Stati terzi dipendono dall'aiuto sociale in misura maggiore rispetto ai cittadini svizzeri e dell'UE/AELS. I cittadini dell'America del Nord e dell'Oceania, viceversa, presentano anche senza «correttivo» un tasso di dipendenza dall'aiuto sociale di poco superiore all'1 per cento.

Figura 1: Beneficiari dell'aiuto sociale per gruppi di Paesi, 2016



Fonte: Ufficio federale di statistica: *Statistica della popolazione e delle economie domestiche 2010–2016 (STATPOP)*, *Statistica dell'aiuto sociale (aiuto sociale nel settore dell'asilo; SH-FlüStat e aiuto sociale nel settore dell'asilo; SH-AsylStat)*, *Segreteria di Stato della migrazione: Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC)*, Calcoli: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG

Figura 2: Incidenza dell'aiuto sociale per categorie secondo il diritto in materia di stranieri e per gruppi di Paesi, 2016



Fonte: Ufficio federale di statistica: *Statistica della popolazione e delle economie domestiche 2010–2016 (STATPOP)*, Segreteria di Stato della migrazione; Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), Calcoli: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG

Il secondo studio a cura di Ecoplan AG «Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone» del dicembre 2018<sup>19</sup> (di seguito: studio Ecoplan) analizza la prassi dei Cantoni secondo il diritto in materia di stranieri per quanto riguarda la percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi. Secondo lo studio Ecoplan, la procedura adottata dalle autorità dopo una notifica di percezione dell'aiuto sociale varia fortemente da un Cantone all'altro. Vi sono differenze in particolare per quanto riguarda l'importo dell'assistenza sociale al di sopra del quale un caso viene esaminato in profondità e nella misura in cui vengono utilizzati strumenti come avvisi, ammonimenti e richieste di spiegare la percezione dell'aiuto sociale. Dopo aver preso atto della percezione dell'aiuto sociale, la maggior parte dei Cantoni significa in primo luogo un avviso all'interessato. Dopo aver inviato uno o due avvisi vengono perlopiù pronunciati degli ammonimenti. Dopo uno o più ammonimenti è vagliata la revoca o la mancata proroga del permesso di soggiorno. In casi gravi è possibile passare a questa fase non appena è nota la dipendenza. Spesso un cambiamento di circostanze richiede una rivalutazione fondamentale della situazione. Questo ritarda regolarmente la disposizione di provvedimenti secondo il diritto in materia di stranieri. Idem per un'eventuale procedura di ricorso. Lo studio Ecoplan rileva che il ricongiungimento familiare esplica un ruolo centrale come motivo originario per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi che beneficiano dell'aiuto sociale. In circa due terzi dei dossier analizzati il titolo di soggiorno in Svizzera si fonda su un ricongiungimento familiare. Nella maggior parte dei casi si tratta del ricongiungimento del coniuge, in alcuni casi anche dei figli. Tuttavia l'elevata percentuale di cittadini di Paesi terzi ammessi in virtù del ricongiungimento familiare che dipendono dall'aiuto sociale non stupisce: è rarissimo che cittadini di Stati terzi che entrano in Svizzera per motivi di lavoro o di studio dipendano da tale sostegno.

I Cantoni applicano procedure, indicatori e condizioni istituzionali quadro diversi per quanto riguarda l'esecuzione delle misure di allontanamento secondo la LStrI in relazione con la percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi. Anche per quanto riguarda l'esame della proporzionalità si osservano criteri divergenti tra i Cantoni per la ponderazione degli interessi privati e pubblici, divergenza che si ripercuote di conseguenza sulle misure adottate.

<sup>19</sup> Consultabile su: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & Servizi > Rapporti del Consiglio federale > 2019 (stato: 19.11.2020)

## **Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 2019**

Il 7 giugno 2019 il Consiglio federale ha adottato il rapporto «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» in adempimento del postulato<sup>20</sup> (di seguito: rapporto del Consiglio federale). In esso costata che, nel quadro del diritto in materia di stranieri, il margine d'influenza della Confederazione nella sfera di competenza dei Cantoni per quanto riguarda il calcolo e la concessione dell'aiuto sociale è molto limitato e puntuale. La Confederazione dispone tuttavia di competenze a tutto campo per quanto riguarda la regolamentazione del soggiorno, prerequisito indispensabile per la concessione dell'aiuto sociale da parte dei Cantoni. Nel suo rapporto, pertanto, il Consiglio federale concentra le proprie opzioni di azione principalmente sulla regolamentazione del soggiorno e non sulla percezione dell'aiuto sociale vera e propria. Secondo il diritto in materia di stranieri vigente, il rilascio di un permesso di soggiorno a cittadini di Paesi terzi presuppone che gli interessati dispongano di mezzi finanziari sufficienti a garantire la loro esistenza in Svizzera. Questo vale in particolar modo per il ricongiungimento familiare e per il soggiorno senza attività lucrativa. In caso di dipendenza dall'aiuto sociale vi è inoltre la possibilità di revocare o non prorogare il permesso di soggiorno di un cittadino di Paese terzo. Il permesso può peraltro essere vincolato a condizioni che obbligano lo straniero a integrarsi meglio.

Il rapporto del Consiglio federale propone 20 opzioni d'azione che tengono conto anche dei risultati degli studi BASS e Ecoplan. Le opzioni di azione nel diritto in materia di stranieri e cittadinanza vertono in particolare su un inasprimento della disciplina vigente. Questo inasprimento mira esclusivamente i cittadini di Paesi terzi; i cittadini UE/AELS e le persone del settore dell'asilo non sono toccate. Alcune opzioni di azione mirano inoltre ad armonizzare le prassi cantonali. Il rapporto illustra anche opzioni di azione nel settore dell'integrazione tese a prevenire la dipendenza dall'aiuto sociale. Due opzioni di azione si riferiscono al miglioramento della situazione dei dati riguardanti la percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi. Riguardano il rilevamento dei dati e la collaborazione tra autorità coinvolte.

## **Pacchetto di misure del Consiglio federale del 15 gennaio 2020**

Il 7 giugno 2019 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di vagliare le opzioni di azione contenute nel rapporto, in collaborazione con un gruppo di accompagnamento e nello specifico con le autorità esecutive cantonali, per appurarne le possibili ripercussioni e la fattibilità e sottoporre poi una proposta in vista dell'ulteriore procedere. Il 15 gennaio 2020 ha preso atto dei risultati di questi lavori e ha adottato un pacchetto di misure. L'obiettivo di questo pacchetto di misure è quello di limitare le prestazioni dell'aiuto sociale versate dai Cantoni e dai Comuni ai cittadini di Paesi terzi in modo da contenere l'aumento delle spese in questo settore. Al contempo, questo dovrebbe promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro.

