

Messaggio

numero
8507

data
4 dicembre 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

Rapporto sulla mozione del 22 gennaio 2024 presentata da Alessandro Mazzoleni "Troppi aiuti sociali agli stranieri penalizzano i ticinesi; un approfondimento è indispensabile"

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione del 22 gennaio 2024 presentata da Alessandro Mazzoleni, con la quale si chiede al Consiglio di Stato di incaricare un perito esterno affinché si esprima sulla possibilità di precludere agli stranieri l'accesso alle prestazioni sociali cantonali coordinate dalla Laps¹, segnatamente a sapere se è possibile condizionare ad un periodo di attesa il loro diritto a dette prestazioni, con riferimento ai diversi permessi di soggiorno. Se ciò fosse possibile, il perito dovrà altresì indicare le necessarie modifiche legislative, nonché eseguire una sommaria valutazione dell'impatto economico che queste misure avrebbero sulle finanze cantonali. Tutto ciò a salvaguardia dei diritti dei ticinesi, ostacolando in particolare il cosiddetto turismo sociale verso il nostro Cantone.

La richiesta riguarda quindi il diritto cantonale e meglio le prestazioni sociali ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 Laps, ovvero: la riduzione dei premi nell'assicurazione obbligatoria contro le malattie (lett. a), l'aiuto sociale speciale e l'assegno per sportivi d'élite o talenti artistici (lett. b), la borsa di studio e l'assegno di tirocinio (lett. c), l'assegno di formazione terziaria sociosanitaria (lett. d), l'assegno di riqualificazione professionale (lett. e), l'indennità straordinaria ai disoccupati (lett. f); l'assegno integrativo (lett. g), l'assegno di prima infanzia (lett. h) e le prestazioni assistenziali (lett. i).

I. PREMESSA

Contrariamente a quanto potrebbe lasciare intendere la mozione, in linea di principio non è contrario alla Costituzione federale prevedere differenze tra cittadini svizzeri e stranieri (DTF 122 I 343 consid. 4d; 117 la 97 consid. 3e).

Anzi, in alcune circostanze, è proprio l'assenza di una disciplina differenziata per correggere una disuguaglianza che comporta una violazione del divieto di non discriminazione. In tal senso, nell'ambito delle assicurazioni sociali, lo stesso legislatore federale ha previsto disposizioni particolari e condizioni supplementari per gli stranieri (artt. 18 cpv. 2 LAVS²; 6 cpv. 2 LAI³; 12 e 14 cpv. 3 LADI⁴; 5 LPC⁵).

¹ Legge del 5 giugno 2000 sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali; RL 870.100

² Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti; RS 831.10.

³ Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità; RS 831.20.

⁴ Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione; RS 837.0.

⁵ Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS 831.30.

Occorre piuttosto esaminare se sussiste un ragionevole motivo per una disciplina diversa fra cittadini, chiedendosi se delle condizioni supplementari previste per gli stranieri resistano al principio della parità di trattamento. Per quanto concerne l'imporre dei periodi di carenza, rispettivamente la determinazione della loro estensione, deve esistere una obiettiva giustificazione per una differenza a ragione della durata del soggiorno in Ticino; come esposto di seguito, per alcune prestazioni sociali, richiedere un particolare attaccamento al territorio ticinese non viola il precetto dell'uguaglianza giuridica.

1. Situazione attuale

La Laps non prevede condizioni supplementari per gli stranieri, precisando piuttosto che non fanno parte dell'unità di riferimento le persone domiciliate all'estero (art. 4d cpv. 1 Laps).

Il Consiglio di Stato ha poi stabilito, per delega legislativa, che i frontalieri hanno diritto alle prestazioni previste dalla legge solo dopo avere intrapreso le formalità per l'ottenimento del permesso di dimora (permesso B; artt. 4d cpv. 2 Laps e 2b RLAPS⁶).

Sono per contro le leggi speciali ad escludere dal diritto a prestazioni determinate persone in base al loro statuto (permesso), oppure ad esigere determinate situazioni (in particolare un termine di carenza).

1.1. Riduzione dei premi nell'assicurazione obbligatoria contro le malattie (Ripam) regolata dalla LAMal⁷ e dalla cantonale LCAMal⁸

Tranne specifiche eccezioni all'obbligo d'assicurazione (art. 2 OAMal⁹), le persone domiciliate in Svizzera ai sensi degli artt. 23-26 CC¹⁰ sono tenute ad assicurarsi conformemente all'art. 3 LAMal.

