

ISDU, Avenue Beauregard 1, 1700 Friburgo

Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale
Servizi parlamentari
CH-3003 Berna

Friburgo, 14 marzo 2025

PARERE SUL PROGETTO DI REVISIONE VOLTO AD ATTUARE L'INIZIATIVA PARLAMENTARE «LA POVERTÀ NON È UN REATO»

Gentile Signora,

L'Istituzione svizzera per i diritti umani (ISDU) vi ringrazia per averle dato l'opportunità di esprimere il proprio parere sul progetto di revisione volto ad attuare l'iniziativa parlamentare «La povertà non è un reato».

L'ISDU è l'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani della Svizzera. Protegge e promuove i diritti umani a livello nazionale in tutti gli ambiti della vita e a tutti i livelli statali. In quanto istituzione nazionale per i diritti umani opera secondo i Principi di Parigi definiti dalle Nazioni Unite. L'ISDU è un ente di diritto pubblico strutturato in modo analogo a un'associazione e si fonda sulla legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo. Finanziata dalla Confederazione e dai Cantoni, l'ISDU è autonoma e indipendente sul piano politico, istituzionale e ideologico. Tramite il presente parere, in conformità al suo ruolo e al suo compito, si esprime principalmente sugli aspetti del progetto posto in consultazione concernenti i diritti umani.

L'ISDU accoglie con favore la prevista revisione della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), che considera non solo opportuna e auspicabile, ma anche necessaria alla luce dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale e degli impegni in materia di diritti umani assunti dalla Svizzera a livello internazionale. Tale necessità poggia su due considerazioni: da un lato, il diritto alla sicurezza sociale include la possibilità di beneficiare effettivamente di prestazioni sociali senza il timore di perdere il proprio permesso di dimora o di domicilio; dall'altro, una parte significativa delle persone coinvolte sono minori a cui rappresentanti legali rinunciano a chiedere l'aiuto sociale per paura di conseguenze sotto il profilo del diritto in materia di stranieri. Ciò contrasta con il principio fondamentale dei diritti dell'infanzia, secondo cui l'interesse superiore del minore va considerato preminente.

Dal punto di vista dei diritti umani, sarebbe tuttavia preferibile optare per una versione più vicina al testo originale dell'iniziativa parlamentare. Questa prevedeva che, dopo un determinato numero di anni, il permesso di dimora o di domicilio potesse essere revocato in ragione della dipendenza dall'aiuto sociale solo in circostanze del tutto eccezionali. Una disposizione di questo tenore terrebbe meglio conto del diritto al rispetto della vita privata e permetterebbe alle persone di nazionalità straniera di non vivere indefinitamente sotto la minaccia di perdere il permesso di dimora o di domicilio qualora cadessero in povertà. L'ISDH raccomanda pertanto di riprendere questo elemento della proposta iniziale.

Diritto al sostegno sociale

Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (Patto ONU I), ratificato anche dalla Svizzera, garantisce il diritto di «ogni individuo» alla sicurezza sociale (art. 9 Patto ONU I). È necessario chiedersi se questo diritto possa ancora essere considerato come garantito se le persone che cercano di farlo valere rischiano di perdere il loro permesso di dimora o di domicilio.

La Svizzera segue la prassi di considerare i diritti derivanti dal Patto ONU I non come diritti invocabili individualmente, ma come obiettivi sociali¹. Dal materiale giuridico concernente il Patto emerge tuttavia che una simile interpretazione non ne rispetta appieno il tenore². Comunque, anche partendo dal presupposto che si tratti soltanto di obiettivi sociali da realizzare progressivamente, la revisione proposta costituirebbe un passo avanti nella direzione degli impegni assunti dalla Svizzera. In effetti, gli obiettivi sociali sono fatti per essere raggiunti progressivamente.

Il Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali esprime più in generale la propria inquietudine a fronte della stigmatizzazione, delle sanzioni e delle complicazioni procedurali che rendono difficile l'accesso alle prestazioni sociali. Ritiene particolarmente problematico che le persone di nazionalità straniera, in particolare quelle in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo, non beneficino dell'aiuto sociale. Esorta pertanto la Svizzera a fornire loro l'aiuto sociale e a fissare standard minimi per le prestazioni sociali in modo da garantire un livello di vita dignitoso a tutte le persone che vivono sul territorio nazionale e alle loro famiglie³.

I contenuti del diritto alla sicurezza sociale (art. 9 Patto ONU I) sono stati definiti dal Comitato ONU nella sua Osservazione generale n. 19⁴. Dal documento risulta tra l'altro che anche chi non ha la nazionalità dello Stato in questione dovrebbe poter richiedere l'aiuto sociale pur non avendo versato in precedenza contributi sociali, e che le restrizioni dell'aiuto sociale per le persone di nazionalità straniera dovrebbero essere proporzionate e ragionevoli (n. marg. 37). Un aspetto fondamentale del diritto alla sicurezza sociale è il divieto di discriminazioni in relazione alla sua fruizione. Ciò vale sia per le discriminazioni di diritto sia per quelle di fatto, come anche per le discriminazioni dirette e per quelle indirette (n. marg. 29). In particolare, il Patto ONU I obbliga gli Stati parti a

¹ Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 4a ed., 2022, n. marg. 1933

² Concluding Observations del Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali sulla quarta revisione periodica della Svizzera del 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), n. marg. 4 seg.; cfr. anche CSDU, Die Schweiz und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, 2013, I. Effektivität und Justiziabilität der WSKR, p. 33

³ Concluding Observations del Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali sulla quarta revisione periodica della Svizzera del 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), n. marg. 38 seg.

⁴ Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, Osservazione generale n. 19, 2008, UN-Doc Nr. E/C.12/GC/19

eliminare ogni ostacolo che impedisca di fatto a chi ne ha diritto di accedere all'aiuto sociale (n. marg. 30).

La regolamentazione attualmente in vigore (art. 62 cpv. 1 lett. e e art. 63 cpv. 1 lett. c LStrl) ha per effetto di escludere di fatto dall'aiuto sociale persone che ne avrebbero invece diritto in ragione della loro situazione giuridica, esponendole al rischio di perdere il permesso di dimora o di domicilio qualora beneficiano di prestazioni sociali. Si tratta dunque di un ostacolo di fatto alla fruizione dell'aiuto sociale, che contrasta con quanto previsto dal Patto ONU I. In osservanza al Patto, andrebbero pertanto eliminate tutte le situazioni che impediscono alle persone di ricorrere all'aiuto sociale per timore di conseguenze sul loro permesso di dimora o di domicilio.

Da questo punto di vista è un peccato che il progetto posto in consultazione non preveda anche per la commutazione di un permesso di domicilio in un permesso di dimora, che questa possa avvenire unicamente in caso di colpa imputabile alla persona interessata. In effetti anche questo rischio può dissuadere le persone dal richiedere l'aiuto sociale pur avendone diritto (cfr. art. 63 cpv. 2 in combinato disposto con art. 58a cpv. 1 lett. d LStrl). Il «chilling effect», ossia l'effetto dissuasivo, condannato dal diritto internazionale in relazione all'aiuto sociale, si produce anche in questa circostanza. Il fatto che, come indicato nel rapporto esplicativo, in caso di commutazione debba essere rispettata la proporzionalità, non basta a risolvere il problema poiché proporzionalità e colpa non sono la stessa cosa. Escludere la possibilità di commutazione in assenza di colpa personale rafforzerebbe la posizione delle persone interessate nel quadro della valutazione della proporzionalità, a tutto vantaggio di un'effettiva accessibilità delle prestazioni sociali.

Considerazione preminente del benessere del minore

Uno dei principi fondamentali della Convenzione sui diritti del fanciullo (CDF), vincolante anche per la Svizzera, stabilisce che gli interessi superiori del minore devono essere considerati in modo preminente in tutte le decisioni che li riguardano (art. 3 cpv. 1 CDF, che menziona per altro esplicitamente l'«assistenza sociale»).

