

**Rapporto del Consiglio federale all'attenzione delle Camere federali in adempimento della mozione 09.4229 Andy Tschümperlin "Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime" dell'11 dicembre 2009, trasmessa l'1 giugno 2010, e del postulato 12.3304 Bea Heim "Prevenzione dei matrimoni forzati" del 16 marzo 2012, trasmesso il 15 giugno 2012**

14 settembre 2012

---

Onorevoli Presidenti e Consiglieri,

in data 11 dicembre 2009 il Consigliere nazionale signor Andy Tschümperlin ha presentato una mozione con cui si conferisce al Consiglio federale il seguente mandato: 1) effettuare un'indagine al fine di fornire una panoramica del fenomeno dei matrimoni forzati e delle sue diverse manifestazioni in Svizzera; 2) predisporre un programma di "lotta ai matrimoni forzati" basato sull'indagine. La mozione è stata accolta dal Consiglio degli Stati l'1 giugno 2010.

In data 16 marzo 2012 la signora Bea Heim, Consigliera nazionale, ha presentato un postulato che assegna al Consiglio federale il compito di verificare se debba essere introdotto, a fini di tutela preventiva delle potenziali vittime di matrimoni forzati, lo strumento dell'ordine protettivo, come quello adottato in Inghilterra. Il postulato è stato accolto dal Consiglio nazionale il 15 giugno 2012.

Sottoponiamo qui di seguito alla vostra attenzione il rapporto. Vogliate gradire, onorevoli Presidenti e Consiglieri, l'espressione della nostra più alta considerazione.

14 settembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero

La Presidente della Confederazione: Eveline Widmer-Schlumpf  
La Cancelliera della Confederazione: Corina Casanova

## Compendio

Con l'approvazione della mozione Tschümperlin "Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime" (09.4229) le Camere federali hanno dato mandato al Consiglio federale di adottare – a seguito di approfonditi accertamenti – provvedimenti più incisivi per combattere il fenomeno dei matrimoni forzati al fine di garantire alle vittime un aiuto effettivo in loco (indagine, programma di lotta ai matrimoni forzati). Con l'approvazione del postulato Heim "Prevenzione dei matrimoni forzati", le Camere federali hanno poi incaricato il Consiglio federale di verificare l'opportunità di introdurre, a fini di tutela preventiva delle potenziali vittime di matrimoni forzati, lo strumento dell'ordine protettivo, come quello adottato in Inghilterra.

Il matrimonio forzato rappresenta una violazione dei diritti fondamentali dell'uomo. Perciò il Consiglio federale ritiene che sia compito dello Stato e della società agire per contrastare questo fenomeno. La Confederazione ha avviato già nel 2009 un progetto modello concernente i matrimoni forzati, nell'intento di sviluppare strumenti e "buone pratiche" di sensibilizzazione. Inoltre, la Legge federale in corso di elaborazione concernente le misure contro i matrimoni forzati forma il quadro di riferimento delle misure volte a impedire il fenomeno, a proteggere con maggiore efficacia le vittime e a punire con maggiore incisività i colpevoli. I lavori iniziati grazie alla mozione rappresentano l'integrazione e la prosecuzione degli sforzi finora profusi dalla Confederazione per contrastare il fenomeno dei matrimoni forzati.

Lo studio realizzato dalla Maison d'analyse des processus sociaux MAPS dell'Università di Neuchâtel su incarico della Confederazione fornisce importanti informazioni generali utili al fine di contrastare ancora più efficacemente il fenomeno in futuro. Lo studio traccia diverse tipologie e profili di persone coinvolte, rilevando come i casi siano piuttosto eterogenei e quindi si imponga la necessità di un servizio di assistenza e consulenza personalizzato per le persone colpite. Si conferma infine l'assunto secondo cui molti matrimoni forzati riguardano persone con background migratorio. Il fenomeno non è tuttavia riconducibile a uno specifico retroscena culturale ma presenta piuttosto notevoli parallelismi con la problematica della violenza domestica.

Sebbene sia possibile solo con notevoli riserve fare affermazioni di ordine quantitativo sui matrimoni forzati, dall'indagine effettuata emerge con chiarezza come questo non sia in Svizzera un fenomeno di massa ma un problema comunque presente e che in un biennio sono stati denunciati a varie istituzioni oltre 700 casi in cui una persona è stata costretta a sposarsi (tipo A) oppure le è stato impedito di vivere la propria relazione sentimentale (tipo B). In altri 700 casi circa sono state chiamate in causa le istituzioni perché una persona veniva costretta a mantenere il legame coniugale (tipo C).

Sulla base delle attività in corso, delle esperienze maturate e delle conoscenze acquisite, il Consiglio federale ritiene che vi sia necessità di ulteriori interventi nel settore della lotta ai matrimoni forzati. A partire dal 2013 sarà dunque avviato un programma in materia, con il quale si intende contribuire specificamente a far sì che entro cinque anni siano costituite in tutte le regioni della Svizzera delle "reti contro i matrimoni forzati" che offrano servizi di prevenzione, consulenza, assistenza e tutela alle potenziali vittime di qualsiasi tipologia e anche alle persone che

*esercitano il loro potere costringitivo e che organizzino corsi di formazione per operatori nel settore. A tale scopo la Confederazione dovrà stanziare, a condizione che vi sia un co-finanziamento da parte di terzi, fondi per complessivi 2 milioni di franchi.*

## Sommario

<b>1 Situazione iniziale e iter procedurale</b>	<b>5</b>
1.1 Mozione Tschümperlin (09.4229) "Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime"	5
1.2 Iter procedurale	5
1.3 Struttura del rapporto	6
<b>2 Attività relative ai matrimoni forzati in corso a livello federale</b>	<b>6</b>
2.1 Interventi parlamentari correlati	6
2.2 Progetti modello sui matrimoni forzati	7
2.3 Attività legislative in corso in materia di matrimoni forzati	7
2.4 Attività legislative in corso in materia di integrazione	8
<b>3 Studio sulle cause, le forme e l'entità del fenomeno dei matrimoni forzati in Svizzera</b>	<b>9</b>
3.1 Situazione iniziale	9
3.2 Situazioni coercitive	10
3.2.1 Entità del fenomeno	10
3.2.2 Eterogeneità del profilo delle persone coinvolte in queste situazioni coercitive	11
3.2.3 Matrimonio forzato come forma di violenza domestica, connessa alla dimensione della transnazionalità	11
3.3 Problemi e lacune in tema di prevenzione, assistenza e tutela	13
3.4 Raccomandazioni dello studio "Matrimoni forzati" in Svizzera	14
<b>4 Necessità d'intervento a livello federale</b>	<b>15</b>
4.1 Ordinamento federale delle competenze e contributo della Confederazione	15
4.2 Matrimonio forzato come espressione di violenza domestica	16
4.3 Reti esistenti	16
4.4 Conclusioni tratte in base all'attuale status quo: utilizzo delle reti esistenti e potenziamento del coordinamento	18
<b>5 Analisi dello strumento dell'"ordine protettivo"</b>	<b>19</b>
5.1 Postulato Heim (12.3304) "Prevenzione dei matrimoni forzati"	19
5.2 L'ordine protettivo secondo il diritto inglese	19
5.3 Misure secondo il diritto svizzero	20
5.4 Risultato	21
<b>6 Programma "Lotta ai matrimoni forzati"</b>	<b>21</b>
6.1 Scopo del programma	21
6.2 Organizzazione e attuazione del programma	21
6.3 Ricadute del programma in termini finanziari e di personale	23
6.4 Conclusioni	23

## **1 Situazione iniziale e iter procedurale**

### **1.1 Mozione Tschümperlin (09.4229) "Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime"**

La mozione "Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime" (09.4229) è stata presentata l'11 dicembre 2009 dal Consigliere nazionale Andy Tschümperlin (SP/SZ). Con tale mozione è stato conferito al Consiglio federale il mandato di adottare – a seguito di approfonditi accertamenti – provvedimenti più incisivi per combattere il fenomeno dei matrimoni forzati al fine di garantire alle vittime un aiuto effettivo in loco (indagine e programma di lotta ai matrimoni forzati).

Nelle motivazioni addotte si legge che, sulla base del rapporto del Consiglio federale del 2007 concernente la punibilità dei matrimoni forzati o di compiacenza in risposta al postulato 05.3477 della CIP-N, occorre svolgere un'indagine che analizzi a fondo le forme, l'entità, le cause e la distribuzione delle vittime potenziali ed effettive del fenomeno dei matrimoni forzati. Quest'indagine deve anche descrivere dove e in che misura siano già state poste in atto misure atte a contrastare il fenomeno e illustrare con quali più incisivi interventi mirati sia possibile incrementare il livello di prevenzione e tutela. Su questa base occorre poi attuare un programma di specifiche misure che con prudenza supportino e tutelino efficacemente le persone in loco (sensibilizzazione, servizi di riferimento, consulenza e tutela).

