

05.463

**Iniziativa parlamentare
Impedire la conclusione di matrimoni fittizi**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale**

del 31 gennaio 2008

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica del Codice civile, della legge del 18 giugno 2004 sull'unione domestica registrata e della legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

31 gennaio 2008

In nome della Commissione:

Il presidente, Gerhard Pfister

Compendio

Attualmente, le autorità dello stato civile non sanno bene come procedere quando una delle persone che intende contrarre matrimonio o ambedue soggiornano illegalmente in Svizzera durante la procedura preparatoria. In questi casi la prassi differisce talvolta a seconda del Cantone e del Comune.

Con il presente progetto, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale desidera introdurre due nuove disposizioni per chiarire la questione del titolo di soggiorno dei fidanzati durante la procedura preparatoria. Mediante una revisione parziale del Codice civile svizzero, i fidanzati stranieri dovranno provare la legalità del loro soggiorno in Svizzera; inoltre, gli ufficiali dello stato civile saranno tenuti a comunicare alle autorità competenti in materia di stranieri se i fidanzati soggiornano illegalmente nel territorio svizzero. Queste disposizioni saranno riprese per analogia nella legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali, dato che gli effetti giuridici di questo nuovo istituto sono analoghi a quelli del matrimonio.

Le nuove disposizioni mirano a garantire che un matrimonio o un'unione domestica registrata possano essere contratti solo se le due persone soggiornano legalmente in Svizzera. In particolare, i richiedenti l'asilo definitivamente respinti e gli stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro Paese e devono lasciare il territorio svizzero non devono potersi sottrarre al rimpatrio, come spesso capita, avviando una procedura preparatoria.

Per adempiere i nuovi compiti, le autorità dello stato civile devono disporre di un accesso più ampio al sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). In particolare devono potersi consultare i dati relativi alla disciplina del soggiorno in Svizzera degli stranieri e quelli inerenti alle decisioni di allontanamento. La legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA) dovrà essere adeguata di conseguenza.

Con il progetto di legge la Commissione intende colmare una lacuna del diritto vigente cui la nuova legge sugli stranieri non ha posto rimedio. Ci si propone di impedire che le autorità dello stato civile e le autorità competenti in materia di stranieri agiscano in modo contraddittorio, accrescendo quindi la coerenza dell'attività statale. Chiare regole in materia di diritto degli stranieri possono infine anche contribuire a contrastare il fenomeno dei matrimoni fittizi.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare Brunner Toni del 16 dicembre 2005

L'iniziativa parlamentare depositata dal consigliere nazionale Toni Brunner il 16 dicembre 2005 chiede di modificare l'articolo 98 del Codice civile (CC)¹ stabilendo che i fidanzati che non hanno la cittadinanza svizzera debbano essere in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto validi all'apertura della procedura preparatoria. In questo modo i richiedenti l'asilo definitivamente respinti e le persone che soggiornano illegalmente in Svizzera non potranno sottrarsi all'obbligo di lasciare il Paese avviando una procedura preparatoria di matrimonio.

L'autore dell'iniziativa ritiene che la revisione parziale del CC derivante dalla nuova legge federale del 16 dicembre 2005² sugli stranieri (LStr) non permetta di impedire i matrimoni fittizi. Lascia infatti agli uffici dello stato civile un certo margine di valutazione, in quanto non definisce i casi concreti che permettono di presumere l'esistenza di un matrimonio fittizio né i criteri per negare l'avvio di una procedura preparatoria. Scopo dell'iniziativa parlamentare è di precisare questi criteri introducendo nel CC il principio del soggiorno legale.

1.2 Esame preliminare da parte delle Commissioni delle istituzioni politiche

Il 4 luglio 2006 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 13 voti contro 7 e 1 astensione. Il 30 ottobre 2006, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha avallato questa decisione con 6 voti contro 4.

