Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

ad 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

Parere del Consiglio federale

del 23 agosto 2023

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 22 giugno 2023 concernente l'iniziativa parlamentare summenzionata[1].

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

23 agosto 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

1 FF **2023** 1584

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa parlamentare 19.464 Eliminare e impedire le discriminazioni degli svizzeri nell'ambito del ricongiungimento familiare è stata depositata il 21 giugno 2019 dal consigliere nazionale Angelo Barrile (S, ZH).

Il 13 agosto 2020 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso di darvi seguito con 13 voti contro 11. Nella seduta del 9 novembre 2020, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) si è dapprima opposta, con 7 voti contro 5 e 1 astensione, alla decisione della CIP-N. Il 18 febbraio 2021 la CIP-N ha tuttavia deciso, con 14 voti contro 9, di mantenere la propria posizione e di proporre alla propria Camera di dare seguito all'iniziativa. L'8 giugno 2021 il Consiglio nazionale si è allineato al parere della propria commissione con 137 voti contro 54 e 1 astensione. Il 25 giugno 2021 la CIP-S ha preso atto della decisione del Consiglio nazionale e l'ha approvata senza che siano state presentate proposte di altro tenore. Il 1° settembre 2022 la CIP-N ha adottato con 17 voti contro 7 un progetto preliminare di modifica della legge federale del 16 dicembre 2005[2] sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e ha avviato la relativa consultazione, svoltasi tra il 9 settembre e il 9 dicembre 2022.

Il progetto preliminare sopprime la condizione prevista dall'articolo 42 capoverso 2 LStrI secondo cui, per beneficiare del ricongiungimento, i familiari stranieri di un cittadino svizzero, nello specifico quelli in linea ascendente e quelli in linea discendente di età inferiore a 21 anni, devono essere in possesso di un permesso di dimora duraturo rilasciato loro da uno Stato membro dell'Unione europea (UE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Viene soppressa anche la condizione secondo cui i coniugi stranieri e i figli stranieri, non coniugati e minori di 18 anni, di cittadini svizzeri devono coabitare con questi ultimi se non sono titolari di un permesso di dimora duraturo rilasciato da uno Stato membro dell'UE o dell'AELS (art. 42 cpv. 1 LStrI). Conformemente all'Accordo del 21 giugno 1999[3] 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 alla Convenzione del 21 giugno 2001[4] istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), gli interessati devono inoltre disporre di «un'abitazione conforme ai loro bisogni». In linea con l'ALC e la Convenzione istitutiva dell'AELS, i termini per il ricongiungimento familiare dei membri stranieri della famiglia di un cittadino svizzero vengono soppressi. Gli articoli 47 e 49 LStrI sono pertanto modificati di conseguenza.

Complessivamente sono stati presentati 37 pareri, pervenuti da 24 Cantoni, 5 partiti, 2 associazioni mantello dell'economia, 5 altre organizzazioni interessate e 1 privato. Dei 19 Cantoni favorevoli al progetto, 13 lo approvano nella forma sottoposta a consultazione (AG, AI, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, SG, SZ, TI, VD) e 6 lo approvano

2 RS **142.20**
3 RS **0.142.112.681**
4 RS **0.632.31**

pur avanzando riserve o proponendo modifiche (AR, BE, OW, SH, TG, UR). Quattro partiti appoggiano il progetto (PS, Alleanza del centro e, con riserva, Verdi e PLR). Due associazioni mantello (UCS e USS), 5 organizzazioni interessate (ACES, Caritas Svizzera, CSP VD, FIZ e ODAE) e 1 privato sostengono il progetto nella forma sottoposta a consultazione.

Soltanto una minoranza dei Cantoni (GL, LU, NW, SO, ZG) e un partito (UDC) lo respingono.

I favorevoli al progetto sono dell'avviso che le condizioni d'ammissione proposte permettano di raggiungere l'obiettivo perseguito dall'iniziativa parlamentare. Alcuni Cantoni, benché favorevoli, rilevano che l'allargamento della cerchia dei beneficiari e l'allentamento delle condizioni d'ammissione per il ricongiungimento familiare rischiano di provocare un aumento delle domande di ricongiungimento e di generare costi supplementari nell'ambito dell'aiuto sociale.

Gli oppositori ritengono che la modifica proposta non sia né necessaria né opportuna, che violi l'articolo 121*a* capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) (ZG, UDC) o che avrà pesanti conseguenze finanziarie e comporterà un onere lavorativo eccessivo per le autorità in materia di migrazione. Auspicano pertanto il mantenimento dello status quo.

