

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signora
Lurati Tatiana e cofirmatari¹
per il Gruppo PS
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 26 agosto 2015 n. 121.15

AFI e API equiparati all'assistenza pubblica, è corretto?

Signori deputati,

il vostro atto parlamentare prende spunto da uno scambio di vedute tra l'ex Segretario cantonale dell'Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese (OCST), Meinrado Robbiani e il Direttore del Dipartimento delle istituzioni, Norman Gobbi, circa i provvedimenti amministrativi adottati dall'Ufficio della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP) nei confronti delle persone straniere che percepiscono gli assegni familiari integrativi (AFI) e di prima infanzia (API).

I. Premesse

1. Nuova giurisprudenza del Tribunale federale del mese di ottobre 2015

Occorre avantutto premettere come il Tribunale federale (TF), con due sentenze emesse il 27 ottobre 2015, ha ora chiarito la natura degli AFI-API nell'ottica della legislazione federale sulle persone straniere (cfr. DTF 2C_600/2014 e DTF 2C_750/2014). L'Alta Corte federale ha sancito che tali prestazioni non possono essere considerate un aiuto sociale ai sensi dell'art. 62 lett. e) della Legge federale sugli stranieri², in quanto esse *"non sono affatto concepite come ultima ratio per superare periodi di emergenza, ma si prefiggono di garantire – attraverso un sistema di erogazione in funzione sia del numero di figli che compone l'unità di riferimento, sia del reddito disponibile residuale della famiglia, che è a sua volta influenzato anche dal numero di figli (...) – un reddito minimo commisurato alla composizione del nucleo familiare"* (consid. 6.2.4. della DTF 2C_600/2014 e consid. 6.2.4. della DTF 2C_750/2014). Come già anticipato tramite comunicato stampa, l'UM ha prontamente provveduto ad adeguare la sua prassi alla nuova giurisprudenza.

2. Giurisprudenza cantonale (Consiglio di Stato e Tribunale cantonale amministrativo) sino al mese di ottobre 2015

Ciò premesso, in precedenza Consiglio di Stato e Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) consideravano, sino alle citate sentenze del TF, gli AFI-API quali prestazioni sociali *"aventi fini assistenziali"*³, ritenuto che: *"gli assegni in parola sono prestazioni temporanee destinate alle*

¹Per rendere la lettura più scorrevole le parole riferite a persone sono riportate solo al maschile, è naturalmente compresa l'accezione femminile del termine.

²Legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005, (RS 142.20; LStr).

³Vedi sentenza del Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) del 10.09.2015 n. 52.2014.332, consid. 3.2; si veda anche la sentenza TRAM del 20.10.2014 inc. n. 52.2014.118, consid. 4.1.2.

famiglie in indigenza (v. art. 2 lett. f legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5.6.2000; cfr. anche STF 2C_346/08 del 24.10.2008, consid. 5.2 in fine). Coloro che non hanno figli, devono ricorrere infatti direttamente all'assistenza pubblica. Avendo quale scopo quello di permettere di coprire il fabbisogno della famiglia, tali sussidi vanno pertanto considerati prestazioni sociali, aventi fini assistenziali. Del resto soltanto il Ticino prevede tale genere di prestazioni, negli altri Cantoni della Svizzera la situazione essendo regolata unicamente dalla rispettiva legge sull'assistenza⁴. Osserviamo, peraltro, che sul tema ci siamo già pronunciati in una precedente risposta ad altra interrogazione dei deputati Giorgio Fonio e Marco Passalia (interrogazione dell'11 ottobre 2015 n. 151.15, *Due pesi e due misure?* e risposta del Consiglio di Stato del 16 ottobre 2015 n. 4430).

3. Parere giuridico della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) del mese di gennaio 2016

Inoltre, si osserva come l'UM, considerato come le citate sentenze del TF si riferiscano all'art. 62 lett. e) LStr e vadano dunque ad applicarsi a quei cittadini stranieri che soggiornano a tale normativa nazionale, ha richiesto alla SEM uno specifico parere per conoscere se l'Autorità federale reputi che tale nuova giurisprudenza vada ad applicarsi anche ai cittadini stranieri che possono richiamarsi all'ALC.