Secondo le CIP una modifica del CC avrebbe permesso di fungere da deterrente contro i matrimoni fittizi con o tra nubendi stranieri, avrebbe rappresentato un aiuto pratico per le autorità dello stato civile e le autorità competenti in materia di stranieri e avrebbe permesso di ridurre il numero dei matrimoni contratti con il solo obiettivo di eludere il diritto degli stranieri, cioè tra 500 e 1 000 matrimoni all'anno, secondo le stime pubblicate dall'Ufficio federale dello stato civile nel 2004³.

¹ RS 210

² RS 142.20

³ IMES, UFR, fedpol e Corpo delle guardie di confine (AFD), Rapporto del 23 giugno 2004 sulla migrazione illegale, n. 1.2.2; l'Ufficio federale della migrazione (UFM) stima il numero di questi matrimoni a 3000–5000.

1.3

Attuazione da parte della CIP del Consiglio nazionale

Nella seduta del 19 aprile 2007, alla presenza dell'autore dell'iniziativa, la CIP ha esaminato un documento di lavoro preparato dall'Amministrazione in cui si analizzava il testo dell'iniziativa e si proponevano diverse varianti di attuazione.

La Commissione ha constatato che, secondo il testo dell'iniziativa, le persone non soggette all'obbligo di visto (in particolare i cittadini dei Paesi dell'UE e dell'AELS) prive di permesso di dimora non avrebbero potuto sposarsi in Svizzera. In caso di interpretazione letterale del testo, una cittadina svizzera non avrebbe neppure potuto sposare un cittadino tedesco che vive in Germania. E i turisti non soggetti all'obbligo di visto non avrebbero potuto contrarre matrimonio in Svizzera (cfr. art. 43 cpv. 2 della legge federale del 18 dicembre 1987⁴ sul diritto internazionale privato, LDIP). La Commissione e l'autore dell'iniziativa sono pertanto giunti alla conclusione che il testo doveva essere rivisto.

La CIP ha scelto una variante secondo la quale i fidanzati stranieri devono fornire la prova, durante la procedura preparatoria, della legalità del loro soggiorno nel nostro Paese. Per aumentare l'efficacia di questa disposizione, la Commissione ne ha prevista un'altra, secondo la quale gli uffici dello stato civile sono tenuti a informare le autorità competenti in materia di stranieri se una persona che desidera sposarsi soggiorna illegalmente in Svizzera.

Per garantire la coerenza della legislazione, la CIP ha deciso che queste disposizioni dovevano completare quelle del CC relative alla procedura preparatoria e quelle della legge federale del 18 giugno 2004⁵ sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD) relative alla procedura preliminare.

La Commissione ha posto il progetto in consultazione nella seduta del 28 giugno 2007 e lo ha approvato con 15 voti contro 8 e 1 astensione il 31 gennaio 2008. Una minoranza della Commissione propone di non entrare in materia. Ritiene che la revisione del CC e della LUD non sia una soluzione efficace poiché consentirebbe di evitare soltanto una minima parte dei matrimoni fittizi effettivamente conclusi. Le disposizioni contro i matrimoni fittizi integrate nel CC dalla nuova legge sugli stranieri darebbero agli ufficiali di stato civile sufficienti nuove possibilità sanzionatorie. Prima di introdurre nuove normative, inoltre, è necessario maturare esperienze sull'efficacia delle nuove disposizioni.

1.4

Il diritto vigente

Il matrimonio è un atto costitutivo con il quale le autorità modificano lo stato civile delle persone e che produce altri effetti di diritto privato e di diritto pubblico, in particolare nell'ambito del diritto degli stranieri, in quanto conferisce al coniuge straniero di una persona che ha la cittadinanza svizzera o che è in possesso di un permesso di dimora o di domicilio il diritto di restare in Svizzera presso il coniuge. La registrazione dell'unione domestica di coppie omosessuali ha caratteristiche ed effetti analoghi.

