



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG
Ambito direzionale Diritto privato
Ufficio federale dello stato civile

DFGP/UFG/UFSC
(stato 12 febbraio 2013)

Commento alla revisione dell'ordinanza sullo stato civile (OSC) (Lotta ai matrimoni forzati)

Febbraio 2013

Situazione iniziale:

Il 15 giugno 2012 l'Assemblea federale ha adottato la legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati (FF 2012 5237).

L'attuazione delle modifiche del Codice civile (CC; RS 210), della legge sull'unione domestica registrata (LUD; RS 211.231) e della legge sul diritto internazionale privato (LDIP; RS 291) rende necessari vari adeguamenti dell'ordinanza del 28 aprile 2004 sullo stato civile (OSC, RS 211.112.2) commentati qui appresso.

Le modifiche del CC non si ripercuotono invece sull'ordinanza del 27 ottobre 1999 sugli emolumenti in materia di stato civile (OESC; RS 172.042.110). Infatti, le misure contro i matrimoni forzati sono di ordine pubblico e lo scambio d'informazioni tra le autorità dello stato civile e le altre autorità, in particolare le autorità penali e quelle di protezione dei minori, sono esenti da emolumenti (cfr. art. 3 OESC).

L'Ufficio federale dello stato civile ha la competenza di adattare le istruzioni e i moduli in vigore (cfr. art. 6 e 84 OSC) per gli uffici dello stato civile e le autorità cantonali di vigilanza. Queste ultime assicurano la formazione e il perfezionamento delle persone operanti nell'ambito dello stato civile (art. 45 cpv. 2 n. 5 CC). Secondo il numero 2.1 (art. 99 CC) del messaggio del Consiglio federale del 23 febbraio 2011 concernente la legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati (FF 2011 1987; qui appresso: Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011) occorre in particolare adeguare la formazione e il perfezionamento degli ufficiali dello stato civile al fine di consentire a questi ultimi di agire con maggiore efficacia quando si tratta di impedire o affrontare i matrimoni forzati.

Commento alle disposizioni rivedute

Art. 16 Esame

L'articolo 16 è una disposizione generale applicabile a tutte le autorità dello stato civile.

Capoverso 7: la disposizione è completata per tenere conto del nuovo obbligo delle autorità dello stato civile di denunciare i reati constatati nell'esercizio della loro funzione; obbligo introdotto nell'ambito dell'adozione della legge sulle misure contro i matrimoni forzati (cfr. art 43a cpv. 1^{bis} nCC). Tale obbligo tiene conto del parere espresso dall'Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile in sede di consultazione sull'avamprogetto; l'associazione non ha auspicato che i suoi membri siano tenuti a sentire i fidanzati in caso di sospetto di matrimonio forzato, come previsto dalla legge in caso di matrimonio manifestamente abusivo teso a eludere le disposizioni sull'ammissione e il soggiorno degli stranieri (art. 97a CC).

In effetti non sta alle autorità dello stato civile proseguire i loro compiti quando è presumibile che sia stato commesso un reato. Le autorità dello stato civile non dispongono infatti di mezzi investigativi adeguati né possono mettere in atto le misure di protezione necessarie. Inoltre, nell'ambito di un procedimento penale le parti, in particolare l'imputato e la vittima, beneficiano di garanzie procedurali specifiche (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 2.1, ad art. 99 CC).

Le autorità dello stato civile dovranno in futuro segnalare alle autorità competenti, ossia alle autorità penali dei Cantoni, i reati constatati nell'esercizio della loro funzione. Può trattarsi di qualsiasi crimine o delitto di cui una persona operante in veste ufficiale nell'ambito dello stato civile venga a conoscenza quando procede a un'operazione di stato civile (documentazione di un fatto, ricezione di una dichiarazione di stato civile, preparazione di un matrimonio o di un'unione domestica registrata, riconoscimento di una decisione di stato civile all'estero, ecc.). Vi rientrano soprattutto i reati contro la famiglia o la falsità in atti (cfr. il commento all'art. 65 cpv. 2 OSC). Tuttavia, nell'esercizio della loro funzione le autorità dello stato civile possono venire a conoscenza anche di altri reati. Se del caso, devono denunciare anche questi.

Capoverso 8: secondo gli articoli 106 capoverso 1 secondo periodo nCC e 9 capoverso 2 seconda frase nLUD, le autorità dello stato civile, cui sono dirette tali norme secondo la volontà chiaramente espressa del legislatore (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 2.1, ad art. 106 CC nonché 6 e 9 LUD), devono informare l'autorità competente per promuovere l'azione di nullità dei matrimoni e delle unioni domestiche viziati da una causa di nullità. Si tratta dei motivi che comportano d'ufficio l'annullamento del matrimonio o dell'unione domestica registrata (cfr. art. 105 CC e 9 LUD): bigamia, incapacità durevole di discernimento, legame di parentela proibito, abuso legato alla legislazione sugli stranieri e, d'ora in poi, di unioni forzate o con minori. In virtù dell'articolo 45a nLDIP, che, visto il rinvio dell'articolo 65a LDIP, è applicabile anche all'unione domestica registrata, per le azioni di nullità del matrimonio sono competenti i giudici svizzeri del domicilio di uno dei coniugi o, se non è dato un domicilio in Svizzera, quelli del luogo di celebrazione del matrimonio o del luogo d'origine di uno dei coniugi. Tale disposizione completa le norme sul foro del diritto interno (cfr. art. 23 seg. CPC); essa si applicherà in particolare all'autorità cantonale di vigilanza dello stato civile alla quale è trasmesso l'atto di matrimonio per il riconoscimento ai sensi degli articoli 32 LDIP e 23 OSC (cfr. anche le pertinenti spiegazioni) che constata che il matrimonio celebrato all'estero è presumibilmente forzato o fittizio o è stato contratto con un minore. In futuro l'autorità di vigilanza sarà tenuta a informare le autorità cui compete l'azione di nullità. In linea di massima l'autorità di vigilanza riconosce il matrimonio conformemente all'articolo 45 capoverso 1 LDIP, ma secondo l'articolo 46 P-OSC (cfr. il pertinente commento) la diffusione dei pertinenti dati è bloccato fintanto che la procedura d'annullamento non sia conclusa con decisione passata in giudicato (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 1.1.4 e 1.3.2.1). Una denuncia alle autorità penali ai sensi del capoverso 7 dovrà in genere essere presentata quando è coinvolto un minore, poiché in tal caso il rischio che si tratti di un matrimonio forzato è maggiore.

Art. 18 Firma

Capoverso 1 lettere m e o: la disposizione è completata senza subire una modifica materiale. Già oggi le dichiarazioni concernenti le condizioni del matrimonio (art. 65 cpv. 1 e 2) e le condizioni di registrazione dell'unione domestica (art. 75d, cpv. 1 e 2) devono essere attestate.

Art. 23 Decisioni e documenti esteri concernenti lo stato civile

Capoverso 5: rinvio alle disposizioni applicabili alla denuncia dei reati constatati dall'autorità cantonale di vigilanza dello stato civile nell'esercizio della propria funzione (art. 16 cpv. 7 P-OSC) nonché all'obbligo di quest'ultima d'informare l'autorità cui compete l'azione di annullamento del matrimonio o dell'unione domestica registrata viziati da una causa di nullità (art. 16 cpv. 8 P-OSC). Va osservato che in caso di matrimonio di un minore l'autorità di vigilanza deve informare anche l'autorità di protezione dei minori (art. 50 P-OSC). Rinviamo inol-

tre ai commenti alle pertinenti disposizioni.

Art. 46 Blocco della divulgazione

Capoverso 1^{bis}: la disposizione è precisata menzionando esplicitamente il blocco della divulgazione dei dati di stato civile in caso di procedura di annullamento del matrimonio o dell'unione domestica registrata. Rinviamo inoltre al commento all'articolo 16 capoverso 8 P-OSC.