La CDF esige che il Parlamento e tutte le autorità, incluse quelle che non si occupano direttamente di questioni riguardanti i minori, adottino una prospettiva fondata sui diritti dell'infanzia e analizzino in modo sistematico l'impatto delle loro pratiche e delle loro decisioni su tali diritti. A questo proposito, le fattispecie che toccano direttamente o indirettamente i minori vanno interpretate in modo estensivo⁵.

Mettere in relazione il permesso di dimora o di domicilio con la fruizione dell'aiuto sociale, come fa il diritto in vigore, ha un impatto significativo anche sui minori. Si stima infatti che circa un terzo dei rappresentanti legali di minori che avrebbero diritto all'aiuto sociale non lo richiedono in ragione del rischio di peggioramento o di perdita del loro permesso di dimora o di domicilio (tasso di non percezione). Inoltre, i minori presentano un tasso di non percezione superiore alla media della popolazione, considerate tutte le fasce di età⁶. Questa assenza di sostegno sociale mette in pericolo il benessere del minore a due livelli: da un lato, per la precarietà giuridica in cui è costretto a vivere e, dall'altro, a causa della marginalizzazione subita in ragione di una povertà aggravata dal

⁵ Comitato dei diritti del fanciullo, Osservazione generale n. 14, 2013, UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV A. 1. (c)

⁶ Istituto BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht, 2024, N. 4.4

fatto di non fruire dell'aiuto sociale. L'adozione di misure mirate volte a ridurre la non percezione dell'aiuto sociale da parte dei minori che ne avrebbero diritto è quindi essenziale⁷.

Il disciplinamento in vigore poggia su considerazioni fiscali e sulla speranza di incitare le persone straniere a partecipare nel modo migliore possibile alla vita economica del Paese. Il benessere dei minore non trova posto in queste considerazioni, che mirano a influenzare il comportamento dei adulti senza curarsi dei minori e delle loro prospettive di sviluppo. Il principio dell'interesse superiore dei minore imporrebbe però non solo di tenerne conto allo stesso titolo degli altri interessi pubblici, ma anche di attribuirgli un peso particolare⁸.

La legislazione svizzera attualmente in vigore ignora quindi un principio fondamentale della CDF. La rinuncia a mettere in relazione il permesso di dimora o di domicilio con la fruizione dell'aiuto sociale è quindi necessaria anche per garantire il rispetto dei diritti dell'infanzia.

Protezione per le persone che soggiornano legalmente in Svizzera da più di dieci anni

L'iniziativa parlamentare depositata dalla consigliera nazionale Samira Marti prevedeva che dopo dieci anni di soggiorno legale in Svizzera le persone di nazionalità straniera avessero la possibilità di fruire dell'aiuto sociale senza vedersi revocare il permesso di dimora o di domicilio, a meno che non avessero intenzionalmente causato la propria indigenza o non avessero fatto nulla per cambiare la propria situazione.

Il progetto posto in consultazione prevede che, anche prima che siano trascorsi dieci anni, il permesso di dimora o di domicilio possa essere revocato solo in caso di colpa della persona in questione. L'ISDH approva questa impostazione e la considera un importante passo in avanti rispetto al testo originale dell'iniziativa. Ritiene tuttavia che, nell'ottica dei diritti umani, sarebbe preferibile mantenere un preciso limite temporale oltre il quale una revoca del permesso di dimora o di domicilio in ragione della dipendenza dall'aiuto sociale non sia più possibile o lo sia soltanto in circostanze del tutto eccezionali.

In questo modo si terrebbe conto del fatto che più il soggiorno di una persona si prolunga e più il suo legame con la società di accoglienza diventa forte. Proprio tale radicamento rende ancora più grave la violazione del diritto al rispetto della vita privata (art. 13 cpv. 1 Cost., art. 8 cpv. 1 CEDU) rappresentato dalla revoca del permesso di dimora o di domicilio motivato dalla dipendenza dall'aiuto sociale.

