

Numero
957

sl

0

Bellinzona
1 marzo 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Consiglio nazionale
Commissione delle istituzioni politiche
3003 Berna

*Invio per posta elettronica (word e pdf):
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) inerente l'iniziativa parlamentare 21.504 n Iv Pa. Garantire la prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrI in caso di violenza nel matrimonio

Gentili signore,
egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 24 novembre 2022 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. La modifica della LStrI è stata esaminata dall'Ufficio cantonale della migrazione, dalla Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni che ha coinvolto la Magistratura, dalla Polizia cantonale e dalla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie del Dipartimento della sanità e della socialità.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

In generale, accogliamo favorevolmente la proposta di modifica legislativa in parola, inerente la modifica della LStrI, avviata con l'iniziativa parlamentare No. 21.504 n Iv del 5 novembre 2021 del Consigliere nazionale Marco Romano, Presidente della Commissione delle Istituzioni politiche (CIP) del Consiglio Nazionale (CN), unitamente ad altri membri, dal titolo "Garantire la prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrI in caso di violenza domestica" approvata dalla Commissione del Consiglio degli Stati il 20 gennaio 2022. Sulla base di un esame approfondito, la lod. CIP del CN propone le seguenti modifiche all'art. 50 della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI):

- l'estensione del campo di applicazione dei gravi motivi personali di cui all'art. 50 cpv. 1 LStrI dai familiari di cittadini svizzeri e di titolari di permesso di domicilio a tutti gli stranieri vittime di violenza domestica (familiari di dimoranti (B), dimoranti temporanei (L) e ammessi provvisoriamente (F)) e, dal lato personale, viene precisato che con

- l'introduzione del termine "violenza domestica", le disposizioni vengono estese oltre che ai coniugi e ai figli, anche a coloro che hanno contratto un'unione registrata e ai concubini;
- nel nuovo disposto al cpv. 2 viene concretizzato il termine "violenza domestica" con l'esemplificazione di alcuni elementi che lasciano supporre l'esistenza di violenza domestica riprendendoli in parte dall'Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) (cfr. art. 77 cpv. 6 OASA). Ad esempio quali indizi vengono espressamente menzionati il riconoscimento quale vittima ai sensi della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), i referti medici, i rapporti di polizia, le denunce o le condanne penali;
 - l'introduzione di un nuovo disposto al cpv. 2bis con cui si stabilisce la durata della proroga del permesso di dimora per un lasso di 3 anni, senza procedere all'esame dei parametri dell'avvenuta integrazione (lingua, partecipazione alla vita economica e formazione), eccetto che per il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblico e dei valori della Costituzione. Ciò al fine di concedere tempo sufficiente alle vittime di integrarsi nel tessuto sociale elvetico.

Constatiamo avantutto che l'approvazione del presente progetto permetterà alla Svizzera di adempiere maggiormente gli impegni assunti sul piano internazionale in relazione alla prevenzione e alla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Ci riferiamo in particolare alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), la quale prevede che la vittima il cui statuto di soggiorno dipende dallo statuto di soggiorno del suo coniuge o partner ai sensi del diritto interno, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione in circostanze particolarmente difficili, può ricevere, su richiesta, un titolo di soggiorno autonomo, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione (art. 59). Nel rapporto del 15 novembre 2022 del Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) la Svizzera viene esortata a intensificare gli sforzi per garantire un permesso di soggiorno autonomo alle vittime di violenza domestica il cui statuto dipende dal coniuge, con l'obiettivo di permettere alla vittima di uscire da una situazione d'abuso. Per raggiungere tale obiettivo viene chiesta l'ottimizzazione a livello nazionale nel trattamento delle richieste di autorizzazione di soggiorno per i casi di rigore, con delle linee direttive e una migliore sensibilizzazione e formazione degli specialisti chiamati ad intervenire in questo ambito. Viene inoltre chiesto di prendere delle misure per meglio informare le donne migranti sulla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno autonomo in caso di violenza domestica (rapporto citato, p. 41 e 78).

Concordiamo quindi con la Commissione dei diritti politici del Consiglio nazionale che le vittime di violenza domestica debbano disporre di un'autorizzazione di soggiorno distinta da quella dell'autore della violenza stessa. A nostro modo di vedere è pure importante che nella norma in parola vengono elencati, a titolo esemplificativo, elementi che lasciano supporre l'esistenza di violenza domestica.

Lo scrivente Consiglio esprime tuttavia delle perplessità sul fatto che con la nuova formulazione dell'art. 50 cpv. 1 LStrl per la concessione del permesso alla vittima non viene più fatta distinzione se la stessa ha originariamente ottenuto l'autorizzazione di soggiorno nell'ambito di un diritto o sulla base dell'apprezzamento dell'Autorità cantonale. In effetti con la nuova versione del disposto anche coloro che hanno ottenuto

l'autorizzazione nell'ambito dell'apprezzamento (permessi B, L e F), in caso di violenza domestica dispongono di un diritto a ricevere la stessa. Questo automatismo contravviene all'attuale sistematica della legislazione sugli stranieri e non appare giustificato in questo contesto. In effetti anche coloro che hanno ottenuto il permesso di soggiorno nell'ambito dell'apprezzamento e sono vittime di violenza domestica, sono già tutelate attualmente, poiché possono postulare un permesso di dimora per caso di rigore ai sensi dell'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl e 77 cpv. 2 OASA. Segnaliamo infine che l'applicazione dell'art. 50 LStrl non debba essere estesa ai permessi L e F, anche per il fatto che sostanzialmente, in quanto essendo tali statuti di breve durata, un'estensione di tre anni dell'autorizzazione potrebbe portare ad abusi e denunce mendaci.

Parimenti si ritiene che l'esonero indistinto, di cui al nuovo art. 50 cpv. 2^{bis} LStrl dell'esame dei criteri d'integrazione per le vittime di violenza domestica, durante i primi 3 anni di autorizzazione per caso di rigore, appare ingiustificato ed è contrario allo spirito della LStrl. Infatti proprio le persone vittime di tale violenza, con il conseguimento di un'adeguata formazione linguistica e con la partecipazione alla vita economica creano i presupposti per una vita autodeterminata e permettono loro di imporsi in maniera indipendente nella società. A riguardo si osserva che già l'attuale formulazione dell'art. 58a cpv. 2 LStrl permette di tener conto degli aspetti personali del caso singolo, come quello delle vittime della violenza domestica.

Come già d'altronde esposto dalla Commissione dei diritti politici del CN, osserviamo che la modifica in oggetto è conforme all'art. 121 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.) secondo cui la Confederazione può emanare disposizioni nel settore degli stranieri, sempreché la misura prevista si basi su una decisione autonoma.

2. Commento alle singole disposizioni

Art. 50 cpv. 1, 2, 2^{bis} e 4

Ad cpv. 1

Come già indicato in precedenza, per non stravolgere l'attuale sistematica della legislazione in materia di stranieri (diritto verso apprezzamento) riteniamo che l'attuale tenore dell'art. 50 cpv. 1 debba essere modificato solo in parte. Pertanto siamo dell'avviso che i casi di violenza domestica delle persone che hanno ottenuto un'autorizzazione di soggiorno nell'ambito dell'apprezzamento cantonale, continuino ad essere regolati nel contesto dell'apprezzamento di cui all'art 30 LStrl. Di conseguenza proponiamo di completare l'art. 30 LStrl con l'introduzione di una lettera specifica, lett. m), riferita alle vittime di violenza domestica. Di conseguenza andrà anche modificato e precisato il contenuto dell'art. 77 cpv. 2 OASA.

Ad cpv. 2 lett. a) cifra 2

Osserviamo che la formulazione proposta potrebbe permettere di includere anche qualsiasi gruppo/associazione che ha quale scopo dichiarato di aiutare/assistere le vittime, anche se magari non dispongono di personale adeguatamente formato per la

gestione di casi in ambito di violenza domestica. A tal proposito si suggerisce la creazione, a livello di Istruzioni federali, di un elenco esaustivo dei gruppi/associazioni, riconosciuti da ogni Cantone, che accerti la loro competenza in ambito di assistenza e di protezione nel contesto della norma menzionata, indipendentemente se finanziati da fondi pubblici o privati. In generale si propone di specificare maggiormente, nelle istruzioni i parametri per il riconoscimento di questi enti e di indicare eventuali altri servizi toccati, oltre agli alloggi protetti e a quelli di emergenza, già citati nel rapporto esplicativo alla pag. 8.

Inoltre, con la nuova precisazione a livello legislativo riteniamo necessario che vengano garantiti degli standard comuni di valutazione a livello nazionale. Pertanto proponiamo l'introduzione di un modello di rapporto unitario con almeno:

- la descrizione del pregresso;
- la descrizione della situazione di violenza;
- le conseguenze della violenza subita a livello personale, fisico e psicologico, ecc;
- l'indicazione del periodo di soggiorno per assistenza o protezione presso lo stesso servizio specializzato;
- il comportamento tenuto durante tale periodo di assistenza o protezione;
- i pericoli in caso di ritorno presso l'abitazione o di ripresa della vita comune;
- la valutazione complessiva del servizio specializzato.

Riteniamo che la richiesta precisazione debba essere effettuata a livello di ordinanza o di Istruzioni della Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

Ad cpv. 2 lett. a) cifra 6

Siccome vi sono procedimenti penali in tema di violenza domestica che sfociano in sentenze assolutorie, il Procuratore generale suggerisce di imporre l'acquisizione agli atti, appena disponibile, della decisione relativa al caso puntuale per confermare o ritenere non presente un caso di violenza domestica.

L'Autorità della migrazione, dal canto suo, è dell'opinione che quanto proposto dall'Autorità inquirente comporterà una dilatazione dei tempi per l'esame dei casi dal lato del diritto degli stranieri, ritenuto che la conclusione del procedimento penale necessita di una certa tempistica. Ciò a discapito del riconoscimento di un permesso alle vittime di violenza.

Ad cpv. 2^{bis}

Visto quanto già esposto in precedenza, si ritiene che l'introduzione di detto disposto non sia necessaria ritenuto che già con l'attuale legislazione, applicando i combinati artt. 58a cpv. 2 e 77f OASA si possono tenere in considerazione nell'ambito della proporzionalità le circostanze particolarmente rilevanti che rendono difficile l'ottemperamento delle condizioni linguistiche e di partecipazione al mondo del lavoro. Siamo infatti dell'avviso che per tener maggiormente in considerazione questo aspetto sia sufficiente completare l'art. 77f OASA con l'introduzione di una lettera d) la quale tiene in considerazione esplicitamente le vittime di violenza domestica.

Infine si osserva che andrebbero chiarite maggiormente, a livello di ordinanza o di istruzioni della SEM, le conseguenze per la persona che, alla fine del periodo di 3 anni,

non dovesse risultare integrata ai sensi dell'art 58a LStrl. Pertanto andrebbe specificato quali saranno i requisiti per il mantenimento del permesso di soggiorno in termini di grado di integrazione quando saranno trascorsi i tre anni di proroga per violenza domestica, così che le Autorità della migrazione disporranno di chiare indicazioni per richiedere alla persona straniera la comprova degli sforzi effettuati per integrarsi concretamente nel nostro Paese.

3. Conclusioni

Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura di consultazione in oggetto. Concordiamo sulla modifica della LStrl, con particolare riguardo all'estensione dei beneficiari dal coniuge ai figli e ai concubini e ai partner registrati.

Ciò nonostante non possiamo che ribadire le nostre opinioni sul fatto che il soggiorno delle persone che hanno ottenuto un'autorizzazione nell'ambito dell'apprezzamento, in caso di violenza domestica debbano continuare ad essere regolato con un caso di rigore ex art. 30 LStrl per garantire l'attuale sistemica.

In aggiunta, come già indicato riteniamo superflua l'introduzione dell'art. 50 cpv. 2^{bis} LStrl considerato che l'aspetto delle difficoltà di integrazione delle vittime di violenza domestica è già tenuto in debita considerazione con le attuali norme vigenti (art. 58a cpv. 2 LStrl e 77f OASA). A tale proposito, sarebbe sufficiente una precisazione a livello di ordinanza nell'art. 77f OASA con l'introduzione di una nuova lettera d).

Parimenti, come Esecutivo cantonale, auspichiamo già sin d'ora che, con l'introduzione delle modifiche proposte, la SEM adotti da subito delle misure accompagnatorie a livello di Istruzioni, atte a garantire a livello federale un'applicazione standardizzata dell'art. 50 cpv. 2 lett. a cifra 2 LStrl descrivendo i contenuti minimi dei rapporti dei consultori specializzati finanziati da fondi pubblici.

Da ultimo, dal lato finanziario – come d'altronde già indicato dalla Commissione dei diritti politici del CN – si osserva che allo stato attuale i Cantoni non dovrebbero avere ripercussioni economiche poiché la proposta modifica legislativa non comporta maggiori aggravii per le Autorità cantonali coinvolte, sia a livello di risorse finanziarie che di personale impiegato. In effetti, considerato che le vittime di violenza domestica, che non possono beneficiare dell'odierna formulazione dell'art. 50 LStrl, già attualmente hanno la facoltà di presentare alle Autorità della migrazione delle richieste di permesso di dimora per gravi motivi nell'ambito dell'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl, con la proposta novella legislativa, allo stato attuale non è prevedibili un incremento del numero delle richieste di questa tipologia di autorizzazioni.

Facciamo infine rilevare che la presa di posizione del Dipartimento della socialità e della sanità (DSS) e specificatamente del Servizio per l'aiuto alle vittime, è già stato trasmesso alla SEM con invio separato del 6 febbraio 2023.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Claudio Zali

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet