



Circolare

Alle:

- autorità competenti in materia di migrazione dei Cantoni e delle città di Berna, Bienne, Losanna e Thun nonché del Principato del Liechtenstein
- autorità cantonali preposte al mercato del lavoro

Copia a:

- Segreteria generale CDDGP
- Segreteria generale CDOS
- COSAS
- CDI
- USAM
- Segreteria generale COPMA
- UCS

Luogo, data : Berna-Wabern, 2 febbraio 2021

Commenti alle spiegazioni generali riguardanti l'aiuto sociale e l'obbligo di approvazione per il versamento dell'aiuto sociale conformemente all'ordinanza del DFGP concernente l'approvazione (OA-DFGP¹)

Gentili Signore e Signori,

Il 7 giugno 2019 il Consiglio federale ha adottato il rapporto «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi. Competenze della Confederazione». Su incarico del Consiglio federale, il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (SEM) ha esaminato insieme a un gruppo di esperti numerose opzioni per limitare l'aiuto sociale ai cittadini di Stati terzi. Nella riunione del 15 gennaio 2020 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati, incaricando il DFGP (SEM) di attuare e valutare in modo approfondito sei misure.

La presente circolare riguarda due delle misure oggetto della decisione del Consiglio federale del 15 gennaio 2020.

¹ RS 142.201.1

La prima misura prevedeva l'integrazione dell'ordinanza del DFGP concernente l'approvazione (OA-DFGP)². La proroga del permesso di dimora di un cittadino di Paese terzo sottostà all'approvazione della SEM se questa persona fa parte di un'economia domestica che nel corso dei tre anni precedenti la scadenza del titolo di soggiorno ha ottenuto prestazioni di aiuto sociale per un importo pari o superiore a 50 000 franchi nel caso di un'economia domestica di una sola persona o a 80 000 franchi nel caso di un'economia domestica di più persone. Questo complemento è entrato in vigore il 1° gennaio 2021 (art. 4 lett. g OA-DFGP).

Nel quadro della seconda misura la SEM, in collaborazione con altri partner quali l'ASM, la CDOS, la COSAS, l'UCS e altre istituzioni interessate, è incaricata di redigere commenti o raccomandazioni sui principi da osservare nella procedura secondo il diritto in materia di stranieri per quanto riguarda il versamento dell'aiuto sociale e sulle modalità di gestione della procedura di approvazione in relazione all'aiuto sociale.

Per attuare la seconda misura «La nozione di aiuto sociale nel diritto in materia di stranieri e di integrazione» la SEM ha convocato un gruppo peritale rappresentativo composto di rappresentanti di ASM, CDDGP, CDE, CDOS, COSAS, USAM e UCS. Il gruppo peritale ha elaborato dei commenti per consenso. Nella fase conclusiva è stata invitata a partecipare anche la COPMA. Lo scopo dei commenti è di migliorare la collaborazione tra le autorità nel quadro delle competenze e dei compiti legali vigenti e di sviluppare una comprensione comune come anche linee guida concrete.

Commenti

Per quanto riguarda la nozione di aiuto sociale nell'esecuzione del diritto in materia di stranieri, si possono distinguere in linea di massima i tre settori seguenti.

1. Primo settore: aiuto sociale di base

L'obiettivo dell'aiuto sociale di base è puramente di garantire il sostentamento di una persona, senza ulteriori obiettivi specifici come l'integrazione, la formazione, la formazione continua, la promozione della famiglia, ecc. Questo aiuto è corrisposto indipendentemente dalla causa all'origine della situazione di necessità. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, le prestazioni dell'aiuto sociale sono di carattere non contributivo e commisurate ai bisogni (sentenza del Tribunale federale 2C_13/2019 del 31.10.2019). Questa definizione fornita dalla legge federale sull'assistenza (LAS³; cfr. art. 2 e 3) determina da anni la prassi cantonale e può essere ripresa anche nel diritto in materia di stranieri. Ciò corrisponde peraltro alle attribuzioni dell'Ufficio federale di statistica (UST) nel suo inventario dell'aiuto sociale.

L'entità dell'aiuto sociale di base è determinata in base alle norme COSAS⁴, le quali si fondano sulla copertura dei bisogni materiali di base (minimo esistenziale sociale).

L'aiuto sociale di base deve essere distinto dalle prestazioni del soccorso d'emergenza, corrisposte esclusivamente per garantire la sopravvivenza in virtù della Costituzione federale (DTF 131 I 166 pag. 171 ecc.).

