



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati 2013-2017

Rapporto del Consiglio federale

Berna, 25 ottobre 2017

Sintesi

Un matrimonio forzato lede elementari diritti della personalità. Il 1° luglio 2013 è entrata in vigore la legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati. La legge si propone di contrastare i matrimoni forzati e di sostenere efficacemente le vittime. A complemento della legge, il 14 settembre 2012 il Consiglio federale ha avviato un programma quinquennale di lotta ai matrimoni forzati. Il programma abbracciava i settori della prevenzione, dell'assistenza/consulenza, della protezione e della formazione. Per la realizzazione del programma, la Confederazione ha stanziato, dal 2013 al 2017, 2 milioni di franchi provenienti dal credito per la promozione dell'integrazione. Incaricata di dirigere l'attuazione del programma, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha potuto avvalersi del sostegno dell'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo (UFU).

Il programma prevedeva l'attivazione di reti operative contro i matrimoni forzati in tutte le regioni della Svizzera al fine di permettere una cooperazione e degli scambi regolari tra i professionisti e i servizi di consulenza in materia di violenza domestica e di integrazione. Migliorando la collaborazione ci si proponeva di sviluppare offerte e misure di prevenzione destinate alle persone colpite dal fenomeno e ai professionisti. L'obiettivo era anche quello di offrire alle persone colpite una consulenza più adeguata e una protezione più efficace.

Durante una prima fase del programma (fase I: 2013-2014) sono stati finanziati e attuati a livello nazionale 18 progetti in tre regioni linguistiche, perlopiù incentrati sulla creazione di reti a livello regionale, cantonale o locale nonché su attività di informazione/sensibilizzazione e su formazioni/formazioni continue attorno al tema dei matrimoni forzati. In una seconda fase (fase II: 2015-2017) ci si è occupati in prima linea di colmare le lacune riscontrate: da un lato è stata maggiormente precisata l'impostazione in funzione del gruppo target (raggiungibilità diretta delle persone potenzialmente colpite e del loro contesto sociale) e, dall'altro, è stata allargata la portata geografica delle misure (misure in regioni in cui era stata riscontrata l'assenza di attività; consolidamento e se del caso potenziamento delle strutture in essere per la lotta ai matrimoni forzati). Anche durante la seconda fase sono stati sostenuti finanziariamente 18 progetti in totale.

Per l'intera durata del programma federale, i responsabili a livello federale hanno assunto un ruolo di coordinamento, hanno provveduto al trasferimento delle informazioni e dei saperi e hanno partecipato a scambi con i promotori dei progetti nel quadro di incontri di rete organizzati una o due volte l'anno nonché di due giornate nazionali di pratica.

Il programma federale di lotta ai matrimoni forzati ha impartito importanti impulsi alla sensibilizzazione e alla connessione a rete degli attori a livello regionale e svizzero. Le misure hanno contribuito ad approfondire le conoscenze dei professionisti sul tema e a fornire un sostegno efficace alle persone colpite.

I valutatori esterni del programma formulano nove raccomandazioni rivolte a Confederazione, Cantoni, Città, Comuni e altri attori in vista del loro impegno futuro.

Tra i principali compiti della Confederazione figurano un contributo al coordinamento, un sostegno all'attività dei professionisti a livello svizzero grazie a un lavoro di informazione e di trasmissione di saperi nonché la garanzia di un sostegno efficace alle persone colpite e ai loro interlocutori in loco, in particolare in casi complessi. La Confederazione continuerà anche in futuro a impegnarsi in questo settore. Nei prossimi quattro anni sosterrà un centro di competenza mediante un credito di massimo 800 000 franchi proveniente dal credito federale per la promozione dell'integrazione. Sempre nel quadro del contributo della Confederazione alla lotta ai matrimoni forzati, un'unità della SEM continuerà a coltivare il know-how e lo scambio a livello federale. In terzo luogo, in adempimento del postulato Arslan 16.3897 «Valutazione della revisione del Codice civile del 15 giugno 2012 (matrimoni forzati)», il Consi-

glio federale verificherà l'efficacia delle nuove disposizioni del Codice civile (CC)¹ sulla tutela delle vittime dei matrimoni forzati. La verifica del Consiglio federale riguarderà anche le nuove disposizioni in materia di matrimonio con minorenni.

Nel quadro delle proprie competenze, il Consiglio federale prosegue pertanto il proprio impegno per contrastare i matrimoni forzati in Svizzera.

¹ RS 210

Sommario

Indice delle abbreviazioni.....	5
1. Situazione iniziale.....	6
1.1 Retrosceca e obiettivi del rapporto	6
1.2 Il fenomeno dei matrimoni forzati.....	7
1.3 Metodologia e struttura del rapporto	7
2. Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati 2013–2017	8
2.1 Scopo e contesto del programma federale	8
2.2 Progetti nelle regioni.....	9
2.2.1 Fase di progetto I (2013-2014)	9
2.2.2 Fase di progetto II (2015-2017)	10
2.3 Bilancio del programma federale	11
2.3.1 Effetti.....	11
2.3.2 Misure necessarie conformemente alla valutazione	13
Excursus: casi internazionali	15
3. Dati disponibili	16
3.1 Studio di fattibilità riguardante il monitoraggio	16
3.2 Rilevamento dei casi nel quadro del programma federale	16
4. Conclusioni del Consiglio federale.....	18
4.1 Impegno della Confederazione dal 2018	18
4.2 Conclusione	19

Indice delle abbreviazioni

DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFU	Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo

1. Situazione iniziale

1.1 Retrosceca e obiettivi del rapporto

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

Qualsiasi forma di matrimonio forzato è incompatibile con l'ordine giuridico svizzero. Anche il Patto II ONU (Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici) prevede al suo articolo 23 paragrafo 3 che «il matrimonio non può essere celebrato senza il libero e pieno consenso dei futuri coniugi». Nella Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, più precisamente all'articolo 16 paragrafo 1 lettera b, gli Stati parte dichiarano di voler prendere tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari e, in particolare, di voler assicurare, in condizioni di parità con gli uomini, lo stesso diritto di scegliere liberamente il proprio congiunto.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), conclusa l'11 maggio 2011 e adottata dalle Camere federali il 16° giugno 2017, cita i matrimoni forzati tra le forme di violenza da combattere.

La Confederazione ha il mandato di provvedere all'attuazione delle pertinenti garanzie sancite dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale. È chiamata ad adottare misure volte a impedire la celebrazione di matrimoni forzati e a mettere a disposizione delle persone coinvolte soluzioni concrete.

A fronte di ciò, il 15 giugno 2012 l'Assemblea federale ha adottato la legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati², entrata in vigore il 1° luglio 2013. A complemento della legge, il 14 settembre 2012 il Consiglio federale ha avviato un programma quinquennale di lotta ai matrimoni forzati. Il programma prevedeva l'attivazione di reti operative contro i matrimoni forzati in tutte le regioni della Svizzera al fine di permettere una cooperazione e degli scambi regolari tra i professionisti e i servizi di consulenza in materia di violenza domestica e di integrazione. Migliorando la collaborazione ci si proponeva di sviluppare offerte e misure di prevenzione destinate alle persone colpite dal fenomeno e ai professionisti. L'obiettivo era anche quello di offrire alle persone colpite una consulenza più adeguata e una protezione più efficace.

Il programma federale di lotta contro i matrimoni forzati si riferisce al rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione 09.4229 Andy Tschümperlin «Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime» dell'11 dicembre 2009 e del postulato 12.3304 Bea Heim «Prevenzione dei matrimoni forzati» del 16 marzo 2012. Il rapporto si basava a sua volta sul primo studio approfondito delle cause, forme ed entità dei matrimoni forzati in Svizzera («Zwangsheiraten in der Schweiz»: Ursachen, Formen, Ausmass»), commissionato dalla SEM all'Università di Neuchâtel (Studio UFM Matrimoni forzati 2012).³

A programma concluso si tratta ora di verificare quali risultati ed esperienze esso ha consentito di conseguire. Questo è precisamente lo scopo del presente rapporto.

Occorre altresì chiarire in quali ambiti sono necessarie ulteriori misure e in che forma la Confederazione proseguirà il proprio impegno per contrastare i matrimoni forzati.

² FF 2012 5237 (reperibile in internet all'indirizzo <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2012/5237.pdf>).

³ Anna Neubauer / Janine Dahinden):

«Matrimoni forzati» in Svizzera: cause, forme, entità. Berna, Ufficio federale della migrazione 2012 (in tedesco e francese).

1.2 Il fenomeno dei matrimoni forzati

Il Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati era riferito a tre tipologie di situazioni nelle quali è esercitata coercizione/pressione per quanto riguarda la vita di coppia, il matrimonio o il divorzio (cfr. Studio UFM Matrimoni forzati 2012, pagg. 23, 24).

Tipologia A: una persona è costretta o spinta ad accettare un matrimonio contro la sua volontà.

Tipologia B: una persona è costretta o spinta a rinunciare a una relazione sentimentale contro la sua volontà.

Tipologia C: una persona è costretta o spinta a rimanere sposata contro la sua volontà, che il matrimonio sia stato contratto volontariamente o meno.

Le considerazioni di tipo quantitativo in merito ai matrimoni forzati vanno interpretate con molta cautela. In base allo studio del 2012 si è potuto constatare che, sebbene in proporzione alla popolazione non costituiscano un fenomeno di massa, i matrimoni forzati sono tuttavia ricorrenti. Stando allo studio, le 229 istituzioni interrogate stimavano a oltre 700 i casi rientranti nelle tipologie A e B e a circa 700 i casi riconducibili alla tipologia C nei due anni in esame. Si stima che la parte sommersa del fenomeno sia considerevole. Il capitolo 3 si chiuderà maggiormente sui dati disponibili.

1.3 Metodologia e struttura del rapporto

Il presente rapporto si fonda sulle due valutazioni del programma federale.⁴ Sono stati presi in considerazione anche sviluppi scaturiti da interventi parlamentari. Le possibilità per l'ulteriore trattamento del tema sono state elucidate con il consiglio peritale, i promotori di progetto e diversi uffici federali.

Il presente rapporto consta di tre parti principali.

Il capitolo 2 presenta le attività del programma federale e stabilisce un bilancio del suo impatto.

Il capitolo 3 riassume le possibilità di rilevamento quantitativo dei dati.

Il capitolo 4 illustra l'impegno futuro della Confederazione nella lotta ai matrimoni forzati.

⁴ Büro Vatter AG, Ricerca e consulenza politica: Valutazione della fase II del Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati. Rapporto commissionato dalla Segreteria di Stato della migrazione, 24 febbraio 2017 (in tedesco).

Büro Vatter AG, Ricerca e consulenza politica: Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati: valutazione della fase I, rapporto finale, Berna, 19 novembre 2014 (in tedesco).

2. Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati 2013–2017

2.1 Scopo e contesto del programma federale

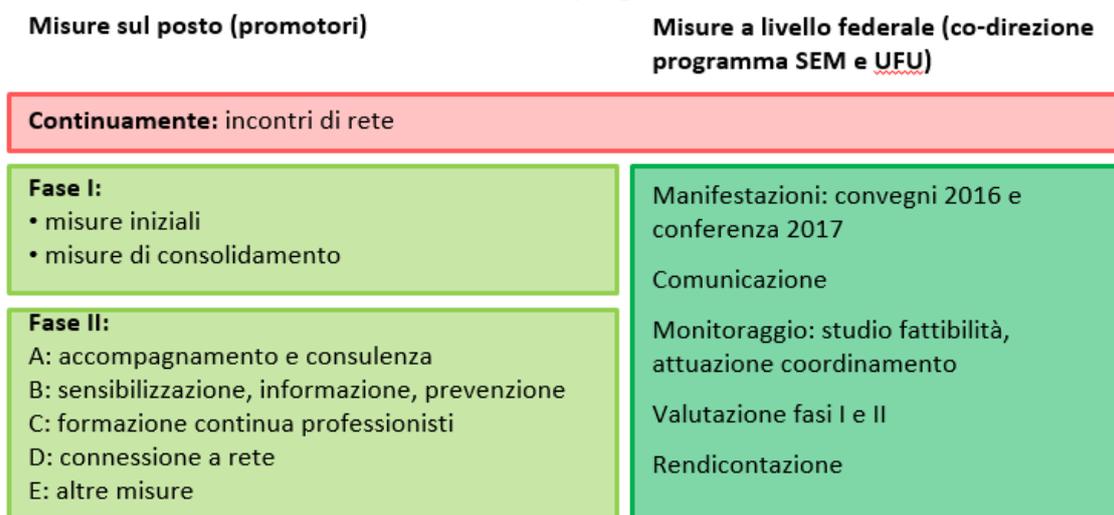
L'obiettivo precipuo del Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati (2013-2017) era l'attivazione di reti operative contro i matrimoni forzati in tutte le regioni della Svizzera al fine di permettere una cooperazione e degli scambi regolari tra i professionisti e i servizi di consulenza in materia di violenza domestica e di integrazione.⁵ Migliorando la collaborazione ci si proponeva di garantire alle vittime (potenziali) e al loro contesto sociale nonché agli specialisti offerte concrete e misure preventive, come per esempio ulteriori campagne di sensibilizzazione. Lo scopo era altresì di offrire alle persone colpite una consulenza più adeguata e una protezione maggiore.⁶

Il programma è stato svolto sotto la responsabilità della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), la quale si è avvalsa del sostegno dell'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo (UFU). La SEM e l'UFU hanno garantito congiuntamente l'equivalente di 1,3 posti a tempo pieno. Il programma è stato guidato da un consiglio di specialisti con funzione consultiva, riunitosi quattro volte in tutto e composto da diversi attori a livello nazionale, intercantonale e regionale.

Per la realizzazione del programma (2013-2017) la Confederazione ha investito, 2 milioni di franchi provenienti dal credito per la promozione dell'integrazione.

Il programma federale era incentrato sulla realizzazione di progetti nelle regioni. In ciascuna delle due fasi del programma sono stati realizzati 18 progetti in tre regioni linguistiche. Durante la fase I (2013-2014) è stata data la priorità all'attuazione di progetti finalizzati alla creazione di reti di partner nelle regioni che ancora non disponevano di strutture di collaborazione per quanto riguarda i matrimoni forzati. Durante la fase II (2015-2017) si è trattato in prima linea di colmare le lacune riscontrate per quanto riguarda le reti e le offerte da esse proposte.

Illustrazione 1: Panoramica delle attività del programma federale



Fonte: Büro Vatter 2017: pag. 8.

⁵ I gruppi target sono le organizzazioni e gli specialisti dei settori parità/violenza domestica/aiuto alle vittime; migrazione e integrazione; formazione e formazione continua; stato civile; settore sanitario; settore sociale; gioventù; polizia; ONG attive a favore dei diritti umani e altre ONG; scienza e ricerca.

⁶ Rapporto del Consiglio federale all'attenzione delle Camere federali in adempimento della mozione Tschümperlin 09.4229 «Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime» dell'11 dicembre 2009, approvata il 1° giugno 2010, e del postulato Heim 12.3304 «Prevenzione dei matrimoni forzati», del 16 marzo 2012, approvata il 15 giugno 2012.

Sono stati svolti sette incontri di rete a livello nazionale con i promotori dei progetti allo scopo di consentire uno scambio di esperienze. Nel gennaio 2016 è inoltre stata organizzata una giornata di pratica che ha riunito tutti i servizi coinvolti nel programma. La giornata è stata dedicata ad analisi della situazione e discussioni attorno all'attuazione del programma. Nell'ottobre 2017 si svolgerà una seconda giornata di pratica.

Tra gli altri elementi del programma a livello federale figurano uno studio di fattibilità riguardante un monitoraggio nazionale dei matrimoni forzati (cfr. cap. 3.1), la pubblicazione di «schede informative» di approfondimento riguardanti questioni connesse ai matrimoni forzati nonché contributi all'informazione e alla comunicazione, come il sito trilingue www.gegenzwangsheirat.ch.

Il programma federale è stato sottoposto a due valutazioni esterne (2014, 2017). Le valutazioni contengono anche raccomandazioni per l'ulteriore sviluppo del programma.⁷

Indipendentemente dal programma ma a complemento dello stesso, la SEM svolge inoltre, in collaborazione con l'UFU, manifestazioni informative rivolte, in particolare, alle autorità in materia di migrazione e incentrate sull'attuazione della disciplina dei casi di rigore dovuti a violenza coniugale e matrimonio forzato (applicazione dell'art. 50 LStr). La SEM informa peraltro regolarmente questi partner tramite circolari e istruzioni riguardanti la LStr.⁸ Lo studio realizzato quale base in vista dell'adempimento del postulato Yvonne Feri (15.3408) «Diritto di soggiorno delle vittime di violenza domestica» tratta in modo marginale anche dei matrimoni forzati.⁹

2.2 Progetti nelle regioni

2.2.1 Fase di progetto I (2013-2014)

Progetti della fase I

Durante la prima fase di progetto (luglio 2013-dicembre 2014) sono stati realizzati progetti selezionati nel quadro di una gara di concorso a livello nazionale incentrati su «misure iniziali» e «misure di consolidamento». I progetti appartenenti alla prima categoria erano finalizzati all'attivazione di reti contro i matrimoni forzati e all'individuazione delle lacune. I progetti della seconda categoria miravano in un secondo tempo, grazie al colmataggio delle lacune riscontrate, a mantenere e rafforzare le reti in essere. La Confederazione ha messo a disposizione dei progetti della prima fase 800 000 franchi provenienti dal credito per la promozione dell'integrazione.

Durante la fase di progetto I, la Confederazione ha optato volutamente per un approccio esplorativo e aperto sotto il profilo dei contenuti. La maggior parte dei promotori dei progetti sostenuti (15) era attiva a livello regionale, cantonale o locale, due erano attivi a livello nazionale e uno all'interno della propria comunità. 11 dei 18 promotori erano servizi di autorità pubbliche, sette erano organizzazioni private (ONG). I promotori provenivano a contesti tematici diversi (integrazione/migrazione, popolazione immigrata, parità, violenza domestica, ovvero aiuto alle vittime, diritti umani).

⁷ Vedi nota a piè di pagina 4

⁸ Circolare «Violenza coniugale» del 12 aprile 2013

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/familie/20130413-rs-ehegewalt-f.pdf> (in tedesco e francese); Istruzioni e commenti settore degli stranieri, cap. 6.14.3 Matrimoni forzati e matrimoni con minorenni

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-i.pdf>

⁹ Büro Bass: Rapporto sull'applicazione pratica della normativa che disciplina il diritto di soggiorno per i migranti vittime di violenza, 2017 (in pubblicazione, in tedesco).

Nel quadro dei progetti sostenuti non è stata promossa unicamente l'attivazione di reti, bensì anche la realizzazione di attività nei settori dell'informazione/sensibilizzazione e della formazione/formazione continua. Nella maggior parte dei progetti, le due dimensioni sono state portate avanti parallelamente, con uno spostamento del focus da un approccio squisitamente progettuale in vista dell'attivazione delle reti a uno maggiormente incentrato su misure concrete.

Risultati della fase I

Dal rapporto riguardante la valutazione esterna della fase I emerge che, nelle regioni in cui sono stati realizzati i progetti, il programma federale ha prodotto effetti concreti soprattutto con riferimento ai professionisti e alle istituzioni. In sette Cantoni, grazie al programma sono state attivate nuove strutture a rete entro le quali diversi servizi si chinano insieme sul tema dei matrimoni forzati e sui modi di contrastare il fenomeno. In otto altre regioni (sei Cantoni e due città) sono state mantenute, consolidate e in parte sviluppate ulteriormente strutture a rete, attività e offerte in essere. In tutti i progetti si è assistito a un'intensificazione sia degli scambi tra servizi coinvolti sia della collaborazione a rete nel quadro di progetti concreti. I progetti erano perlopiù incentrati sull'informazione e la sensibilizzazione oppure sulla formazione. Quasi del tutto assente, invece, l'assistenza nel quadro di casi concreti di matrimonio forzato.

Nella maggior parte dei progetti si è assistito a una crescita delle competenze e all'attivazione di risorse tecniche (know-how specifico, conoscenza della tematica, conoscenza degli attori e delle offerte), ovvero al loro ulteriore sviluppo. A ciò hanno contribuito anche gli incontri di rete a livello nazionale. È stata individuata la necessità di ulteriori provvedimenti allo scopo di agevolare l'accesso e l'assistenza alle persone (potenzialmente) colpite dal fenomeno nonché allo scopo di conferire alle misure una portata nazionale sinora assente.

2.2.2 Fase di progetto II (2015-2017)

Progetti della fase II

Lo scopo precipuo della fase II del Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati era l'attuazione di misure volte a colmare le lacune riscontrate. Sulla base della valutazione della fase I, delle esperienze maturate dai promotori e delle osservazioni formulate dal consiglio di specialisti sono state definite cinque categorie di misure da sostenere durante la fase II.

La gara di concorso per la fase II è stata svolta da ottobre a dicembre 2014. Per la fase II è stato stanziato circa 1 milione di franchi proveniente dal credito federale per la promozione dell'integrazione. Anche durante la fase II sono stati sostenuti 18 progetti, realizzati tra il 1° aprile 2015 e il 31 agosto 2017.

Sotto il profilo materiale, la maggior parte dei progetti riguardava il settore della sensibilizzazione, dell'informazione e della prevenzione con, quale pubblico target, le (potenziali) vittime e/o il loro contesto sociale e/oppure era incentrata sulla formazione continua dei professionisti. Nove progetti hanno proseguito le attività di promozione dell'interconnessione a rete su scala regionale. Tre promotori si sono impegnati a livello sovra-regionale a favore della sensibilizzazione nonché dell'assistenza e consulenza alle persone interessate e/o al loro contesto sociale.

11 dei 18 progetti sono stati realizzati da enti statali, sette da organizzazioni private (ONG, associazioni di migranti). I promotori provenivano da contesti tematici diversi (integrazione/migrazione, popolazione immigrata, parità, violenza domestica, ovvero aiuto alle vittime, diritti umani). In tre casi i progetti sono stati realizzati su scala sovra-regionale. 11 progetti sono stati realizzati sul territorio del Cantone in questione, quattro in una città.

Risultati della fase II

Dalla valutazione emerge che la fase II del programma ha consentito il conseguimento del perseguito approccio maggiormente incentrato sul gruppo target. La maggior parte dei progetti in loco prevedeva in particolare misure di sensibilizzazione e informazione destinate alle persone (potenzialmente) colpite, al loro contesto sociale o al pubblico. Per quanto riguarda la consulenza e l'assistenza alle persone colpite, un progetto era volto a sostenere un'offerta sovra-regionale nella Svizzera tedesca.

Nella Svizzera latina manca invece un'offerta corrispondente a livello sovra-regionale. La portata geografica delle attività del programma è stata estesa soltanto in maniera parziale. In nove Cantoni non sono state svolte attività di sorta nel quadro del programma federale; in altri Cantoni le attività in loco si sono concentrate sui principali centri urbani. Gli incontri di rete nel quadro del programma federale e la valutazione hanno consentito ai promotori e ad altri servizi interessati di fare leva sulle rispettive esperienze in tema di fattori di successo e di difficoltà riscontrate.

2.3 Bilancio del programma federale

2.3.1 Effetti

Dal rapporto sulla valutazione esterna¹⁰ emerge che il Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati ha prodotto effetti concreti in molte regioni della Svizzera. Grazie all'appoggio finanziario connesso al programma federale e grazie al fatto che, integrando il tema dei matrimoni forzati nella propria agenda, la Confederazione ha fornito un tetto comune e un coordinamento di livello superiore, in molte regioni del Paese - non in tutte - sono state realizzate misure concrete ed è stato possibile sviluppare ulteriormente attività già in corso. A fronte della situazione prevalente prima del programma federale, quando il tema era appannaggio di singole ONG e solo poche regioni disponevano di strutture proprie, grazie al programma è stato fatto un evidente passo avanti. Si costatano effetti concreti in particolare in quattro settori.

Connessione a rete: secondo la valutazione, in numerose regioni della Svizzera il programma federale ha contribuito in maniera determinante all'attivazione di nuove strutture a rete, al potenziamento di reti in essere o all'integrazione della tematica dei matrimoni forzati in reti attive in altri ambiti tematici. I valutatori hanno dovuto confrontarsi con alcuni interrogativi per quanto riguarda l'esistenza di lunga durata di queste strutture a rete: infatti esse sono attualmente molto tributarie dell'impegno di alcune persone chiave; inoltre la legittimazione conferita alle attività regionali dal programma federale ha agevolato l'attivazione, ovvero l'ulteriore sviluppo delle strutture di collegamento a rete. Se si considera inoltre la scarsa rilevanza del tema dei matrimoni forzati per il lavoro quotidiano di diversi attori e la struttura tutto sommato poco formale delle reti che si occupano della tematica, la sostenibilità di queste reti non sembra essere garantita.

Sensibilizzazione e competenze dei professionisti: stando ai risultati della valutazione si può dire per acquisito che, grazie alle attività svolte nel quadro del programma federale, in diverse regioni è stato possibile migliorare la sensibilizzazione di diversi professionisti al tema dei matrimoni forzati, riuscendo a evidenziare la rilevanza del tema. Va detto che – stando alle informazioni a disposizione dei valutatori – prima del programma federale l'atteggiamento di

¹⁰ Büro Vatter AG, Ricerca e consulenza politica: Valutazione della fase II del Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati. Rapporto commissionato dalla Segreteria di Stato della migrazione, 24 febbraio 2017 (in tedesco), pagg. 61-67.

diversi professionisti era intaccato da pregiudizi e stereotipi; la situazione iniziale era pertanto impegnativa. Dai risultati della valutazione emerge altresì che diversi gruppi target considerati importanti (p. es. insegnanti, datori di lavoro) non erano ancora stati raggiunti in misura sufficiente (lacuna riconducibile a difficoltà di accesso e scarsità delle risorse). È difficile valutare in che misura le attività svolte nel quadro dei progetti sostenuti dal programma federale siano riuscite a trasmettere competenze utili al di là di quanto possibile nel quadro di un mero lavoro di sensibilizzazione (si pensi in particolare alle competenze necessarie per la consulenza e l'accompagnamento delle persone colpite dal fenomeno e/o del loro contesto sociale).

I valutatori si sono espressi in toni critici in merito al fatto che spesso le attività finalizzate a conseguire obiettivi esulanti da una semplice sensibilizzazione, come per esempio formazioni continue di mezza giornata, rappresentavano per i partecipanti un evento isolato.

Sensibilizzazione di persone (potenzialmente) colpite: nel quadro della fase II, le misure attuate in loco hanno posto un focus sulla sensibilizzazione e la prevenzione destinate alle persone (potenzialmente) colpite e/o al loro contesto sociale. Le attività miravano prevalentemente alla sensibilizzazione di persone già colpite dal fenomeno e/o del loro contesto sociale; in alcune regioni sono state messe in campo anche misure di prevenzione primaria. Stando ai valutatori, il programma ha contribuito alla messa in campo di queste attività sia mediante lo stanziamento di fondi sia legittimando le attività sul posto. A fronte della scarsa disponibilità di dati, la valutazione non ha potuto formulare enunciati affidabili in merito agli effetti concreti di queste misure presso i gruppi target.

Consulenza, accompagnamento e tutela delle persone colpite: in corso di attuazione del programma federale è emerso chiaramente che i casi di matrimonio forzato possono essere molto complessi e che pertanto occorre un servizio specializzato in grado di offrire una consulenza e un accompagnamento adeguati. Siccome i servizi specializzati regionali sono confrontati molto di rado con casi concreti, agli occhi dei valutatori si è rivelato particolarmente concludente l'approccio incentrato su un centro specializzato sovra-regionale dotato di una perizia specifica in materia di matrimoni forzati come quello messo in campo nella Svizzera tedesca nel quadro della fase II. I valutatori considerano irrealistico che le sole strutture ordinarie a livello regionale possano garantire congrue competenze per il trattamento di casi complessi di matrimonio forzato. La necessaria individuazione di intersezioni tra i diversi attori è riuscita solo in parte.

La valutazione ha salutato positivamente il contributo del programma a una maggiore oggettivazione della discussione attorno ai matrimoni forzati (eliminazione di pregiudizi e stereotipi, contributo al chiarimento dei concetti).

A mo' di critica va rilevato che l'obiettivo prioritario dell'attivazione in tutta Svizzera di reti operative per la lotta ai matrimoni forzati non è stato raggiunto. In nove Cantoni (in particolare nella Svizzera centrale e orientale) non sono state svolte attività di sorta nel quadro del programma federale; questi Cantoni rappresentano quasi il 9 per cento della popolazione. In questo contesto va rilevato che i Cantoni densamente popolati di Zurigo e Berna hanno concentrato le proprie attività locali sui maggiori centri urbani e che i servizi cantonali competenti non sono stati coinvolti sistematicamente nelle reti. Si suppone l'esistenza di lacune anche per quanto riguarda le competenze dei professionisti nonché la sensibilizzazione delle persone colpite. Ciò significa che la situazione delle persone colpite e/o del loro contesto sociale diverge fortemente da una regione all'altra.

I valutatori relativizzano questa critica rimandando alle possibilità di controllo limitate della Confederazione: mettendo dei mezzi finanziari a disposizione di progetti la Confederazione può creare degli incentivi; può altresì motivare potenziali promotori a partecipare oppure influenzare positivamente il loro impatto grazie a offerte attrattive nel quadro del programma

(p. es. incontri di rete, convegni). Ma in fin dei conti i servizi pubblici e le ONG decidono autonomamente e la Confederazione non ha la competenza di obbligare le regioni ad attuare determinate misure.

Dalla valutazione emerge inoltre che per molti attori nelle regioni (autorità e consultori cantonali/comunali, ONG in loco) la lotta ai matrimoni forzati costituisce un tema marginale. Di rado sono confrontati in maniera diretta con casi concreti. Questo fatto potrebbe rivelarsi sfidante in termini di mantenimento della disponibilità a impegnarsi in questo ambito tematico e a svolgere in maniera permanente un lavoro di sensibilizzazione e di generazione di know-how.

2.3.2 Misure necessarie conformemente alla valutazione

In vista dell'impegno futuro, i valutatori esterni del programma federale formulano nove raccomandazioni rivolte a Confederazione, Cantoni, città, Comuni e altri attori.

Raccomandazione 1: al termine del programma, Cantoni, città, Comuni e istituzioni non statali si adoperano per la messa in campo di condizioni propizie a una lotta efficace contro i matrimoni forzati sul posto.

Raccomandazione 2: per favorire la connessione a rete e lo scambio di esperienze, la Confederazione o i Cantoni (conferenza intercantonale) supporta, ovvero supportano gli attori coinvolti nella lotta ai matrimoni forzati sul posto.

Raccomandazione 3: in futuro un servizio superiore (centro sovra-regionale specializzato per la problematica dei matrimoni forzati; vedi raccomandazione 5) mette a disposizione degli attori impegnati sul posto nella lotta ai matrimoni forzati il necessario know-how.

Raccomandazione 4: gli attori regionali provvedono a una sensibilizzazione adeguata e a un congruo coordinamento reciproco affinché le persone (potenzialmente) colpite dal fenomeno oppure le persone appartenenti al loro contesto sociale beneficino di un accompagnamento confacente da parte di un servizio competente.

Raccomandazione 5: Confederazione e Cantoni designano uno o più servizi specializzati non statali di portata sovra-regionale competenti per il trattamento a livello nazionale di casi complessi di matrimonio forzato e regolano le relative questioni di finanziamento.

Raccomandazione 6: gli attori regionali e il o i servizi specializzati sovra-regionali individuano le intersezioni e definiscono la collaborazione nel quadro del trattamento dei casi concreti.

Raccomandazione 7: occorre chiarire i rispettivi ruoli dei servizi federali nel quadro di casi concreti di matrimonio forzato che si presentano nel campo di attività di loro competenza. In questo contesto occorre individuare le intersezioni e definire la collaborazione con il o i servizi specializzati superiori.

Raccomandazione 8: la Confederazione e i Cantoni stabiliscono se e quali misure sono necessarie per garantire un appoggio di lunga durata alle persone colpite dal fenomeno dei matrimoni forzati.

Raccomandazione 9: Confederazione, Cantoni e organizzazioni private creano, a livello strategico, una struttura comune finalizzata a migliorare i presupposti per la lotta ai matrimoni forzati in Svizzera.

I valutatori riassumono come segue le misure più urgenti.

Potenziamento della consulenza e dell'accompagnamento delle persone colpite («Case management»): gli attori regionali (autorità comunali e cantonali, consultori, attori privati) conservano tutta la loro importanza per quanto riguarda la consulenza e l'accompagnamento delle persone colpite. La consulenza e l'accompagnamento di casi complessi di matrimonio

forzato vanno affidati a uno o più servizi specializzati competenti per l'intera Svizzera. In determinati casi la Confederazione svolge una funzione di sostegno. Occorre individuare le intersezioni e definire la collaborazione tra gli attori in loco, il o i servizi specializzati e la Confederazione. Inoltre, la Confederazione e i Cantoni stabiliscono se sono necessarie misure specifiche per garantire un appoggio di lunga durata alle persone colpite dal fenomeno dei matrimoni forzati.

Ulteriore sviluppo dei presupposti in loco: al termine del programma, Cantoni, città, Comuni e istituzioni non statali si adoperano per la messa in campo di condizioni propizie a una lotta efficace contro i matrimoni forzati sul posto; si avvalgono dell'appoggio di servizi di livello superiore (Confederazione, livello intercantonale, servizi sovra-regionali), segnatamente per quanto riguarda la trasmissione di know-how nonché la connessione a rete e lo scambio d'esperienze.

Creazione di una struttura strategica: Confederazione, Cantoni e organizzazioni private creano, a livello strategico, una struttura comune finalizzata a migliorare i presupposti per la lotta ai matrimoni forzati in Svizzera.

Excursus: casi internazionali

La valutazione si riferisce anche al fatto che ripetutamente le cerchie delle ONG hanno formulato l'aspettativa che la Confederazione assuma un ruolo attivo nel coordinamento di casi internazionali (la persona colpita dimora all'estero, p. es. per ferie o perché condottavi con la forza).

In virtù della legge sugli Svizzeri all'estero, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) garantisce la protezione consolare per i cittadini svizzeri e per le persone per le quali la Svizzera assume funzioni di tutela o che beneficiano della tutela di interessi stranieri (rifugiati riconosciuti e apolidi).¹¹ Le persone minacciate di matrimonio forzato possono mettersi in contatto con la competente rappresentanza consolare sia direttamente sia tramite la helpline del DFAE. Seppure in misura limitata, la rappresentanza svizzera può offrire consulenza anche a persone in possesso di un titolo di soggiorno svizzero valido o scaduto che soggiornano all'estero.¹²

Finora le rappresentanze svizzere sono state confrontate solo di rado con casi di persone minacciate di dover concludere un matrimonio forzato. Tuttavia i servizi consolari sono sensibilizzati ai matrimoni forzati, seguono attentamente i casi e vagliano eventuali misure in particolare in collaborazione con le rappresentanze nei Paesi in cui i matrimoni forzati sono più ricorrenti.

In caso di matrimonio forzato celebrato all'estero occorre considerare che, conformemente al codice penale svizzero, è punibile anche chi commette il reato all'estero, se si trova in Svizzera e non è estradato (art. 181a cpv. 2 CP). Nel 2013, emanando pertinenti istruzioni, l'Ufficio federale dello stato civile (UFSC) ha sensibilizzato sul tema precisando il modo di procedere in caso di registrazione di matrimoni celebrati all'estero e in caso di sospetto di matrimonio forzato.¹³

La richiesta di migliorare lo scambio d'informazioni e la sensibilizzazione, proprio ove la persona si trovi all'estero, può essere parzialmente accolta nel quadro del proseguito coordinamento a livello federale (vedi n. 4.).

¹¹ Legge federale del 26 settembre 2014 concernente persone e istituzioni svizzere all'estero (Legge sugli Svizzeri all'estero, LSEst; RS 195.1).

¹² Il quadro normativo per quanto riguarda le opzioni a disposizione della Svizzera, è dato dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, firmata il 24 aprile 1963

¹³ Istruzioni UFSC n. 10.13.07.01 del 1° luglio 2013.

3. Dati disponibili

3.1 Studio di fattibilità riguardante il monitoraggio

Successivamente a un primo prudente tentativo dell'Università di Neuchâtel di quantificare il fenomeno dei matrimoni forzati, nel 2012 (vedi cap. 1.2) è emersa l'esigenza di istituzionalizzare il rilevamento del fenomeno in cifre. Nel medesimo anno il Consiglio federale ha annunciato che avrebbe commissionato uno studio di fattibilità relativo alle basi metodologiche e ai costi di un monitoraggio a livello nazionale del fenomeno dei matrimoni forzati.

Su incarico della SEM, nel 2013 il Laboratoire d'études transnationales et des processus sociaux dell'Università di Neuchâtel ha svolto l'annunciato studio di fattibilità.¹⁴ Lo ha fatto fondandosi su una rassegna bibliografica e su interviste con esperte ed esperti provenienti da Svizzera, Germania, Francia e Gran Bretagna.

Dallo studio di fattibilità è emerso che non esiste nessuna metodologia di monitoraggio in grado di fornire dati affidabili ed eloquenti sul fenomeno. Tutte le possibilità di rilevamento (sondaggi in seno alla popolazione, inchieste presso istituzioni, completamento dei rilevamenti in essere) sarebbero molto onerose sul piano finanziario e comunque troppo poco eloquenti: le difficoltà metodologiche, come per esempio la soggettività dell'elemento della coercizione e la parte sommersa del fenomeno dovuta alle persone che non segnalano i matrimoni forzati, impediscono un monitoraggio che rispecchi la realtà. A fronte di ciò, la SEM e l'UFU hanno rinunciato a mettere in campo un monitoraggio sistematico e di ampio respiro nel quadro del programma federale, optando per una soluzione pragmatica per il rilevamento dei casi di matrimonio forzato in collaborazione con i partner di progetto.

3.2 Rilevamento dei casi nel quadro del programma federale

Nel 2015 i promotori dei progetti e i loro partner all'interno delle reti sono stati invitati a descrivere in permanenza i rispettivi casi in forma anonima e a segnalarli al servizio specializzato contro i matrimoni forzati, il quale ha raccolto e analizzato i dati all'attenzione della Confederazione.¹⁵ L'obiettivo del rilevamento in base ai casi specifici era di raccogliere maggiori informazioni sulla portata e sulle caratteristiche del fenomeno dei matrimoni forzati in Svizzera e di rafforzare la consapevolezza del problema in seno alle diverse istituzioni.

Nel quadro del Programma federale di lotta contro i matrimoni forzati, dall'inizio del 2015 al 31 agosto 2017 sono stati annunciati 905 casi di cui 169 dai promotori di progetti sostenuti nel quadro del programma federale e dai loro partner di rete; 736 casi sono stati registrati direttamente dal servizio specializzato contro i matrimoni forzati. Di essi, 86 sono stati annunciati nel corso del 2016 dai promotori di progetto e dai loro partner di rete e 311, invece, dal servizio specializzato contro i matrimoni forzati (in tutto 397 casi).¹⁶

Questi dati non possono essere considerati come rispecchianti l'entità odierna del fenomeno dei matrimoni forzati in Svizzera. In primo luogo giacché, come detto, sussistono delle lacune per quanto riguarda la copertura geografica delle attività nel quadro del programma federale; in secondo luogo perché non è ancora possibile verificare se le istituzioni interrogate hanno comunicato tutti i casi; in terzo luogo perché, lo ribadiamo, la parte sommersa del fenomeno potrebbe essere considerevole.

¹⁴ Laboratoire d'études transnationales et des processus sociaux, Université de Neuchâtel, Eric Crettaz avec la collaboration de Janine Dahinden : Etude de faisabilité d'un monitoring des « mariages forcés » en Suisse, Rapport final pour l'Office Fédéral des Migrations, septembre 2013.

¹⁵ Sono stati presi in linea di conto come casi concreti i primi contatti con persone direttamente interessate e con il loro contesto sociale (professionisti quali insegnanti, datori di lavoro, agenti di polizia, APMA o servizi sociali, ma anche partner o colleghi, ecc.) che sono poi sfociati in una consulenza. Contatti ripetuti, anche in momenti diversi e/o con attori diversi, sono stati registrati un'unica volta.

¹⁶ Col tempo la cerchia delle persone che segnalano i casi si allarga e il monitoraggio comincia a portare frutti.

Il rilevamento dei casi consente tuttavia di costatare se le attività dei promotori di progetti raggiungono le persone colpite dal fenomeno. I riscontri divergenti delle istituzioni rispecchiano in parte fortemente il loro grado di coinvolgimento nel programma. L'utilità del rilevamento dei casi risiede principalmente nella possibilità di raccogliere informazioni complementari sulla situazione sociodemografica ed economica delle persone colpite dal fenomeno dei matrimoni forzati e sulle caratteristiche dei vari casi, il che consente di impostare in modo ancor più mirato le misure di informazione e sensibilizzazione.

Dalla valutazione di questi casi annunciati tra il 2015 e il agosto 2017 emerge che la proporzione di donne tra le vittime di matrimonio forzato si attesta all'83 per cento, quella di uomini al 17 per cento.

Analogamente allo Studio UFM Matrimoni forzati 2012 si costata che molte vittime dispongono di un permesso di dimora B o di domicilio C; non è trascurabile nemmeno il numero di persone con passaporto svizzero.

I Paesi che denotano una forte incidenza di persone toccate dal fenomeno in Svizzera restano il Kosovo, lo Sri Lanka, la Turchia, l'Albania e la Macedonia.¹⁷ Dal 2012 è visibilmente aumentato il numero di vittime provenienti da Afghanistan e Siria.

Per quanto riguarda l'età, colpisce la forte percentuale di minorenni: dal 2015 al 31 agosto 2017 il rilevamento dei casi ha evidenziato 257 casi di minorenni, pari al 28,4 per cento dei casi.

¹⁷ La forte rappresentatività di determinate nazionalità può essere ricondotta all'elevata proporzione di queste persone all'interno della popolazione residente in Svizzera (vedi Studio UFM Matrimoni forzati 2012, pag. 49).

4. Conclusioni del Consiglio federale

4.1 Impegno della Confederazione dal 2018

Il Consiglio federale parte dal presupposto che, nel quadro del loro mandato legale, segnatamente nei settori parità/violenza domestica/aiuto alle vittime; migrazione e integrazione; formazione e formazione continua; stato civile; settore sanitario; settore sociale; gioventù e polizia, anche i Cantoni e i Comuni contribuiscono attivamente alla lotta ai matrimoni forzati.

La Confederazione acconsente, in linea di massima, a che i Cantoni possano continuare a supportare misure di lotta ai matrimoni nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali PIC, finanziati tramite il credito per la promozione dell'integrazione, sempreché tali misure servano all'adempimento degli obiettivi strategici degli otto settori di promozione.

La Confederazione non prevede, per il futuro, un proseguo del programma federale né, quindi, un sostegno finanziario diretto ad attività locali.

Fondandosi sulle esperienze maturate sinora, sulle raccomandazioni scaturite dalla valutazione e sul mandato parlamentare attuale, la Confederazione si impegna a realizzare le tre misure seguenti contro i matrimoni forzati.

Servizio di competenza contro i matrimoni forzati

Grazie al credito per la promozione dell'integrazione, in virtù di una gara di concorso svolta nel giugno 2017 la Confederazione sostiene, per un periodo che si estenderà dal 2018 al 2021, un centro di competenza affinché in tutta la Svizzera:

- in collaborazione con i servizi invianti, vengano accompagnati casi complessi di matrimonio forzato che, a fronte della mancanza di know-how specifico, non possono essere trattati interamente a livello locale;
- sia messo a disposizione degli attori specifici in loco, in forma adeguata, il know-how specifico riguardante il fenomeno dei matrimoni forzati (p. es. informazioni generali e sviluppi, informazioni su misure promettenti o comprovate in vista della sensibilizzazione e dell'accompagnamento delle persone colpite e/o del loro contesto), per esempio grazie a pubblicazioni, scambi di esperienze, offerte di formazione continua e attività dei media;
- il centro possa mettere in campo attività di sensibilizzazione destinate ai professionisti, alle persone (potenzialmente) colpite e al pubblico.

Il progetto può essere realizzato da una singola istituzione/organizzazione o da un consorzio di istituzioni/organizzazioni che collaborano tra loro. Per gli anni 2018-2020 sono messi complessivamente a disposizione a tal fine un massimo di 800 000 franchi provenienti dal credito federale per la promozione dell'integrazione.

Coordinamento e coltivazione del sapere a livello federale

Ai fini della coltivazione del sapere e del coordinamento a livello federale, la SEM continua a fungere da unità di contatto in tema di matrimoni forzati per Confederazione, Cantoni e attori privati. In questa veste cura attivamente la connessione a rete con altri uffici federali (in particolare UFG, DFAE, UFU, UFAS, SEFRI e Commissioni federali) e con le conferenze intercantionali. Garantisce altresì lo scambio di informazioni e il coordinamento con enti non statali, porta avanti le misure di lotta ai matrimoni forzati di sua competenza (p. es. sensibilizzazione del personale federale) e segue l'evoluzione del fenomeno.

Matrimoni con minorenni

Dall'estate 2016 i media tematizzano maggiormente la questione dei matrimoni forzati di minorenni e, in maniera generale, il tema dei matrimoni con minorenni. Anche il servizio specializzato contro i matrimoni forzati ha rilevato numerosi casi di minorenni colpiti dal fenomeno.

Il tema è già stato oggetto di diversi interventi parlamentari. Al riguardo sono state presentate le domande 16.5461 Rickli «Kinderehen in der Schweiz» (matrimoni con minorenni in Svizzera), 16.1060 Rickli «Kinderehen in der Schweiz» (matrimoni con minorenni in Svizzera), 16.5462 Rutz «Anerkennung von Kinderehen» (riconoscimento dei matrimoni con minorenni) e l'interpellanza 16.3655 Buffat «Matrimoni forzati nel nostro Paese». È inoltre pendente la mozione 16.3916 Rickli «Vietare i matrimoni precoci».

La Confederazione si china su questo tema d'attualità nel quadro dell'adempimento del postulato Arslan 16.3897 «Valutazione della revisione del Codice civile del 15 giugno 2012 (matrimoni forzati)», accolto dal Consiglio nazionale il 16 dicembre 2016. La valutazione deve stabilire se le disposizioni del Codice civile decise nel 2012 per lottare contro i matrimoni forzati, che comprendono anche l'introduzione della minore età quale motivo di nullità del matrimonio, hanno consentito di raggiungere gli obiettivi perseguiti o se occorrono invece ulteriori provvedimenti. Secondo il testo della motivazione del postulato, particolare attenzione andrà rivolta ai matrimoni con minorenni contratti all'estero, anche in un confronto internazionale.

Attuando il postulato non solo ci si china sulla problematica dei matrimoni con minorenni ma – alla luce della disposizione del Codice civile – è anche valutata più in generale l'eventuale necessità di adottare ulteriori misure per contrastare i matrimoni forzati.

4.2 Conclusione

Dopo cinque anni di intensificato impegno nella lotta contro i matrimoni forzati in Svizzera si costata che il programma federale ha saputo imprimere numerosi impulsi preziosi. Questi impulsi costituiscono una buona base affinché i professionisti che nella loro attività professionale entrano in contatto con persone colpite dal fenomeno riconoscano imminenti matrimoni forzati e possano reagire in maniera adeguata. Tuttavia emerge chiaramente anche la necessità di ulteriori provvedimenti.

La lotta contro i matrimoni forzati potrà dare risultati concreti unicamente grazie all'impegno congiunto e di lungo periodo dei tre livelli statali nonché delle istituzioni del settore pubblico e delle ONG. Nel quadro delle proprie competenze, il Consiglio federale intende continuare a impegnarsi a livello svizzero nella lotta ai matrimoni forzati, sostenendo un centro di competenza ad hoc chiamato a fungere da unità di contatto a livello federale e procedendo alla precitata valutazione dell'efficacia delle disposizioni del Codice civile a tutela delle vittime di matrimoni forzati e di matrimoni con minorenni. Con questo suo impegno intende contribuire in modo decisivo al rispetto dell'ordinamento giuridico e all'osservanza dei diritti dell'uomo.