Violenza nei rapporti di coppia

Rapporto intermedio del Consiglio federale sull'attuazione delle misure annunciate nel rapporto del 13 maggio 2009 all'indirizzo della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N)

del 22 febbraio 2012

Tabella riassuntiva: misure annunciate e stato di avanzamento della loro attuazione

	Misura	Responsabile	Stato di attuazione
	Ambito offerta di conoscenze specifiche e contatti con esperti		
A	Mettere a disposizione dei singoli uffici e servizi dell'Amministrazione federale le conoscenze specifiche e i contatti con esperti per l'attuazione delle misure pianificate	UFU/DFI	Attuata, compito permanente
	Ambito verifica e applicazione sistematica delle basi legali		
B	Valutare l'applicazione dell'articolo 28*b* CC, incluso l'articolo 55*a* CP	UFG/DFGP	Attuazione prevista dal 2013
C	Concretizzare i criteri per i casi di rigore (art. 31 OASA) in situazioni di violenza domestica (art. 50 cpv. 1 lett. b LStr)	UFM/DFGP	Attuata, compito permanente
D	Esaminare la trasmissione dei dati ai sensi degli articoli 8 LAV e 305 CPP nel quadro della valutazione della nuova LAV e del nuovo CPP	UFG/DFGP	Attuazione prevista nel 2016
E	Condurre uno studio sull'applicazione di pene pecuniarie nei casi di violenza domestica	UST/DFI	Sospesa
	Ambito interconnessione e collaborazione		
F	Proseguire le attività di interconnessione nel settore dei servizi cantonali di intervento e del lavoro con gli autori di violenza	UFU/DFI	Attuata, compito permanente
G	Raccomandare alla Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV) di esaminare e sostenere le possibilità di interconnessione	UFG/DFGP	Parzialmente attuata
H	Rafforzare il coordinamento a livello federale mediante la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale	UFU/DFI	Attuata, compito permanente
	Ambito protezione delle persone coinvolte		
I	Verificare, nel quadro della valutazione della LAV, se le offerte da essa contemplate rispondono alle esigenze delle diverse categorie di vittime	UFG/DFGP	Attuazione prevista nel 2016
J	Integrare meglio il tema della violenza domestica nei corsi di formazione e perfezionamento per specialisti della migrazione	UFM/DFGP	Parzialmente attuata
K	Tematizzare la violenza domestica nel quadro del mandato d'informazione degli stranieri sui loro diritti e doveri	UFM/DFGP	Parzialmente attuata, compito permanente
L	Proseguire il sostegno alle attività di prevenzione dei maltrattamenti sui bambini	UFAS/DFI	Parzialmente attuata
	Ambito offerte per persone violente		
M	Verificare se si possono menzionare i programmi antiviolenza per stranieri violenti nelle raccomandazioni indirizzate ai Cantoni	UFM/DFGP	Sospesa

	Misura	Responsabile	Stato di attuazione
	Ambito misure di formazione e perfezionamento		
N	Valutare la possibilità di introdurre offerte di perfezionamento per giudici	UFG/DFGP, UFU/DFI	Attuata, compito permanente
O	Proseguire l'erogazione di sussidi di formazione nel settore dell'aiuto alle vittime	UFG/DFGP	Attuata, compito permanente
	Ambito informazione, sensibilizzazione e relazioni pubbliche		
P	Sviluppare e attuare misure volte a proteggere i familiari dalla violenza correlata al consumo di alcol nel quadro del Programma nazionale Alcol 2008–2012	UFSP/DFI	Parzialmente attuata, compito permanente
Q	Pubblicare analisi dei casi registrati dalla polizia sulla base della Statistica criminale di polizia	UST/DFI	Parzialmente attuata, conclusione prevista nel 2012
R	Vagliare l'approccio mirato ai migranti	UFM/DFGP	Attuazione prevista nel 2014
	Ambito colmare le lacune nella ricerca		
S	Realizzare uno studio sui costi economici della violenza nei rapporti di coppia	UFU/DFI	Parzialmente attuata, conclusione prevista nel 2012
T	Realizzare uno studio sulle lacune nella ricerca sulla violenza domestica e colmarle prendendo contatto con istituti di ricerca selezionati	UFU/DFI	Attuata

Rapporto intermedio

1 Introduzione

Nel postulato depositato il 7 ottobre 2005 (05.3694), la consigliera nazionale Doris Stump invitava il Consiglio federale a redigere un rapporto sulle cause della violenza nello spazio sociale di prossimità e a elaborare e attuare un piano d'azione per prevenirla. Il 16 dicembre 2005, il Consiglio nazionale ha accolto la prima parte della richiesta come postulato e incaricato il Consiglio federale di redigere il pertinente rapporto. Il 13 maggio 2009, il Consiglio federale ha approvato il *«Rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera»*[1] che presenta i risultati di uno studio scientifico commissionato dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), espone la posizione del Consiglio federale ed elenca le misure previste a livello federale. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha preso atto di tale rapporto durante la sua seduta del 28 gennaio 2010 e, dopo averlo discusso, ha invitato il Consiglio federale a sottoporle entro due anni un rapporto scritto intermedio sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle misure previste[2].

Il presente rapporto stila quindi un bilancio intermedio, passa in rassegna tutte le misure descritte nel rapporto del Consiglio federale, elenca le attività svolte e i risultati ottenuti per ciascuna di esse, e volge un breve sguardo al futuro.

2 Stato di avanzamento dell'attuazione delle misure previste nei singoli ambiti

2.1 Ambito offerta di conoscenze specifiche e contatti con esperti

Misura A: Mettere a disposizione dei singoli uffici e servizi dell'Amministrazione federale le conoscenze specifiche e i contatti con esperti per l'attuazione delle misure pianificate

Responsabile: Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), ambito Violenza domestica (AVD)

Dal 2003, su mandato del Consiglio federale, l'UFU consolida le misure in vigore atte a contrastare la violenza, segnatamente quella commessa sulle donne. L'ambito Violenza domestica si occupa prioritariamente della violenza nei rapporti di coppia e nelle situazioni di separazione, e presta uguale attenzione a donne e uomini indipendentemente dal ruolo che rivestono, di vittima o autore di violenza. Costituito per fungere da centro di competenza e di coordinamento della Confederazione e da piattaforma per lo scambio di informazioni tra servizi pubblici, istituzioni private ed esperti, nonché tra Confederazione, Cantoni e Comuni, l'AVD indaga attraverso studi le cause e i retroscena della violenza domestica, mette a disposizione conoscenze specialistiche, materiali informativi e di lavoro, e mediante una serie di schede informative e con la banca dati elettronica «Toolbox Violenza domestica»

1 FF **2009** 3483
2 Cfr. il verbale della CAG-N del 28 gennaio 2010.

(cfr. misura F) rende tutto ciò accessibile agli ambienti interessati all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale[3]. In questa sua funzione, l'AVD sorveglia anche gli sviluppi in atto a livello nazionale e internazionale nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza domestica, fa il punto della situazione in Svizzera, commissiona perizie e appronta informazioni rilevanti per il grande pubblico.

L'ambito Violenza domestica mette a disposizione le proprie conoscenze specialistiche e i propri contatti all'interno dell'Amministrazione federale e offre un sostegno costante ai servizi federali coinvolti nello svolgimento delle loro attività di prevenzione e lotta alla violenza domestica. Nel 2011, ad esempio, ha collaborato con il gruppo di lavoro incaricato di assistere l'UFAS nell'elaborazione di un rapporto sulla protezione dell'infanzia in adempimento del postulato Fehr Jacqueline (07.3725). L'AVD è anche membro permanente del gruppo di contatto della Confederazione per il programma nazionale di prevenzione «I giovani e la violenza» dell'UFAS e ha partecipato ai lavori di preparazione del convegno «Alcool, élixir de violence?» organizzato dall'UFSP nel quadro del suo programma di simposi annuali dedicati ai «Piani d'azione cantonali sul consumo di alcolici (PAzCA)». Inoltre, ha contribuito all'organizzazione dell'audizione di esperti sull'attuazione dell'articolo 50 della legge federale sugli stranieri (LStr) in caso di violenza domestica e ha coadiuvato l'UFM nella preparazione di un convegno destinato agli uffici cantonali della migrazione svoltosi nell'autunno del 2011.

Dove è il caso, il sostegno che l'ambito Violenza domestica (AVD) fornisce ai vari servizi federali nel quadro dell'attuazione delle misure annunciate dal Consiglio federale è specificato qui di seguito.

2.2 Ambito verifica e applicazione sistematica delle basi legali

Misura B: Valutare l'applicazione dell'articolo 28*b* CC[4], incluso l'articolo 55*a* CP[5]

Responsabile: Ufficio federale di giustizia (UFG)

Le modifiche rilevanti delle disposizioni di legge citate sono entrate in vigore nel 2007. Il nuovo articolo 28*b* CC stabilisce che, per proteggersi da violenze, minacce o insidie, una persona può chiedere al giudice di vietare all'autore della lesione di avvicinarlesi, di accedere a un perimetro determinato attorno alla sua abitazione o di trattenersi in determinati luoghi, di mettersi in contatto con lei o di importunarla in altro modo. A istanza di parte, il giudice può inoltre ordinare l'allontanamento dell'autore della lesione dall'abitazione comune. Dal canto loro, i Cantoni sono tenuti a designare un servizio che può decidere l'allontanamento immediato dell'autore della lesione dall'abitazione comune in caso di crisi e a disciplinare la procedura.

3 www.parita-svizzera.ch > Violenza domestica
4 RS **210**
5 RS **311.0**

L'articolo 55*a* CP rivisto stabilisce che, in caso di lesioni semplici, vie di fatto reiterate, minaccia e coazione, il pubblico ministero e il giudice possono, su istanza della vittima, sospendere il procedimento penale se la vittima è coniugata o vive in unione domestica con l'autore della lesione.

Il compito di valutare l'applicazione degli articoli 28*b* CC e 55*a* CP spetta all'UFG. Una valutazione dell'applicazione di nuove basi legali è però utile solo se le relative disposizioni sono in vigore da almeno cinque anni e se le esperienze maturate sono sufficienti per poter svolgere tale valutazione. Per questo motivo, la misura in questione sarà attuata a partire dal 2013. L'ambito Violenza domestica dell'UFU ha già assicurato all'UFG il proprio sostegno e la propria partecipazione a un eventuale gruppo di accompagnamento.

Misura C: Concretizzare i criteri per i casi di rigore (art. 31 OASA[6]) in situazioni di violenza domestica (art. 50 cpv. 1 lett. b LStr[7])

Responsabile: Ufficio federale della migrazione (UFM)

In virtù dell'articolo 50 LStr, dopo lo scioglimento del matrimonio il diritto del coniuge al rilascio e alla proroga del permesso di dimora sussiste se: (a) l'unione coniugale è durata almeno tre anni e l'integrazione è avvenuta con successo; o (b) gravi motivi personali rendono necessario il prosieguo del soggiorno in Svizzera. Secondo il capoverso 2, può segnatamente essere un grave motivo personale il fatto che il coniuge è stato vittima di violenza nel matrimonio e la reintegrazione sociale nel Paese d'origine risulta fortemente compromessa. In una decisione del novembre 2009[8], il Tribunale federale ha stabilito che per giustificare la necessità di un prosieguo del soggiorno in Svizzera occorre che la persona in questione abbia subito violenza domestica di una certa intensità, ma non che, in aggiunta, la reintegrazione della vittima nel Paese di origine sia compromessa. Questa giurisprudenza della massima istanza giudiziaria elvetica è stata esplicitamente inserita nelle nuove istruzioni 6 «Ricongiungimento familiare»[9] dell'UFM. Inoltre, l'articolo 31 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) sancisce che, se sussiste un caso personale particolarmente grave, un permesso di dimora può essere rilasciato anche se le condizioni per l'ammissione ordinaria non sono soddisfatte e riporta un elenco non esaustivo di criteri che devono essere considerati per la valutazione del singolo caso. L'ambito Violenza domestica dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) fornisce supporto specialistico all'UFM nella discussione volta a definire l'«intensità della violenza domestica» e nei lavori di preparazione di un convegno per gli uffici cantonali della migrazione sul tema della violenza domestica e delle istruzioni riviste.

Nel suo parere relativo al postulato Goll (10.3459) che nel 2010 chiedeva la redazione di un rapporto sull'applicazione pratica, dall'entrata in vigore della legge federale sugli stranieri (LStr), della normativa che disciplina il diritto di soggiorno per i migranti vittime di violenza, il Consiglio federale afferma che anche le nuove istruzioni non possono garantire un'armonizzazione completa delle prassi cantonali. Il rilascio o la proroga dei permessi di dimora è un compito che compete ai singoli Cantoni. Ciò nonostante, si dice disposto a valutare entro i successivi tre anni (ossia

6 RS **142.201**
7 RS **142.20**
8 DTF **2**C_460/2009
9 Cfr. n. 6.14.3, versione del 30 settembre 2011.

entro il 2013) la prassi relativa alla disciplina del diritto di soggiorno delle donne migranti vittime di violenza coniugale. Tale valutazione fungerà da base per esaminare altre misure legislative o pratiche. Inoltre, sono previsti diversi convegni volti a sensibilizzare le autorità cantonali competenti su questa tematica.

Misura D: Esaminare la trasmissione dei dati ai sensi degli articoli 8 LAV[10] e 305 CPP[11] nel quadro della valutazione della nuova LAV e del nuovo CPP

Responsabile: Ufficio federale di giustizia (UFG)

La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), sottoposta a revisione, è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. Il suo articolo 8 prevede che le autorità di perseguimento penale informano la vittima in merito all'aiuto alle vittime e, a determinate condizioni, ne trasmettono il nome e l'indirizzo a un consultorio. Conformemente all'articolo 305 del Codice di procedura penale (CPP), durante il primo interrogatorio la polizia e il pubblico ministero informano compiutamente la vittima in merito ai suoi diritti e obblighi nel procedimento penale. In particolare, la informano in merito all'indirizzo e ai compiti dei consultori per le vittime di reati e, se essa vi acconsente, trasmettono a un consultorio il suo nome e il suo indirizzo.

L'UFG ha programmato lo svolgimento di una valutazione globale della riveduta LAV nel 2016. In quell'occasione, sarà esaminata anche la collaborazione tra polizia o pubblici ministeri e consultori e, in particolare, la trasmissione di dati.

Misura E: Condurre uno studio sull'applicazione di pene pecuniarie nei casi di violenza domestica

Responsabile: Ufficio federale di statistica (UST)

Attualmente, l'UST è in grado di sincronizzare i dati della Statistica criminale di polizia SCP con quelli della Statistica delle condanne penali (SUS). Poiché, dal 2010, le informazioni rilevanti provenienti dalla SCP riguardanti le denunce per violenza domestica possono essere completate con le informazioni risultanti dalla SUS in merito alle sanzioni irrogate in questo settore, in linea di principio, l'UST può eseguire analisi sulle pene pecuniarie inflitte anche se, al momento, non sono ancora disponibili quantità significative di dati. Nell'ottobre del 2011, il Consiglio federale, nel quadro della revisione della Parte generale del Codice penale, ha deciso di abrogare le pene pecuniarie con la condizionale e di reintrodurre le pene detentive di breve durata[12]. Tale decisione rende superflua la realizzazione di uno studio sull'applicazione di pene pecuniarie nei casi di violenza domestica, ragione per cui la misura è stata sospesa.

10 RS **312.5**
11 RS **312.0**
12 Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 12 ottobre 2011.

2.3 Ambito interconnessione e collaborazione

Misura F: Proseguire le attività di interconnessione nel settore dei servizi cantonali di intervento e del lavoro con gli autori di violenza

Responsabile: Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), ambito Violenza domestica (AVD)

Dal 2003, l'UFU partecipa come ospite fisso alla Conferenza dei servizi di intervento della Svizzera tedesca (*Konferenz der Deutschschweizer Interventionsstellen KIFS)* e, dal 2007, organizza ogni anno un incontro nazionale dei servizi cantonali di intervento e dei servizi per la lotta alla violenza domestica. Sempre nel 2007, ha fornito supporto specialistico e finanziario per l'istituzione della Conferenza latina contro la violenza domestica (*Conférence latine contre la violence domestique CL*) che raggruppa i servizi cantonali di intervento e per la lotta alla violenza domestica della Svizzera romanda e del Ticino. Per rafforzare la cooperazione intercantonale, dal 2010 sono ammessi agli incontri nazionali anche i Cantoni che ancora non dispongono di servizi di intervento ufficialmente designati e che, per questo motivo, non fanno parte della rispettiva conferenza regionale. Nel quadro dell'organizzazione degli incontri nazionali, l'UFU ha elaborato una panoramica dei progetti realizzati, delle attività svolte e dei materiali disponibili nei singoli Cantoni per agevolare la cooperazione intercantonale. Inoltre, continuerà a promuovere la collaborazione tra le due conferenze regionali dei servizi cantonali di intervento come pure lo scambio tra i singoli Cantoni.

Dal 2004, l'UFU organizza ogni anno un incontro nazionale di tutte le istituzioni che offrono consulenza o programmi educativi per persone violente. In occasione dell'incontro del 2010, grazie al supporto tecnico e finanziario dell'UFU, è stata costituita l'Associazione professionale svizzera dei consultori contro la violenza (Association des professionnelles suisses de consultations contre la violence APSCV) alla quale, al momento, aderiscono quindici consultori per persone violente attivi in tutto il Paese. Dal 2009, questi servizi registrano informazioni riguardanti la loro attività di consulenza in un banca dati centrale. Nel 2010, l'associazione ha così potuto disporre per la prima volta di dati comparabili. L'AVD continuerà anche in futuro a sostenere l'attività di coordinamento dell'APSCV e in particolare i suoi sforzi volti a sviluppare standard di qualità e a rilevare dati statistici.

Nel 2011, inoltre, l'UFU ha sviluppato e attivato sul proprio sito Internet una banca dati denominata «Toolbox Violenza domestica»[13] che raccoglie e rende accessibili a tutti materiali informativi e di lavoro con carattere di modello sul tema della violenza domestica. Lo scopo è di agevolare il trasferimento di conoscenze tra specialisti e di sfruttare le sinergie anche oltre i confini linguistici.

Misura G: Raccomandare alla Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV) di esaminare e sostenere le possibilità di interconnessione

Responsabile: Ufficio federale di giustizia (UFG)

La Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV) è aggregata alla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e si prefigge di garantire l'esecuzione uniforme in tutti i Cantoni della legge concer-

13 www.parita-svizzera.ch > Violenza domestica

nente l'aiuto alle vittime di reati (LAV). È composta da rappresentanti della CDOS, dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) nonché, soprattutto, da delegati delle conferenze regionali degli uffici di collegamento e in particolare da specialisti dei settori consulenza, indennizzo e riparazione morale. La CSUC-LAV ha elaborato e pubblicato raccomandazioni sull'applicazione della LAV.

L'UFG e l'UFU hanno discusso in un primo incontro con la CSUC-LAV delle prossime fasi di attuazione della misura G. Un'ulteriore riunione di scambio tra CSUC-LAV e UFU si è tenuta l'8 novembre 2011. Al convegno nazionale 2012 organizzato dall'UFU saranno invitati per la prima volta anche i servizi di aiuto alle vittime.

Misura H: Rafforzare il coordinamento a livello federale mediante la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale

Responsabile: Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), ambito Violenza domestica (AVD)

All'interno dell'Amministrazione federale ben sette uffici si occupano di aspetti rilevanti per la prevenzione e la lotta alla violenza domestica. In altre parole, la problematica della violenza domestica coinvolge numerose discipline e persone, ciascuna con il proprio approccio in materia. Di conseguenza, il coordinamento e l'interconnessione a livello federale sono indispensabili, oltre che per garantire un'attuazione coerente delle misure annunciate nel rapporto del Consiglio federale del 13 maggio 2009, anche per assicurare l'adempimento sistematico dei compiti permanenti. A tale scopo, nel 2009, è stato costituito sotto la responsabilità dell'UFU il gruppo di lavoro interdipartimentale permanente sulla violenza domestica (Interdepartementale Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt IAHG) composto da rappresentanti dell'UFU, dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), dell'Ufficio federale di statistica (UST) e della Divisione politica IV del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Dal 2009 al 2011, l'IAHG si è riunito tre volte per fare il punto sullo stato di avanzamento delle misure in questione, scambiarsi pareri e organizzare l'interconnessione.

L'IAHG si è rivelato uno strumento utile per coordinare e interconnettere gli uffici dell'Amministrazione federale coinvolti e ha sensibilmente agevolato la loro collaborazione nell'attuazione delle misure menzionate in questa sede. L'elenco riepilogativo delle misure, dei dossier e delle attività in corso e previste, elaborato annualmente dall'UFU per l'IAHG, mostra gli sforzi che la Confederazione sta compiendo per prevenire e lottare contro la violenza domestica, e consente anche la rapida identificazione dei servizi competenti e delle persone responsabili all'interno dell'Amministrazione federale.

Oltre che per l'attuazione delle misure annunciate nel rapporto del Consiglio federale del 13 maggio 2009, l'IAHG continuerà a fungere da piattaforma centrale di coordinamento e interconnessione anche per gli attuali e futuri campi di intervento della Confederazione nel settore della violenza domestica.

2.4 Ambito protezione delle vittime

Misura I: Verificare, nel quadro della valutazione della LAV, se le offerte da essa contemplate rispondono alle esigenze delle diverse categorie di vittime

Responsabile: Ufficio federale di giustizia (UFG)

L'UFG ha programmato lo svolgimento di una valutazione globale della nuova LAV nel 2016. In quell'occasione, sarà esaminato anche se e in quale misura le offerte di sostegno e consulenza rispondono alle esigenze delle diverse categorie di vittime di violenza, inclusa quella domestica.

Misura J: Integrare meglio il tema della violenza domestica nei corsi di formazione e perfezionamento per specialisti della migrazione

Responsabile: Ufficio federale della migrazione (UFM)

Nel novembre del 2011, l'UFM ha organizzato un convegno per gli uffici cantonali della migrazione nel corso del quale sono state presentate le nuove norme per le vittime di violenza coniugale (istruzioni 6.14.3 Ricongiungimento familiare; per i dettagli cfr. misura C). Nel giugno del 2012, inoltre, prevede di organizzare un seminario sulle prime esperienze pratiche con le nuove norme destinato agli uffici cantonali della migrazione. Nel diritto migratorio, la violenza domestica può costituire sia un motivo specifico per la proroga del diritto di dimora del coniuge (art. 50 cpv. 2 LStr) sia un criterio per la definizione di un caso di rigore (come motivo generale per il rilascio di un permesso di dimora anche quando le condizioni per l'ammissione ordinaria non sono soddisfatte, art. 31 OASA) e, in questo contesto, viene anche tematizzata nella formazione e nel perfezionamento. Al riguardo, è stata valutata la possibilità di inserire nel nuovo corso di formazione dell'UFM per specialisti di questioni migratorie un modulo specifico su questo argomento, ma visto il programma già molto fitto l'idea è stata accantonata. I responsabili, infatti, non intravvedono alcuno spazio per introdurre un nuovo tema.

Misura K: Tematizzare la violenza domestica nel quadro del mandato d'informazione degli stranieri sui loro diritti e doveri

Responsabile: Ufficio federale della migrazione (UFM)

Nel giugno del 2011, l'UFM ha pubblicato l'opuscolo «Benvenuti in Svizzera»[14] per la prima informazione delle persone migranti, in cui tiene conto delle attività già svolte in questo senso dai Cantoni e dà voce al tema della violenza domestica. Nel frattempo, alcuni Cantoni hanno iniziato a informare sulla violenza domestica nel corso dei colloqui di prima informazione e a segnalare l'esistenza di consultori specializzati in questa problematica. Nel quadro della modifica della legge sugli stranieri riguardante il capitolo integrazione, in generale, occorrerà tenere maggiormente in considerazione la prima informazione. Anche in questo ambito, vi sarà la possibilità di focalizzare maggiormente l'attenzione sul tema della violenza domestica e di informare adeguatamente i nuovi arrivati. L'UFM subordinerà il cofinanziamento dei futuri programmi cantonali d'integrazione all'offerta di una prima informazione.

14 Opuscolo «Benvenuti in Svizzera» in varie lingue: www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/themen/integration/dokumentation.html

Misura L: Proseguire il sostegno alle attività di prevenzione dei maltrattamenti sui bambini

Responsabile: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)

In seguito al parere del Consiglio federale sul rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera»[15], dal 1996 l'UFAS svolge compiti di informazione e prevenzione nel campo della protezione dell'infanzia e dei diritti del fanciullo. Ad esempio, sostiene l'offerta di consulenza per bambini e adolescenti «Consulenza + aiuto 147» di Pro Juventute come pure le attività correnti della Fondazione svizzera per la protezione dell'infanzia ed eroga aiuti finanziari a progetti per promuovere la conoscenza della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo[16]. Il credito stanziato per adempiere questi compiti si aggira complessivamente attorno a 1 milione di franchi l'anno.

Sulla base del rapporto «I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media»[17] approvato dal Consiglio federale il 20 maggio 2009, nel 2011 l'UFAS ha dato il via all'attuazione del «Programma nazionale di prevenzione – I giovani e la violenza» della durata di cinque anni e del «Programma nazionale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze mediali». Elaborato e portato avanti congiuntamente da Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, il primo programma intende gettare le basi per una prevenzione efficace della violenza giovanile in Svizzera, promuovendo l'interconnessione e la collaborazione, lo scambio di conoscenze, il supporto scientifico alle misure di prevenzione in corso e l'attuazione di progetti modello. Per la sua realizzazione la Confederazione ha stanziato 5,65 milioni di franchi. Poiché la violenza vissuta in famiglia da bambini e adolescenti è considerata un importante fattore di rischio per l'insorgere della violenza giovanile, l'ambito della famiglia e della prima infanzia costituisce un punto di partenza fondamentale ai fini della prevenzione. Per questo motivo, nel quadro di tale programma vengono promossi anche progetti modello di prevenzione (precoce) nel contesto familiare.

Per conferire una base legale ai compiti di informazione e prevenzione già svolti dall'UFAS come pure ai programmi di protezione della gioventù, il Consiglio federale, facendo uso della sua facoltà di emanare ordinanze, ha promulgato in base all'articolo 386 capoverso 4 CP l'ordinanza dell'11 giugno 2010[18] sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo. Entrata in vigore il 1° agosto 2010, tale ordinanza disciplina i contenuti, lo scopo e il tipo delle misure di prevenzione messe in atto dalla Confederazione. In pratica, si tratta di misure di informazione, di educazione o di altre misure il cui intento a medio e lungo termine è di evitare che vengano commessi reati e di prevenire la criminalità.

Parallelamente, l'UFAS eroga aiuti finanziari ad associazioni mantello delle organizzazioni delle famiglie (credito annuo: circa 1,2 milioni di franchi) come pure – in virtù della legge federale del 6 ottobre 1989[19] per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LAG) – agli enti che operano nel settore delle attività giovanili extrascolastiche (credito annuo: circa 6,8 milioni di franchi l'anno).

15 FF **1995** IV 1
16 RS **0.107**
17 www.bsv.admin.ch > Questioni dell'infanzia e della gioventù > Protezione dell'infanzia
18 RS **311.039.1**
19 RS **446.1**

In adempimento del postulato Fehr Jacqueline (07.3725) che invitava il Consiglio federale a proporre misure concrete per proteggere meglio i bambini dalla violenza in famiglia, l'UFAS sta elaborando un rapporto sul tema, in collaborazione con un ampio gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Tale rapporto focalizza l'attenzione sulla violenza fisica, psichica e sessuale commessa su bambini e adolescenti (maltrattamento di minori), sulla negligenza in famiglia e sulla violenza domestica cui assistono bambini e adolescenti. Partendo dai fattori di protezione e di rischio rilevanti per l'insorgere della violenza in famiglia e dalla descrizione dei modi in cui lo Stato affronta il fenomeno, il Consiglio federale esaminerà una serie di misure per migliorare la prevenzione e gli interventi. Il rapporto, la cui approvazione da parte del Consiglio federale è attesa per la seconda metà del 2012, tematizzerà anche la questione del rafforzamento del coordinamento nazionale nel campo della protezione dell'infanzia e presenterà i risultati della consultazione dei Cantoni in merito alla proposta – nata nel quadro di un partenariato fra pubblico e privato – di un programma nazionale per la protezione dell'infanzia.

2.5 Ambito offerte per persone violente

Misura M: Verificare se si possono menzionare i programmi antiviolenza per stranieri violenti nelle raccomandazioni indirizzate ai Cantoni

Responsabile: Ufficio federale della migrazione (UFM)

L'UFM ha esaminato questa proposta e ha deciso di rinunciare a fornire indicazioni generali sull'esistenza di programmi antiviolenza nelle istruzioni destinate ai Cantoni. La maggior parte dei siti Internet dei servizi cantonali (p.es. polizia), infatti, offre già informazioni su tali offerte e misure, peraltro in continua evoluzione. Del resto, per i servizi cantonali è più facile stare al passo con i cambiamenti istituzionali locali che non per la Confederazione.

Qualora, in un caso concreto, la proroga del permesso di dimora sia a rischio a causa di un comportamento punibile, conformemente alla vigente legge sugli stranieri le autorità competenti possono stipulare un accordo d'integrazione con la persona straniera interessata. Tale accordo può anche prevedere la partecipazione a un programma antiviolenza. Nel suo sito Internet, l'UFM rimanda all'indirizzario di consultori e programmi educativi per persone violente stilato dall'UFU.

2.6 Ambito misure di formazione e perfezionamento

Misura N: Valutare la possibilità di introdurre offerte di perfezionamento per i giudici

Responsabile: Ufficio federale di giustizia (UFG) e Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU)

Su richiesta dell'UFG e dell'UFU, dal settembre 2011 l'Accademia svizzera della magistratura (*Académie suisse de la magistrature ACSM*) integra nella formazione per il conseguimento del CAS in magistratura una lezione in francese e tedesco sul tema della violenza domestica. Inoltre, su incarico dei due uffici federali citati, il

centro di competenza di psicologia del diritto dell'Istituto di giurisprudenza e pratica giuridica (*Institut für Rechtswissenschaften und Rechtspraxis IRP*) dell'Università di San Gallo sta allestendo un seminario di perfezionamento per giudici e pubblici ministeri, volto a trasmettere loro conoscenze psicologiche sugli effetti e sull'elaborazione di esperienze di violenza negli adulti e nei bambini. La prima edizione del seminario è prevista per il 12 settembre 2012 e sarà condotta in tedesco e francese. I costi per lo sviluppo della nuova offerta di perfezionamento sono sostenuti dall'UFG e dall'UFU.

Misura O: Proseguire l'erogazione di sussidi di formazione nel settore dell'aiuto alle vittime

Responsabile: Ufficio federale di giustizia (UFG)

La riveduta legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) in vigore dal 1° gennaio 2009 consente la prosecuzione del versamento di contributi alla formazione in questo settore (art. 31 LAV). La Confederazione accorda sussidi a corsi e convegni che si rivolgono a persone attive nel campo dell'aiuto alle vittime di reati e trasmettono loro conoscenze e capacità importanti per operare in questo settore. Salvo riguardo alle formazioni per i giudici (cfr. misura N), la Confederazione non ha voce in capitolo nell'offerta. Lo stesso vale per i Cantoni e per la CSUC-LAV. In altre parole, gli organizzatori sono liberi di comporre i corsi come meglio credono.

La prassi mostra che si svolgono regolarmente corsi orientati alle esigenze specifiche delle vittime di violenza domestica[20]. Grazie al sostegno finanziario dell'UFG, dal 2009 a metà 2011 sono state organizzate oltre cento lezioni sul tema della violenza domestica nel quadro di 17 corsi di perfezionamento e quattro corsi di base. Due terzi delle lezioni si sono svolte in tedesco e un terzo in francese. Il numero minimo di partecipanti è stato di 12 persone per i corsi in tedesco e otto per quelli in francese (o italiano).

2.7 Ambito informazione, sensibilizzazione e relazioni pubbliche

Misura P: Sviluppare e attuare misure volte a proteggere i familiari dalla violenza correlata al consumo di alcol nel quadro del Programma nazionale Alcol 2008–2012

Responsabile: Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)

Nel quadro del Programma nazionale Alcol 2008–2012[21], che si prefigge tra l'altro di ridurre la violenza domestica legata al consumo di alcol, l'UFAS sostiene un progetto della fondazione Dipendenze Info Svizzera (già Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie ISPA) volto a consentire una prevenzione mirata in seno a un gruppo di destinatari a rischio, a sensibilizzare gli specialisti sui problemi delle famiglie alcoliste e a far conoscere le offerte specifiche per bambini e adolescenti. Tra le numerose attività messe in campo per centrare questo obiettivo figurano la sensibilizzazione dell'intera popolazione sia attraverso un lavoro media-

20 Cfr. l'elenco dei corsi che hanno beneficiato di contributi alla formazione: www.bj.admin.ch > Temi > Società > Aiuto alle vittime > Formazione

21 www.bag.admin.ch > Temi > Alcol, tabacco, droghe > Programma nazionale alcol

tico a livello nazionale sia mediante materiale informativo sull'argomento, il sostegno a organizzazioni partner in tre Cantoni nella creazione di offerte terapeutiche per bambini, adolescenti e genitori di famiglie alcoliste, e la sensibilizzazione di specialisti dei settori medicina, sanità, educazione e scuola nel quadro di manifestazioni regionali. Parallelamente, vengono censite sull'intero territorio nazionale e raccolte sul sito Internet della fondazione[22] le offerte per bambini e adolescenti di famiglie alcoliste. Per promuovere l'interconnessione a livello svizzero è inoltre stata realizzata una piattaforma nazionale di scambio e formazione per i responsabili di progetti in questo settore e, partecipando al simposio internazionale organizzato da ENCARE, la rete europea per la tutela dell'infanzia nei contesti familiari a rischio, la fondazione ha allacciato rapporti su scala internazionale. Nel 2012, essa si impegnerà prioritariamente per migliorare l'interconnessione tra le «istanze segnalatrici» (medici, operatori sociali, uffici per la tutela della gioventù) sul piano cantonale e per potenziare l'offerta su Internet per le persone coinvolte (consulenza) e gli specialisti (Intranet).

Misura Q: Pubblicare analisi dei casi registrati dalla polizia sulla base della Statistica criminale di polizia

Responsabile: Ufficio federale di statistica (UST)

Con il rapporto annuale 2010, l'UST in collaborazione con la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), ha presentato per la seconda volta una Statistica criminale di polizia (SCP) basata su dati cantonali rilevati sulla scorta di criteri di registrazione e principi di interpretazione dettagliati e uniformi. Nella SCP i reati vengono classificati come violenza domestica quando tra vittima e imputato intercorre un legame familiare. Tale legame viene rilevato per un gruppo di reati considerati tipici in questo settore. Nel 2010, in Svizzera, sono stati registrati 15 768 reati di violenza domestica, nella maggior parte dei casi si è trattato di violenza nel rapporto di coppia.

Nella primavera del 2012, l'UST pubblicherà sulla base della SCP una statistica dettagliata sul tema della violenza domestica.

Misura R: Vagliare l'approccio mirato ai migranti

Responsabile: Ufficio federale della migrazione (UFM)

L'UFM è responsabile della politica in materia d'integrazione della Confederazione e assolve un compito di coordinamento conferitogli dalla legge (art. 57 LStr e art. 8 OIntS[23]). In pratica, è tenuto a coordinare i provvedimenti dei servizi federali per l'integrazione degli stranieri e a rafforzare lo scambio di opinioni ed esperienze tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

Nell'intento di sostenere gli interlocutori cantonali per le questioni inerenti all'integrazione nella pianificazione della futura promozione dell'integrazione e di ottenere la massima qualità possibile nei relativi programmi, l'UFM ha lanciato un bando di concorso per lo «Sviluppo di programmi cantonali d'integrazione e misure di accompagnamento (SPIM)» che prevede il finanziamento di misure in grado di contribuire all'ulteriore sviluppo della promozione specifica dell'integrazione a

22 www.dipendenze-info.ch
23 Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'integrazione degli stranieri, RS **142.205**

livello cantonale. Tali programmi dovranno essere incentrati sull'informazione (in particolare la prima informazione) e la consulenza alle persone migranti, nonché sulla formazione e il lavoro. Sarà necessario rivolgersi alle persone migranti in modo più mirato e occorrerà soprattutto rafforzare nei Cantoni la protezione degli stranieri dalla discriminazione attraverso la sensibilizzazione delle istituzioni e offerte di consulenza. In questo modo, anche l'offerta di consulenza per le persone coinvolte in atti di violenza domestica potrebbe essere rafforzata; una decisione al riguardo spetta tuttavia ai Cantoni. Il 23 novembre 2011, in occasione dell'apertura della procedura di consultazione sulla revisione parziale della legge sugli stranieri riguardante il capitolo integrazione, il Consiglio federale ha confermato il nuovo orientamento della futura promozione dell'integrazione della Confederazione e dei Cantoni.

2.8 Ambito colmare le lacune nella ricerca

Misura S: Realizzare uno studio sui costi economici della violenza nei rapporti di coppia

Responsabile: Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), ambito Violenza domestica (AVD)

L'UFU, in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica (UST) e altri uffici, realizzerà uno studio sui costi della violenza nei rapporti di coppia. Il relativo bando di concorso sarà pubblicato all'inizio del 2012. I primi risultati sono attesi a partire da metà 2013.

Misura T: Realizzare uno studio sulle lacune nella ricerca sulla violenza domestica e colmarle prendendo contatto con istituti di ricerca selezionati

Responsabile: Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), ambito Violenza domestica (AVD)

Nell'ottobre del 2011, l'UFU ha pubblicato un rapporto sulle lacune nella ricerca sulla violenza nei rapporti di coppia[24] le cui conclusioni sono state discusse nel quadro di un'audizione con un gruppo di ricercatori. In tale rapporto gli esperti indicano cinque campi tematici nei quali, in base alle attuali conoscenze della ricerca e della prassi, dovranno concentrarsi gli studi scientifici negli anni a venire, ossia:

1. *Comparsa, modello, dinamica e conseguenze della violenza nei rapporti di coppia*

   Ricerche aggiornate sulla comparsa, la manifestazione, lo sviluppo e le conseguenze della violenza nella coppia sono utili per elaborare misure di prevenzione e lotta destinate a gruppi specifici e per descrivere l'importanza sociale di questo fenomeno.

2. *Condizioni per la nascita e lo sviluppo di rapporti violenti e non violenti*

   La ricerca delle cause della violenza nella coppia e la differenziazione delle cause e dei fattori di rischio in aspetti influenzabili e non influenzabili sono fondamentali ai fini di una prevenzione efficiente. Lo stesso vale anche e soprattutto per la ricerca dei motivi per cui, malgrado la presenza di fattori di

24 www.ufu.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla violenza

rischio, è possibile vivere un rapporto di coppia non violento e basato sul rispetto reciproco.

3. *Misure di prevenzione e di intervento adottate dallo Stato e dalla società civile*

   In Svizzera, l'adozione di misure per prevenire e contrastare la violenza nei rapporti di coppia avviene a diversi livelli e ad opera di istituzioni sia dello Stato che della società civile. Occorrono quindi studi che esaminino e confrontino l'impostazione, l'attuazione, gli effetti desiderati e indesiderati, l'efficienza e l'efficacia di tali misure e identifichino alcune buone pratiche.

4. *Violenza nella coppia nel sistema famiglia: coppie e bambini testimoni di violenza*

   La violenza nella coppia segna profondamente il sistema famiglia nucleare, soprattutto i bambini. Attualmente, diversi Cantoni stanno lavorando per realizzare modelli di sostegno specifici per bambini testimoni di violenza. L'occasione è quindi propizia per analizzare l'idea di fondo, l'attuazione e gli effetti di questi interventi concepiti appositamente per i bambini e per descrivere alcune buone pratiche.

5. *La violenza nella coppia vista dagli specialisti e dal grande pubblico*

   Il modo in cui gli specialisti percepiscono la problematica della violenza nella coppia e le loro conoscenze in questo ambito ne influenzano l'operato e svolgono un ruolo cruciale sia nella riuscita dei loro interventi che nella loro qualificazione. Per quanto riguarda il grande pubblico, è interessante studiare come i diversi gruppi di popolazione percepiscono la violenza nella coppia e come ciò si riflette nel modo di affrontare questa tematica.

Prospettive trasversali: genere e origine/retroterra migratorio

Sinora, la ricerca empirica e la concezione teorica non si sono pressoché occupate degli uomini vittime e delle donne autrici di violenza. Le conoscenze attuali sulla violenza commessa dagli uomini sulle donne non possono assolutamente essere applicate allo scenario opposto né tantomeno a quello della violenza nei rapporti di coppia omosessuali. Le statistiche indicano che le persone con un retroterra migratorio sono più spesso vittime o artefici di violenza nella coppia, ma i fattori all'origine di questo fenomeno sono poco chiari. Per questo motivo, è opportuno adottare un approccio «mainstreaming» che consideri il genere e l'origine; in altre parole, il genere e l'origine devono diventare temi trasversali e riflettersi nella concezione, nella concretizzazione, nell'interpretazione, nella presentazione e nell'attuazione di studi empirici e di lavori teorici.

3 Bilancio intermedio e prospettive

3.1 L'attuazione delle misure in sintesi

Gli uffici competenti dell'Amministrazione federale stanno attuando le misure annunciate nel rapporto del Consiglio federale del 13 maggio 2009 o hanno fissato il momento in cui daranno inizio alla loro attuazione; alcuni primi risultati sono già stati raggiunti (stato: dicembre 2011):

- una misura è stata attuata e conclusa (misura T);
- sei misure sono state attuate e proseguono come compiti permanenti (misure A, C, F, H, N, O);
- sette misure sono in corso di attuazione (misure G, J, K, L, P, Q, S);
- per quattro misure, l'attuazione sarà completata nei prossimi anni, al più tardi entro il 2016 (misure B, D, I, R);
- due misure sono state esaminate e sospese (misure E, M).

Per attuare le misure in questione non è stato stanziato alcun credito aggiuntivo: i servizi federali competenti hanno messo a disposizione sia le risorse umane sia i mezzi finanziari fissando delle priorità nell'ambito dei rispettivi budget ordinari. Le misure non ancora realizzate saranno attuate con i fondi iscritti nel preventivo 2012 e nel piano finanziario di legislatura 2013–2015.

3.2 Valutazione dei risultati ottenuti

Il rapporto del Consiglio federale del 13 maggio 2009 annunciava un pacchetto di venti misure destinate a rafforzare la prevenzione e la lotta alla violenza domestica. Dal 2009 sono stati ottenuti i seguenti risultati:

- Con l'introduzione della Statistica criminale di polizia SCP, dal 2010, la situazione per quanto riguarda i dati disponibili è sensibilmente migliorata.
- Le lacune nella ricerca nel settore della violenza nei rapporti di coppia sono state identificate e comunicate ai ricercatori. La prassi giudiziaria e amministrativa relativa all'applicazione delle basi legali (diritto penale, diritto civile, protezione delle vittime, diritto degli stranieri, diritto di polizia) modificate negli ultimi anni nel settore della violenza domestica è sotto osservazione e le valutazioni delle rispettive revisioni di legge sono in fase di programmazione.
- Al momento della redazione del presente rapporto intermedio, le misure di protezione delle persone coinvolte nel quadro dell'aiuto alle vittime, della politica migratoria e della protezione dell'infanzia non sono ancora interamente attuate ma stanno già dando i primi frutti, ad esempio nella sensibilizzazione delle autorità della migrazione nei confronti delle donne vittime di violenza e nell'informazione degli stranieri.
- Il coordinamento e l'interconnessione degli uffici federali coinvolti sono stati sensibilmente rafforzati grazie alla costituzione del gruppo di lavoro interdipartimentale permanente sulla violenza domestica (Interdepartementale Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt IAHG) che si riunisce ogni anno sotto la responsabilità dell'UFU.
- Grazie al rafforzamento della collaborazione tra gli uffici dell'Amministrazione federale coinvolti e tra Confederazione e Cantoni, le conoscenze specifiche e i contatti con esperti per l'attuazione delle misure decise dal Consiglio federale sono più facilmente accessibili.

3.3 Prospettive

Il rapporto del Consiglio federale mostra quanto siano complesse le sfide future nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza domestica. Nonostante le limitate competenze della Confederazione e le scarse risorse disponibili, è stato tuttavia possibile osservare alcuni effetti positivi nel breve periodo in rassegna.

Con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, l'11 maggio 2011, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica[25] sono state fissate le prime *norme europee* per la lotta contro questo fenomeno. Attualmente, è in corso una verifica dell'applicabilità in Svizzera di tale convenzione, dopodiché il Consiglio federale deciderà se sottoscriverla.

La lotta alla violenza domestica richiede un impegno costante sul piano federale, cantonale e comunale, come pure il coinvolgimento di specialisti dei diversi ambiti della politica. Lo *scambio di dati, conoscenze ed esperienze* tra i vari servizi federali e tra Confederazione e Cantoni, nonché *l'interconnessione e il coordinamento* delle attività ai diversi livelli sono quindi presupposti indispensabili per accordare tra loro le singole misure e rafforzarne così l'efficacia. Il *gruppo di lavoro interdipartimentale sulla violenza domestica (Interdepartementale Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt IAHG)* posto sotto la responsabilità dell'Ufficio federale dell'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) rimane uno strumento fondamentale per coordinare a livello federale le attività nel settore della violenza domestica, per fornire una visione d'insieme delle informazioni rilevanti provenienti dai servizi federali e per garantire uno scambio continuo di conoscenze specialistiche.

25 STCE n. 210 www.conventions.coe.int/