



**13.418/13.419/13.420/13.412/13.422 n Iv. Pa.
Equiparare le unioni domestiche registrate e il matrimonio
nella procedura di naturalizzazione**

**Riassunto dei
risultati della procedura di consultazione
svoltasi dal 30 marzo 2015
al 6 luglio 2015**

Indice

1.	Contesto.....	3
2.	Il progetto a grandi linee	3
3.	Abbreviazioni	4
4.	Riassunto dei risultati della consultazione	5
5.	Alcune dichiarazioni dei partecipanti alla consultazione	6
5.1	Progetto 1	6
	5.1.1 Articolo 38 capoverso 1 D-Cost.....	6
	5.1.2 Articolo 38 capoverso 2 D-Cost.....	8
5.2	Progetto 2	8
	5.2.1 Articoli 10 e 21 capoverso 5 D-LCit.....	8

1. Contesto

Il 26 marzo 2015 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso di avviare una procedura di consultazione su un progetto preliminare per l'attuazione di cinque iniziative parlamentari del medesimo tenore (13.418 – 13.422). Con il progetto in questione, la Commissione intende garantire nell'ambito della procedura di naturalizzazione l'equiparazione degli stranieri che vivono in unione domestica registrata a quelli sposati.

La consultazione ha avuto luogo dal **30 marzo 2015 al 6 luglio 2015**. In totale i **pareri** espressi sono stati **46**: hanno preso posizione tutti i 26 Cantoni, 7 partiti, l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle Città svizzere, 3 associazioni mantello dell'economia e 8 altre cerchie interessate. Si sono invece astenuti dal formulare un parere l'Unione svizzera degli imprenditori, la Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile (CAS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP).

2. Il progetto a grandi linee

La CIP-N ha posto in consultazione una modifica della Costituzione e diverse modifiche legislative volte a conferire ai partner registrati di origine straniera gli stessi diritti dei coniugi stranieri di cittadini svizzeri in materia di naturalizzazione. Anche queste persone devono poter beneficiare della naturalizzazione agevolata dopo tre anni di unione domestica registrata e complessivamente cinque anni di soggiorno in Svizzera.

La Commissione propone di conferire alla Confederazione, mediante una modifica costituzionale, la competenza di disciplinare in modo uniforme non soltanto la naturalizzazione per origine, matrimonio e adozione, bensì anche l'acquisizione e la perdita della cittadinanza in virtù di un'unione domestica registrata (progetto 1).

Al contempo la CIP-N propone di modificare la legge del 20 giugno 2014 sulla cittadinanza (LCit) (non ancora in vigore) estendendo senza restrizioni le disposizioni sulla naturalizzazione agevolata ai partner registrati e abolendo le disposizioni speciali applicate finora a questo gruppo di persone (progetto 2).

Ai partecipanti alla consultazione è stata sottoposta anche una modifica costituzionale non direttamente legata alla richiesta delle iniziative parlamentari, ovvero la sostituzione nell'articolo 38 capoverso 2 Cost. di «disposizioni minime» con «principi». Per motivi di economia procedurale è opportuno cogliere l'occasione per procedere alla suddetta modifica supplementare, ampiamente condivisa.

3. Abbreviazioni

Cantoni:

AG	Cantone di Argovia, Consiglio di Stato
AI	Cantone di Appenzello Interno, Landamano e Consiglio di Stato
AR	Cantone di Appenzello Esterno, Consiglio di Stato
BE	Cantone di Berna, Consiglio di Stato
BL	Cantone di Basilea Campagna, Consiglio di Stato
BS	Cantone di Basilea Città, Consiglio di Stato
FR	Cantone di Friburgo, Consiglio di Stato
GE	Repubblica e Cantone di Ginevra, Consiglio di Stato
GL	Cantone di Glarona, Consiglio di Stato
GR	Cantone dei Grigioni, Consiglio di Stato
JU	Repubblica e Cantone del Giura, Governo
LU	Cantone di Lucerna, Dipartimento di giustizia e sicurezza
NE	Repubblica e Cantone di Neuchâtel, Consiglio di Stato
NW	Cantone di Nidvaldo, Landamano e Consiglio di Stato
OW	Cantone di Obvaldo, Consiglio di Stato
SG	Cantone di San Gallo, Governo del Cantone di San Gallo
SH	Cantone di Sciaffusa, Consiglio di Stato
SO	Cantone di Soletta, Consiglio di Stato
SZ	Cantone di Svitto, Consiglio di Stato
TG	Cantone di Turgovia, Consiglio di Stato
TI	Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato
UR	Cantone di Uri, Landamano e Consiglio di Stato
VD	Cantone di Vaud, Consiglio di Stato
VS	Cantone del Vallese, Consiglio di Stato
ZG	Cantone di Zugo, Consiglio di Stato
ZH	Cantone di Zurigo, Consiglio di Stato

