



4 agosto 2020

Commento alle disposizioni

Modifica dell'ordinanza del DFGP concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri: attuazione delle opzioni d'intervento volte a limitare le prestazioni di aiuto sociale percepite da parte di cittadini di Paesi terzi

1 Situazione iniziale

Il 15 gennaio 2020, il Consiglio federale ha adottato un pacchetto di misure d'attuazione completo volto a limitare le prestazioni dell'aiuto sociale per i cittadini di Paesi terzi. Il pacchetto di misure scaturisce dal postulato 17.3260 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 30 marzo 2017 (Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi. Competenze della Confederazione), che ha incaricato il Consiglio federale di esaminare quali possibilità, dal profilo giuridico, si presentano per escludere o limitare gli aiuti sociali forniti agli stranieri provenienti da Paesi terzi. In adempimento di questo postulato, il 7 giugno 2019 il Consiglio federale ha pubblicato (in tedesco e francese) un rapporto sulle competenze della Confederazione in materia di prestazioni di aiuto sociale fornite ai cittadini di Paesi terzi (Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers)¹. Questo rapporto funge da base per il pacchetto di misure d'attuazione completo adottato dal Consiglio federale.

Una delle suddette misure mira a sottoporre la proroga del permesso di dimora di uno straniero che percepisce prestazioni di aiuto sociale sostanziali all'approvazione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Per attuare questa misura è necessario (cfr. n. 2.2) modificare l'ordinanza del DFGP concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri (RS 142.201.1; qui di seguito ordinanza DFGP).

A prescindere dalle misure d'attuazione, la modifica è pure volta a sottoporre all'approvazione della SEM il rilascio di un permesso di dimora in sostituzione di un permesso di domicilio revocato (commutazione; n. 2.1).

Con decisione del 15 gennaio 2020, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di modificare l'ordinanza DFGP entro la fine di settembre 2020. Dato l'enorme carico di lavoro risultante dalla situazione eccezionale legata al COVID-19 per la SEM così come per i Cantoni, la SEM ha proposto al Capo del DFGP di prorogare la data d'entrata in vigore. Tale proposta è stata accolta. La modifica richiede infatti sia l'adeguamento delle istruzioni della SEM che un'informativa destinata ai Cantoni. È stato inoltre espresso il timore che la domanda di proroga del permesso di stranieri che percepiscono prestazioni d'aiuto sociale importanti sia rifiutata a causa di questa situazione particolare; un'entrata in vigore nel settembre 2020 potrebbe dunque essere interpretata come un segnale che la SEM stia cercando di adottare una prassi più severa in questo settore. La proroga dell'entrata in vigore permette infine di tenere conto dell'avanzamento dei lavori relativi ad altre misure d'attuazione approvate dal Consiglio federale. Si propone pertanto che la modifica dell'ordinanza entri in vigore il 1° gennaio 2021.

2 Commento alle disposizioni

2.1 Titolo

A causa della sua lunghezza, nelle istruzioni della SEM e nelle decisioni delle autorità l'ordinanza è abbreviata in «ordinanza (del) DFGP». Sebbene agevoli la citazione dell'atto, questo titolo breve non è molto preciso.

Secondo le direttive di tecnica legislativa², qualora un titolo abbreviato ufficioso sia d'uso invalso è consigliabile introdurlo ufficialmente in occasione di una modifica dell'atto interessato (n. marg. 13). A fini di precisione e concisione si propone pertanto di introdurre per l'atto in questione il titolo abbreviato «ordinanza del DFGP concernente l'approvazione» nonché l'ab-

¹ www.sem.admin.ch > Media > Comunicati stampa > 2019 > Opzioni d'intervento per evitare che i cittadini di Paesi terzi percepiscano l'aiuto sociale (07.06.2019)

² www.bk.admin.ch/bk/it/home.html > Pagina iniziale > Documentazione > Accompagnamento legislativo > Direttive di tecnica legislativa DTL

breviazione «OA-DFGP». Un titolo abbreviato e un'abbreviazione sono proposti pure in tedesco (*Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren, ZV-EJPD*) e francese (*ordonnance du DFJP concernant l'approbation, OA-DFJP*).

2.2 Approvazione in caso di commutazione (art. 3 lett. g)

Se i criteri d'integrazione definiti all'articolo 58a della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) non sono soddisfatti, l'autorità migratoria cantonale può revocare il permesso di domicilio sostituendolo con un permesso di dimora, il che costituisce una commutazione. Non ha questa possibilità se è soddisfatto uno dei motivi di revoca e il provvedimento è proporzionato (cfr. le Istruzioni LStrI I della SEM, n. 8.3.3). La commutazione esiste dal 1° gennaio 2019.

L'introduzione di questo obbligo d'approvazione è indipendente dalla decisione del Consiglio federale del 15 gennaio 2020. L'obiettivo è evitare, in particolare per salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblici, che un caso grave dia luogo a una commutazione invece di un allontanamento dalla Svizzera. Un tale modo di procedere sarebbe illegale. La missione della SEM è garantire una politica degli stranieri coerente e un'applicazione uniforme del diritto degli stranieri (art. 12 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Org-DFGP; RS 172.213.1). Questo è in particolare l'obiettivo della procedura di approvazione (art. 99 LStrI).

2.3 Approvazione in caso di percezione di prestazioni di aiuto sociale considerevoli (art. 4 lett. g)

La domanda di proroga del permesso di dimora di uno straniero che ha ottenuto prestazioni di aiuto sociale per un importo pari o superiore ai limiti fissati nell'ordinanza DFGP dovrà essere sottoposta per approvazione alla SEM.

L'articolo 86 capoverso 2 lettera a dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201) prevede già che la SEM neghi l'approvazione per la proroga di un permesso di dimora se sussiste un motivo di revoca (p. es. una dipendenza dall'aiuto sociale). Secondo il diritto in vigore, deve essere sottoposta all'approvazione della SEM soltanto la proroga di un permesso di dimora a uno straniero che ha violato in modo grave o ripetuto la sicurezza e l'ordine pubblici in Svizzera o all'estero, li espone a pericolo o costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 4 lett. c dell'ordinanza DFGP). Se sussistono altri motivi di revoca quali in particolare la dipendenza dall'aiuto sociale, le autorità non devono sottoporre il caso alla procedura d'approvazione (ma possono ovviamente farlo nel quadro dell'assistenza amministrativa).

La presente modifica mira dunque a risolvere questa situazione rendendo obbligatorio sottoporre all'approvazione della SEM la proroga del permesso di dimora se le prestazioni sociali percepite durante un determinato lasso di tempo precedente la domanda raggiungono un determinato importo (valore limite). In tal modo i Cantoni esamineranno con ancora maggiore attenzione gli incarti prima di trasmetterli alla SEM.

Dato che la durata media durante la quale i cittadini di Paesi terzi percepiscono prestazioni d'aiuto sociale è di 28 mesi³ (tutti gli incarti compresi: persone sole, coppie coniugate e famiglie escluse le economie domestiche composte da una coppia con una sola persona cittadina di un Paese terzo), calcolate secondo le norme COSAS queste prestazioni ammontano a circa 1500

³ Büro BASS, Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf, Schlussbericht, pag. 33. Pubblicato in tedesco con riassunto in italiano, francese e inglese all'indirizzo: <https://www.buerobass.ch/de/> > KERNBEREICHE > GLEICH UND GERECHT > Migration, Integration

franchi al mese; il valore limite materiale è raggiunto a 40 000 franchi per tutti i casi che superano tale durata media.

Si propone dunque di fissare due valori limite differenti, uno di 50 000 franchi per le persone sole e uno di 80 000 franchi per le economie domestiche formate da più persone (coppie con o senza figli). Questi valori sono stati calcolati considerando le prestazioni finanziarie definite come aiuto sociale dal Cantone in questione e percepite durante i tre anni precedenti la scadenza del permesso di dimora. Poiché i Cantoni definiscono i costi dell'aiuto sociale in maniere divergenti, in collaborazione con l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) la SEM elaborerà raccomandazioni ai fini di un'applicazione uniforme da parte dei Cantoni delle misure previste dal diritto degli stranieri in caso di dipendenza dall'aiuto sociale (altra misura del pacchetto d'attuazione completo).

Evidentemente, la dipendenza dall'aiuto sociale è stata riconosciuta anche in casi in cui l'ammontare delle relative prestazioni era inferiore ai suddetti valori limite. Così come sono stati stabiliti, da un lato questi ultimi permettono tuttavia alla SEM di esercitare la sua funzione di vigilanza evitando però un sovraccarico burocratico. Dall'altro consentono alle autorità migratorie cantonali di mantenere un ampio margine di manovra, dato che sono obbligate a sottoporre per approvazione alla SEM soltanto i casi concernenti importi elevati. La SEM avrà dunque la possibilità di limitare l'approvazione nel tempo o di vincolarla a condizioni e oneri. Se constatata una dipendenza dall'aiuto sociale, l'autorità cantonale può ben inteso, a condizione di rispettare il principio della proporzionalità, rifiutare la proroga di un permesso di dimora o revocarlo prima che i valori limite siano raggiunti.

Questa misura permetterà alla SEM di garantire una prassi coerente in materia di aiuto sociale (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. a Org-DFGP), di frenare una dipendenza eccessiva dall'aiuto sociale (motivo di revoca del permesso di dimora) adottando misure adeguate e di procedere parimenti a valutazioni statistiche.

L'ammontare dei valori limite potrà essere modificato in considerazione delle future raccomandazioni della SEM definenti una struttura uniforme dei costi dell'aiuto sociale in tutti i Cantoni al momento dell'adozione di misure concernenti gli stranieri e del progetto di modifica della LStrl.

I cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS non sono interessati da questa disposizione (cfr. il postulato 17.3260 summenzionato).

3 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale per la Confederazione e i Cantoni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le modifiche non hanno ripercussioni finanziarie.

L'obbligo di sottoporre alla SEM i casi di commutazione comporterà un leggero aumento del carico di lavoro. L'obbligo di sottoporre i casi di percezione di prestazioni d'aiuto sociale considerevoli, invece, genererà un aumento dei casi da trattare che, pur non essendo attualmente stimabile, dovrebbe ammontare a circa un quinto. Il carico di lavoro così generato potrà essere assorbito dai collaboratori già incaricati della procedura di approvazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Le modifiche non hanno ripercussioni finanziarie. Tuttavia, se la SEM rifiuta di approvare la proroga di un permesso di dimora di una persona che dipende dall'aiuto sociale, il Cantone in questione dovrebbe in teoria constatare una riduzione dell'ammontare delle sue prestazioni in materia. Tale riduzione dipenderà però dal singolo caso ed è pertanto difficile da quantificare.

Le modifiche non hanno ripercussioni in materia di personale.

4 Aspetti giuridici

In virtù dell'articolo 99 LStrl il Consiglio federale è competente per determinare i casi in cui i permessi di soggiorno di breve durata, di dimora e di domicilio nonché le decisioni preliminari delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro sono soggetti all'approvazione della SEM. Il Consiglio federale ha delegato questa competenza al DFGP (art. 85 cpv. 2 OASA). Questa delega di competenze permette al DFGP di aggiungere nuovi casi da sottoporre alla procedura d'approvazione della SEM.