² RS 142.201.1 ; Modifica del 1^o gennaio 2021

³ RS 851.1

⁴ [Norme COSAS | Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale COSAS](#)

2. Secondo settore: prestazioni inerenti all'integrazione, alla salute e alla promozione della famiglia

Il secondo settore dell'aiuto sociale economico comprende prestazioni inerenti all'integrazione, alla salute e alla promozione della famiglia. Abbraccia le misure di sostegno non esclusivamente destinate al sostentamento di una persona, bensì al conseguimento di obiettivi della politica in materia di integrazione, salute o promozione della famiglia e funzionali, quindi, alla prevenzione della povertà. Nel caso di cittadini stranieri si tratta, nello specifico, di misure finalizzate all'integrazione professionale a lungo termine in modo che queste persone non dipendano in modo durevole dall'aiuto sociale. La promozione dell'integrazione è un obiettivo del diritto in materia di stranieri e integrazione. Con la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl⁵) ci si propone inoltre di rendere più vincolante ed esigere quale prerequisito l'autoresponsabilità degli stranieri in materia di integrazione (art. 4 LStrl).

Si tratta, nello specifico, delle seguenti misure e prestazioni.

a) Misure nel settore dell'integrazione professionale e sociale

Tra queste figurano in particolare:

- il rimborso delle spese di formazione e formazione continua, compresi i corsi linguistici e la promozione delle competenze di base e compreso il sostentamento durante l'attuazione della misura,
- assegni d'integrazione,
- misure d'integrazione nel mercato del lavoro compreso il sostentamento durante l'attuazione della misura.

b) Misure nel settore della politica sanitaria

Tra queste figurano essenzialmente le seguenti misure:

- il rimborso dei costi della salute, comprese le riduzioni dei premi LAMal,
- il rimborso delle spese per invalidità.

c) Misure nel settore della politica familiare

Si tratta essenzialmente della misura seguente:

- sostegno alle famiglie conformemente alle disposizioni sociali della politica sociale cantonale.

3. Terzo settore: altre prestazioni in funzione del bisogno

Non rientrano nella categoria dell'aiuto sociale economico le prestazioni in funzione del bisogno definite dall'UST come «aiuto sociale in senso lato».

Tutti i Cantoni corrispondono almeno le due prestazioni seguenti: prestazioni complementari e anticipo degli alimenti. Nel 2019 dieci Cantoni (BE, LU, SZ, OW, NW, BL, AR, AI, TG, NE) hanno corrisposto esclusivamente queste due prestazioni. I Cantoni che hanno erogato la maggior parte delle prestazioni in senso lato sono Vaud (8 prestazioni) nonché Zugo, Ginevra e Ticino (6 prestazioni ciascuno).

⁵ RS 142.20

Le prestazioni complementari si suddividono in assegni di vecchiaia e di invalidità, indennità di disoccupazione, assegni familiari e indennità di alloggio.

4. Misure nel settore della protezione dei minori e degli adulti ai sensi del diritto civile

Per quanto riguarda le misure di protezione dei minori e degli adulti ai sensi del diritto civile si osserva una situazione speciale. Queste misure sono rette a livello federale dal Codice civile (CC⁶). Vengono adottate dall'autorità competente (APMA o tribunale) se il bene di un minore o di un adulto è minacciato e se i genitori o gli adulti interessati non vi rimediano o non sono in grado di rimediare (se del caso con l'assistenza del servizio sociale competente, di altri servizi o della loro cerchia privata, principio della sussidiarietà secondo gli art. 307 e 389 CC). Si applica il principio della responsabilità indipendente dalla colpa.

Si tratta essenzialmente delle seguenti misure:

- misure di protezione dei minori secondo gli articoli 273, 306, 307-312, 314a^{bis}, 318, 324, 325 e 327a CC,
- misure di protezione degli adulti secondo gli articoli 392-398, 403 e 426 segg. CC.

Le misure nel settore della protezione dei minori e degli adulti ai sensi del diritto civile sono finanziate da servizi diversi e contabilizzate in modo diverso a seconda del Cantone. Questo rende difficile un confronto tra i Cantoni come anche un'attribuzione uniforme all'interno della nozione di aiuto sociale.