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale:

PBD	Partito borghese democratico
PPD	Partito popolare democratico
PLR	PLR. I Liberali
PVL	Partito verde-liberale
I Verdi	Partito ecologista svizzero
SP	Partito socialista
UDC	Unione democratica di centro

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna:

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
UCS	Unione delle città svizzere

Associazioni mantello nazionali dell'economia:

CP	Centre Patronal
USS	Unione sindacale svizzera
Travail.Suisse	

Altre cerchie interessate:

CFM	Commissione federale della migrazione
LOS	Organizzazione svizzera delle lesbiche
NETWORK	Organizzazione svizzera per gay dirigenti
Pink Cross	Federazione svizzera dei gay
FSP	Federazione svizzera dei patriziati
CSP	Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini
ASUSC	Associazione svizzera degli ufficiali di stato civile
Gerson Jhair Diaz Prada	

Non hanno partecipato alla consultazione:

CSC	Conferenza delle autorità di vigilanza sullo stato civile
CDCGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
Unione svizzera degli imprenditori	

4. Riassunto dei risultati della consultazione

La grande maggioranza dei partecipanti si esprime positivamente in merito all'obiettivo principale del progetto, ossia equiparare le unioni domestiche registrate al matrimonio nella procedura di naturalizzazione (attuazione delle iniziative parlamentari 13.418 – 13.422). **SZ, l'UDC e il CP invece sono sostanzialmente contrari.**

La modifica costituzionale che mira ad attuare le iniziative parlamentari (art. 38 cpv. 1 D-Cost. progetto 1) è accolta favorevolmente da 24 Cantoni. OW predilige invece la variante proposta dalla minoranza Schenker, mentre ZH non ritiene necessaria una modifica costituzionale.

Il PBD, il PPD, i PLR, i Verdi e il PVL sostengono la formulazione dell'articolo 38 capoverso 1 Cost. proposta dalla CIP-N mentre il PS si allinea alla richiesta della minoranza Schenker.

L'ACS, l'UCS e Travail.Suisse sostengono la proposta della CIP-N mentre l'USS propone di utilizzare unicamente la nozione di «legami di famiglia registrati» (senza un'enumerazione).

La maggior parte delle altre cerchie interpellate (CFM, LOS, NETWORK, Pink Cross, CSSS) propone di rinunciare alla modifica costituzionale non ritenendola necessaria. Quale alternativa, tali organizzazioni (ad eccezione del CFM) optano per l'impiego della nozione di «legami di famiglia registrati» nel caso in cui il progetto di modifica costituzionale non venisse abbandonato.

La sostituzione della nozione di «prescrizioni minime» con «principi» nell'articolo 38 capoverso 2 D-Cost. riscuote il consenso di 23 Cantoni mentre OW, SG e SZ vi si oppongono. Gli altri partecipanti alla procedura di consultazione – ad eccezione di UDC e CP – sono sostanzialmente favorevoli a questa proposta di modifica. In generale la proposta non è stata commentata nel dettaglio.

La modifica della LCit è sostanzialmente condivisa da tutti i Cantoni ad eccezione di SZ e dalla grande maggioranza dei partiti, delle associazioni e degli altri partecipanti. L'UDC e il CP invece vi si oppongono. Anche in merito a questa proposta di modifica non sono stati formulati commenti dettagliati.

5. Alcune dichiarazioni dei partecipanti alla consultazione

5.1 Progetto 1

5.1.1 Articolo 38 capoverso 1 D-Cost.

Cantoni

BS: «La CIP respinge senza una motivazione dettagliata, e pertanto in modo difficile da giustificare, il parere del professor Ziegler; sarebbe auspicabile un'argomentazione più approfondita. La via della modifica costituzionale è onerosa e più complessa, tuttavia consentirebbe ai cittadini di esercitare in modo chiaro e trasparente il loro diritto di codecisione riguardo a un importante tema sociale. Appare invece troppo vaga, nell'ottica di una votazione popolare, e non utile alla causa, la variante discussa in seno alla CIP che prevede di trasformare l'attuale enumerazione esaustiva in un mero elenco esemplificativo introducendo l'iperonimo «legami di famiglia registrati».

FR: «È opportuno, piuttosto, analizzare in via preliminare gli effetti giuridici generali riconosciuti a nuove forme di vita familiare prima di prevedere per queste forme effetti giuridici relativi alla nazionalità. In altre parole, sarebbe prematuro dare l'accesso alla naturalizzazione agevolata a nuove ipotetiche forme di unione.»

OW: «In un'ottica di certezza del diritto, si dovrebbe prevedere una base costituzionale più solida in questo contesto. Occorre optare per una formulazione aperta, secondo cui la Confederazione può disciplinare l'acquisizione e la perdita della cittadinanza sulla base di legami di famiglia registrati quali l'origine, il matrimonio e l'adozione.»

SZ: «Il Consiglio di Stato sostiene l'opinione di una parte della CIP. Dal momento che, a suo tempo, il legislatore non ha voluto consentire la naturalizzazione agevolata alle coppie registrate, è problematico voler rispondere a questa richiesta adottando la strada scelta.»

VS: «A queste condizioni e secondo il programma esplicito, siamo favorevoli a questa evoluzione. Tuttavia essa non deve in nessun caso ritardare l'entrata in vigore della nuova legge sulla cittadinanza del 20 giugno 2014 adottata dalle Camere federali.»

ZH: «Un'interpretazione conforme alla Costituzione dell'articolo 38 Cost. porta a concludere che la Confederazione è competente anche per disciplinare direttamente l'acquisizione e la perdita della cittadinanza di partner stranieri che vivono in unione domestica registrata con cittadini svizzeri. A nostro avviso il divieto di discriminazione a causa del modo di vita consente solo questa interpretazione dell'articolo summenzionato. Pertanto non riteniamo necessaria una modifica costituzionale e preferiremmo che la richiesta fosse soddisfatta mediante una modifica della legge sulla cittadinanza del 20 giugno 2014.»

Partiti

PBD: «Nelle sue posizioni politiche il PBD sostiene sempre che il legislatore non debba favorire o svantaggiare singoli modelli familiari, modi di vita od orientamenti sessuali. Al contrario, il legislatore è incaricato di adeguare la legislazione affinché questa tenga conto del cambiamento sociale anche dal punto di vista del diritto civile.»

PPD: «Il PPD è altresì convinto che disciplinare la richiesta solo a livello legislativo non sia sufficiente. Con la modifica della disposizione costituzionale prevista si pone la base, finora mancante, necessaria per modificare la legge sulla cittadinanza.»

PLR: «PLR. I Liberali sono essenzialmente a favore del progetto. Tuttavia chiedono di affrontare la problematica dei matrimoni di compiacenza. La naturalizzazione agevolata per partner registrati non può avere come conseguenza l'elusione della naturalizzazione ordinaria mediante la registrazione di un'unione domestica tra partner dello stesso sesso. Invitiamo la Commissione a valutare se in questo contesto non sussista la necessità di intervenire sul piano legislativo eventualmente anche nell'ambito del diritto civile o della legge sugli stranieri.»

PVL: «Per abolire definitivamente questa discriminazione, noi del PVL siamo a favore della revisione della Costituzione e della legge. Senza dubbio questa revisione sancisce un'uguaglianza giuridica e in futuro le coppie in unione domestica registrata non saranno più discriminate rispetto alle coppie sposate.»

I Verdi: «Per I Verdi è un peccato che la CIP-N non abbia colto questa occasione di modifica costituzionale per adottare una formulazione più aperta, al fine di anticipare i futuri sviluppi in materia di diritto di famiglia (si veda la formulazione proposta dalle due minoranze per l'art. 38 cpv. Cost.).»

PS: «Che l'apertura dell'istituto del matrimonio alle coppie omosessuali possa raccogliere la maggioranza dei consensi anche in Svizzera è dimostrato, tra l'altro, dal fatto che la CAG-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 13.468 Matrimonio civile per tutti. Pertanto il Partito socialista svizzero sostiene pienamente la formulazione della minoranza Schenker e respinge perlomeno non completamente quella della minoranza Landholt.»

UDC: «L'UDC respinge chiaramente il progetto. Le iniziative parlamentari chiedono che anche i partner registrati di cittadini svizzeri beneficino della naturalizzazione agevolata. Favorevole a un'abolizione generale della naturalizzazione agevolata e contraria a qualunque suo ampliamento, l'UDC è chiaramente contraria anche all'estensione di questa possibilità ai partner registrati.»

Associazioni / cerchie interessate

CP: «Considerato quanto precede, in particolare l'apparente volontà del legislatore in una legge votata di recente, siamo contrari al progetto presentato.»

CFM: «Secondo il CFM le proposte nel rapporto della CIP-N del 30 marzo 2015 vanno nella giusta direzione. Equiparare l'unione domestica registrata al matrimonio nella procedura di naturalizzazione è un'esigenza importante che dovrebbe essere attuata nel contesto della nuova legge sulla cittadinanza.»

Tuttavia il CFM ritiene che la soluzione più appropriata non sia una modifica costituzionale bensì una modifica legislativa. Per queste ragioni respinge la revisione parziale della Costituzione e sostiene la modifica della legge sulla cittadinanza proposta.»

