



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Documentazione della nascita di figli stranieri

**Rapporto del Consiglio federale del 6 marzo 2009
in adempimento del postulato 06.3861 Vermot-Mangold
«Fanciulli senza identità in Svizzera» del 20 dicembre 2006**

Compendio

Ogni nascita avvenuta in Svizzera deve essere notificata al competente ufficio dello stato civile. La documentazione immediata della nascita presuppone che i dati dei genitori figurino nel registro dello stato civile. In caso contrario, tali dati devono essere registrati il più rapidamente possibile prima di documentare la nascita.

Il presente rapporto esamina in che misura la documentazione delle nascite sia problematica quando i genitori stranieri hanno difficoltà a documentare la loro identità e giunge alla conclusione che gli strumenti giuridici esistenti permettono di documentare in tempo utile ogni nascita notificata alle autorità svizzere. Tale conclusione è confermata da un relativo sondaggio effettuato presso tutti gli uffici dello stato civile in Svizzera. Non è tuttavia possibile escludere eccezioni in cui la nascita non è notificata e quindi è documentata soltanto molto tardi o addirittura non lo è del tutto. Non esiste alcuna statistica in merito.

1. Situazione iniziale

1.1 Panoramica

Il presente rapporto è stato elaborato in esecuzione del postulato 06.3861 Vermot-Mangold «Fanciulli senza identità in Svizzera» del 20 dicembre 2006 ed è consultabile all'indirizzo Internet www.ufsc.admin.ch.

Il rapporto fa riferimento al testo del postulato ed al parere del Consiglio federale del 21 febbraio 2007 (n. 1.2 infra). Illustra le basi legali (diritto internazionale pubblico – Costituzione – legge e ordinanza, n. 2 infra) nonché l'istruzione dell'Ufficio federale dello stato civile (UFSC) in vigore al momento dell'esame del postulato (n. 3 infra).

Contiene anche la valutazione del sondaggio effettuato, secondo mandato, presso tutti gli uffici dello stato civile svizzero (n. 4 infra) nonché le spiegazioni riguardanti nuove direttive e la relativa circolare (n. 5 infra). Esamina la conformità al diritto internazionale pubblico delle soluzioni adottate in Svizzera (n. 6 infra) e trae conclusioni (n. 7 infra).

1.2 Testo del postulato e del parere del Consiglio federale

1.2.1 Testo depositato

Il Consiglio federale deve redigere un rapporto che illustri se e in che modo i fanciulli i cui genitori non sono in grado di produrre documenti d'identità sono registrati nei 260 uffici dello stato civile in Svizzera. Quanti fanciulli e quante famiglie sono in una tale situazione? Di quali diritti sono privati questi fanciulli e quali sono le conseguenze? In che modo i genitori di fanciulli non registrati affrontano la vita quotidiana? È possibile frequentare una scuola e andare dal medico? La relazione del Consiglio federale deve inoltre essere inclusa nel secondo rapporto che la Svizzera sottoporrà al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia.

1.2.2 Motivazione

In Svizzera vi sono 260 uffici dello stato civile. Fino ad oggi non esistono tuttavia regolamenti quanto al modo in cui registrare i neonati i cui genitori non sono in grado di produrre documenti d'identità. Secondo un servizio apparso nella trasmissione «Rundschau» del 12 aprile 2006, in Svizzera vivono diverse famiglie i cui figli non sono iscritti nel registro dello stato civile. Non è facile vivere in Svizzera senza un'identità, questo è chiaro. Il fatto di non essere registrati può comportare gravi conseguenze per lo sviluppo e il futuro dei fanciulli. Di conseguenza, occorre chiarire rapidamente quali sono i diritti dei fanciulli (e futuri adulti): ad esempio il diritto all'educazione (art. 28 Convenzione sui diritti del fanciullo) o il diritto a sposarsi e a fondare una propria famiglia (art. 14 Cost. e art. 12 CEDU). L'articolo 7 paragrafo 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo stabilisce inoltre che «il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto ad un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori ed a essere allevato da essi». Le famiglie hanno inoltre diritto agli assegni familiari; non si sa se tale diritto vale anche per le famiglie i cui figli non sono registrati.

1.2.3 Parere del Consiglio federale del 21 febbraio 2007

L'ufficio dello stato civile è tenuto a registrare tutte le nascite avvenute nel suo circondario. L'identità della madre, e quella del padre se essa è coniugata, deve essere documentata in maniera giuridicamente sufficiente, ossia secondo il principio dell'esattezza e della completezza. Se non è possibile produrre un passaporto né un altro documento d'identità, l'ufficio dello stato civile deve procedere senza indugio ad accertamenti complementari. In tutti gli Stati che dispongono di un ordinamento giuridico sviluppato, il nome, la cittadinanza e l'appartenenza giuridica a una famiglia non sono attribuiti in base a semplici affermazioni. Secondo le istruzioni dell'Ufficio federale dello stato civile sulla documentazione dei dati di stato civile di cittadini stranieri, se non sono disponibili documenti e appare impossibile acquisirli entro un termine ragionevole, in via eccezionale è possibile utilizzare anche i dati con i quali la madre e il padre sono noti alle autorità svizzere al fine di documentare la nascita. In virtù dell'articolo 41 CC (RS 210), l'autorità cantonale di vigilanza può inoltre autorizzare la prova di dati relativi allo stato civile mediante una dichiarazione, qualora dopo adeguate ricerche l'accertamento per mezzo di documenti si riveli impossibile o non possa essere ragionevolmente preteso e i dati non sono controversi. Negli altri casi, un giudice deve stabilire l'identità dei genitori. Di conseguenza, la legge non permette agli uffici dello stato civile di accontentarsi di una semplice dichiarazione. Le autorità dello stato civile (ufficio dello stato civile e autorità di vigilanza) sono tenute a informare e consigliare le persone interessate e a procedere agli accertamenti necessari; a tal fine possono esigere la collaborazione degli interessati (art. 16 cpv. 5 dell'ordinanza sullo stato civile; OSC; RS 211.112. 2). La procedura può richiedere un tempo adeguato. È in ogni caso escluso che la nascita di un figlio non sia documentata al momento dell'entrata a scuola o del suo matrimonio.

L'articolo 7 capoverso 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo (RS 0.107) non prevede soltanto il diritto del fanciullo a essere registrato immediatamente al momento della sua nascita, ma anche il diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e a conoscere i suoi genitori. Il diritto all'iscrizione della nascita non deve dunque essere considerato in maniera isolata. Il diritto del fanciullo a conoscere i suoi genitori legali è altrettanto importante. Di conseguenza, per ragioni pratiche, né il diritto internazionale pubblico né le prescrizioni nazionali fissano termini precisi per l'iscrizione delle nascite nel registro dello stato civile. Se l'iscrizione è ritardata dal fatto che l'identità dei genitori non è accertata, al posto di un atto di nascita è possibile ottenere una conferma della notificazione della nascita. Tale documento permette ad esempio di richiedere assegni familiari.

Il Consiglio federale è disposto a condurre un'indagine presso le autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile sul numero di nascite in cui l'accertamento dell'identità dei genitori causa difficoltà nonché sulla durata della procedura e a fare rapporto in merito.

1.2.4 Proposta del Consiglio federale del 21 febbraio 2007

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

1.3 Accoglimento del postulato da parte del Consiglio nazionale

Il 23 marzo 2007 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato nel senso del parere e della proposta del Consiglio federale (n. 1.2.3 seg. supra).

1.4 Adozione del rapporto da parte del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha adottato il presente rapporto in occasione della seduta del 6 marzo 2009.

2. Documentazione delle nascite: basi legali e principi

2.1 Introduzione

Nel diritto svizzero, le basi legali formali dello stato civile sono state elaborate in maniera rudimentale. Questo vale in particolare per le disposizioni concernenti la documentazione dello stato civile previste agli articoli 39 segg. del Codice civile (CC; RS 210) come pure per le prescrizioni dell'ordinanza sullo stato civile (OSC, RS 211.112.2). Queste norme generali non permettono di dedurre prescrizioni dettagliate direttamente applicabili alla documentazione di singoli eventi legati alla vita, come ad esempio la nascita.

In virtù dell'articolo 84 capoverso 3 lettera a OSC, l'UFSC è pertanto incaricato dal Consiglio federale di emanare istruzioni (comprese circolari, comunicazioni, ecc.) per soddisfare le esigenze dei cittadini e delle autorità incaricate di applicare il diritto. Nel presente rapporto, l'istruzione in vigore al momento del deposito e dell'esame del postulato nonché dello svolgimento del sondaggio (n. 4 infra) è pertanto illustrata brevemente insieme alle disposizioni della legge e dell'ordinanza (n. 3 infra); sono inoltre commentate le direttive rielaborate e la relativa circolare (n. 5 infra).

2.2 Basi legali

La documentazione delle nascite è retta dalla Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101; art. 7, 14, 37, 38 e 122), dalla Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101; art. 8, 12 e 14), dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU; RS 0.103.2; art. 24), dalla Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (Convenzione sui diritti del fanciullo; RS 0.107, in particolare art. 2, 4, 7 e 8), dal Codice civile svizzero (CC; RS 210; art. 9, 33, 39 - 49 e 252 segg.) e dall'ordinanza sullo stato civile (OSC; RS 211.112.2; in particolare art. 7, 8, 9, 15, 16, 17, 19, 20, 34, 35 e 91; n.2.2.1 e 2.3 infra).

2.2.1 Obbligo di notificare la nascita secondo gli art. 34 e 35 OSC

Ogni nascita avvenuta in Svizzera deve essere iscritta nel registro dello stato civile. Per applicare tale principio è stato istituito l'obbligo di notificare tutte le nascite avvenute in Svizzera. L'articolo 34 OSC elenca le persone tenute alla notificazione: non si tratta soltanto degli ospedali, dei medici e delle levatrici ma anche di privati, in particolare i familiari o i terzi che hanno assistito alla nascita. Queste persone devono annunciare la nascita entro tre giorni (art. 35 OSC). La violazione dell'obbligo di notificazione è punibile (art. 91 OSC).

L'obbligo di notificazione secondo l'articolo 34 OSC è stato volontariamente concepito in maniera estesa. Per garantire che tutte le nascite avvenute in Svizzera, anche al di fuori degli istituti medici, siano notificate allo stato civile, tale disposizione si applica anche alle persone al di fuori della cerchia del personale medico, ai familiari in particolare.

Ogni nascita di cui l'ufficio dello stato civile viene a conoscenza va documentata in tempo utile (art. 19 OSC). La notificazione della nascita secondo l'articolo 34 OSC è una condizione per la sua iscrizione nel registro dello stato civile. L'obbligo di notificazione non garantisce

tuttavia che ogni nascita avvenuta in Svizzera sia effettivamente annunciata e quindi registrata. È possibile che nascite avvenute in Svizzera non vengano notificate (nascite clandestine private o addirittura all'interno di istituti medici).

2.3 Documentazione dei dati e degli eventi di stato civile: principi

Il registro dello stato civile è un registro che beneficia della fede pubblica (art. 9 CC). Ciò significa che i dati iscritti nel registro possiedono una forza probatoria accresciuta. I dati fanno piena prova dei fatti che attestano, finché non sia dimostrata l'inesattezza del loro contenuto (art. 9 cpv. 1 CC). Di conseguenza, nessun dato deve essere iscritto nel registro dello stato civile, e quindi beneficiare della fede pubblica, se sussistono dubbi quanto alla sua esattezza. Non basta che i dati da documentare siano corretti: occorre inoltre stabilire che siano attribuiti alla persona giusta (art. 16 OSC).

Per quanto concerne la documentazione di un evento di stato civile (nel presente caso una nascita), occorre distinguere tra la persona interessata dall'evento (in primo luogo la madre ed eventualmente il padre, cfr n. 5.2.1 infra) già iscritta nel registro dello stato civile e quella che non vi figura ancora.

Se la persona figura già nel registro dello stato civile (p.es. i genitori che si sono sposati in Svizzera prima della nascita da documentare e/o hanno già un figlio nato in Svizzera la cui nascita è stata documentata), l'ufficiale dello stato civile verifica, in un primo tempo, l'identità delle persone interessate (l'identità dei due genitori; art. 16 cpv. 1 lett. b OSC). In un secondo tempo, si assicura che i dati disponibili nel registro dello stato civile siano corretti, completi e aggiornati (art. 16 cpv. 1 lett. c OSC). Se queste condizioni sono adempiute, l'evento di stato civile (la nascita) può essere documentato senza indugio.

Per contro, se la persona non figura nel registro dello stato civile (si tratta p.es. di genitori stranieri domiciliati in Svizzera ma che non sono stati ancora interessati da altri eventi di stato civile in Svizzera prima della nascita da documentare), i dati delle persone interessate dall'evento (l'identità dei genitori) devono essere iscritti nel registro dello stato civile prima che l'evento in questione (la nascita del figlio) possa essere documentato. Al momento di iscrivere una persona nel registro occorre applicare i principi seguenti: anzitutto, l'ufficio dello stato civile accerta l'identità delle persone interessate (art. 16 cpv. 1 lett. b OSC), che devono legittimarsi. I dati dello stato civile da documentare devono poi essere comprovati con documenti probanti (art. 16 cpv. 2 OSC) corretti, completi e aggiornati (art. 16 cpv. 1 lett. c OSC). La persona interessata è tenuta a collaborare (art. 16 cpv. 5 OSC).

Questi due modi di procedere (la persona figura o meno nel registro dello stato civile) costituiscono le regole per la documentazione dei dati e degli eventi di stato civile, quindi anche della nascita. Nel caso in cui, in particolare, i genitori stranieri non sono in grado di produrre tutti i documenti necessari per la documentazione della nascita del figlio, le rispettive direttive e circolari dell'UFSC prevedono deroghe a tali regole, che consentono, in situazioni concrete e tenendo conto di tutti gli interessi, di risolvere le difficoltà in modo giuridicamente soddisfacente.

2.4 Deroghe ai principi: prova di dati non controversi secondo l'art. 41 CC e procedura contenziosa secondo l'art. 42 CC

In quanto registro dotato di fede pubblica, il registro dello stato civile possiede una forza probatoria accresciuta. Di principio, i dati di stato civile devono essere comprovati mediante documenti in vista della loro iscrizione nel registro (n. 2.3 supra). L'articolo 41 del Codice civile svizzero prevede una deroga a tale principio: in applicazione di tale norma, l'autorità canto-

nale di vigilanza può autorizzare la prova di dati relativi allo stato civile mediante una dichiarazione all'ufficiale dello stato civile, qualora dopo adeguate ricerche l'accertamento per mezzo di documenti si riveli impossibile o non possa essere ragionevolmente preteso e i dati non sono controversi (prova di dati non controversi secondo l'art. 41 CC). Se, invece, sono controversi, i dati di stato civile devono imperativamente essere accertati dal giudice (cosiddetta procedura contenziosa secondo l'art. 42 CC).