Con risposta del 28 gennaio 2016 l'Autorità federale - dopo essersi consultata con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) - ha inviato un elaborato parere giuridico nel quale espone la propria posizione relativamente alle precitate sentenze di principio dell'Alta Corte federale del 27 ottobre 2015 per quanto riguarda i cittadini UE/AELS. La SEM giunge alla conclusione che la giurisprudenza del TF non si applichi alle persone straniere, che possono appellarsi all'ALC e residenti nel nostro Cantone senza attività lucrativa (art. 24 Allegato I ALC) oppure ai lavoratori indipendenti (art. 12 Allegato I ALC); per quanto riguarda i salariati ai sensi dell'art. 6 Allegato I ALC, invece, l'Autorità federale indica opportuno sincerarsi che abbiano la qualità di lavoratori. In tal caso, essi hanno diritto agli assegni AFI/API e il loro titolo di soggiorno non può essere revocato né può essere negato loro il rinnovo. Caso contrario, anche la continuazione del loro soggiorno nel nostro Paese può essere rimessa in discussione. La SEM, infine, sottolinea come sia indispensabile che la SP sia informata di tutte le domande di assegni AFI/API sollecitate da cittadini UE/AELS, che siano senza attività economica, salariati o indipendenti, affinché la stessa possa esaminare i singoli casi.

⁴cfr. sentenza TRAM del 22.04.2014 n. 52.2013.211, consid. 3.3 non pubblicata; si vedano anche le precedenti sentenze del TRAM del 27.3.2014 n. 52.2013.518, consid. 3.3 non pubblicata; del 20.10.2014 n. 52.2014.118, consid. 4.1.2 non pubblicata; del 25.06.2013 n. 52.2012.453, consid. 4; nonché <http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/files/it/TI-01.xml>.

Base legale	Scopo del soggiorno	Tipologia di permesso	Scenario
LStr	- Lavorativo - Ricongiungimento familiare - Caso umanitario	L / B / C	Nessun intervento amministrativo, in caso di percepimento dei soli assegni AFI/API
LStr	- Studio - Reddittiero	L / B	Possibile non rinnovo o revoca del permesso a seguito del venire meno delle condizioni legate alla decisione di rilascio del permesso di soggiorno
ALC	- Attività lucrativa indipendente - Soggiorno senza attività lucrativa	L / B	Possibile non rinnovo o revoca del permesso a seguito del venire meno delle condizioni legate alla decisione di rilascio del permesso di soggiorno
ALC	Attività lucrativa dipendente	L / B	Valutazione dello statuto di "lavoratore" ai sensi dell'ALC: - Se lavoratore → nessun intervento amministrativo, in caso di percepimento dei soli assegni AFI/API; - Se non lavoratore → esame della possibile revoca o non rinnovo del permesso di dimora
ALCP	Caso umanitario	B	Nessun intervento amministrativo possibile
LStr	Cittadini UE/AELS	C	Nessun intervento amministrativo possibile

II. Risposta ai singoli quesiti posti dagli interroganti

Dopo queste necessarie premesse, rispondiamo come segue alle singole domande:

1. Conoscere esattamente a quante persone sono state inoltrate decisioni di ammonimento e di revoca di permessi.

La risposta al presente quesito copre un arco di tempo di quasi due anni e, più precisamente, il 2014 e sino alla fine del mese di ottobre 2015 (introduzione della nuova giurisprudenza da parte del TF). Dalla seguente tabella riassuntiva è possibile desumere il numero di decisioni emesse nei confronti di cittadini titolari di un permesso di dimora "B" e di un permesso di domicilio "C" a cui non è stato rilasciato, rinnovato oppure è stato revocato il titolo di soggiorno, rispettivamente il numero di decisioni di ammonimento emesse in tale contesto.

Tipo di decisione	2014	2015 (sino al 31.10.2015)
Decisione di revoca del permesso di dimora "B"	8	12
Decisione di non rinnovo del permesso di dimora "B"	12	18
Decisione di non rilascio del permesso di dimora "B"	16	7
Decisione di revoca del permesso di domicilio "C"	-	1
Decisioni di ammonimento	95	96

2. Come interpreta gli art. 47 cpv. 1 lit. c e 51 lit. 5 LAF, in cui si afferma che per avere diritto agli AFI/API bisogna essere domiciliati in Ticino da almeno tre anni? Non ritiene che un cambiamento di prassi come quello attuato dall'Ufficio della migrazione (in precedenza gli AFI/API non erano considerati aiuti sociali ai sensi della LStran) richiederebbe una modifica legislativa?

Considerato che l'art. 51 lit. 5 Laf – così come citato nel testo dell'interrogazione – non esiste, si ritiene che gli autori intendano far riferimento agli artt. 51 lit. c) e 52 cpv. 1 lit. c) Laf che fissano il

periodo di carenza a 3 anni quale condizione materiale per aver diritto agli API (in caso di famiglia monoparentale rispettivamente biparentale).

Come già detto, sia per l'AFI che per l'API, le condizioni (materiali ed economiche) si applicano ai cittadini svizzeri e agli stranieri. Il riconoscimento di queste prestazioni prescinde, quindi, dalla nazionalità del genitore avente diritto. Il testo letterale delle citate normative è chiaro: non vi è dunque margine di interpretazione, sia per il Consiglio di Stato che per l'Amministrazione chiamata ad applicarle.

Relativamente al concetto di domicilio che interessa gli stranieri, si osserva peraltro come in ragione della modifica degli artt. 47 cpv. 4, 51 cpv. 3 e 52 cpv.1 lett. c) Laf, a decorrere dal 1° gennaio 2016 i cittadini stranieri possono accedere al diritto agli assegni familiari di complemento (AFI/API) se almeno uno dei genitori facente parte dell'unità di riferimento è in possesso da almeno tre anni del permesso di domicilio (permesso C) ai sensi della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 oppure se è cittadino svizzero, ritenuto però che – stante la modifica dell'art. 35 cpv. 2 del regolamento di applicazione di detta legge (Reg. Laf) – un soggiorno ininterrotto in Svizzera negli ultimi cinque anni sulla scorta di un permesso di dimora (permesso B) è parificato al possesso del permesso C.

Il presunto cambiamento di prassi da parte dell'UM in relazione agli AFI-API, precedentemente alle citate sentenze del TF, è da ricondurre alla qualificazione di tali assegni nel quadro della legislazione sugli stranieri, come esposto in premessa. Sulla scorta della giurisprudenza vigente all'epoca non si rendeva necessaria una modifica legislativa.

3. Come mai non è stato coinvolto il Parlamento?

Alla luce della predetta giurisprudenza del TRAM e delle normative vigenti, non sussistevano i presupposti per il coinvolgimento del Parlamento.

4. Ritiene corretto negare i permessi C a persone la cui unica colpa è di non riuscire a mantenere una famiglia con il proprio lavoro, considerato anche il livello salariale in Ticino e il fatto che molti stranieri dimoranti o domiciliati (anche da lungo tempo) lavorano proprio nei settori peggio pagati?

Nel rispondere a tale quesito giova dapprima rammentare come *“il permesso di domicilio costituisce il migliore statuto dal punto di vista del diritto degli stranieri”*⁵. Tale titolo di soggiorno, infatti, è di durata illimitata e non può essere vincolato a condizioni⁶. Inoltre, si ricorda come *“il disciplinamento delle condizioni di soggiorno compete alle autorità (art. 98 e 99 LStr), che decidono se rilasciare o meno un permesso allo straniero sottostante all'obbligo del permesso. In base alle circostanze concrete del caso, l'autorità stabilisce d'ufficio quale tipo di permesso rilasciare (art. 10 e 11 LStr). La persona interessata non ha pertanto diritto di scegliere tra permesso di soggiorno di breve durata, permesso di dimora e permesso di domicilio”*⁷.