Art. 50 All'autorità di protezione dei minori

Capoverso 3: secondo il nuovo diritto, in Svizzera il matrimonio di minori non è più permesso poiché la celebrazione del matrimonio in Svizzera è retta esclusivamente dal diritto interno (cfr. art. 44 nLDIP in combinazione con l'art. 94 cpv. 1 CC, nonché il Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 1.2.2, 1.3.2.2 e 2.2, ad art. 44 LDIP). Inoltre, in futuro il matrimonio non renderà più maggiorenni (cfr. art. 45a nLDIP e Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 1.2.2, 1.3.2.3 e 2.2, ad art. 45a LDIP). Il matrimonio di un minore celebrato all'estero sarà annullato, salvo che interessi preponderanti del minore impongano il proseguimento del matrimonio (cfr. art. 105 n. 6 nCC). L'autorità cantonale di vigilanza dello stato civile cui è trasmesso per riconoscimento un atto di matrimonio di un minore deve informare l'autorità cui compete l'azione di nullità e bloccare la divulgazione dei dati (cfr. commenti agli art. 16 cpv. 8, 23 cpv. 5 e 46 P-OSC). Dato che il matrimonio non rende più maggiorenni, l'autorità di protezione dei minori deve essere informata affinché possa adottare le misure tuttorie necessarie.

Art. 64 Documenti

Capoverso 3: la disposizione è abrogata poiché la celebrazione del matrimonio in Svizzera sarà in futuro retta esclusivamente dal diritto svizzero (cfr. art. 44 nLDIP e Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 1.2.2, 1.3.2.2 e 2.2, ad art. 44 LDIP).

Art. 65 Dichiarazioni

Capoverso 2: adeguamento della disposizione attuale. Nell'ambito delle misure urgenti per la lotta contro i matrimoni forzati, il Consiglio federale ha già inserito un nuovo capoverso 1^{bis} in occasione della revisione dell'OSC entrata in vigore il 1° gennaio 2011. Inoltre, in virtù delle proprie competenze (cfr. art. 6 cpv. 1 OSC), l'Ufficio federale dello stato civile ha adeguato il modulo «Dichiarazioni concernenti l'adempimento delle condizioni per la celebrazione del matrimonio (conformemente all'art. 98 cpv. 3 CC)» che va compilato e firmato da entrambi i fidanzati davanti all'ufficiale dello stato civile. Il modulo (il cui adeguamento è stato menzionato nel Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011 ; n. 1.1.3.1) contiene attualmente la seguente indicazione:

Il matrimonio può essere celebrato soltanto con il libero e pieno consenso degli sposi.

Prendo atto che il matrimonio forzato, i reati contro l'integrità sessuale di una persona adulta o minorenni, i crimini o i delitti contro la famiglia (incesto, pluralità di matrimoni o unioni domestiche: "poligamia"), il matrimonio con lo scopo di eludere le disposizioni sull'ammissione e il soggiorno degli stranieri (matrimonio "fittizio") e il falso in documenti sono perseguiti penalmente.

Prendo inoltre atto che questi crimini e delitti sono puniti con una pena detentiva di al massimo dieci anni alla quale, se del caso, è cumulata una pena pecuniaria. (vedi gli art. 181, 187 segg., 213 segg. e 251 segg. del Codice penale svizzero, e art. 118 della legge federale sugli stranieri).

Un avvertimento formale dell'ufficio dello stato civile ha un effetto dissuasivo incontestabile. Va osservato che i moduli di dichiarazione attuali esistono in tedesco, francese e italiano e che i servizi di stato civile sono in possesso di traduzioni ufficiali in diverse lingue straniere (albanese, inglese, bosniaco, romeno, russo, serbo, singalese/tamil, thailandese, turco), il che semplifica il compito degli interpreti a cui occorre far capo se i fidanzati non dispongono di conoscenze linguistiche sufficienti (cfr. art. 3 cpv. 2 OSC).

Art. 66 Esame della domanda

Capoverso 2: questa disposizione è completata per tenere conto dell'articolo 99 capoverso 1 numero 3 nCC, che obbliga l'ufficio dello stato civile di esaminare se siano soddisfatti i requisiti del matrimonio, in particolare se non sussistano circostanze secondo cui la domanda manifestamente non corrisponde alla libera volontà dei fidanzati. In presenza di tali circostanze, l'ufficio dello stato civile deve rifiutare di celebrare il matrimonio (cfr. art. 67 cpv. 3 P-OSC) e segnalare immediatamente le proprie constatazioni alle autorità penali, le quali prenderanno le misure di protezione necessarie a favore degli interessati e, se del caso, dei collaboratori dell'ufficio (cfr. il commento all'art. 16 cpv. 7 P-OSC).

Il matrimonio forzato costituisce una grave violazione dei diritti umani ed è considerato un crimine passibile di una pena detentiva fino a cinque anni; sono punibili anche il mero tentativo e gli atti commessi all'estero (cfr. art. 22 CP e 181a nCP; Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 2.1, ad art. 99 CC).

Va osservato che nell'ambito dell'attuazione della mozione 07.3116 della consigliera nazionale Ursula Haller Vannini del 21 marzo 2007 «Matrimonio. Diritti e doveri devono essere noti e comprensibili a tutti» (http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20073116), l'Ufficio federale dello stato civile ha elaborato un «Promemoria del matrimonio in Svizzera» (<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/zivilstand/merkblaetter.html>), distribuito dagli ufficiali dello stato civile in occasione della preparazione del matrimonio. Il promemoria rammenta in particolare ai fidanzati che il matrimonio si fonda sulla libera volontà dei futuri coniugi; è disponibile in tedesco, francese e italiano, nonché in diverse lingue straniere (albanese, inglese, arabo, spagnolo, curdo, macedone, portoghese, russo, serbo, singalese/tamil, thailandese e turco).

Art. 67 Chiusura della procedura preparatoria

Capoverso 2 e 3: le disposizioni sono completate per tenere conto dell'articolo 99 capoverso 1 numero 3 nCC, che prevede l'obbligo dell'ufficio dello stato civile di esaminare se i requisiti del matrimonio siano soddisfatti e in particolare se non sussistano circostanze secondo cui la domanda manifestamente non corrisponde alla libera volontà dei fidanzati. Si veda anche il commento all'articolo 66 capoverso 2 P-OSC.

Capoverso 6: rinvio alla disposizione applicabile alla denuncia dei reati che l'autorità dello stato civile constata nell'esercizio della propria funzione (art. 16 cpv. 7 P-OSC).

Art. 71 Forma della celebrazione

Capoverso 5: la disposizione è completata per tenere conto dell'articolo 99 capoverso 1 numero 3 nCC che prevede l'obbligo dell'ufficio dello stato civile di esaminare se i requisiti del matrimonio siano soddisfatti e in particolare se non sussistano circostanze secondo cui la domanda manifestamente non corrisponde alla libera volontà dei fidanzati.

È importante che l'ufficiale dello stato civile che celebra il matrimonio, che non necessariamente deve essere quello che l'ha preparato (cfr. art. 99 cpv. 3 CC, 67 cpv. 2 e 70 cpv. 3

OSC), possa rifiutare la celebrazione se le circostanze che permettono di individuare un matrimonio forzato emergono soltanto in questa fase. In tal caso l'ufficiale dello stato civile rifiuta la celebrazione, annulla l'autorizzazione di matrimonio (annullando il documento cartaceo e rifiutando l'operazione «matrimonio» nel registro informatizzato dello stato civile) e ne informa con decisione formale i fidanzati e l'ufficiale dello stato civile che ha svolto la procedura di preparazione del matrimonio. Anche qui si rinvia alla disposizione applicabile alla denuncia dei reati che l'autorità dello stato civile constata nell'esercizio della propria funzione (art. 16 cpv. 7 P-OSC). Si veda inoltre il commento all'articolo 66 capoverso 2 P-OSC.

Art. 73 Domicilio all'estero

Capoversi 2 e 3: adeguamento di queste disposizioni (soppressione del rinvio all'art. 74 OSC) in seguito alla modifica dell'articolo 44 nLDIP secondo cui la celebrazione del matrimonio in Svizzera è retta esclusivamente dal diritto svizzero (cfr. anche il commento agli art. 50 cpv. 2 e 73 cpv. 2 e 3 P-OSC).