Il 17 febbraio 2010 il Consiglio federale, richiamandosi alle attività in corso nel settore della prevenzione e della tutela e specificamente ai progetti modello avviati in materia dall'Ufficio federale della migrazione (v. punto 2.2), ha raccomandato il rigetto della mozione, che è invece stata accolta dal Consiglio Nazionale il 3 marzo 2010 e dal Consiglio degli Stati l'1 giugno 2010.

### **1.2 Iter procedurale**

La predisposizione del rapporto in adempimento della mozione Tschümperlin è stata affidata all'Ufficio federale della migrazione (UFM) che, a seguito di una procedura mediante invito, ha dato mandato alla prof. dott. Janine Dahinden della Maison d'analyse des processus sociaux MAPS dell'Università di Neuchâtel di svolgere l'indagine. Le raccomandazioni emerse dall'indagine sono state discusse il 23 gennaio 2012 in occasione di giornate di lavoro sul tema "matrimoni forzati" cui hanno preso parte circa 90 esperti di Confederazione, Cantoni e Comuni e numerose organizzazioni non governative operanti negli ambiti della migrazione, integrazione, uguaglianza fra donna e uomo/violenza domestica, protezione delle vittime, educazione e formazione.

Parallelamente all'effettuazione di colloqui di coordinamento tra i diversi servizi federali (Ufficio federale della migrazione, Ufficio federale di giustizia, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo) e con i servizi cantonali, anche il Comitato interdipartimentale per l'integrazione si è occupato della problematica dei matrimoni forzati. Il risultato dei lavori è stato il programma in questione, che è stato discusso con esperti dei progetti pilota della Confederazione e che deve essere oggetto di definizione di massima nel quadro del presente rapporto.

### **1.3 Struttura del rapporto**

Il presente rapporto del Consiglio federale all'attenzione delle Camere federali è strutturato come di seguito descritto.

Il capitolo 2 fornisce informazioni concernenti interventi parlamentari correlati e misure in corso di attuazione in materia di matrimoni forzati e nel settore della politica d'integrazione.

Il capitolo 3 riporta i risultati principali dell'indagine svolta dalla Maison d'analyse des processus sociaux MAPS, Università di Neuchâtel, sulle cause, le forme e l'entità del fenomeno dei matrimoni forzati in Svizzera.

Il capitolo 4 illustra l'ulteriore necessità di intervento individuata dal Consiglio federale in materia di matrimoni forzati.

Il capitolo 5 descrive lo strumento dell'ordine protettivo e verifica l'ipotesi che tale strumento possa costituire in Svizzera un valore aggiunto nell'azione di contrasto dei matrimoni forzati.

Il capitolo 6 fornisce una descrizione di massima del programma che la Confederazione avvierà sulla scorta dei risultati dello studio.

## **2 Attività relative ai matrimoni forzati in corso a livello federale**

### **2.1 Interventi parlamentari correlati**

Con il postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale "Punibilità dei matrimoni forzati o di compiacenza" (05.3477), il Consiglio federale è stato incaricato di verificare come i matrimoni forzati o di compiacenza di persone residenti in Svizzera debbano essere sanzionati sotto il profilo penale e civile. Nel mese di novembre 2007 il Consiglio federale ha emanato il proprio rapporto in adempimento di tale postulato.<sup>1</sup>

Con la mozione Heberlein modificata "Misure legislative contro i matrimoni forzati" (06.3658), il Consiglio federale è stato incaricato di adottare senza indugio tutte le misure legislative necessarie (di diritto penale, civile, degli stranieri, ecc.) e di elaborare una strategia globale volta a impedire i matrimoni forzati, ad assistere efficacemente le vittime (aiuto a trovare una via d'uscita, nuova identità, ecc.) e a tutelare i loro diritti fondamentali.

La mozione Fetz (09.4229) è stata ritirata, in quanto identica alla mozione Tschümperlin, che ha dato mandato al Consiglio federale di redigere il presente rapporto. Il ritiro è stato motivato, alla luce dell'accoglimento da parte delle Camere della mozione Tschümperlin, adducendo che prima di adottare ulteriori misure devono innanzitutto essere acquisite le esperienze dei progetti modello dell'Ufficio federale della migrazione in corso di attuazione (v. punto 2.2).

<sup>1</sup> Punibilità dei matrimoni forzati o di compiacenza; Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato 05.3477 della CIP-N del 9.9.2005:  
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/zwangsheirat/berbr-zwangsheiraten-i.pdf>.

## **2.2 Progetti modello sui matrimoni forzati**

Basandosi sul mandato a informare (conferito dall'art. 56 LStr) e a coordinare (conferito dall'art. 57 LStr), l'Ufficio federale della migrazione ha organizzato nel mese di ottobre 2008 il primo evento di discussione e informazione con istituzioni statali e non statali interessate che entrano o possono entrare in contatto con persone coinvolte nel fenomeno dei matrimoni forzati. Sulla scorta dei risultati di questa prima tavola rotonda e delle raccomandazioni dell'ex Commissione federale degli stranieri (CFS, oggi Commissione federale della migrazione - CFM) del 2007, l'Ufficio federale della migrazione ha dato avvio all'inizio del 2009 al progetto modello "Sensibilizzazione al matrimonio forzato", che inizialmente doveva concludersi alla fine del 2011, composto da quattro progetti pilota tesi a sviluppare "buone pratiche" per meglio informare i gruppi coinvolti, ossia i giovani migranti e le loro famiglie, ma anche operatori del settore che potrebbero doversi confrontare con il tema dei matrimoni forzati. Se fino ad allora erano state offerte solo poche iniziative in tema di prevenzione, il progetto modello ha reso possibile il coinvolgimento di un maggior numero di operatori nel campo e la predisposizione di una variegata gamma di iniziative informative: pieghevoli in diverse lingue sono ora disponibili in 13 Cantoni per i giovani, i genitori, l'ambiente di riferimento e gli esperti del settore; sono disponibili, e vengono utilizzate, offerte formative per i diversi gruppi target; sono state puntualmente istituite reti regionali; manifesti, filmati, spettacoli di danza con materiali pedagogici di supporto, ecc. sensibilizzano la pubblica opinione nei confronti del fenomeno dei matrimoni forzati. Da queste attività sono scaturite dinamiche che hanno permesso a soggetti terzi di ricavare materiali utili e "buone pratiche". Per continuare a sostenere questo processo, l'UFM ha deciso di prolungare la campagna di altri due anni, cioè fino a fine 2013.

Basandosi sull'articolo 55 LStr e sull'articolo 13 dell'Ordinanza sull'integrazione (OIntS) l'UFM ha bandito concorsi per progetti nel quadro di un cosiddetto progetto modello, a condizione che vi sia il co-finanziamento da parte di terzi. Nel periodo 2009-2011 la Confederazione ha stanziato fondi in misura di 620 876 franchi. Per il prolungamento dei progetti agli anni 2012 e 2013 sono stati autorizzati stanziamenti per complessivi 236 200 franchi.

Il sito Internet [www.gegen-zwangsheirat.ch](http://www.gegen-zwangsheirat.ch) presenta il progetto modello nel complesso e i diversi singoli progetti.

## **2.3 Attività legislative in corso in materia di matrimoni forzati**

Il 15 giugno 2012 le Camere federali hanno approvato la legge federale sulle misure

contro i matrimoni forzati. Il termine utile per il referendum scade il 4 ottobre 2012<sup>2</sup>. La legge prevede modifiche a sei leggi speciali:

Le disposizioni del Codice civile (CC) concernenti la procedura di preparazione al matrimonio devono essere integrate con una disposizione in base alla quale spetti all'ufficio dello stato civile verificare se sussistano indizi che lasciano supporre che alla base della domanda non vi sia la libera volontà dei fidanzati. Nel caso in cui sia accertato che è stata esercitata una costrizione, le autorità di stato civile sono tenute a denunciare il fatto. Sono inoltre aggiunte due ulteriori fattispecie alle cause di nullità del matrimonio: un matrimonio deve essere dichiarato nullo quando è stato contratto non per libera volontà dei coniugi e quando uno dei coniugi sia ancora minorenne. È agevolata la rivendicazione delle cause di nullità stabilite dalla legge da parte dell'autorità competente: un nuovo passaggio della disposizione in questione vincola le autorità federali e cantonali che ritengono sussista causa di nullità di un matrimonio a denunciare la circostanza alle autorità deputate a contestare il matrimonio, compatibilmente con le mansioni loro attribuite. Con l'adeguamento della legge sull'unione domestica registrata (LUD), le nuove regole si applicano anche alle unioni domestiche registrate di coppie omosessuali.

La legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP) è integrata con una specifica disposizione riguardante la dichiarazione di nullità del matrimonio al fine di favorire l'applicazione delle nuove cause di nullità nel contesto internazionale. Le disposizioni di questa legge già in essere sono poi modificate in modo da ammettere il matrimonio in Svizzera degli stranieri solo alle condizioni dettate dal diritto svizzero. Il matrimonio con minorenni non è quindi più possibile.

Anche la tutela penale viene potenziata. I matrimoni forzati sono espressamente puniti. Colui che, con la violenza, la minaccia di grave danno o altra limitazione, priva un'altra persona della sua libertà di agire, di contrarre matrimonio o un'unione domestica registrata, è punito con la detenzione fino a cinque anni o con una pena pecuniaria. È punibile anche chi commette il reato all'estero.

Si provvede altresì a integrare le disposizioni sul ricongiungimento familiare con un coniuge straniero previste nella legge federale sugli stranieri (LStr) e nella legge sull'asilo (LAsi). Qualora sospettino l'esistenza di una causa di nullità ai sensi dei punti 5 e 6 dell'articolo 105 CC, le autorità competenti in materia di stranieri sono tenute a informarne l'autorità cantonale competente in tema di promozione dell'azione di nullità del matrimonio ai sensi dell'articolo 106 CC. La procedura di autorizzazione del ricongiungimento familiare deve essere sospesa per l'intera durata del procedimento giudiziario. Inoltre l'articolo 50 LStr (Scioglimento della comunità familiare) viene integrato in modo da far sì che gravi motivi personali ai sensi di tale articolo possano essere adottati anche nel caso in cui uno dei coniugi abbia contratto matrimonio senza che ciò corrisponda alla sua volontà.<sup>3</sup>

## **2.4 Attività legislative in corso in materia di integrazione**

Il 23 novembre 2011 il Consiglio federale ha presentato un avamprogetto di modifica delle disposizioni rilevanti ai fini dell'integrazione della legge federale del

<sup>2</sup> FF 2012 5237.

<sup>3</sup> [http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20110018](http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20110018).

16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr)<sup>4</sup>. Oltre a rivedere le disposizioni generali e a modificare il titolo della legge in "Legge sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI)", occorre introdurre disposizioni sull'integrazione in diverse leggi speciali.

Il nuovo progetto persegue sostanzialmente i seguenti obiettivi:

consolidare il principio del carattere vincolante e della reciprocità della politica in materia d'integrazione (principio del "promuovere ed esigere");

chiarire a livello normativo i criteri d'integrazione di cui tenere conto nelle decisioni nell'ambito del diritto in materia di stranieri;

sancire nella legislazione sugli stranieri i criteri d'integrazione necessari per il rilascio di permessi previsti da tale ambito del diritto;

chiarire i criteri di applicazione degli accordi di integrazione e introdurre la raccomandazione all'integrazione quale nuovo strumento del diritto in materia di integrazione;

chiarire la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della politica d'integrazione e nel contempo garantire una stretta collaborazione con i Comuni e gli attori privati dell'economia e della società;

strutturare in modo nuovo la promozione dell'integrazione mediante programmi d'integrazione cantonali e adattare le disposizioni sul finanziamento della promozione dell'integrazione da parte della Confederazione, con la conseguente unificazione del credito e della somma forfettaria a favore dell'integrazione;

potenziare la funzione informativa per mezzo dell'informazione ai nuovi arrivati e di misure tempestive destinate alle persone con esigenze particolari d'integrazione;

introdurre un contributo dei datori di lavoro per l'integrazione dei dipendenti;

consolidare il principio secondo cui l'integrazione si svolge soprattutto nelle strutture ordinarie negli ambiti importanti della vita quotidiana, mediante l'inserimento di disposizioni specifiche nelle leggi speciali nei settori di competenza della Confederazione, ossia la formazione professionale, le assicurazioni sociali e lo sviluppo territoriale.

Nel mese di agosto 2012 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e deciso la successiva impostazione del progetto e del messaggio che dovrà essere approvato nel 2013 dal Consiglio federale e sottoposto all'attenzione delle Camere federali.

### **3 Studio sulle cause, le forme e l'entità del fenomeno dei matrimoni forzati in Svizzera<sup>5</sup>**

#### **3.1 Situazione iniziale**

Da alcuni anni in Svizzera e in diversi altri Paesi europei si è diffusa la convinzione che i matrimoni forzati rappresentino un urgente problema sociale. I servizi statali e non statali hanno adottato misure mirate per lottare contro questo fenomeno: in

<sup>4</sup> RS 142.20.

<sup>5</sup> Anna Neubauer / Janine Dahinden (in collaborazione con Pauline Breguet ed Eric Cretaz): studio sulle cause, le forme e l'entità del fenomeno dei matrimoni forzati in Svizzera, Berna, Ufficio federale della migrazione 2012.

Svizzera non è stato elaborato solo un disegno di legge contro i matrimoni forzati, ma sono nati anche numerosi progetti che fondamentalmente mirano a prevenire il fenomeno e ad assistere le persone coinvolte. Va tuttavia ribadito che nonostante l'attualità e la visibilità del tema nei media, le conoscenze empiriche certe in materia sono ancora scarse. L'Ufficio federale della migrazione ha quindi conferito a due sociologhe dell'Università di Neuchâtel, la prof. dott. Janine Dahinden e la dott. Anna Neubauer – sulla base della mozione di Andy Tschümperlin ("Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime" dell'11.12.2009) – l'incarico di predisporre uno studio, allo scopo di fornire queste conoscenze, indispensabili per l'attuazione di misure efficaci. Questa attività di ricerca doveva fornire anche una risposta a tre domande: primo, individuare le cause, le forme e l'entità del fenomeno dei matrimoni forzati e tracciare il profilo delle vittime; secondo, descrivere le misure già in essere in tema di prevenzione, assistenza e tutela; terzo, stabilire quali più incisive misure debbano essere prese in considerazione.

Considerata la varietà semantica che la definizione stessa reca in sé, nello studio i matrimoni forzati sono stati suddivisi in base a tre tipologie situazionali concrete in cui le persone possono essere costrette o messe sotto pressione da coloro che le circondano (genitori, parenti, futuro coniuge, amici, ecc.) nell'ambito di un'unione coniugale o di un divorzio.

Tipo A: situazione in cui si esercita coercizione o pressione su una persona affinché contragga matrimonio senza che ciò corrisponda alla sua volontà.

Tipo B: situazione in cui si esercita coercizione o pressione su una persona affinché rinunci a una relazione sentimentale da lei voluta.

Tipo C: situazione in cui si esercita coercizione o pressione su una persona affinché rinunci a chiedere il divorzio. Il matrimonio può essere stato contratto sia volontariamente che sotto costrizione.

Al fine di raggiungere gli obiettivi della ricerca si è scelto un procedimento metodologico che combina tecniche quantitative e qualitative di raccolta dei dati, per rilevare il fenomeno dalla prospettiva di esperti in situazioni di osservazione. Per lo studio sono stati impiegati tre diversi metodi: in primo luogo un sondaggio online è stato rivolto a testimoni privilegiati di istituzioni e organizzazioni che operano a contatto con persone coinvolte in queste situazioni coercitive. Al sondaggio hanno preso parte 229 istituzioni. In secondo luogo sono state condotte interviste con sei esperti selezionati e in terzo luogo sono stati organizzati due gruppi di discussione con i responsabili dei progetti pilota concernenti la lotta ai matrimoni forzati.

## **3.2 Situazioni coercitive**

### **3.2.1 Entità del fenomeno**

Secondo lo studio, per ragioni di natura metodologica è difficile se non addirittura impossibile quantificare con precisione il fenomeno dei matrimoni forzati (stima soggettiva del grado di coercizione, persone coinvolte che costituiscono una "hidden population", problema della sottodichiarazione, carente base di rilevamento e quindi mancanza di rappresentatività statistica per ciò che concerne le istituzioni interpellate, ecc.). Per tali ragioni, i dati qui illustrati devono essere trattati con la massima cautela e considerati come valori di stima. Problemi di valutazione si presentano per quanto riguarda il fatto che gli stessi casi sono spesso gestiti da più istituzioni, situazione che – stando all'indagine svolta nell'ambito dello studio – riguarda circa

la metà dei casi e di cui i risultati dello studio tengono conto. Nelle informazioni riguardanti il numero dei casi i potenziali doppioni sono stati eliminati. In base a questo calcolo, le istituzioni interpellate (n=229) si sono occupate negli ultimi due anni di 348 casi di tipo A, 384 di tipo B e 659 di tipo C. Ne consegue che il tipo C – quindi situazioni di persone che sono costrette a rimanere sposate – è di gran lunga quello che si presenta con maggior frequenza: questa tipologia rappresenta quasi la metà di tutti i casi con cui le istituzioni hanno avuto a che fare nell'ultimo biennio.

### **3.2.2 Eterogeneità del profilo delle persone coinvolte in queste situazioni coercitive**

Stando ai risultati dello studio, il profilo socio-economico delle persone che chiedono aiuto alle istituzioni è piuttosto variegato. Non c'è una categoria ideale di giovane donna (o di giovane uomo) particolarmente coinvolta in questo fenomeno. Al contrario, le istituzioni si trovano a confrontarsi con una gamma molto ampia di profili individuali.

Il profilo socio-economico delle persone di tipo A (che vengono costrette a sposarsi) può essere descritto "idealmente" come segue: si tratta principalmente di giovani donne di età compresa tra 18 e 25 anni, per l'81% straniere. Oltre un terzo di queste donne è nato in Svizzera e la maggior parte di loro è in possesso di permesso di domicilio (C). Provengono soprattutto dai Paesi balcanici, dalla Turchia e dallo Sri Lanka. Queste persone, che hanno chiesto l'aiuto delle istituzioni, sono ormai ben integrate nel mondo del lavoro o nel sistema scolastico.

Le persone alle quali è impedito di vivere la propria relazione sentimentale (tipo B) presentano un profilo di questo genere: anche qui si tratta per lo più di giovani donne di età compresa tra 18 e 25 anni. Il 69% di loro è straniero, la metà è nata in Svizzera e più della metà è in possesso di un permesso di domicilio. Si tratta quindi prevalentemente di persone provenienti dai Paesi balcanici, dalla Turchia o dallo Sri Lanka, ma tra di loro si trovano anche cittadine naturalizzate e svizzere di nascita. Come per il tipo A, anche queste persone sono per lo più ben integrate nel mondo del lavoro o stanno seguendo un percorso di formazione.

Il profilo delle persone che si trovano in situazioni coercitive di tipo C si differenzia da quello delle altre due tipologie ed è allo stesso tempo più variegato: le donne sono di età più avanzata (per la maggior parte superiore a 25 anni), in gran parte sono nate all'estero e sono meno frequentemente in possesso della cittadinanza svizzera (80% straniere). Più della metà di loro possiede solo un permesso di dimora B o N/F e la loro situazione è quindi decisamente più precaria. Provengono soprattutto dai Paesi balcanici, dalla Turchia e dallo Sri Lanka, ma anche dal Sudamerica e da altri Paesi. Queste donne si sono integrate nel mondo del lavoro solo in parte, sono meno istruite e la metà di loro si trova in condizioni di dipendenza economica.

### **3.2.3 Matrimonio forzato come forma di violenza domestica, connessa alla dimensione della transnazionalità**

I risultati dello studio indicano che le situazioni coercitive nell'ambito di matrimoni, unioni non coniugali e divorzi rappresentano una forma di violenza domestica, rispetto alla quale un ruolo rilevante è svolto dagli aspetti concernenti la migrazione e dalla dimensione della transnazionalità.

Il fenomeno si caratterizza per l'elevato grado di forme di violenza diverse. L'esercizio di violenza psicologica è riscontrato nella maggior parte delle situazioni coercitive rilevate, per tutte le tipologie di persone (nell'88-95% dei casi, a seconda del tipo). Le persone che vengono costrette a rimanere sposate (tipo C) sono più spesso esposte al rischio di violenza fisica (57%) e sessuale (29%) (quest'ultima è quasi inesistente negli altri due tipi). Le situazioni coercitive di tipo C sono quindi le più significative, non solo in termini numerici, ma anche perché si tratta della categoria in cui si riscontra più frequentemente l'esercizio della violenza fisica. A ciò si aggiunga che nei casi di tipo C le vittime si rivolgono tardi alle istituzioni, il più delle volte solo quando il conflitto ha già raggiunto un grado di violenza elevato.

La coercizione e la violenza sono esercitate – in tutte e tre le tipologie di casi – in primo luogo da uno o più appartenenti alla cerchia familiare. Questo contesto fa sì che le persone interessate siano spesso coinvolte in situazioni in cui si devono confrontare con il principio di lealtà e con contesti di ambivalenza, paragonabili a quelle ben note agli operatori che si occupano di violenza domestica.

Secondo lo studio, la situazione si presenta nei termini di seguito descritti.

I familiari esercitano coercizione o violenza su un altro componente della famiglia perché vogliono: 1) che quest'ultimo si sposi con una persona della stessa etnia o nazionalità o religione, oppure 2) che rinunci a una relazione con una persona di diversa estrazione, o ancora 3) che abbandoni ogni progetto di divorzio. Nello studio si afferma però anche che le circostanze spesso si complicano a causa del fatto che diversi elementi si sovrappongono e sfociano poi in situazioni coercitive. Dietro a questi contesti coercitivi si celano spesso anche discrepanze biografiche tra le generazioni dovute ai retroscena di carattere migratorio e fattori di politica migratoria. In primo luogo i genitori desiderano proteggere le giovani generazioni trattenendole entro i confini della comunità etnica, nazionale, linguistica o religiosa, il che ai loro occhi e in base alle loro biografie è garanzia di un matrimonio felice e duraturo. I figli cresciuti in questo contesto, le cui esperienze di vita si differenziano considerevolmente rispetto a quelle dei loro genitori, la pensano però diversamente sulle relazioni sentimentali e la scelta del proprio partner e ciò scatena un conflitto generazionale. In secondo luogo, queste costrizioni esercitate dalla cerchia familiare vanno intese come reazione a impedimenti all'immigrazione nei confronti di determinati gruppi di migranti e all'attuale contesto caratterizzato da disparità sociali ed economiche globali. A queste condizioni un matrimonio è talvolta associato direttamente alla questione dello status di soggiorno e di lealtà transnazionale. Dall'indagine emerge che un matrimonio transnazionale può celare una strategia migratoria, in quanto fornisce un'occasione di mobilità sociale. Può fungere anche da gesto di solidarietà nei confronti di persone rimaste in patria che vivono in difficili condizioni politiche, sociali o economiche. Nei casi di tipo A i risultati indicano che certe persone vengono sottoposte a pressioni perché si sposino, affinché il futuro coniuge possa ottenere un permesso di dimora. Nel 77% dei casi di tipo A e nel 45% dei casi di tipo C si tratta di (potenziali, futuri) matrimoni transnazionali. La dimensione transnazionale di questi legami può altresì portare ad asimmetrie all'interno della coppia che rendono più complessi i rapporti di potere e possono influire in vario modo anche sulle forme di coercizione e di violenza esercitate.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Apparterrebbero al tipo A anche le rare situazioni, non menzionate nello studio, in cui le circostanze che hanno caratterizzato il matrimonio forzato rappresentano allo stesso tempo una forma di tratta di esseri umani di cui all'articolo 182 del Codice penale svizzero (CP). Il matrimonio forzato con uomini appartenenti alla

In particolare nei caso di tipo C emerge come le disposizioni di legge e amministrative siano strettamente connesse alle forme di coercizione e di violenza esercitate dalla cerchia familiare e le possano persino intensificare. Le modalità di rilascio di permessi di dimora concessi per ragioni legate allo stato civile di una persona fanno sì che questa scelga di rimanere con il coniuge violento e la paura di perdere il permesso impedisce alle donne di chiedere il divorzio. Una forma di violenza può pertanto essere alternativamente causa o effetto oppure presentarsi parallelamente ad altre forme di violenza, per cui è un'illusione pensare di affrontarne una separatamente dalle altre.

### **3.3 Problemi e lacune in tema di prevenzione, assistenza e tutela**

I risultati dell'indagine indicano che una vasta gamma di istituzioni diverse ha a che fare con persone in situazioni di coercizione in cerca di aiuto. Secondo lo studio di Neubauer/Dahinden occorre dunque chiedersi se gli operatori di tali istituzioni dispongano, a fronte della complessità della problematica, delle competenze necessarie per gestire efficacemente questi casi. Perché spesso si tratta di istituzioni alle quali non è stato affidato il compito di occuparsi di situazioni di coercizione nell'ambito di unioni coniugali o non coniugali, per cui la gestione di questi tipi di situazione non rientra nella loro sfera di competenza o nelle loro mansioni. Quanto detto vale soprattutto per associazioni, ONG e fondazioni che operano nel campo della migrazione, ma anche per le scuole professionali. Le analisi effettuate indicano poi che quasi tutte le istituzioni si trovano a doversi confrontare con casi in cui sono presenti differenti forme di violenza di vario grado ed entità, che richiedono tipologie diverse di intervento che a loro volta spesso non possono essere attuate dalla medesima istituzione. Le difficoltà con cui determinate istituzioni si trovano a doversi confrontare si riflettono a loro volta nel fatto che metà degli operatori che hanno risposto al questionario si ritiene in qualche misura impotente o inutile nel gestire tali situazioni coercitive. Gli ambiti di seguito illustrati sono quelli che richiedono agli operatori un impegno straordinario:

Le persone coinvolte si trovano per lo più a dover fronteggiare un conflitto di lealtà nei confronti di chi esercita la costrizione, il che non solo complica la gestione di questi casi ma ne allunga i tempi e rappresenta una delle principali difficoltà di cui tenere conto ai fini di un'adeguata assistenza alle vittime. Perché spesso le persone interessate respingono ulteriori interventi in quanto temono la distruzione delle relazioni familiari.

L'efficacia del servizio di assistenza può essere compromessa da reti di cooperazione e catene d'intervento delle istituzioni che funzionino in modo meno che ottimale. Queste interconnessioni tra le istituzioni sono indispensabili ai fini dell'efficacia del servizio di assistenza alle persone coinvolte, dato che le situazioni sono molto complesse. Capita di rado che una singola istituzione disponga delle competenze necessarie per riuscire a gestire tutti gli aspetti di un caso.

Occorre individuare le lacune presenti in queste catene d'intervento, ad esempio per quel che riguarda l'assistenza alle diverse tipologie di persone coinvolte in matrimo-

cerchia dell'autore del reato rappresenta in questi casi un modo per mantenere il controllo sulle donne fatte entrare in Svizzera, in modo da condurle più facilmente sulla strada dello sfruttamento sessuale o dello sfruttamento della forza lavoro.

ni forzati (tipi A, B, C). Lacune che non mancano nemmeno tra le specifiche misure destinate ai minori, alle persone di sesso maschile e all'attività da svolgere con coloro che esercitano la violenza.

Un'ulteriore difficoltà consiste nell'individuazione di un punto di equilibrio allorché si cerca, attraverso una mediazione, di instaurare un dialogo con i componenti delle famiglie in conflitto (e quindi di impedire la rottura delle relazioni familiari), garantendo allo stesso tempo la protezione delle vittime.

Nell'opera di protezione delle vittime l'offerta di alloggi è insufficiente e non sempre adeguata, in particolare quando è necessaria un'assistenza a lungo termine.

Infine, una delle principali difficoltà per un'adeguata assistenza è costituita dai problemi in termini di diritto di soggiorno legato allo stato civile della persona interessata, il che riguarda soprattutto le donne in situazioni di tipo C.

### **3.4 Raccomandazioni dello studio "Matrimoni forzati" in Svizzera**

Sulla base delle informazioni acquisite nel quadro del presente studio, si formulano raccomandazioni per un'efficace assistenza alle persone che si trovano ad affrontare situazioni coercitive connesse a unioni coniugali, non coniugali o divorzi.

1. I risultati suggeriscono la necessità di un nuovo orientamento strategico: invece di considerare i matrimoni forzati, come fatto finora, un fenomeno peculiare delle cerchie di persone con background migratorio e cercare misure conseguenti, sarebbe più opportuno ritenere le situazioni coercitive collegate a unioni coniugali, non coniugali e divorzi una forma di violenza domestica e quindi integrare, nell'ottica della problematica di genere, tutte le eventuali misure nelle strutture ordinarie esistenti. Queste tematiche sono ben note anche alla popolazione svizzera e negli ultimi anni in tutta la Svizzera sono state poste in atto svariate strategie al riguardo su diversi livelli.

2. La tematica dei matrimoni forzati deve essere integrata nelle reti, istituzioni e centri di competenza in materia di violenza domestica e di parità di trattamento, e allo stesso tempo occorre promuovere la cooperazione di queste reti con esperti e istituzioni del settore della migrazione. Sarebbe altresì opportuno individuare per ciascun Cantone/città un'istituzione che assuma il ruolo di istanza di coordinamento e che definisca le catene d'intervento tra le istituzioni operanti nel settore. Lo stesso dicasi per il livello nazionale.

3. Sono necessarie specifiche misure per aiutare le persone interessate a essere maggiormente autonome e quindi smorzare il conflitto in termini di lealtà nei confronti degli autori della violenza. Occorre potenziare l'offerta di alloggi e creare opportunità di sistemazione e di assistenza psicosociale a lungo termine. In particolare è necessario introdurre misure che migliorino il grado di autonomia economica delle vittime, fattore che aiuta a superare il conflitto di lealtà.

4. I diversi profili delle persone coinvolte in situazioni coercitive di tipo A e B da un lato e di tipo C dall'altro, suggeriscono l'opportunità di adottare misure differenziate per le diverse tipologie. La prevenzione può passare, per quanto riguarda i tipi A e B, dalle scuole, dai posti di tirocinio e da altre istituzioni nel campo della formazione. Per i casi di tipo C la situazione è più complessa e richiede misure specifiche, soprattutto offerte a bassa soglia in materia di consulenza, supporto e assistenza. La misura più urgente consiste però, per quanto riguarda il tipo C, ancora nel fatto che a livello politico si ragioni sulla relazione tra violenza domestica e permessi di dimora

concessi per ragioni legate allo stato civile. Occorre impedire che disposizioni legislative favoriscano in qualche modo l'esercizio della violenza domestica e i matrimoni forzati.

5. È necessario predisporre specifiche misure per tre gruppi target in particolare, per i quali si registrano rilevanti lacune: i minori, le persone di sesso maschile e coloro che esercitano la violenza.

6. Considerato che si trovano a doversi confrontare con questa tematica numerose istituzioni che talvolta non dispongono né del mandato di occuparsi della materia né delle competenze necessarie per gestirla idoneamente, è necessario provvedere a migliorare le competenze degli operatori del settore. La loro sensibilizzazione rispetto alle tematiche delle pari opportunità e della violenza domestica è tanto necessaria quanto l'acquisizione da parte loro di conoscenze in ordine ad aspetti specificamente legati al tema della migrazione. Anche la definizione degli iter cooperativi può però contribuire a limitare il disorientamento degli operatori.

7. Si impone la necessità di tenere sistematicamente conto di tutti gli aspetti transnazionali delle situazioni coercitive. Per quanto concerne le coppie transnazionali (nelle quali uno dei coniugi è giunto in Svizzera a seguito del matrimonio), nella ricerca di soluzioni idonee occorre tenere conto in particolare delle dinamiche e dei complessi influssi sui rapporti di potere.

8. Infine è opportuno effettuare ulteriori studi al fine di colmare rilevanti lacune che continuano a impedire la perfetta comprensione del fenomeno. Nuove vie da percorrere possono essere rappresentate dal cambio di prospettiva proposto, che pone l'accento su un approccio di genere e integra la problematica nella più vasta tematica della violenza domestica.

#### **4 Necessità d'intervento a livello federale**

##### **4.1 Ordinamento federale delle competenze e contributo della Confederazione**

Nell'occuparsi dei matrimoni forzati la Confederazione si è finora esplicitamente concentrata sull'opera di prevenzione/sensibilizzazione (v. punto 2.2) e in campo legislativo (v. punto 2.3). Le esperienze maturate con il progetto modello avviato dalla Confederazione fanno però emergere con evidenza il fatto che l'opera di informazione e sensibilizzazione ha senso solo se le regioni interessate mettono a disposizione adeguate offerte in tema di assistenza e protezione delle persone interessate dal fenomeno. Ciò significa che è necessario individuare con precisione le conoscenze, le competenze e le procedure che i servizi potenzialmente interessati devono mettere in campo e che deve quindi essere disponibile il relativo know how. In base alla ripartizione delle competenze a livello federale la Confederazione non può occuparsi direttamente di predisporre offerte capillari riguardanti gli alloggi o l'opera di sensibilizzazione nell'ambito di determinate strutture ordinarie, ad esempio le scuole. Anche la tutela di persone a rischio fuori dal contesto di un procedimento penale rientra nella sfera di competenza dei Cantoni.

Stante questo ordinamento a livello federale, il Consiglio federale intende contribuire, con l'avvio del programma "Lotta ai matrimoni forzati", alla creazione e al potenziamento di proposte efficaci nelle regioni. Il programma viene attuato mediante una gara nell'ambito della quale Cantoni, Comuni e soggetti terzi sono invitati a sviluppare sul posto, co-finanziare e attuare progetti in modo adeguato.

La definizione e l'attuazione di idonee misure per la lotta ai matrimoni forzati sono rese più difficoltose dal fatto che non sono disponibili dati attendibili in ordine alla portata del fenomeno. La Confederazione può supportare i Cantoni anche verificando – a titolo integrativo rispetto alla significativa "istantanea" attualmente disponibile – se sia possibile effettuare un monitoraggio dei matrimoni forzati che consenta di cogliere l'evoluzione del fenomeno nel tempo.

#### **4.2 Matrimonio forzato come espressione di violenza domestica**

Sebbene il contesto migratorio di tutti e tre i tipi di matrimonio forzato rivesta un ruolo evidentemente cruciale, la situazione coercitiva non deve essere considerata legata al solo fenomeno dell'integrazione/migrazione, ma affrontata sempre più dalla prospettiva dei rapporti di potere tra i generi e in quanto forma di violenza domestica.

Questo il senso dei rapporti del Consiglio federale e delle misure per la lotta alla violenza nei rapporti di coppia, che il Consiglio federale stesso ha emanato nel 2009<sup>7</sup>. Il programma "Lotta ai matrimoni forzati" deve quindi perseguire con maggior incisività di quanto fatto finora la cooperazione tra gli ambiti della migrazione/integrazione e dell'uguaglianza/violenza domestica. Gli aspetti specificamente legati alla migrazione devono essere integrati nelle politiche in essere, nelle reti e nelle prassi attuate nell'ambito dell'uguaglianza/violenza domestica; di queste tematiche si deve tenere conto nei lavori nel campo della migrazione/integrazione.

