



ad 13.418/13.419/13.420/13.421/13.422

## **Iniziative parlamentari Equiparare le unioni domestiche registrate e il matrimonio nella procedura di naturalizzazione**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 5 novembre 2015**

**Parere del Consiglio federale**

del 18 dicembre 2015

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 5 novembre 2015<sup>1</sup> concernente le iniziative summenzionate.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 dicembre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

<sup>1</sup> FF 2016 25

## Parere

### 1 Situazione iniziale

Il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) riguarda cinque iniziative parlamentari dal titolo identico presentate rispettivamente dal Gruppo verde-liberale, dal Gruppo del Partito Borghese Democratico, dal Gruppo dei Verdi, dal Gruppo socialista e dalla consigliera nazionale Doris Fiala (RL, ZH). Le iniziative sono state depositate durante la sessione primaverile 2013.

Gli autori delle iniziative osservano che i partner registrati di nazionalità straniera sono svantaggiati rispetto ai coniugi stranieri per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza svizzera. I coniugi di cittadini svizzeri possono beneficiare della naturalizzazione agevolata, non invece i partner registrati, che hanno la possibilità di ottenere la naturalizzazione unicamente mediante la procedura ordinaria. Gli autori delle iniziative chiedono pertanto all'Assemblea federale di adeguare le basi legali in modo da garantire l'equiparazione tra le unioni domestiche registrate e il matrimonio nella procedura di naturalizzazione.

Il 30 agosto 2013, la CIP-N ha dato seguito alle iniziative parlamentari. Lo stesso ha deciso il 27 gennaio 2014 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S).

Il 26 marzo 2015, la CIP-N ha adottato il progetto della segreteria della Commissione e dell'Amministrazione per l'attuazione delle iniziative parlamentari ed ha avviato una consultazione durata fino al 6 luglio 2015<sup>2</sup>. A consultazione sono stati sottoposti due progetti preliminari. Il primo propone di completare l'articolo 38 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>3</sup> in modo tale da conferire alla Confederazione, oltre alla competenza in tema di naturalizzazione per origine, matrimonio e adozione, anche quella di disciplinare in maniera uniforme l'acquisizione e la perdita della cittadinanza per registrazione dell'unione domestica. Due proposte di minoranza figuranti nello stesso progetto prevedono invece una formulazione più aperta dell'articolo 38 capoverso 1 Cost. affinché si possa tenere conto di eventuali sviluppi futuri del diritto di famiglia. Infine, vi si propone anche una modifica costituzionale non direttamente correlata con le iniziative parlamentari (all'art. 38 cpv. 2 Cost. si propone di sostituire l'espressione «prescrizioni minime» mediante il termine «principi»). Il secondo progetto preliminare contiene le necessarie modifiche della legge del 20 giugno 2014<sup>4</sup> sulla cittadinanza derivanti dal primo progetto.

In sede di consultazione, il contenuto centrale del progetto – l'equiparazione delle unioni domestiche registrate e del matrimonio nella procedura di naturalizzazione – ha trovato quasi esclusivamente riscontri favorevoli. Dei 46 partecipanti, soltanto tre hanno respinto il progetto.

<sup>2</sup> I progetti preliminari e il rapporto esplicativo possono essere consultati al link: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > CP.

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> FF 2014 4461

Nella seduta del 5 novembre 2015, la CIP-N ha preso atto dei risultati della consultazione e ha adottato il progetto senza modifiche.

## 2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale appoggia l'obiettivo delle iniziative parlamentari e la revisione costituzionale e legislativa chiesta dalla CIP-N. Occorre eliminare la disparità di trattamento prevista dal diritto vigente nei riguardi dei partner registrati di nazionalità straniera rispetto ai coniugi stranieri per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza svizzera. In numerosi altri ambiti, come il diritto successorio, il diritto in materia di assicurazioni sociali, la previdenza professionale, il diritto in materia di stranieri e il diritto in materia di asilo, le coppie omosessuali registrate sono equiparate ai coniugi. Pertanto è opportuno garantire l'assoluta parità di trattamento anche nel diritto in materia di cittadinanza. La legge sulla cittadinanza vigente<sup>5</sup> e la legge del 20 giugno 2014 sulla cittadinanza<sup>6</sup>, adottata ma non ancora in vigore, prevedono, sì, una durata del soggiorno inferiore per i partner registrati di cittadini svizzeri ai fini della naturalizzazione ordinaria, tuttavia un trattamento completamente paritario può essere garantito unicamente codificando nella legge sulla cittadinanza svizzera il diritto alla naturalizzazione agevolata dopo tre anni di unione domestica registrata e complessivi cinque anni di soggiorno in Svizzera.

Per attribuire alla Confederazione la competenza di disciplinare l'acquisto e la perdita della cittadinanza per registrazione dell'unione domestica occorre una modifica costituzionale. Il Consiglio federale si è già espresso in tal senso nel messaggio del 29 novembre 2002<sup>7</sup> concernente la legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali, nel quale ha sostenuto in particolare che la nozione di «matrimonio» contenuta nell'articolo 38 capoverso 1 Cost. non può essere applicata all'unione domestica registrata per semplice interpretazione teleologica. Anche la CIP-N è giunta a questa conclusione, sia in occasione dell'esame preliminare sia in sede di elaborazione del progetto, dopo che la questione è stata analizzata approfonditamente sulla base di due perizie giuridiche. La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha parimenti espresso il parere secondo cui la competenza di legiferare non può essere dedotta dalla disposizione costituzionale vigente (art. 38 cpv. 1 Cost). Per quanto riguarda la forma concreta della disposizione costituzionale, il Consiglio federale ritiene che sia la proposta di maggioranza sia le proposte di minoranza raggiungano l'obiettivo delle cinque iniziative parlamentari, le quali chiedono che alla Confederazione sia accordata la necessaria competenza per porre fine alla deprecabile disparità di trattamento tra partner registrati e coniugi nel quadro della procedura di naturalizzazione. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che la proposta di minoranza Schenker, ossia una formulazione aperta dell'articolo 38 capoverso 1 Cost. nell'ottica di includere eventuali futuri sviluppi del diritto di famiglia, rappresenti, sotto il profilo redazionale, la soluzione più elegante e più

<sup>5</sup> RS 141.0

<sup>6</sup> Cfr. nota a piè di pagina 4

<sup>7</sup> FF 2003 1165

chiara. Al riguardo si veda tra l'altro il rapporto del 20 marzo 2015<sup>8</sup> del Consiglio federale dal titolo Modernizzazione del diritto di famiglia, in cui il Consiglio federale propone, nello specifico, di esaminare l'introduzione nella legge di un'unione domestica con effetti più limitati rispetto al matrimonio. Inoltre, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati e quella del Consiglio nazionale hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare 13.468 Matrimonio civile per tutti depositata dal Gruppo verde-liberale. L'iniziativa si propone di aprire le convivenze disciplinate dalla legge a tutte le coppie, a prescindere dal sesso o dall'orientamento sessuale dei partner. Indipendentemente dalla formulazione, conservatrice o più aperta, la nuova disposizione costituzionale non conterrebbe alcuna decisione politica su questioni materiali. In particolare, non decreterebbe né l'apertura del matrimonio alle coppie omosessuali né l'introduzione di un *Pacte civil de solidarité*. Nell'attuare queste iniziative si tratta unicamente di stabilire in quali ambiti la Confederazione è autorizzata a formulare condizioni per la naturalizzazione. Riveste tuttavia una certa importanza il fatto che proprio l'enumerazione esaustiva degli istituti giuridici nell'articolo 38 capoverso 1 Cost. vigente ha generato la situazione insoddisfacente che conosciamo. La formulazione di maggioranza rischia di rendere necessaria, a breve termine, una nuova revisione costituzionale, giacché occorrerebbe includere eventuali nuovi istituti creati nel frattempo. La proposta di minoranza Schenker consentirebbe invece di evitare questo tipo di incertezza poiché la disposizione costituzionale proposta sarebbe atta a coprire anche sviluppi futuri, oggi non prevedibili, rendendo superfluo un nuovo intervento del legislatore. Questo sebbene sotto il profilo giuridico sarebbe possibile interpretare in senso lato la nozione costituzionale di unione domestica registrata, così da potervi includere anche un eventuale, futuro *Pacte civil de solidarité*. Le modifiche proposte della legge sulla cittadinanza sono conformi al mandato delle iniziative parlamentari. Il riferimento all'unione domestica registrata nell'articolo 21 capoverso 5 garantisce che la competenza per la procedura di naturalizzazione di partner registrati di cittadini svizzeri spetti alla Confederazione e che vengano applicate le medesime disposizioni procedurali previste per la naturalizzazione agevolata di coniugi stranieri di cittadini svizzeri. Il Consiglio federale conviene inoltre con la CIP-N che parallelamente occorre abrogare l'articolo 10 LCit, il quale prevede ai fini della procedura di naturalizzazione ordinaria una durata di soggiorno più breve per i partner registrati.

La CIP-N propone altresì di sostituire nell'articolo 38 capoverso 2 Cost. la nozione di «prescrizioni minime» mediante quella di «principi». Questo adeguamento, per lo più incontestato, è stato già proposto nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare Marra 08.432 La Svizzera deve riconoscere i propri figli, ma vista l'incertezza circa la sua possibile attuazione, l'adeguamento in questione è riproposto anche nell'ambito del presente progetto. Come significato nel suo parere del 21 giugno 2014<sup>9</sup>, il Consiglio federale approva il chiarimento apportato dalla proposta della CIP-N.

<sup>8</sup> Il rapporto può essere consultato al link: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Attualità (inserire un segno di spunta nella casellina «Comunicati» e la data «25.03.2015» nei campi «dal» e «al») > Il Consiglio federale è favorevole alla modernizzazione del diritto di famiglia.

<sup>9</sup> FF 2015 1201

### 3 **Proposta del Consiglio federale**

Il Consiglio federale propone l'entrata in materia del progetto e l'approvazione delle altre proposte della Commissione, ad eccezione della proposta di maggioranza riguardante l'articolo 38 capoverso 1 Cost. Al riguardo sostiene la proposta di minoranza Schenker:

*Art. 38 cpv. 1*

*Minoranza (Schenker Silvia, Amarelle, Gilli, Glättli, Heim, Masshardt, Naef, Tschümperlin)*

<sup>1</sup> La Confederazione disciplina l'acquisizione e la perdita della cittadinanza in base ai legami di famiglia registrati, quali l'origine, il matrimonio e l'adozione. Disciplina inoltre la perdita della cittadinanza svizzera per altri motivi e la reintegrazione nella medesima.