5. Obbligo delle autorità di comunicare il versamento di prestazioni dell'aiuto sociale a stranieri

I servizi sociali soggiacciono a un obbligo generale di comunicare alle autorità in materia di migrazione il versamento di un aiuto sociale economico del primo o del secondo settore a stranieri. Conformemente all'articolo 82b dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)⁷, le autorità comunali e cantonali competenti per l'erogazione di prestazioni dell'aiuto sociale comunicano spontaneamente alle autorità cantonali competenti nel settore della migrazione il versamento di tali prestazioni a stranieri.

Per quanto riguarda la situazione particolare delle prestazioni finanziarie delle autorità pubbliche in relazione alle misure di protezione dei minori e degli adulti, si rimanda al numero 6.3.

Le prestazioni del terzo settore («aiuto sociale» in senso lato secondo l'UST) non sono computate sui costi dell'aiuto sociale e non sono pertanto comprese nell'obbligo di notifica di cui all'articolo 82b OASA.

Osservazione:

A prescindere dal fatto che tali prestazioni non rientrano nella categoria dell'aiuto sociale economico, la percezione di prestazioni complementari può, in determinate circostanze, avere conseguenze in virtù del diritto in materia di stranieri (numero 6.4). Pertanto è prevista una procedura di notifica specifica (art. 82d OASA).

⁶ RS 210

⁷ RS 142.201

6. Esecuzione e collaborazione delle autorità interessate nel caso di prestazioni dell'aiuto sociale versate a stranieri

Secondo la prassi costante delle autorità in materia di migrazione in applicazione del diritto in materia di stranieri, nell'esaminare i casi individuali occorre sempre verificare la conformità al principio della proporzionalità e tenere conto della situazione personale dello straniero (e, in particolare, del bene del minore). Lo scopo della comunicazione è di fornire tempestivamente alle autorità in materia di migrazione informazioni significative (potenzialmente) rilevanti per l'esame della procedura secondo il diritto in materia di stranieri. La comunicazione del versamento di prestazioni dell'aiuto sociale deve pertanto essere distinta dalla misura ai sensi del diritto in materia di stranieri – la prima non innesca automaticamente la seconda. Le informazioni comunicate servono semmai all'autorità in materia di migrazione per ponderare tutti gli interessi in presenza.

6.1 Primo settore: aiuto sociale di base

L'aiuto sociale di base, definito al numero 1 quale primo settore, è determinante e rilevante per la valutazione e la disposizione di misure secondo il diritto in materia di stranieri.

La presa in considerazione dell'aiuto sociale di base nelle decisioni e nella disposizione di misure secondo il diritto in materia di stranieri avviene nel rispetto del principio della proporzionalità e, nei singoli casi, gli interessi in presenza devono essere ponderati alla luce di tutte le circostanze rilevanti. Se le prestazioni dell'aiuto sociale sono versate a seguito di una crisi economica, una pandemia, una catastrofe naturale o una malattia occorre tenerne debito conto nell'esaminare l'opportunità di misure secondo il diritto in materia di stranieri, così come occorre prendere in considerazione se il versamento di prestazioni dell'aiuto sociale del secondo settore è dovuto alla mancata disponibilità dell'interessato a integrarsi. In questo contesto rimandiamo alla giurisprudenza del Tribunale federale e alle istruzioni I. Settore degli stranieri della SEM di cui sopra.

Non vanno comunicate le prestazioni dell'aiuto sociale secondo l'articolo 81 della Legge sul'asilo (LAsi)⁸ che vengono indennizzate mediante importi forfettari globali versati dalla Confederazione.

Nel comunicare il versamento di prestazioni dell'aiuto sociale nel primo settore si raccomanda per quanto possibile di indicare i motivi della riscossione delle prestazioni.

Osservazione

È importante tenere conto anche della pandemia di COVID-19. Le autorità competenti per l'erogazione di prestazioni dell'aiuto sociale che comunicano alle autorità in materia di migrazione il versamento di un aiuto sociale sono chiamate a indicare chiaramente se il versamento è legato alla crisi dovuta al COVID-19.

⁸ RS 142.31

6.2 Secondo settore: prestazioni inerenti all'integrazione, alla salute e alla promozione della famiglia

Nel secondo settore occorre evitare di creare incentivi sbagliati e di ostacolare il ricorso a tali prestazioni di sostegno, giacché in questo modo non potrebbero essere raggiunti importanti obiettivi di politica sociale.

Questo vale in particolare per le prestazioni di sostegno di per sé incluse nel primo settore dell'aiuto di base, ma che fanno parte delle misure di integrazione perché versate durante una tale misura sociale o professionale. Si pensi per esempio al rimborso delle spese di sostentamento durante un apprendistato o una formazione professionale continua oppure al rimborso delle spese per la custodia extrafamiliare dei figli in caso di partecipazione a misure d'integrazione o formazione.

Il (re)inserimento professionale dopo un parto va pianificato il più presto possibile tenendo conto delle risorse individuali e delle condizioni generali. Occorre valutare la compatibilità tra attività professionale e obblighi familiari insieme alla persona che beneficia del sostegno, tenendo sempre presente il bene del minore. Il limite massimo entro cui ci si aspetta che la persona che beneficia del sostegno svolga un'attività lucrativa o partecipi a una misura integrativa è il compimento del primo anno di vita del figlio (cfr. norme COSAS dal 1° gennaio 2021; cifra C.6.4.).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le prestazioni di questo secondo settore sono classificate come aiuto sociale ai sensi del diritto in materia di stranieri (art. 62 cpv. 1 lett. e o art. 63 cpv. 1 lett. c LStrl). Ciò significa che queste misure, a prescindere dai loro obiettivi di politica integrativa, sanitaria o familiare, devono essere comunicate alle autorità in materia di migrazione in virtù dell'articolo 97 capoverso 3 lettera d LStrl in combinato disposto con l'articolo 82 capoverso 5 OASA.

In questo secondo settore è pertanto importante che la comunicazione alle autorità in materia di migrazione sia accompagnata, per quanto possibile, da una valutazione o un commento delle autorità competenti per l'erogazione del servizio sociale, sempreché le prescrizioni in materia di protezione dei dati lo consentano. Ciò permette alle autorità in materia di migrazione di meglio attribuire e valutare le prestazioni di sostegno in questo settore (considerando p.es. le circostanze personali, il comportamento, la collaborazione alle misure). Lo scambio d'informazioni tra autorità in materia di migrazione e autorità dell'aiuto sociale è importante nell'esame secondo il diritto in materia di stranieri, pertanto occorre approfondire ulteriormente questa collaborazione. Le predette autorità hanno competenze e compiti diversi. In pratica può capitare che eroghino valutazioni e stime diverse. L'obiettivo sarebbe quello di garantire che ciò non conduca, nella misura del possibile, a decisioni contraddittorie in un caso individuale.

6.3. Misure nel settore della protezione dei minori e degli adulti ai sensi del diritto civile

A prescindere dalle spese di aiuto sociale che ne derivano, determinate misure nel settore della protezione dei minori e degli adulti sono comunicate alle autorità cantonali in materia di migrazione a cura dell'APMA o del tribunale conformemente all'articolo 82f OASA. A seconda del Cantone le autorità di migrazione ricevono la decisione completa o estratti del dispositivo. Nei casi individuali le autorità devono concertarsi in modo che le autorità in materia di

migrazione siano a conoscenza di tutti i fatti aggiornati e, previa ponderazione della proporzionalità nonché della situazione e delle circostanze personali, possano decidere delle eventuali conseguenze ai sensi del diritto in materia di stranieri. In questo contesto rimandiamo alle Raccomandazioni per l'attuazione dell'obbligo di notifica tra l'APMA e le autorità in materia di migrazione secondo l'articolo 82f OASA del novembre 2018 (si veda l'allegato).

In virtù del diritto cantonale applicabile, le misure di protezione dei minori e degli adulti ai sensi del diritto civile sono finanziate da servizi diversi e contabilizzate secondo modalità diverse. In funzione della regolamentazione cantonale sono interamente o parzialmente o non sono affatto registrate come spese di aiuto sociale.

Se il diritto cantonale determinante prevede l'attribuzione all'aiuto sociale, vige l'obbligo di comunicazione secondo gli articoli 97 capoverso 3 lettera d LStrI e 82b OASA. Queste disposizioni non prevedono deroghe all'obbligo di notifica nemmeno qualora il versamento dell'aiuto sociale sia dovuto a una misura di protezione dei minori e degli adulti ai sensi del diritto civile.

In questi casi, tuttavia, la comunicazione non dovrebbe condurre di principio a una misura secondo il diritto in materia di stranieri. A fronte dei diversi sistemi di conteggio nei Cantoni, applicando le misure secondo il diritto in materia di stranieri sulla base della comunicazione vi sarebbe di per sé un rischio di inosservanza del principio della parità di trattamento. L'obbligo di comunicazione serve quindi a completare il quadro complessivo necessario per un esame corretto e informato ai sensi della legge sugli stranieri e non porta di per sé ad alcuna misura.