La dichiarazione di cui all'articolo 41 CC permette di supplire alla mancanza di documenti (n. 2.3 supra) che devono comprovare dati di stato civile. Per quanto concerne la documentazione della nascita, i genitori hanno dunque la possibilità di comprovare determinati dati di stato civile – in vista dell'iscrizione dei loro dati nel registro dello stato civile – fornendo una dichiarazione secondo l'articolo 41 CC. La prova di dati di stato civile mediante una tale dichiarazione presuppone in primo luogo che la persona tenuta a collaborare alla procedura di documentazione abbia dimostrato che dopo adeguate ricerche l'accertamento per mezzo di documenti si è rivelato impossibile o non può essere ragionevolmente preteso. In secondo luogo, dai documenti e dalle informazioni disponibili deve risultare che i dati non sono controversi (art. 17 OSC) e che dunque non occorre procedere secondo l'articolo 42 CC. Se la persona in questione è nota alle autorità sotto diversi nomi, i dati da comprovare sono considerati controversi e pertanto non è possibile fornire una dichiarazione secondo l'articolo 41 CC. Occorre dunque avviare un'azione secondo l'articolo 42 CC. In virtù dell'articolo 41 CC è parimenti possibile fornire una dichiarazione al fine di completare i dati d'identità (p.es. se manca soltanto la data di nascita esatta mentre tutti gli altri dati sono documentati). Se l'identità di una persona non può essere accertata poiché essa non possiede alcun documento, i dati sono considerati controversi e l'ufficiale dello stato civile non può ricevere una dichiarazione secondo l'articolo 41 CC. In questo caso, l'identità della persona deve essere accertata nell'ambito di una procedura giudiziaria contenziosa secondo l'articolo 42 CC.

Di conseguenza, non tutti i genitori stranieri che non possono comprovare la loro identità tramite documenti probanti (n. 2.3 supra) hanno la possibilità di fornire una dichiarazione sui dati d'identità incompleti secondo l'articolo 41 CC. Le corrispondenti direttive e circolari dell'UFSC (n. 3 e 5 infra) offrono tuttavia soluzioni che permettono di documentare senza indugio e senza eccezioni tutte le nascite di figli di genitori stranieri i cui dati di stato civile, qualsiasi ne sia il motivo, non sono iscritti nel registro dello stato civile.

3. Istruzione D20/F20/I20

3.1 Principi dell'istruzione D20/F20/I20 in relazione alla documentazione di una nascita

Al momento dell'esame del postulato e dello svolgimento del sondaggio (n. 4 infra), la nascita di figli di genitori stranieri era documentata conformemente all'istruzione D20/F20/I20 «Documentazione dei dati personali di stranieri» del 30 maggio 2005 (consultabile all'indirizzo Internet www.ufsc.admin.ch).

Secondo tale istruzione, le nascite avvenute in Svizzera andavano documentate d'ufficio entro un termine ragionevole e senza eccezioni. Era inoltre previsto che l'obbligo di documentare senza indugio la nascita prevalesse sul principio secondo cui i dati personali andavano attestati senza lacune. L'istruzione menzionava esplicitamente che per documentare la nascita i dati dei genitori stranieri potevano essere iscritti nel registro anche se non erano comprovati con documenti di stato civile (D20/F20/I20, n. 4.2). Per documentare la nascita potevano quindi essere utilizzati, ad esempio, i dati in base ai quali i genitori del bambino erano noti alle autorità svizzere (D20/F20/I20, n. 4.2.1).

3.2 Sostituzione dell'istruzione D20/F20/I20 con nuove direttive e una nuova circolare

Nel 2004 la documentazione sotto forma cartacea dello stato civile (retta dal diritto federale dal 1876) è stata sostituita da una documentazione elettronica. I nuovi eventi non sono più iscritti nei registri tradizionali, bensì nel registro elettronico dello stato civile (registro informatizzato Infostar).

L'istruzione D20/F20/I20 del 2005 fa parte delle istruzioni introduttive adottate durante la fase di messa in funzione del registro informatizzato. Il passaggio alla documentazione elettronica non ha tuttavia comportato alcun cambiamento materiale: le basi legali relative alla documentazione dei dati e degli eventi di stato civile, quindi anche delle nascite, sono rimaste immutate; i cambiamenti riguardano unicamente la modalità di documentazione (nuovo mezzo elettronico).

Le istruzioni e le circolari in vigore dalla fase d'introduzione del sistema informatizzato, avviato nel 2004, sono state consolidate e armonizzate. A tal fine, sono state sottoposte a una revisione sistematica e didattica. Tale processo di adeguamento non ha tuttavia modificato la situazione legale, ma ha comportato l'abrogazione dell'istruzione D20/F20/I20, sostituita, il 1° ottobre 2008, da nuove direttive e da una pertinente circolare (n. 5 infra).

4. Sondaggio dell'UFSC su mandato del Consiglio federale

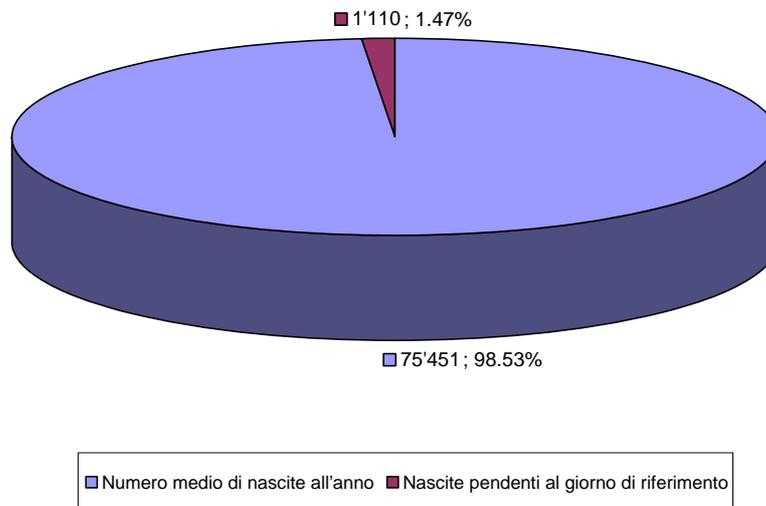
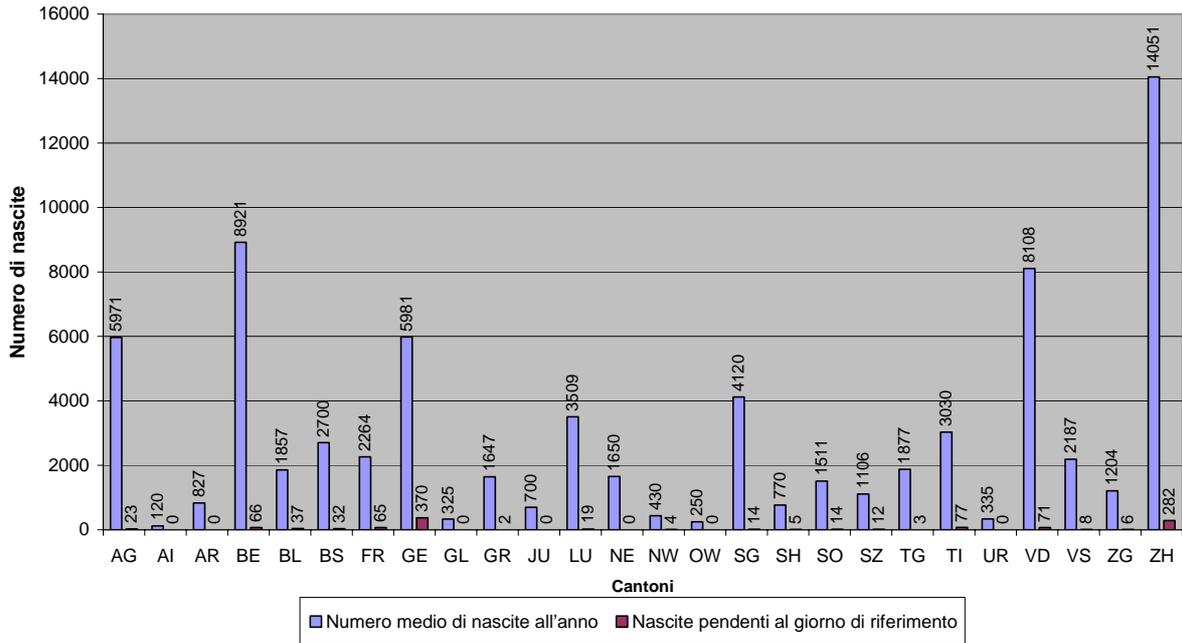
In adempimento del mandato conferitogli (n. 1.2 seg. supra), l'UFSC ha svolto un sondaggio presso le autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile, all'attenzione dei loro uffici dello stato civile subordinati.

Il sondaggio fornisce informazioni non soltanto sul numero di nascite in cui l'accertamento dell'identità dei genitori è problematico, ma anche sulla durata delle procedure. La data di riferimento è stata fissata al 1° ottobre 2007 (come il presente rapporto, anche la valutazione completa dei dati risultanti dal sondaggio e il questionario dell'UFSC sono pubblicati all'indirizzo Internet: www.ufsc.admin.ch).

4.1 Numero di nascite (questionario UFSC n. 1)

In Svizzera sono elaborate in media 75'451 nascite all'anno. Alla data di riferimento (1° ottobre 2007), 1'110 nascite non erano ancora state elaborate poiché mancavano i documenti necessari per l'identificazione della madre o per l'accertamento del suo stato civile. In rapporto alla media di 75'451 nascite all'anno, tale cifra corrisponde all'1,47 per cento (in Svizzera sono elaborate in media 300 nascite per giorno lavorativo; da questo punto di vista, 1'110 nascite pendenti corrispondono a un ritardo di appena quattro giorni lavorativi).

Numero medio di nascite all'anno



I grafici seguenti (n. 4.2 - 4.5 infra) si riferiscono ai casi pendenti al giorno di riferimento (1,47% di tutte le 75 451 nascite).

4.2 Dati mancanti concernenti i genitori (questionario UFSC n. 2 e 3)

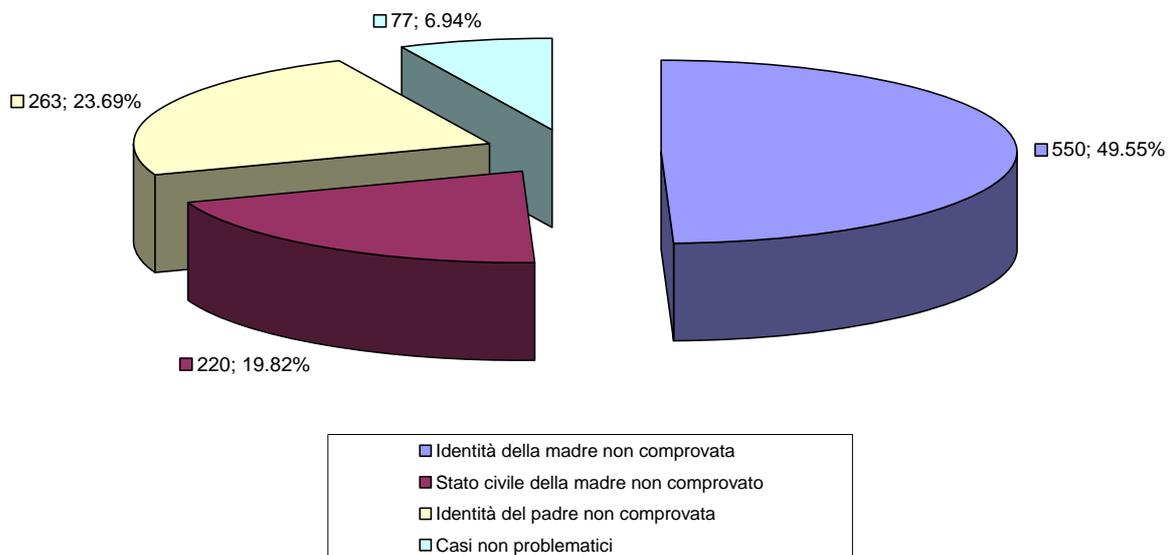
In 550 casi pendenti al giorno di riferimento (49,55%), la madre non era in grado di produrre documenti d'identità probanti.

In 220 casi la madre poteva comprovare la sua identità, ma non il suo stato civile, che è importante nell'ambito della presunzione di paternità del marito. Alla data di riferimento, il 19,82 per cento di tutte le nascite non ancora elaborate era dunque pendente, poiché le autorità dello stato civile dovevano prima determinare se la madre del bambino fosse eventualmente coniugata e quindi se occorre applicare la presunzione di paternità del marito (art. 255 CC).

In 263 casi (23,69%) anche il padre del bambino non era in grado di produrre documenti d'identità.

77 nascite (6,94%) non ponevano alcun problema.

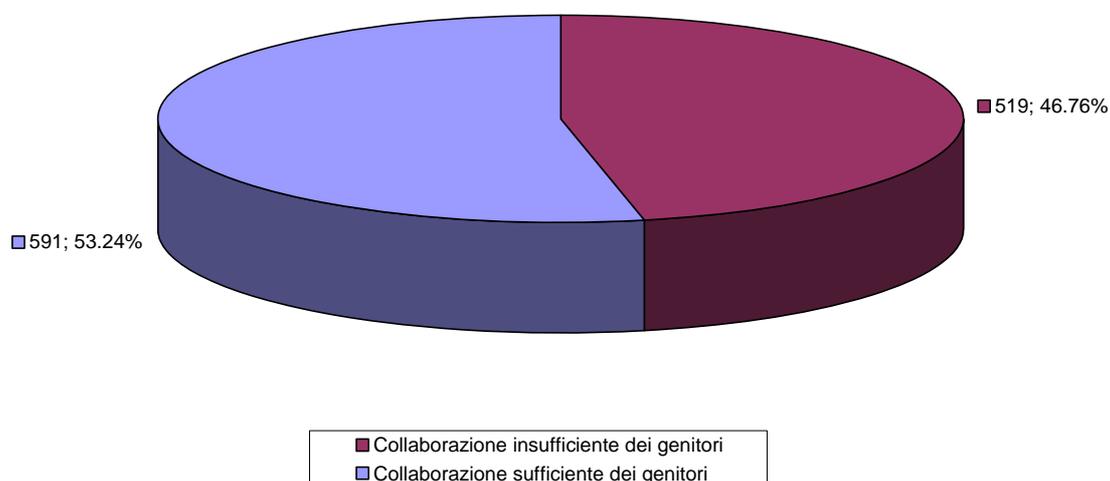
Dati mancanti concernenti i genitori nei casi pendenti (1'110)



4.3 Sforzi profusi dagli uffici dello stato civile, collaborazione dei genitori (sondaggio dell'UFSC n. 4)

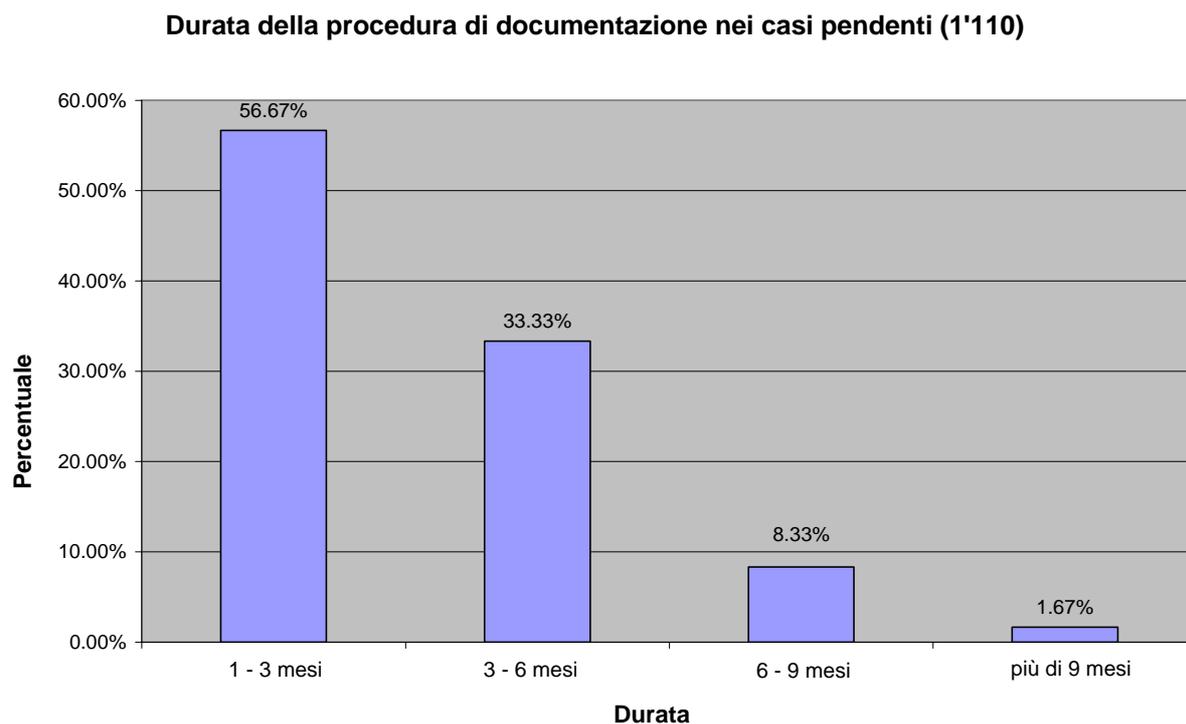
Nel sondaggio, in 519 casi dei 1'110 pendenti (46,76%) gli uffici dello stato civile hanno ritenuto insufficiente la collaborazione dei genitori (art. 16 cpv. 5 OSC), adducendo il motivo che i genitori interessati non hanno reagito o hanno risposto tardivamente alle lettere informative, alle richieste di presentarsi all'ufficio o alle sollecitazioni a produrre documenti. Le persone interessate avrebbero inoltre sostenuto molto rapidamente di non essere in grado di ottenere documenti dello stato civile nel loro Paese d'origine, senza tuttavia comprovare gli sforzi profusi.

Collaborazione dei genitori nei casi pendenti (1'110)



4.4 Durata della procedura di documentazione (sondaggio dell'UFSC n. 5)

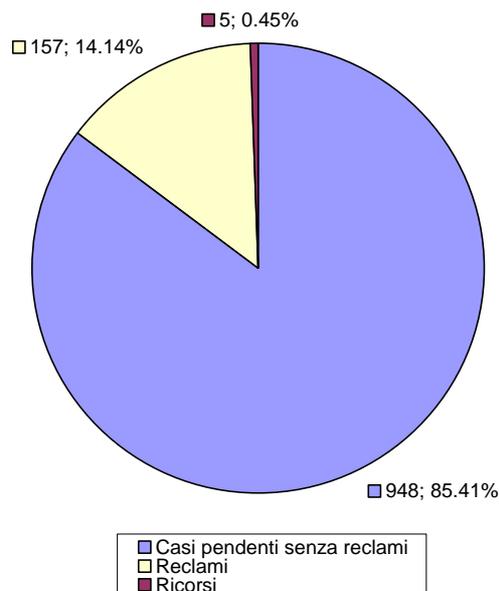
Secondo i risultati del sondaggio, la documentazione delle nascite non ancora elaborate al giorno di riferimento ha richiesto in media da uno a tre mesi nel 56,67 per cento dei casi, da tre a sei mesi nel 33,33 per cento dei casi e da sei a nove mesi nell'8,33% dei casi. Nell'1,67 per cento dei casi la durata della procedura è stata valutata a più di nove mesi.



4.5 Ricorsi / Reclami (sondaggio dell'UFSC n. 6)

Nel 14,14 per cento delle 1'110 nascite pendenti alla data di riferimento sono stati registrati reclami indirizzati agli uffici dello stato civile. Nello 0,45 per cento dei casi è stato interposto ricorso formale contro la decisione dell'ufficio dello stato civile presso l'autorità cantonale di vigilanza sullo stato civile (art. 90 cpv. 1 OSC).

Ricorsi / Reclami nei casi pendenti (1'110)



4.6 Conclusioni tratte dal sondaggio

Dalla valutazione del sondaggio risulta che in Svizzera tutte le nascite notificate agli uffici dello stato civile sono documentate. Il 56,67 per cento delle 1'110 nascite pendenti al giorno di riferimento (corrispondenti all'1,47% di tutte le nascite per anno) è stato documentato entro uno e tre mesi, nonostante l'assenza dei documenti necessari. Secondo gli uffici dello stato civile, i ritardi nella documentazione delle nascite sono dovuti anche al comportamento dei genitori, la cui collaborazione è ritenuta insufficiente nella metà dei casi problematici (46,76%).

5. Nuove direttive e nuova circolare

Le direttive dell'UFSC «Rilevamento di persone straniere nel registro dello stato civile» (n. 5.1 infra) e la relativa circolare «Documentazione della nascita di un figlio di genitori stranieri, in assenza di dati disponibili nel registro dello stato civile» (n. 5.2 infra) sono entrate in vigore il 1° ottobre 2008. Come già menzionato (n. 3.2 supra), risultano dalla revisione sistematica e didattica dell'istruzione D20/F20/I20, che sostituiscono senza che sia stata modificata la legislazione in vigore (le nuove direttive e la nuova circolare sono pubblicate all'indirizzo Internet www.ufsc.admin.ch).

5.1 Direttive «Rilevamento di persone straniere nel registro dello stato civile»

Per il rilevamento di una persona nel registro dello stato civile vale la regola di cui all'articolo 16 OSC. Anzitutto l'identità della persona deve essere accertata senza alcun dubbio (n. 1.2.2 delle direttive). La persona in questione deve inoltre dimostrare che i dati necessari per l'iscrizione nel registro dello stato civile sono corretti, completi e aggiornati (n. 2 delle direttive). Se dopo adeguate ricerche si rivela impossibile o non ragionevolmente esigibile ottenere documenti aggiornati per comprovare dati di stato civile, l'ufficio dello stato civile può, previa autorizzazione dell'autorità di vigilanza, ricevere una dichiarazione secondo l'articolo 41 CC concernente dati non o insufficientemente comprovati se questi ultimi sono attendibili e non controversi (n. 2.4 supra). Se i dati sono controversi, occorre procedere conformemente all'articolo 42 CC. La dichiarazione e i documenti presentati costituiscono la base per la documentazione dei dati di stato civile aggiornati (n. 1.2.4 delle direttive).

Le nascite avvenute in Svizzera devono essere iscritte nel registro dello stato civile senza alcuna eccezione ed entro un termine breve. Esiste un considerevole interesse pubblico e privato a una documentazione rapida delle nascite. I dati comprovati devono pertanto essere rilevati senza indugio. La procedura formale di documentazione di una nascita va relativizzata rispetto a quella di documentazione di altri eventi di stato civile (p.es. il matrimonio). Nel caso di una nascita è pertanto possibile, in casi eccezionali motivati, documentare anche i dati incompleti di una persona straniera, come ad esempio i dati in base ai quali gli stranieri in questioni sono noti alle autorità dal loro arrivo in Svizzera (n. 3.2 delle direttive). In casi eccezionali motivati, i genitori sono iscritti nel registro dello stato civile (n. 3.2.1 delle direttive) con i dati minimi richiesti (cognome, nomi e data di nascita; n. 5.2.2 infra).

I principi sanciti in tali direttive, validi per tutti gli eventi di stato civile concernenti persone straniere, sono illustrati più dettagliatamente in una circolare separata in vista della documentazione della nascita del figlio di genitori stranieri in assenza di dati disponibili nel registro dello stato civile (n. 5.2 infra).

5.2 Circolare «Documentazione della nascita di un figlio di genitori stranieri, in assenza di dati disponibili nel registro dello stato civile»

La circolare «Documentazione della nascita di un figlio di genitori stranieri, in assenza di dati disponibili nel registro dello stato civile» del 1° ottobre 2008 applica le direttive summenzionate (n. 5.1 supra) e disciplina la procedura di rilevamento dei genitori stranieri nel registro dello stato civile in quanto condizione per la documentazione della nascita e la consegna di un atto di nascita. La circolare contiene indicazioni complete e dettagliate concernenti la registrazione dei genitori stranieri che non sono in grado di produrre tutti i documenti necessari.

Se i genitori non sono ancora stati iscritti nel registro dello stato civile, i loro dati di stato civile devono essere rilevati prima di documentare la nascita del figlio (n. 1.2 della circolare). Nel-

l'ambito della procedura di documentazione, l'ufficiale dello stato civile può obbligare i genitori a collaborare. Tale obbligo di collaborare riguarda l'acquisizione, l'eventuale traduzione e la presentazione dei documenti necessari (n. 1.2 della circolare). Se tali condizioni sono soddisfatte, i dati necessari dei genitori, se del caso risultanti anche da una dichiarazione ai sensi dell'articolo 41 CC o dall'esecuzione di una procedura secondo l'articolo 42 CC, possono essere iscritti nel registro dello stato civile (n. 2.4 supra).

Nella prassi, in casi isolati, possono subentrare ritardi nella documentazione della nascita di un bambino straniero se i genitori hanno difficoltà a procurarsi i documenti all'estero o se non adempiono a sufficienza l'obbligo di collaborare (n. 1.3. della circolare). Per iscrivere i genitori nel registro dello stato civile occorre pertanto procedere in tre fasi (n. 1.4 della circolare).

La prima fase consiste nel rilevamento retroattivo dei genitori nel registro dello stato civile con i loro dati di stato civile completi (n. 5.2.1 infra). Se questa procedura dà esito negativo, in una seconda fase si procede al rilevamento retroattivo preliminare dei genitori con i loro dati di stato civile incompleti o minimi (n. 5.2.2 infra). Nei casi urgenti e motivati, l'ufficio dello stato civile può rilasciare una conferma della notificazione della nascita, limitata nel tempo e vincolata allo scopo (n. 5.2.3 infra). In tutti questi casi è possibile utilizzare, a titolo complementare o in maniera combinata, la procedura prevista all'articolo 41 CC ed eventualmente quella di cui all'articolo 42 CC (n. 2.4 supra).

Le tre procedure (rilevamento completo – rilevamento incompleto o minimo – conferma dello stato civile) non sono alternative che si escludono a vicenda. Se i genitori sono già stati iscritti nel registro dello stato civile con dati completi o, in via eccezionale, con dati incompleti o minimi, è possibile documentare immediatamente la nascita del bambino e consegnare un atto di nascita (n. 1.5 della circolare). Tuttavia, se i genitori sono stati registrati inizialmente con dati incompleti o minimi, questi ultimi possono essere completati in qualsiasi momento, in particolare dopo il rilascio di un atto di nascita, rilevando successivamente i dati supplementari o persino tutti i dati. In tal modo è possibile rilasciare un atto di nascita completato o completo. A complemento delle due prime procedure, in casi urgenti è inoltre possibile rilasciare, in qualsiasi momento, una conferma di stato civile della notificazione di una nascita. Le tre procedure sono quindi misure complementari che, insieme alle procedure di cui all'articolo 41 CC ed eventualmente all'articolo 42 CC (n. 2.4 supra), permettono all'ufficiale dello stato civile di tenere conto in ogni caso delle circostanze e delle esigenze della collettività e delle persone interessate, in particolare del bambino, esercitando debitamente il suo potere d'apprezzamento.

5.2.1 Principio: rilevamento dei genitori con dati completi

Si tratta della procedura ordinaria, ossia del principio del rilevamento dei genitori con i loro dati completi. I genitori che dichiarano di essere sposati devono esibire la prova della loro unione e dei loro dati personali. Una volta comprovato il loro matrimonio, i genitori devono essere rilevati nel registro dello stato civile e collegati tra loro prima della documentazione della nascita del figlio. In virtù della presunzione legale (art. 255 cpv. 1 CC), il marito della madre è considerato il padre del figlio. Se la madre non è coniugata al momento della nascita o se il matrimonio non può essere comprovato, il bambino è giuridicamente privo di padre, che però lo può riconoscere in qualsiasi momento in una procedura separata (n. 2 della circolare; art. 260 segg. CC).

5.2.2 Eccezione: rilevamento dei genitori con dati incompleti o minimi

Se i documenti presentati dai genitori sono insufficienti, se la loro acquisizione entro un termine ragionevole si rivela impossibile o inesigibile o se i genitori non collaborano a sufficienza, in via eccezionale per documentare la nascita possono essere utilizzati i dati in base ai

quali la madre è nota alle autorità svizzere. Se la madre dichiara di essere sposata, i dati del coniuge straniero devono essere comprovati e iscritti nel registro dello stato civile alle medesime condizioni. Il matrimonio deve essere comprovato. Se non può essere dimostrato, direttamente o indirettamente, per esempio mediante una dichiarazione secondo l'articolo 41 CC, il bambino è giuridicamente privo di padre; quest'ultimo ha però la possibilità di riconoscerlo (n. 3.1 della circolare). Negli altri casi è possibile far accertare giudizialmente i dati controversi secondo l'articolo 42 CC (n. 2.4 supra).

Se non vi sono sufficienti elementi noti per rilevare i genitori con dati incompleti nel registro dello stato civile, è possibile, in un secondo tempo, iscriverli con dati minimi. La madre deve essere rilevata almeno con cognome, nomi e anno di nascita. In questi casi, in via eccezionale non si documenta la data esatta di nascita, il luogo di nascita, lo stato civile, la filiazione e la cittadinanza della madre (n. 3.2 della circolare).

Se il matrimonio della madre è comprovato, anche il coniuge deve essere iscritto nel registro dello stato civile. Se la madre non è sposata o non è in grado di fornire la prova del matrimonio, il padre che vuole riconoscere il figlio va rilevato nel registro dello stato civile in modo che il riconoscimento possa essere registrato senza indugio dopo la documentazione della nascita. Anche il padre che riconosce il figlio va in via eccezionale rilevato nel registro con dati incompleti o minimi se non è in grado di produrre i documenti richiesti (n. 2.2 in combinato disposto con il n. 3 della circolare).

5.2.3 Ulteriore possibilità: conferma di stato civile della notificazione di una nascita

In caso di ritardo nella documentazione della nascita, i genitori possono richiedere in qualsiasi momento, in casi motivati ed eccezionali, una conferma di stato civile della notificazione della nascita rilasciata per uno scopo particolare prima dell'effettiva documentazione della nascita (secondo la procedura prevista al n. 5.2.1 o, in via eccezionale, secondo il n. 5.2.2 supra). Tale conferma serve, per esempio, a comprovare la notificazione della nascita del figlio presso l'ufficio dello stato civile dinanzi alle assicurazioni sociali, ad altre autorità e al datore di lavoro (n. 4.1 della circolare).

La conferma di stato civile attesta la notificazione della nascita. Tale conferma ha la qualità e la forza probatoria di un atto autentico (art. 9 CC) per i fatti che documenta anche se non si tratta di un estratto del registro dello stato civile. Il rilascio della conferma non dispensa l'ufficiale dello stato civile dal documentare senza indugio la nascita (n. 4.1 della circolare) conformemente alle procedure menzionate (n. 5.2.1 e 5.2.2 supra).

5.3 Diritto svizzero: risultato intermedio

Le direttive attualmente in vigore (n. 5.1 supra) e la pertinente circolare (n. 5.2 supra), che enunciano in dettaglio i principi generali applicabili alla documentazione di fatti ed eventi di stato civile (n. 2.3 supra) in relazione alla documentazione della nascita di bambini stranieri e le possibilità previste agli articoli 41 e 42 CC (n. 2.4 supra) sono strumenti che permettono agli uffici svizzeri dello stato civile di documentare in tempo utile ogni nascita notificata.

In particolare, la documentazione di una nascita è possibile anche nei casi in cui i genitori hanno difficoltà a comprovare la loro identità o non collaborano a sufficienza alla procedura di documentazione (segnatamente grazie alla procedura secondo il n. 5.2.2 supra, se necessario in combinazione con l'art. 41 o l'art. 42 CC; n. 2.4 supra).

A titolo di risultato intermedio, occorre pertanto constatare che il diritto svizzero dispone di un ampio ventaglio di strumenti che consentono di far fronte al problema della documentazione di nascite di figli di genitori stranieri che hanno difficoltà a comprovare la loro identità. Nonostante tali strumenti e l'obbligo di notificare le nascite secondo gli articoli 34 e 35 OSC, nella realtà sociale non esiste un dispositivo assolutamente affidabile che garantisca che gli uffici dello stato civile vengano a conoscenza di ogni nascita avvenuta in Svizzera. Se le persone tenute alla notificazione omettono di farlo (nascite clandestine), non è infatti possibile garantire una documentazione immediata (n. 2.2.1 supra).

6. Rapporto con il diritto internazionale

6.1 Diritti del bambino in virtù del diritto internazionale pubblico

Sia l'articolo 24 paragrafo 2 del Patto II dell'ONU sia l'articolo 7 paragrafo 1 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (n. 2.2 supra) prevedono la documentazione senza indugio della nascita di un bambino. Tuttavia, le norme di diritto internazionale non si limitano a prevedere la documentazione della nascita. L'iscrizione nel registro deve contenere anche il nome e il sesso del bambino, il luogo e l'ora di nascita nonché i nomi e la cittadinanza dei genitori. Inoltre, conformemente all'articolo 7 paragrafo 1 della Convenzione, il bambino ha diritto a un nome, a una cittadinanza nonché a conoscere i propri genitori biologici. Il bambino ha pertanto un diritto diretto, immediato e individuale a conoscere la propria filiazione, ossia l'identità (esatta) dei suoi genitori.

Il diritto del bambino alla documentazione senza indugio della nascita non va pertanto considerato in modo isolato. Dalle norme di diritto internazionale summenzionate risultano diversi diritti del bambino che occorre rispettare.

Per rispettare tutti i diritti del bambino di cui all'articolo 7 paragrafo 1 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, la documentazione della nascita va vincolata a determinate condizioni e non effettuata unicamente sulla base delle dichiarazioni dei genitori. Nessuno Stato di diritto moderno attribuisce un nome, una cittadinanza e un'appartenenza giuridica a una famiglia fondandosi soltanto sulle affermazioni dei genitori presunti. Questo a maggior ragione, poiché tali affermazioni possono essere fatte soltanto dai genitori e non dal neonato stesso: in alcuni casi, si tratta quindi di tutelare il bambino dalle affermazioni dei suoi (presunti) genitori (p.es. in casi di rapimento di minore o di tratta di minori nell'ipotesi di supposti genitori e non di veri genitori).

Il diritto del bambino, fondato sul diritto internazionale, a conoscere la sua filiazione può essere garantito soltanto se l'accertamento dell'identità dei genitori è vincolato a determinati, seppur minimi, standard qualitativi: il bambino ha il diritto di conoscere i dati oggettivi corretti dello stato civile dei suoi genitori, e non i dati soggettivi basati unicamente sulle loro dichiarazioni. In singoli casi, i dati dichiarati possono essere in contraddizione con i dati oggettivi; il bambino ha un diritto personale alla documentazione di dati corretti nel registro. Soltanto quando i dati dei genitori sono comprovati in modo oggettivo e quindi la loro identità è accertata è possibile attuare il diritto del bambino ad acquisire un nome e una cittadinanza nonché a conoscere l'identità dei suoi genitori e quindi la sua filiazione e le sue radici.

In singoli casi, i differenti diritti del bambino possono entrare in conflitto, in particolare se l'identità dei genitori non è accertata. Tuttavia, gli interessi del bambino, che in casi particolari non coincidono con quelli dei genitori, sono prioritari rispetto alla prova dell'identità di questi ultimi. Per questo motivo, se necessario, deve essere possibile documentare una nascita anche con i dati incompleti o minimi dei genitori (n. 5.2.2 supra).

6.2 Fissazione di un termine per la documentazione?

Per motivi pratici, né il diritto internazionale né le leggi o le ordinanze nazionali degli ordinamenti giuridici a noi noti, fissano termini precisi per l'iscrizione delle nascite nel registro dello stato civile.

Un tale termine non consentirebbe nemmeno di eliminare le difficoltà pratiche e giuridiche relative alla documentazione delle nascite: non garantirebbe la notificazione e dunque la documentazione di tutte le nascite avvenute in Svizzera né stabilirebbe le conseguenze del mancato rispetto del termine. Se una volta scaduto il termine sussistesse ancora un diritto incondizionato alla documentazione della nascita, il bambino non avrebbe la garanzia di conoscere la vera identità dei suoi genitori e quindi la sua filiazione corretta e non presunta.

6.3 Attuazione dei diritti internazionali del bambino nel diritto svizzero

L'obbligo di notificare le nascite secondo gli articoli 34 e 35 OSC rappresenta la prima condizione essenziale per l'attuazione del diritto internazionale del bambino alla documentazione immediata della sua nascita. Come osservato in precedenza, la cerchia di persone tenute alla notificazione comprende, oltre al personale medico, anche i familiari e i terzi che hanno assistito alla nascita. L'obiettivo è garantire che tutte le nascite avvenute in Svizzera vengano notificate, se possibile senza lacune, poiché soltanto le nascite notificate possono essere documentate (a proposito del problema delle nascite non notificate cfr. n. 2.2.1 supra).

Una nascita è documentata senza indugio non appena è stata notificata e i dati di stato civile dei genitori figurano nel registro dello stato civile. Negli altri casi, la nascita è documentata conformemente al numero 5.2 supra:

Di conseguenza, i genitori devono di principio essere iscritti nel registro dello stato civile con dati completi (n. 5.2.1 supra). Se non sono in grado di comprovare la loro identità mediante documenti probanti, di acquisire tali documenti entro un termine ragionevole o se non collaborano a sufficienza alla procedura di documentazione, i genitori sono iscritti nel registro dello stato civile con dati incompleti o minimi (n. 5.2.2 supra). In casi urgenti, come soluzione di ripiego i genitori possono richiedere una conferma, limitata nel tempo e rilasciata per uno scopo particolare (n. 5.2.3 supra), della notificazione della nascita dinanzi all'ufficio dello stato civile.

Oltre a tali misure, è possibile procedere secondo gli articoli 41 e 42 CC (n. 2.4 supra).

Riassumendo, occorre constatare che le soluzioni previste dal diritto svizzero nei casi in cui è difficile accertare l'identità dei genitori (in particolare n. 2.3 seg., 3 e 5 supra) rispettano appieno i diritti internazionali del bambino (n. 6.1 supra), in particolare grazie alla possibilità di rilevare i genitori soltanto con dati incompleti o minimi (n. 5.2.2, se necessario in complemento con una procedura secondo gli articoli 41 e 42 CC, n. 2.4 e 5.3 supra) e, in casi urgenti, di rilasciare in qualsiasi momento una conferma di stato civile della notificazione della nascita (n. 5.2.3 supra).

7. Conclusioni

Dal sondaggio condotto, secondo mandato, presso gli uffici svizzeri dello stato civile (n. 4.6 supra) risulta che gli esempi negativi riguardanti la documentazione della nascita di figli di genitori stranieri rappresentano casi quantitativamente isolati; i motivi illustrati in precedenza possono cagionare ritardi nella prassi degli uffici dello stato civile. È tuttavia escluso che una nascita notificata non venga documentata. Ogni nascita avvenuta in Svizzera e notificata

all'ufficio dello stato civile è infatti registrata. Per contro, in caso di mancata notificazione non è possibile garantire la documentazione della nascita in un secondo tempo.

Tale conclusione non risulta soltanto dalla valutazione del sondaggio, ma anche dal contenuto della legislazione svizzera, in particolare delle direttive dell'UFSC (n. 3 e 5 supra): già l'istruzione transitoria in vigore al momento dell'esame del postulato e dello svolgimento del sondaggio imponeva agli ufficiali dello stato civile di documentare le nascite anche se i genitori non erano in grado di comprovare la loro identità con documenti probanti (n. 3.1 supra).

Le nuove direttive e la relativa circolare (n. 5 supra), adottate in seguito al sondaggio per motivi di chiarezza e di didattica, non comportano novità sul piano giuridico. Piuttosto disciplinano la documentazione della nascita di un figlio di genitori stranieri più in dettaglio rispetto alla vecchia istruzione transitoria, poiché mettono a disposizione un ampio ventaglio di strumenti giuridici e direttive precise per la documentazione della nascita e l'accertamento della filiazione, anche se i genitori non sono in grado di comprovare, del tutto o a sufficienza, i loro dati di stato civile. Tali misure attuano appieno i diritti internazionali del bambino e garantiscono che ogni nascita notificata sia documentata, senza alcuna eccezione, entro un termine utile. Un rinvio a tempo indeterminato o addirittura l'assenza totale della documentazione della nascita sono pertanto esclusi.

Se tuttavia in un singolo caso la documentazione di una nascita presso un ufficio dello stato civile dovesse essere ritardata senza motivo, i genitori possono adire le vie legali ordinarie interponendo ricorso amministrativo secondo l'articolo 90 OSC. Inoltre tali casi rientrano nell'ambito della vigilanza gerarchica: le autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile devono provvedere affinché tutte le nascite notificate sul loro territorio siano documentate in modo giuridicamente soddisfacente (le autorità cantonali sono a loro volte subordinate all'alta vigilanza della Confederazione, esercitata dall'Ufficio federale dello stato civile UFSC; art. 45 CC, art. 84 e 86 OSC).

Allegati:

- Questionario dell'UFSC
- Valutazione completa del sondaggio

Indice

Compendio	2
1. Situazione iniziale	3
1.1 Panoramica	3
1.2 Testo del postulato e del parere del Consiglio federale	3
1.2.1 Testo depositato	3
1.2.2 Motivazione	3
1.2.3 Parere del Consiglio federale del 21 febbraio 2007	4
1.2.4 Proposta del Consiglio federale del 21 febbraio 2007	4
1.3 Accoglimento del postulato da parte del Consiglio nazionale	4
2. Documentazione delle nascite: basi legali e principi	5
2.1 Introduzione	5
2.2 Basi legali	5
2.2.1 Obbligo di notificare la nascita secondo gli art. 34 e 35 OSC	5
2.3 Documentazione dei dati e degli eventi di stato civile: principi	6
2.4 Deroghe ai principi: prova di dati non controversi secondo l'art. 41 CC e procedura contenziosa secondo l'art. 42 CC	6
3. Istruzione D20/F20/I20	7
3.1 Principi dell'istruzione D20/F20/I20 in relazione alla documentazione di una nascita	7
3.2 Sostituzione dell'istruzione D20/F20/I20 con nuove direttive e una nuova circolare	8
4. Sondaggio dell'UFSC su mandato del Consiglio federale	8
4.1 Numero di nascite (questionario UFSC n. 1)	9
4.2 Dati mancanti concernenti i genitori (questionario UFSC n. 2 e 3)	10
4.3 Sforzi profusi dagli uffici dello stato civile, collaborazione dei genitori (sondaggio dell'UFSC n. 4)	11
4.4 Durata della procedura di documentazione (sondaggio dell'UFSC n. 5)	12
4.5 Ricorsi / Reclami (sondaggio dell'UFSC n. 6)	13
4.6 Conclusioni tratte dal sondaggio	13
5. Nuove direttive e nuova circolare	14
5.1 Direttive «Rilevamento di persone straniere nel registro dello stato civile»	14
5.2 Circolare «Documentazione della nascita di un figlio di genitori stranieri, in assenza di dati disponibili nel registro dello stato civile»	14
5.2.1 Principio: rilevamento dei genitori con dati completi	15
5.2.2 Eccezione: rilevamento dei genitori con dati incompleti o minimi	15
5.2.3 Ulteriore possibilità: conferma di stato civile della notificazione di una nascita	16
5.3 Diritto svizzero: risultato intermedio	16
6. Rapporto con il diritto internazionale	17
6.1 Diritti del bambino in virtù del diritto internazionale pubblico	17
6.2 Fissazione di un termine per la documentazione?	18
6.3 Attuazione dei diritti internazionali del bambino nel diritto svizzero	18
7. Conclusioni	18