

Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale (CIP)
c.a. Signora Greta Gysin
Presidente

Inoltrato via e-mail all'indirizzo:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zurigo, 13 marzo 2025

**Parere di UNICEF Svizzera e Liechtenstein riguardo all'iniziativa parlamentare
«La povertà non è un reato».**

Gentile Presidente della Commissione, Gentili Signore e Signori,

UNICEF Svizzera e Liechtenstein ringrazia dell'invito a prendere posizione nel contesto della procedura di consultazione sull'iniziativa parlamentare «La povertà non è un reato».

Aderiamo pienamente alla posizione della Rete Svizzera diritti del bambino, di cui UNICEF Svizzera e Liechtenstein è membro.

1. Introduzione

UNICEF Svizzera e Liechtenstein accoglie con favore l'approvazione dell'iniziativa parlamentare da parte del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati: il Parlamento riconosce che il legame sempre più stretto tra il ricorso all'assistenza sociale e le misure previste dal diritto in materia di stranieri è problematico e che pertanto è necessario intervenire. È da considerarsi particolarmente grave il fatto che la percentuale di famiglie con figli che beneficiano dell'assistenza sociale è elevata e che ne è colpito un numero superiore alla media di bambini.

Per questo motivo, UNICEF Svizzera e Liechtenstein considera il presente disegno di legge per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare un passo nella giusta direzione; tuttavia, per raggiungere l'obiettivo prefissato e ottenere un miglioramento effettivo per le persone colpite, sono necessarie delle modifiche.

2. Riferimento ai diritti dell'infanzia

La Convenzione sui diritti dell'infanzia, ratificata in Svizzera nel 1997, garantisce a tutti i bambini in Svizzera il diritto alla sicurezza sociale e uno standard di vita adeguato (artt. 26 e 27

CDI ONU). Tuttavia, di fatto in Svizzera molti bambini sono privati di questo diritto. La Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) prevede la revoca del permesso di domicilio in caso di ricorso all'assistenza sociale.

Ciò significa che le famiglie straniere che vivono e lavorano in Svizzera da decenni, se si trovano in una situazione di emergenza e devono ricorrere all'assistenza sociale, rischiano l'allontanamento. La minaccia di allontanamento costringe spesso le famiglie in condizioni precarie a rinunciare all'assistenza sociale. I bambini colpiti ne soffrono in modo particolare.

I bambini colpiti dalla povertà sperimentano svantaggi materiali ed emarginazione sociale; inoltre, hanno opportunità di istruzione meno vantaggiose e spesso rimangono poveri fino all'età adulta. L'attuale base giuridica mette quindi a rischio le loro opportunità di partecipare alla vita sociale e il loro benessere.

L'iniziativa «La povertà non è un reato» contribuisce alla certezza giuridica delle famiglie colpite e garantisce uno standard di vita adeguato, affinché i bambini possano esercitare il loro diritto fondamentale alla sicurezza sociale.

3. Avamprogetto della Commissione delle istituzioni politiche

Nei seguenti punti, UNICEF Svizzera e Liechtenstein si basa sulla presa di posizione dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR).

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) che ha elaborato la proposta di legge si è discostata dal testo dell'iniziativa in due punti importanti: in primo luogo, rinuncia a menzionare un termine di protezione di dieci anni, dopo il quale una revoca sarebbe possibile solo in casi particolari; in secondo luogo, il concetto di intenzionalità è sostituito da quello di colpa propria, molto più debole. La combinazione di queste due modifiche della CIP determina un indebolimento significativo rispetto al testo originale dell'iniziativa.