La LAMal prevede poi che i Cantoni accordino una Ripam agli assicurati di condizione economica modesta e, per i redditi medi e bassi, delle riduzioni minime per i minorenni ed i giovani adulti in formazione (art. 65 cpvv. 1 e 1bis LAMal), così definendo gli scopi della prestazione. Conseguentemente i Cantoni, sebbene secondo disposizioni cantionali, debbono riconoscere il diritto alla riduzione alle persone tenute al pagamento del premio di cassa malati, indipendentemente dalla nazionalità o dal tipo di permesso del quale sono titolari. In altre parole, in virtù del diritto federale, i Cantoni non hanno margine per applicare differenze basate sulla provenienza degli assicurati.

Per lo stesso motivo, un termine di carenza per determinate categorie di assicurati è parimenti escluso. Occorre tutt'al più precisare che, sebbene anche i cittadini stranieri ammessi provvisoriamente debbano stipulare un'assicurazione sanitaria (art. 7 cpv. 5 OAMal), affinché non avvenga un doppio sovvenzionamento, per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora (quindi a valere ad es. anche per i cittadini ucraini titolari di permessi S) il diritto alla Ripam è sospeso

⁶ Regolamento del 17 dicembre 2002 sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali; RL 870.110.

⁷ Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie; RS 832.10.

⁸ Legge del 26 giugno 1997 di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie; RL 853.100.

⁹ Ordinanza federale del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie; RS 832.102.

¹⁰ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907; RS 210.

fintantoché essi percepiscono, interamente o in parte, prestazioni di aiuto sociale¹¹. Il diritto rinasce nel momento in cui tali persone sono riconosciute come rifugiati, hanno diritto a un permesso di dimora in quanto persone bisognose di protezione o non percepiscono più prestazioni di aiuto sociale (art. 82a cpv. 7 LAsi¹²).

1.2. Aiuti allo studio previsti dalla LAs¹³

Il Cantone favorisce l'accesso alla formazione scolastica e professionale post-obbligatoria nonché il perfezionamento e la riqualificazione professionali tramite gli aiuti allo studio.

L'art. 5 cpv. 1 lett. a-e LAs stabilisce che possono beneficiare degli aiuti allo studio, a condizione che il domicilio determinante (cfr. art. 2 RLAs¹⁴) si trovi nel Cantone Ticino:

- le persone di cittadinanza svizzera non domiciliate all'estero;
- le persone attinenti del Ticino i cui genitori vivono all'estero o le persone attinenti del Ticino che vivono all'estero senza i loro genitori, per formazioni seguite in Svizzera, solo se nel luogo di domicilio all'estero non ne hanno diritto per carenza di competenza;
- le persone di cittadinanza straniera che in materia di sussidi all'istruzione sono parificate alle persone di cittadinanza svizzera in virtù di trattati internazionali, in particolare i cittadini dei Paesi dell'Unione europea (UE) e i cittadini dei Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (AELS);
- le persone di cittadinanza straniera al beneficio di un permesso di domicilio o di dimora annuale da almeno cinque anni (periodo di carenza);
- i rifugiati o gli apolidi riconosciuti e residenti.

Sono pertanto esclusi dal diritto agli aiuti allo studio gli stranieri ammessi a titolo provvisorio (pensiamo qui ai richiedenti l'asilo ed alle persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora), e più in generale quelli non sufficientemente radicati al territorio, ma in ogni caso le persone straniere al beneficio di permessi di soggiorno esclusivamente per motivi di formazione (art. 5 cpv. 2 LAs).

1.3. L'indennità straordinaria per indipendenti disoccupati prevista dalla L-rilocc¹⁵

Con lo scopo di prevenire e combattere la disoccupazione, favorire il reinserimento dei disoccupati, alleviarne le difficoltà economiche e promuovere il rilancio dell'occupazione, la legge integra e rafforza i provvedimenti previsti dalla LADI con misure finanziate dal

¹¹ Ciò è motivato dal fatto che, fintantoché il richiedente l'asilo o la persona bisognosa di protezione senza permesso di dimora riscuote un aiuto sociale, il Cantone deve garantire la necessaria assistenza medica e dunque provvedere ai premi dell'assicurazione malattie. La Confederazione rimborsa tali costi al Cantone nel quadro delle somme forfetarie globali per le persone con procedura pendente (art. 22 cpv. 2 OAsi 2; RS 142.312).

¹² Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo; RS 142.31.

¹³ Legge del 23 febbraio 2015 sugli aiuti allo studio; RL 431.100.

¹⁴ Regolamento del 15 aprile 2015 della legge sugli aiuti allo studio; RL 431.110. La norma giuridica prevede in particolare (art. 2 cpv. 1 lett. d RLAs), quale domicilio determinante per la concessione di aiuti allo studio, il Cantone nel quale il richiedente maggiorenne ha svolto per almeno due anni, dopo aver conseguito una prima qualifica professionale (ovvero una volta conclusa una prima formazione post-obbligatoria con diploma riconosciuto dalla Confederazione o dai Cantoni), un'attività lucrativa tale da garantirsi l'indipendenza finanziaria dai genitori, ai sensi degli artt. 11 LAs e 7a RLAs (ovvero un reddito annuo netto di fr. 30'000.-). Cfr. altresì gli artt. 5 e 6 dell'Accordo intercantionale del 18 giugno 2009 sull'armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio, vincolanti per il contributo federale (circa 1 milione di franchi all'anno).

¹⁵ Legge del 13 ottobre 1997 sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati; RL 857.100.

Cantone. Tra queste, lo Stato versa indennità straordinarie ai disoccupati che hanno cessato da 6 mesi al massimo un'attività indipendente e non hanno diritto alle prestazioni della LADI.

L'art. 11 cpv. 2 lett. d L-rilocc stabilisce che può beneficiare d'indennità chi soddisfa i requisiti della Laps (oltre che le condizioni specifiche del singolo sussidio), escludendo pertanto le persone domiciliate all'estero rispettivamente i frontalieri.

Per queste prestazioni non sono state previste differenze tra cittadini svizzeri e stranieri in quanto tali, se autorizzati a soggiornare e lavorare in Svizzera in modo duraturo (dimora, domicilio), mentre è l'art. 5 cpv. 1 lett. a RL-rilocc¹⁶ a richiedere la residenza nel Cantone da almeno un anno (periodo di carenza).

1.4. L'assegno integrativo (AFI) e di prima infanzia (API) previsti dalla Laf¹⁷

Per quanto concerne le prestazioni familiari cantonali, esclusi i rifugiati, i richiedenti l'asilo e gli stranieri ammessi in Svizzera a titolo provvisorio presi a carico ai sensi della LAsi (art. 64 Laf), v'è diritto agli assegni per i cittadini svizzeri dopo un periodo di residenza ininterrotto in Ticino di tre anni¹⁸, mentre si esige una durata di cinque anni per i cittadini stranieri (art. 47 cpv. 1 lett. c, 51 cpv. 1 lett. c e 52 cpv. 1 lett. c Laf)¹⁹.

Si tratta infatti di aiuti supplementari, che vanno oltre il minimo esistenziale sociale ed atti a garantire lo sviluppo della demografia del Cantone ed un ricambio generazionale; le persone sono così chiamate a dimostrare un legame sufficiente con il territorio, nella prospettiva di una vita che non solo sia adeguata ai costumi svizzeri, ma pure concretizzi la propria volontà di insediarsi stabilmente sul territorio nazionale, in modo particolare su quello ticinese.

In tal senso, le esigenze accresciute per cittadini stranieri, che notoriamente cambiano la loro residenza più frequentemente, devono servire come ulteriore garanzia di ampia integrazione, nell'interesse pubblico del Cantone.

1.5. L'assegno parentale previsto dalla Laf

Sebbene non si tratti di una prestazione coordinata ai sensi della Laps, ricordiamo come il genitore o il futuro genitore adottivo abbia diritto all'assegno parentale (art. 71a segg. Laf) se al momento della nascita oppure dell'accoglimento a casa del minore: a) ha il domicilio e la dimora nel Cantone da almeno tre anni se cittadino svizzero; b) ha il domicilio e la dimora nel Cantone da almeno cinque anni se cittadino straniero.

¹⁶ Regolamento del 4 febbraio 1998 della legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati; RL 857.110.

¹⁷ Legge del 18 dicembre 2008 sugli assegni di famiglia; RL 856.100.

¹⁸ Tramite gli artt. 47 cpv. 1bis, 51 cpv. 1bis e 52 cpv. 1bis Laf, adottati dal Gran Consiglio il 16 dicembre 2020 e in vigore dal 1° aprile 2021 (cfr. Messaggio 7902 del 7 ottobre 2020), non v'è però alcun periodo di carenza se l'unità di riferimento comprende un genitore cittadino svizzero ed esso dimostra di essere stato domiciliato nel Cantone durante dieci anni consecutivi prima di avervi fatto rientro in seguito ad un'assenza.

¹⁹ Cfr. nota 33 sull'introduzione dell'attuale periodo di carenza per i cittadini stranieri (Messaggio 7121 del 29 settembre 2015 sul preventivo 2016, rispettivamente Messaggio 7336 del 20 giugno 2017). In caso di famiglia mista (un genitore straniero e l'altro svizzero), sarà applicata la regola valida per i cittadini svizzeri (cioè tre anni di domicilio in Ticino).

Al riguardo, nel Messaggio 7417 del 15 settembre 2017 il Consiglio di Stato ha ricordato che: *"Nell'ottica di accordare la prestazione alle famiglie che hanno acquisito un legame con il nostro territorio, analogamente agli AFI-API, il diritto è subordinato ad un periodo di carenza, (...). In caso di situazione mista (un genitore svizzero e l'altro straniero), si applica la regola valida per i cittadini svizzeri"*. E come per gli AFI-API, non hanno diritto all'assegno i rifugiati, i richiedenti l'asilo e gli stranieri ammessi in Svizzera a titolo provvisorio, fintantoché essi sono presi a carico ai sensi della LAsi (art. 71a cpv. 2 Laf).

1.6. Le prestazioni assistenziali previste dalla Las²⁰

La Costituzione federale garantisce a ogni persona nel bisogno i mezzi e l'assistenza indispensabili per un'esistenza dignitosa (art. 12 Cost.²¹); questo diritto non può essere limitato. Lo Stato provvede così all'attribuzione di prestazioni sociali e, in particolare, all'assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti in una situazione di bisogno di natura finanziaria. Queste prestazioni hanno parimenti lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari.

L'armonizzazione prevista all'art. 3 Laps è completata dall'art. 5 Las, il quale prevede che, riservate le disposizioni del diritto federale e dei trattati internazionali (cpv. 3), hanno diritto ai provvedimenti e alle prestazioni della legge speciale le persone con domicilio o dimora assistenziale nel Cantone (cpv. 1)²², con le persone con sola dimora assistenziale che hanno per principio diritto unicamente a prestazioni o aiuti immediati (cpv. 2).

Detto che scopo e natura di queste prestazioni (sempre in riferimento a quanto prescritto dal diritto superiore) non consentono particolari differenziazioni tra cittadini svizzeri e stranieri in quanto tali, che devono infatti fondarsi su di una giustificazione oggettiva e ragionevole, anche in questo caso il Consiglio di Stato ha per contro già disciplinato la determinazione, la concessione, la limitazione e la procedura delle prestazioni assistenziali concesse a richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora²³, con particolare riferimento alle disposizioni federali sul rimborso ai Cantoni delle spese cagionate da queste persone (art. 6 cpvv. 1 e 2 Las e suo Regolamento²⁴). Sostanzialmente, per stranieri titolari di un permesso F, N oppure S, gli importi riconoscibili a titolo di aiuto sociale sono inferiori (art. 9 del Regolamento).

Sono infine le linee guida della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS)²⁵ a sottolineare come l'obiettivo dell'aiuto sociale, ultimo livello della rete di

²⁰ Legge dell'8 marzo 1971 sull'assistenza sociale; RL 871.100.

²¹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101.

²² Per la determinazione di domicilio e dimora, l'art. 10 Las rinvia agli artt. da 4-11 della legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (LAS; RS 851.1). Secondo tale normativa, la persona nel bisogno è domiciliata nel Cantone in cui dimora con l'intenzione di stabilirvisi e, rispettivamente, è dimorante se è effettivamente presente sul territorio cantonale.

²³ Cfr. artt. 80a-82 LAsi. In particolare, l'art. 81 LAsi prevede il diritto all'aiuto sociale o al soccorso d'emergenza, ovvero un versamento tempestivo di prestazioni assistenziali con lo scopo di evitare situazioni di mendicanza.

²⁴ Regolamento del 23 gennaio 2007 concernente le prestazioni assistenziali per i richiedenti l'asilo, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, le persone provvisoriamente ammesse e le persone la cui domanda d'asilo è stata rigettata e che devono lasciare il territorio svizzero; RL 143.310.