⁴ RS 291

⁵ RS 211.231

Attualmente, nessun obbligo legale impone all'ufficio dello stato civile che esegue la procedura preparatoria del matrimonio di interessarsi dello status dei fidanzati in materia di diritto degli stranieri. È fatto salvo il caso dei matrimoni contratti manifestamente non per creare l'unione coniugale, ma per eludere le disposizioni relative all'ammissione e al soggiorno degli stranieri⁶. L'illegalità del soggiorno può infatti essere un indizio di abuso che, unitamente ad altri elementi (prestazione finanziaria versata in vista del matrimonio, traffico di stupefacenti ecc.), può indurre l'ufficiale dello stato civile a rifiutare la celebrazione.

Nel quadro della preparazione del matrimonio, l'ufficiale dello stato civile ha il compito di verificare l'identità e la capacità al matrimonio dei fidanzati (art. 94 e 98 CC) nonché l'assenza di impedimenti al matrimonio (art. 95 segg. CC). Il funzionario deve anche assicurarsi che la procedura sia di sua competenza. Sul piano internazionale, le autorità svizzere sono competenti a celebrare il matrimonio se uno degli sposi è domiciliato in Svizzera o ne ha la cittadinanza (art. 43 cpv. 1 LDIP). Sul piano nazionale, questa competenza spetta all'ufficio dello stato civile del luogo di domicilio di uno dei fidanzati (cfr. art. 98 cpv. 1 CC). Il nostro ordinamento giuridico, diversamente da altri sistemi che riservano il matrimonio ai loro cittadini o abitanti, consente ai fidanzati stranieri domiciliati all'estero di contrarre matrimonio in Svizzera. Non sussiste tuttavia alcun diritto alla conclusione di cosiddetti matrimoni turistici: tali matrimoni richiedono infatti la previa autorizzazione dell'autorità cantonale di vigilanza sullo stato civile. La conclusione di «unioni domestiche registrate turistiche» in Svizzera, cioè tra due partner stranieri nessuno dei quali domiciliato in Svizzera, è invece esclusa (cfr. art. 43 cpv. 2 e 65a LDIP e art. 73 dell'ordinanza sullo stato civile; OSC⁷).

Come i requisiti del matrimonio, anche il domicilio deve essere attestato da un documento (cfr. art. 98 CC e 64 OSC). Il genere di documento che devono produrre i fidanzati nel caso concreto è lasciato all'apprezzamento dell'ufficiale dello stato civile. In caso di fidanzati stranieri, è usuale esigere un libretto per stranieri valido, che consente di verificare contemporaneamente l'identità e il domicilio delle persone. Alcuni uffici dello stato civile si accontentano della prova del domicilio svizzero di uno dei fidanzati. Altri esigono invece che ambedue i fidanzati producano un certificato relativo al loro attuale domicilio: ciò porta al rifiuto di celebrare il matrimonio di fidanzati stranieri che non sono in possesso di un permesso di soggiorno valido in Svizzera. La prassi può così variare da un Cantone all'altro⁸.

1.5 Risultati della procedura di consultazione

Le proposte di modifica del Codice civile (CC) e della legge sull'unione domestica registrata (LUD) sono state approvate da una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Ventuno dei ventisei Cantoni le hanno accolte favorevolmente; solo cinque Cantoni (BE, GE, NE, SH e VD) sono contrari al progetto. Dei sette partiti rappresentati nell'Assemblea federale che hanno espresso un parere, il PPD, il

⁶ Tale abuso della legislazione sugli stranieri è oggetto dell'articolo 97a CC, entrato in vigore il 1° gennaio 2008 con la nuova legge sugli stranieri.

⁷ RS 211.112.2

⁸ Cfr. l'interpellanza Menétrey-Savary Anne-Catherine 06.3341 «Matrimoni misti ostacolati?» e la risposta del Consiglio federale.