Se il versamento dell'aiuto sociale è esclusivamente una conseguenza della protezione dei minori e degli adulti ai sensi del diritto civile, al fine di coordinare l'ulteriore procedura è sempre opportuno consultare l'APMA competente, a meno che tale consultazione non sia già avvenuta sulla base dell'articolo 82f OASA. Se vengono disposte misure ai sensi del diritto in materia di stranieri occorre anche qui tenere sempre debito conto del bene del minore.

6.4 Terzo settore: altre prestazioni in funzione del bisogno

Il versamento di prestazioni complementari può avere conseguenze ai sensi del diritto in materia di stranieri – come illustrato al numero 5 – e condurre al ritiro del permesso di dimora dell'avente diritto alla libera circolazione delle persone oppure giustificare il rifiuto del ricongiungimento familiare di un cittadino di Paese terzo. In questi casi vige un obbligo di comunicazione specifico (art. 82d OASA).

7. Procedura di approvazione alla SEM

Se sono sostenute spese di aiuto sociale e se nel corso dei tre anni precedenti la scadenza del titolo di soggiorno è stato raggiunto il valore massimo di 50 000 franchi nel caso di un'economia domestica di una sola persona o di 80 000 franchi nel caso di un'economia domestica di più persone fissato nell'articolo 4 lettera g OA-DFGP, l'autorità cantonale in materia di migrazione competente deve sottoporre per approvazione alla SEM la proroga del permesso di dimora. Per la procedura di approvazione sono determinanti le prestazioni di sostegno nel primo settore (si vedano i numeri 1 e 6.1). Nel quadro della procedura di approvazione la SEM esamina caso per caso se la proroga può essere approvata secondo il diritto federale e la prassi del Tribunale federale. In questo contesto rimandiamo alle

disposizioni sulla procedura di approvazione (artt. 99 LStrl, 85 e 86 OASA) e alle istruzioni SEM vigenti nel settore degli stranieri.

8. Prospettive

Al momento non è possibile stimare il numero di cittadini stranieri che saranno oggetto di una procedura di approvazione (si veda il numero 7). Non è quindi possibile fornire indicazioni in merito ai relativi costi. È pertanto previsto di valutare periodicamente la nuova procedura di approvazione in collaborazione con le autorità interessate. Occorrerà valutare su base periodica anche l'applicazione concreta della nozione di aiuto sociale ai sensi del diritto in materia di stranieri nel quadro della comunicazione da parte delle autorità competenti per l'erogazione dell'aiuto sociale. Per la valutazione la SEM si avvarrà nuovamente del concorso delle cerchie rappresentate nel gruppo peritale come anche di rappresentanti della COPMA.

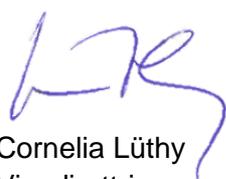
Occorre, infine, menzionare un ulteriore mandato di esame (mandato dell'organo direttivo dell'Agenda Integrazione Svizzera del 12 ottobre 2020, Nuovo sistema di finanziamento Asilo, raccomandazione 6). La CDOS, con il coinvolgimento della COSAS, sta esaminando come le spese di aiuto sociale sostenute durante la partecipazione a misure di integrazione e formazione possano essere esentate dal rimborso dell'aiuto sociale. Siccome questo mandato di esame presenta una certa interfaccia con il presente commento, la CDOS sarà responsabile del coordinamento per quanto riguarda la terminologia e la coerenza.

Se avete domande riguardanti l'applicazione della presente circolare favorite rivolgervi alla divisione Ammissione dimora nell'ambito direzionale Immigrazione e integrazione.

Vi ringraziamo per la sempre preziosa collaborazione e vi auguriamo di restare in salute.

Distinti saluti

Segreteria di Stato della migrazione SEM



Cornelia Lüthy
Vicedirettrice

Allegato:

Le "Raccomandazioni per l'attuazione dell'obbligo di notifica tra l'APMA e le autorità in materia di migrazione secondo l'articolo 82f OASA" esistono solo in tedesco o in francese.

[Recommandations obligation de communiquer APEA-
autorites migratoires 82f OASA novembre 2018.pdf \(kokes.ch\)](#)