²⁵ Le raccomandazioni destinate agli organi dell'aiuto sociale della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle istituzioni sociali private che contribuiscono a garantire una maggiore sicurezza e uguaglianza giuridica. Esse acquisiscono carattere vincolante per il tramite della legislazione cantonale o comunale e della giurisprudenza e si applicano a tutte le persone aventi diritto di rimanere in Svizzera.

sicurezza sociale che contribuisce in modo determinante a mantenere le basi del nostro Stato democratico e a garantire la pace sociale, sia quello di garantire l'esistenza delle persone che si trovano in una situazione di bisogno, indipendentemente dalle cause alla sua origine.

2. Diritto internazionale e legislazione in materia di stranieri

Per quanto concerne l'accesso alle prestazioni sociali, si rileva che le persone di cittadinanza straniera devono essere parificate ai cittadini svizzeri in virtù di trattati internazionali, in particolare i cittadini dei Paesi dell'Unione europea (UE) e i cittadini dei Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (AELS); come previsto ad es. nell'ambito delle prestazioni complementari²⁶ o, a livello cantonale, in caso di sussidi all'istruzione (cfr. pto. 1.2 e Messaggio 6955 del 25 giugno 2014).

Mentre, laddove detta parificazione non appare conseguente e congruente allo scopo della prestazione, non è possibile effettuare distinzioni tra cittadini stranieri basate sul Paese di provenienza; si pensi in particolare agli AFI-API, dove per tutti gli stranieri è previsto il medesimo periodo di carenza (cfr. pto. 1.4).

Percepire prestazioni sociali può per contro avere delle conseguenze sul diritto a restare in Svizzera. Premessa una competenza federale per quanto concerne determinate autorizzazioni di soggiorno (permesso F, N oppure S), e qui senza pretesa di esaustività in materia di diritto degli stranieri²⁷, osserviamo anzitutto che, riservate le eccezioni in virtù di obblighi internazionali, le condizioni d'entrata in Svizzera sono definite all'art. 5 della LStrl²⁸; tra queste, lo straniero deve disporre di mezzi finanziari necessari al soggiorno (cpv. 1 lett. b). In altri termini, lo straniero che soggiorna in Svizzera ai soli fini della ricerca di un impiego e i suoi familiari non hanno diritto all'aiuto sociale.

Sempre in materia di aiuto sociale, la dipendenza da prestazioni assistenziali da parte dello straniero (cittadino di Stati terzi) o di una persona a suo carico può pertanto portare alla revoca od al mancato rinnovo dei permessi B (di dimora) e L (per dimoranti temporanei) (art. 62 cpv. 1 lett. e LStrl).

Mentre, nel caso di cittadini comunitari che beneficiano di un permesso B UE/AELS o L UE/AELS in base all'ALC²⁹, il fatto di percepire prestazioni assistenziali oppure prestazioni complementari ai sensi della LPC porta anzitutto a riesaminare la situazione dell'interessato e, nel caso in cui lo straniero non possa più prevalersi di uno degli statuti previsti dall'Accordo (pensiamo in particolare ad un soggiorno con attività lucrativa), nuovamente alla revoca od al mancato rinnovo dei permessi. Per la giurisprudenza relativa all'art. 6 ALC in relazione con l'art. 24 allegato I ALC (soggiorno senza attività lucrativa), la percezione di prestazioni complementari attesta infatti che chi ne beneficia non dispone di

²⁶ Se l'art. 4 LPC è applicabile a tutte le persone domiciliate e dimoranti abitualmente in Svizzera, e l'art. 5 LPC si riferisce soltanto agli stranieri, l'applicazione dell'art. 32 LPC riserva il diritto europeo (che, visto poi l'art. 4 cpv. 1 LPC, equipara sostanzialmente i cittadini UE/AELS agli Svizzeri).

²⁷ Cfr. in proposito le Istruzioni e commenti I. Settore degli stranieri, della Segreteria di Stato della migrazione SEM (in particolare il pto. 6.13.1).

²⁸ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione; RS 142.20.

²⁹ Accordo concluso il 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone. Entrato in vigore nel 2002, conferisce ai cittadini svizzeri e a quelli degli Stati membri dell'UE il diritto di scegliere liberamente il luogo di lavoro e di residenza sul territorio delle parti contraenti.

mezzi finanziari sufficienti al proprio sostentamento e va equiparata all'assistenza sociale (DTF 135 II 265 consid. 3.5; STF 2C_850/2022 del 9 novembre 2022 consid. 5.2).

