



19.464

**Iniziativa parlamentare**  
**Eliminare e impedire le discriminazioni degli**  
**Svizzeri nell'ambito del ricongiungimento familiare**  
**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche**  
**del Consiglio nazionale**

del 22 giugno 2023

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sugli stranieri e la loro integrazione<sup>1</sup>. Nel contempo il Consiglio federale è invitato a esprimere il proprio parere.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

22 giugno 2023

In nome della Commissione:  
Il presidente, Marco Romano

<sup>1</sup> FF 2023 1585

## Compendio

*Per quanto riguarda il ricongiungimento con i loro familiari provenienti da Paesi terzi, i cittadini svizzeri dovranno godere degli stessi diritti dei cittadini dell'UE/AELS soggetti alle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone o della Convenzione AELS.*

*A tal fine occorre modificare la legge sugli stranieri e la loro integrazione in modo che i familiari stranieri in linea ascendente o discendente di cittadini svizzeri, per potere raggiungere questi ultimi in Svizzera, non debbano più essere in possesso di un permesso di dimora duraturo rilasciato loro da uno Stato membro dell'UE o dell'AELS. Secondo la legge attuale, solo il coniuge e i figli di età inferiore ai 18 anni non devono soddisfare a questa condizione.*

*Della parità di trattamento beneficeranno sia i figli di cittadini svizzeri e dei loro coniugi fino all'età di 21 anni o a carico, sia i parenti e gli affini in linea ascendente, in primo luogo dunque i genitori del coniuge straniero. Il prerequisito è che siano a carico. Inoltre, conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, devono poter disporre di un'abitazione conforme ai loro bisogni.*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 Contenuto dell'iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare presentata dal consigliere nazionale Angelo Barrile (S, ZH) il 21 giugno 2019 chiede di modificare la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)<sup>2</sup> in modo tale che, nel caso di ricongiungimento di familiari provenienti da Paesi terzi, i cittadini svizzeri non siano più discriminati rispetto ai cittadini di Paesi con cui la Svizzera ha stretto un Accordo sulla libera circolazione delle persone. Nella sua motivazione, l'autore dell'iniziativa rileva che, già nella sentenza del 29 settembre 2009<sup>3</sup>, il Tribunale federale aveva ripreso la prassi della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), secondo cui il diritto al ricongiungimento di familiari provenienti da Paesi terzi sulla base dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) non dipende più da un precedente soggiorno legale in uno Stato membro dell'UE/AELS. Secondo la legge attuale, solo il coniuge e i figli di età inferiore ai 18 anni non devono adempiere questa condizione per ricongiungersi a un cittadino svizzero.

### 1.2 Iniziative parlamentari precedenti intese a eliminare la discriminazione nei confronti dei cittadini svizzeri

Gli sforzi parlamentari volti a porre rimedio alle disposizioni discriminatorie della legge sugli stranieri in materia di ricongiungimento familiare risalgono alla fine del primo decennio del Duemila. Due iniziative parlamentari intese a eliminare la disparità di trattamento dei cittadini svizzeri in materia di ricongiungimento familiare non hanno superato la fase dell'esame preliminare in Consiglio nazionale<sup>4</sup>. Dopo che la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) della Camera prioritaria aveva inizialmente dato seguito alle due iniziative, non avendo la Commissione omologa del Consiglio degli Stati aderito a tale decisione, la CIP-N ha proposto alla propria Camera di non dare seguito alle due iniziative. La proposta è stata accolta dal Consiglio nazionale in entrambi i casi.

<sup>2</sup> RS 142.20

<sup>3</sup> Sentenza 2C\_196/2009

<sup>4</sup> 08.494n Iv. Pa. Tschümperlin. Far cessare e impedire discriminazioni a livello nazionale e 10.427n Iv. Pa. Tschümperlin. Impedire la discriminazione dei cittadini svizzeri.

### **1.3 Esame preliminare dell'iniziativa ed elaborazione del progetto preliminare da parte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

Riunitasi il 13 agosto 2020, la CIP del Consiglio nazionale ha esaminato l'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Barrile e ha deciso, con 13 voti contro 11, di darvi seguito. Ha giudicato inaccettabile la disparità di trattamento legale tuttora esistente dei cittadini svizzeri e affermato che era infine giunto il momento di risolvere a livello legislativo l'annoso conflitto venutosi a creare con la giurisprudenza del Tribunale federale.

La minoranza della Commissione ha sostenuto che non vi è alcuna necessità di eliminare la disparità di trattamento criticata dal Tribunale federale, rilevando che il ricongiungimento familiare da Stati terzi è uno dei pochi ambiti della politica migratoria su cui la Svizzera può ancora decidere autonomamente. Una parte della minoranza ha contestato l'esistenza di una discriminazione in senso giuridico e ha fatto riferimento al diritto del legislatore di non conformarsi alla sentenza del Tribunale federale.

Riunitasi il 9 novembre 2020, la Commissione omologa del Consiglio degli Stati, con 7 voti contro 5 e 1 astensione, si è inizialmente espressa contro la decisione della CIP-N di dare seguito all'iniziativa. La Commissione ha rammentato che il legislatore aveva già espresso più volte la volontà di mantenere lo status quo e che non c'era quindi motivo di tornare sulla questione. Tuttavia, nella seduta del 18 febbraio 2021, la CIP-N ha deciso, con 14 voti contro 9, di mantenere la sua posizione e ha chiesto alla propria Camera di dare seguito all'iniziativa parlamentare. L'8 giugno 2021, il Consiglio nazionale si è allineato alla proposta della sua Commissione con 137 voti contro 54 e 1 astensione. Infine, il 25 giugno 2021, la CIP-S ha preso atto della chiara decisione del Consiglio nazionale e vi ha aderito, senza avanzare proposte alternative. Con la sua adesione, la Commissione del Consiglio degli Stati ha infine dato il nulla osta alla stesura di un progetto di legge da parte della competente Commissione del Consiglio nazionale.

Riunitasi il 1° settembre 2022, la Commissione ha discusso il presente progetto preliminare e lo ha approvato per la consultazione con 17 voti contro 7. Le voci contrarie hanno rilevato che un'estensione delle possibilità di ricongiungimento familiare per i cittadini provenienti da Paesi terzi cela in realtà il rischio di un aumento del numero dei beneficiari di aiuti sociali. Secondo i detrattori del progetto la prevista modifica di legge violerebbe la base costituzionale relativa alla regolazione dell'immigrazione di cui all'articolo 121a della Costituzione federale.

### **1.4 Presa d'atto dei risultati della consultazione e adozione del progetto**

Nell'ambito della consultazione conclusasi il 9 dicembre 2022 si sono espressi 24 Cantoni, 5 partiti politici, 2 associazioni mantello dell'economia, 5 altre cerchie interessate e un privato. I 37 pareri pervenuti erano perlopiù favorevoli.

Fra i Cantoni che si sono espressi, 19 si sono detti favorevoli al progetto: Argovia, Appenzello Interno, Basilea Campagna, Basilea Città, Friburgo, Ginevra, Giura, Gri-

gioni, Neuchâtel, San Gallo, Svitto, Ticino e Vaud lo accolgono nella forma presentata nel progetto preliminare, mentre Appenzello Esterno, Berna, Obvaldo, Sciaffusa, Turgovia e Uri formulano riserve e proposte di modifica. I Cantoni di Glarona, Lucerna, Nidvaldo, Soletta e Zugo lo respingono.

Fra i partiti politici, il progetto è sostenuto dal Partito socialista, dal PLR. I Liberali Radicali, dall'Alleanza del Centro e dai Verdi. PLR e Verdi formulano tuttavia riserve e proposte di modifica: per il PLR occorre applicare criteri severi per il ricongiungimento familiare da Stati terzi affinché sia garantita l'indipendenza economica dei familiari interessati; i Verdi propongono invece di allentare le condizioni di ammissione. Dal canto suo, l'Unione democratica di centro respinge il progetto preliminare nel suo insieme.

L'Unione sindacale svizzera, l'Unione delle città svizzere e le altre cerchie interessate che si sono espresse sul progetto preliminare lo accolgono favorevolmente. Hanno espressamente rinunciato a prendere posizione l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'Unione svizzera degli imprenditori.

Nella seduta dell'11 maggio 2023, la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione e ha effettuato la deliberazione di dettaglio. Sulla base delle proposte formulate nella consultazione ha inserito alcune precisazioni sia nel progetto di modifica di legge per quanto concerne le disposizioni sull'integrazione, sia nel rapporto esplicativo per quanto concerne le spiegazioni relative al rischio statistico di ricorrere all'aiuto sociale. Ha poi approvato il progetto nella votazione sul complesso con 17 voti contro 7 e un'astensione. Nella seduta del 22 giugno 2023 la Commissione ha approvato definitivamente gli adeguamenti, licenziando poi il progetto all'attenzione del Consiglio nazionale. Nel contempo ha sottoposto per parere il suo progetto al Consiglio federale.

Una minoranza della Commissione (Marchesi, Bircher, Buffat, Fischer Benjamin, Glarner, Rutz Gregor, Tuena) respinge il progetto e propone alla Camera di non entrare in materia sulla modifica di legge proposta.

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)**

Nell'applicazione della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, per quanto riguarda il ricongiungimento familiare i cittadini svizzeri sono svantaggiati rispetto ai cittadini dell'UE/AELS, i quali possono appellarsi all'Accordo del 21 giugno 1999<sup>5</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) e all'Accordo del 21 giugno 2001<sup>6</sup> di emendamento della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS). Il presente progetto si prefigge di eliminare questa discriminazione.

<sup>5</sup> RS 0.142.112.681

<sup>6</sup> RS 0.632.31

Da un canto, nell'articolo 42 LStrI (Familiari di cittadini svizzeri) dev'essere soppressa la condizione per la quale i familiari stranieri in linea ascendente o discendente di cittadini svizzeri, per poter raggiungere questi ultimi in Svizzera, devono essere in possesso di un permesso di dimora duraturo rilasciato loro da uno Stato membro dell'UE o dell'AELS. Secondo la legge attuale, solo il coniuge e i figli di età inferiore ai 18 anni non devono soddisfare a questa condizione.

Beneficeranno del nuovo disciplinamento da un canto i figli di cittadini svizzeri e dei loro coniugi fino all'età di 21 anni o a carico.

D'altro canto, approfitteranno della revisione della legge anche i parenti e gli affini in linea ascendente, in primo luogo dunque i genitori del coniuge straniero. Il prerequisito è che siano a carico.

Nel contempo non è più applicata la condizione che impone che i coniugi stranieri di cittadini svizzeri e i loro figli stranieri di età inferiore ai 18 anni debbano coabitare con loro se non possiedono un permesso di dimora duraturo di uno Stato membro dell'UE/AELS (art. 42 cpv. 1 LStrI). Tuttavia, al momento dell'ingresso in Svizzera deve sussistere l'intenzione di coabitare in modo permanente.

L'articolo 42 P-LStrI, invece, stabilisce esplicitamente che i familiari stranieri dei cittadini svizzeri debbano poter disporre di «un'abitazione conforme ai loro bisogni». L'introduzione di questa disposizione si giustifica nella misura in cui anche l'ALC prevede che i cittadini UE dispongano di un appartamento conforme alle normali esigenze applicabili ai lavoratori nazionali. Il concetto di «abitazione conforme ai loro bisogni» utilizzato in diversi altri articoli della LStrI ha lo scopo di proteggere in Svizzera le persone straniere da condizioni di vita non dignitose.

Il progetto prevede altresì la possibilità di vincolare il rilascio o la proroga del permesso di dimora alla conclusione di un accordo d'integrazione se, alla luce dei criteri di cui all'articolo 58a LStrI, vi è un bisogno di integrazione particolare (art. 42 cpv. 2 P-LStrI in combinato disposto con l'art. 58b cpv. 4 P-LStrI)

Con l'adeguamento dell'articolo 47 LStrI (Termine per il ricongiungimento familiare), i termini finora applicabili al ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri saranno aboliti per analogia con l'ALC.

A seguito della modifica proposta va eliminato anche il rinvio all'articolo 42 LStrI contenuto nell'articolo 49 LStrI (Deroghe all'esigenza della coabitazione), soprattutto perché si applicherà l'esigenza di un'abitazione conforme ai bisogni e non più della coabitazione.

## 2.2 Presupposti giuridici delle modifiche di legge

Il ricongiungimento familiare con cittadini dell'UE/AELS secondo l'articolo 3 paragrafi 1 e 2 dell'Allegato I dell'ALC<sup>7</sup> è disciplinato in maniera più generosa rispetto al ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri ai sensi dell'attuale LStrI (art. 42 cpv. 1 e 2 e 47 LStrI):

- In una sentenza del 23 settembre 2003<sup>8</sup>, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha stabilito che il diritto al ricongiungimento familiare presuppone un precedente soggiorno regolare del familiare in un altro Stato membro dell'UE. Il Tribunale federale ha ripreso questa nuova giurisprudenza in una sentenza del 4 novembre 2003<sup>9</sup>. Nelle sue deliberazioni relative alla legge federale sugli stranieri (LStr), il Parlamento ha tenuto conto di tale sentenza e ha adeguato il progetto di legge in modo che la LStr prevedesse le stesse condizioni per il ricongiungimento familiare contemplate dal diritto europeo<sup>10</sup>. Dopo l'entrata in vigore della LStr il 1° gennaio 2008, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha però fatto un'inversione di rotta nella sua giurisprudenza e, nella sentenza del 25 luglio 2008, ha revocato la condizione della precedente dimora legale in un altro Stato membro<sup>11</sup>. Il Tribunale federale ha recepito la nuova giurisprudenza in una sentenza del 29 settembre 2009<sup>12</sup>. Da allora, i cittadini di Paesi terzi non devono più aver vissuto in modo duraturo e regolare in uno Stato parte dell'ALC se vogliono raggiungere un cittadino dell'UE/AELS in Svizzera. Tuttavia, questa condizione vale ancora per i familiari stranieri di cittadini svizzeri (art. 42 cpv. 2 LStrI): se non è adempiuta, il ricongiungimento familiare con un cittadino svizzero ai sensi della LStrI è limitato rispetto a un ricongiungimento familiare ai sensi dell'ALC (art. 42 cpv. 1 LStrI).
- La cerchia delle persone che ha diritto al ricongiungimento familiare ai sensi dell'ALC (art. 3 par. 2 Allegato I ALC) è più ampia di quella prevista dall'articolo 42 capoverso 1 LStrI, che comprende solo il coniuge e i figli minori di 18 anni. L'ALC, invece, consente il ricongiungimento dei familiari in linea discendente fino all'età di 21 anni o a carico. Inoltre, l'ALC prevede anche il ricongiungimento dei familiari in linea ascendente, compresi quelli del coniuge, se sono a carico. Secondo il diritto vigente, per i cittadini svizzeri un siffatto più ampio ricongiungimento familiare è possibile unicamente se i familiari interessati sono in possesso di un permesso di dimora duraturo in uno Stato membro dell'UE/AELS (art. 42 cpv. 2 LStrI).
- Secondo l'ALC, per avere diritto al ricongiungimento familiare, i lavoratori devono disporre per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato nor-

<sup>7</sup> Poiché la Convenzione AELS e l'ALC contengono disposizioni identiche in materia di ricongiungimento familiare, di seguito si rimanda unicamente all'articolo 3 dell'Allegato I ALC (cfr. art. 3 par. 1 e 2 dell'Allegato I ALC e art. 3 dell'Allegato K Appendice 1 della Convenzione AELS).

<sup>8</sup> CGUE, Sentenza *Akritch* del 23 settembre 2003, causa C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491

<sup>9</sup> DTF **130** II 1, consid. 3.6

<sup>10</sup> Boll. Uff. **2005** S 304

<sup>11</sup> CGUE, Sentenza *Metock* del 25 luglio 2008, causa C-127/2008, ECLI:EU:C:2008:449

<sup>12</sup> DTF **136** II 5, consid. 3.4–3.7

male per i lavoratori dipendenti nazionali nella regione in cui sono occupati (art. 3 par. 1, secondo periodo, All. I ALC). Questa condizione si distingue dall'esigenza di coabitazione prevista dalla LStrI per il ricongiungimento del coniuge e dei figli minori di 18 anni che non sono in possesso di un permesso di dimora duraturo di uno Stato membro dell'UE/AELS (art. 42 cpv. 1 LStrI). Tuttavia, l'esigenza della coabitazione non è applicabile se possono essere invocati motivi gravi che giustificano il mantenimento di residenze separate e se la comunità familiare continua a sussistere (art. 49 LStrI).

- L'ALC non fissa termini per il ricongiungimento familiare. La LStrI stabilisce unicamente i termini per il ricongiungimento del coniuge e dei figli minori di 18 anni che non sono in possesso di un permesso di dimora di uno Stato membro dell'UE/AELS (art. 47 cpv. 1 e 3 lett. a in combinato disposto con l'art. 42 cpv. 1 LStrI).

### 3 **Commento alle singole disposizioni**

*Art. 42 cpv. 1 e 2*

*Ad cpv. 1*

Questa disposizione è basata essenzialmente sull'attuale tenore dell'articolo 42 capoverso 2 LStrI.

Da un lato riprende il gruppo di persone che, in base a questa disposizione, ha diritto al ricongiungimento familiare. Dall'altro viene soppressa la condizione per cui determinati familiari di cittadini svizzeri, per poter raggiungere questi ultimi in Svizzera, devono essere in possesso di un permesso di dimora duraturo di uno Stato membro dell'UE/AELS. In questo modo le esigenze per il ricongiungimento di cittadini stranieri con quelli svizzeri sono armonizzate alle condizioni poste dall'ALC ai cittadini dell'UE/AELS.

Si propone che tutti i figli di cittadini svizzeri e dei loro coniugi fino all'età di 21 anni o a carico abbiano diritto al ricongiungimento familiare. Ciò vale anche se non sono in possesso di un permesso di dimora di uno Stato membro dell'UE/AELS (lett. a). In questo modo si adempie alle disposizioni dell'articolo 3 paragrafo 2 lettera a dell'Allegato I dell'ALC. Secondo il diritto vigente, in assenza di un permesso di dimora duraturo di uno Stato membro dell'UE/AELS (art. 42 cpv. 1 LStrI), il ricongiungimento familiare è limitato ai figli di età inferiore ai 18 anni che coabitano con il cittadino svizzero. Il ricongiungimento di figli fino a 21 anni o a carico è quindi attualmente possibile solo se sono in possesso di un permesso di soggiorno duraturo di uno Stato membro dell'UE/AELS (art. 42 cpv. 2 lett. a LStrI).

Inoltre, si propone che i cittadini svizzeri possano ricongiungersi con i propri parenti e con i parenti del coniuge in linea ascendente, a condizione che siano a carico (lett. b). Secondo il diritto vigente, ciò è possibile solo se i familiari in linea ascendente sono in possesso di un permesso di dimora duraturo rilasciato da uno Stato membro dell'UE/AELS (art. 42 cpv. 2 lett. b LStrI).

La condizione di «familiare a carico» risulta da una situazione di fatto. La presa a carico deve essere garantita dal profilo materiale. Occorre quindi determinare se, in considerazione della situazione economica e sociale, la persona che vuole risiedere in Svizzera sia in grado di sopperire da sola ai propri bisogni di base o se dipende da risorse supplementari messe a disposizione dal familiare svizzero. L'esistenza di una reale presa a carico deve essere comprovata. La prova a tal fine può essere apportata con qualsiasi mezzo adeguato. Non è per forza necessario che la competente autorità del Paese d'origine fornisca un attestato in tal senso; una semplice dichiarazione d'impegno da parte del cittadino svizzero di sopperire ai bisogni del familiare interessato non rappresenta tuttavia la prova che questi dipenda effettivamente dalla sua presa a carico. Se il familiare risiede all'estero al momento del deposito della domanda di ricongiungimento familiare è necessario che vi sia stata una presa a carico nel Paese d'origine da parte del cittadino svizzero.<sup>13</sup>

La condizione di un precedente permesso di dimora duraturo in uno Stato membro, vigente per i familiari di cittadini dell'UE/AELS, dal 2003 ha trovato applicazione nell'UE e in Svizzera sulla base di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, recepita dal Tribunale federale per l'interpretazione dell'ALC<sup>14</sup>.

Dopo l'entrata in vigore della LStrI il 1° gennaio 2008, la CGUE ha effettuato un'inversione di marcia nella sua giurisprudenza con una sentenza del 25 luglio 2008<sup>15</sup>. Questa giurisprudenza è stata ripresa anche dal Tribunale federale in una sentenza del 29 settembre 2009<sup>16</sup>. Da allora, il ricongiungimento familiare di un cittadino dell'UE/AELS non soggiace più alla condizione che questi abbia dimorato in modo duraturo e legale in uno Stato con cui la Svizzera ha concluso un ALC. Secondo il diritto vigente, tuttavia, questa condizione si applica ancora a determinati familiari stranieri di cittadini svizzeri (cfr. n. 3 e art. 42 cpv. 2 LStrI).

Alla luce di quanto esposto è del tutto giustificato abrogare questa condizione, come previsto nel progetto. In tal modo si elimina la discriminazione nei confronti dei cittadini svizzeri per quanto riguarda le condizioni d'ammissione per il ricongiungimento familiare ai sensi della LStrI rispetto ai cittadini dell'UE che possono invocare l'ALC. Inoltre, la soppressione di questa condizione elimina la disparità di trattamento tra i cittadini svizzeri: non si fa più distinzione tra i familiari che sono in possesso di un permesso di dimora duraturo rilasciato da uno Stato membro dell'UE/AELS e quelli che non dispongono di tale permesso (cfr. cerchia degli aventi diritto ai sensi dell'art. 42 cpv. 1 e 42 cpv. 2 LStrI).

Il nuovo tenore del capoverso 1 elimina anche l'attuale condizione posta dall'articolo 42 capoverso 1 LStrI, secondo cui i coniugi di cittadini svizzeri e i loro figli di età inferiore ai 18 anni devono coabitare con loro se non sono in possesso di un permesso di dimora duraturo di uno Stato membro dell'UE/AELS.

<sup>13</sup> Cfr. al proposito la giurisprudenza relativa all'art. 3 par. 1 dell'Allegato I ALC in DTF **135** II 369 consid. 3.1 e le sentenze 2C\_688/2017 del 29 ottobre 2018, consid. 3.4 – 3.6 con rimandi.

<sup>14</sup> CGUE, Sentenza *Akritch* del 23 settembre 2003, causa C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491 e DTF **130** II 1, consid. 3.6.

<sup>15</sup> CGUE, Sentenza *Metock* del 25 luglio 2008, causa C-127/2008, ECLI:EU:C:2008:449.

<sup>16</sup> DTF **136** II 5, consid. 3.4–3.7

L'ALC non prevede l'esigenza della coabitazione. I coniugi non devono necessariamente convivere stabilmente per ottenere il ricongiungimento familiare secondo l'articolo 3 dell'Allegato I ALC. Tuttavia, come ha stabilito il Tribunale federale<sup>17</sup>, al momento dell'ingresso nel Paese ospitante deve comunque sussistere l'intenzione di fondo di coabitare durevolmente. In caso di separazione dei coniugi, è un abuso di diritto invocare l'articolo 3 Allegato I ALC se non esiste più il vincolo coniugale e la domanda di ricongiungimento familiare serve unicamente a procurare un permesso di dimora per il coniuge di un cittadino UE/AELS che vive in Svizzera<sup>18</sup>.

Il capoverso 1, invece, stabilisce espressamente la condizione di disporre di una «abitazione conforme ai bisogni». Ciò è in contrasto con la formulazione dell'articolo 42 capoverso 2 LStrI, che non prevede tale requisito.

L'introduzione di questa condizione è giustificata dal fatto che l'articolo 3 paragrafo 1 dell'Allegato I ALC impone al cittadino dell'UE di disporre «per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato normale per i lavoratori dipendenti nazionali nella regione in cui è occupato». Le condizioni per il ricongiungimento familiare contenute in questo articolo dell'Allegato I fanno parte della cifra I «Disposizioni generali» dell'ALC. Secondo le istruzioni della Segreteria di Stato per la migrazione (SEM)<sup>19</sup>, tali condizioni si applicano di conseguenza anche agli altri gruppi di persone di cui alle cifre II-V dell'Allegato I ALC. In ogni caso, i cittadini dell'UE che non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera devono, per potervi soggiornare conformemente all'ALC, disporre di mezzi finanziari sufficienti – per non dover dipendere dall'assistenza sociale durante il soggiorno (art. 24 par. 1 lett. a All. I ALC) – oppure di prestazioni complementari<sup>20</sup>. Ciò presuppone altresì che possano permettersi un'abitazione conforme ai loro bisogni.

In tal modo, la nozione di «abitazione conforme ai bisogni» proposta nel capoverso 1 corrisponde a livello di contenuto alla definizione utilizzata nell'articolo 3 paragrafo 1 Allegato I ALC.

Sulla nozione di «alloggio che sia considerato normale per i lavoratori dipendenti nazionali» esiste poca giurisprudenza sia della CGUE sia del TF. Tuttavia, è opportuno riferirsi ai seguenti principi:

La CGUE ha emanato due sentenze sulla questione<sup>21</sup>. Nella prima afferma che i familiari non devono necessariamente vivere stabilmente con il lavoratore per avere diritto a un permesso di dimora. Il TF ha stabilito in due sentenze l'attuale portata di questa giurisprudenza<sup>22</sup>.

Nella seconda sentenza, la CGUE ha precisato che la condizione di disporre di un alloggio che sia considerato normale per i lavoratori dipendenti nazionali è imposta

<sup>17</sup> DTF **130** II 113, consid. 9.5

<sup>18</sup> DTF **130** II 113, consid. 9.5

<sup>19</sup> Istruzioni della SEM II. Accordo sulla libera circolazione delle persone, n. 7.2.1, disponibile su: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari.

<sup>20</sup> DTF **135** II 265, consid. 3.8

<sup>21</sup> CGUE, Sentenza *Diatta* del 13 febbraio 1985, causa C-267/83, ECLI:EU:C:1985:67; CGUE, Sentenza *Kommission gegen Deutschland* del 18 maggio 1989, causa C-249/86, ECLI:EU:C:1989:204.

<sup>22</sup> DTF **130** II 113 e DTF **139** II 393

come condizione d'ammissione, ma non giustifica il rifiuto di rinnovare il permesso di dimora a un membro della famiglia del lavoratore se quello stesso alloggio non può più essere considerato conforme ai bisogni *a seguito di un evento successivo*. Il ricongiungimento familiare mira infatti a garantire che i lavoratori di altri Stati membri non debbano rinunciare alla libera circolazione per motivi familiari. Tuttavia, la CGUE ha anche ricordato che se il lavoratore migrante si procura un alloggio conforme ai bisogni unicamente per ottenere il diritto di soggiorno per i suoi familiari e lo lascia non appena ottenuto il permesso di dimora, questo comportamento può essere sanzionato<sup>23</sup>.

La CGUE non si è invece mai espressa sull'esistenza di un eventuale standard minimo relativo alla superficie o al numero di locali dell'abitazione in relazione al numero di membri della famiglia.

Secondo una sentenza del Tribunale federale del 18 dicembre 2017<sup>24</sup>, dal tenore dell'articolo 3 paragrafo 1 Allegato I ALC si evince che la nozione di *«alloggio che sia considerato normale per i lavoratori dipendenti nazionali»* non può essere definita mediante una regola rigida applicabile all'intero territorio svizzero. La valutazione di questa nozione va effettuata a livello regionale nell'ambito di un esame complessivo concreto. Il numero di locali e la superficie dell'abitazione in questione devono tenere conto di diversi aspetti: il numero di familiari che vi si trasferiscono, le condizioni locali del mercato abitativo, le possibilità di sussidi per gli alloggi e i mezzi finanziari necessari. Si deve tenere conto anche della composizione della famiglia (coppia, sesso, età, limitazioni fisiche o esigenze specifiche, in particolare dei figli in relazione a un'eventuale coabitazione mista), al fine di preservare lo sviluppo armonioso, la personalità e la sfera intima dei suoi membri.

Il Tribunale federale precisa inoltre che spetta alle autorità cantonali, che conoscono le condizioni locali del mercato abitativo e hanno quindi la necessaria vicinanza per compiere una valutazione, stabilire se gli alloggi occupati dagli stranieri soddisfano questi criteri. Nell'applicare la nozione giuridica indefinita di *«abitazione conforme ai bisogni»* – che tiene conto delle circostanze locali – godono di un certo margine di discrezionalità<sup>25</sup>.

La nozione di *«abitazione conforme ai bisogni»* si trova negli articoli 24, 27, 43–45 e 85 LStrl. Gli articoli 43–45 e 85 LStrl si riferiscono alle condizioni per il ricongiungimento familiare con cittadini di Paesi terzi.

Secondo il messaggio del Consiglio federale dell'8 marzo 2002<sup>26</sup> relativo alla legge federale sugli stranieri, la nozione di *«abitazione conforme ai bisogni»* deve essere interpretata in modo tale da tutelare gli stranieri da condizioni di vita non degenerate in Svizzera. L'abitazione deve soddisfare le prescrizioni in materia di politica edilizia, sanitaria e del fuoco e non dev'essere occupata da un numero eccessivo di persone. Sono determinanti le pertinenti prescrizioni dei Cantoni e dei Comuni e gli accordi contrattuali stipulati con il locatore.

<sup>23</sup> Sentenza summenzionata *Kommission gegen Deutschland*, causa 249/86, numeri 13 e 14

<sup>24</sup> Sentenza del TF del 18 dicembre 2017, 2C\_416/2017, consid. 2.2

<sup>25</sup> Sentenza del TF del 18 dicembre 2017, 2C\_416/2017, consid. 2.2 con rimandi

<sup>26</sup> FF 2002 3327 (3400)

Inoltre, secondo la giurisprudenza consolidata la condizione di «*abitazione conforme ai bisogni*» prevista nella LStrI non è valutata allo stesso modo in tutta la Svizzera. In particolare, occorre tenere conto dei prezzi degli alloggi e della quota di case di vacanza in determinate regioni. È quindi necessario fare riferimento alle considerazioni del Cantone di residenza che ha redatto il rapporto e che dispone di una conoscenza adeguata della situazione<sup>27</sup>.

Per definire un'«*abitazione conforme ai bisogni*», la SEM ha stabilito il seguente valore indicativo sulla base del numero di locali disponibili: «numero di persone meno 1 = numero di stanze minimo (dimensione minima dell'abitazione)»<sup>28</sup>. Il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha dichiarato che la maggior parte dei Cantoni applica questa formula per valutare la dimensione appropriata di un'abitazione tenendo conto anche delle specificità regionali<sup>29</sup>.

Alla luce di quanto precede va notato che la nozione di «*abitazione conforme ai bisogni*» utilizzata negli articoli 24, 27, 43–45 e 85 LStrI persegue lo stesso obiettivo della nozione di «*alloggio che sia considerato normale per i lavoratori dipendenti nazionali*» dell'articolo 3 paragrafo 1 Allegato I ALC. In entrambi i casi, l'obiettivo è di ospitare l'intera famiglia in un'abitazione che non sia sovraffollata, tenendo conto delle specificità regionali e adempiendo ai requisiti in materia di politica edilizia, sanitaria e del fuoco.

Si propone pertanto di introdurre nel paragrafo 1 la nozione di «*abitazione conforme ai bisogni*», in modo da utilizzare nella LStrI una terminologia uniforme.

Una minoranza della Commissione (Marra, Barrile, Gysin Greta, Imboden, Kälin, Masshardt, Widmer Céline) propone di rinunciare al requisito relativo all'abitazione conforme ai bisogni ai fini del ricongiungimento.

Un'altra minoranza (Silberschmidt, Bircher, Buffat, Cottier, Fischer Benjamin, Fluri, Glarner, Marchesi, Romano, Ruch, Rutz Gregor, Tuena) propone di vincolare il ricongiungimento familiare di parenti in linea discendente e ascendente alla condizione che sia comprovata la loro presa a carico a lungo termine.

#### *Ad cpv. 2*

Il capoverso 2 riprende la formulazione prevista per il ricongiungimento familiare degli stranieri titolari di un permesso di dimora o di domicilio (art. 43 cpv. 4 LStrI e art. 44 cpv. 4 LStrI): le autorità cantonali competenti potranno subordinare il rilascio o la proroga di un permesso di dimora nell'ambito del ricongiungimento familiare per i familiari del cittadino svizzero alla condizione che venga concluso un accordo d'integrazione se, alla luce dei criteri di cui all'articolo 58a LStrI, vi è un bisogno d'integrazione particolare. La maggioranza della Commissione ritiene che i Cantoni avranno in tal modo la possibilità di ridurre il rischio di essere confrontati a un aumento dell'aiuto sociale.

<sup>27</sup> Sentenza del TF del 5 gennaio 2017, C-5621/2014, consid. 6.1 e DTF C-4615/2012 del 9 dicembre 2014, consid. 6.3.1.

<sup>28</sup> Istruzioni della SEM, I. Settore degli stranieri, n. 6.1.4, disponibile su: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari.

<sup>29</sup> Sentenza del TAF del 27 marzo 2019 F-5443/2017, consid. 7.2.3

Secondo la normativa attuale, alle persone che possono avvalersi dell'ALC e ai familiari che si ricongiungono con il cittadino svizzero possono essere rivolte soltanto delle raccomandazioni per l'integrazione (art. 58b cpv. 4 LStrI).

La conclusione di un accordo d'integrazione può essere indicata qualora i criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a LStrI non siano adempiti. È in particolare il caso delle persone che non hanno sufficienti competenze linguistiche oppure che hanno commesso infrazioni contro l'ordine e la sicurezza pubblici, soprattutto in relazione a inadempienze degli obblighi di mantenimento previsti dal diritto della famiglia, che sono state oggetto di esecuzioni per debiti o che non hanno dato seguito a offerte di consulenza, oppure che rifiutano di partecipare alla vita economica, segnatamente in caso di dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale, oppure che non danno prova di voler seguire una formazione o un perfezionamento.

L'accordo d'integrazione indica quale contributo la persona deve fornire per integrarsi. Se gli obiettivi fissati nell'accordo sono disattesi senza validi motivi, l'autorità competente in materia di migrazione può decidere di non prorogare o di revocare il permesso di dimora (art. 62 cpv. 1 lett. d LStrI). La revoca del permesso deve tuttavia essere conforme al principio di proporzionalità (art. 96 LStrI).

Una minoranza della Commissione (Barrile, Gysin Greta, Imboden, Kälin, Marra, Masshardt, Widmer Céline) respinge la possibilità di concludere accordi d'integrazione anche per il ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri. Osserva che ne deriverebbe una nuova disparità di trattamento dei cittadini svizzeri rispetto i cittadini dell'UE/AELS, mentre l'iniziativa si prefigge di eliminare le disparità esistenti.

#### *Ad art. 47 cpv. 2 e 3*

L'ALC non prevede limiti di tempo per il ricongiungimento familiare. La LStrI impone invece dei termini per il coniuge e i figli che vogliono ricongiungersi con un cittadino svizzero (art. 47 cpv. 3 in combinato disposto con art. 42 cpv. 1 LStrI). Grazie alle modifiche proposte, il ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri – analogamente all'ALC – non è più soggetto a limiti di tempo (art. 42 P-LStrI).

#### *Ad art. 49*

L'articolo 42 capoverso 1 P-LStrI proposto sopprime l'attuale condizione posta dall'articolo 42 capoverso 1 LStrI, secondo cui il coniuge straniero e i figli stranieri di età inferiore ai 18 anni di un cittadino svizzero devono coabitare con lui se non sono in possesso di un permesso di dimora duraturo rilasciato da uno Stato membro dell'UE/AELS. L'articolo 49 LStrI disciplina le condizioni alle quali è possibile derogare a tale principio. Di conseguenza va abrogato l'attuale rimando all'articolo 42 LStrI.

Il progetto prevede ora la condizione di un'«abitazione conforme ai bisogni» e non più l'esigenza della coabitazione (cfr. n. 3 ad art. 42 cpv. 1 P-LStrI).

#### *Ad art. 58b*

L'articolo 42 capoverso 2 P-LStrI prevede che in futuro sarà possibile concludere accordi d'integrazione in occasione del rilascio o della proroga di un permesso di dimora nell'ambito del ricongiungimento familiare dei familiari di un cittadino svizzero. L'at-

tuale riferimento all'articolo 42 capoverso 2 LStrI contenuto nell'articolo 58b capoverso 4 LStrI deve quindi essere abrogato (per il parere della minoranza Barrile, Gysin Greta, Imboden, Kälin, Marra, Masshardt, Widmer Céline, cfr. sopra ad art. 42 cpv. 2 P-LStrI).

#### 4 Ripercussioni su Confederazione e Cantoni

Secondo la ripartizione delle competenze, le autorità cantonali competenti in materia di migrazione sono responsabili del rilascio e della proroga dei permessi di dimora nell'ambito del ricongiungimento familiare. In alcuni casi, la concessione di un permesso di dimora in vista del ricongiungimento familiare di cittadini di Stati non membri dell'UE/AELS è sottoposta per approvazione alla SEM<sup>30</sup>. Questo aspetto è disciplinato nell'ordinanza del DFGP concernente i permessi e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri sottoposti alla procedura di approvazione (OA-DFGP)<sup>31</sup>.

Rispetto alla normativa attuale della LStrI, il presente progetto prevede un disciplinamento più favorevole delle condizioni d'ammissione in Svizzera per i familiari stranieri di un cittadino svizzero in vista del ricongiungimento familiare. Infatti, da un lato amplia la cerchia dei beneficiari del ricongiungimento familiare e, dall'altra, assoggetta il ricongiungimento familiare a condizioni meno rigide rispetto a quelle della legislazione attuale. È quindi prevedibile un aumento sia delle domande di ricongiungimento familiare presentate alle autorità cantonali competenti in materia di migrazione sia, eventualmente, delle domande presentate alla SEM per approvazione. Ciò comporterà un carico di lavoro aggiuntivo.

Non è possibile quantificare tale aumento. Questo perché sarebbe necessario conoscere il numero dei cittadini svizzeri che hanno, o avranno in futuro, familiari stranieri per i quali si auspica ottenere il ricongiungimento familiare. Del resto i lavori parlamentari legati all'elaborazione dell'articolo 42 LStrI nel 2004 e la trattazione delle due iniziative parlamentari presentate dal consigliere nazionale Tschümperlin volte a eliminare la discriminazione dei cittadini svizzeri<sup>32</sup> non contemplano alcuna stima in merito. Tuttavia, anche la Commissione competente ha ipotizzato un aumento delle domande<sup>33</sup>.

Nel 2021, il ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri secondo la LStrI ha interessato 7554 persone straniere. Negli anni precedenti, le cifre relative al ricongiun-

<sup>30</sup> Attualmente, il rilascio di un permesso di dimora in vista del ricongiungimento familiare di parenti di cittadini svizzeri o del loro coniuge in linea discendente che hanno più di 18 anni, nonché di parenti di cittadini svizzeri o del loro coniuge in linea ascendente (art. 42 cpv. 2 LStrI) è sottoposto all'approvazione della SEM (art. 6 lett. b e c dell'O del DFGP concernente l'approvazione, OA-DFGP; RS 142.201.1).

<sup>31</sup> RS 142.201.1

<sup>32</sup> Iniziative parlamentari Tschümperlin (08.494) «Far cessare e impedire discriminazioni a livello nazionale» del 3 ottobre 2008 e (10.427) «Impedire la discriminazione dei cittadini svizzeri» del 19 marzo 2010.

<sup>33</sup> Rapporto del 18 novembre 2010 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale sull'iniziativa parlamentare Tschümperlin (10.427) «Impedire la discriminazione dei cittadini svizzeri».

gimento familiare con cittadini svizzeri erano le seguenti: 7168 nel 2020, 8001 nel 2019, 8412 nel 2018, 8471 nel 2017 e 9074 nel 2016.

Come ha rilevato il Consiglio federale nel suo rapporto del 7 giugno 2019<sup>34</sup>, il rischio di dipendenza dall'aiuto sociale è superiore alla media per i cittadini di Stati terzi giunti in Svizzera tra il 2008 e il 2016 nell'ambito del ricongiungimento familiare. Questo rischio è maggiore quando un cittadino di uno Stato terzo si ricongiunge con un congiunto svizzero (6,8% nel 2016) che non quando si ricongiunge con un congiunto straniero, compresi i cittadini dell'UE/AELS (4,7% nel 2016). Si può quindi ipotizzare che la modifica proposta possa comportare un aumento dei costi dell'aiuto sociale per i Cantoni. In questo contesto, tuttavia, va ricordato che i familiari in linea discendente o ascendente che si ricongiungono con il cittadino svizzero sono già stati sostenuti finanziariamente da quest'ultimo nel loro Paese d'origine. Nondimeno, tale sostegno può essere di gran lunga superiore a causa del costo della vita più elevato in Svizzera, se i familiari vi risiedono. Dopo un soggiorno più lungo in Svizzera, la revoca del diritto di soggiorno per insufficienza di mezzi di sostentamento spesso non è più proporzionata. Ciò vale in particolare quando i familiari in linea ascendente giunti in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare necessitano di cure.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Il progetto si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale (Competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo nonché dimora e domicilio degli stranieri). È compatibile con la Costituzione.

L'eliminazione della disparità di trattamento dei cittadini svizzeri rispetto a quelli dell'UE/AELS in materia di ricongiungimento familiare, che il progetto intende realizzare, si basa su una decisione autonoma. Il progetto è quindi compatibile anche con l'articolo 121a capoverso 1 Cost., secondo il quale la Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri. È altresì compatibile con l'articolo 121a capoverso 2 Cost. poiché il Parlamento ha rinunciato, nella sua attuazione, a fissare tetti massimi e contingenti per il ricongiungimento familiare.

### **5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

Il progetto è compatibile con il diritto internazionale vigente.

Nella sentenza 136 II 120 del 22 gennaio 2010, il Tribunale federale ha rinviato alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), secondo cui una discriminazione dei cittadini di Paesi terzi rispetto ai cittadini di uno Stato dell'UE

<sup>34</sup> Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 17.3260 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, del 30 marzo 2017 «*Competenze della Confederazione nel settore dell'aiuto sociale per stranieri*», n. 7.3 (disponibile soltanto in tedesco e francese).

per quanto riguarda le misure che mettono fine a un soggiorno si fonda su motivi oggettivi e fattuali, poiché l'UE costituisce una comunità giuridica speciale<sup>35</sup>. Il TF ha però anche messo in dubbio l'esistenza di un motivo oggettivo per trattare i cittadini svizzeri in modo meno favorevole rispetto ai cittadini dell'UE/AELS per quanto riguarda il ricongiungimento dei loro familiari stranieri<sup>36</sup>. Tuttavia, la Corte EDU non è ancora stata chiamata a decidere se uno Stato parte che tratti in modo meno favorevole i propri cittadini violi l'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>37</sup>. Alla luce di quanto esposto sopra il Tribunale federale ha lasciato al legislatore la possibilità di trarre le necessarie conseguenze nel quadro dei processi democratici.

Dopo la bocciatura da parte del Parlamento delle due iniziative parlamentari del consigliere nazionale Tschümperlin di cui sopra, il Tribunale federale ha emesso una nuova sentenza. Nella sentenza 2C\_354/2011 del 13 luglio 2012<sup>38</sup>, ha infatti preso atto della posizione del legislatore ed esaminato la questione della discriminazione inversa sulla base dell'articolo 14 CEDU. Il TF constata che le sue conclusioni sullo stato della giurisprudenza della Corte EDU sono ancora valide e che la disparità di trattamento è prassi comune negli Stati. Conclude che, in base agli accordi bilaterali esistenti e alla relativa giurisprudenza, l'immigrazione può essere gestita utilizzando la nazionalità come criterio differenziante. Esistono pertanto sufficienti motivi non discriminatori, ai sensi degli articoli 8 e 14 della CEDU, per giustificare la disparità di trattamento dei cittadini svizzeri rispetto ai cittadini dell'UE/AELS in materia di ricongiungimento familiare.

Sebbene il Tribunale federale non abbia finora stabilito che il tenore dell'articolo 42 LStrI sia in contraddizione con gli articoli 8 e 14 CEDU, si può affermare che l'articolo 42 P-LStrI proposto è comunque compatibile con la CEDU, in quanto si prefigge di eliminare qualsiasi forma di discriminazione.

### 5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>39</sup> l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Con il presente progetto è proposta una modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. In base all'articolo 141 capoverso 1 Cost. le leggi federali sottostanno a referendum facoltativo.

<sup>35</sup> DTF 136 II 120, consid. 3.3

<sup>36</sup> DTF 136 II 120, consid. 3.4.1

<sup>37</sup> DTF 136 II 120, consid. 3.3–3.4

<sup>38</sup> Sentenza del TF del 13 luglio 2012 2C\_354/2011, consid. 2.7

<sup>39</sup> RS 101