Un esempio di come tutto ciò trovi attuazione già oggi consiste nella conferenza congiunta di UFU e UFM di giugno 2012 dal titolo "Violenza domestica", rivolta ai dipendenti delle autorità competenti in materia di migrazione e a operatori nel campo della violenza domestica. Tema principale del convegno era l'applicazione dell'articolo 50 LStr, il cui dettato – come già detto (v. punto 2.2) – deve essere integrato nel quadro della legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati. In quest'articolo l'attenzione è incentrata sui casi di tipo C (persone già sposate). Il maggior lavoro che deve essere svolto con questa categoria di persone è di cruciale rilevanza, tanto più se si considera che le persone che sono costrette a vivere in unione coniugale spesso sono anche genitori e che il fatto che uno dei genitori non possa muoversi autonomamente nella società e si trovi a vivere sotto forti pressioni emotive ostacola il processo di integrazione dei figli.

Altri esempi di interconnessione tra gli ambiti migrazione/integrazione e uguaglianza/violenza domestica si trovano nel campo delle informazioni ai nuovi arrivati/informazioni per migranti<sup>8</sup>, utilizzate per far conoscere a questa categoria di persone i loro diritti fondamentali. In generale la politica dell'integrazione svolge una funzione indiretta di contrasto dei matrimoni forzati: il fatto che ai sensi dell'articolo 53 capoverso 4 LStr donne, bambini e ragazzi debbano essere supportati nei campi dell'apprendimento delle lingue, dell'istruzione e dell'attività lavorativa, accresce l'autonomia delle persone (potenzialmente) coinvolte in un matrimonio forzato.

#### **4.3 Reti esistenti**

Le misure, le strutture e le reti create da Confederazione, Cantoni e Regioni concer-

<sup>7</sup> Rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera (in adempimento al postulato Stump 05.3694 del 7 ottobre 2005) del 13 maggio 2009.

<sup>8</sup> V. ad esempio la pubblicazione dell'UFM 2011: "Benvenuti in Svizzera".

nenti gli ambiti dell'integrazione e della violenza domestica si presentano oggi come di seguito descritto:

*Promozione dell'integrazione:* l'Ufficio federale della migrazione UFM in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è competente a livello federale – in conformità agli articoli 53 e 57 LStr – in materia di coordinamento delle misure rilevanti ai fini dell'integrazione. Ai sensi dell'articolo 57 capoverso 3 LStr, Cantoni e città hanno istituito *servizi specifici per l'integrazione* che assolvono funzioni di coordinamento, consulenza, informazione e promozione, organizzati nella Conferenza dei delegati cantonali e comunali all'integrazione degli stranieri (CID).

La Conferenza dei Governi cantonali e il Consiglio federale hanno concordato – rispettivamente il 30 settembre 2011 e il 23 novembre 2011 – i principi della promozione specifica dell'integrazione in quanto compito affidato congiuntamente a Confederazione e Cantoni. Nel documento di base comune è stabilito che la Confederazione e i Cantoni disciplineranno a partire dal 2014 le misure specifiche di promozione dell'integrazione nel quadro dei cosiddetti programmi cantonali d'integrazione (PIC) basati sui tre pilastri: "informazione e consulenza", "formazione e lavoro" e "capacità di farsi capire e integrazione sociale". Tali programmi possono prevedere misure di lotta ai matrimoni forzati, qualora i Cantoni intendano concentrarsi su questa tematica in considerazione della valutazione del loro fabbisogno in materia e della composizione della popolazione. La problematica dei matrimoni forzati non è a tale riguardo esplicitamente inserita tra i settori da promuovere. I servizi deputati all'integrazione sono invitati a creare efficaci reti di collegamento ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione del programma cantonale d'integrazione. Particolare rilevanza assume al riguardo il coordinamento con le strutture ordinarie rilevanti in materia di integrazione (ad es. scuole, istituzioni del settore sanitario o dell'istruzione). I principali partner statali dei delegati all'integrazione non coincidono dunque necessariamente con i servizi che secondo lo studio entrano (o possono entrare) primariamente in contatto con persone interessate dal fenomeno dei matrimoni forzati. I contatti dei servizi specializzati in materia d'integrazione diventano invece rilevanti laddove si tratti di diffondere tra la popolazione migrante materiale informativo e per la sensibilizzazione.<sup>9</sup>

*Violenza domestica:* nel 2003 è stato creato all'interno dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), costituito presso il Dipartimento federale dell'interno (DFI), l'Ambito violenza domestica, che si concentra sulla prevenzione della violenza esercitata all'interno dei rapporti di coppia e nei casi di separazione.

I Cantoni dispongono di modelli di coordinamento e cooperazione diversi. In parecchi Cantoni sono stati creati servizi d'intervento, servizi specializzati o delegati in materia di violenza domestica, che svolgono funzioni di coordinamento. In varia misura spettano loro anche competenze in materia di informazione, sensibilizzazione e formazione. Vi sono inoltre anche commissioni permanenti e tavole rotonde di collegamento e cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e privati operanti nel campo (polizia, giustizia, servizi di consulenza, ecc.). I servizi di intervento e i servizi specializzati si sono raggruppati nella Conferenza dei servizi cantonali d'intervento, dei progetti d'intervento e dei servizi di lotta contro la violenza dome-

<sup>9</sup> V. a questo proposito: Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione del 5 marzo 2010, Rapporto della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA sullo sviluppo della politica integrativa della Confederazione del 29 giugno 2009; Documento di base della Conferenza "Promozione specifica dell'integrazione in quanto mandato congiunto di Confederazione e Cantoni" del 23 novembre 2011.

stica (KIFS) e nella Conférence latine contre la violence domestique (CL). Nella Svizzera Centrale la funzione di cooperazione e coordinamento delle misure è a cura del Gruppo di studio della Svizzera Centrale sulla violenza domestica. A livello intercantonale e nazionale esiste inoltre una serie di strutture di interconnessione specifiche per ogni settore (conferenze dei servizi di aiuto alle vittime, organizzazione mantello delle case per donne maltrattate, Associazione professionale svizzera dei consultori contro la violenza).

Nel rapporto pubblicato nel 2009 dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU "La violenza nei rapporti di coppia" sono dettagliatamente descritte le misure legali e strutturali adottate dai Cantoni. Oltre ai citati servizi di coordinamento sono fondamentali anche i servizi di riferimento e di consulenza per le persone vittime di azioni di violenza, istituiti in tutti i Cantoni a seguito della legge del 1993 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV).<sup>10</sup> A livello nazionale la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento per la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (CSUC-LAV, commissione peritale permanente della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali CDOS) promuove la collaborazione tra i vari Cantoni e tra Confederazione e Cantoni e garantisce lo scambio di informazioni ed esperienze tra gli organismi cantonali d'indennizzo, i consultori per l'aiuto alle vittime di reati, l'Ufficio federale di giustizia e la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP). Allo stesso modo, anche le strutture destinate alle persone che esercitano la violenza (associazione competente, centri di consulenza, programmi di apprendimento) devono essere coinvolte, pur non essendo capillarmente diffuse sul territorio.<sup>11</sup>

Le reti esistenti in tema di violenza domestica si sovrappongono estesamente con i servizi che possono avere a che fare con persone interessate dal fenomeno dei matrimoni forzati e che, secondo lo studio, devono essere supportate per potersi vicendevolmente correlare in maniera ancora più incisiva. La Confederazione non ha tuttavia, in materia di violenza domestica/lotta alla violenza, alcun potere di impartire istruzioni alle strutture d'aiuto e ai rispettivi organismi di coordinamento.

A livello federale il fenomeno dei matrimoni forzati rientra attualmente nella sfera di competenza del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Le attività di natura legislativa in corso sono seguite dall'Ufficio federale di giustizia; misure concrete in tema di coordinamento e informazione sono state avviate dall'Ufficio federale della migrazione (Sezione integrazione) e ad esse è finora destinato circa il 10 per cento dell'organico dell'UFM.

I progetti modello proposti dalla Confederazione (v. punto 2.2) sono attuati nelle regioni in parte dai servizi specializzati per l'integrazione o dai servizi per gli stranieri (come nella Svizzera romanda, nei Cantoni BS/BL) oppure dai centri per l'uguaglianza/violenza domestica (progetto pilota del Cantone di Zurigo/Cantone di Lucerna).

#### **4.4 Conclusioni tratte in base all'attuale status quo: utilizzo delle reti esistenti e potenziamento del coordinamento**

Il Consiglio federale ritiene che non sia innanzitutto necessario creare nuove struttu-

<sup>10</sup> V. a questo proposito [www.aiuto-alle-vittime.ch](http://www.aiuto-alle-vittime.ch).

<sup>11</sup> V. Therese Egger, Marianne Schär: Rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera, Berna, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, nello specifico Appendice I.

re a livello federale, cantonale e comunale, bensì sfruttare laddove possibile le reti esistenti e intensificare la cooperazione tra gli ambiti migrazione/integrazione e uguaglianza/violenza domestica. Al fine di potenziare anche l'aspetto della protezione, oltre che quelli della prevenzione e della consulenza, è opportuno coinvolgere le strutture di assistenza alle vittime. Appare necessario che alle istituzioni esistenti sia esplicitamente delegata la funzione di coordinare le attività di lotta ai matrimoni forzati (v. punto 6 Programma).