Per quanto concerne invece i permessi C (di domicilio) questi possono essere revocati unicamente se lo straniero o una persona a suo carico dipende dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole (art. 63 cpv. 1 lett. c LStrl)³⁰.

Anche in caso di ricongiungimento familiare con cittadini stranieri titolari di un permesso C (o B), occorre disporre di mezzi finanziari sufficienti, ovvero non dipendere dall'aiuto sociale (artt. 43 cpv. 1 lett. c e 44 cpv. 1 lett. c LStrl) né ricevere prestazioni complementari (né poterne ricevere in seguito al ricongiungimento familiare; artt. 43 cpv. 1 lett. e e 44 cpv. 1 lett. e LStrl).

È pertanto in tale contesto che l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento comunica spontaneamente alle autorità cantonali competenti nel settore della migrazione il versamento di prestazioni a stranieri (art. 97 cpv. 3 lett. d LStrl e 82b OASA³¹). Così come vi procede, ai fini della verifica delle condizioni per il ricongiungimento familiare e dell'accertamento del diritto di soggiorno, il Servizio prestazioni complementari dell'Istituto delle assicurazioni sociali (artt. 97 cpv. 3 lett. d^{ter} LStrl e 26a LPC).

Ed ancora allo stesso modo, l'Ufficio della migrazione riceve comunicazione del versamento di AFI-API a cittadini stranieri (art. 71 Laf). Infatti, se le prestazioni cantonali di complemento (strumenti di politica familiare) non rientrano nel concetto di aiuto sociale ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 lett. e LStrl, giocoforza vanno accumulate alle prestazioni complementari federali (cfr. Messaggio 7687 del 10 luglio 2019).

3. Analisi quantitativa

Viene di seguito fornito un quadro dell'attuale situazione degli stranieri beneficiari di prestazioni sociali ai sensi della Laps, presentando alcuni dati concernenti i beneficiari di Ripam, di aiuti allo studio, d'indennità straordinarie per indipendenti disoccupati, di AFI-API rispettivamente prestazioni assistenziali. Si segnala in proposito che, se per la Ripam e gli aiuti allo studio i dati si riferiscono ai singoli beneficiari, per le altre prestazioni i dati riguardano il titolare del diritto, e quindi il numero di unità di riferimento interessate; pur trattandosi di due differenti modalità di rappresentazione, si ritiene esse ben illustrino l'evoluzione dell'accesso alle prestazioni negli ultimi 5 anni, secondo nazionalità e tipo di permesso.

Ripam

	Numero beneficiari					Suddivisione percentuale				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Svizzeri	49'914	50'765	52'014	51'577	52'948	64%	64%	64%	63%	64%
Permesso C	18'345	19'389	19'993	19'980	19'598	23%	24%	24%	24%	24%
Permesso B (o altro)	9'972	9'509	9'625	10'005	10'348	13%	12%	12%	12%	12%
Totale	78'231	79'663	81'632	81'562	82'894	100%	100%	100%	100%	100%

³⁰ Per giurisprudenza federale, tale dipendenza deve perdurare da almeno 2-3 anni e gli aiuti percepiti devono ammontare ad almeno fr. 80'000.-. Inoltre, la prognosi futura deve essere negativa, ovvero per il cittadino straniero non devono sussistere delle prospettive di miglioramento, occorrendo altresì esaminare i motivi che hanno condotto a detta dipendenza (in particolare se sussiste una colpa).

³¹ Ordinanza federale del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa; RS 142.201.

Messaggio n. 8507 del 4 dicembre 2024

Il numero totale di beneficiari della Ripam³² è aumentato del 6%, con una proporzione stabile di svizzeri attorno al 64% e una quota di stranieri pari a circa un terzo del totale, costante nel tempo.

Aiuti allo studio

	Numero beneficiari					Suddivisione percentuale				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Svizzeri	2'070	2'215	2'229	2'305	2'317	78%	79%	80%	80%	80%
Permesso C	304	281	315	313	318	11%	10%	10%	11%	11%
Permesso B	155	210	213	218	217	6%	8%	8%	7%	8%
Rifugiati (B, F, altri)	133	95	42	52	30	5%	3%	2%	2%	1%
Totale	2'662	2'801	2'799	2'888	2'882	100%	100%	100%	100%	100%

La distribuzione degli aiuti fra i diversi gruppi di nazionalità è rimasta equilibrata nel periodo considerato e meglio l'80% per i richiedenti svizzeri e il 20% per i richiedenti stranieri.