PEV, il PLS, il PLR e l'UDC hanno accettato il progetto, i Verdi e il PS lo hanno respinto.

Hanno approvato il progetto di legge anche la Conferenza delle autorità cantionali di vigilanza sullo stato civile (CSC), l'Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile e l'Associazione dei Comuni Svizzeri. La maggioranza delle altre associazioni e degli altri sindacati di importanza nazionale l'hanno respinto come i tredici partecipanti che non sono stati formalmente invitati a partecipare alla procedura.

Diversi Cantoni (SG, SO, SZ, TG, UR e ZH) hanno chiesto di agevolare il controllo della disciplina del soggiorno in Svizzera di fidanzati stranieri consentendo alle autorità di vigilanza dello stato civile di usufruire di un accesso più ampio al sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC).

2 Puntii essenziali del progetto

2.1 Prova del soggiorno legale durante la procedura preparatoria

Se l'ufficiale dello stato civile non controlla lo status dei fidanzati in materia di diritto degli stranieri, le persone che soggiornano illegalmente nel nostro Paese e presentano la domanda di matrimonio acquisiscono indirettamente, *de facto*, un diritto di residenza almeno per la durata della procedura di matrimonio. Con il presente progetto di legge si intende porre fine a questo automatismo e chiarire la situazione concernente lo status in materia di diritto degli stranieri.

Il CC deve determinare se e a quali condizioni i cittadini stranieri possono ricorrere in Svizzera all'istituto del matrimonio. La CIP propone di introdurre nel CC (art. 98 cpv. 4) il principio secondo cui i fidanzati stranieri devono provare la legalità del loro soggiorno in Svizzera.

Le stesse disposizioni devono essere riprese nella LUD (art. 5 cpv. 4). Ciò è giustificato dal fatto che questo nuovo istituto è il pendant del matrimonio per le coppie omosessuali e produce effetti sostanzialmente analoghi a quelli del matrimonio.

Grazie all'obbligo per gli ufficiali dello stato civile di verificare lo status dei fidanzati si possono armonizzare le decisioni delle autorità dello stato civile e delle autorità competenti in materia di stranieri ed evitare procedimenti contraddittori da parte dello Stato.

È stata presa in considerazione la richiesta espressa nell'ambito della procedura di consultazione di accordare alle autorità dello stato civile un accesso più ampio al sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). In particolare gli uffici dello stato civile e le loro autorità di vigilanza dovranno poter consultare i dati concernenti la disciplina del soggiorno in Svizzera degli stranieri ed eventuali decisioni di allontanamento. In tal modo, lo svolgimento dei nuovi compiti delle autorità dello stato civile nella procedura preparatoria del matrimonio risulterà considerevolmente agevolato. Si propone pertanto la relativa modifica della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA).

Le persone di cittadinanza straniera che risiedono all'estero e intendono contrarre matrimonio in Svizzera possono presentare una corrispondente domanda di visto (se sono soggette all'obbligo del visto). Ricevono un visto per la durata della procedura preparatoria del matrimonio e, dopo l'entrata in Svizzera, un permesso di soggiorno di breve durata se la procedura non è conclusa entro tre mesi. Non sussiste alcun diritto all'ottenimento di un visto o di un permesso di soggiorno di breve durata. Tuttavia, nel prendere la decisione le autorità devono tenere conto del diritto costituzionale al matrimonio (art. 14 della Costituzione federale; Cost. 9) e del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; CEDU¹⁰).

I cittadini degli Stati dell'UE e dell'AELS, a cui si applica l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, possono valersene anche durante la procedura preparatoria del matrimonio se esercitano un'attività lucrativa in Svizzera o dispongono di mezzi finanziari sufficienti a permettere loro un soggiorno senza attività lucrativa.