A questo proposito va ricordata anche la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante la sicurezza del soggiorno delle persone migranti che vivono da lunga data in un Paese. L'organo del Consiglio d'Europa suggerisce agli Stati membri di riconoscere come migranti di lunga durata le persone che soggiornano legalmente sul loro territorio da cinque/dieci anni e di accordare loro uno status di soggiorno stabile, revocabile soltanto a determinate condizioni⁹.

⁷ Istituto BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht, 2024, N. 4.5

⁸ Comitato dei diritti del fanciullo, Osservazione generale n. 14, 2013, UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV. A. 4

⁹ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants, 2000

Malgrado non sia giuridicamente vincolante, questa raccomandazione rispecchia un approccio giuridico comune in Europa e bisogna tenerne conto nell'interpretazione dei diritti fondamentali¹⁰.

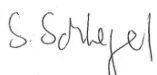
Sulla base dell'articolo 8 CEDU e delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, già nel 2018, il Consiglio federale ha stabilito che dopo dieci anni di soggiorno legale sono necessarie ragioni particolari per giustificare una violazione grave del diritto al rispetto della vita privata come la revoca del permesso di dimora o di domicilio¹¹. Secondo la massima istanza giuridica svizzera, quanto più la durata del soggiorno aumenta e tanto più l'interesse privato per il suo proseguimento prevale sull'interesse pubblico di ridurre gli oneri a carico delle finanze pubbliche.

Attualmente, però, il fatto stesso di fruire dell'aiuto sociale costituisce in linea di principio una ragione particolare per la revoca del permesso di dimora o di domicilio. Sarà quindi sempre estremamente difficile sapere in quali casi l'interesse privato prevale sull'interesse pubblico. Questo significa che anche le persone che soggiornano legalmente in Svizzera da un tempo molto lungo continueranno a vivere sotto la spada di Damocle della possibile revoca del permesso di dimora o di domicilio in ragione di una povertà di cui le autorità imputano loro la colpa. Nell'impossibilità di sapere con certezza se, nel caso concreto, il loro interesse privato prevarrebbe sull'interesse pubblico qualora fruissero dell'aiuto sociale, queste persone rinunceranno a chiederlo pur avendone diritto. Il fatto di non prevedere un termine oltre il quale il permesso di dimora o di domicilio non possa più – fatte salve circostanze del tutto eccezionali – essere revocato, prolunga indefinitamente questo «chilling effect» o effetto dissuasivo, malgrado le persone in questione abbiano diritto all'aiuto sociale.

Nell'ottica di una protezione effettiva del diritto al rispetto della vita privata è quindi essenziale mettere un termine a questo effetto dissuasivo fissandone esplicitamente la durata. Il solo modo per farlo è che la legislatura proceda a una ponderazione di interessi teorica e fissi un termine, idealmente di dieci anni, oltre il quale una revoca del permesso di dimora o di domicilio in ragione della dipendenza dall'aiuto sociale non sia più possibile o lo sia soltanto in circostanze del tutto eccezionali.

La maniera più opportuna e rispettosa dei diritti umani di rivedere questo aspetto della LStrl sarebbe quindi una combinazione della versione originale dell'iniziativa parlamentare e del progetto posto in consultazione, che tenga conto fin da subito della colpa della persona interessata ai fini della revoca del permesso di dimora o di domicilio a causa di dipendenza dall'aiuto sociale, ma che preveda anche un termine preciso oltre il quale tale revoca non sia più possibile o lo sia solo in presenza chiari abusi.

Vogliate gradire gentile Signora, l'espressione della nostra massima stima.



Stefan Schlegel
Direttore



Rubina Lanfranchi
Collaboratrice scientifica

¹⁰ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants, 2000

¹¹ DTF 144 I 266 consid. 3.9