

05.463

**Iniziativa parlamentare**

**Impedire la conclusione di matrimoni fittizi**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 28 giugno 2007

---

---

## 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 in parte a seconda del Cantone e del Comune.*

*Con il presente progetto di atto legislativo, 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, da un lato i fidanzati stranieri dovranno provare la legalità del loro soggiorno in Svizzera; dall'altro, gli ufficiali dello stato civile saranno tenuti a comunicare alle autorità competenti in materia di stranieri se i fidanzati soggiornano illegalmente sul 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 simili 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 capita ancora spesso, avviando una procedura preparatoria.*

*Con il progetto di legge la Commissione intende colmare una lacuna del diritto vigente che non è stata colmata nella nuova legge sugli stranieri, non ancora entrata in vigore. In tal modo si impedisce che le autorità dello stato civile e le autorità competenti in materia di stranieri agiscano in modo contraddittorio e si accresce la coerenza dell'attività statale. Chiare regole in materia di diritto degli stranieri possono infine 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 svizzero (CC) del 10 dicembre 1907<sup>1</sup> 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 si vuole garantire che i richiedenti l'asilo definitivamente respinti e le persone che soggiornano illegalmente in Svizzera possano 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 sugli stranieri (LStr) del 16 dicembre 2005<sup>2</sup> non permetta di impedire i matrimoni fittizi. Lascia infatti ai servizi 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 approvato 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 alle autorità dello stato civile e alle 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 2004<sup>3</sup>.

### **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.

<sup>1</sup> RS 210; RU 24 245

<sup>2</sup> FF 2005 6545

<sup>3</sup> 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 3 000 - 5 000.

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 1987 sul diritto internazionale privato LDIP<sup>4</sup>). 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 ragioni di coerenza, la CIP ha deciso che queste disposizioni dovevano completare quelle del CC relative alla procedura preparatoria e quelle della legge federale del 18 giugno 2004 sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD)<sup>5</sup> relative alla procedura preliminare.

Nella seduta del 28 giugno 2007, la Commissione ha approvato con 13 voti contro 8 il progetto preliminare da porre in consultazione. La minoranza della Commissione propone di non entrare in materia. Ritiene che la revisione del CC e della LUD sia una soluzione apparente 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, occorrerebbe dunque raccogliere esperienze sull'efficacia di queste disposizioni, che dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2008.

## **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 è disciplinata in maniera analoga.

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 stranieri<sup>6</sup>. L'illegalità del soggiorno può infatti essere un indizio di abuso che con altri elementi (prestazione finanziaria versata in

<sup>4</sup> RS 291; RU 1998 1776

<sup>5</sup> RS 211.231; RU 2005 5685

<sup>6</sup> Tale abuso della legislazione sugli stranieri è oggetto dell'articolo 97a CC, nella versione adottata il 16 dicembre 2005 (FF 2005 6545) con la nuova legge sugli stranieri.

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) e l'assenza di impedimenti al matrimonio (art. 95 segg. CC). Il funzionario deve anche assicurarsi che la procedura è 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, che deve essere prima autorizzata dall'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; OSC<sup>7</sup>).

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'altro<sup>8</sup>.

## **1.5 Risultati della procedura di consultazione**

(...)

## **2 Punti 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 del diritto degli stranieri, le persone che soggiornano illegalmente nel nostro Paese e presentano la domanda di matrimonio acquisiscono de facto indirettamente 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 del diritto degli stranieri.

<sup>7</sup> RS 211.112.2; RU 2004 2915

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

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 essenzialmente simili 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.

## **2.2 Obbligo di notifica da parte gli uffici dello stato civile**

Una seconda disposizione (il nuovo art. 99 cpv. 4 CC) impone agli uffici dello stato civile di comunicare senza indugio alle autorità competenti l'illegalità del soggiorno di uno o di ambedue i fidanzati. L'obiettivo di questa disposizione è in primo luogo rafforzare la collaborazione tra le autorità dello stato civile e le autorità competenti in materia di stranieri. Per le ragioni già menzionate, viene introdotta anche nella LUD (art. 6 cpv. 2).

## **3 Commento ai singoli articoli**

### **3.1 Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907**

*Art. 98 cpv. 4 (nuovo)*

Il titolo marginale e i capoversi 1 - 3 restano invariati. L'articolo 98 definisce che la competenza in materia di procedura preparatoria del matrimonio è affidata all'ufficio dello stato civile del luogo di domicilio di uno dei fidanzati (cpv. 1), che i fidanzati devono comparire personalmente considerata l'importanza del matrimonio (cpv. 2) e che i fidanzati devono provare la loro identità e dichiarare di adempiere i requisiti del matrimonio (cpv. 3).

Il nuovo *capoverso* 4 impone ai fidanzati stranieri di provare la legalità del loro soggiorno in Svizzera. Questa prova deve essere fornita durante la procedura preparatoria. La legalità del soggiorno deve essere data anche al momento della celebrazione del matrimonio. I documenti da presentare saranno definiti dettagliatamente nell'ordinanza sullo stato civile che sarà adeguatamente completata (cfr. art. 64 OSC). Se necessario e d'intesa con l'Ufficio federale della migrazione, l'Ufficio federale dello stato civile potrà emanare le corrispondenti disposizioni d'esecuzione (cfr. art. 84 cpv. 3 lett. a OSC).

Il soggiorno è legale quando il diritto in materia di stranieri e di asilo è rispettato. Il soggiorno è pertanto conforme alla legge se un cittadino straniero:

- non è soggetto all'obbligo del visto e soggiorna in Svizzera nel periodo in cui è autorizzato a restarvi (cioè fino a 3 mesi senza esercitare un'attività lucrativa). Sono soprattutto i cittadini dell'UE e dell'AELS a non essere soggetti all'obbligo del visto;

- dispone del visto necessario e soggiorna in Svizzera nel periodo in cui è autorizzato a restarvi (cioè fino a 3 mesi senza esercitare un'attività lucrativa);
- ha un permesso un permesso di soggiorno di breve durata, di dimora o di domicilio (permessi L, B e C);
- soggiorna in Svizzera nel quadro di una domanda di asilo o di un'ammissione provvisoria (permessi N e F).

Se è stato fissato un termine di partenza, il soggiorno legale della persona (per esempio un richiedente l'asilo respinto) dura sino alla scadenza di questo termine.

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, prendendo la decisione le autorità devono tenere conto del diritto costituzionale al matrimonio (art. 14 della Costituzione federale; Cost. <sup>9</sup>) e del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; CEDU<sup>10</sup>).

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 l'ufficiale dello stato civile comunicare all'autorità competente l'identità dei fidanzati che non avranno fornito la prova della legalità del loro soggiorno, nell'ambito di tutte le procedure che non saranno ancora formalmente chiuse ai sensi dell'articolo 99 capoverso 2 CC.

<sup>9</sup> RS 101; RU 1999 2556

<sup>10</sup>RS 0.101; RU 1974 2151

#### *Art. 99 cpv. 4 (nuovo)*

Anche in questo caso il titolo marginale e i capoversi 1 - 3 restano invariati. L'articolo 99 definisce che cosa deve esaminare l'ufficio dello stato civile (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, se ne è richiesto, 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 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 e 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 è così potenziata.

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 18 giugno 2004 sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD)<sup>11</sup>**

#### *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. 1 e 2*

Il titolo marginale resta invariato. La disposizione comprende ora due capoversi: il capoverso 1 corrisponde alla norma attuale e il capoverso 2 riprende *mutatis mutandis* il contenuto del capoverso 4 dell'articolo 99 CC (cfr. n. 3.1).

### **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,

<sup>11</sup> RS 211.231; RU 2005 5685



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.

## **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:* in virtù degli 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 deve essere titolare di un «visto per matrimonio» o di un «visto per fidanzati» oppure di un certificato di matrimonio chiamato «certificate of approval», rilasciato dal Home Office prima che nel Regno Unito possa essere effettuata una dichiarazione di voler contrarre matrimonio. La dichiarazione deve essere fatta presso un ufficio dello stato civile competente.

In Inghilterra e nel Galles, queste disposizioni non sono applicabili ai matrimoni che sono celebrati secondo i riti della Chiesa Anglicana o della Chiesa del Galles e sono preceduti dalla pubblicazione.

## **6 Costituzionalità e legalità**

Il presente progetto si basa sull'articolo 122 capoverso 1 Cost. L'obbligo degli uffici dello stato civile di comunicare all'autorità competente l'identità dei fidanzati che soggiornano illegalmente in Svizzera si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost.

In quanto prevede una formalità supplementare, la normativa proposta costituisce una restrizione al diritto al matrimonio garantito dall'articolo 14 Cost. La sua costituzionalità è dunque subordinata al rispetto delle esigenze di cui all'articolo 36 Cost. Il testo della disposizione proposta è conforme alla Costituzione. Tuttavia, per rispettare le esigenze che derivano, in particolare, dal principio della proporzionalità, si tratterà di vigilare anche affinché questa disposizione sia attuata in maniera conforme alla garanzia costituzionale del diritto al matrimonio.