

Messaggio

numero

7299

data

28 marzo 2017

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Modifica della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 concernente l'allontanamento e il divieto di rientro in ambito di violenza domestica di cui all'art. 9a

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre alla vostra approvazione la modifica dell'art. 9a della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol, RL 1.4.2.1) concernente l'allontanamento e divieto di rientro in ambito di violenza domestica. Cogliamo questa occasione per apportare un correttivo attraverso la riformulazione dell'art. 9a LPol, con particolare riguardo al cpv. 5 e all'introduzione dei cpv. 6 e 7.

I. INTRODUZIONE

L'attuale art. 9a LPol è stato adottato il 27 febbraio 2007 quale misura preventiva con l'obiettivo di assicurare la protezione immediata della vittima indipendentemente dalla perseguibilità penale dell'atto di violenza. In questo ambito le legislazioni cantonali di polizia costituiscono lo strumento più efficace per proteggere le vittime, visto che, come sottolineato in passato anche nel rapporto sulla violenza domestica allestito su mandato dell'Ufficio federale dell'uguaglianza tra donne e uomini¹, anche nei casi più favorevoli, ci vogliono comunque alcuni giorni, prima che un tribunale possa ordinare i provvedimenti cautelari conformemente al Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210). Trattandosi di una misura che tocca i diritti fondamentali costituzionali dell'individuo (in particolare il diritto alla libertà personale e quello alla protezione della sfera privata), è stato indispensabile prevederne la base legale in una legge in senso formale. La possibilità di allontanare dal domicilio la persona violenta si basa pure sull'interesse pubblico di proteggere le vittime e rispetta il principio della proporzionalità.

La vigente norma prevede che ogniqualvolta venga disposto da parte della Polizia cantonale un allontanamento in materia di violenza domestica, la decisione debba necessariamente essere confermata dal Pretore, art. 9a cpv. 5 LPol. Tale procedura si è rivelata nel tempo superflua e priva di giustificazione, atta solo a generare un inutile aggravio formale senza alcuna utilità concreta per la tutela della vittima.

¹ Violence domestique: analyse juridique des mesures cantonales, rapport établi par Marianne Schwander sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, service de lutte contre la violence, 2006.

Essa non è neppure motivata da ragioni ai fini della salvaguardia dei diritti della persona interessata dal provvedimento, giacché a questa sarà data la possibilità di contestare detta decisione dinanzi al Pretore, qualora dovesse essere in disaccordo.

La questione è stata approfondita in seno alla Commissione di accompagnamento permanente in materia di violenza domestica composta da rappresentanti dell'Ufficio delle pari opportunità, di enti a supporto delle vittime di violenza domestica, della Polizia cantonale, dell'Ufficio dell'assistenza riabilitativa, del Servizio per l'aiuto delle vittime di reati, dell'allora Ufficio di vigilanza sulle tutele e della Sezione della popolazione. Sulla scorta delle risultanze di tali discussioni sono state elaborate le modifiche, qui di seguito presentate nel dettaglio.

II. LE MODIFICHE DI LEGGE

1. Coinvolgimento del Pretore

Dando seguito a quanto disposto dall'art. 28b cpv. 4 CC, la Polizia cantonale² è stata designata quale autorità competente per decidere l'allontanamento immediato dall'abitazione comune in caso di violenza domestica, come d'altronde nella maggior parte degli altri Cantoni, ritenuto come i fatti alla base di tale provvedimento sfocino in genere in un'inchiesta penale condotta dal Ministero pubblico unitamente alla Polizia. L'attuale procedura prevede il coinvolgimento sistematico del magistrato che deve decidere la conferma o la revoca della misura dell'allontanamento. Dall'esperienza condotta in questi anni risulta che tutte le decisioni di allontanamento emanate dalla Polizia sono state confermate (dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2016 ben 616 decisioni di allontanamento), ad eccezione di una decisione, annullata a causa di lacune formali. Si precisa inoltre che alcune di esse – si parla di meno di una decina –, esperito il dibattimento orale durante il quale sono state sentite entrambe le parti, sono state sospese dal Pretore, nell'ambito delle sue competenze, dopo aver appurato che, a quel momento, erano venuti meno i presupposti che in un primo tempo avevano giustificato la misura adottata dalla Polizia; in altre parole non sussistevano più le condizioni di serio pericolo per l'integrità fisica, psichica o sessuale delle altre persone facenti parte della stessa comunione domestica riscontrati dalla Polizia in occasione del suo intervento. I dati statistici sopraindicati dimostrano che la conferma della decisione della Polizia è pressoché automatica. Il Pretore riceve il rapporto di allontanamento e la conseguente decisione dell'Ufficiale della Polizia cantonale. Sulla base di questi pochi elementi risulta difficile ipotizzare una decisione diversa da quella dell'Ufficiale, presa a fronte delle verifiche dei presupposti tramite la pattuglia intervenuta sul posto.

Alla luce di quanto precede si propone di rinunciare all'obbligo di coinvolgere il Pretore per la conferma del provvedimento, garantendo nel contempo alle persone toccate la possibilità di contestare la decisione, entro tre giorni dalla notifica, davanti al Pretore. Questa proposta va nella direzione auspicata anche dalla deputata Michela Delcò Petralli con la mozione del 27 giugno 2012 "Procedura in ambito di violenza domestica". Con tale atto parlamentare la stessa aveva chiesto di modificare la LPol nel senso di non più prevedere la conferma da parte del Pretore della decisione di allontanamento, sostituendola con la possibilità di ricorso.

² REMY MARC, Droit des mesures policières, Genève/Zurich/Bâle 2008, pag. 103 ss.

Il Gran Consiglio ha accolto, nella seduta del 14 aprile 2014, le conclusioni del rapporto della Commissione della legislazione, presieduta a quel momento da Gianrico Corti, in cui il Consiglio di Stato veniva invitato a “verificare in particolare tutti gli aspetti giuridici relativi alla modifica del cpv. 5 dell’art. 9a della LPol”. La Commissione, a maggioranza, alla luce di una revisione della LPol in atto, si è orientata verso l’invito ad analizzare questa proposta in quell’ambito. (cfr. Rapporto 26 marzo 2014 della Commissione della legislazione, pag. 7). Siccome una revisione totale della LPol richiede tempo, lo scrivente Consiglio ritiene opportuno estrapolare la questione del coinvolgimento del Pretore, come pure quella della trasmissione dei dati all’Ufficio dell’assistenza riabilitativa, e mandarle avanti separatamente in questa sede.

2. Ufficio dell’assistenza riabilitativa

Attualmente i dati dell’autore di violenza domestica non possono essere trasmessi senza il suo consenso all’Ufficio dell’assistenza riabilitativa (UAR), competente per il sostegno e la consulenza in materia di violenza domestica (AVD). Su esplicita proposta del precitato Ufficio si intende pertanto introdurre la base legale affinché i dati dell’autore di violenza domestica possano essere trasmessi automaticamente all’UAR. Ciò avviene già anche in altri Cantoni (per esempio Zurigo, Basilea Campagna, Grigioni, Lucerna) i quali prevedono nelle loro legislazioni la trasmissione automatica ai servizi d’aiuto per autori di atti di violenza domestica dei dati di questi ultimi e delle decisioni di allontanamento. Tale procedura ha il pregio di rendere possibile la presa di contatto con tutti gli autori, in particolare nella fase successiva a quella dell’intervento della Polizia, nell’intento di indurli ad avviare un percorso alternativo alla violenza, aiutandoli ad apprendere modalità più costruttive e mature per gestire i conflitti.

Si propone pertanto di scindere il cpv. 5 dell’art. 9a LPol in due, di creare un sesto capoverso per poter realizzare la base legale necessaria affinché l’UAR possa prendere contatto con gli autori di violenza domestica.

Anche questa proposta va nella direzione auspicata dalla deputata Delcò Petralli nell’atto parlamentare citato al punto precedente. Con tale mozione, la stessa aveva proposto di prevedere un sostegno riabilitativo obbligatorio per tutti i coniugi violenti, indipendentemente da un’eventuale azione penale. Lo scrivente Consiglio propone di prevedere nella LPol la base legale per la trasmissione automatica delle decisioni di allontanamento all’UAR, al fine di rendere possibile una presa di contatto proattiva con tutti gli autori di violenza domestica. L’approccio proattivo implicherà la presa di contatto con le persone violente, allo scopo di informarle rapidamente sui loro diritti e doveri e di dimostrare loro che, se lo desiderano, possono ricorrere all’aiuto di servizi specializzati. Il proseguimento della consulenza solo previo accordo dei diretti interessati costituisce uno dei principi cardine dell’approccio proattivo (cfr. Scheda informativa n. 11 dell’Ufficio federale per l’uguaglianza fra donna e uomo, “Violenza domestica nella legislazione svizzera”, pag. 8).

Lo scrivente Governo non ritiene opportuno affrontare la questione del sostegno riabilitativo obbligatorio per gli autori di violenza domestica nell’ambito della LPol. Tale tema è infatti delicato, in particolare dal punto di vista dell’introduzione di un obbligo e della conseguente ingerenza nella sfera della libertà personale, e suscita opinioni contrastanti. La questione necessita pertanto di approfondimenti (esame delle esperienze degli altri Cantoni, costi, efficacia, ecc.), che verranno effettuati dalla Commissione di accompagnamento permanente in materia di violenza domestica.

3. Polizia comunale

Il 1° settembre 2015 è entrata in funzione a tutti gli effetti la nuova organizzazione disposta dalla Legge sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le Polizie comunali del 16 marzo 2011 (LCPol; RL 1.4.2.5). Giusta l'Allegato 2 Sezione A n. 2.3 del Regolamento della legge sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le Polizie comunali (RLCPol; RL 1.4.2.5.1), la Polizia comunale può essere chiamata ad intervenire quale primo ente in caso di conflitti domestici. Può pertanto accadere che, in assenza di elementi atti a giustificare l'allontanamento o il divieto di accesso a determinati luoghi e locali, e laddove i fatti non presentano gli estremi per sfociare in un procedimento penale, sul posto si rechi unicamente la Polizia comunale, la quale sulla scorta dell'Allegato 2 Sezione A n. 2.3 RLCPol effettua la registrazione per il controllo di tutti gli interventi eseguiti. Ai fini della prevenzione è di fondamentale importanza che le informazioni contenute nei rapporti stilati dalle Polizie comunali relativi a conflitti domestici vengano sistematicamente condivise con la Polizia cantonale. Da qui l'introduzione di un nuovo cpv. 7 dell'art. 9a LPol della base formale, affinché le Polizie comunali trasmettano automaticamente gli estratti dei rapporti concernenti i loro interventi in ambito domestico.

III. COMMENTO ALL'ART. 9A LPOL

Articolo 9a

¹L'ufficiale di polizia può decidere l'allontanamento per dieci giorni di una persona dall'abitazione comune e dalle sue immediate vicinanze, come pure vietarle l'accesso a determinati locali e luoghi, se lei rappresenta un serio pericolo per l'integrità fisica, psichica o sessuale di altre persone facenti parte della stessa comunione domestica.

²La polizia cantonale si fa consegnare dalla persona allontanata le chiavi dell'abitazione e la invita a designare un recapito. La persona allontanata ha la possibilità di prendere con sé gli effetti personali strettamente necessari per la durata dell'allontanamento.

³La polizia cantonale informa la vittima e la persona allontanata sui centri di consulenza e sostegno e sulle offerte di terapia. La vittima viene informata anche sulla possibilità di rivolgersi entro il termine della misura dell'allontanamento, al giudice, affinché la stessa possa essere prolungata e possano essere pronunciate altre misure.

⁴L'ufficiale di polizia comunica per iscritto entro 24 ore alla persona allontanata la decisione indicante i motivi dell'allontanamento, i luoghi del divieto e le conseguenze dell'inosservanza delle decisioni dell'autorità. Copia della decisione viene trasmessa immediatamente alle altre persone coinvolte e all'Ufficio dell'assistenza riabilitativa.

⁵La decisione di allontanamento e divieto di rientro può essere contestata, entro 3 giorni dalla notifica, davanti al pretore, il quale la esamina sulla base degli atti e può ordinare un dibattimento orale. Egli decide entro 3 giorni. Sono applicabili per analogia gli articoli 261 e seguenti del codice di procedura civile del 19 dicembre 2008. Gli atti vengono notificati alla persona allontanata per il tramite della polizia.

⁶L'Ufficio dell'assistenza riabilitativa prende immediatamente contatto con la persona allontanata; se quest'ultima non desidera consulenza la documentazione ricevuta viene distrutta.

⁷La polizia comunale è tenuta a trasmettere indilatamente alla polizia cantonale copia della documentazione concernente i suoi interventi in ambito di conflitti domestici.

Cpv. 1

Il termine “suo domicilio” viene sostituito con l’espressione “abitazione comune”, volendo rendere la fattispecie più aperta.

Cpv. 2 e cpv. 3

Corrispondono agli antecedenti capoversi 3 e 4. Trattasi di un riordino formale e di un adattamento della legge ai moderni concetti di tecnica legislativa.

Cpv. 4

L’obbligo di coinvolgere il Pretore entro le 24 ore dalla decisione, per la conferma del provvedimento nei tre giorni successivi, viene eliminato, in quanto ritenuto un inutile dispendio per le autorità coinvolte.

Ulteriore modifica è il fatto che una copia della decisione sarà trasmessa automaticamente anche all’Ufficio dell’assistenza riabilitativa, così da permettere una presa di contatto con tutti gli autori.

Cpv. 5

Il Pretore viene interpellato esclusivamente in caso di contestazione, entro tre giorni dalla notifica, garantendo così alle persone toccate dal provvedimento il diritto di essere sentite. Il Pretore prende una decisione entro ulteriori tre giorni, sulla base degli atti esaminati, e se necessario ordina un dibattimento orale. Per analogia sono applicabili gli art. 261 segg. del Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC; RS 272). A titolo abbondanziale è bene precisare che in base all’Allegato 2 Sezione A n. 2.3 in relazione con il n. 5.4 RLCPol le Polizie comunali potranno essere incaricate della notifica degli atti. Come peraltro avviene già oggi, esse hanno inoltre un ruolo determinante negli ambiti tipici delle attività di polizia di prossimità, quale ad esempio il controllo del rispetto del divieto di rientro e delle altre misure (cfr. Messaggio 5805 del 27 giugno 2006 concernente l’istituzione della misura dell’allontanamento e del divieto di rientro in ambito di violenza domestica e introduzione della base legale per l’impiego di strumenti di lettura e di registrazione delle targhe di veicoli (modifica della legge sulla polizia del 12 dicembre 1989).

Cpv. 6

Il capoverso 6, unitamente al capoverso 4, conferisce all’Ufficio dell’assistenza riabilitativa la base legale per ottenere i dati delle persone allontanate, e prendere contatto con esse offrendo loro sostegno e consulenza. Se tuttavia l’autore della violenza non è interessato al supporto offerto, la documentazione ricevuta deve essere distrutta.

Cpv. 7

Il capoverso 7 istituisce la base legale affinché le Polizie comunali, intervenute per conflitti in ambito familiare, siano tenute a trasmettere spontaneamente e in maniera automatica alla Polizia cantonale, per il tramite del Servizio violenza domestica, gli estratti del proprio giornale concernenti gli avvenimenti constatati al loro arrivo sul posto, unitamente ad ogni altra documentazione. Tale obbligo sussiste indipendentemente dal fatto che esse, in assenza degli estremi per l’apertura di un procedimento penale, rispettivamente per un provvedimento di cui all’art. 9a cpv. 1 LPol, abbiano agito autonomamente, oppure che sia stata necessaria la partecipazione della Polizia cantonale. In questo modo il citato Servizio potrà effettuare una valutazione più completa della fattispecie giuridica ed eventualmente predisporre le appropriate misure qualora, in base a un quadro più dettagliato della situazione, dovesse ritenerle necessarie. È bene evidenziare che lo scambio di informazioni giova parimenti alle attività di monitoraggio dei casi e di statistica in merito al fenomeno a livello cantonale.

IV. CONSEGUENZE FINANZIARIE E SUL PERSONALE

Le modifiche legislative proposte non hanno ripercussioni finanziarie per lo Stato e per gli Enti locali. Presumibilmente l'onere di lavoro per il Pretore subirà una diminuzione, in quanto lo stesso verrà coinvolto solo in caso di contestazione.

Il carico di lavoro dell'UAR – già oggi confrontato con una notevole mole di lavoro conseguente anche all'aumento della popolazione carceraria attestatosi negli anni come pure a un incremento dei compiti attribuiti all'Ufficio – subirà un ulteriore aumento sul piano amministrativo per la gestione delle segnalazioni, attribuzioni interne e verifiche del seguito fino alla distruzione della documentazione qualora l'autore di violenza domestica non volesse dar seguito alla presa a carico. Si prevede inoltre un aumento del numero degli autori di violenza domestica a carico dell'Ufficio, aumento constatato negli ultimi anni, stimato al minimo attorno ai 50 fino ad 80 casi, sui circa 700 – 800 interventi di Polizia annui in materia di violenza domestica. Considerata la situazione attuale delle risorse allocate all'UAR, vista la nuova attribuzione che fa seguito a un periodo test durato dal 2011, si ritiene indispensabile adeguare la dotazione dell'Ufficio con l'attribuzione di un'unità al 50% di operatore sociale per garantire l'intervento e la riduzione del rischio di reiterazione di atti in ambito di violenza domestica. Un ambito delicato e sensibile, toccando la famiglia e quindi il nucleo della nostra società per il quale la collettività chiede un intervento, a tutela anche delle generazioni future. Tale unità al 50% attribuita all'Ufficio verrà recuperata all'interno del Dipartimento delle istituzioni e non avrà dunque conseguenze finanziarie per il Cantone.

V. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO 2015-2019

Questa proposta si inserisce coerentemente con quanto previsto nelle Linee direttive 2015-2019, nel capitolo "Popolazione e flussi migratori", in particolare alla scheda n. 19 "Sicurezza cantonale e ordine pubblico". Come indicato in precedenza, l'adeguamento di personale dell'UAR, nella misura di un'unità al 50%, non avrà conseguenze finanziarie per lo Stato, dato che si farà capo alle risorse interne del Dipartimento delle istituzioni.

VI. CONCLUSIONI

Sulla scorta di quanto precede, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio ad adottare la modifica legislativa di cui al presente messaggio.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sulla polizia (LPol) del 12 dicembre 1989; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 28 marzo 2017 n. 7299 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sulla polizia (LPol) del 12 dicembre 1989 è così modificata:

Art. 9a

Allontanamento e divieto di rientro in ambito di violenza domestica

¹L'ufficiale di polizia può decidere l'allontanamento per dieci giorni di una persona dall'abitazione comune e dalle sue immediate vicinanze, come pure vietarle l'accesso a determinati locali e luoghi, se lei rappresenta un serio pericolo per l'integrità fisica, psichica o sessuale di altre persone facenti parte della stessa comunione domestica.

²La polizia cantonale si fa consegnare dalla persona allontanata le chiavi dell'abitazione e la invita a designare un recapito. La persona allontanata ha la possibilità di prendere con sé gli effetti personali strettamente necessari per la durata dell'allontanamento.

³La polizia cantonale informa la vittima e la persona allontanata sui centri di consulenza e sostegno e sulle offerte di terapia. La vittima viene informata anche sulla possibilità di rivolgersi entro il termine della misura dell'allontanamento, al giudice, affinché la stessa possa essere prolungata e possano essere pronunciate altre misure.

⁴L'ufficiale di polizia comunica per iscritto entro 24 ore alla persona allontanata la decisione indicante i motivi dell'allontanamento, i luoghi del divieto e le conseguenze dell'inosservanza delle decisioni dell'autorità. Copia della decisione viene trasmessa immediatamente alle altre persone coinvolte e all'Ufficio dell'assistenza riabilitativa.

⁵La decisione di allontanamento e divieto di rientro può essere contestata, entro 3 giorni dalla notifica, davanti al pretore, il quale la esamina sulla base degli atti e può ordinare un dibattimento orale. Egli decide entro 3 giorni. Sono applicabili per analogia gli articoli 261 e seguenti del codice di procedura civile del 19 dicembre 2008. Gli atti vengono notificati alla persona allontanata per il tramite della polizia.

⁶L'Ufficio dell'assistenza riabilitativa prende immediatamente contatto con la persona allontanata; se quest'ultima non desidera consulenza la documentazione ricevuta viene distrutta.

⁷La polizia comunale è tenuta a trasmettere indilatamente alla polizia cantonale copia della documentazione concernente i suoi interventi in ambito di conflitti domestici.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.