Indennità straordinarie per indipendenti disoccupati

	Unità di riferimento					Suddivisione percentuale				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Svizzeri	11	14	12	7	10	39%	54%	80%	54%	56%
Permesso C	5	3	1	3	5	18%	12%	7%	23%	28%
Permesso B	12	9	2	3	3	43%	35%	13%	23%	17%
Rifugiati (B, F, altri)	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%
Totale	28	26	15	13	18	100%	100%	100%	100%	100%

Il numero estremamente ridotto di unità di riferimento beneficiarie di queste indennità rende poco significative le variazioni percentuali, poiché anche piccole fluttuazioni possono influenzarle significativamente.

AFI-API

	Unità di riferimento (AFI)					Suddivisione percentuale				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Svizzeri	1'373	1'331	1'314	1'309	1'262	60%	59%	57%	59%	58%
Permesso C	605	588	602	583	569	26%	26%	26%	26%	26%
Permesso B	226	205	218	197	183	10%	9%	10%	9%	8%
Rifugiati (B, F, altri)	94	145	153	145	153	4%	6%	7%	6%	7%
Totale	2'298	2'269	2'287	2'234	2'167	100%	100%	100%	100%	100%

	Unità di riferimento (API)					Suddivisione percentuale				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Svizzeri	295	346	233	239	226	64%	62%	63%	65%	64%
Permesso C	93	97	66	71	71	20%	18%	18%	19%	20%
Permesso B	49	52	39	26	26	11%	9%	11%	7%	7%
Rifugiati (B, F, altri)	25	59	31	29	30	5%	11%	8%	8%	8%
Totale	462	554	369	365	353	100%	100%	100%	100%	100%

Il numero di famiglie beneficiarie di AFI-API è diminuito, con percentuali stabili: circa il 60% e il 64% di svizzeri rispettivamente, mentre i beneficiari stranieri (permessi C e B) rappresentano complessivamente il 34% e il 27%. La distribuzione tra i gruppi di nazionalità è rimasta equilibrata nel periodo considerato.

³² In questo caso, si intendono i beneficiari di Ripam ordinaria, inclusi i beneficiari di prestazioni Laps; sono invece esclusi i beneficiari di prestazioni complementari all'AVS/AI, la cui Ripam segue regole proprie che discendono dal diritto federale.

È importante notare che i beneficiari di API ricevono anche AFI; i dati non vanno pertanto sommati.

Assistenza sociale

	Unità di riferimento					Suddivisione percentuale				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Svizzeri	3'270	3'226	3'116	3'061	3'084	61%	62%	63%	64%	64%
Permesso C	1'309	1'227	1'111	1'048	1'012	25%	24%	22%	22%	21%
Permesso B	234	243	230	228	262	4%	5%	5%	5%	5%
Rifugiati (B, F, altri)	506	488	481	457	490	10%	9%	10%	10%	10%
Totale	5'319	5'184	4'938	4'794	4'848	100%	100%	100%	100%	100%

Il numero di domande di assistenza sociale è diminuito del 9%, con una distribuzione per nazionalità stabile: i beneficiari svizzeri erano il 64% a fine 2023, in leggero aumento rispetto al 61% del 2019, mentre i beneficiari stranieri hanno registrato una lieve diminuzione.

II. II PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E SUE ECCEZIONI

Come più volte sottolineato dalla giurisprudenza federale, anche in occasione di giudizio su prestazioni sociali ai sensi della Laps (in particolare per quanto concerne le prestazioni famigliari cantionali e l'accresciuta esigenza di radicamento in Ticino; DTF 143 I 1 consid. 3.3³³), quando lo scopo perseguito è congruente con una disciplina differenziata, e quest'ultima è fondata su di una giustificazione oggettiva e ragionevole, in una relazione ragionevole di proporzionalità tra i mezzi usati e il fine perseguito, la disuguaglianza non configura una violazione del diritto costituzionale alla parità di trattamento. Anche per quanto riguarda eventuali obblighi internazionali a garanzia di una parità di trattamento, gli Stati nazionali fruiscono di un margine di apprezzamento che varia secondo le circostanze, gli ambiti e il contesto; un ampio margine di apprezzamento è normalmente lasciato nel campo di misure di ordine generale in materia economica e sociale.

Le suestipite differenze tra cittadini, così come oggi previste nelle leggi speciali, hanno sinora dimostrato di potere resistere all'esame del giudice delle assicurazioni sociali, ma anche all'esame costituzionale, poggiando infatti le attuali scelte del legislatore ticinese su motivi ragionevoli, che escludono una qualsivoglia discriminazione. Si può aggiungere che dette disparità non sono mai basate esclusivamente sulla nazionalità, ma vi confluiscono motivi di gestione finanziaria come anche ragioni legittime di sufficiente integrazione al territorio.

³³ I giudici federali ricordavano come il principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) e la protezione dall'arbitrio (art. 9 Cost.) siano strettamente legati, cosicché una violazione dell'art. 8 cpv. 1 Cost. può comunque trovare una legittimazione negli obiettivi perseguiti dal legislatore, che ha un ampio spazio di manovra. Questa sentenza segue la revisione della Laf adottata il 15 dicembre 2015 dal Gran Consiglio, quando in materia di AFI-API per i cittadini stranieri s'è voluto un periodo di carenza a decorrere dal possesso del permesso C (per principio, accordato soltanto dopo almeno 5 anni di domicilio in Svizzera; cfr. Messaggio 7121 del 29 settembre 2015 sul preventivo 2016), poi "corretta" dal Consiglio di Stato il 22 marzo 2016 modificando il Regolamento (Reg. Laf; RL 856.110) e meglio parificando un soggiorno ininterrotto in Svizzera negli ultimi 5 anni sulla scorta di un permesso B al possesso del permesso C; essa precede invece la modifica, valida dal 1° gennaio 2018, che ha fatto seguito all'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata da Pelin Kandemir Bordoli e Ivo Durisch il 23 gennaio 2017, con la quale è stato poi chiesto di adeguare le norme ticinesi limitandosi a quanto espressamente ritenuto dall'Alta Corte, ovvero che "L'esigenza di aver soggiornato ininterrottamente due anni in più in Svizzera rispetto ai cittadini svizzeri non contraddice in ogni caso il principio della proporzionalità" (cfr. Messaggio 7336 del 20 giugno 2017).

III. CONCLUSIONI

Le leggi speciali e le norme che regolano delle differenze tra cittadini svizzeri e stranieri sono conosciute. Come illustrato, laddove possibile e giustificato, queste leggi già oggi prevedono l'esclusione per gli stranieri con statuto speciale (i rifugiati, i richiedenti l'asilo e gli stranieri ammessi in Svizzera a titolo provvisorio presi a carico ai sensi della LAsi), mentre impongono agli altri cittadini stranieri ulteriori condizioni per l'ottenimento delle prestazioni sociali cantonali (diritto subordinato ad un periodo di carenza, inteso nel senso di domicilio e residenza in Ticino precedentemente al verificarsi dell'evento).

Per contro, superate queste restrizioni, un cittadino straniero deve potere beneficiare delle prestazioni, conformemente al quadro normativo vigente. La normativa ticinese resiste anche sotto il profilo dei diritti convenzionali, precisando se ritenuto il caso un'ulteriore distinzione tra cittadini con una nazionalità di uno Stato dell'UE/AELS e gli altri.

Gli auspici proposti dalla mozione sono quindi già presi in considerazione, nei limiti di quanto consentito dal diritto superiore. Un inasprimento di tali differenze, come ad es. un differimento del diritto a prestazioni assistenziali, incentiverebbe poi quelle situazioni di disagio e mendicanza alle quali il legislatore federale ha voluto dare particolare tutela con l'introduzione, quale *estrema ratio*, dell'art. 12 Cost..

Sulle conseguenze del percepire prestazioni sociali sul diritto a restare in Svizzera, va inoltre ricordato che la valutazione di queste casistiche da parte dell'Ufficio della migrazione è vincolata dalla corretta applicazione della normativa svizzera e di quelle internazionali, oltre che dalla giurisprudenza in materia. I provvedimenti amministrativi devono infine sempre rispettare il principio di proporzionalità.

Per tutti i motivi sopra esposti, il Consiglio di Stato ritiene che non occorra dare seguito alla proposta di incaricare un perito esterno affinché indaghi una possibile preclusione agli stranieri di prestazioni sociali oppure un maggiore periodo di attesa prima di potervi accedere.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri