

00.419

Iniziativa parlamentare
Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del 18 agosto 2005

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo per approvazione il progetto di modifica del Codice civile che trasmettiamo contemporaneamente al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone di adottare il progetto allegato.

18 agosto 2005

Per la Commissione:

Il presidente, Luzi Stamm

Compendio

L'ambiente sociale circostante è un luogo di fiducia, di comprensione e di assistenza. La realtà può però essere diversa. La violenza domestica è oggi un fenomeno quotidiano nella nostra società. Le donne ne sono spesso vittime. Affinché non siano più costrette ad abbandonare la loro abitazione per trovare rifugio in un centro di accoglienza, la consigliera nazionale Ruth-Gaby Vermot-Mangold ha depositato, nel giugno del 2000, un'iniziativa parlamentare per garantire la protezione delle vittime di violenze domestiche con l'espulsione immediata dall'abitazione delle persone violente e il divieto di reintegrarle per un determinato periodo. Nel giugno del 2001 il Consiglio nazionale ha deciso di dar seguito all'iniziativa.

In base a questa decisione, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha elaborato una proposta di modifica del Codice civile (CC). Il progetto prevede di completare le disposizioni relative alla protezione della personalità (art. 28 segg. CC) con misure generali contro la violenza, le minacce e le insidie e con misure specifiche relative alla violenza domestica. Sono considerate le violenze domestiche, ma anche altre forme di violenza, come la persecuzione e l'insidia ossessive di una persona (in inglese «stalking»).

Le misure che possono essere chieste al giudice sono in particolare il divieto per l'autore di avvicinarsi all'attore o di trattenerci entro un determinato perimetro attorno all'abitazione della vittima o il divieto di trattenerci in determinati luoghi o di mettersi in contatto con la vittima.

Se la vittima e l'autore vivono nella stessa abitazione, il giudice può inoltre fare allontanare quest'ultimo dell'abitazione per una durata determinata. Può essere fissata un'indennità adeguata per l'uso esclusivo dell'abitazione. Il giudice può inoltre attribuire i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto di locazione alla vittima, con l'accordo del locatore.

Il progetto prevede l'obbligo per i Cantoni di designare un servizio che possa decidere in merito all'espulsione immediata di una persona dall'abitazione comune in caso di crisi.

I Cantoni devono inoltre provvedere affinché le vittime e gli autori di atti di violenza, di minacce o di insidie possano rivolgersi a consultori.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 14 giugno 2000, la consigliera nazionale Ruth-Gaby Vermot-Mangold ha depositato un'iniziativa parlamentare per garantire la protezione delle vittime di violenze domestiche con l'espulsione immediata dall'abitazione delle persone violente, che non possono più farvi ritorno per un determinato periodo.

Il 21 febbraio 2001, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare. Ha proposto con 13 voti contro 5 e 4 astensioni di darvi seguito.

Il 7 giugno 2001, il Consiglio nazionale ha accettato la proposta della Commissione e ha deciso di dar seguito all'iniziativa¹.

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)², il Consiglio nazionale ha incaricato la sua Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di atto legislativo.

1.2 Lavori della Commissione e della Sottocommissione

Il 2 settembre 2002, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha incaricato una Sottocommissione di preparare un avamprogetto di legge nel senso dell'iniziativa parlamentare. La Sottocommissione, composta dai consiglieri nazionali Vallender, presidente, Garbani, Leuthard, Thanei, Glasson, Seiler e Siegrist si è riunita a quattro riprese tra l'ottobre del 2002 e il giugno del 2003. Ha sentito esperti di diversi settori professionali. Il 23 giugno 2003, ha adottato un avamprogetto di legge all'attenzione della Commissione plenaria.

Il 25 agosto 2003, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha adottato un avamprogetto con 17 voti contro 2 e un'astensione e ha deciso di sottoporlo a una procedura di consultazione.

Il 1° luglio 2004, la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione. Ha incaricato la Sottocommissione di riesaminare il progetto tenendo conto delle critiche formulate dai partecipanti alla consultazione. La Sottocommissione era composta dai consiglieri nazionali Glasson (presidente), Garbani, Häberli-Koller, Markwalder Bär, Thanei, Mathys e Siegrist. Si è riunita a quattro riprese tra l'ottobre 2004 e il giugno 2005. Il 28 aprile 2005, ha adottato all'unanimità un progetto all'attenzione della Commissione plenaria.

Il 18 agosto 2005, la Commissione ha adottato il progetto allegato con 18 voti e 3 astensioni.

¹ Boll. Uff. **2001** N 615

² RS **171.11**; cfr. art. 173 n. 3 della legge sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

La Commissione è stata sostenuta nei suoi lavori dal Dipartimento federale di giustizia e polizia conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 LRC.

2 Il progetto a grandi linee

2.1 Protezione della personalità contro la violenza

2.1.1 Violenza domestica

La famiglia è il nucleo dell'ambiente sociale e dovrebbe essere il luogo in cui le persone si sentono sicure e protette. Non è però sempre il caso. La violenza domestica è oggi una realtà quotidiana che può colpire chiunque.³

Da uno studio su questo tipo di maltrattamenti risulta che una donna su cinque (20,7 %) ha subito nel corso della vita atti di violenza fisica (12,6 %) o sessuale (11,6 %) da parte del suo partner⁴.

La società non tollera che gli autori di violenze si celino dietro il rispetto della loro sfera privata. I delitti tipici della violenza domestica sono quindi perseguiti d'ufficio in seguito alla modifica del 3 ottobre 2003⁵ del Codice penale (CP)⁶ che ha dato seguito a due iniziative parlamentari⁷. In questo senso la violenza domestica, sebbene sia caratterizzata da una stretta relazione sentimentale tra l'autore e la vittima, deve essere considerata come un problema di sicurezza e di sanità pubblica. Le vittime, a maggior ragione perché vivono in comunione domestica con l'autore delle violenze nei loro confronti, devono essere protette efficacemente.

2.1.2 Altre forme di violenza

Ci sono altre forme di violenza di cui occorre tener conto nell'ambito delle disposizioni sulla protezione della personalità. Si tratta in particolare della minaccia e della persecuzione di una persona, in altre parole degli atti designati con il termine inglese di «stalking» (insidie). Questo termine è apparso negli Stati Uniti alla fine degli anni Ottanta per indicare il fenomeno sempre più frequente della persecuzione e delle insidie ossessive di una persona. Attualmente sono considerati elementi costitutivi del cosiddetto «stalking» il fatto di spiare, cercare continuamente una prossimità fisica (persecuzione), come pure le insidie e le minacce contro terzi. Questo tipo di insidie si caratterizza per la ripetizione e la combinazione di molte azioni isolate.⁸

³ von Cranach M., Les résultats d'un programme national de recherche, Berna 2002, p. 50 segg.; Gillioz L./De Puy J./Ducruet V., Domination et violence envers la femme dans le couple, Losanna 1997, p. 69 seg.

⁴ Gillioz L./De Puy J./Ducruet V., op.cit., p. 70.

⁵ RU **2004** 1403

⁶ RS **311.0**

⁷ 96.464. Iv.pa. Atti di violenza commessi su donne, punibili d'ufficio. Modifica dell'articolo 123 CP;

96.465. Iv.pa. Atti di violenza sessuale commessi su un coniuge, punibili d'ufficio. Modifica degli articoli 189 e 190 CP

⁸ Cfr. DTF **129** IV nel 262 segg, consid. 2.3.

Uno dei primi studi epidemiologici in Europa concernenti le insidie ha avuto luogo in Germania. I risultati tendono a dimostrare che questo fenomeno è molto più diffuso di quanto si creda. Secondo questo studio, il 12 per cento delle persone interrogate sono state vittime di insidie almeno una volta nella loro vita. Per il 68 per cento di esse, le persecuzioni e le insidie sono durate più di un mese e addirittura più di un anno per circa un quarto di loro. Le vittime delle insidie sono per la maggioranza donne (87 %), mentre nell'85 per cento dei casi gli autori sono uomini. In tre casi su quattro, la vittima conosceva il suo persecutore. In circa la metà dei casi, l'autore del delitto era un ex partner che non aveva saputo accettare la fine della relazione.⁹

Questi risultati mostrano che il bisogno di misure di protezione contro la violenza non si fa sentire solo nell'ambito di una relazione esistente. La violenza può manifestarsi anche dopo che una relazione è terminata o fuori da una relazione. Queste forme di violenza richiedono misure generali di protezione della personalità.

2.2 Diritto vigente

Il diritto vigente non offre mezzi soddisfacenti per rispondere al problema specifico della protezione della vittima di violenze domestiche¹⁰. La situazione giuridica dipende dal luogo di domicilio delle persone interessate perché le prassi e le legislazioni, in particolare nel settore di polizia, variano da un Cantone all'altro. Inoltre, la situazione giuridica delle coppie coniugate e non coniugate non è omogenea, anche se lo stato civile non dovrebbe essere determinante in questo settore.

2.2.1 A livello federale

2.2.1.1 In generale

Le regole generali degli articoli 28 e seguenti del Codice civile (CC)¹¹ consentono di affrontare una parte dei problemi legati alla violenza. Questi articoli proteggono la «personalità» contro lesioni illecite di terzi. In base all'oggetto della protezione, si distingue tra i diritti della personalità fisica (per es. diritto alla vita, all'integrità fisica, alla libertà sessuale, alla libertà di movimento), i diritti della personalità psichica (per es. diritto all'integrità psichica) e i diritti della personalità sociale (per es. il diritto all'immagine, diritto al rispetto della vita privata, diritto all'onore).

In caso di violenza, la vittima dispone in particolare di due azioni per garantire la protezione della sua personalità, indipendentemente dalla situazione che risulta dal diritto delle obbligazioni o dai diritti reali:

- può chiedere al giudice «di proibire una lesione imminente» (art. 28a cpv. 1 n. 1 CC). Per questa azione di prevenzione della lesione occorre dimostrare che sussiste una minaccia di una lesione illecita della personalità. Ne conse-

⁹ Cfr. Dressing Harald/ Kuehner Christine/Gass Peter, Prävalenz von Stalking in Deutschland in: Psychiatrische Praxis 02/2005, p. 73 segg.

¹⁰ Büchler Andrea, Zivilrechtliche Interventionen bei Gewalt in Lebensgemeinschaften in: La Pratique du droit de la famille FamPra 4/2000, p. 583 segg., 606 seg. (cit.: Zivilrechtliche Interventionen bei Gewalt in Lebensgemeinschaften).

¹¹ RS 210

gue che in caso di violenza domestica imminente, il giudice può ad esempio vietare all'autore di entrare nell'abitazione per impedire la temuta lesione della personalità;

- l'attore può in seguito chiedere al giudice «*di far cessare una lesione attuale*» (art. 28a cpv. 1 n. 2 CC). Questa azione di cessazione della lesione presuppone la prova di una lesione in corso, valida anche se l'azione di lesione è avvenuta in passato ma continua a colpire la persona lesa nella sua personalità. Ne risulta che in caso di violenza domestica il giudice può vietare all'autore del comportamento violento di entrare nell'abitazione occupata dalla vittima fintanto che la sua presenza le provoca uno stato di paura che equivale a una lesione ai diritti della sua personalità psichica.

A questo proposito occorre osservare che il divieto pronunciato dal giudice di entrare nell'abitazione non è comparabile alle regole sull'attribuzione dell'abitazione nel diritto matrimoniale e che il giudice non può, se del caso, trasferire alla vittima i diritti e gli obblighi risultanti dal contratto di locazione. La vittima si trova di conseguenza in una situazione precaria. Anche se è la sola locataria dell'abitazione, non può cacciare immediatamente il suo partner perché le loro relazioni sono disciplinate dal diritto civile ordinario (in particolare dal diritto di locazione o dal diritto della società semplice).¹²

Sono inoltre possibili altre misure di protezione della personalità come il divieto di avvicinarsi alla persona vittima di violenza, di contattarla o di trattenerci in vie o quartieri determinati. Si osserva tuttavia che una simile applicazione estensiva degli articoli 28 e seguenti CC non è affatto sistematica e uniforme nei diversi Cantoni.

2.2.1.2 Coniugi

2.2.1.2.1 In generale

Se una persona coniugata usa violenza nei confronti del coniuge, il suo comportamento è contrario agli scopi del matrimonio e incompatibile con i doveri che ne derivano (art. 159 CC). Oltre alla lesione dell'integrità fisica che comporta, l'atto di violenza rappresenta una rottura del rapporto di fiducia che ha importanti conseguenze psichiche per la vittima. Ne possono inoltre derivare conseguenze non trascurabili sullo sviluppo degli eventuali figli della coppia.

In questa situazione la vittima può chiedere a sua tutela l'intervento del giudice affinché ordini misure per proteggere l'unione coniugale conformemente all'articolo 172 capoverso 1 CC. Il giudice deve richiamare i coniugi ai loro doveri e tentare di conciliarli. In caso d'insuccesso, prende misure che consentano di regolare la vita in comune o le conseguenze della vita separata. Ove sia giustificata la sospensione della comunione domestica, in particolare in caso di violenze fisiche, il giudice può prendere le misure riguardanti l'abitazione e le suppellettili domestiche (art. 176 cpv. 1 n. 2 CC) e, se del caso, quelle relative ai figli minorenni (art. 176 cpv. 3 CC). Le misure come il divieto di avvicinarsi alla vittima, di contattarla o di recarsi in vie o quartieri determinati, che vanno oltre l'abitazione comune, pongono il problema

¹² Böhler Andrea, op. cit., Teil 3: Zivilrechtliche Instrumente zum Schutz vor Gewalt in Ehe und Partnerschaft unter Berücksichtigung des Prozessrechts des Kantons Basel-Stadt, § 9: Zivilrechtlicher Schutz vor Gewalt in der Partnerschaft, p. 313 segg.

della loro ammissibilità nell'ambito della protezione dell'unione coniugale, dal momento che l'articolo 172 capoverso 3 CC comprende essenzialmente solo le misure previste negli articoli 173–179 CC¹³. Nelle coppie separate spesso vi sono minacce sul luogo di lavoro. L'attribuzione dell'abitazione non assicura una protezione sufficiente se il giudice non può ordinare misure di accompagnamento come il divieto di avvicinarsi alla vittima, di trattenersi nelle vicinanze del suo luogo di lavoro e di contattarla. Inoltre, l'intervento del giudice migliora la situazione della vittima solo egli ordina provvedimenti superprovvisori.¹⁴

La questione controversa è se è possibile ricorrere alle regole generali relative alla protezione della personalità contro lesioni illecite (art. 28 segg. CC) o se le misure di protezione dell'unione coniugale costituiscono una *lex specialis* che ne esclude l'applicazione¹⁵. La recente dottrina dominante considera che gli articoli 28 e seguenti CC relativi alla protezione della personalità siano inapplicabili solo se il conflitto riguarda i doveri coniugali (per es. in caso d'infedeltà coniugale), mentre si applicano anche tra coniugi se la lesione in questione potrebbe provenire anche da un terzo oltre che dal coniuge (per es. lesione fisica)¹⁶. In caso di applicazione degli articoli 28 e seguenti CC vi sono tuttavia svantaggi per la vittima, dal momento che deve sopportare il peso psicologico di un ulteriore processo¹⁷. In conclusione, la protezione contro la violenza all'interno del matrimonio è attualmente lacunosa.

2.2.1.2.2 Durante la procedura di divorzio

Nell'ambito di un divorzio, la protezione della vittima di violenze domestiche è garantita meglio perché il giudice non è limitato da misure definite strettamente nella legge e di conseguenza può prendere le misure che ritiene necessarie (art. 137 cpv. 2 CC)¹⁸. Inoltre, l'articolo 121 CC garantisce che in caso di divorzio il coniuge e i figli possono rimanere nell'abitazione indipendentemente dai rapporti giuridici esistenti se le circostanze concrete lo giustificano.

¹³ Art. 172 cpv. 3 CC: «... il giudice [...] prende le misure previste dalla legge.»

¹⁴ Büchler Andrea, op. cit., § 8: Zivilrechtlicher Schutz vor Gewalt während der Ehe, p. 252 segg.

¹⁵ Büchler Andrea, Zivilrechtliche Interventionen bei Gewalt in Lebensgemeinschaften, p. 583 segg., 597 segg.

¹⁶ In particolare Berner Kommentar /Hausheer/Reusser/Geiser, Berna 1999, 2^a ed, ad art. 171 segg. CC, n. 25.

¹⁷ Büchler Andrea, op. cit., § 8, p. 252 segg., p. 287.

¹⁸ Scheidungsrecht – Praxiskommentar/Leuenberger Marcel, Basilea 2000, ad art. 137 n. 13; per il vecchio diritto: Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht/Geiser T./Lüchinger A., Basilea 1996, ad art. 145 n. 8.

2.2.1.3 Coppie non coniugate

Se la violenza avviene in una coppia non coniugata, la situazione giuridica è più delicata. La giurisprudenza e la dottrina dominante respingono un'applicazione analoga del diritto matrimoniale ai partner non coniugati. In base alle circostanze del caso concreto, ai rapporti di concubinato si applicano le regole sulla società semplice (art. 530 segg. del Codice delle obbligazioni (CO)¹⁹).²⁰ Le regole generali degli articoli 28 e seguenti CC consentono tuttavia di affrontare una parte dei problemi di violenza tra concubini²¹. Queste constatazioni valgono per analogia anche per i partner omosessuali.

2.2.2 A livello cantonale

La violenza coniugale è un tema attuale di discussione per le autorità cantonali. Mentre sono in corso dibattiti in diversi Cantoni (in particolare nei Cantoni di Argovia²² e Ginevra²³), la legislazione di alcuni Cantoni è già stata oggetto di modifiche a questo proposito.

Nei Cantoni di San Gallo e di Appenzello Esterno sono state ad esempio adottate disposizioni legislative in materia di polizia. Dal 1° gennaio 2003, la polizia di questi Cantoni può ingiungere all'autore di violenze domestiche di lasciare l'abitazione e le sue immediate vicinanze e vietargli di farvi ritorno per dieci giorni²⁴. Nel Cantone di San Gallo, l'autorità giudiziaria controlla la decisione al più tardi tre giorni dopo l'espulsione dall'abitazione²⁵; nel Cantone di Appenzello Esterno spetta all'autore contestare la decisione²⁶. Se la persona in pericolo chiede al giudice competente misure di protezione entro sette giorni dall'allontanamento dell'autore delle violenze, il divieto di ritornare nell'abitazione è prolungato fino alla decisione civile, ma al massimo di dieci giorni.²⁷ Per garantire la protezione immediata della vittima, la polizia di San Gallo può arrestare al massimo per 24 ore la persona che mette in pericolo seriamente e direttamente un'altra persona se non è possibile evitare il pericolo in altro modo.²⁸ Nel Cantone di Appenzello Esterno, la polizia può arrestare l'autore di violenze domestiche per un breve periodo se è necessario per garantire l'esecuzione dell'allontanamento o del divieto di ritornare nell'abitazione²⁹.

¹⁹ RS 220

²⁰ DTF 108 II 204; Werro Franz, Concubinage, mariage et démariage, Berna 2000, p. 39 segg., p. 43 n. 112, p. 46 n. 126.

²¹ Cfr. n. 2.2.1.1

²² Il Gran Consiglio ha terminato nel novembre 2004 una prima lettura della revisione della sua legge sulla polizia.

²³ Progetto di legge 8633 che è ora pendente presso la commissione giudiziaria del Gran Consiglio.

²⁴ Art. 43 Polizeigesetz del Cantone di San Gallo (sGS 451.1); art. 17 Polizeigesetz del Cantone di Appenzello Esterno (bGS 521.1)

²⁵ Art. 43^{quater} Polizeigesetz

²⁶ Art. 20 Polizeigesetz

²⁷ Art. 43^{quinquies} Polizeigesetz del Cantone di San Gallo; art. 18 Polizeigesetz del Cantone di Appenzello Esterno

²⁸ Art. 40 Polizeigesetz

²⁹ Art. 16 cpv. 1 lett. d Polizeigesetz

Nel Cantone di Neuchâtel, il 2 luglio 2004 è entrata in vigore una legge sulla lotta contro la violenza nelle relazioni di coppia³⁰. Esse persegue diversi obiettivi tra cui quello di proteggere le vittime di violenza nelle relazioni di coppia che la legge definisce come qualsiasi lesione all'integrità fisica, psichica o sessuale commessa tra coniugi durante il matrimonio o nell'anno successivo al divorzio oppure tra partner eterosessuali o omosessuali, a condizione che essi vivano in comunione domestica per un tempo indeterminato e l'atto sia stato commesso durante questo tempo o nell'anno successivo alla separazione³¹. Il testo prevede con una modifica del Codice di procedura penale che gli autori di violenza nelle relazioni di coppia possono essere espulsi dalle forze di polizia dal loro domicilio per un periodo di 10 giorni o di 20 giorni se l'espulsione è ordinata da un giudice istruttore. La legge prevede inoltre la possibilità per il giudice istruttore di porre l'autore in detenzione preventiva per una durata che non superi gli otto giorni se rappresenta un pericolo serio e imminente per terzi e questo pericolo non può essere evitato in altro modo³². Parallelamente a un rafforzamento delle competenze di intervento da parte della polizia e giudiziarie, la legge stabilisce che lo Stato aiuti da un lato le vittime sostenendo le strutture che offrono loro accoglienza e sostegno e, dall'altro, gli autori stessi promuovendo l'istituzione di una struttura specializzata. Il testo prevede inoltre che lo Stato attui una politica di informazione e che vegli al coordinamento dei diversi provvedimenti presi in materia.

Altri Cantoni hanno adottato disposizioni simili ai modelli di San Gallo e di Appenzello (in particolare Lucerna³³, Uri³⁴ e Sciaffusa³⁵).

La Commissione ha saputo con soddisfazione che i Cantoni hanno preso diversi provvedimenti per lottare contro la violenza domestica e per proteggerne le vittime. Ha in particolare constatato che oltre a lavori a livello legislativo, sono stati avviati anche progetti d'intervento contro la violenza domestica³⁶. La Commissione giudica positivamente queste misure. Affinché vi sia complementarità tra le disposizioni di polizia che consentono di assicurare la protezione immediata della vittima e che sono di competenza dei Cantoni e le misure di diritto civile che consentono di offrire una protezione a breve e medio termine, ritiene necessario adottare modifiche legislative su tutto il territorio. Le misure proposte a livello federale potranno in tal modo essere attuate efficacemente.

³⁰ Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple; RSN 322.05)

³¹ Art. 2 LVCouple

³² Art. 117 cpv. 2, Code de procédure pénale neuchâtelois (RSN 322.0)

³³ Art. 83^{ter} cpv. 2, 89^{ter}, 89^{quater} e 89^{quinquies} Gesetz über die Strafprozessordnung (SRL 305) (entrata in vigore il 1° luglio 2004).

³⁴ Art. 258a segg. Strafprozessordnung (Urner Rechtsbuch 3.9333) (entrata in vigore il 1° luglio 2004).

³⁵ Art. 150a Strafprozessordnung (SHR 320.100) e 24a segg. Polizeiorganisationsgesetz (SHR 354.100) (entrata in vigore il 1° aprile 2005).

³⁶ In particolare nei Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Berna, San Gallo e Zurigo.

Dal 2002, nel diritto *germanico* una persona vittima di minacce o di lesioni intenzionali all'integrità fisica, alla salute o alla libertà può chiedere al giudice di prendere le misure adeguate³⁷. Il giudice può in particolare vietare all'autore delle violenze di accedere al domicilio della vittima, di entrare in contatto con lei e di incontrarla. Queste misure sono di durata limitata. Se la vittima e l'autore vivono in comunione domestica, la vittima può chiedere l'uso esclusivo dell'abitazione comune. La durata di questa misura è limitata se la vittima è cotitolare del diritto di utilizzare l'abitazione. Se l'autore ne è il solo titolare, il termine è di principio di sei mesi al massimo. Una simile pretesa è tuttavia esclusa in tre casi: se, nella misura in cui il proseguimento della vita in comune sia sopportabile per la vittima, non si prevedono nuove violenze, se la vittima non ha chiesto per scritto l'attribuzione dell'abitazione entro tre mesi dalla lesione o se l'allontanamento causerebbe un danno particolarmente grave all'autore. Il mancato rispetto di queste misure è sanzionato con una pena detentiva di un anno al massimo o con una multa.

Nel 1996 il Parlamento *austriaco* ha adottato una regolamentazione che ha lo scopo di lottare contro la violenza nella famiglia³⁸. A tal fine prevede diverse misure di polizia e di diritto civile. In caso di lesioni gravi alla vita, alla salute o alla libertà, le misure di polizia consentono di allontanare l'autore dal domicilio comune e di vietargliene l'accesso per una durata di dieci giorni, prolungabili di dieci giorni supplementari se sono stati chiesti provvedimenti cautelari di diritto civile. Se l'autore non osserva questo divieto, è passibile di una multa o di una pena detentiva di due settimane al massimo. Le vittime sono informate dei loro diritti e consigliate. Con il deposito di una domanda di provvedimenti cautelari la vittima può chiedere al giudice di confermare le misure di polizia e di completarle. Il giudice può in particolare vietare all'autore di accedere ai luoghi frequentati dalla vittima e di mettersi in contatto con lei. Queste misure sono limitate a tre mesi o si applicano fino alla fine della procedura di divorzio.

In *Belgio* è stata adottata una legge nel 1997 per combattere la violenza nella coppia³⁹. Sul piano penale, le violenze commesse nella coppia da un partner sono una circostanza aggravante delle lesioni fisiche. L'autore delle violenze può essere arrestato immediatamente per una durata di 24 ore, lasciando quindi il tempo alla vittima di rivolgersi al giudice di pace per ottenere che vieti provvisoriamente il ritorno del partner violento al domicilio. Infine la legge disciplina la possibilità, per le organizzazioni il cui oggetto statutario è di fornire aiuto alle vittime di violenze coniugali o di effettuare campagne di prevenzione e d'informazione pubbliche, di presentarsi in tribunale al posto della vittima, mediante autorizzazione, nei processi per violenza coniugale.

³⁷ Cfr. la legge dell'11 dicembre 2001 sul miglioramento della protezione giuridica in caso di violenza e sull'attribuzione agevolata del domicilio coniugale in caso di separazione (Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachtstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehwohnung bei Trennung).

³⁸ Cfr. la legge federale del 30 dicembre 1996 sulla protezione contro la violenza nella famiglia e le modifiche del 13 agosto 1999 (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie).

³⁹ Cfr. la legge del 24 novembre 1997 per combattere la violenza nella coppia (loi visant à combattre la violence au sein du couple).

In *Francia* una modifica del Codice civile entrata in vigore il 1° gennaio 2005 prevede una protezione particolare del coniuge vittima di violenze coniugali. Secondo il nuovo articolo 220-1, se le violenze esercitate da uno dei coniugi mettono in pericolo l'altro coniuge o un figlio, il giudice può statuire sulla residenza separata dei coniugi, precisando quale dei due continuerà a risiedere nell'abitazione coniugale. Tranne che in circostanze particolari, l'abitazione è attribuita al coniuge che non è autore delle violenze. Le misure prese sono tuttavia caduche se, alla scadenza di un termine di quattro mesi a contare dal momento in cui sono state pronunciate, non è stata depositata alcuna richiesta di divorzio o di separazione. A livello penale, sono in corso lavori legislativi che intendono in particolare consentire al giudice di vietare all'autore di violenze all'interno della coppia, nell'ambito delle misure di controllo giudiziario o di sospensione condizionale della pena, di risiedere nel domicilio comune⁴⁰.

In *Italia*, una legge che prevede misure di lotta contro la violenza domestica è stata adottata nel 2001⁴¹. Le misure riguardano in particolare l'allontanamento dal domicilio dell'autore delle violenze, il divieto di avvicinarsi a luoghi frequentati abitualmente dalla vittima e l'obbligo di provvedere per questo periodo ai bisogni della famiglia. Queste misure sono applicabili sia nell'ambito penale sia in quello civile. Le misure di diritto civile possono essere prese d'urgenza e non richiedono il deposito di una denuncia, ciò che permette di evitare un processo penale. Se l'autore non rispetta l'ordine del giudice può esservi costretto dalla polizia.

4 Procedura di consultazione

4.1 Avamprogetto

L'avamprogetto posto in consultazione prevedeva l'introduzione nel CC di un nuovo articolo 28*b* volto proteggere la vittima di violenza domestica. Secondo questa disposizione, chiunque subisse una lesione illecita alla sua personalità a causa di un'aggressione fisica o della minaccia di una tale aggressione da parte di una persona con la quale visse o avesse vissuto in comunione domestica poteva chiedere al giudice di prendere tutte le misure necessarie per la sua protezione. Questo articolo veniva applicato in caso di violenza fisica, ma non in caso di violenza psichica. In base a questo articolo, il giudice poteva condannare l'autore ad abbandonare l'abitazione e il suo ambiente immediato, vietargli di farvi ritorno e di entrarvi, offrendo alla vittima un'alternativa alla fuga dall'abitazione. Il giudice poteva inoltre prendere misure preventive come vietare all'autore di avvicinarsi alla vittima, mettersi in contatto con lei o trattarsi in determinati luoghi. Le misure erano limitate nel tempo.

⁴⁰ Rapporto n. 228 (2204–2005) all'attenzione del Senato relativo alla proposta di legge volta a lottare contro le violenze nei confronti delle donne.

⁴¹ Cfr. la legge del 4 aprile 2001, n. 154, Misure contro la violenza nelle relazioni familiari.

4.2 Risultati della procedura di consultazione

Ventisei Cantoni, sei partiti politici e 28 organizzazioni hanno partecipato alla procedura di consultazione assieme a 18 partecipanti non ufficiali⁴².

La maggioranza dei partecipanti ha globalmente approvato l'avamprogetto, che riflette la volontà dello Stato di non più considerare la violenza domestica come un problema che rientra nella sfera privata. I partecipanti hanno accolto favorevolmente il fatto che la disposizione protegga tutte le persone che vivono nella stessa comunione domestica, per esempio le persone anziane o i figli, e si rivolge indifferentemente alle coppie coniugate e ai concubini. Si sono inoltre espressi favorevolmente sul fatto che le vittime possono rivolgersi al giudice anche quando la comunione domestica è terminata e che le misure di protezione che il giudice può ordinare non sono elencate in modo esaustivo. Tra i partecipanti ufficiali alla procedura di consultazione, solo l'Unione Democratica di Centro ha formalmente respinto il progetto, adducendo il motivo che il diritto attuale garantisce una protezione sufficiente contro la violenza domestica.

I partecipanti hanno tuttavia contestato che la regolamentazione protegga le vittime di violenza domestica solo in caso di aggressioni fisiche ed esclude le violenze psichiche. Hanno inoltre giudicato troppo restrittivo il fatto che la vittima debba vivere in comunione domestica con l'autore affinché la nuova regolamentazione sia applicabile. Sono state inoltre espresse alcune riserve in particolare per quanto concerne l'obbligo dei Cantoni di istituire centri di informazione e di consulenza in materia di protezione contro la violenza domestica. La necessità di istituire questi centri non è contestata, ma non è stato approvato il trasferimento integrale dei costi sui Cantoni. Sono inoltre state formulate molte osservazioni di dettaglio.

4.3 Modifiche rispetto all'avamprogetto posto in consultazione

L'avamprogetto prevedeva che il nuovo articolo 28b CC fosse applicato solo se l'autore e la vittima della violenza abitassero in comunione domestica. Il progetto abbandona questa limitazione. Disciplina in generale le misure che possono essere chieste al giudice per proteggere le persone interessate in caso di lesioni della personalità (art. 28 CC) a seguito di atti di violenza, di minacce o di insidie. La disposizione si applica quindi anche nei casi nei quali l'autore e la vittima non vivono o non hanno vissuto in comunione domestica.

La lesione illecita alla personalità non è inoltre più limitata alle aggressioni fisiche e alle minacce di simili aggressioni ma comprende qualsiasi atto di violenza, minaccia o insidia. In particolare, sono ora compresi i casi di persecuzione e di insidie ossessive nei confronti di una persona (in inglese «stalking»).

Queste due modifiche rispondono alle critiche principali dei partecipanti alla procedura di consultazione. Il progetto è stato peraltro ristrutturato in modo che la nuova regolamentazione sia meglio integrata nel capitolo «Protezione della personalità» (art. 27 segg. CC) e da eliminare i doppioni in relazione ai provvedimenti cautelari.

⁴² Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione può essere consultato sul sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia (www.ofj.admin.ch/i/index.html) – Legislazione – Violenze domestiche.

Inoltre, il limite temporale di due anni per quanto concerne l'espulsione dall'abitazione comune è stato abbandonato e viene data la possibilità al giudice di fissare un'indennità adeguata per l'uso esclusivo dell'abitazione o di attribuire i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto di locazione alla vittima, con l'accordo del locatore.

Infine, i Cantoni hanno l'obbligo di designare un'autorità che possa decidere in merito all'espulsione immediata di una persona dall'abitazione comune in caso di crisi.

5 **Commento**

5.1 **Art. 28a CC (Modifica della rubrica)**

L'articolo 28a CC comprende solo una nuova rubrica (a. In genere). Questa disposizione prevede in generale le misure che l'attore può chiedere in caso di lesione illecita della personalità secondo l'articolo 28 CC.

5.2 **Art. 28b CC**

5.2.1 **In generale**

Il nuovo articolo 28b CC è legato dal profilo sistematico all'articolo 28a CC. La rubrica prosegue la numerazione iniziata nell'articolo 28a CC (b. Violenza, minacce o insidie). Si riferisce quindi direttamente all'articolo 28 CC. Le misure previste possono essere ordinate in caso di lesione illecita della personalità derivante da atti di violenza, da minacce o da insidie. I principi sviluppati dalla dottrina e della prassi in materia di protezione della personalità valgono così anche per il nuovo articolo 28b CC.

5.2.2 **Condizioni di applicazione (art. 28b cpv. 1 periodo introduttivo CC)**

Il periodo introduttivo dell'articolo 28b capoverso 1 CC enuncia la situazione alla base della lesione della personalità che porta all'applicazione delle misure previste da questa disposizione. Si tratta di violenza, minacce o insidie.

5.2.2.1 **Violenza**

Per violenza si intende una lesione diretta all'integrità fisica, psichica, sessuale o sociale di una persona. Il termine di «violenza domestica», utilizzato nell'avamprogetto posto in consultazione, è più limitato dal momento che include solo la violenza «all'interno di una relazione familiare o di partenariato esistente o sciolta»⁴³. Anche se la nozione di violenza del presente progetto non comporta più limitazioni, la

⁴³ Tradotto da Kranich Schneiter Cornelia/Eggenberger Marlene/Lindauer Ursula, *Gemeinsam gegen häusliche Gewalt – Eine Bestandesaufnahme im Kanton Zürich*, Zurigo 2004, p. 23.

lesione deve presentare un certo grado di intensità. Qualsiasi comportamento socialmente scorretto non costituisce una lesione della personalità⁴⁴.

5.2.2.2 Minacce

Le minacce riguardano situazioni nelle quali si prevedono lesioni illecite della personalità. Anche in questi casi, deve trattarsi di una minaccia seria che faccia temere la vittima per la sua integrità fisica, psichica, sessuale o sociale o per quella di persone che le sono vicine (p. es. dei suoi figli) e non una minaccia innocua.

5.2.2.3 Insidie

Questa condizione di applicazione si riferisce alla persecuzione e alle insidie ossessive di una persona su un lungo periodo, indipendentemente dal fatto che esista una relazione tra l'autore e la vittima. Le caratteristiche tipiche delle insidie sono lo spiare, la ricerca della prossimità fisica e tutto quanto vi è legato, in particolare la persecuzione, la pressione, il disturbo e la minaccia di una persona. Questi eventi devono provocare presso l'interessato una grande paura e verificarsi in modo ripetuto⁴⁵.

5.2.3 Legittimazione

È legittimata attivamente sola la persona lesa nella sua personalità (persona vittima di violenze, minacciata, insidiata). È stato tuttavia proposto durante la procedura di consultazione di concedere una legittimazione attiva ai parenti della vittima⁴⁶. A questa proposta non è stato dato seguito. La persona lesa può avere buoni motivi per non avviare un'azione civile contro l'autore. Non è possibile, in particolare nel settore della protezione della personalità dell'individuo, che un terzo possa contraddire le intenzioni della vittima.

È legittimata passivamente la persona che ha commesso la lesione, vale a dire l'autore dell'atto e tutte le persone che vi hanno partecipato in qualsiasi modo, compresi i complici⁴⁷.

5.2.4 Misure di protezione (art. 28b cpv. 1 n. 1–3 CC)

L'articolo 28b capoverso 1 numero 1–3 CC realizza le misure che l'attore può chiedere al giudice in caso di violenza, minacce o insidie. L'espressione «in particolare» (cpv. 1 periodo introduttivo) indica che l'elenco non è esaustivo.

⁴⁴ Basler Kommentar/Meili Andreas, Basilea 2002, 2^a ed., ad art. 28 CC n. 38.

⁴⁵ DTF 129 IV 262 cons. 2.3; Köblmann Repbecca, Stalking, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 85/2002, p. 25; Dressing Harald/Gass Peter, Stalking – vom Psychoterror zum Mord, der Nervenarzt 2002, p. 1112.

⁴⁶ Cfr. sulla legittimazione attiva: Basler Kommentar/Meili Andreas, op. cit., ad art. 28 CC n. 32; DTF 95 II 537.

⁴⁷ Basler Kommentar/Meili Andreas, op. cit., ad art. 28 CC n. 37; DTF 95 II 537.

Diversi tipi di divieti che possono essere richiesti sono elencati a titolo di esempio, in particolare il divieto di avvicinare (cpv. 1 n. 1) e frequentare determinati luoghi, soprattutto strade, luoghi o quartieri determinati (cpv. 1 n. 2) e il divieto di contattare la vittima, in particolare per telefono, per scritto o per via elettronica (cpv. 1 n. 3). Possono tuttavia essere vietati anche altri tipi di disturbo, sia diretti che indiretti. Un disturbo indiretto consiste per esempio nell'utilizzare un terzo da parte dell'autore per insidiare la vittima.

Nel prendere misure di protezione della vittima, il giudice deve rispettare il principio fondamentale di proporzionalità (cfr. art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 della Costituzione federale (Cost.)⁴⁸), dal momento che queste misure possono interferire nei diritti fondamentali degli autori. Questo vale in particolare per la loro durata. Il nuovo articolo 28b CC non prevede limiti temporali per le misure, analogamente al diritto vigente. Una limitazione non sarebbe opportuna in molti casi (per es. in caso di disturbo o di insidie per telefono). Il giudice decide sul carattere limitato o illimitato nel tempo secondo il suo potere di apprezzamento.

Il giudice prende la misura che è sufficientemente efficace per la vittima e meno incisiva per l'autore della lesione. L'autore può far valere che per salvaguardare interessi legittimi l'interruzione dei contatti con la vittima non è opportuna, in particolare per esercitare il diritto di conservare le relazioni personali nei confronti dei figli (art. 273 segg. CC). Il giudice può prendere la misura adeguata in ogni caso, dal momento che il principio di proporzionalità consente di tener conto dei diversi interessi.

Di principio, il giudice ordina il «comportamento vincolante» – che può consistere in un ordine o in un divieto – sotto la comminatoria di pena secondo l'articolo 292 del Codice penale (CP)⁴⁹ (disobbedienza a decisioni dell'autorità). Il principio della legalità necessita che il destinatario dell'intimazione disponga di una descrizione chiara del comportamento prescritto dall'ordine affinché possa effettivamente adeguare il suo comportamento. Il giudice deve rendere attento l'autore sulla comminatoria di pena di cui all'articolo 292 CP (arresto o multa).

5.2.5 Misure in caso di convivenza nella stessa abitazione (art. 28b cpv. 2 e 3 CC)

5.2.5.1 Espulsione dall'abitazione comune (art. 28b cpv. 2 CC)

Se l'attore e l'autore vivono nella stessa abitazione, il giudice può ordinare l'espulsione dell'autore dall'abitazione comune, vale a dire obbligarlo a lasciare l'abitazione per una durata determinata e a non farvi ritorno durante questo periodo. In questo modo si offre in particolare alle donne vittime di violenza un'alternativa alla fuga verso centri per donne in difficoltà. Il termine «inoltre» indica che le misure previste nel capoverso 1 possono evidentemente essere cumulate con l'espulsione prevista nel capoverso 2. La legge non stabilisce un limite temporale. La durata dell'espulsione è lasciata all'apprezzamento del giudice, che terrà conto di tutte le circostanze. Può ad esempio essere opportuno, in caso di penuria di alloggi, lasciare

⁴⁸ RS 101

⁴⁹ RS 311.0

alla vittima tempo a sufficienza per cercare una nuova abitazione adeguata se l'abitazione comune non può essere lasciata a sua disposizione a lungo termine.

L'espulsione dall'abitazione può essere pronunciata se l'attore vive nella stessa abitazione dell'autore della lesione. Si tratta in generale di coppie coniugate, di concubini eterosessuali o omosessuali e, con l'entrata in vigore della legge sull'unione domestica registrata⁵⁰, dei partner registrati che vivono nella stessa abitazione. La nuova disposizione non deve tuttavia unicamente cercare di risolvere problemi in questo tipo di relazione. Per esempio, il fatto che una madre viva con la figlia, e se del caso con la sua famiglia, deve essere preso in considerazione. È inoltre possibile che diverse persone dividano un'abitazione senza costituire una comunione domestica nel vero senso del termine. Si pensa in particolare a studenti che affittano insieme un'abitazione e occupano ognuno una camera. Il fatto di vivere nella stessa abitazione non si limita quindi solo a una coppia ma include anche altre comunità abitative. Rimangono tuttavia escluse strutture di accoglienza come istituti, ospizi o case per anziani.

La vittima potrà far valere l'articolo 28*b* capoverso 2 CC e chiedere l'espulsione dell'autore dall'abitazione anche se in un primo tempo ha lasciato l'abitazione comune per proteggersi, andando per esempio in un centro per donne in difficoltà. L'atto costitutivo della lesione non deve peraltro essere stato effettuato necessariamente nell'abitazione comune affinché l'autore possa essere espulso.

La ripresa (a titolo di prova) della vita in comune non implica l'annullamento dell'espulsione ordinata dal giudice. La vittima può al contrario farla valere fintanto che la durata fissata per la misura non sia scaduta. Un'applicazione per analogia dell'articolo 179 capoverso 2 CC non è opportuna dal momento che la durata della misura è limitata.

La durata dell'espulsione stabilita dal giudice può essere prolungata una volta per motivi equi. Può costituire un motivo equo il fatto che la vittima alla quale è stata attribuita l'abitazione dell'autore a titolo esclusivo per una durata determinata non ha trovato una nuova abitazione nonostante ricerche intense (per esempio in caso di penuria di alloggi). Tutte le circostanze relative al caso particolare devono essere prese in considerazione.

5.2.5.2 Protezione dei figli e degli anziani

Il disciplinamento dell'articolo 28*b* capoverso 2 CC si basa su una rivendicazione del movimento femminista: «Chi picchia se ne va» («Wer schlägt, der geht»). Si fa riferimento in primo luogo alla vita di coppia. Il coniuge e in futuro il partner registrato⁵¹ vittima di violenza non sono tuttavia gli unici a poter agire. Chiunque subisca una lesione illecita della sua personalità (art. 28 cpv. 1 periodo introduttivo CC) può agire, quindi anche i figli e le persone anziane che vivono nell'abitazione comune. Questo disciplinamento preso isolatamente non è tuttavia di alcun aiuto per i figli e gli anziani maltrattati o trascurati. Il giudice competente in materia di protezione della personalità può tener conto di questa situazione e ordinare misure specifiche per la protezione contro la violenza nell'abitazione comune solo per quanto siano

⁵⁰ La legge è stata accettata in votazione popolare il 5 giugno 2005 (Legge sull'unione domestica registrata, LUD; FF **2004** 2755).

⁵¹ Cfr. nota 50.

proporzionate, vale a dire adeguate, necessarie e adatte al caso concreto. Le disposizioni sulla protezione dei figli e degli adulti hanno peraltro la priorità sull'articolo 28b CC in quanto *leges speciales*. Il CC disciplina la protezione del figlio in modo dettagliato e gli organi di tutela che sono incaricati della sua applicazione. La protezione del figlio comprende da un lato le disposizioni sul diritto del figlio in relazione con la limitazione dell'autorità parentale (art. 307–315b CC) e d'altro lato le disposizioni sulla tutela dei minorenni (art. 368, 405 seg., 407 segg. CC). La protezione del figlio è completata dalla vigilanza sugli affiliati (art. 316 CC; Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione⁵²) e dall'aiuto alla gioventù (art. 317 CC). Per i maggiorenni che per causa di debolezza non sono in grado di far valere attivamente i loro diritti, si applicano le misure del diritto di tutela (art. 360 segg. CC).

In ogni caso, il chiarimento accurato delle circostanze e la relativa valutazione degli interessi devono mostrare quale misura è più adeguata per porre fine alla situazione litigiosa. Rispetto alle misure di protezione del figlio, le decisioni del giudice in materia di protezione della personalità hanno il vantaggio di non diventare caduche con la maggiore età.

5.2.5.3 Ricorso alla violenza da parte di minorenni

Non vanno esclusi i casi di violenza commessi da minorenni nei confronti dei loro genitori o di altre persone che sono incaricate di educarli. In questi casi, le misure di protezione dell'articolo 28b CC possono essere applicate solo se gli sforzi intrapresi nell'ambito dell'aiuto alla gioventù (cfr. art. 145 cpv. 2 CC) o se le misure basate sull'esercizio dell'autorità parentale – in particolare il collocamento del figlio fuori dalla comunione domestica in base al diritto dei genitori di determinare il domicilio dei figli – non sono adeguate o sufficienti per prevenire altre lesioni.

5.2.5.4 Indennità per l'uso esclusivo dell'abitazione: trasferimento del contratto di locazione (art. 28b cpv. 3 CC)

L'articolo 28b capoverso 3 numero 1 CC stabilisce che il giudice può fissare un'indennità adeguata per l'uso esclusivo dell'abitazione comune se le circostanze lo giustificano. Questa misura può per esempio entrare in considerazione per un'abitazione in proprietà quando l'espulsione non è di breve durata e la persona espulsa è obbligata a trovare una nuova abitazione a lungo termine e a sostenere le relative spese. Ciò nonostante, se la vittima e l'autore sono coniugate, l'obbligo di mantenimento da parte dei coniugi è prioritario (art. 163 CC). Per i concubini occorre considerare l'obbligo di mantenimento dei figli in comune (art. 276 segg. CC) che rimangono nell'abitazione.

Se l'autore è locatario dell'abitazione e deve lasciarla per un lungo periodo, c'è il rischio che disdica il contratto di locazione. Per evitare queste situazioni, l'articolo 28b capoverso 3 numero 2 CC, ispirandosi all'articolo 121 capoverso 1 CC, dà la possibilità al giudice di attribuire i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto di

⁵² RS 211.222.338

locazione alla vittima invece di pronunciare un'espulsione per una durata più lunga. La situazione può in questo modo essere regolata definitivamente, in particolare nell'interesse di eventuali figli della coppia. La misura può inoltre essere presa se l'abitazione è locata congiuntamente. È tuttavia necessario l'accordo del locatore.

5.2.5.5 Diritto a un permesso di soggiorno durante il periodo di allontanamento dell'autore

La Commissione si è occupata dello statuto delle vittime straniere. Secondo la maggioranza della Commissione, occorre disciplinare questa questione nell'ambito della revisione in corso del diritto degli stranieri⁵³. Il testo attualmente in discussione⁵⁴ prevede, per il coniuge e i figli di un cittadino svizzero o di un titolare di un permesso di soggiorno, che il diritto a un permesso di soggiorno in caso di scioglimento della famiglia sussista se il coniuge è vittima di violenza coniugale. La maggioranza osserva peraltro che una disposizione relativa al soggiorno di persone straniere non trova spazio nel CC e che spetta al giudice civile prendere decisioni sul soggiorno degli stranieri.

Una minoranza della Commissione intende introdurre nel CC il diritto per la vittima straniera di violenza, minacce o insidie, se il suo statuto legale dipende da quello del suo coniuge, di vedersi accordare un permesso di soggiorno almeno durante il periodo di allontanamento del coniuge (art. 28b cpv. 3^{bis} CC). La minoranza intende garantire che le vittime straniere abbiano la stessa protezione qualsiasi sia il tipo di permesso di cui beneficiano. Secondo la minoranza è importante proteggere gli stranieri, che perderebbero il loro permesso di soggiorno se l'autore fosse espulso dall'abitazione comune e per i quali la protezione offerta dal nuovo articolo 28b CC sarebbe in tal caso inefficace.

5.2.6 Servizio d'intervento in caso di crisi (art. 28b cpv. 4 CC)

Il giudice competente in materia di protezione della personalità può ordinare provvedimenti cautelari secondo l'articolo 28c CC in caso di lesione della personalità. Nei casi particolarmente urgenti, possono essere ordinati provvedimenti superprovvisori senza sentire la controparte (art. 28d cpv. 2 CC). In entrambi i casi passa un certo periodo fino alla decisione del giudice. Può tuttavia essere necessario agire immediatamente in caso di crisi. Di conseguenza, alcuni Cantoni hanno preso misure per far fronte ai casi particolari di violenza domestica dando la competenza alla polizia di decidere l'espulsione immediata per una durata determinata⁵⁵.

L'articolo 28d capoverso 4 CC incarica i Cantoni di designare un servizio che può pronunciare l'espulsione immediata dall'abitazione comune in caso di crisi («provvedimenti supersuperprovvisori») in materia di protezione della personalità). Il servizio, in casi seri e indipendentemente dal momento in cui scoppia la crisi, vale a

⁵³ Cfr. messaggio del Consiglio federale dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF **2002** 3327 segg.

⁵⁴ Cfr. decisione del Consiglio degli Stati del 17 marzo 2005, Boll. Uff. **2005** S 310.

⁵⁵ Cfr. n. 2.2.2.

dire senza tener conto delle ore di apertura degli uffici o dei giorni feriali o festivi, deve poter essere chiamato a intervenire sul posto, giudicare la situazione e prendere le misure previste dalla legge. Si fa riferimento in primo luogo alla polizia. I Cantoni sono tuttavia liberi di designare un altro servizio per svolgere questo compito.

Il diritto federale si limita a definire lo scopo. I Cantoni sono competenti di disciplinare i dettagli della procedura. La durata massima dell'espulsione che il servizio può ordinare deve in particolare essere stabilita. Occorre inoltre decidere se l'approvazione dell'espulsione da parte dell'autorità giudiziaria è obbligatoria o ha luogo solo su domanda della persona espulsa. La competenza di espellere deve inoltre comprendere la facoltà di esigere dalla persona espulsa tutte le chiavi dell'abitazione comune, in modo che essa non possa più ritornarvi per la durata dell'espulsione. Il disciplinamento deve inoltre trattare l'obbligo di informazione giuridica del servizio che interviene e la sua estensione, stabilendo quindi in che misura deve indirizzare la vittima e l'autore delle violenze a un consultorio. La vittima dovrebbe essere resa attenta sul fatto che le misure di espulsione terminano alla scadenza della data fissata dai servizi di intervento e che deve rivolgersi al giudice entro questo termine sulla base dell'articolo 28b capoverso 2 CC affinché le misure di espulsione possano essere prolungate o siano pronunciate altre misure sulla base dell'articolo 28b capoverso 1 CC. Solo se il giudice interviene sussiste la possibilità di sostituire la misura (di polizia) prevista per qualche giorno con provvedimenti superprovvisori secondo l'articolo 28d capoverso 2 CC o con provvedimenti cautelari secondo l'articolo 28c CC, che rimangono validi sino alla decisione secondo la procedura ordinaria.

5.2.7 Organizzazione della procedura

La Commissione ha esaminato se era necessario organizzare in modo speciale la procedura per le azioni intentate sulla base dell'articolo 28b CC, più precisamente se era opportuno prevedere una procedura semplice, rapida e gratuita. La maggioranza della Commissione ritiene che la possibilità offerta dall'assistenza giudiziaria gratuita sia sufficiente e che non si debba prevedere la gratuità nell'ambito dell'articolo 28b CC, quando la procedura relativa alle misure di protezione dell'unione coniugale non è gratuita. Per quanto concerne la possibilità di stabilire che la procedura debba essere semplice e rapida, la maggioranza osserva che il progetto va oltre: prevede, nell'articolo 28b capoverso 4 CC, l'intervento di un servizio che può pronunciare l'espulsione immediata dall'abitazione comune in caso di crisi e che questa misura può essere sostituita con provvedimenti superprovvisori che possono essere presi senza aver sentito l'autore (art. 28d CC) e infine con provvedimenti cautelari (art. 28c CC).

Per una minoranza della Commissione è invece opportuno prevedere espressamente una procedura semplice, rapida e gratuita (art. 28b cpv. 4^{bis} CC). Proponendo la gratuità della procedura, la minoranza intende eliminare al meglio gli ostacoli che le vittime che intendono chiedere misure di protezione potrebbero incontrare. La minoranza osserva che, anche se l'assistenza giudiziaria può venire in soccorso di alcune vittime, non tutte adempiono le condizioni per ottenerla senza poter assumere le spese di un procedimento giudiziario. La minoranza intende inoltre assicurarsi che tutte le misure che il giudice può ordinare, per esempio l'attribuzione dell'alloggio in locazione, siano prese nel corso di una procedura semplice e rapida.

5.2.8 Consultori (art. 28b cpv. 5 CC)

I Cantoni provvedono affinché le vittime e gli autori possano rivolgersi a consultori (cpv. 5). I consultori hanno il compito di prevenire la recidiva degli aggressori. Non intervengono con gli strumenti di diritto civile o con l'aiuto dei mezzi di polizia.

La formulazione del capoverso 5 si ispira all'articolo 171 CC concernente i compiti dei consultori matrimoniali. L'espressione «provvedono» significa che i Cantoni hanno una libertà organizzativa relativamente grande nello svolgimento del loro mandato. Se vi sono sufficienti servizi privati o pubblici in un Cantone, non devono essere istituiti nuovi servizi. La consulenza alle vittime di violenza, minacce o insidie può essere attribuita ai centri di aiuto alle vittime del Cantone che potranno agire indipendentemente dall'esistenza di un atto penalmente punibile, mentre i servizi per l'assistenza riabilitativa potranno esercitare l'attività di consulenza corrispondente nei confronti degli autori di violenza⁵⁶.

5.3 Provvedimenti cautelari, in particolare superprovvisionali (art. 28d cpv. 2 e 3 CC)

L'imposizione di provvedimenti cautelari è sottoposta alle condizioni di cui all'articolo 28c CC. Se il pericolo è grave, la decisione può essere superprovvisoria, vale a dire che può essere presa senza aver sentito precedentemente la controparte (art. 28d cpv. 2 primo periodo CC). La clausola di esclusione, che si applica con riserbo nella prassi e secondo la quale i provvedimenti superprovvisori sono esclusi se l'attore ha notevolmente tardato a inoltrare la sua domanda, non deve per contro applicarsi ai casi di violenza, minacce o insidie (art. 28d cpv. 2 nuovo secondo periodo CC). L'obbligo di fornire garanzie ai sensi dell'articolo 28d capoverso 3 CC se un provvedimento cautelare può danneggiare la controparte non deve essere applicabile in questo contesto (art. 28d cpv. 3 nuovo secondo periodo CC).

5.4 Articolo 172 capoverso 3 secondo periodo CC

Questa disposizione amplia le competenze del giudice nell'ambito della protezione dell'unione coniugale, autorizzandolo a ordinare le misure di protezione della personalità in caso di violenza, minacce o insidie in una procedura di protezione dell'unione coniugale. È così garantita una regolamentazione esaustiva delle relazioni, tenuto conto in particolare dell'articolo 176 CC.

Le disposizioni della protezione della personalità si applicano solo per analogia. La possibilità data al giudice nell'ambito della protezione dell'unione coniugale di attribuire l'abitazione comune a un coniuge senza limitazione temporale (art. 176 CC) dev'essere in particolare tenuta in considerazione.

⁵⁶ Cfr. su tutta la problematica: Wyss Eva, *Gegen häusliche Gewalt – Interventionsprojekte in den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden: Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der polizeilichen Wegweisung – Evaluation*, p. 24 segg., Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo.

Le misure di protezione della personalità in caso di violenza, minacce o insidie sono peraltro applicabili anche in quanto misure provvisoriale durante la procedura di divorzio (cfr. art. 137 cpv. 2 secondo periodo CC).

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Confederazione

Per la Confederazione il progetto non ha alcuna incidenza finanziaria o sull'effettivo del personale.

6.2 Cantoni

La revisione riguarderà in primo luogo gli organi giudiziari e di conseguenza i Cantoni, che dovranno affrontare oneri supplementari. L'aumento delle domande rivolte ai tribunali civili è difficile da valutare ma dovrebbe rimanere entro certi limiti, dal momento che il progetto chiarisce possibilità legali già esistenti mediante una regolamentazione specifica relativa alla protezione contro la violenza, le minacce o le insidie.

Secondo l'articolo 28b capoverso 5 CC, i Cantoni devono istituire consultori in relazione alla protezione della personalità in caso di violenza, minacce o insidie. Possono anche istituire centri in comune o affidare i compiti d'informazione e di consulenza a centri già esistenti. Il fabbisogno di personale e le risorse finanziarie necessari sono difficili da quantificare. Dipenderanno dalla domanda in materia d'informazione e di consulenza. Bisognerà inoltre stabilire se i centri esistenti possono aumentare le loro capacità e se il loro personale dispone di conoscenze sufficienti in materia di violenza (domestica), di minacce o di insidie per assumere nuovi compiti.

7 Relazione con il diritto europeo

La regolamentazione proposta è compatibile con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁵⁷ e in particolare con il suo articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), dal momento che i principi della legalità e della proporzionalità sono rispettati.

8 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di emanare disposizioni in materia di diritto civile si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost. Secondo il metodo tipologico scelto dal Consiglio federale e dall'Ufficio federale di giustizia, una regolamentazione rientra nella competenza in materia di diritto civile prevista dall'articolo 122

⁵⁷ RS 0.101

capoverso 1 Cost. se fa parte tradizionalmente nel settore del diritto civile, persegue tipicamente scopi di diritto civile ed è necessaria per la protezione della personalità⁵⁸. Questo vale anche per la regola che impone ai Cantoni di designare un servizio di intervento in caso di crisi che possa ordinare l'espulsione immediata dell'autore (art. 28b cpv. 4 CC) e per quella che impone loro di istituire consultori (art. 28b cpv. 5 CC). Il servizio d'intervento in caso di crisi previsto dall'articolo 28b capoverso 4 CC, grazie alle competenze che gli sono attribuite, serve per proteggere la personalità della vittima, mentre l'istituzione di consultori per le vittime e gli autori tutela la personalità di entrambi. Queste due imposizioni costituiscono quindi misure necessarie per attuare la protezione della personalità prevista dagli articoli 28 e seguenti CC e non ostacolano peraltro l'autonomia organizzativa dei Cantoni.

⁵⁸ Parere dell'UFG del 16 giugno 1999, GAAC 63.83, p. 797 segg.;
St. Galler Kommentar/Leuenberger Christoph, Zurigo 2002, ad art. 122 Cost. n. 5.