

ad 96.461

**Iniziativa parlamentare
Diritti specifici accordati alle donne migranti
(Goll)**

**Rapporto del 4 marzo 1999 della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale**

Parere del Consiglio federale

del 14 aprile 1999

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto del 4 marzo 1999 (FF 1999 2388) della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-CN), che propone, mediante un'iniziativa parlamentare, un progetto concernente il diritto al soggiorno per stranieri dopo lo scioglimento dell'unione coniugale o del matrimonio.

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

14 aprile 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Parere

1 Situazione iniziale

Giusta l'articolo 7 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), i coniugi stranieri di cittadini svizzeri hanno diritto al permesso di dimora e, dopo cinque anni, al permesso di domicilio illimitato e incondizionato. D'altro canto, i coniugi stranieri di cittadini stranieri domiciliati beneficiano di tali diritti unicamente se vivono insieme (art. 17 cpv. 2 LDDS). Per gli stranieri con permesso di dimora, il ricongiungimento familiare è di regola accordato se sono adempiti i presupposti di cui agli articoli 38 e 39 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS); non sussiste tuttavia un vero e proprio diritto.

L'obiettivo di tale disciplinamento è di consentire alle persone coniugate di vivere insieme. Dopo un divorzio, dopo lo scioglimento dell'unione coniugale in seguito al decesso di un coniuge o alla dichiarazione di nullità del matrimonio oppure – per i coniugi di cittadini stranieri – dopo l'abbandono del domicilio comune, le condizioni di soggiorno degli interessati che non beneficiano ancora del permesso di domicilio debbono essere riesaminate. In siffatti casi, segnatamente al fine di evitare rigori inutili, è possibile prorogare il permesso di dimora. Le autorità cantonali competenti decidono dopo debito esame (art. 4 LDDS). Giusta le istruzioni dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS), occorre considerare principalmente i seguenti fattori: durata del soggiorno, relazione personale con la Svizzera (segnatamente se vi sono figli), comportamento, grado d'integrazione, situazione professionale nonché situazione economica e del mercato del lavoro. Occorre inoltre considerare le circostanze che hanno condotto allo scioglimento del matrimonio o dell'unione coniugale. Se è accertato che la persona ammessa nel quadro del ricongiungimento familiare è nell'impossibilità di proseguire la vita matrimoniale, in particolare se è stata maltrattata dal coniuge, occorre tenerne debitamente conto al momento della decisione. L'UFDS ha reso attente a più riprese le autorità cantonali di polizia degli stranieri a tale problematica.

La questione della colpa nel contesto del divorzio non è tuttavia determinante per la proroga del permesso di dimora. È fatta salva la possibilità per i coniugi di avere due luoghi di domicilio distinti per motivi professionali o per altri motivi importanti e ricostruibili.

2 Proposta dell'iniziativa parlamentare

Fondamentalmente, l'iniziativa chiede che sia introdotto un diritto in materia di soggiorno per le donne migranti, indipendente dal matrimonio. Nella motivazione è ad esempio proposta l'introduzione, a livello di legge, di un disciplinamento eccezionale che consenta di rilasciare il permesso di dimora allorché l'allontanamento dalla Svizzera porrebbe l'interessata in una situazione di grave necessità. Con ciò diminuirebbe la dipendenza delle donne da mariti violenti.

3 Proposta della CIP-CN

Il disegno della CIP-CN prevede di assimilare i coniugi stranieri di cittadini stranieri titolari del permesso di domicilio ai coniugi stranieri di cittadini svizzeri per quanto concerne il ricongiungimento familiare. La condizione supplementare per il diritto di dimora di cui all'articolo 17 capoverso 2 LDDS, secondo cui gli stranieri domiciliati devono vivere con il coniuge, sarebbe abrogata.

Inoltre, il diritto al soggiorno del coniuge sussisterebbe anche dopo lo scioglimento del matrimonio se, per motivi personali, non si potesse esigere che questi lasci la Svizzera. Tale disciplinamento varrebbe tanto per i coniugi stranieri di cittadini svizzeri quanto per i coniugi stranieri di cittadini stranieri domiciliati. I coniugi stranieri di cittadini stranieri titolari del permesso di dimora otterrebbero un diritto di soggiorno alle medesime condizioni in caso di abbandono del tetto coniugale o di scioglimento del matrimonio.

Per evitare abusi nel quadro di queste nuove disposizioni più generose in materia di ricongiungimento familiare, si propone di introdurre nella LDDS un elenco non esaustivo di indizi in base ai quali si possa dedurre l'esistenza di abusi di diritto.

4 Parere del Consiglio federale

41 Revisione totale della LDDS in corso

Attualmente una commissione peritale sta preparando la revisione totale della LDDS, che il Consiglio federale sottoporrà a consultazione probabilmente già nel corso del terzo trimestre 1999. Nel corso dei lavori legislativi, le richieste dell'iniziativa parlamentare saranno prese in considerazione nel contesto più ampio di una nuova regolamentazione delle condizioni d'ammissione e del ricongiungimento familiare. Il Consiglio federale non considera quindi necessaria né sensata una revisione parziale anticipata della LDDS concernente esclusivamente la problematica in narrativa, in particolare se si considera che il disciplinamento attuale consente già tuttora di evitare i casi di rigore.

42 Rinuncia all'esigenza della coabitazione anche per i coniugi di stranieri domiciliati

Conformemente alla proposta della CIP-CN, i coniugi stranieri di cittadini stranieri domiciliati ottengono parimenti un diritto al soggiorno – come i coniugi stranieri di cittadini svizzeri – indipendentemente dal fatto che la coppia conviva o meno. La prassi ha purtroppo dimostrato che il fatto di svincolare il rilascio di un titolo di soggiorno dall'esistenza effettiva dell'unione coniugale (art. 7 LDDS) conduce a un aumento degli abusi, sebbene occorra ancora esaminare se per lottare contro tali abusi si debba eventualmente introdurre la condizione della convivenza per i coniugi stranieri di cittadini svizzeri.

43 Casi di rigore: il diritto al soggiorno continua a sussistere dopo lo scioglimento del vincolo matrimoniale

Come la CIP-CN, il Consiglio federale ritiene che non si debbano per principio allontanare dalla Svizzera gli stranieri dai quali non si possa esigere il rientro in patria. In siffatti casi, il diritto vigente consente già di prorogare il permesso se le autorità competenti lo ritengono opportuno. Nel contesto della revisione totale della LDDS attualmente in corso – come detto sopra – è in esame la possibilità di creare un diritto vero e proprio al rilascio di un titolo di soggiorno. Fatti salvi i risultati dei lavori della commissione incaricata di legiferare in materia, nonché l'esito della prevista procedura di consultazione, segnatamente presso i Cantoni direttamente interessati, il Consiglio federale è per principio disposto a proporre anche una siffatta soluzione.

44 Casi di rigore: diritto al soggiorno dei coniugi di stranieri con permesso di dimora dopo la cessazione della convivenza

Giusta il disciplinamento vigente, i coniugi stranieri di cittadini stranieri titolari del permesso di dimora non hanno diritto di farsi raggiungere in Svizzera dai familiari. Il ricongiungimento familiare è comunque normalmente autorizzato sempreché siano adempite le pertinenti condizioni (tra cui la convivenza; art. 38 e 39 OLS). Conformemente alla proposta della CIP-CN, i coniugi stranieri di cittadini stranieri titolari del permesso di dimora otterrebbero parimenti un diritto al soggiorno se, date le circostanze personali, dopo la cessazione della convivenza o lo scioglimento del matrimonio non si potesse ragionevolmente esigere da loro che lascino la Svizzera.

La soluzione proposta (nuovo art. 17a) darebbe luogo a un diritto di ottenere un titolo di soggiorno, sancito dalla legge, in seguito allo scioglimento dell'unione coniugale, diritto che il motivo di ammissione iniziale (ricongiungimento familiare per raggiungere un titolare di un permesso di dimora annuale) non conferiva. La persona giunta in Svizzera sulla scorta del ricongiungimento familiare otterrebbe inoltre uno statuto di polizia degli stranieri più vantaggioso che non il coniuge che eventualmente si trova in Svizzera da più tempo. Orbene, le autorità di polizia degli stranieri hanno già oggi la possibilità, se lo ritengono opportuno, di prorogare il permesso di dimora in casi di rigore. In siffatti casi, l'articolo 12 capoverso 2 OLS consente di prorogare il permesso di dimora senza computarlo sui contingenti. La creazione di un nuovo diritto al soggiorno appare dunque difficilmente conciliabile con i principi vigenti del diritto in materia di stranieri. È invece previsto di esaminare l'introduzione di una tale modifica nel quadro della revisione totale della LDDS.

45 Lotta contro gli abusi

Giusta il disegno della CIP-CN, per meglio lottare contro gli abusi si dovrebbero menzionare nella LDDS le situazioni che consentano di dedurre l'esistenza di un abuso di diritto. Nella prassi, un siffatto elenco – basato principalmente su singole decisioni del Tribunale federale in margine all'articolo 7 LDDS – sarebbe tuttavia di poco aiuto nella lotta contro gli abusi. Resta infatti assai arduo dimostrare l'esistenza di un abuso di diritto, dato che a partire dagli indizi si deve pur sempre risalire alle intenzioni soggettive dell'interessato. Stando alle esperienze raccolte

sinora, il fatto di vincolare il diritto al soggiorno del coniuge al principio obiettivamente dimostrabile della convivenza, fatte salve le possibilità di deroga (vedi n. 1), faciliterebbe invece nettamente il lavoro delle autorità (vedi n. 42).

46 Ulteriore adeguamento tecnico nell'articolo 17 capoverso 2 LDDS

Se l'articolo 17 capoverso 2 LDDS fosse nondimeno modificato, sarebbe bene adeguare nel contempo il primo periodo, ormai desueto, alla prassi attuale (vedi proposta nel n. 5). Attualmente, il controllo del momento a partire dal quale è possibile rilasciare un permesso di domicilio è effettuato nella maggior parte dei casi in maniera automatizzata dal Registro centrale degli stranieri. La liberazione formale dal controllo federale ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 LDDS avviene sovente già poco dopo l'entrata in Svizzera e solo in rari casi. Tale situazione causa spesso problemi per l'interpretazione attualizzata dell'articolo. Secondo la prassi attuale, il diritto al ricongiungimento familiare sussiste solo se viene effettivamente rilasciato il permesso di domicilio (un tale disciplinamento era previsto anche nella nuova legge sugli stranieri, respinta nel 1982). L'articolo 17 capoverso 2 andrebbe adeguato a detta prassi.

5 Dichiarazione del Consiglio federale

Visto quanto sopra e in considerazione del fatto che i casi di rigore possono già tuttora essere regolati in modo soddisfacente, il Consiglio federale respinge l'iniziativa parlamentare. È tuttavia disposto a considerare le proposte ivi contenute nel contesto più esteso della revisione totale della LDDS.

Se il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati approvassero l'iniziativa parlamentare, il Consiglio federale chiede che siano apportate le seguenti modifiche al testo di legge:

Art. 7 cpv. 1 e 2 LDDS

¹ Il coniuge straniero di un cittadino svizzero ha diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora, sempreché i coniugi vivano insieme. Dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni, ha diritto al permesso di domicilio.

² I diritti di cui al capoverso 1 non sussistono se il matrimonio è stato contratto con abuso di diritto allo scopo di eludere le prescrizioni in materia di dimora e domicilio degli stranieri, comprese quelle sulla limitazione dell'effettivo degli stranieri, o se l'unione matrimoniale è mantenuta a tale scopo. (*Stralciare il resto*)

Art. 17 cpv. 2 e 3 (nuovo) LDDS

² Se lo straniero possiede il permesso di domicilio, il coniuge ha diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora fintanto che i coniugi vivono insieme. Dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni, anche il coniuge ha diritto al permesso di domicilio. I figli celibi d'età inferiore a 18 anni hanno il diritto d'essere inclusi nel permesso di domicilio se vivono con i genitori.

³ I diritti di cui al capoverso 2 non sussistono se il matrimonio è stato contratto con abuso di diritto allo scopo di eludere le prescrizioni in materia di dimora e domicilio degli stranieri, comprese quelle sulla limitazione dell'effettivo degli stranieri, o se l'unione matrimoniale è mantenuta a tale scopo. (*Stralciare il resto*)

Art. 17a (nuovo) LDDS
Stralciare