L'11 maggio 2023 la CIP-N ha preso atto dei risultati della consultazione e ha discusso il progetto articolo per articolo. Una minoranza ha proposto di non entrare in materia, in particolare poiché ritiene superfluo estendere senza motivo il ricongiungimento familiare ad altre categorie di persone e in quanto a suo avviso il progetto lederebbe l'articolo 121*a* capoverso 2 della Costituzione federale. La maggioranza, dal canto suo, ritiene che il progetto consenta di raggiungere l'obiettivo dell'iniziativa.

Per limitare il rischio di dipendenza dall'aiuto sociale dei familiari dei cittadini svizzeri che beneficiano del ricongiungimento familiare, la maggioranza della commissione ha deciso di prevedere la possibilità di subordinare il rilascio e la proroga del loro permesso di soggiorno alla conclusione di un accordo d'integrazione qualora si riscontri un bisogno d'integrazione particolare alla luce dei criteri definiti nell'articolo 58*a* LStrI (art. 42 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 58*b* cpv. 4 del progetto di LStrI). Una minoranza è contraria a questa possibilità giacché ritiene che comporterebbe una nuova disparità di trattamento tra cittadini svizzeri e cittadini dell'UE/AELS in materia di ricongiungimento familiare.

Una minoranza della commissione ha inoltre proposto di rinunciare al requisito di «un'abitazione conforme ai bisogni» per accogliere i familiari che beneficiano del ricongiungimento familiare. Un'altra minoranza ha proposto di subordinare il ricongiungimento dei parenti in linea discendente e ascendente alla condizione che il finanziamento del loro mantenimento sia dimostrato e garantito a titolo permanente.

Nella seduta del 22 giugno 2023 la Commissione ha approvato in via definitiva le modifiche summenzionate e ha adottato il progetto all'attenzione del Consiglio nazionale, trasmettendolo nel contempo al Consiglio federale per parere.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale condivide l'obiettivo dell'iniziativa parlamentare, consistente nel garantire ai cittadini svizzeri la parità di trattamento nei confronti dei cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS per quanto concerne il ricongiungimento familiare con cittadini di Stati terzi (art. 42 LStrI; art. 3 allegato I ALC; art. 3 allegato K appendice 1 della Convenzione istitutiva dell'AELS). Durante la consultazione relativa al progetto preliminare della CIP-N è emerso che questo intento è sostanzialmente appoggiato anche da una netta maggioranza degli interpellati. Alcuni temono tuttavia che la disciplina proposta provochi un onere supplementare per le autorità e un aumento delle spese di aiuto sociale.

Assicurare la parità di trattamento era già l'obiettivo del messaggio del Consiglio federale relativo alla LStrI[5]. Il Consiglio federale aveva all'epoca rilevato che il disciplinamento previsto dall'ALC si sarebbe di principio applicato anche ai cittadini svizzeri con familiari stranieri, affinché questi non fossero discriminati rispetto ai cittadini dell'UE e dell'AELS[6]. Le differenze tuttora esistenti tra le normative sono il risultato di decisioni di principio pronunciate successivamente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla libera circolazione delle persone e di quelle del Tribunale federale in merito all'ALC. Come illustrato nel rapporto della CIP-N, le disposizioni della LStrI in materia di ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri non rispecchiano appieno la complessa evoluzione del diritto. In passato il Consiglio federale ha peraltro respinto interventi parlamentari miranti a porre rimedio a questo problema, asserendo che vi era comunque la possibilità di gestire autonomamente l'immigrazione e che l'allargamento del ricongiungimento familiare avrebbe comportato un aumento dell'immigrazione e delle spese di aiuto sociale.

Il Consiglio federale ritiene che il progetto della CIP-N consenta di conseguire l'auspicata parità di trattamento in materia di ricongiungimento familiare. Le agevolazioni previste rispetto alla normativa vigente riguardano il ricongiungimento dei parenti in linea ascendente, se a carico, nonché dei parenti in linea discendente, se di età compresa tra i 18 e i 21 anni o a carico. D'ora in poi queste persone non dovranno più essere in possesso di un permesso di dimora duraturo in uno Stato con cui la Svizzera ha concluso un accordo di libera circolazione. Viene inoltre soppresso il termine per il ricongiungimento previsto dal diritto vigente, mentre l'obbligo di coabitare dei familiari è sostituito dal requisito della «abitazione conforme ai bisogni». Introducendo quest'ultima nozione ci si prefigge lo stesso obiettivo perseguito dalla nozione di «alloggio che sia considerato normale per i lavoratori dipendenti nazionali nella regione», prevista dall'ALC e dalla Convenzione istitutiva dell'AELS. Il Consiglio federale aderisce pertanto alla proposta della maggioranza della commissione. La presa a carico dei parenti in linea ascendente e discendente andrà esaminata caso per caso. Questa presa a carico deve sussistere già nel Paese di provenienza e il cittadino svizzero deve dimostrare di disporre dei mezzi finanziari necessari per assicurarla anche in Svizzera. Lo stesso requisito si applica ai familiari che raggiungono un cittadino

5 Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri; FF **2002** 3327.
6 Si veda il n. 1.3.7.2 del messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF **2002** 3368.

dell'UE/AELS[7], ragione per cui il Consiglio federale si allinea alla proposta della maggioranza.

Il progetto della CIP-N propone inoltre che il rilascio e la proroga del permesso di dimora possano essere subordinati alla conclusione di un accordo d'integrazione se, alla luce dei criteri di cui all'articolo 58*a* LStrI, vi è un bisogno d'integrazione particolare. Se uno straniero non rispetta l'accordo d'integrazione senza validi motivi, l'autorità competente può revocare o non prorogare il permesso di dimora (art. 33 cpv. 3 e art. 62 cpv. 1 lett. g LStrI), fatto salvo il rispetto del principio di proporzionalità (art. 96 LStrI). Il diritto vigente non contempla la possibilità di subordinare il ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri alla stipula di un siffatto accordo (art. 42 in combinato disposto con l'art. 58*b* cpv. 4 LStrI). Il disciplinamento proposto comporta una nuova disparità di trattamento tra i cittadini svizzeri e quelli di Stati membri dell'UE e dell'AELS per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, giacché l'ALC e la Convenzione istitutiva dell'AELS escludono la stipula di accordi d'integrazione (art. 3 allegato I ALC; art. 3 allegato K appendice 1 della Convenzione istitutiva dell'AELS). Considerato l'ampliamento del ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri previsto dal progetto della CIP-N e dei costi supplementari che possono derivarne nei settori delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale, il disciplinamento proposto può tuttavia costituire una buona soluzione. La conclusione di accordi d'integrazione consente infatti alle persone interessate e alle autorità competenti di convenire le modalità per raggiungere l'indipendenza economica ed evitare così maggiori spese in ambito sociale.

Allineare la legislazione svizzera all'ALC permetterebbe a una cerchia più vasta di familiari di cittadini svizzeri di entrare in Svizzera in virtù del ricongiungimento familiare.

Secondo il rapporto della CIP-N non è possibile quantificare il numero di persone interessate dal progetto di legge. Per farlo si dovrebbe conoscere il numero di cittadini svizzeri che hanno o avranno in futuro dei familiari stranieri dai quali vorrebbero farsi raggiungere in Svizzera. La tabella qui sotto presenta il numero di domande di ricongiungimento familiare accolte dalle autorità cantonali (2002–2022). Le cifre sul ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri riguardano perlopiù i coniugi. Una parte di questi coniugi si avvarrà effettivamente della possibilità prevista dal presente progetto di chiedere il ricongiungimento dei familiari in linea ascendente. Non conoscendo le situazioni familiari, in particolare l'esistenza o no di un reale rapporto di dipendenza, è tuttavia difficile prevedere il numero di queste domande.

7 Cfr. la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'art. 3 par. 1, allegato I ALC in DTF 135 II 369, consid. 3.1 e la decisione 2C_688/2017 del 29.10.2018, consid. 3.4–3.6, con i relativi rimandi.

Ricongiungimento familiare con Svizzeri e stranieri per nazionalità

	Totale ricong. familiare (A + B + C)	Ricongiungimento familiare con Svizzeri (A)			Ricongiungimento familiare con cittadini UE/AELS (B)			Ricongiungimento familiare con cittadini di Stati terzi (C)		
	Totale	Totale	da Stati UE/AELS	da Stati terzi	Totale	da Stati UE/AELS	da Stati terzi	Totale	da Stati UE/AELS	da Stati terzi
2002	43'209	12'777	2'752	10'025	14'472	n.d.	n.d.	15'960	n.d.	n.d.
2003	40'229	12'170	2'105	10'065	14'986	n.d.	n.d.	13'073	n.d.	n.d.
2004	38'836	11'708	2'413	9'295	16'467	n.d.	n.d.	10'661	n.d.	n.d.
2005	36'965	10'877	2'105	8'772	15'969	n.d.	n.d.	10'119	n.d.	n.d.
2006	37'601	10'499	1'987	8'512	17'330	n.d.	n.d.	9'772	n.d.	n.d.
2007	45'160	10'601	2'042	8'559	23'662	n.d.	n.d.	10'897	n.d.	n.d.
2008	48'486	9'964	1'887	8'077	24'971	24'602	369	13'551	3'636	9'915
2009	43'011	9'617	1'747	7'870	20'285	19'978	307	13'109	3'347	9'762
2010	42'675	9'791	1'794	7'997	19'862	19'706	156	13'022	3'716	9'306
2011	44'470	9'568	1'706	7'862	21'626	21'432	194	13'276	3'838	9'438
2012	44'831	9'083	1'558	7'525	23'162	23'003	159	12'586	3'717	8'869
2013	49'431	9'060	1'651	7'409	27'071	26'943	128	13'300	4'269	9'031
2014	45'716	8'690	1'581	7'109	24'627	24'487	140	12'399	3'992	8'407
2015	46'595	9'017	1'658	7'359	24'300	24'158	142	13'278	4'641	8'637
2016	44'836	9'074	1'626	7'448	22'328	22'175	153	13'434	4'842	8'592
2017	42'415	8'471	1'364	7'107	20'484	20'481	3	13'460	5'175	8'285
2018	42'636	8'412	1'445	6'967	20'478	20'476	2	13'746	5'473	8'273
2019	40'197	8'001	1'214	6'787	19'484	19'484	0	12'712	5'492	7'220
2020	38'278	7'168	1'376	5'792	19'739	19'737	2	11'371	5'001	6'370
2021	40'054	7'554	1'176	6'378	19'048	18'665	383	13'452	5'719	7'733
2022	43'026	7'088	1'007	6'081	20'872	20'872	0	15'066	6'453	8'613

Fonte: Statistica stranieri (SEM)

n.d. significa che non vi sono dati disponibili.

Il rilascio e il diniego dei permessi di dimora in vista del ricongiungimento familiare competono alle autorità cantonali in materia di migrazione. Il DFGP non dispone pertanto di statistiche riguardanti le domande di ricongiungimento familiare di cittadini svizzeri respinte dalle autorità cantonali.

Il Consiglio federale invita il Parlamento, nell'ambito dell'esame del progetto di legge, ad acquisire e considerare le statistiche pertinenti in materia di ricongiungimento familiare, nello specifico quelle riguardanti il numero di domande di ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri respinte dalle autorità cantonali competenti. Va tuttavia rilevata l'impossibilità di quantificare il numero di domande che non sono state affatto presentate perché prive di qualsiasi possibilità di successo. V'è peraltro da attendersi che queste domande verranno presentate in un secondo tempo, soprattutto nei primi anni che seguiranno l'entrata in vigore dell'estensione del ricongiungimento familiare.

L'articolo 121*a* capoverso 2 Cost. impone al legislatore di regolare l'immigrazione limitando il numero di permessi di dimora per stranieri mediante tetti massimi annuali e contingenti annuali. Le limitazioni riguardano tutti i permessi per soggiorni di lunga durata, a prescindere dal motivo dell'ammissione. Il Consiglio federale ha presentato un disegno di legge che prevedeva tali limitazioni[8]. L'Assemblea federale ha attuato l'articolo costituzionale introducendo un obbligo di notificare i posti vacanti e si è

8 Messaggio del 4 marzo 2016 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri, FF **2016** 2621.

espressamente astenuta dal contingentare completamente l'immigrazione, in particolare nel settore del ricongiungimento familiare.

In questo contesto la modifica di legge proposta, che disciplina il ricongiungimento dei familiari stranieri di cittadini svizzeri allo scopo di eliminare una disparità di trattamento, senza però introdurre limitazioni numeriche, appare ragionevole. È in linea, in particolare, con le precedenti decisioni dell'Assemblea federale. Nel quadro dell'attuazione dell'articolo 121*a* Cost., le Camere si erano infatti astenute dall'introdurre tetti massimi e contingenti in numerosi altri settori molto più ampi, come il settore dell'asilo o dell'ammissione in assenza di una attività lucrativa. Non ci troviamo pertanto dinanzi a un cambiamento di paradigma.

La questione della costituzionalità del progetto di legge proposto, nello specifico per quanto concerne l'articolo 121*a* Cost. e altre disposizioni costituzionali pertinenti, dovrà essere delucidata in sede di esame del progetto.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare in materia e invita il Parlamento a completare i dati statistici e a esaminare la costituzionalità del progetto, così da poter decidere con cognizione di causa.