



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

Al Presidente della II  
Commissione permanente  
del Senato della Repubblica

Egregio Presidente,

facendo seguito all'audizione tenutasi il 13 febbraio 2019, si inviano ad integrazione di quanto già esposto alcune sintetiche osservazioni in merito alle proposte di legge n. 174 e n. 662 all'esame della Commissione da Lei presieduta.

### **1. Premessa**

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge n. 112 del 2011 istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si rende parere sui disegni di legge n. 174 e n. 662, entrambi recanti disposizioni in materia di matrimoni forzati. Si tratta di un'occasione per sottolineare principi e valori che hanno segnato per l'Italia un avanzamento sul piano dei diritti delle persone di minore età.

### **2. La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**

La Convenzione ONU sottolinea all'art. 2 il principio di pari opportunità riconosciuto alle persone di minore età, a prescindere da ogni considerazione relativa alla razza, alla nazionalità, al sesso, alla religione, alla lingua. L'art. 3 sancisce poi il principio del superiore interesse del minore, che costituisce il criterio che deve guidare gli adulti in tutte le scelte che lo riguardano.

Più specificamente, rilevano per i disegni di legge in esame gli art. 19 (diritto ad essere protetto da ogni forma di maltrattamento, abuso o sfruttamento da parte di chiunque), art. 32 (diritto a essere protetto contro lo sfruttamento economico che possa nuocere alla salute o allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale del minore); art. 34 (diritto a essere protetto da ogni tipo di sfruttamento e abuso sessuale); art. 36 (diritto a essere protetto da ogni altra forma di sfruttamento pregiudizievole all'interesse della persona minorenni). Altri articoli rilevanti della Convenzione sono il diritto alla riservatezza (art. 16) nonché quello ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale (art. 27).

### **3. Quadro normativo internazionale ed europeo**

Numerosi sono gli atti adottati a livello internazionale ed europeo per il contrasto del fenomeno dei matrimoni forzati e precoci, in particolare la Convenzione di Istanbul che interviene



direttamente sulla questione dei matrimoni forzati, imponendo agli Stati di adottare misure, civili e penali per contrastare tale pratica (rispettivamente artt. 32 e 37). Più nel dettaglio l'art. 37 qualifica il matrimonio forzato come *“l'atto intenzionale di costringere un adulto o un bambino a contrarre matrimonio”*, nonché *“il fatto di attirare intenzionalmente con l'inganno un adulto o un bambino sul territorio di una Parte o di uno Stato diverso da quello in cui risiede, allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio”*.

A rilevare è anche la Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite per rafforzare gli sforzi per prevenire e eliminare i matrimoni precoci e forzati, del 2 luglio 2015, nella quale i matrimoni precoci e forzati sono considerati come una grave violazione di diritti umani, limitando la possibilità delle donne e delle ragazze di vivere libere e lontane dalla violenza. Essa, inoltre, sollecita tutti gli Stati membri ad emanare, applicare e rispettare le leggi e le politiche volte alla prevenzione del matrimonio precoce e forzato e alla protezione dei soggetti a rischio, al fine di garantire che il matrimonio si celebri unicamente con un consenso informato, libero e pieno dei futuri coniugi; infine invita tutti gli Stati membri, con la partecipazione delle parti interessate, comprese le ragazze, i leader religiosi e di comunità, gli esponenti della società civile e le associazioni in difesa dei diritti umani, a sviluppare e attuare risposte complessive, globali e coordinate, nonché strategie per eliminare il matrimonio precoce e forzato e per dare sostegno alle ragazze già sposate, adolescenti e donne, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi di protezione dell'infanzia, il ricorso a strumenti quali i rifugi sicuri, l'accesso alla giustizia, nonché la condivisione delle migliori pratiche oltre i propri confini.

#### **4. Il fenomeno**

Il fenomeno dei matrimoni precoci e forzati in Italia è oggi in larghissima parte sommerso. Non vi sono rilevazioni statistiche in grado di quantificarlo.

Forzare o indurre una bambina o una ragazza giovane a contrarre matrimonio significa pregiudicare il presente e il futuro di quella bambina o ragazza. Si nega la sua libertà di autodeterminarsi nella scelta del partner della vita, si interrompono i percorsi di istruzione fondamentali per la costruzione di una vita libera, si incide in modo profondissimo e spesso irreversibile sui processi di crescita e maturazione fisica e psichica delle adolescenti.

La gravità di simili condotte impongono un focus specifico sul fenomeno, rendendo necessaria una sua emersione a livello statistico e la strutturazione di politiche preventive e di intervento efficaci.

Né il carattere sovente transfrontaliero delle condotte può costituire una scusante per considerare la problematica esterna all'Italia, dal momento che le condotte preparatorie al matrimonio, eventualmente celebrato all'estero, maturano sul suolo italiano nei confronti di persone minorenni.

#### **5. Differenza tra matrimonio forzato e matrimonio precoce**

Occorre chiarire la differenza che intercorre tra due fenomeni che vengono normalmente accostati ma che presentano caratteristiche diverse.



Il matrimonio forzato descrive la situazione in cui una persona è costretta o indotta contro la propria volontà a contrarre un vincolo avente carattere matrimoniale.

Il matrimonio precoce descrive invece la situazione in cui viene contratto un vincolo avente carattere matrimoniale in cui almeno uno dei due contraenti non ha raggiunto l'età considerata necessaria per esprimere il consenso matrimoniale, e tuttavia entrambi sono **consenzienti** nel contrarre il vincolo. Si tratta di vincoli che non sono riconosciuti dalla legge civile italiana (matrimoni in Stati esteri, matrimoni contratti secondo tradizioni etniche e culturali diversificate).

## 6. Dove siamo oggi – profili civilistici

In Italia l'art. 84 del codice civile stabilisce l'età per la capacità matrimoniale nei 18 anni, al contempo prevedendo la possibilità eccezionale di un abbassamento dell'età a 16 attraverso l'istituto dell'emancipazione vagliata dal Tribunale per i minorenni qualora sussistano gravi motivi. Sotto i 18 anni e al di fuori dei casi di emancipazione, il matrimonio valido per l'ordinamento italiano non può essere contratto.

Va peraltro segnalato che tra le recentissime raccomandazioni all'Italia del Comitato ONU per i diritti del fanciullo, una è diretta a richiedere di eliminare le eccezioni che consentono di celebrare il matrimonio ai minori di 18 anni.

Qualora le persone coinvolte abbiano una cittadinanza diversa da quella italiana, la capacità matrimoniale è regolata dalla legge nazionale di ciascun nubendo al momento del matrimonio (art. 27 della legge n. 218 del 1995).

Tuttavia, qualora questa prevedesse un'età incompatibile con il principio dell'ordine pubblico italiano – norma di salvaguardia e di chiusura nei rapporti internazional-privatistici – il matrimonio contratto secondo le norme di un paese estero non avrà effetti nell'ordinamento italiano (cfr. art. 16 della legge n. 218 del 1995).

## 7. Dove siamo oggi – profili penalistici

L'attuale disciplina penalistica inerente le condotte riconducibili al tema di oggi impone una distinzione tra i matrimoni forzati e i matrimoni precoci.

I matrimoni *forzati* sono riconducibili a plurime fattispecie penalistiche di ordine generale, (violenza privata, sequestro di persona, etc.). Una tutela penale perciò ad oggi sussiste, seppure ricadendo in condotte di ordine generale, senza che vi sia un focus specifico su tale fenomeno, e con pene edittali più basse.

I matrimoni *precoci*, ove cioè vi sia il consenso dei contraenti, pur non essendo consentiti dalla legge civile, non sono puniti penalmente, salvo nell'ipotesi in cui – relativamente agli atti sessuali conseguenti al vincolo di stampo matrimoniale contratto – vi siano le condizioni perché si configuri il reato di 'atti sessuali con minorenne' disciplinato all'art. 609 *quater* c.p. (cfr. Cassazione n. 53135 del 22 novembre 2017). Quando al contrario non sussistono nemmeno gli estremi per tale reato, il matrimonio precoce non è coperto da alcuna norma penale. Ciò avviene dunque nelle seguenti tre ipotesi, che corrispondono a quelle in cui *non* si configura il reato di atti sessuali con minorenne.



- a. La persona minorenni ha almeno 14 anni e non sussistevano particolari legami pregressi (elencati dall'art. 609-*quater* c.p.) con il partner.
- b. La persona minorenni ha almeno 16 anni anche se sussistevano particolari legami pregressi con il partner.
- c. Una persona minorenni ha almeno 13 anni e anche il partner è minorenni e non ha più di 3 anni di differenza.

In tutti questi casi, il **matrimonio precoce** che ha preceduto il compimento degli atti sessuali *non* ha conseguenze sul piano penalistico.

## 8. Osservazioni sui disegni di legge in esame

- a. Occorre chiarire cosa si intende sanzionare con le norme in esame. Se solo il matrimonio forzato, anche il matrimonio precoce, o se si intenda il matrimonio precoce per se stesso un matrimonio forzato.
- b. L'Agia si pronuncia favorevolmente all'introduzione di un reato autonomo per il matrimonio forzato, pur già tutelato da altre fattispecie penali, perché ritiene che sia importante far luce sul fenomeno, introdurre uno strumento di deterrenza e per favorire l'emersione statistica dei casi.
- c. Si evidenzia che il vuoto normativo più forte riguarda i matrimoni precoci. Si invita ad una attenta riflessione per affrontare tale ugualmente grave fenomeno. L'Agia ritiene che un matrimonio precoce vada di per sé considerato forzato, in quanto sotto l'età stabilita dalla legge il consenso della persona minorenni, per quanto dichiarato dalla stessa, non può essere considerato libero, consapevole e informato.
- d. Si invita a vagliare attentamente le condotte che sarebbero coperte dalle fattispecie attualmente in esame. Il riferimento alla 'costrizione' in entrambi i disegni di legge farebbe supporre la volontà di sanzionare il solo matrimonio forzato e non anche quello precoce. Il riferimento all' 'induzione' accanto alla 'costrizione' potrebbe forse ampliare l'ambito della tutela penale.
- e. La sola tutela penalistica non basta e anzi potrebbe determinare un effetto contrario a quello ricercato, dissuadendo le vittime a denunciare le condotte poste in essere nei loro confronti per il timore di incriminare membri della propria famiglia con cui sussiste un legame stretto. Occorre contestualmente prevedere interventi di sensibilizzazione e formazione che consentano di intercettare subito situazioni a rischio e costruire una rete di protezione che coinvolga: servizi sociali, scuola, centro anti violenza e/o casa-rifugio, forze dell'ordine e magistratura.
- f. Un ruolo chiave in queste azioni è svolto dalla scuola, che può fungere da efficace sentinella sul territorio se adeguatamente formata e coinvolta. La scuola è centrale per intercettare situazioni di rischio: moltissime volte la segnalazione di 'matrimoni promessi' e le richieste d'aiuto avvengono a scuola con confidenze fatte a insegnanti vicine alle ragazze, ma anche ad amiche a cui viene chiesto di fare da portavoce. Se dai racconti della ragazza emerge un rafforzamento dei meccanismi di controllo da parte della famiglia è possibile che si stia preparando un matrimonio forzato. Altri indicatori di una possibile promessa di matrimonio possono essere: assenze delle ragazze frequenti e prolungate da scuola o l'improvvisa decisione di abbandonare la scuola, anche se in apparenza giustificata da problemi familiari: morte di un parente, perdita di lavoro da parte del padre;



ovviamente l'annuncio di un improvviso "fidanzamento" nel Paese d'origine, o un rientro repentino per le vacanze.

- g. Si vede con favore la costituzione di un Osservatorio nazionale di cui si propone un ampliamento nelle competenze e nella composizione: accanto al monitoraggio, è infatti importante indagare e implementare strategie di prevenzione, sensibilizzazione, accompagnamento, in particolare delle persone minorenni di prima e seconda generazione e delle famiglie. Con riguardo alla composizione, si propone un ampliamento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che può svolgere un ruolo importante in ordine alla prevenzione e alla sensibilizzazione in collegamento con i servizi territoriali.
- h. Oltre a ciò, è necessario destinare risorse per le attività di prevenzione e sensibilizzazione, per l'attivazione di reti di aiuto e di sostegno per chi denuncia, e per implementare la mediazione trasformativa interculturale, che allevia la pressione altrimenti interamente incentrata su ragazze giovanissime costrette a mediare tra il contesto culturale e familiare di provenienza e l'ambiente in cui si trovano a vivere e a crescere al di fuori della famiglia.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti,

Filomena Albano

A handwritten signature in black ink that reads 'Filomena Albano'.