In virtù della sua decisione del 15 gennaio 2020, il Consiglio federale propone le seguenti due modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20):

- introduzione di un'entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dalla concessione di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora in Svizzera;
- precisazione dei criteri d'integrazione per il rilascio di permessi di soggiorno a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore.

Si rinuncia invece a un'altra modifica di legge prevista nella decisione. La modifica in questione riguarda l'agevolamento della revoca del permesso di domicilio in caso di percezione dell'aiuto sociale. Per la revoca è mantenuta la condizione di una «dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale». Durante la stesura del presente progetto e in correlazione con il dibattimento dell'iniziativa parlamentare Marti Samira del 18.06.2020 «La povertà non è un reato» (20.451), è emerso che i Cantoni fanno un uso molto limitato della possibilità di revocare i permessi di soggiorno a causa della dipendenza dall'aiuto sociale. Due le cause possibili: o i Cantoni non sfruttano appieno il margine di manovra tuttora disponibile o, nel caso specifico, una tale misura non sarebbe proporzionata. Ridurre la soglia per la revoca del permesso di domicilio, pertanto, non cambierebbe di molto la situazione. La giurisprudenza del Tribunale federale mostra come, a determinate condizioni (scarse prospettive d'avvenire, debiti, dipendenza dall'aiuto sociale per propria colpa), la revoca può intervenire già a partire da una percezione meno consistente dell'aiuto sociale.<sup>21</sup> Inoltre, anche dopo una tale modifica di legge occorrerebbe sempre esaminare se, nel caso specifico, la misura sarebbe proporzionata (art. 96 LStrl). Per stabilirlo occorre considerare che le persone titolari di un permesso di domicilio risiedono in Svizzera già da parecchi anni. Di norma la revoca di questo permesso a causa di una dipendenza minima dall'aiuto sociale non può essere considerata una misura proporzionata.

<sup>20</sup> Consultabile su: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & Servizi > Rapporti del Consiglio federale > 2019 (stato: 19.11.2020)

<sup>21</sup> Sentenze del \_TF 2C\_1122/2015 del 12 gennaio 2016 e 2C\_653/2019 del 12 novembre 2019.

Frattanto la SEM, in collaborazione con i servizi interessati, ha peraltro elaborato anche una circolare che definisce le spese di aiuto sociale determinanti per l'adozione di misure in virtù del diritto in materia di stranieri. La circolare serve, pertanto, a uniformare le pratiche dei Cantoni.

Oltre alle due modifiche sopracitate occorre completare i criteri d'integrazione codificati nella LStrl. Nel valutare l'integrazione degli stranieri nel quadro di determinate decisioni secondo il diritto in materia di stranieri, come la conclusione di un accordo d'integrazione o il rilascio del permesso di domicilio, le autorità devono considerare anche l'incoraggiamento e il sostegno ai famigliari affinché si integrino. In questo modo le autorità possono prevenire una possibile dipendenza dall'aiuto sociale, tanto più che il ricongiungimento familiare è spesso la causa di una tale dipendenza. Questa misura è nata in relazione all'attuazione dell' AIS.

Indipendentemente dal presente progetto occorre esaminare o attuare ulteriori misure che non richiedono modifiche di legge. Queste misure saranno esaminate o attuate indipendentemente dal presente progetto. Hanno quale principale scopo quello di migliorare lo scambio di notifiche e informazioni tra autorità dell'aiuto sociale e autorità migratorie e quindi di migliorare in maniera generale anche l'acquisizione di dati in caso di percezione dell'aiuto sociale. Dovranno inoltre contribuire ad armonizzare le prassi cantonali per quanto riguarda la disposizione di misure secondo il diritto in materia di stranieri. Si tratta di:

- concepire e attuare valutazioni periodiche della percezione dell'aiuto sociale da parte di stranieri in base ai dati della statistica dei beneficiari dell'aiuto sociale, della statistica della popolazione e delle economie domestiche (STAPOP) nonché del Sistema di informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) collegati tra loro;
- esaminare le possibilità tecniche per fornire su base regolare alle autorità in materia di migrazione una lista dei beneficiari dell'aiuto sociale oppure per rilevare la percezione dell'aiuto sociale da parte di cittadini di Paesi terzi in SIMIC;
- formulare una definizione con carattere di raccomandazione, in collaborazione con i servizi interessati, che comprenda le spese determinanti connesse alle misure adottate in caso di percezione dell'aiuto sociale secondo il diritto in materia di stranieri;
- introdurre una procedura di approvazione per le decisioni di proroga dei permessi di soggiorno in caso di percezione dell'aiuto sociale a partire da una certa entità.

I lavori di attuazione hanno preso il via. Dal 1° gennaio 2021 la proroga dei permessi di soggiorno di cittadini di Paese terzo che causano ingenti costi di aiuto sociale richiede la previa approvazione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). L'efficacia e l'adeguatezza di questa procedura di approvazione sono oggetto di costanti verifiche. La SEM, in collaborazione con i servizi interessati, ha inoltre elaborato una circolare contenente una definizione dei costi di aiuto sociale nel quadro dell'applicazione del diritto in materia di stranieri.<sup>22</sup>

Inoltre, il Consiglio federale ha deciso di proseguire altre tre misure nel settore della promozione dell'integrazione nel quadro del mandato successivo concernente l'Agenda Integrazione Svizzera (AIS). Le misure riguardano;

- sforzi per una prima informazione più mirata dei gruppi target con un particolare bisogno di promozione dell'integrazione;
- l'intensificazione delle misure integrative destinate a gruppi target con un rischio particolarmente elevato di dipendere più tardi dall'aiuto sociale;
- la conclusione obbligatoria di accordi d'integrazione con persone in possesso di un permesso di soggiorno che presentano un bisogno d'integrazione particolare.

Frattanto l'esame di queste tre misure nell'ambito della promozione dell'integrazione è terminato. Il 12 ottobre 2020 l'organo direttore dell' AIS, composto dal capo del DFGP, dal capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e dai presidenti della Conferenza dei Governi cantonali (CGC), della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e della Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), ha deciso quanto segue: nel quadro AIS non sarà lanciato nessun programma specifico finalizzato a una prima informazione mirata, alla conclusione di accordi d'integrazione obbligatori e all'intensificazione delle pertinenti misure d'integrazione per i gruppi target con un bisogno d'integrazione particolare e un rischio particolarmente elevato di dipendere dall'aiuto sociale. Saranno invece proseguite le misure in atto nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione e dei programmi cantonali di promozione delle competenze di base. Su incarico degli organi nazionali della Cooperazione interistituzionale (CII), si stanno esaminando le possibilità di rafforzare il coordinamento tra queste due misure e migliorare al tempo stesso il coordinamento nel settore della garanzia qualitativa. Entro il 2023 occorrerà inoltre vagliare l'eventuale prosieguo del programma pilota «Pretirocinio d'integrazione PTI+» alla

<sup>22</sup> Circolare della SEM del 2 febbraio 2021, consultabile sotto: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri > 8 Misure di allontanamento e di respingimento (stato: 9.3.2021).

luce dei risultati della valutazione e tenendo conto di adeguamenti eventualmente necessari. Il 15 maggio 2019 il Consiglio federale ha prorogato questo programma pilota fino alla fine del 2023, estendendolo anche ai giovani e ai giovani adulti cittadini dell'UE/AELS e di Paesi terzi.<sup>23</sup>

Nella primavera 2022 il Consiglio federale informerà sull'attuazione del pacchetto di misure nel suo insieme.

## 1.2 Alternative esaminate e respinte

Il rapporto del Consiglio federale contiene ulteriori opzioni di azione volte a limitare i costi dell'aiuto sociale versato ai cittadini di Paesi terzi, opzioni esulanti dal pacchetto di misure adottato dallo stesso il 15 gennaio 2020. Le seguenti sono state esaminate e respinte:

- l'opzione d'azione secondo cui per il ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri e di stranieri titolari del permesso di domicilio debbano essere soddisfatti i medesimi presupposti. Ciò significherebbe infatti escludere espressamente il ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri che percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale. Questo svantaggerebbe i cittadini svizzeri rispetto ai cittadini UE/AELS. In virtù dell'ALC, i cittadini UE/AELS che svolgono un'attività lucrativa in Svizzera possono farsi raggiungere dai loro famigliari anche se percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale.
- L'opzione d'azione secondo cui ai titolari di un permesso di soggiorno sia concesso un aiuto sociale ridotto per una durata di tre anni a contare dal rilascio del permesso, a prescindere dalla data del rilascio. L'opzione è stata ritenuta sproporzionata giacché, contrariamente alla nuova disciplina proposta, prevede una riduzione dell'aiuto sociale anche dopo un lungo soggiorno precedente in Svizzera. La disciplina proposta propone di ridurre l'entità dell'aiuto sociale soltanto durante i primi tre anni dalla concessione di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora in Svizzera.
- L'opzione d'azione secondo cui il permesso di soggiorno di persone che originariamente sono state ammesse in Svizzera a titolo provvisorio debba imperativamente essere revocato in caso di percezione dell'aiuto sociale dopo un rinnovato esame dei motivi di allontanamento (caso personale grave secondo l'art. 84 cpv. 5 i.c.d. con l'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl). Il diritto vigente prevede già la possibilità di revocare il permesso di soggiorno e di concedere successivamente l'ammissione provvisoria in caso di dipendenza dall'aiuto sociale (art. 62 LStrl). In questi casi si tratta di persone che vivono già da oltre cinque anni in Svizzera. Pertanto non sarebbe proporzionato rendere questa misura obbligatoria in tutti i casi. Inoltre, una rinnovata concessione dell'ammissione provvisoria ostacolerebbe ulteriormente la ricerca di un impiego e, con ciò, l'integrazione nel mercato del lavoro.
- L'opzione d'azione secondo cui in caso di dipendenza dall'aiuto sociale sia obbligatorio vagliare la sostituzione del permesso di domicilio mediante un permesso di dimora. Qui è opportuno attendere le esperienze maturate con la possibilità (non obbligatoria) di sostituire il permesso di domicilio con un permesso di dimora. Questa possibilità è in vigore soltanto dal 1° gennaio 2019.
- L'opzione d'azione che prevede l'introduzione di un dato valore soglia della percezione dell'aiuto sociale quale criterio per la revoca obbligatoria del permesso di dimora e del permesso di domicilio. Un simile valore soglia potrebbe risultare nell'impossibilità, di fatto, di vagliare misure secondo il diritto in materia di stranieri laddove la percezione dell'aiuto sociale non raggiunga tale soglia. Nel singolo caso occorrere inoltre vagliare la proporzionalità di questa misura a prescindere dall'entità della percezione dell'aiuto sociale. Idem per un valore soglia definito nella legge. Non è possibile decidere sulla questione in maniera schematica.
- L'opzione d'azione che prevede la conclusione obbligatoria di un accordo d'integrazione per tutte le persone ammesse provvisoriamente. Già in occasione della consultazione svolta dal dicembre 2011 al marzo 2012 in merito alla modifica della legge sugli stranieri<sup>24</sup> (13.030; Integrazione) la maggioranza dei Cantoni si era opposta all'obbligo di concludere un accordo d'integrazione senza previo esame del singolo caso.<sup>25</sup>
- L'opzione d'azione secondo cui per la naturalizzazione dei figli debba essere presa in considerazione la percezione dell'aiuto sociale da parte dei genitori. I figli non possono essere ritenuti responsabili della situazione finanziaria dei genitori. Rifiutare loro la naturalizzazione significherebbe ostacolare la loro ulteriore integrazione sociale senza una colpa da parte loro.

<sup>23</sup> Comunicato stampa del 15 maggio 2019 «Il Consiglio federale rafforza la promozione del potenziale di manodopera residente», consultabile sotto: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa (stato: 4.2.2021).

<sup>24</sup> FF 2011 7799

<sup>25</sup> Rapporto sui risultati della consultazione consultabile sotto: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2011 > DFGP (stato: 14.7.2020)

- L'opzione d'azione, non figurante nel rapporto del Consiglio federale, secondo cui la persona che si fa raggiungere in Svizzera dai propri famigliari deve partecipare finanziariamente alle misure eventualmente necessarie per la loro integrazione. Questo ulteriore prerequisito al ricongiungimento familiare genererebbe, nello specifico, un grandissimo onere supplementare per le autorità esecutive nell'esaminare le domande.

### **1.3 Rapporto con il programma di legislatura, con la pianificazione finanziaria e con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>26</sup> sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>27</sup> sul programma di legislatura 2019–2023. All'origine del progetto vi è il postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati dell'8 giugno 2017 (17.3260 «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi»).

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 La normativa proposta**

La normativa proposta riguarda tre misure:

#### ***Entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dalla concessione di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora***

Cinque anni dopo l'entrata, tra il quattro e il cinque per cento dei cittadini di Paesi terzi immigrati in Svizzera ha ricevuto prestazioni dell'aiuto sociale (frequenza cumulativa).<sup>28</sup> Ciò contrasta con il fatto che il rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L) o di un permesso di dimora (permesso B) presuppone che lo straniero disponga di mezzi finanziari sufficienti al proprio sostentamento in Svizzera. In virtù della normativa proposta, durante i primi tre anni dall'entrata i Cantoni sono tenuti a definire l'entità delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora a un livello inferiore rispetto a quella prevista per i residenti. La definizione dell'entità di sostegno esatta è di competenza dei Cantoni. Con questa misura ci si propone di creare un incentivo supplementare all'indipendenza economica.

#### ***L'incoraggiamento e il sostegno ai famigliari affinché si integrino quale ulteriore criterio di valutazione dell'integrazione***

Occorre inserire nell'articolo 58a LStrI un nuovo criterio per la valutazione del grado d'integrazione. Secondo la nuova disposizione ci si aspetta che lo straniero incoraggi e sostenga l'integrazione dei propri famigliari. La legge sulla cittadinanza contiene già una disposizione identica. Il nuovo criterio d'integrazione può essere preso in considerazione, nello specifico, nel quadro dell'accordo d'integrazione connesso al permesso di dimora (permesso B) o all'ammissione provvisoria (permesso F), nel quadro del rilascio del permesso di domicilio (permesso C) e della sostituzione del permesso C mediante un permesso B. Il nuovo criterio d'integrazione tiene conto della costatazione secondo cui il ricongiungimento familiare è spesso all'origine della percezione di prestazioni dell'aiuto sociale.

#### ***Precisazione dei criteri d'integrazione per il rilascio di permessi di soggiorno a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore***

Un rimando esplicito ai criteri generali d'integrazione (art. 58a LStrI) dovrebbe concretizzare i prerequisiti per il rilascio di un permesso di dimora in casi di rigore alle persone ammesse provvisoriamente (art. 84 cpv. 5 LStrI). Sebbene non modifichi in nulla la situazione giuridica odierna, questo rimando crea maggiore chiarezza per quanto riguarda l'applicazione del diritto da parte delle autorità esecutive. Con ciò è inoltre garantito che il criterio d'integrazione che prevede la partecipazione a una formazione (professionale) sia equiparato al criterio che prevede l'assunzione di un'attività lucrativa (art. 58a cpv. 1 lett. d LStrI). Questo può costituire un maggiore incentivo ad acquisire una formazione (professionale).

<sup>26</sup> FF 2020 1565

<sup>27</sup> FF 2020 7365

<sup>28</sup> Studio BASS, pag. 53

## 2.2 Attuazione

Il nuovo criterio d'integrazione proposto, riguardante l'incoraggiamento e il sostegno dell'integrazione dei famigliari, dev'essere concretizzato a livello di ordinanza, com'è il caso per la disposizione corrispondente della legge sulla cittadinanza del 20 giugno 2014<sup>29</sup> (LCit). La normativa proposta attribuisce un ruolo centrale alle autorità cantonali nel contesto dell'esecuzione. Per definire l'entità di sostegno inferiore dell'aiuto sociale occorre inoltre adeguare le basi legali cantonali. Il Consiglio federale ne terrà conto al momento della messa in vigore della modifica di legge.

## 3 Commento alle singole disposizioni

### *Art. 38a Limitazione delle prestazioni dell'aiuto sociale*

Conformemente allo studio BASS, nel periodo 2010–2016 circa tre quarti dei cittadini di Paesi terzi hanno ottenuto all'entrata un permesso di dimora (permesso B), mentre un terzo ha ottenuto un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L). A tre anni dall'entrata, tra il quattro e il cinque per cento di queste persone aveva percepito prestazioni dell'aiuto sociale in Svizzera.<sup>30</sup> Va rilevato che i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata non beneficiano quasi mai dell'aiuto sociale, perché solo in casi eccezionali hanno il loro domicilio assistenziale in Svizzera.<sup>31</sup>

D'ora in poi, nei primi tre anni dopo il rilascio del permesso di soggiorno di breve durata o di dimora, l'entità del sostegno dovrà essere inferiore a quella prevista per la popolazione residente. Durante questo periodo ciò vale anche per i famigliari di cittadini svizzeri provenienti da Paesi terzi entrati nel quadro del ricongiungimento familiare, non invece per i cittadini svizzeri stessi. I rifugiati riconosciuti, invece, sono equiparati alla popolazione residente (art. 23 della convenzione del 28 luglio 1951<sup>32</sup> sullo statuto dei rifugiati). Hanno pertanto diritto a prestazioni illimitate dell'aiuto sociale.

La situazione di questo gruppo di persone non è direttamente paragonabile a quella dei cittadini UE/AELS. In virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, i cittadini UE/AELS e i loro famigliari cittadini di Paesi terzi hanno, sì, diritto, in linea di massima, a prestazioni illimitate dell'aiuto sociale. Hanno tuttavia diritto al rilascio di un permesso di soggiorno unicamente se esercitano un'attività lucrativa in Svizzera o se dimostrano di disporre di mezzi finanziari sufficienti. In caso di fine involontaria dei rapporti di lavoro, possono inoltre percepire le prestazioni dell'aiuto sociale unicamente a determinate condizioni e per una durata determinata (art. 61a LStrl). Con ciò l'accesso all'aiuto sociale per queste persone e i loro familiari provenienti da Paesi terzi è già limitato rispetto ai familiari stranieri di cittadini svizzeri, poiché il loro diritto di residenza e quindi il loro diritto all'aiuto sociale in Svizzera è vincolato a determinate condizioni.

L'entità inferiore di sostegno per l'aiuto sociale deve riguardare unicamente il fabbisogno di base di un'economia domestica, non invece i mezzi per le misure dettate dalla politica in materia di integrazione, salute o famiglia. In ogni caso, dopo tre anni dal rilascio del permesso questa entità di sostegno inferiore cessa. Ai richiedenti l'asilo e alle persone ammesse provvisoriamente (salvo i rifugiati ammessi provvisoriamente) si applica una disciplina analoga. Per queste persone l'entità di sostegno per l'aiuto sociale è parimenti inferiore a quella prevista per la popolazione residente (art. 82 cpv. 3 LAsi e art. 86 cpv. 3 LStrl).

L'importo esatto dell'entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale versato ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora durante i primi tre anni dopo il rilascio dello stesso compete ai Cantoni e non è, pertanto, oggetto del presente progetto (si veda il n. 5.1.).<sup>33</sup> Di norma le prestazioni di aiuto sociale di entità inferiore che i Cantoni versano ai richiedenti l'asilo e alle persone ammesse provvisoriamente sono inferiori del 20 per cento rispetto a quelle versate alla popolazione residente.<sup>34</sup> Il calcolo dell'entità di sostegno inferiore qui proposta potrebbe orientarsi alla percentuale suindicata. I Cantoni sono tuttavia liberi di fissare autonomamente l'entità in questione. La normativa proposta lascia ai Cantoni sufficiente margine di manovra per quanto riguarda l'attuazione, in modo che possano tenere conto delle specificità dei singoli casi.

<sup>29</sup> RS 141.0

<sup>30</sup> Studio BASS, pagg. 50 e 53

<sup>31</sup> Promemoria della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) sul sostegno di cittadini di Paesi terzi, consultabile sotto: [www.skos.ch](http://www.skos.ch) > Publikationen > Merkblätter und Empfehlungen > 2019 > Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten, pag. 9 (stato: 22.01.2021).

<sup>32</sup> RS 0.142.30

<sup>33</sup> Per quanto riguarda il «settore centrale» della competenza cantonale in materia di aiuto sociale si veda il rapporto del Consiglio federale, pag. 12

<sup>34</sup> Evoluzione dei costi nell'aiuto sociale, rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 14.3892 Gruppo socialista e 14.3915 Bruderer Wyss del 25 settembre 2014, pag. 12, consultabile sotto: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti del Consiglio federale > 2017 (stato: 5.2.2021).

Il pacchetto di misure deciso dal Consiglio federale il 15 gennaio 2020 prevede un'entità inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dal rilascio del permesso unicamente per i titolari di un permesso di dimora (permesso B). Per i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L) non è dapprima prevista una simile limitazione. Il motivo per cui è ora proposto di estendere la limitazione ai titolari di un permesso L è che, diversamente, in alcuni rari casi questi sarebbero avvantaggiati rispetto ai titolari di un permesso B. Si pensi ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata che, conformemente al diritto cantonale, non verrebbero esclusi dall'aiuto sociale per esempio in caso di perdita dell'impiego. Secondo il promemoria della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) per il sostegno dei cittadini di Paesi terzi, i Cantoni sono liberi di decidere se concedere o meno l'aiuto sociale ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata.<sup>35</sup> Per evitare una disparità di trattamento è opportuno estendere la normativa prevista anche ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata.

#### *Art. 58a cpv. 1 lett. e*

Gli stranieri devono incoraggiare e sostenere l'integrazione del coniuge, del partner registrato e dei figli minorenni sui quali esercitano l'autorità parentale. Occorre pertanto completare di conseguenza i criteri d'integrazione nell'articolo 58a LStrl. A tal fine è ripresa la disposizione vigente dell'articolo 12 capoverso 1 lettera e LCit. Con decisione del Consiglio nazionale del 13 marzo 2013 i criteri d'integrazione proposti dal Consiglio federale (art. 12 cpv. 1 lett. a–d LCit) sono stati integrati mediante il criterio dell'incoraggiamento e del sostegno all'integrazione del coniuge, del partner registrato o dei figli minorenni sui quali è esercitata l'autorità parentale (art. 12 cpv. 1 lett. e LCit).<sup>36</sup>

La normativa proposta può essere presa in considerazione, nello specifico, per quanto riguarda gli accordi d'integrazione, il rilascio o la proroga del permesso di dimora, la disposizione dell'ammissione provvisoria (art. 33 cpv. 5 e 83 cpv. 10 LStrl), il rilascio del permesso di domicilio (art. 34 cpv. 2 lett. c LStrl, art. 60 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 ottobre<sup>37</sup> 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA) e la sostituzione del permesso di domicilio con un permesso di dimora (art. 63 cpv. 2 LStrl). Tutte queste disposizioni rimandano in maniera esplicita ai criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a LStrl. Il presente progetto propone di integrare tale rimando anche per quanto riguarda il rilascio di un permesso di dimora a persone ammesse a titolo provvisorio (permessi per casi di rigore secondo l'art. 84 cpv. 5 LStrl). Occorre tenere conto del nuovo criterio d'integrazione anche nell'esame della proporzionalità nel quadro dell'esercizio del potere discrezionale (art. 96 cpv. 1 LStrl). Concretamente questo significa, per esempio, che il nuovo criterio d'integrazione che prevede l'incoraggiamento dell'integrazione dei famigliari dovrà essere considerato anche nell'esame dell'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 1 LStrl). In una decisione di principio, il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha tuttavia ritenuto che la SEM, oltre ai requisiti necessari per l'ammissione provvisoria, debba esaminare anche la proporzionalità.<sup>38</sup> Questo principio permane. Il nuovo criterio d'integrazione non introduce nessun requisito supplementare per il ricongiungimento familiare.

La normativa proposta necessita di una concretizzazione nell'OASA. L'incoraggiamento dei famigliari a integrarsi si dimostra nel sostegno all'acquisizione di competenze linguistiche in una lingua nazionale, alla partecipazione alla vita economica o all'acquisizione di una formazione come anche alla partecipazione alla vita sociale e culturale della società in Svizzera. Anche altre attività, per esempio nel quadro della scuola o del tempo libero, possono essere indicatori dell'incoraggiamento all'integrazione dei famigliari. Si pensi, nello specifico, alla partecipazione alle lezioni di nuoto o a campi scuola nonché a manifestazioni culturali, sportive o sociali. Sono previste disposizioni esecutive corrispondenti anche per quanto riguarda l'articolo 12 capoverso 1 lettera e LCit (si veda l'art. 8 dell'ordinanza sulla cittadinanza del 17 giugno 2016<sup>39</sup>, OCit). In casi specifici può entrare in linea di conto una partecipazione finanziaria alle misure integrative previste nel quadro dell'accordo d'integrazione da parte degli stranieri interessati.

#### *Art. 84 cpv. 5*

In presenza di un caso di rigore personale grave, alla persona ammessa provvisoriamente può essere rilasciato un permesso di dimora (art. 30 cpv. 1 lett. b i. c. d. con l'art. 84 cpv. 5 LStrl). Nella valutazione occorre considerare in particolare il grado d'integrazione (art. 31 cpv. 1 lett. a OASA i. c. d. con l'art. 58a LStrl).

Un rimando esplicito ai criteri generali d'integrazione di cui nell'articolo 58a LStrl dovrebbe concretizzare i requisiti per il rilascio di un permesso di dimora alle persone ammesse provvisoriamente (rimando

<sup>35</sup> Consultabile su: [www.skos.ch](http://www.skos.ch) > Publikationen > Merkblätter und Empfehlungen > 2019 > Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten, pag. 9 (stato: 22.01.2021)

<sup>36</sup> Messaggio del 4 marzo 2011 concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, LCit) FF **2011** 2567; Fahne Frühjahrssession 2013 Beschluss Nationalrat Bürgerrechtsgesetz. Totalrevision 11.022.

<sup>37</sup> RS **142.201**

<sup>38</sup> Sentenza E-3822/2019 del TAF del 28 ottobre 2020 consid. 11

<sup>39</sup> RS **141.01**

<sup>41</sup> FF **2020** 6543 e FF **2020** 6593

all'art. 58a LStrl nell'art. 84 cpv. 5 AP-LStrl). In casi di rigore personale grave si valuta già oggi l'integrazione dell'interessato conformemente ai criteri di cui all'articolo 58a LStrl. Il rimando esplicito può tuttavia garantire maggior chiarezza per l'applicazione del diritto da parte delle autorità esecutive. Dovrebbe garantire, nello specifico, che – come previsto dall'articolo 58a capoverso 1 lettera d LStrl – il criterio della partecipazione all'acquisizione di una formazione venga equiparato anche nella prassi a quello dell'esercizio di un'attività lucrativa. Con la prevista modifica dell'articolo 58a capoverso 1 lettera e LStrl è rilevante anche il fatto che la persona ammessa provvisoriamente promuove e sostiene l'integrazione dei suoi famigliari o meno.