Giusta l'art. 34 cpv. 2 LStr, il permesso di domicilio può essere rilasciato allo straniero che ha soggiornato in Svizzera per almeno dieci anni in totale sulla scorta di un permesso di breve durata o di un permesso di dimora e negli ultimi cinque anni è stato ininterrottamente titolare di un permesso di dimora e se non sussistono motivi di revoca secondo l'art. 62 LStr. Secondo l'art. 62 lett. e) LStr, il permesso di dimora può venir revocato qualora lo straniero o una persona a suo carico dipende dall'aiuto sociale. Trattandosi di un disposto legale di natura potestativa l'istante non vanta un diritto assoluto al rilascio di tale permesso. Secondo l'art. 60 OASA prima del rilascio del permesso di domicilio, occorre verificare il comportamento tenuto fino a quel momento dal richiedente nonché il suo grado d'integrazione.

⁵Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri del 08.03.2002, n. 02.024, pag. 3365.

⁶Istruzioni SEM – LStr, n. 3.4, stato al 01.09.2015.

⁷Istruzioni SEM – LStr, n. 3.4, stato al 01.09.2015.

Proprio per il fatto che si tratta di un permesso con una durata indeterminata e che non può essere vincolato a condizioni, i presupposti che possono portare al ritiro del suddetto titolo di soggiorno devono essere gravi. In ragione di ciò, i requisiti atti all'ottenimento di questo permesso di soggiorno "qualificato" devono essere ossequiati in maniera rigorosa. Pertanto, riteniamo giustificato che l'UM applichi una prassi oculata nell'esame delle domande volte all'ottenimento di questa tipologia di permesso.

5. Il Governo non ritiene discriminatorio negare il permesso C a causa di mezzi finanziari precari a persone con famiglia e quindi con maggiori oneri finanziari?

Il Governo è tenuto ad applicare le legislazioni federale e internazionale che interessano gli stranieri ed a rifarsi alla giurisprudenza del TRAM e del TF. Tutti i casi vanno valutati singolarmente, considerando tutti gli elementi necessari a determinarsi in maniera equa e del tutto legale.

6. Ritiene corretto che a chi sposa una straniera o uno straniero venga negato il diritto di far capo agli AFI/API, visto che se lo fa il coniuge straniero rischia di essere allontanato e la famiglia spezzata?

Secondo l'art. 51 cpv. 1 lett. b) LStr, i diritti giusta l'art. 42 (ndr. ricongiungimento familiare con coniuge svizzero) si estinguono se sussistono motivi di revoca secondo l'art. 63 LStr. A sua volta, l'art. 63 cpv. 1 lett. c) LStr statuisce che il permesso di domicilio può essere revocato unicamente se lo straniero o una persona a suo carico dipende dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole.

In base all'art. 51 cpv. 2 lett. b) LStr, invece, i diritti giusta gli art. 43 LStr (ndr. ricongiungimento familiare con coniuge titolare di un permesso di domicilio), 48 e 50 LStr si estinguono se sussistono motivi di revoca secondo l'art. 62 LStr.

Questi disposti legali regolano le condizioni atte al mantenimento dell'unità familiare per quelle famiglie composte da un coniuge svizzero o titolare di un permesso di domicilio "C" e dove l'altro coniuge detiene un permesso di dimora "B". Come si evince dalle normative testè citate, il legislatore federale ha previsto che, anche nei casi di ricongiungimento familiare, il permesso di cui gode uno dei due coniugi possa essere rimesso in discussione, qualora la famiglia cada a carico della pubblica assistenza.

Alla luce della mutata giurisprudenza del Tribunale federale sugli AFI-API, va comunque detto che l'UM ha da subito modificato la propria prassi interna – fondata su una consolidata giurisprudenza cantonale del Consiglio di Stato e del Tribunale cantonale amministrativo – e, di conseguenza, in simili fattispecie non può più essere ordinato l'allontanamento del coniuge straniero unicamente in ragione del percepimento dei predetti assegni.

Ciò detto, occorre sottolineare come prima di prendere in considerazione una simile misura, l'UM intimava alle famiglie interessate almeno due decisioni di ammonimento (art. 96 cpv. 2 LStr) in un intervallo di alcuni mesi l'una dall'altra. Tale prassi è stata instaurata per concedere alle famiglie interessate la possibilità di emanciparsi dalla loro situazione d'indigenza e, in taluni casi, la stessa si è effettivamente rivelata efficace, poiché ha portato diversi riscontri positivi.

Come vi è senz'altro noto, di recente il Consiglio di Stato ha pure deciso che in linea di principio, in presenza di un rapporto di filiazione con uno o più minorenni di cittadinanza svizzera, uno straniero, entro certi limiti, non deve essere allontanato per mere ragioni economiche (dipendenza dall'aiuto sociale), nonostante l'adempimento delle condizioni oggettive per la revoca o il non rinnovo del permesso di soggiorno, a condizione che la relazione fra genitore straniero e minore risulti intatta e vissuta dal profilo affettivo (esercizio effettivo del diritto di visita o della custodia congiunta in caso di genitore che non ha vita comune con il figlio) ed economico

(adempimento degli obblighi di mantenimento in caso di separazione o divorzio, così come stabilito dalle autorità civili sulla base della capacità finanziaria). Oltre a ciò, oggi come in passato, ogni singola decisione emessa dall'UM, quindi anche nell'ambito dei ricongiungimenti familiari, è sottoposta a un attento esame della proporzionalità della misura che si intende intraprendere ai sensi dell'art. 96 cpv. 1 LStr, il quale dispone che: *"Nell'esercizio del loro potere discrezionale, le autorità competenti tengono conto degli interessi pubblici e della situazione personale nonché del grado d'integrazione dello straniero"*.

7. È vero che il rinnovo di permessi B e il rilascio di permessi C viene negato anche perché la persona fa capo ai sussidi di cassa malattia?

Di regola, il fatto di far capo alla riduzione dei premi di cassa malattia non comporta il mancato rinnovo del permesso di dimora "B" oppure il mancato rilascio del permesso di domicilio "C". Ciò, in realtà, avviene unicamente nel caso in cui uno studente straniero, titolare di un permesso di dimora "B", richieda la riduzione dei premi di cassa malattia. In questo caso la persona straniera interessata potrebbe vedersi negato il rinnovo del proprio permesso di dimora, considerato come al momento di presentare la propria domanda di rilascio del permesso a scopo di formazione o perfezionamento, la stessa ha indicato di essere finanziariamente autosufficiente.

Si fa peraltro presente che, già al momento dell'iscrizione, gli studenti stranieri sono debitamente orientati da parte degli istituti scolastici del nostro Cantone sulle conseguenze del deposito di una richiesta di sussidio di cassa malati.

8. Dal profilo della politica sociale e conoscendo le conseguenze della povertà, il Governo non ritiene controproducente escludendo le famiglie in cui uno o due membri non possiedono la cittadinanza svizzera dalla politica a sostegno delle famiglie e in generale dalle politiche di redistribuzione della ricchezza?

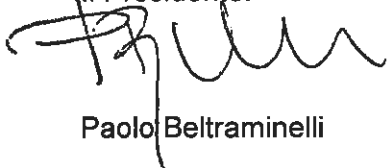
Le Autorità amministrative non possono prescindere dal rispetto del diritto federale in materia di stranieri rispettivamente dell'ALC e non possono parimenti applicare in modo più o meno rigoroso tale corpo normativo, che sia in tema di politica familiare o di politica migratoria.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 27.45 ore lavorative.

Vogliate gradire, signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Istituto delle assicurazioni sociali (carlo.marazza@ias.ti.ch; anna.rossetti@ias.ti.ch)