Art. 74 Condizioni a norma del diritto estero

La disposizione è abrogata in seguito alla modifica dell'articolo 44 nLDIP secondo cui la celebrazione del matrimonio in Svizzera è retta esclusivamente dal diritto svizzero (cfr. anche il commento agli art. 50 cpv. 2 e 73 cpv. 2 e 3 P-OSC).

Art. 74a Elusione del diritto degli stranieri

Capoverso 8: rinvio alla disposizione applicabile alla denuncia dei reati che l'autorità dello stato civile constata nell'esercizio della propria funzione (art. 16 cpv. 7 P-OSC).

Conformemente ai materiali (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 2.1, ad art. 99 CC), l'ufficiale dello stato civile deve rifiutare la celebrazione del matrimonio e denunciare il caso alle autorità penali, se ha il sospetto che si tratti di un matrimonio forzato e nel contempo di un matrimonio fittizio ai sensi dell'articolo 97a CC (intenzione manifesta non di creare l'unione coniugale, bensì di eludere le disposizioni relative all'ammissione e al soggiorno degli stranieri). In linea di massima non sente i fidanzati come previsto dall'articolo 97a CC. È tuttavia possibile che le circostanze che permettono di individuare un matrimonio forzato emergano soltanto se i fidanzati vengono sentiti, perché in tale occasione uno dei due fidanzati lo confida all'ufficiale dello stato civile.

Art. 75 Certificato di capacità al matrimonio

Capoverso 2: la legge federale del 15 giugno 2012 è tesa a lottare contro i matrimoni forzati conclusi in Svizzera e all'estero. Di conseguenza le autorità svizzere dello stato civile devono rifiutarsi di partecipare a tale tipo di unione coniugale prevista all'estero e di rilasciare un certificato di capacità al matrimonio. Si applica per analogia la procedura di preparazione del matrimonio prevista per la celebrazione in Svizzera. I rinvii alle pertinenti disposizioni legali vengono adeguati.

La modifica dell'articolo 75 capoverso 2 OSC è perfettamente conforme alla Convenzione del 5 settembre 1980 relativa al rilascio di un certificato di capacità matrimoniale (RS 0.211.112.15), elaborato dalla Commissione internazionale dello stato civile (CIEC), visto che per quanto riguarda le condizioni per contrarre il matrimonio essa rinvia alla legislazione dello Stato che rilascia il certificato (art. 1). D'altronde, la lotta contro i matrimoni forzati costituisce un obiettivo importante degli Stati membri della CIEC che – ad eccezione del

Messico, solo Stato non europeo – coincidono con gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Quest'ultimo ha adottato la risoluzione 1468 (2005) concernente i *matrimoni forzati e i matrimoni con minori* (<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/fres1468.htm>; cfr. n. 1.3.2.2 del Rapporto con avamprogetto del novembre 2008, reperibile all'indirizzo http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1701/Vorlage_Bericht.pdf).

Osservazioni introduttive relative agli articoli 75d-75f, 75k e 75m P OSC

Conformemente all'intento del legislatore, l'unione domestica registrata è equiparata al matrimonio e le misure applicabili sono pertanto le stesse (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 23.2.2011, n. 1.3.1.5 e 2.1, ad art. 6 e 9 LUD).

Art. 75d Dichiarazioni

Capoverso 2: rinviamo al commento dell'articolo 65 capoverso 2 P-OSC.

Art. 75e Esame della domanda

Capoverso 2: rinviamo al commento dell'articolo 66 capoverso 2 P-OSC.

Art. 75f Chiusura della procedura preliminare

Capoversi 2, 3 e 6: rinviamo al commento dell'articolo 67 capoversi 2, 3 e 6 P-OSC.

Art. 75k Forma della costituzione

Capoverso 4: rinviamo al commento dell'articolo 71 capoverso 5 P-OSC.

Art. 75m

Capoverso 8: rinviamo al commento dell'articolo 74a capoverso 8 P-OSC.

DFGP/UFG/UFSC/MO (12.02.2013)