

Numero
1109

sl

0

Bellinzona
12 marzo 2025

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Commissione delle Istituzioni politiche
3003 Berna

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(Word e pdf)

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) a seguito all'attuazione dell'iniziativa parlamentare "La povertà non è un reato"

Gentili signore, egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 21 ottobre 2024 in merito alla summenzionata procedura di consultazione che propone un completamento della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) con l'introduzione di due nuovi capoversi (1bis) a complemento degli art. 62 e 63 LStrl. In particolare, il progetto di modifica legislativa prevede, nell'ambito di una revoca di un'autorizzazione di soggiorno a seguito di dipendenza dagli aiuti sociali ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 lett. e o dell'art. 63 cpv. 1 lett. c LStrl, che in futuro occorrerà obbligatoriamente considerare se la persona interessata abbia causato tale dipendenza per propria colpa e se non abbia sfruttato a sufficienza il proprio potenziale lavorativo o altre possibilità per evitare di gravare sulla pubblica assistenza in maniera durevole. La riforma mira ad evitare che i cittadini stranieri diventati dipendenti dall'aiuto sociale senza colpa propria non debbano temere di perdere il permesso di dimora o di domicilio.

La modifica della menzionata legge federale è stata esaminata dall'Ufficio cantonale della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP), con la collaborazione della Delegata cantonale all'integrazione degli stranieri.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Innanzitutto, giova ricordare l'iter parlamentare che ha avuto l'iniziativa. La stessa è stata presentata il 18 giugno 2020 e, sebbene nel 2021 la Commissione delle Istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) abbia deciso di darvi seguito, essa è stata respinta dalla sua omologa del Consiglio degli Stati (CIP-S). Nello specifico, tale Commissione aveva ritenuto che la normativa relativa alla revoca fosse entrata in vigore

solamente nel 2019 e che non andava modificata già pochi anni dopo, ritenuto che la situazione giuridica escludeva la penalizzazione dei beneficiari di aiuti sociali senza colpa propria. Nel 2022 il Consiglio nazionale ha accolto la proposta della CIP-N, mentre la CIP-S ha nuovamente proposto di non darvi seguito. Il Consiglio degli Stati ha tuttavia deciso di aderirvi.

In secondo luogo, facciamo notare come già durante la stesura del progetto siano emerse diverse problematiche. Nello specifico, il testo dell'iniziativa avrebbe potuto generare ambiguità non conformi all'intento del legislatore ritenuto che il diritto vigente già prevede in sede di esame della proporzionalità un'analisi caso per caso. Sono state inoltre riscontrate delle difficoltà nella definizione di quali regole applicare ai cittadini stranieri che percepiscono aiuto sociale prima del trascorrere di dieci anni al fine di non condurre ad un inasprimento indesiderato della prassi odierna in materia di proporzionalità. Peraltro, nel 2023 la CIP-N, al fine di escludere eventuali problemi d'interpretazione, ha deciso di adottare una nuova formulazione più chiara e appropriata, non menzionando una durata di soggiorno concreta e ritenendo necessario esplicitare che nell'ambito dell'esame di un'eventuale revoca di un permesso di dimora o di domicilio occorra considerare se la persona interessata abbia causato la dipendenza dall'aiuto sociale per propria colpa e se non abbia sfruttato sufficientemente il proprio potenziale lavorativo per non dipendere dall'aiuto sociale. Il progetto è stato infine approvato dalla CIP-N con seduta del 15 novembre 2024.

2. Osservazioni

Nel dettaglio, osserviamo che l'adeguamento legislativo proposto si limita a codificare la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'esame delle cause che hanno portato alla dipendenza dall'aiuto sociale e la colpa che la persona ha nel rimanere dipendente da tali aiuti statali.

A tale proposito, è opportuno sottolineare che il progetto legislativo, oltre ad avere una formulazione imprecisa, nemmeno risulta necessario. Infatti, il concetto di colpa, rispettivamente della responsabilità nella dipendenza dai pubblici aiuti è già sin d'ora sufficientemente ancorato nel diritto vigente. Ribadiamo, altresì, a questo riguardo, che la giurisprudenza del Tribunale federale impone già oggi, allorché allo straniero venga rimproverata una dipendenza dall'aiuto sociale, di verificare, caso per caso, l'entità e le cause di detta dipendenza sulla base del rispetto del principio della proporzionalità. Qualora il provvedimento preso abbia ripercussioni sulla vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU, un analogo esame della proporzionalità, viene svolto anche nell'ottica di tale norma internazionale.

A tale proposito, constatiamo che le Autorità migratorie già attualmente sono tenute ad effettuare un'analisi delle cause che hanno condotto alla dipendenza dall'aiuto sociale e ad esaminare l'eventuale loro imputabilità al cittadino straniero interessato, e questo nell'ambito della valutazione del principio costituzionale della proporzionalità al momento della pronuncia di una revoca dell'autorizzazione di soggiorno ai sensi degli art. 62 cpv. 1 lett. e e 63 cpv. 1 lett. c LStrl. Infatti, i provvedimenti del diritto in materia di stranieri, come la revoca o la mancata proroga di un permesso di soggiorno devono sempre essere proporzionati allo scopo in virtù degli artt. 5 cpv. 2 Cost. e 96 cpv. 1 LStrl.

Inoltre, va rimarcato che la prassi attuale del Tribunale federale nella valutazione della proporzionalità nell'ambito di una revoca o di una mancata proroga di un'autorizzazione di soggiorno prevede, oltre all'esame per ogni singolo caso delle cause della dipendenza dall'aiuto sociale e della gravità della colpa all'origine di tale dipendenza, anche l'analisi del grado d'integrazione, della durata del soggiorno in Svizzera già maturata, dell'età al momento dell'arrivo nel nostro Paese, dell'evoluzione finanziaria a lungo termine e degli svantaggi che la persona interessata e la sua famiglia rischiano di subire. Per di più, essa tiene pure conto anche della qualità delle relazioni sociali e familiari sia in Svizzera che nel Paese d'origine della persona straniera.

Ragione per cui, rileviamo che l'adeguamento della LStrl, mediante l'aggiunta di due nuovi capoversi 62 cpv. 1 *bis* e 63 cpv. 1 *bis* qui in questione, appare limitarsi esclusivamente all'applicazione del diritto, in particolar modo all'aspetto dell'esame delle cause che hanno portato alla dipendenza dall'aiuto sociale e alla colpa che il cittadino straniero ha nel perdurare in tale condizione. Per di più, una codificazione nella legge del concetto di colpa e delle cause che hanno portato al perdurare del percepimento dei pubblici aiuti non permetterà un ribaltamento futuro o un'inversione della giurisprudenza.

Oltre a ciò, osserviamo che nel Rapporto esplicativo (cfr. FF 2024, ad 4, pag. 11) viene indicato che: *“A parte chiarire l'applicazione del diritto, il progetto non comporta altre ripercussioni per le autorità competenti e gli interessati (cfr. n. 2). I requisiti legali in materia di revoca di un permesso di dimora o di domicilio rimangono invariati.”* Tuttavia, è importante evidenziare che, al contrario, l'adeguamento legislativo in esame comporterà delle conseguenze per le Autorità migratorie cantonali. In particolare, implicherà l'impossibilità di revocare permessi di domicilio C e di dimora B anche se la persona è a carico dell'assistenza sociale in maniera durevole considerevole, un incremento dell'aiuto sociale da parte dei Cantoni nonché un rischio di abusi in ambito sociale e di autorizzazioni di soggiorno. Oltre che lanciare un messaggio improprio ai cittadini stranieri, inducendoli ad essere meno inclini ad integrarsi nel mercato del lavoro.

Invero, non va dimenticato che i risultati emersi a seguito di un'indagine svolta dalla SEM su incarico del 12 ottobre 2023 della CIP-N (cfr. rapporto esplicativo, FF 2024, ad 1.5, pag. 6) hanno mostrato che prima di procedere ad una revoca, ad una mancata proroga o ad una commutazione, le Autorità migratorie cantonali si avvalgono di misure meno incisive, quali avvertimenti e ammonimenti. Per giunta, è risultato che la maggior parte dei Cantoni procede ad esaminare la proporzionalità di ogni provvedimento in conformità degli art. 96 cpv. 1 LStrl e 5 cpv. 2 Cost. Per di più, è scaturito che l'esistenza o meno di responsabilità del cittadino straniero a dipendere dagli aiuti sociali, ha un ruolo fondamentale. Infine, è parimenti risultato che negli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti del diritto in materia di stranieri a causa della dipendenza dall'aiuto sociale solo con moderazione (in media 150 all'anno) e, nell'ambito dell'esame della proporzionalità si è ogni volta verificato se la persona in questione era responsabile della propria dipendenza dall'aiuto sociale.

Da ultimo riteniamo i testi dei due articoli oggetto di consultazione siano particolarmente vaghi e di difficile attuazione. Infatti, già oggi identificare la colpa del cittadino straniero per essere caduto a carico dei pubblici aiuti non è scontato, ritenuto che occorre tenere conto di ulteriori elementi e valutare caso per caso, come indicato dalla giurisprudenza dell'Alta Corte federale. A tale proposito, ci chiediamo come andrà valutata la sussistenza

o meno degli sforzi intrapresi dal cittadino straniero al fine di sfruttare “*sufficientemente il proprio potenziale lavorativo o altre possibilità per non dipendere dall’aiuto sociale in maniera durevole*”.

3. Conclusione

In conclusione, ribadiamo che il concetto di colpa, o della responsabilità nella dipendenza dai pubblici aiuti, è già sin d’ora sufficientemente ancorato nell’ordinamento giuridico. Ciò che rende superflue la codificazione di tali concetti nella legge. Altresì, in virtù dell’astrattezza del testo posto in consultazione, rileviamo, da un lato, che esso non è in grado di regolare in modo esaustivo la giurisprudenza del Tribunale federale in tale ambito. Mentre, dall’altro lato, va sottolineato che quest’ultima si fonda direttamente sul principio costituzionale della proporzionalità. Inoltre, occorre rammentare che il testo del progetto di adeguamento legislativo è risultato di difficile stesura e che a tale proposito ci si sarebbe aspettati che tali norme fossero completate con delle specifiche in sede di ordinanza federale (OASA), ciò che non è purtroppo avvenuto. Pertanto, nella denegata ipotesi che il testo venga adottato con questo tenore, ci si attende già sin d’ora che la Segreteria di Stato della migrazione precisi e concretizzi in sede di Istruzioni federali i concetti contenuti nel testo posto in consultazione.

Infine, ci teniamo a rimarcare che la messa in discussione delle disposizioni relative alla revoca dei permessi per dipendenza dai pubblici aiuti previste agli art. 62 cpv. 1 lett. e 63 cpv. 1 lett. c LStrl, a pochi anni dalla loro adozione, equivale a mettere in discussione la volontà del legislatore e a compromettere la sicurezza del diritto. Di fatto, rimarchiamo che l’adozione puntuale di ulteriori misure amministrative a disposizione delle Autorità migratorie, quali per esempio le commutazioni, sta producendo risultati utili ad una migliore integrazione degli stranieri.

Ragione per cui, visto quanto esposto sopra, respingiamo la modifica alla LStrl oggetto della presente procedura di consultazione.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Christian Vitta

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Delegata cantonale all’integrazione degli stranieri (michela.trisconi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet