

06.3658 Mozione Heberlein

Misure contro i matrimoni forzati e i matrimoni combinati¹

Avamprogetto del novembre 2008

Rapporto sui risultati della consultazione

Ottobre 2009

_

¹ In questa sede riportiamo il titolo con il quale è stata depositata la mozione 06.3658. Nell'incarto inviato in consultazione la mozione è stata denominata «Misure legislative contro i matrimoni forzati».

1 In generale

La procedura di consultazione sull'avamprogetto del novembre 2008 concernente una legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati e i matrimoni combinati si è svolta dal 4 novembre 2008 al 15 febbraio 2009. Sono stati interpellati il Tribunale federale, i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, il Partito cristiano conservatore e 67 organizzazioni.

Hanno risposto tutti i Cantoni, otto partiti politici e 32 organizzazioni.

Hanno espressamente rinunciato a esprimere un parere il Tribunale federale, la Società svizzera degli impiegati di commercio, l'Istituto svizzero di polizia e l'Unione delle Città svizzere.

Diciotto partecipanti hanno inoltrato spontaneamente il loro parere.

2 Elenco dei partecipanti

Vedi allegato.

3 Valutazione generale

3.1 Favorevoli

In linea di massima la maggior parte dei partecipanti alla consultazione accoglie favorevolmente la normativa proposta (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH; PCS, PPD, PEV, PLR, VERDI, PCC, PS; Alliance F, Caritas, CKS, GDS, CFQF, COFF, CFIG, CFM, EFS, FOIS, CDDGP, LOS, PC, ProF, SAV, SBLV, SEA, USS, SGF, SGV, FSCI, CSDP, SKS, SVF, SVFV, SVZ, Uni GE, VFG, VSAV).

3.2 Contrari

Una piccola parte respinge l'avamprogetto, adducendo che le misure proposte non bastano (UDC; SKF) e non garantiscono alle vittime una protezione sufficiente (SKF). Secondo l'UDC vanno adottate ulteriori disposizioni di diritto privato e di diritto in materia di stranieri.

4 Singole disposizioni

4.1 Codice civile

4.1.1 In generale

In linea di massima la normativa proposta è accolta positivamente (AG, AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, VS, ZH; PCS, PPD, PEV, PLR, VERDI, PCC, PS; Alliance F, CKS, GDS, CFQF, COFF, CFIG, CFM, EFS, FOIS, CDDGP, LOS, PC, ProF, SAV, SBLV, SEA, USS, SGF, USAM, FSCI, CSDP, SKS, SVF, SVZ, VFG, VSAV).

Le disposizioni di diritto civile volte a evitare i matrimoni forzati devono allinearsi alla pertinente norma di diritto penale (Caritas).

4.1.2 Articolo 99 capoverso 1 numero 1 avamprogetto CC

Precisazioni e complementi

Sull'esempio dell'articolo 97a capoverso 2 CC, l'articolo 99 CC va completato con una disposizione secondo cui l'ufficiale dello stato civile sente i fidanzati insieme e separatamente e può chiedere informazioni ad altre autorità o terzi (NE).

L'articolo 99 capoverso 1 CC va completato come segue: «¹ L'ufficio dello stato civile esamina se: ^{2bis} non vi siano circostanze che lascino supporre una coazione nel senso di un matrimonio forzato» (Caritas).

Occorre completare la conseguenza giuridica: l'ufficio dello stato civile deve poter rifiutare l'autorizzazione a celebrare il matrimonio, se durante l'esame constata che la domanda d'esecuzione della procedura preparatoria non corrisponde manifestamente alla libera volontà dei fidanzati (VSAV).

Vista la difficoltà per gli uffici dello stato civile di provare l'apparente assenza del libero consenso al matrimonio sulla base di semplici indizi, è opportuno stralciare la condizione del carattere manifesto (BE).

Contrari

Secondo quattro Cantoni e un'organizzazione, la normativa proposta è superflua poiché già attualmente l'ufficiale dello stato civile deve rifiutarsi di celebrare il matrimonio se appare manifesto che il consenso non è espresso liberamente (AR, GR, SG, SO; SVF). Nella procedura di annullamento davanti a un giudice ci si può trovare nella spiacevole situazione in cui l'autore fa valere di essersi sottoposto all'esame obbligatorio per legge e, in merito all'onere della prova, sostiene che al momento della celebrazione non vi erano le circostanze di un matrimonio forzato (SO). Inoltre, l'obbligo dell'esame non è efficace poiché i fidanzati possono prepararvisi adeguatamente. D'altro canto, rifiutare un matrimonio può mettere in pericolo la vita di uno dei fidanzati e implicare dei rischi anche per l'ufficiale dello stato civile che non beneficia di nessuna protezione da parte della polizia (SVZ).

Il complemento non è necessario dato che il problema dei matrimoni forzati interessa prevalentemente i migranti e che tali matrimoni sono celebrati soprattutto nei Paesi di origine (AI).

L'efficacia della norma proposta è messa in dubbio, tanto più che il potere discrezionale dell'ufficiale dello stato civile potrebbe assumere carattere ostruttivo (Verdi).

4.1.3 Articolo 105 numero 5 (*nuovo*) avamprogetto CC

Precisazioni

Il nuovo numero 5 dell'articolo 105 CC va formulato come segue: «se uno degli sposi non ha contratto matrimonio di libera volontà» (UDC).

Se il legislatore intende lasciare al giudice un margine discrezionale e consentirgli, in determinati casi, di non annullare il matrimonio se ciò è nell'interesse preponderante della vittima, il testo di legge deve menzionarlo espressamente, ad esempio con la formulazione «il giudice può» (Uni GE).

Contrari

La disposizione proposta va respinta poiché occorre ridurre al minimo l'intervento d'ufficio nei rapporti famigliari. Del resto, l'articolo 107 CC, in particolare il numero 4, tutela a sufficienza la libera volontà degli sposi (Unil).

Si raccomanda di riunire la causa di nullità relativa della minaccia di cui all'articolo 107 numero 4 CC con la causa di nullità assoluta dell'assenza di libera volontà contemplata dal nuovo numero 5 dell'articolo 105 dell'avamprogetto CC in una causa mista di nullità e di utilizzare il concetto di minaccia (Uni GE).

4.1.4 Articolo 105 numero 6 (*nuovo*) avamprogetto CC

Precisazioni e complementi

Secondo SZ, UR, ZH e CDDGP, al nuovo numero 6 va precisato che il matrimonio è stato contratto all'estero, poiché con la soppressione dell'articolo 44 capoverso 2 LDIP il matrimonio di minorenni in Svizzera non sarà più ammesso. Occorre inoltre valutare l'eventualità di introdurre una disposizione transitoria per tenere conto dei matrimoni conclusi secondo il diritto attuale (ZH; CDDGP).

Nell'interesse di una maggiore chiarezza va menzionato espressamente che la nuova causa di nullità di cui all'articolo 105 numero 6 ha effetto retroattivo per ragioni di moralità e ordine pubblico (LU).

Il nuovo numero 6 va completato con una seconda frase: «Questa causa di nullità può essere fatta valere solo dai coniugi stessi dopo il compimento del 18° anno di età» (GDS, CSDP). Non tutti i matrimoni conclusi tra o con minorenni possono essere considerati forzati (GDS, Unil). Lo scioglimento, al raggiungimento della maggiore età e contro la volontà dei coniugi, di un matrimonio contratto originariamente tra minorenni su base volontaria equivarrebbe a un divorzio forzato estraneo al diritto svizzero (GDS). Lo scioglimento potrebbe inoltre rivelarsi una misura sproporzionata se al momento della celebrazione uno dei coniugi aveva un'età compresa tra 16 e 18 anni, ma al momento dell'esame vi sono capacità di discernimento e volontà di contrarre matrimonio (Uni GE).

Contrari

La proposta di vietare il matrimonio tra o con minorenni va inserita all'articolo 107 CC quale causa di nullità relativa, completata da un divieto dei matrimoni per procura, piuttosto che come causa di nullità assoluta secondo l'articolo 105 CC. Il termine per promuovere l'azione di nullità a tenore dell'articolo 108 capoverso 1 CC deve decorrere solo dal momento in cui il coniuge straniero prende domicilio in Svizzera (Unil).

4.1.5 Altre proposte

Nell'ambito della revisione – peraltro auspicata – dell'articolo 105 CC sarebbe opportuno valutare la proposta di lasciare alle persone costrette a contrarre matrimonio i diritti ereditari, se il matrimonio è dichiarato nullo dopo la morte del coniuge. Ciò implicherebbe una modifica dell'articolo 109 capoverso 1 CC (BS, TI, ZH; CDDGP, CSDP).

Per analogia con il CC del 1907 bisogna reintrodurre una dichiarazione ufficiale di capacità al matrimonio per i fidanzati che non hanno ancora raggiunto l'età ordinaria minima richiesta e il principio «*Il matrimonio conferisce la maggiore età*». Ci sono

infatti persone minori di 18 anni che hanno la capacità di discernimento e la maturità per sposarsi. Alcuni ambienti, ad esempio quelli ebraico-ortodossi, ammettono relazioni, in particolare se di natura sessuale, solo all'interno del matrimonio (FSCI).

Le disposizioni dell'articolo 97 capoverso 3 CC, secondo cui il matrimonio religioso non può essere celebrato prima di quello civile, oggi non hanno più ragione di essere. Le persone che desiderano contrarre un matrimonio religioso senza necessariamente sposarsi in civile verrebbero semplicemente equiparate ai concubini (FSCI).

Il matrimonio forzato deve poter essere approvato a posteriori dalla vittima (PCC).

Va esaminata la possibilità di creare un ordinamento che disciplini i meccanismi finanziari di compensazione, soprattutto in materia di mantenimento, per le comunioni domestiche. Succede infatti che i partner risultino coniugati nella loro comunità religiosa ma che il matrimonio non sia stato celebrato davanti alle autorità civili (GDS).

4.2 Legge federale sull'unione domestica registrata

Gran parte delle osservazioni espresse per il Codice civile sono applicabili per analogia anche alle modifiche proposte per la legge federale sull'unione domestica registrata.

Non è necessario estendere le disposizioni alle unioni registrate poiché i matrimoni forzati concernono culture che non istituzionalizzano le unioni di coppie omosessuali (GR).

4.3 Diritto internazionale privato

4.3.1 In generale

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione accoglie positivamente la normativa proposta (AG, AI, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, TI, UR, VD; PCS, PPD, PEV, PLR, PCC; CKS, GDS, COFF, CFIG, CFM, EFS, FOIS, SAV, USAM, FSCI, CSDP, SKS, SVF, VFG, VSAV), alcuni solo in parte (BE, BL, BS, VS). Per l'UDC sono necessari dei complementi.

Le norme proposte implicano che i matrimoni di persone d'età compresa tra 16 e 18 anni non verrebbero più riconosciuti. A essere determinante a questo riguardo non è tanto l'età dei fidanzati, quanto il sospetto fondato di un matrimonio forzato (Caritas).

4.3.2 Articolo 45 capoverso 2 avamprogetto LDIP

L'esigenza secondo cui l'intenzione deve essere manifesta va stralciata (BE, BS, ZH; CDDGP, CSDP) in considerazione della difficoltà della prova (BE) e per non creare incertezza del diritto (BS).

Nell'interesse di una maggiore chiarezza, la norma va completata, precisando che i matrimoni celebrati all'estero di persone con meno di 18 anni non vengono riconosciuti in Svizzera (BL, LU, VS).

4.3.3 Altre proposte

Il non riconoscimento dei matrimoni per procura va sancito espressamente nella LDIP (FR, GR, VS; UDC; USAM, Unil), visto che sovente celano un matrimonio forzato (GR).

Si chiede di completare l'articolo 45 capoverso 1 LDIP, aggiungendo che un matrimonio celebrato validamente all'estero è riconosciuto in Svizzera «se al momento del matrimonio i fidanzati hanno compiuto il 18° anno d'età» (SZ, UR, ZH; CDDGP).

Si chiede di completare l'articolo 45 capoverso 1 LDIP, aggiungendo che un matrimonio celebrato validamente all'estero è riconosciuto in Svizzera «se non vi sono circostanze che lascino supporre una coazione nel senso di un matrimonio forzato» (Caritas).

4.4 Codice penale

4.4.1 Pareri contrari alla disposizione penale specifica

La maggior parte dei Cantoni e una serie di organizzazioni invitano a rinunciare alla modifica del Codice penale così come proposta dal Consiglio federale (AG, AI, AR, BS, FR, GL, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, ZH; VERDI; GDS, CFM, FOIS, CDDGP, CAIS, SAV, USS, FSCI, CSDP, Uni GE, Unil, VSAV).

4.4.2 Pareri neutrali

I motivi per rinunciare a una nuova norma penale sono comprensibili, sebbene si possa essere favorevoli all'introduzione di un nuovo articolo 181a CP (BE).

4.4.3 Articolo 181a (nuovo) avamprogetto CP

La normativa proposta a titolo eventuale è accolta positivamente da parecchi Cantoni e organizzazioni (GE, GR, JU, LU, SG, SO, VS; PCS, PPD, PEV, PLR, PCC; CKS, CFIG, EFS, ProF, SEA, USAM, SKF, SVF, VFG). Tuttavia, vista la gravità del reato, sarebbe più giusto fissare a cinque anni la pena detentiva (BL).

È necessario un rafforzamento della protezione penale, introducendo la qualifica di coazione grave all'articolo 181 CP o adottando una norma specifica per i matrimoni forzati (PS; Alliance F, CFQF, COFF, SBLV, SGF), poiché questo tipo di unione costituisce una violazione grave dei diritti umani. Altri Paesi hanno già emanato disposizioni penali specifiche e anche il diritto vigente pone difficoltà nell'appuramento della fattispecie (Alliance F, CFQF).

Serve una norma penale specifica che preveda una pena minima più severa rispetto alla coazione: «¹ Chiunque, usando violenza o minaccia di grave danno contro una persona, sfruttando lo stato di bisogno e di impotenza legata al soggiorno in un Paese straniero, o intralciando in altro modo la libertà d'agire di lei, la costringe a contrarre matrimonio o a registrare un'unione, è punito con una pena detentiva non inferiore a un anno. ² Chiunque, usando inganno, violenza o minaccia di grave danno contro una persona, o intralciando in altro modo la libertà d'agire di lei, la porta in una regione al di fuori del territorio di applicazione della presente legge o la induce a recarvisi per contrarre un matrimonio forzato ai sensi del capoverso 1, è punito con una pena detentiva» (Caritas).

5 Altre proposte

Nella legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20) va inserito un limite d'età di 21 anni per il ricongiungimento con il coniuge straniero (PLR, UDC).

Nella fattispecie del matrimonio forzato la legge sugli stranieri deve prescrivere esplicitamente l'espulsione dell'autore (FR, GR), tanto più che le autorità competenti in materia di migrazione non possono praticamente revocare un permesso data la brevità della pena detentiva prevista (GR).

L'articolo 30 capoverso 1 LStr va completato come segue: «1 È possibile derogare alle condizioni d'ammissione (art. 18–29) al fine di: m. disciplinare il soggiorno delle vittime di un matrimonio forzato o di un'unione registrata con la forza» (Caritas).

L'articolo 50 capoverso 2 LStr deve prevedere il diritto di restare in Svizzera per le vittime di matrimoni forzati (SG, VD; GDS, COFF, CFIG, USS, CSDP).

Il termine di sei mesi previsto dall'articolo 61 capoverso 2 LStr per il permesso di dimora e di domicilio non può essere applicabile, se la partenza dalla Svizzera è legata a un matrimonio forzato (GDS, CSDP).

Se la LDIP è modificata nel senso che il matrimonio contratto all'estero è riconosciuto solo se i coniugi hanno 18 anni compiuti, non è necessario modificare le legge sugli stranieri (BL).

Ai fini del ricongiungimento famigliare è necessario provare di disporre di conoscenze linguistiche sufficienti (UDC). Secondo SVF ciò non è realisticamente fattibile.

Nel caso di un matrimonio forzato, la vittima titolare di un permesso N o F deve poter cambiare il Cantone di domicilio senza dover affrontare pratiche amministrative eccessive e senza dover denunciare l'autore (PS).

Nell'ambito del diritto d'asilo, la minaccia di un matrimonio forzato che incombe sulle persone omosessuali va riconosciuta come motivo di fuga (LOS, PC).

Sono inoltre necessarie campagne di prevenzione e di sensibilizzazione (TG, ZG; Verdi; GDS, COFF, CFIG, CFM, EFS, LOS, PC, ProF, SBLV, CSDP) con misure finanziarie sufficienti (Verdi; GDS), la creazione di servizi specializzati di consulenza e mediazione (Caritas, SKF) come pure offerte di perfezionamento (CSDP).

6 Ripercussioni

Le affermazioni secondo cui la normativa proposta non avrebbe ripercussioni sulle risorse finanziarie o umane vengono smentite: i servizi cantonali e comunali, soprattutto gli uffici dello stato civile (BE, BL, ZH), si troveranno confrontati con maggiori oneri (SZ) poiché dovranno contrastare miratamente i matrimoni forzati e informare adeguatamente i fidanzati. Ciò vale anche per le autorità che dovranno intentare un'azione di nullità in caso di sospetto matrimonio forzato e per le autorità cantonali di vigilanza che dovranno intensificare l'attività di controllo all'atto del riconoscimento dei matrimoni esteri (BE, ZH; CDDGP).

Elenco dei partecipanti Verzeichnis der Eingaben Liste des organismes ayant répondu

Kantone / Cantons / Cantoni

AG Argovia / Aargau / Argovie

Al Appenzello Interno / Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int.
AR Appenzello Esterno / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext.

BE Berna / Bern / Berne

BL Basilea-Campagna / Basel-Landschaft / Bâle-Campagne

BS Basilea-Città / Basel-Stadt / Bâle-Ville

FR Friburg / Freiburg / FribourgGE Ginevra / Genf / GenèveGL Glarona / Glarus / Glaris

GR Grigioni / Graubünden / Grisons

JU Giura / Jura

LU Lucerna / Luzern / Lucerne
NE Neuchâtel / Neuenburg

NW Nidvaldo / Nidwalden / Nidwald
OW Obvaldo / Obwalden / Obwald
SG San Gallo / St. Gallen / Saint-Gall

SH Sciaffusa / Schaffhausen / Schaffhouse

SO Solothurn / Soletta / Soleure

SZ Svitto /Schwyz

TG Turgovia / Thurgau / Thurgovie

TI Ticino / Tessin

UR Uri

VD Vaud / Waadt

VS Vallese / Wallis / Valais
ZG Zugo / Zug / Zoug
ZH Zurigo / Zürich / Zurich

Partiti politici / Parteien / Partis politiques

PCS Partito cristiano sociale / Christlich-soziale Partei / Parti chrétien-social
PPD Partito popolare democratico svizzero / Christlichdemokratische Vol-

kspartei der Schweiz / Parti démocrate-chrétien suisse

PEV Partito evangelico svizzero / Evangelische Volkspartei der Schweiz /

Parti évangélique de la Suisse

PLR Partito liberale radicale svizzero / Die Liberalen / Les Libéraux-

Radicaux

Verdi / Grüne Partei der Schweiz / Les Verts

PCC Partito cristiano conservatore / Katholische Volkspartei der Schweiz /

Parti chrétien-conservateur

PS Partito socialista svizzero / Sozialdemokratische Partei der Schweiz /

Parti socialiste suisse

Unione democratica di centro / Schweizerische Volkspartei / Union Démocratique du Centre

Organizzazioni interessate / Interessierte Organisationen / Organisations intéressées

Alliance F Alleanza delle società femminili svizzere / Alliance F, Bund Schweizerischer Frauenorganisationen / Alliance de sociétés féminines suisses

Caritas Svizzera / Caritas Schweiz / Suisse

CKS Chiesa Cattolica Cristiana (Chiesa cattolica sinodale) / Christkatholische Kirche der Schweiz / Eglise catholique-chrétienne de la Suisse

GDS Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri / Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz / Juristes Démocrates de Suisse

CFQF Commissione federale per le questioni femminili / Eidgenössische Kommission für Frauenfragen / Commission fédérale pour les questions féminines

COFF Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari / Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen / Commission fédérale de coordination pour les questions familiales

CFIG Commissione federale per l'infanzia e la gioventù / Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen / Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse

CFM Commissione federale della migrazione / Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen / Commission fédérale pour les questions de migration

EFS Evangelische Frauen Schweiz / Femmes Protestantes en Suisse

FOIS Federazione di Organizzazioni Islamiche Svizzere / Föderation Islamischer Dachorganisationen der Schweiz / La Fédération d'Organisations Islamiques de Suisse

CDDGP Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia / Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren / Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

CAIS Conferenza delle autorità inquirenti svizzere / Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz / Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse

LOS Organizzazione svizzera delle lesbiche / Lesbenorganisation Schweiz / Organisation suisse des lesbiennes

PC Organizzazione svizzera dei gay / Schweizerische Schwulenorganisation / Organisation suisse des gais, Pink Cross

ProF Pro Familia Svizzera / Schweiz / Suisse

SAV Unione svizzera degli imprenditori / Schweizerischer Arbeitgeberverband / Union patronale suisse

SBLV Unione svizzera delle donne contadine e rurali / Schweizerischer Bäuerinnen- und Ladfrauenverband / Union suisse des paysannes et des femmes rurales

SEA Alleanza Evangelica Svizzera / Schweizerische Evangelische Allianz / Alliance Evangélique Suisse

USS Unione sindacale svizzera / Schweizerischer Gewerkschaftsbund / Union syndicale suisse **SGF** Dachverband Schweizerischer Gemeinnütziger Frauen **USAM** Unione svizzera delle arti e mestieri / Schweizerischer Gewerbeverband / Union suisse des arts et métiers **FSCI** Federazione svizzera delle comunità israelite / Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund / Fédération suisse des communautés israélites **SKF** Unione svizzera delle donne cattoliche / Schweizerischer Katholischer Frauenbund / Lique suisse de femmes catholiques **CSDP** Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini / Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten / Conférence suisse des Déléguées à l'Egalité entre Femmes et Hommes Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia / Stiftung Kinder-**SKS** schutz Schweiz / Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant **SVF** Associazione svizzera per i diritti della donna / Schweizerischer Verband für Frauenrechte / Association suisse pour les droits de la femme **SVFV** Schweizerischer Verband der Friedensrichter und Vermittler SVZ Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile / Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen / Association suisse des officiers de l'état civile **Uni GE** Università di Ginevra, facoltà di diritto / Universität Genf, Juristische Fakultät / Université de Genève, Faculté de droit Unil Université de Lausanne, Centre de droit comparé, européen et interna-**VFG** Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden der Schweiz Associazione svizzera delle tutrici e dei tutori ufficiali / Vereinigung **VSAV** schweizerischer Amtsvormundinnen und Amtsvormunde / Association suisse des tutrices et tuteurs officiels