L' AIS intensifica le misure integrative e afferma il principio del «lavoro grazie alla formazione» anche per quanto riguarda le persone ammesse provvisoriamente. Questo dovrebbe migliorare la partecipazione di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente idonei alle misure in vista di preparare una formazione (professionale) come anche la partecipazione ai percorsi formativi di livello secondario II (formazione pratica, apprendistato, scuole secondarie). La disposizione proposta rafforza l'incentivo a partecipare all'acquisizione di una formazione (professionale). A fronte del mutamento strutturale del mercato del lavoro svizzero, in molti settori è di cruciale importanza disporre di una solida formazione per poter assumere un'attività lucrativa stabile e fornire un contributo attivo all'economia svizzera.

Il disegno di legge e il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, del 26 agosto 2020 (Limitazioni per i viaggi all'estero e adeguamenti dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio) prevedono parimenti modifiche dell'articolo 84 capoverso 5 LStrl.<sup>41</sup> Qui occorrerà probabilmente una disposizione di coordinamento garantita dal DFGP.

#### Art. 126

Il capoverso 1 della disposizione transitoria dovrebbe essere formulato in maniera più chiara ed essere adeguato alla giurisprudenza del TF. È indicato espressamente che, salvo disposizioni transitorie contrarie, alle procedure avviate prima dell'entrata in vigore di una revisione parziale della LStrl permane applicabile il diritto previgente. Questo a prescindere dal fatto che le procedure siano state avviate d'ufficio o su richiesta.

La LStr è entrata in vigore il 1° gennaio 2008, sostituendo la LDDS previgente. In quel frangente, con l'articolo 126 capoverso 1 è stato disposto in via transitoria che il diritto previgente sarebbe stato applicabile alle domande presentate prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto materiale. La disposizione non si esprimeva, tuttavia, sulla disciplina applicabile alle domande avviate d'ufficio. Conformemente alla prassi del TAF e del TF, l'articolo 126 capoverso 1 va interpretato al di là del suo tenore in modo tale che il diritto materiale previgente sia applicabile anche alle procedure avviate d'ufficio in prima istanza prima dell'entrata in vigore della LStr.<sup>42</sup>

Con la revisione parziale della LStr, entrata in vigore il 1° gennaio 2019, è stata modificata anche l'abbreviazione della legge, da allora denominata LStrl. In tale occasione ci si è chiesti se l'articolo 126 fosse valido solo per la transizione dalla LDDS alla LStr o se dovesse essere applicato anche in caso di modifiche successive della legge. Già poche settimane dopo l'entrata in vigore della revisione parziale il TAF<sup>43</sup> è giunto alla conclusione che l'articolo 126 potesse non essere (più) applicabile. La decisione è stata motivata adducendo che la disposizione transitoria dell'articolo 126 si riferiva unicamente al passaggio dalla LDDS alla LStr e non poteva pertanto essere applicata alla modifica di legge del 1° gennaio 2019. Il TAF adduceva inoltre che la LStrl e le relative ordinanze non contengono ulteriori disposizioni transitorie, risp. che le disposizioni transitorie ivi contenute si riferiscono unicamente a questioni molto specifiche. Successivamente anche il TF si è pronunciato a più riprese sulla questione, giungendo tuttavia a una conclusione diversa. Nei casi di sua competenza il TF ha ritenuto che i principi di cui all'articolo 126 si applicano a tutte le modifiche della LStrl successive alla sua entrata in vigore e che non occorre considerare i principi generali del diritto intertemporale.<sup>44</sup>

Il capoverso 4 dev'essere adeguato al tenore del capoverso 1. In questo modo risulta chiaro che la norma di cui al capoverso 4 si applica a tutte le future revisioni parziali della LStrl.

I capoversi 3 e 5–6 si riferiscono all'applicazione dell'allora LStr che aveva sostituito la LDDS. Frattanto sono divenuti obsoleti e vanno pertanto abrogati.

<sup>41</sup> FF **2020** 6543 e FF **2020** 6593

<sup>42</sup> René Wiederkehr, Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Berna 2012, rif.marg. 804; cfr. anche le sentenze del TF 2C\_383/2009 del 23 dicembre 2009 consid. 1.2; 2C\_64/2009 del 15 luglio 2009 consid. 2; 2C\_160/2009 del 1° luglio 2009 consid. 2; 2C\_701/2008 del 26 febbraio 2009 consid. 2 e 2C\_745/2008 del 24 febbraio 2009 consid. 1.2.3; DTAF **2008/1** consid. e sentenza C-7842/2008 del TAF del 23 aprile 2009 consid. 3.

<sup>43</sup> Sentenza F-1737/2017 del TAF del 22 gennaio 2019

<sup>44</sup> Sentenze del TF 2D\_10/2020 del 9 luglio 2020 consid. 2.2 f.; 2C\_9/2020 del 29 giugno 2020 consid. 4.1; 2C\_911/2019 del 6 febbraio 2020 consid. 4.1; 2C\_549/2019 del 9 dicembre 2019 consid. 4.1; 2C\_496/2019 del 13 novembre 2019 consid. 4 e 2C\_212/2019 del 12 settembre 2019 consid. 4.1.

## Art. 126e Disposizione transitoria

Come già illustrato in margine all'articolo 126, se la norma generale non si applica a una revisione parziale della LStrl sono necessarie disposizioni transitorie esplicite. Tale è il caso per la normativa proposta in vista dell'abbassamento dell'entità delle prestazioni dell'aiuto sociale per titolari di permessi di soggiorno di breve durata e di dimora (art. 38a). Se, all'entrata in vigore del nuovo diritto, delle persone titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora dipendono già dall'aiuto sociale, la nuova entità inferiore è applicabile sin dal mese successivo all'entrata in vigore, sempreché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 38a AP-LStrl. Per l'esecuzione è necessario che sia chiaramente definito il momento di transizione all'entità inferiore.

Non è invece prevista una disposizione transitoria specifica riguardante il nuovo criterio d'integrazione «incoaggiamento e sostegno all'integrazione dei famigliari» (art. 58a cpv. 1 lett. e AP-LStrl).

## 4 Ripercussioni

### 4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Gli adeguamenti proposti non hanno ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione.

### 4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni nonché per i centri urbani, le agglomerazioni e le regioni di montagna

#### ***Entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dalla concessione di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora***

Nel quadro di uno studio complementare, l'ufficio BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG) ha valutato le ripercussioni di un'entità di sostegno inferiore (di seguito: Valutazione complementare BASS).<sup>45</sup> Questi i risultati in sintesi: dei cittadini di Paesi terzi immigrati in Svizzera negli anni 2010–2013, tra 1300 persone (coorte 2013; 3,9%) e 1700 persone (coorte 2010; 4,8 %) hanno ricevuto assistenza sociale almeno una volta nei primi tre anni dopo l'entrata, a seconda della coorte di entrata. Tuttavia, le cifre raccolte sono adatte a prevedere gli sviluppi futuri solo in misura limitata, poiché il numero e la composizione degli immigrati da Paesi terzi possono cambiare significativamente nel tempo. La valutazione complementare non ha considerato le eventuali ripercussioni di un'entità di sostegno inferiore sull'integrazione e sulla durata di percezione.<sup>46</sup> Inoltre, siccome spetta ai Cantoni fissare l'entità di sostegno inferiore (si vedano i commenti al n. 3), non è possibile pronunciarsi in merito alle ripercussioni effettive per i Cantoni e i Comuni.

#### ***L'incoraggiamento e il sostegno ai famigliari affinché si integrino quale ulteriore criterio di valutazione dell'integrazione***

Spetta alle autorità cantonali valutare l'integrazione nel quadro dell'attuazione del diritto in materia di stranieri. Con le modifiche del 1° gennaio 2019 l'esame dell'integrazione è stato disciplinato in maniera più vincolante e più sistematica. La nuova norma proposta si limita a completare i criteri d'integrazione in essere. Pertanto, la presa in considerazione di questo criterio d'integrazione supplementare non comporta ripercussioni considerevoli per i Cantoni e i Comuni.

#### ***Precisazione dei criteri d'integrazione per il rilascio di permessi di soggiorno a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore.***

Il rimando ai criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a LStrl figurante nell'articolo 84 capoverso 5 AP-LStrl non modifica minimamente la situazione giuridica odierna; non si prevedono ripercussioni su personale o finanze.

### 4.3 Ripercussioni per l'economia

La normativa proposta può, sì, limitare la percezione di prestazioni dell'aiuto sociale, tuttavia non se ne può dedurre un effetto a livello dell'economia pubblica per quanto riguarda le spese per l'aiuto sociale.

<sup>45</sup> Valutazione complementare BASS, consultabile sotto: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Rapporti del Consiglio federale > 2019 (stato: 22.05.2021) (non esiste in italiano)

<sup>46</sup> Valutazione complementare BASS, pagg. 2–3

#### **4.4 Ripercussioni per la società**

Grazie alla normativa proposta, le autorità cantonali e comunali in materia di migrazione beneficiano di strumenti supplementari per promuovere la motivazione a svolgere un'attività lucrativa e per creare un incentivo a provvedere alla propria esistenza grazie a mezzi propri.

#### **4.5 Ripercussioni per l'ambiente**

Con ogni evidenza non si prevedono ripercussioni per l'ambiente. Non sono previste nemmeno ulteriori ripercussioni. Gli interrogativi corrispondenti non sono pertanto stati analizzati in dettaglio.

### **5 Aspetti giuridici**

#### **5.1 Costituzionalità**

La base costituzionale per le modifiche proposte è data dall'articolo 121 capoverso 1 Cost. Le misure proposte sono state vagliate e ritenute costituzionali già nel rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 2019. Già in tale contesto il Consiglio federale è giunto alla conclusione che 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, non collida con altri obiettivi della politica in materia di stranieri, non tanga il settore di competenza centrale dei Cantoni in materia di aiuto sociale e abbia effetti limitati sotto il profilo sia materiale che temporale. Inoltre dev'essere garantito che l'applicazione delle norme corrispondenti possa avvenire in ossequio all'uguaglianza davanti alla legge e in modo non discriminatorio, che non vi siano interferenze inammissibili con il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 cpv. 1 e 2 e 13 cpv. 1 Cost.) e che i diritti derivanti dall'articolo 12 Cost. (diritto all'aiuto in situazioni di bisogno) siano salvaguardati in ogni caso. Occorre inoltre osservare il principio di costituzionalità della proporzionalità dell'attività dello Stato (art. 5 cpv. 2 Cost.).<sup>47</sup>

#### ***Entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale durante i primi tre anni dalla concessione di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora***

La normativa proposta secondo cui nei primi tre anni dal rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora l'entità dell'aiuto sociale versato ai rispettivi titolari dev'essere inferiore a quanto previsto per le persone residenti, ha per obiettivo di limitare le prestazioni dell'aiuto sociale versate ai cittadini di Paesi terzi e, con ciò, di contenere l'aumento delle spese sostenute in questo settore dai Cantoni e dai Comuni.

Con questa misura ci si propone inoltre di accrescere la motivazione ad assumere un impiego nonché di creare un incentivo a provvedere autonomamente al proprio sostentamento. Questo dovrebbe inoltre ridurre l'attrattiva della Svizzera quale Paese d'immigrazione per le persone che non sono in grado, a lungo termine, di provvedere al loro sostentamento.

Non c'è conflitto di obiettivi tra il controllo della migrazione e l'integrazione professionale e sociale degli stranieri: i Cantoni hanno la possibilità di escludere le misure dettate dalla politica in materia di migrazione, salute o famiglia dall'entità di sostegno inferiore. La normativa proposta rispetta inoltre il settore di competenza centrale dell'aiuto sociale cantonale: i Cantoni definiscono liberamente l'ammontare esatto dell'entità di sostegno. Inoltre, l'effetto della misura è limitato sotto il profilo sia temporale sia materiale: la disciplina si applica unicamente nei primi tre anni dal rilascio del permesso.

Essa riguarda unicamente i cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora, non invece i titolari di un permesso di domicilio. Un trattamento meno favorevole dei suddetti gruppi di persone nel settore dell'aiuto sociale è compatibile con il principio dell'uguaglianza davanti alla legge sancito nell'articolo 8 capoverso 1 Cost. A fronte del carattere temporaneo della disciplina del loro soggiorno, queste persone hanno uno statuto di residenza del tutto diverso da quello dei cittadini UE/AELS e di Paesi terzi titolari di un permesso di domicilio. Il motivo dell'entità di sostegno inferiore non è legato a un criterio prosritto quale l'origine, la razza, il sesso, la lingua o altri criteri elencati in maniera non esaustiva nell'articolo 8 capoverso 2 Cost. Poggia sul fatto che è operata una distinzione tra cittadini UE/AELS e cittadini di Paesi terzi. Questa distinzione si fonda su accordi di diritto internazionale sulla libera circolazione delle persone ed è pertanto giustificata.

<sup>47</sup> Rapporto del Consiglio federale, pagg. 12–13

Inoltre è statisticamente dimostrato che tra il quattro e il cinque per cento dei cittadini di Paesi terzi appartenenti al settore degli stranieri percepiscono un aiuto sociale in Svizzera nei primi tre anni dopo l'entrata e quindi molto più spesso di altri gruppi di persone.<sup>48</sup> Pertanto la predetta distinzione è motivata da criteri oggettivi. È inoltre sempre rispettato anche il diritto costituzionale al minimo esistenziale (art. 12 Cost.), che secondo la prassi del TF non dipende dallo statuto di residenza di una persona nel nostro Paese. Le limitazioni per quanto riguarda l'aiuto sociale consentono ai Cantoni di tenere conto delle specificità dei singoli casi nel quadro dell'attuazione. In questo contesto, il diritto fondamentale all'assistenza e alle prestazioni ai sensi dell'articolo 12 Cost. non deve essere intaccato.

### ***L'incoraggiamento e il sostegno ai famigliari affinché si integrino quale ulteriore criterio di valutazione dell'integrazione***

Il nuovo criterio d'integrazione che prevede l'incoraggiamento e il sostegno ai famigliari affinché si integrino completa i criteri d'integrazione già esistenti che devono essere considerati nel valutare l'integrazione. Questa valutazione avviene sempre nel quadro dell'esame della proporzionalità di ciascuna misura dettata dal diritto in materia di stranieri (art. 96 LStrl) e ossequia, pertanto, il principio costituzionale della proporzionalità dell'attività dello Stato (art. 5 cpv. 2 Cost). Ciò non intacca la competenza cantonale nel settore dell'aiuto sociale.

### ***Precisazione dei criteri d'integrazione per il rilascio di permessi di soggiorno a persone ammesse provvisoriamente in casi di rigore.***

Il rimando ai criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a LStrl figurante nell'articolo 84 capoverso 5 AP-LStrl non modifica minimamente la situazione giuridica odierna (si veda il n. 3 in merito all'art. 84 cpv. 5); non si pongono pertanto domande di diritto costituzionale.

## **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

### **5.2.1 Convenzione europea sui diritti dell'uomo e Patto ONU II**

Le misure proposte riguardano in primo luogo il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU]<sup>49</sup>; art. 17 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici [Patto ONU II]<sup>50</sup>). La CEDU non prevede un diritto a prestazioni statali concrete. Tuttavia, secondo l'attuale giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), tali prestazioni possono avere un impatto sull'organizzazione della vita privata e familiare e quindi rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 8 CEDU.<sup>51</sup> Lo stesso vale per le misure che pongono fine al soggiorno e che comprendono anche il coniuge o partner e i figli minorenni, sempreché le relazioni familiari siano vissute e intatte. Le persone che non fanno parte di questo nucleo familiare possono invocare l'articolo 8 CEDU solo se, a causa di un'invalidità fisica o mentale o di una malattia grave che richiede cure permanenti, si trovano in una relazione effettiva di dipendenza da una persona con un diritto di residenza garantito in Svizzera. Il principio della tutela della vita familiare non comporta invece un diritto incondizionato al rilascio di un permesso di soggiorno. In questo settore la CEDU concede un margine di manovra agli Stati. Tra l'altro, dall'articolo 8 paragrafo 1 CEDU non può derivare nessun diritto al permesso di soggiorno se il ricongiungimento familiare persegue obiettivi diversi da quelli familiari, ossia obiettivi che mirano unicamente a migliorare il progresso professionale o economico dei membri della famiglia.

Secondo l'articolo 8 paragrafo 2 CEDU, un'autorità pubblica può interferire con l'esercizio di questo diritto solo a certe condizioni. In primo luogo, l'interferenza con la vita privata e familiare richiede una base legale. Pertanto «non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui». Anche ingerenze statali quali le misure volte a ridurre i costi dell'aiuto sociale possono rientrare nella nozione di «benessere economico».<sup>52</sup> L'autorità competente deve valutare caso per caso se la misura prevista è proporzio-

<sup>48</sup> Si veda lo Studio BASS, pag. 53

<sup>49</sup> RS 0.101. La CEDU è stata adottata dall'Assemblea federale il 3 ottobre 1974 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974.

<sup>50</sup> RS 0.103.2. Il Patto ONU II è stato adottato dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1991 ed è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992.

<sup>51</sup> Cfr. Corte EDU, sentenze del 2 febbraio 2016 nella causa *Di Trizio c. Svizzera*, n. 71186/09, § 58 segg., e dell'11 dicembre 2018 nella causa *Belli e Arquier-Martinez c. Svizzera*, n. 65550/13, § 57 segg.

<sup>52</sup> Cfr. sentenze della Corte EDU: *Berrehab c. Paesi Bassi*, n. 10730/84, sentenza del 21 giugno 1988; parere della Commissione in: *Gül c. Svizzera*, n. 23218/94, sentenza del 19 febbraio 1996 e *Ahmut c. Paesi Bassi*, n. 21702/93, sentenza del 28 novembre 1996. Cfr. inoltre DTF 125 I 153, 120 Ib 1 consid. 4b e 4a nonché sentenze del TF 2C\_693/2008 del 2 febbraio 2009 consid. 2.2 e 2C\_437/2008 del 13 febbraio 2009 consid. 2.1.

nale. Questo significa che occorre procedere a una ponderazione degli interessi privati e pubblici. Secondo la giurisprudenza costante della Corte EDU, tra i criteri determinanti figurano anche: la nazionalità delle persone, la situazione familiare nello Stato di residenza, difficoltà per la coabitazione nello Stato di destinazione, il bene del minore, l'intensità delle relazioni sociali, culturali e familiari.<sup>53</sup>

Le limitazioni di durata limitata per quanto riguarda l'aiuto sociale consentono ai Cantoni di tenere conto delle specificità dei singoli casi nel quadro dell'attuazione. L'articolo 38a proposto è pertanto conforme al diritto internazionale.

### **5.3 Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate dall'Assemblea federale sotto forma di legge federale.

### **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

L'avamprogetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi né richiede crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

### **5.5 Delega di competenze legislative**

L'avamprogetto non delega nuove competenze legislative al Consiglio federale.

### **5.6 Protezione dei dati**

Le modifiche proposte non si ripercuotono né in fatto né in diritto sul trattamento dei dati personali. Le modifiche proposte non intaccano le disposizioni sulla protezione dei dati di cui nell'articolo 97 LStrI.

<sup>53</sup> Boultif c. Svizzera, n. 54273/00, sentenza del 2 agosto 2001; Üner c. Paesi Bassi, n. 5427300, sentenza della Grande Camera del 18 ottobre 2006.