Grazie al conferimento, inizialmente limitato alla durata del programma, all'UFM della funzione di istanza nazionale di coordinamento e all'individuazione di centri di coordinamento in tutti i Cantoni e nelle principali città, è possibile armonizzare meglio le diverse attività in corso a livello regionale, definire reti, strutture e misure<sup>12</sup> e individuare eventuali lacune nell'offerta.

A causa della varietà delle strutture nei diversi Cantoni e regioni, non è percorribile la strada dell'adozione di una disciplina unificata a livello nazionale che stabilisca quali servizi debbano assumere il comando delle attività in materia di matrimoni forzati. Singoli Cantoni e città hanno già chiarito quali sono i servizi che, in caso di (rischio di) matrimonio forzato, possono offrire consiglio o protezione<sup>13</sup>, o si stanno occupando di organizzare i rapporti di cooperazione e coordinamento tra i diversi servizi. A Cantoni e Comuni è riconosciuta un'autonomia organizzativa che consente loro di individuare tali servizi e di conferire loro specifici compiti.

## **5 Analisi dello strumento dell'"ordine protettivo"**

### **5.1 Postulato Heim (12.3304) "Prevenzione dei matrimoni forzati"**

Il 16 marzo 2012 la Consiglieria nazionale Heim ha presentato un postulato intitolato "Prevenzione dei matrimoni forzati", che in data 15 giugno 2012 è stato trasmesso dal Consiglio nazionale al Consiglio federale. Il postulato dà mandato al Consiglio federale di sondare l'opportunità di impiegare, a fini di tutela preventiva delle vittime dei matrimoni forzati, lo strumento dell'ordine protettivo come viene applicato nel diritto inglese.

### **5.2 L'ordine protettivo secondo il diritto inglese**

Il 25 novembre 2007 è entrato in vigore in Inghilterra e Galles il *Forced Marriage (Civil Protection) Act 2007*. La revisione doveva servire a rimuovere problematiche che, secondo le esperienze maturate, si verificavano negli aspetti pratici della lotta contro i matrimoni forzati. Dall'entrata in vigore della revisione è in particolare possibile disporre anche misure preventive di tutela volte a impedire un imminente matrimonio forzato (cosiddetto "*Forced Marriage Protection Order*"). Sono infatti a

<sup>12</sup> Il concetto di "catene d'intervento" utilizzato nello studio si riferisce a un sistema di strutture e misure adeguatamente coordinate sotto forma di reti di servizi e istituzioni interressati. Questo sistema non deve essere interpretato nel senso che una persona interessata viene affiancata sulla base di uno schema fisso X. A causa dell'elevata eterogeneità di casi e a seconda della situazione contingente, è necessario decidere caso per caso quali interventi siano opportuni e necessari. Perciò nel prosieguo si parla di "reti contro i matrimoni forzati".

<sup>13</sup> V. pubblicazione del Cantone di Vaud: "Carte du réseau des institutions en lien avec la problématique des mariages forcés dans le canton de Vaud", settembre 2011 o la pubblicazione del servizio per le pari opportunità della città di Zurigo: "Matrimoni forzati a Zurigo", marzo 2010.

disposizione dell'autorità giudiziaria ampie possibilità d'intervento, che ora può disporre ogni genere di misura ("*prohibitions, restrictions or requirements*") ritenuta utile al fine di proteggere una persona minacciata dall'eventualità di dover contrarre un matrimonio forzato. Si può trattare segnatamente di diffide dall'influire sulla volontà della persona in questione o dal continuare a esercitare violenza fisica o psicologica, ma anche di impedire che sia reso di dominio pubblico il domicilio di una persona o di un divieto a espatriare in concomitanza con il rilascio del passaporto al fine di impedire un'uscita forzata dal Paese. La disposizione può poi riferirsi anche alla condotta delle persone fuori dall'Inghilterra o dal Galles. La facoltà di avvalersi di queste disposizioni è riconosciuta sia alla persona direttamente interessata che a qualsiasi altro soggetto terzo. In particolari circostanze l'autorità giudiziaria agisce addirittura d'ufficio senza che sia avanzata apposita istanza.

Dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, i Tribunali si sono avvalsi svariate volte della possibilità di disporre quest'ordine protettivo. È ad esempio noto il caso della ragazza quindicenne cresciuta in Pakistan, che non aveva mai lasciato il Paese ma che era in possesso sia della cittadinanza pachistana che di quella inglese, che si è rivolta alle autorità inglesi in Pakistan chiedendo – e ottenendo – il loro aiuto.

In un altro caso gli amici di una donna di 32 anni, che doveva sposarsi contro la propria volontà in Bangladesh, sono riusciti a intentare una causa in Inghilterra. La donna era domiciliata in Inghilterra ed era tornata in Bangladesh quando le era stato comunicato che la madre era gravemente ammalata. Il Tribunale in Inghilterra si era dichiarato disponibile ad assistere anche una cittadina straniera domiciliata in Gran Bretagna e aveva emanato un *Forced Marriage Protection Order*, con il quale i genitori della donna erano stati obbligati a lasciare libera la donna e a riportarla in Inghilterra. Questa disposizione è poi servita da fondamento per istruire un procedimento giudiziario in Bangladesh, che infine ha disposto che la donna doveva tornare in Inghilterra.

Occorre tuttavia segnalare che nemmeno un *Forced Marriage Protection Order* inglese ha carattere obbligatorio all'estero. Come indica la prassi, però, a un *Forced Marriage Protection Order* può essere attribuito un certo peso nell'ambito di un procedimento giudiziario istruito all'estero.

### 5.3 Misure secondo il diritto svizzero

La legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati<sup>14</sup>, proposta dal Consiglio federale e approvata dal Parlamento in data 15 giugno 2012, non prevede l'adozione di misure analoghe all'ordine protettivo di matrice inglese.

Il matrimonio imposto con la coercizione costituisce secondo il diritto civile una lesione della personalità ai sensi dell'articolo 28 del Codice civile svizzero (CC)<sup>15</sup>. Le basi legislative miranti a garantire, in conformità al diritto civile, un'efficace e rapida azione contro la violenza, le minacce e le insidie provenienti dalla cerchia di persone più vicine alla vittima sono state poste nel 2006. Il Tribunale adito deve disporre, sulla scorta del dettato dell'articolo 28b CC, ogni misura utile alla protezione della vittima. Conoscenti e autorità non sono legittimati a richiamarsi all'articolo 28b CC, ma possono segnalare alle autorità preposte alla tutela di bambini e adulti il bisogno di aiuto di una persona. Qualora un'autorità venga a sapere, nell'esercizio delle sue funzioni, di questa situazione di bisogno, è persino obbligato

<sup>14</sup> FF 2012 5237.

<sup>15</sup> RS 210.

a effettuare la segnalazione (art. 443 cpv. 2 D-CC). Con l'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione degli adulti l'1 gennaio 2013<sup>16</sup>, le autorità preposte a questa attività di tutela hanno la possibilità di disporre, in questo genere di casi, misure ufficiali di protezione della persona a cui serve aiuto (art. 388 e seg. D-CC).

Qualora la persona a rischio di essere costretta a sposarsi sia minorenni, l'autorità di protezione dei minori è tenuta ad adottare d'ufficio misure volte alla sua tutela (art. 307 CC). Qualora una persona corra il rischio di dover espatriare per contrarre un matrimonio forzato, le autorità preposte alla protezione di minori e adulti o un Tribunale civile possono disporre misure esecutive come divieti di uscire dal Paese, consegna dei documenti o privazione dell'autorità parentale.

Per mancanza di convenzioni internazionali in materia, questo genere di disposizioni non si può tuttavia imporre all'estero. La cosa dipende soprattutto, come per il Forced Marriage Protection Order di diritto inglese, dal peso effettivo che viene attribuito all'estero a una disposizione svizzera. E su ciò la Svizzera può incidere in misura estremamente limitata se non addirittura nulla.

#### **5.4 Risultato**

Svolte tali riflessioni, il Consiglio federale ritiene che in Svizzera vi siano già oggi sufficienti basi giuridiche per agire nei confronti del rischio di matrimonio forzato.

### **6 Programma "Lotta ai matrimoni forzati"**

#### **6.1 Scopo del programma**

Come da mandato assegnato in adempimento della mozione 09.4229 Andy Tschümperlin "Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime" dell'11 dicembre 2009, approvata l'1 giugno 2010, e sulla scorta dei risultati dello studio sui matrimoni forzati in Svizzera (v. punto 3), delle argomentazioni svolte in ordine alla necessità di adottare ulteriori misure (v. punto 4) e delle ulteriori proposte di intervento analizzate (v. punto 5) la Confederazione ha deciso di avviare il seguente programma quinquennale di lotta ai matrimoni forzati.

Con il programma ci si propone di contribuire, nell'arco di cinque anni (tra il 2013 e il 2018), alla predisposizione su tutto il territorio svizzero di "reti contro i matrimoni forzati" operative e di dare vita in questo modo a forme di cooperazione e misure da adottare nei confronti dei diversi gruppi target e tipologie di vittime potenziali di un matrimonio forzato, da un lato, e delle persone che esercitano pressioni per concludere un matrimonio forzato, dall'altro. Lo scopo è quello di predisporre misure in termini di prevenzione, assistenza, consulenza e protezione e di fornire informazioni e formazione in materia agli operatori del settore.

#### **6.2 Organizzazione e attuazione del programma**

*Organizzazione:* all'Ufficio federale della migrazione (con funzione di coordinamento) in collaborazione con l'Ufficio federale di giustizia del DFGP e l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU dell'DFI sono affidate l'elaborazione, la cura e la valutazione del programma quinquennale di lotta ai matrimoni forzati. A livello di Cantoni e Comuni (attuazione operativa) sono inte-

<sup>16</sup> RU 2011 725.

ressati in prima battuta i servizi di intervento in materia di violenza domestica, i servizi deputati all'uguaglianza tra donna e uomo, di aiuto alle vittime e i servizi che si occupano di questioni concernenti lo stato civile, la migrazione e l'integrazione. Da tali servizi ci si aspetta che partecipino ai bandi di gara relativi al programma.

L'UFM provvederà a istituire, tra l'altro, un organismo direttivo a livello nazionale che coordini in maniera ottimale le operazioni con tutti i soggetti interessati<sup>17</sup>, dotato di funzione consultiva, che si riunirà una volta all'anno o al bisogno. Tale organismo si occuperà di coordinare bandi e misure poste in atto dalla Confederazione con i servizi coinvolti a livello cantonale e comunale e con i servizi non statali.

*Attuazione:* il programma sarà attuato in due fasi:

La fase I durerà due anni e servirà a costituire in loco e a livello federale le reti tra le autorità coinvolte e le organizzazioni non statali e a porre in atto procedure sistematiche e misure per contrastare il fenomeno dei matrimoni forzati. L'UFM supporterà queste attività concettuali preparatorie della prima fase e inviterà i servizi partecipanti al progetto a presentare entro la fine della fase I, sotto forma di domande di progetto, le misure ritenute necessarie dalle "reti contro i matrimoni forzati".

Allo stesso tempo l'UFM darà mandato di effettuare uno studio di fattibilità relativo ai principi metodologici e ai costi di un'operazione di monitoraggio a livello nazionale del fenomeno dei matrimoni forzati. I risultati di tale studio fungeranno poi da base di riferimento per il bando di gara relativo all'attività di monitoraggio programmata.

La fase II prevede l'attuazione delle misure secondo le proposte di progetto avanzate dalle reti contro i matrimoni forzati. Compatibilmente con la situazione concreta a livello locale, le misure servono a colmare le lacune riscontrate, ad esempio per ciò che concerne la formazione di operatori specializzati o la prevenzione per gruppi target finora trascurati.

A titolo integrativo rispetto all'attuazione della fase II è necessario effettuare un monitoraggio del fenomeno dei matrimoni forzati qualora in base allo studio di fattibilità di cui alla fase I lo si reputi opportuno.

Nel secondo e nel quarto anno di attuazione, l'UFM organizzerà un incontro a livello nazionale ed effettuerà una valutazione dei lavori svolti fino a quel momento e delle lacune individuate.

*Iter successivo:* per tempo prima della conclusione del programma quinquennale il DFGP informerà il Consiglio federale in ordine ai risultati intermedi riguardanti gli effetti del programma e l'attività di monitoraggio e avanzerà una richiesta di successivo iter che può prevedere la conclusione, la prosecuzione o l'estensione del programma.

<sup>17</sup> Sul piano intercantonale sono chiamate in causa segnatamente istituzioni quali la Conferenza degli uffici d'intervento, dei progetti d'intervento e dei servizi cantionali contro la violenza domestica della Svizzera tedesca (KIFS) e la Conférence latine contre la violence domestique CL, la Conferenza svizzera dei delegati per l'integrazione (KID), la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento per la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati CSUC-LAV (commissione peritale permanente della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantionali delle opere sociali CDOS), l'organizzazione mantello delle case per donne vittime di reati, l'Associazione professionale svizzera dei consultori contro la violenza e la Prevenzione Svizzera della Criminalità PSC. È però possibile coinvolgere specificatamente altri servizi quali, ad esempio, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS (Questioni dell'infanzia e della gioventù), l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT, ecc.

### **6.3 Ricadute del programma in termini finanziari e di personale**

Per il programma di lotta ai matrimoni forzati la Confederazione investirà complessivamente per il quinquennio 2013-2018 due milioni di franchi che saranno prelevati dai crediti già stanziati a favore del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

Il sostegno prestato della Confederazione nel quadro del programma rappresenta un aiuto finanziario ai sensi della legge sui sussidi ed è legato alla condizione che le altre possibilità di finanziamento siano state sfruttate e sia fundamentalmente assicurato il co-finanziamento da parte di Cantoni, Comuni o soggetti terzi.

L'Ufficio federale della migrazione, che svolge funzioni di coordinamento, si occupa delle seguenti mansioni ai fini dell'attuazione del programma: indizione del bando, esame delle domande, affiancamento del progetto e controlling, coordinamento dello studio di fattibilità sul monitoraggio e organizzazione di incontri di scambio a livello nazionale. Il fabbisogno dell'UFM in termini di personale corrisponde a un posto a tempo pieno.

Presso l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Ambito violenza domestica, fortemente coinvolto nella fase attuativa, sarà disponibile per cinque anni mezzo posto in più per l'attuazione del programma. In conformità ai suggerimenti dello studio si garantisce così che si ricorra, ai fini della lotta ai matrimoni forzati, a competenze specialistiche, alle reti esistenti e alle strutture ordinarie che si occupano di violenza domestica a livello federale e cantonale e che possano essere potenziate le attività di consulenza e di tutela. È altresì garantita la collaborazione dell'ambito specifico nell'espletamento delle mansioni sopra indicate da parte dell'Ufficio federale della migrazione nel quadro dell'attuazione del programma.

### **6.4 Conclusioni**

Ogni forma di matrimonio forzato è in contrasto con l'ordinamento svizzero. Anche l'articolo 23 capoverso 3 del cosiddetto Patto ONU II (Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici) stabilisce che "Il matrimonio non può essere celebrato senza il libero e pieno consenso dei futuri coniugi"<sup>18</sup>.

Il matrimonio forzato non lede solo la libertà di contrarre matrimonio ma viola anche il diritto all'autodeterminazione e spesso persino l'integrità fisica della persona. In generale i matrimoni forzati limitano lo sviluppo personale, implicano il rifiuto dell'istruzione, dell'esercizio di una professione e dell'indipendenza materiale.

Stato e società hanno il dovere di contribuire all'attuazione dei diritti fondamentali, quindi di impedire i matrimoni forzati e di mettere a disposizione delle persone coinvolte soluzioni concrete. Il Consiglio federale ha già compiuto un passo fondamentale in tale direzione. Con la legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati, approvata il 15 giugno 2012 dalle Camere federali, si intende impedire per quanto possibile i matrimoni forzati e agevolare lo scioglimento di quelli già contratti. Le disposizioni giuridiche vanno completate anche da misure di ordine pratico, anzitutto di carattere preventivo. Occorre richiamare l'attenzione delle persone potenzialmente coinvolte (sia le possibili vittime che gli eventuali autori del reato) sui diritti riconosciuti a ciascun individuo e trasmettere così il messaggio che il matrimonio forzato non è tollerato in Svizzera. In secondo luogo vanno istituiti

<sup>18</sup> RS 0.103.2.

servizi di riferimento e di consulenza, nonché meccanismi di tutela per eventuali matrimoni forzati comunque contratti. Le persone che per la professione che svolgono possono entrare in contatto con soggetti coinvolti in matrimoni forzati devono possedere le conoscenze e le competenze necessarie per agire in modo adeguato e con efficacia. La verifica compiuta dal Consiglio federale conferma ciò che è scaturito dal dibattito parlamentare in ordine al disegno di legge federale e che è stato espressamente richiesto con la mozione Tschümperlin "Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime" (09.4229), e cioè che è necessario intervenire in termini di misure pratiche, a integrazione dei pur validi progetti modello della Confederazione attualmente in corso in materia di prevenzione. Nello specifico, è necessario definire con chiarezza le sfere di competenza, potenziare le reti esistenti e colmare le lacune individuate nella gamma di servizi offerti (prevenzione, consulenza, tutela, formazione).

Con l'avvio di questo programma la Svizzera sottolinea la sua seria intenzione di garantire il rispetto dei valori individuati, anche in situazioni che – quantomeno sotto il profilo meramente numerico – nel Paese rappresentano un fenomeno marginale e che riguardano un numero di persone limitato rispetto alla totalità della popolazione.

Dietro quest'impegno si cela anche l'intenzione del Consiglio federale di sottolineare come l'ordinamento svizzero, posto in essere democraticamente, si applichi a tutte le persone che vivono in Svizzera. I complessi di norme che sono in contrasto con l'ordinamento svizzero non sono tollerati.