NETWORK (come pure LOS, Pink Cross): «Chiediamo alla CIP-N di riconsiderare la sua posizione in merito all'interpretazione dell'articolo 38 capoverso 1 Cost. e di abbandonare il progetto 1 (modifica costituzionale). In tal modo non sarebbe necessario intraprendere la lunga procedura di un referendum obbligatorio su cui dovrebbero esprimersi il Popolo e i Cantoni. ... Se tuttavia la CIP deciderà di attenersi al progetto 1, per attuare la richiesta NETWORK propende nettamente per le proposte di minoranza Landholt (e altri) o Schenker (e altri).»

USS: «In linea di massima l'USS ritiene che usare la nozione di «legami di famiglia registrati» come definizione nella Costituzione federale sia sufficiente. L'enumerazione di esempi quali il matrimonio o l'unione domestica registrata comporta il rischio che queste nozioni consolidino lo status quo limitando un ulteriore sviluppo dello stato civile.»

CSP: «La CSP chiede alla CIP di riconsiderare la sua posizione in merito all'interpretazione dell'articolo 38 capoverso 1 Cost. e di abbandonare il progetto 1 (modifica costituzionale). In tal modo si eviterà anche una procedura più complessa rispetto a una semplice modifica legislativa, dal momento che il progetto 1 dovrebbe essere sottoposto a referendum obbligatorio.»

UCS: «Alcuni dei nostri membri fanno notare anche che menzionando l'unione domestica registrata nella Costituzione si iscriverebbe una norma che già in un prossimo futuro potrebbe venire superata, vista la situazione concreta: l'unione domestica registrata infatti rappresenta in ogni caso solo una fase di transizione nel cammino verso una totale equiparazione delle coppie omosessuali ed eterosessuali.»

5.1.2 Articolo 38 capoverso 2 D-Cost.

AG: «Il Consiglio di Stato sostiene le modifiche della Costituzione federale e della legge sulla cittadinanza proposte, in particolare la sostituzione della nozione di prescrizioni minime, nell'articolo 38 capoverso 2 Cost., con quella di principi.»

OW: «Non riteniamo necessaria la modifica, poiché già la revisione totale della legge sulla cittadinanza implica la competenza ampliata della Confederazione e ciò in base a un'interpretazione data all'articolo 38 capoverso 2 Cost. Del resto non è questa la via migliore per discutere una disposizione così controversa.»

SG: «Respingiamo la formulazione dell'articolo 38 capoverso 2 Cost., secondo cui la Confederazione stabilisce i principi alla base dei criteri di naturalizzazione nella procedura ordinaria di naturalizzazione. La versione in vigore, che impone alla Confederazione di emanare prescrizioni minime, deve essere mantenuta; in questo modo è sancito chiaramente che i Cantoni possono continuare a stabilire criteri propri. Per il resto occorre ricordare che la modifica proposta non ha nulla a che vedere con il tenore delle iniziative parlamentari.»

ZG: «Nel contesto della revisione dell'articolo 38 capoverso 2 Cost. vorremmo fare notare che il Cantone di Zugo invita la Confederazione a tener conto dell'autonomia dei Cantoni e dei Comuni. Dunque i principi menzionati nell'articolo 38 capoverso 2 Cost. devono essere disciplinati in leggi e ordinanze e non in direttive, manuali o documenti simili.»

5.2 Progetto 2

5.2.1 Articoli 10 e 21 capoverso 5 D-LCit

BS: «Nell'ottica del diritto in materia di stranieri, da questo progetto legislativo non dovrebbe scaturire alcuna modifica; l'articolo 36 D-LCit (attualmente art. 41 LCit) sancisce l'annullamento della naturalizzazione in caso di conseguimento fraudolento, per quanto riguarda sia la naturalizzazione ordinaria sia la naturalizzazione agevolata. Anche l'articolo 52 LStr sul ricongiungimento familiare è già valido anche per le unioni domestiche registrate.»

SG: «Sosteniamo le modifiche contenute nella LCit rivista totalmente (non ancora entrata in vigore) del 20 giugno 2014. Agli stranieri che vivono in unioni domestiche registrate con cittadini svizzeri è consentito - come ai coniugi stranieri di cittadini svizzeri - di avvalersi della naturalizzazione agevolata. Nella procedura di naturalizzazione l'unione domestica registrata e il matrimonio sono dunque totalmente equiparati.»

TI: «Una riduzione dei termini non deve far perdere di importanza la verifica e il controllo di eventuali abusi in questo settore, in quanto abbiamo già più volte riscontrato forme di matrimoni fittizi allo scopo di ottenere la cittadinanza svizzera... La precisazione proposta con l'aggiunta di un capoverso 5 al nuovo articolo 21, che rende applicabile la disposizione prevista per i coniugi stranieri di cittadini svizzeri anche a persone in unione domestica registrata, permette conseguentemente di concretizzare le iniziative parlamentari.»