Le circostanze che hanno portato alla dipendenza dall'assistenza sociale sono attualmente già prese in considerazione nell'ambito dell'esame della proporzionalità in caso di revoca del permesso. Tuttavia, nella pratica si può constatare che questo esame individuale della colpa propria lascia ancora un notevole margine discrezionale. La proposta della CIP, in questa forma, si limiterebbe quindi a codificare la prassi attuale, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale. In linea di principio, UNICEF Svizzera e Liechtenstein accoglie con favore questa codificazione; ma ciò non permette di eliminare l'attuale incertezza giuridica dei beneficiari e il loro timore di conseguenze in materia di diritto degli stranieri. Pertanto, dal punto di vista di UNICEF Svizzera e Liechtenstein, con il presente disegno di legge l'intento dell'iniziativa parlamentare di creare maggiore certezza giuridica e di limitare le espulsioni ai casi di abuso non viene raggiunto in modo sufficiente. Per questo motivo, UNICEF Svizzera e Liechtenstein considera la presente proposta di attuazione dell'iniziativa parlamentare «La povertà

non è un reato» un passo nella giusta direzione, ma chiede modifiche per realizzare un miglioramento effettivo per le persone colpite, in linea con l'iniziativa parlamentare.

3.1 Sicurezza del soggiorno grazie al termine di protezione

La protezione dopo 15 anni di soggiorno, esistente prima della modifica della LStrl del 2019, riconosce il fatto che il percorso per ottenere un permesso di domicilio richiede già un elevato grado di sforzi e successi di integrazione. Infatti, il permesso di domicilio può essere ottenuto di norma solo dopo dieci anni di soggiorno regolare e dopo l'adempimento dei criteri di integrazione secondo l'art. 58a LStrl. Ciò include sia la partecipazione all'attività lavorativa e l'indipendenza dall'assistenza sociale, sia conoscenze linguistiche sufficienti e una fedina penale pulita. Inoltre, le persone ammesse provvisoriamente devono compiere il passo intermedio attraverso un permesso di dimora ordinario, che possono ottenere al più presto dopo cinque anni di soggiorno in Svizzera, e a condizione di soddisfare i criteri di una situazione personale di estrema gravità. Inoltre, il soggiorno durante la procedura d'asilo o con l'ammissione provvisoria non viene conteggiato ai fini del termine di soggiorno di dieci anni necessario per un permesso di domicilio.

Generalmente, le persone straniere con permesso di domicilio vivono in Svizzera da decenni, sono radicate qui, spesso nate e cresciute qui, lavorano, pagano le tasse e sono per lo più ben integrate. Dal punto di vista di UNICEF Svizzera e Liechtenstein, va tenuto conto del soggiorno pluriennale e delle evidenti valide iniziative di integrazione, innalzando gli ostacoli per un'eventuale perdita del diritto di soggiorno. L'iniziativa parlamentare ha previsto proprio questo, presupponendo l'intenzionalità come causa del ricorso all'assistenza sociale dopo dieci anni di soggiorno ininterrotto e regolare, affinché sia possibile in generale adottare misure in materia di diritto degli stranieri. Nel rapporto esplicativo, la CIP sostiene che fissare un termine potrebbe essere addirittura controproducente: se dopo dieci anni l'intenzionalità e, in tal senso, la chiara colpa propria fossero un presupposto per la revoca del permesso, si potrebbe argomentare, per contro, che la questione delle cause nell'esame della proporzionalità delle persone presenti da meno tempo abbia meno peso. La Commissione propone quindi, invece di una componente temporale, di ancorare per legge la verifica della colpa propria riguardo alla dipendenza dall'assistenza sociale, indipendentemente dalla durata del soggiorno. In tal modo, la prassi attuale viene inserita nella LStrl. Tuttavia, nella Commissione questa interpretazione del testo dell'iniziativa e la nuova formulazione sono state molto controverse: la decisione a favore della nuova formulazione è stata estremamente ravvicinata, con 12 voti contro 12 e il voto decisivo della Presidente della Commissione; altrettanto dicasi per la decisione definitiva sul disegno di legge, con 13 voti contro 12. La minoranza della Commissione lamenta che in questa forma la proposta non apporta un reale valore aggiunto.

UNICEF Svizzera e Liechtenstein si rammarica che la CIP non abbia incluso nella proposta di attuazione un termine di protezione appropriato per accrescere la sicurezza del soggiorno delle persone straniere presenti da molti anni.

3.2 Intenzionalità anziché colpa propria

Qualora non venga fissato un termine di protezione, è particolarmente importante che, in sede di esame di una revoca dei permessi di soggiorno di domicilio, non si tenga solo conto della proporzionalità, ma si riducano anche le differenze tra Cantoni e si uniformi la prassi giuridica. Ciò si può ottenere usando concetti giuridici definiti chiaramente.

Nel contesto della povertà, il concetto di colpa è fondamentalmente problematico: di norma esistono forti fattori strutturali che causano la povertà di una persona e le possibilità individuali di agire sono molto limitate. Secondo il Tribunale federale, tra le cause del ricorso all'assistenza sociale vanno presi in considerazione aspetti quali la perdita del lavoro, la difficoltà nel cercare un impiego, formazione o specializzazione, problemi di salute o situazioni di crisi (tra cui divorzio, violenza domestica). In relazione agli sforzi per raggiungere l'indipendenza dall'assistenza sociale, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale si parla di colpa propria solo «quando, in modo biasimevole, il potenziale lavorativo e le possibilità di controllo per un distacco duraturo dall'assistenza sociale non vengono sfruttati adeguatamente per anni».

Nella prassi delle autorità della migrazione, il concetto di colpa è spesso definito in modo molto restrittivo. La «mancanza di colpa» è attribuita a cause specifiche come malattie comprovate, povertà lavorativa o economie domestiche di genitore solo con bambini piccoli. Di conseguenza, le persone che si trovano in condizioni di povertà per motivi diversi e meno evidenti sono generalmente sospettate di non fare abbastanza per contrastarla. UNICEF Svizzera e Liechtenstein ritiene quindi che la decisione di revocare un permesso, che comporta ripercussioni molto gravi, richieda un criterio più elevato della semplice colpa.

Nell'iniziativa parlamentare è stato quindi utilizzato consapevolmente il termine più preciso di intenzionalità anziché colpa. Secondo il Tribunale federale, un comportamento intenzionale si verifica «quando la persona straniera non adempie ai propri obblighi di diritto pubblico o privato per intenzione, malafede, noncuranza o leggerezza». Il termine «intenzionalità» mira a limitare la possibilità di revoca dei permessi ai soli casi in cui l'assistenza sociale viene intenzionalmente percepita in modo abusivo, sia in termini di causa della necessità di assistenza sociale, sia in termini di sforzi per rendersene indipendenti. Ciò corrisponde sia all'intento della modifica legislativa del 2019, sia a quello dell'iniziativa parlamentare. Affinché l'iniziativa parlamentare possa raggiungere l'effetto desiderato, UNICEF Svizzera e Liechtenstein chiede pertanto che il termine «colpa propria» sia sostituito nel disegno di legge dal termine «intenzionalità».

Proposta:

Art. 62 cpv. 1^{bis}

1^{bis} Nell'esaminare un'eventuale revoca ai sensi del capoverso 1 lettera e, si valuta se la persona interessata ha causato **o mantenuto** ~~per colpa propria~~ la propria dipendenza

dall'assistenza sociale ~~intenzionalmente se ha sfruttato in modo insufficiente il proprio~~
~~potenziale lavorativo o altre opportunità per rendersi autonoma.~~

Art. 63 cpv. 1^{bis}

1^{bis} nell'esaminare un'eventuale revoca ai sensi del capoverso 1 lettera e, si valuta se la persona interessata ha causato **o mantenuto** ~~per colpa propria~~ la propria dipendenza dall'assistenza sociale ~~intenzionalmente se ha sfruttato in modo insufficiente il proprio potenziale lavorativo o altre opportunità per rendersi autonoma.~~

La ringraziamo per aver preso in considerazione le nostre richieste e restiamo a sua completa disposizione per eventuali domande.

Cordiali saluti,
Comitato per l'UNICEF Svizzera e Liechtenstein



Bettina Junker
Direttrice Generale



Nicole Hinder
Direttrice Child Rights Advocacy