Le persone che soggiornano illegalmente in Svizzera e intendono contrarre matrimonio devono prima provvedere a regolarizzare il loro soggiorno; durante il trattamento della loro domanda devono in linea di principio soggiornare all'estero. Sono tuttavia possibili eccezioni se le condizioni di ammissione dopo il matrimonio sono manifestamente soddisfatte e se non vi sono indizi che lo straniero intende manifestamente abusare delle disposizioni sul ricongiungimento familiare (analogamente ad art. 17 LStr). Per rispettare il principio della proporzionalità ed evitare ogni formalismo eccessivo, le autorità potranno fissare un termine di partenza entro il quale il matrimonio dovrà se del caso essere celebrato e il soggiorno in Svizzera regolarizzato. Anche in questo caso, le autorità devono tenere conto del diritto costituzionale al matrimonio (art. 14 Cost.) e del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU).

Conformemente alle disposizioni generali (cfr. art. 1 segg. Tit. fin. CC), la nuova regolamentazione sarà immediatamente applicabile alle procedure di preparazione di matrimonio pendenti. Da quanto precede consegue che i fidanzati dovranno provare la legalità del loro soggiorno e, nell'ambito di tutte le procedure che non saranno ancora formalmente chiuse ai sensi dell'articolo 99 capoverso 2 CC, l'ufficiale dello stato civile dovrà comunicare all'autorità competente l'identità dei fidanzati che non avranno fornito la prova della legalità del loro soggiorno.

Art. 99 cpv. 4 (nuovo)

Anche in questo caso il titolo marginale e i capoversi 1–3 restano invariati. L'articolo 99 definisce gli aspetti che l'ufficio dello stato civile è tenuto ad esaminare (cpv. 1). Quest'ultimo comunica quindi ai fidanzati la chiusura della procedura preparatoria e i termini legali per la celebrazione del matrimonio (cpv. 2) e fissa d'intesa con loro il momento della celebrazione oppure autorizza la celebrazione in un altro circondario dello stato civile (cpv. 3).

Conformemente al nuovo *capoverso 4*, l'ufficio dello stato civile deve comunicare all'autorità competente l'identità dei fidanzati che non hanno fornito la prova della legalità del loro soggiorno in Svizzera. Questa norma rafforzerà ulteriormente l'obbligo di collaborare tra autorità competenti in materia di stranieri e autorità dello

⁹ RS 101

¹⁰ RS 0.101

stato civile, essendo queste ultime già tenute, in virtù dell'articolo 97 capoverso 3 lettera c LStr e delle relative disposizioni d'esecuzione, a comunicare la celebrazione dei matrimoni o il loro rifiuto. Secondo la nuova disposizione già il deposito di una domanda di esecuzione della procedura preparatoria del matrimonio da parte di uno dei fidanzati che non soggiorna legalmente in Svizzera deve essere comunicato alle autorità in materia di stranieri. La coerenza dell'attività statale ne risulta così rafforzata.

Per quel che concerne l'applicazione della disposizione alle procedure di preparazione di matrimonio pendenti, si rinvia alle considerazioni relative all'articolo 98 capoverso 4 CC.

3.2 Modifica del diritto vigente

Legge federale del 20 giugno 2003¹¹ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)

Il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), che sarà introdotto presumibilmente nel mese di marzo del 2008, sostituirà le banche dati attualmente in vigore nel settore della migrazione.

In virtù degli articoli 9 e 10 dell'ordinanza SIMIC¹², le autorità dello stato civile dispongono solo di un accesso limitato ai dati di base degli stranieri (in particolare, nome e cognome, data di nascita, cittadinanza, stato civile e numero personale). Per accordare agli uffici dello stato civile e alle loro autorità di vigilanza un accesso più ampio, in particolare ai dati concernenti la disciplina del soggiorno in Svizzera degli stranieri e eventuali decisioni di allontanamento, è necessario prevedere una base legale nella LSISA. Nell'ordinanza SIMIC dovranno essere definiti chiaramente i diritti d'accesso conferiti alle autorità dello stato civile.

Legge federale del 18 giugno 2004¹³ sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD)

Art. 5 cpv. 4

Il titolo marginale e i capoversi 1–3 restano invariati. L'articolo 5 LUD, che è il pendant dell'articolo 98 CC, viene completato con un nuovo *capoverso 4*, secondo il quale i partner stranieri sono tenuti a provare la legalità del loro soggiorno in Svizzera durante la procedura preliminare. Anche in questo caso i documenti richiesti saranno precisati nelle disposizioni d'esecuzione, cioè nell'ordinanza sullo stato civile o, se del caso, nelle direttive dell'Ufficio federale dello stato civile (cfr. n. 3.1).

Art. 6 cpv. 4

Il titolo marginale e i capoversi 1–3 restano invariati. Un nuovo *capoverso 4* riprende *mutatis mutandis* il contenuto del capoverso 4 dell'articolo 99 CC (cfr. n. 3.1).

¹¹ RS 142.51

¹² RS 142.513

¹³ RS 211.231

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La revisione non dovrebbe avere ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale. Richiederà modifiche puntuali dell'ordinanza sullo stato civile e, se del caso, l'elaborazione di disposizioni d'esecuzione (cfr. n. 3.1); il Dipartimento federale di giustizia e polizia potrà tuttavia svolgere questi lavori con l'organico attuale.

Anche l'ampliamento dell'accesso delle autorità dello stato civile al sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) potrà essere attuato con le risorse a disposizione.

5 Rapporto con il diritto europeo

Quattro Stati europei hanno adottato disposizioni analoghe a quelle previste dal presente progetto: la Danimarca, la Norvegia, i Paesi Bassi e il Regno Unito.

Danimarca: conformemente all'articolo 11a della legge danese del 15 gennaio 2007 sul matrimonio, il matrimonio può essere celebrato in Danimarca solo se i fidanzati sono cittadini danesi o se hanno un titolo di soggiorno valido secondo le disposizioni della legge danese sugli stranieri. Se vi sono dubbi sulla legalità del soggiorno di uno dei fidanzati si possono chiedere informazioni al Servizio immigrazione.

Norvegia: secondo gli articoli 5a e 7 della legge norvegese del 24 giugno 1994 sul matrimonio, i cittadini stranieri devono soggiornare legalmente in Norvegia per potersi sposare; la regolarità del soggiorno deve essere documentata dai fidanzati come le altre condizioni del matrimonio.

Paesi Bassi: l'articolo 44 del Libro primo del Codice civile olandese prevede, in caso di matrimonio o di registrazione di un'unione domestica con uno straniero, l'obbligo di presentare all'ufficiale dello stato civile una dichiarazione del responsabile dell'autorità competente in materia di stranieri sulla regolarità del soggiorno del futuro sposo o partner. Questa dichiarazione non è necessaria se i futuri sposi o partner risiederanno all'estero dopo la celebrazione del matrimonio o la registrazione dell'unione domestica. Non è richiesta neanche se i futuri sposi o partner provengono da un Paese membro dell'UE o dell'AELS.

La regolarità del soggiorno è verificata dall'autorità competente in materia di stranieri. Gli altri documenti presentati per la conclusione di un matrimonio o per la registrazione di un'unione domestica nei Paesi Bassi sono verificati dall'ufficiale dello stato civile.

Regno Unito: conformemente all'articolo 19 della legge britannica del 2004 sull'asilo e sull'immigrazione (Asylum and Immigration Act 2004), un cittadino di un Paese non membro dello Spazio Economico Europeo, prima di poter effettuare una dichiarazione in cui esprime la propria intenzione di contrarre matrimonio nel Regno Unito, deve essere titolare di un «visto per matrimonio», di un «visto per fidanzati» o di un'autorizzazione al matrimonio chiamata «certificate of approval» rilasciata dal Home Office. La dichiarazione deve essere fatta presso un ufficio dello stato civile competente.

