

Messaggio

numero

6827

data

9 luglio 2013

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulle mozioni

- **29 novembre 2010 presentata da Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatarie “Consulenze e programmi in Ticino per autori e autrici di violenza domestica” e**
- **27 giugno 2012 presentata da Michela Delcò Petralli per il Gruppo dei Verdi “Procedura in ambito di violenza domestica”**

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

Il 29 novembre 2010 è stata presentata una mozione dalla deputata Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatarie concernente le consulenze e i programmi in Ticino per autori e autrici di violenza domestica e il 27 giugno 2012 è stata presentata la mozione di Michela Delcò Petralli riguardante la procedura in ambito di violenza domestica. Negli atti parlamentari si chiede al Governo di adottare diverse misure volte a migliorare la lotta contro la violenza domestica. Siccome entrambe le mozioni riguardano il medesimo tema – la violenza domestica – reputiamo opportuno prendere posizione con un unico rapporto.

Con la prima mozione si chiede al Governo di attivarsi al più presto per realizzare anche in Ticino programmi e consulenze mirati per autori e autrici di violenza domestica. Il Consiglio di Stato ritiene che il lavoro di consulenza e i programmi di lotta contro la violenza destinati agli autori e alle autrici di violenza in famiglia costituisca un pilastro fondamentale per fronteggiare in modo efficace e duraturo la violenza domestica. A tal proposito si segnala che il Dipartimento delle istituzioni, per il tramite della Divisione della giustizia, nella primavera 2011 ha incaricato l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa di avviare un servizio di presa a carico specifica. Dopo una prima fase di progettazione consistita nella valutazione del bisogno, nell'analisi della casistica e nel contatto e inserimento nella rete cantonale e nazionale in materia di violenza domestica, a partire dal 1° giugno 2011 è a disposizione degli autori e delle autrici di violenza domestica un servizio di sostegno e supporto, con operatori dell'Ufficio dell'assistenza riabilitativa. Quest'ultimo è un servizio sociale di base, composto da operatori sociali, presente su tutto il territorio cantonale ed abituato ad una casistica di “autori” in ambito penale. Nel caso specifico degli autori e delle autrici di violenza domestica, segnalati dalla Polizia cantonale su loro espressa autorizzazione, il servizio offre un primo sostegno pratico che possa contribuire a risolvere i problemi immediati, per poi avviare un processo di revisione delle dinamiche di violenza e appoggiare in seguito la persona sul servizio/ente più appropriato. L'Ufficio dell'assistenza riabilitativa si è dapprima concentrato sul contenimento di atti e comportamenti violenti, con particolare riguardo agli autori ed alle autrici oggetto di un provvedimento di allontanamento dal domicilio. Come detto, l'offerta del servizio va dalla soluzione di urgenza (alloggio e sostegno finanziario in caso, per esempio, di allontanamento),

all'accompagnamento e sostegno verso una domanda di trattamento terapeutico o al sostegno sociale ed educativo dell'autore e dell'autrice o, su domanda, della coppia. Al momento non sono disponibili programmi di trattamento specifici per gli autori di violenza domestica. L'Ufficio dell'assistenza riabilitativa, in collaborazione con il Gruppo di accompagnamento permanente in materia di violenza domestica, sta valutando l'opportunità di introdurre e sviluppare un'offerta in questo senso, interessandosi tra l'altro a programmi già applicati in altri Cantoni o in Italia per la vicinanza nonché il riferimento e che si fondano sull'approccio comportamentale. Il Cantone Ticino, con il servizio di sostegno e consulenza agli autori e alle autrici di violenza domestica, è ora inserito nella rete nazionale dei servizi specifici e presenta un primo bilancio positivo relativamente alla fruibilità del servizio, alla collaborazione e integrazione nella rete cantonale e all'offerta di sostegno. Tale servizio dispone ora di una migliore visibilità grazie alla pubblicazione di un opuscolo e alla messa in funzione di una pagina web (www.ti.ch/violenza).

Obiettivo dell'Ufficio dell'assistenza riabilitativa è informare in modo esaustivo sulla nuova offerta, attraverso interventi nell'ambito della formazione della polizia, dei magistrati e degli operatori. Si segnala in questo contesto che in data 26 ottobre 2012 ha avuto luogo un pomeriggio di studio sugli autori e autrici di violenza domestica, promosso dal Dipartimento delle istituzioni in collaborazione con il Gruppo di accompagnamento permanente in materia di violenza domestica, destinato ai pretori, ai rappresentanti delle commissioni tutorie, della magistratura penale, della polizia cantonale e dei servizi di aiuto alle vittime.

Con la mozione del 29 novembre 2010 si chiede anche che nell'ambito del procedimento penale vi siano misure che prevedano, per gli autori e per le autrici di violenza domestica, l'ordine di sottoporsi ad una terapia, ad una consulenza o ad un programma contro la violenza. A tale proposito rileviamo che il procedimento penale è retto esaustivamente dal diritto federale. Di conseguenza, le uniche possibilità attualmente contemplate dalla legge sono le seguenti: in caso di procedimento penale l'autorità penale competente (ministero pubblico o giudice dei provvedimenti coercitivi) può avvalersi delle misure sostitutive alla detenzione ed imporre l'obbligo per l'autore o l'autrice di violenza domestica di sottoporsi ad un trattamento medico, di annunciarsi presso il servizio di sostegno e consulenza dell'Ufficio dell'assistenza riabilitativa o a un altro controllo o divieto ai sensi dell'articolo 237 capoverso 2 del Codice di procedura penale (CPP). Se il procedimento concerne reati perseguibili a querela di parte, il procuratore pubblico può convocare il querelante e l'imputato a un'udienza di conciliazione (art. 316 CPP) e proporre un programma di sostegno riabilitativo come motivo di conciliazione, sospendendo l'istruzione. Nell'ambito della condanna, il giudice può prevedere una misura terapeutica ai sensi degli articoli 56 e seguenti del Codice penale (CP). In caso di pene con condizionale, per la durata del periodo di prova il giudice può ordinare un'assistenza riabilitativa e impartire norme di condotta (art. 44 cpv. 2 CP). L'articolo 87 capoverso 2 CP prevede infine che l'autorità d'esecuzione può imporre al detenuto liberato condizionalmente delle norme di condotta e di regola ordina un'assistenza riabilitativa.

Con la mozione del 27 giugno 2012 si propone, in particolare, l'adozione di quattro misure:

- 1. Ridurre l'inutile carico amministrativo cui sono sottoposte le autorità modificando la LPol perché non sia più prevista la conferma da parte del pretore della decisione dell'allontanamento emanata dall'Ufficiale di polizia, sostituita dalla possibilità di ricorso (al pretore) da parte dell'allontanato**

Al momento dell'adozione dell'articolo 9a LPol è stata prevista la conferma dell'allontanamento da parte del Pretore, in quanto, trattandosi di una misura che tocca diritti fondamentali dell'individuo, in particolare il diritto alla libertà personale e quella alla

protezione della sfera privata, si è ritenuto opportuno prevedere una verifica da parte di un'autorità giudiziaria. I dati statistici di questi anni hanno tuttavia dimostrato che la conferma della decisione emessa dalla Polizia è pressoché automatica. Il Pretore riceve il rapporto di allontanamento e la relativa decisione dell'ufficiale di polizia. Sulla base di questi pochi elementi risulta difficile ipotizzare una decisione diversa da quella dell'ufficiale, che è stato sul posto, ha visto le parti e accertato la situazione. Con il sistema attuale la verifica della decisione da parte del Pretore non è veramente reale ma più che altro teorica. Inoltre un controllo sistematico da parte del magistrato sull'ufficiale di polizia non appare indicato, in quanto alimenta un discorso di messa in discussione dell'autorità e della misura.

Il 13 luglio 2012, il Dipartimento delle istituzioni ha incaricato uno specifico gruppo di lavoro di elaborare un disegno di revisione totale della Legge sulla polizia che sarà sottoposto al Consiglio di Stato nel corso del prossimo anno, previa consultazione di tutti gli interessati. Lo scrivente Consiglio ritiene quindi opportuno attendere il disegno di legge prima di determinarsi in merito alla modifica di legge postulata dalle mozionanti, peraltro nota al gruppo di lavoro.

2. Modificare la prassi corrente che prevede un uso improprio dell'articolo 55a CP all'origine di un numero sproporzionato di non luogo a procedere nei casi di reati d'ufficio in ambito domestico

L'articolo 55a CP, norma di diritto federale, sancisce, limitatamente ai casi di lesioni personali, vie di fatto reiterate, minaccia e coazione tra coniugi e partner, la possibilità di una sospensione provvisoria del procedimento penale. L'autorità preposta al perseguimento penale può sospendere provvisoriamente il procedimento se la vittima lo esige o approva la richiesta dell'autorità. La vittima può revocare il proprio consenso entro 6 mesi e così determinare la ripresa del procedimento. La sospensione ha una conseguenza importante sulla questione della recidiva, nel senso che se un autore non viene condannato, in quanto il procedimento è stato sospeso e non vi è stata nessuna ripresa dello stesso, non figurerà niente nel casellario giudiziale. Secondo il Tribunale federale l'autorità incaricata dell'azione penale può, se la vittima richiede la sospensione provvisoria, rinunciare unicamente se il desiderio di sospensione della vittima non sembra basarsi su una libera scelta. La continuazione del procedimento contro la volontà della vittima necessita di motivazione (cfr. decisione del Tribunale federale 6S_454/2004 del 21 marzo 2006). Attualmente non è possibile subordinare la sospensione provvisoria del procedimento penale al fatto se l'autore abbia compiuto sforzi volti a modificare il proprio comportamento (cfr. Peter Mösch-Payot, La situazione giuridica attuale nella gestione della violenza domestica in Svizzera: novità, retroscena e sfide, pag. 31, in *Frauenfragen* 2.2008). Nella dottrina si pone la questione se la sospensione provvisoria non debba essere subordinata, invece che alla volontà della vittima, a criteri oggettivi quali la modifica del comportamento dell'autore rispettivamente ai suoi sforzi in questo senso. La sospensione provvisoria potrebbe essere fatta dipendere, a prescindere dalla volontà della vittima, ad esempio dal fatto che l'autore venga obbligato a seguire un programma didattico, analogamente a quanto è previsto dall'articolo 194 capoverso 2 CP (cfr. Mösch-Payot, op. cit., cifra 2.1.3).

A seguito della mozione della Consigliera nazionale Bea Heim ("arginare la violenza domestica" n. 09.3059), il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare un rapporto sulle prassi cantonali in materia di sospensione del procedimento in casi di violenza domestica e di presentare, in base a tale rapporto, le misure necessarie per arginare queste forme di violenza e rafforzare la posizione delle vittime. Il Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Fehr 09.3878 "Più denunce, maggiore effetto deterrente" del 24 settembre 2009 è stato pubblicato lo scorso 27 febbraio 2013. Il gruppo

che ha seguito i lavori relativi a tale Rapporto si è interrogato sull'efficacia dell'art. 55a CP e ha auspicato che questa disposizione sia valutata insieme al nuovo articolo 28b CC (il quale prevede la possibilità, per il giudice civile, di adottare misure quali, in particolare, il divieto di accedere a un'area determinata, un divieto di avvicinamento o l'allontanamento dal domicilio comune in caso di violenza). Nel Rapporto sulla violenza nelle relazioni di coppia, in adempimento del postulato Stump 05.3694 (FF 2009 3483), il Consiglio federale ha assicurato di voler valutare la prassi concernente la sospensione della procedura ai sensi dell'articolo 55a CP e le misure previste nell'articolo 28b CC. La valutazione è prevista verosimilmente nel corso del presente anno e, in base ai suoi esiti, il Consiglio federale prenderà in Considerazione altre misure (cfr. Rapporto CF in adempimento al postulato Fehr, pag. 53).

Stante quanto sopra, il Consiglio di Stato, ritenuto come la sospensione provvisoria del procedimento, revocabile dalla vittima, sia uno strumento delicato, reputa che, prima di avviare riforme nel senso auspicato dalla dottrina e dalle mozionanti, valga la pena attendere la valutazione delle conseguenze dell'applicazione dell'articolo 55a CP in corso a livello federale. Il Procuratore pubblico, in caso di dubbio, può comunque già sentire la vittima, le parti e rifiutare la sospensione.

3. Prevedere per tutti i coniugi violenti, indipendentemente o sussidiariamente da un'eventuale sanzione penale, un sostegno riabilitativo obbligatorio (trattamento di gruppo o terapia individuale)

Come già esposto relativamente alla risposta alla mozione del 29 novembre 2010, attualmente il giudice penale può ordinare una misura sostitutiva alla carcerazione preventiva o di sicurezza (e quindi permettere all'imputato di evitare la carcerazione preventiva) ed in questo ambito ordinare l'obbligo per l'autore o autrice di violenza domestica di sottoporsi ad un trattamento, a un controllo o a un divieto ai sensi dell'articolo 237 capoverso 2 CPP. Si rileva tuttavia che, in caso di sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 55a CP, tale misura non entra nemmeno in linea di conto. Il giudice penale può inoltre prevedere, nell'ambito della condanna, una misura terapeutica ai sensi degli articoli 56 e seguenti CP. In caso di pene con condizionale, per la durata del periodo di prova il giudice può ordinare un'assistenza riabilitativa e impartire norme di condotta (art. 44 cpv. 2 CP). L'articolo 87 capoverso 2 CP prevede infine che l'autorità d'esecuzione può imporre al detenuto liberato condizionalmente delle norme di condotta e di regola ordina un'assistenza riabilitativa.

Attualmente nel Cantone Ticino non esiste una base legale che permetta la trasmissione dei dati dell'autore al servizio preposto (Ufficio dell'assistenza riabilitativa) senza il suo consenso. Si sta valutando la possibilità di prevedere la trasmissione automatica almeno per i casi più gravi, analogamente a quanto già previsto da alcuni Cantoni (ad esempio Zurigo, Basilea Campagna). La legge di protezione contro la violenza del Canton Zurigo associa esplicitamente le disposizioni di polizia con una presa di contatto proattiva con l'autore del reato e con la vittima. Nel Canton Ginevra la persona allontanata è obbligata, entro tre giorni dalla notifica della decisione di allontanamento, a prendere contatto e a fissare un incontro con il servizio che si occupa degli autori (cfr. art. 10 loi sur les violences domestiques). Nel Canton Lucerna, il Procuratore pubblico può obbligare la persona allontanata a seguire determinate ore di consulenza (Pflichtberatung: art. 13e EG ZGB). Come detto, nel nostro Cantone, i servizi competenti stanno esaminando la questione dell'adozione delle necessarie basi legali per la trasmissione automatica dei dati dell'autore al servizio preposto e per l'obbligatorietà di un trattamento almeno nei casi più gravi. Il sostegno riabilitativo obbligatorio limita infatti la libertà personale dell'autore, che è garantita dall'articolo 10 capoverso 2 della Costituzione federale. Di conseguenza deve

disporre di una base legale, deve essere giustificato dall'interesse pubblico e deve rispettare il principio della proporzionalità.

4. Adottare uno strumento diagnostico in grado di valutare il potenziale di recidiva e il grado di rischio futuro per la vittima delle violenze, la cui metrica possa orientare l'autorità penale sulla presa di misure preventive all'indirizzo della coppia

In Ticino l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa redige abitualmente rapporti sulla valutazione del rischio di recidiva. Tuttavia attualmente non esiste una base legale che obblighi l'autore di violenza domestica a presentarsi davanti a tale servizio. La valutazione del rischio nell'ambito della violenza domestica è un aspetto importante che però deve essere approfondito. L'utilizzo di questo tipo di strumenti deve essere ordinato da un'autorità, che deve essere pure definita (magistrato penale, se nell'ambito del procedimento penale, Pretore, ecc.) e deve essere specificato per quale scopo (ad esempio in ambito penale ai sensi dell'art. 237 CPP o nell'ambito civile ai sensi dell'art. 28b CC). Come già indicato in precedenza, il procedimento penale viene meno in caso di sospensione ex articolo 55a CP e anche per quanto riguarda il procedimento civile, la vittima deve chiedere l'emanazione delle misure ai sensi dell'articolo 28b CC.

Pertanto, vi domandiamo di considerare le mozioni accolte ai sensi dei considerandi.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Vicepresidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessi:

- Mozione 29 novembre 2010
- Mozione 27 giugno 2012

MOZIONE

Consulenze e programmi in Ticino per autori e autrici di violenza domestica

del 29 novembre 2010

In occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne, la Commissione consultiva per le pari opportunità fra i sessi propone una riflessione sul tema della violenza domestica, in particolare sulla tematica della presa a carico degli autori di violenza.

La violenza domestica è un problema sociale diffuso anche in Svizzera.

Secondo un rapporto pubblicato nel maggio 2008 su mandato del servizio per la lotta alla violenza dell'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo (UFU), le consulenze e i programmi di recupero destinati alle persone che commettono atti violenti nella coppia rivestono molta importanza nella lotta contro la violenza domestica. Il rapporto pubblicato dall'UFU presenta brevemente i consultori, fornisce informazioni su servizi e lacune e illustra le difficili condizioni in cui gli operatori si trovano spesso a lavorare. Complessivamente in Svizzera 25 consultori si occupano di autori e autrici di violenza, sostenendoli con consulenze o programmi rieducativi ad hoc. Nel 2006, queste istituzioni hanno seguito in tutto 733 uomini e 78 donne nell'ambito di consulenze individuali, di gruppo e di coppia o di programmi di rieducazione. All'incirca il 70 per cento degli uomini e il 50 per cento delle donne vi hanno partecipato spontaneamente, mentre il rimanente 30 e 50 per cento rispettivamente di uomini e di donne hanno dovuto seguire queste misure nell'ambito di un procedimento penale¹.

Nei consultori, gli utenti imparano ad assumersi la responsabilità per i propri atti e a impostare i rapporti senza ricorrere alla violenza. Questo genere di prestazioni completa la prassi della sanzione e costituisce una misura fondamentale ai fini della prevenzione.

Avendo riconosciuto l'importanza di queste strutture, molti Cantoni e Comuni hanno cercato di organizzarsi e fornire questo tipo di consulenza agli autori e alle autrici di violenza.

Nel rapporto si evidenzia anche che nella Svizzera italiana si riscontra una lacuna nell'accesso all'offerta di consulenze specializzate e di programmi ad hoc per persone violente in ambito familiare e si chiede che tutti i Cantoni predispongano misure specifiche per persone violente o potenzialmente violente.

Con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato di **attivarsi al più presto per realizzare anche in Ticino dei programmi e delle consulenze mirate per autori e autrici di violenza domestica, così da impedire che si verifichino e si ripetano atti di violenza che creano sofferenza e rappresentano un'importante piaga sociale anche nel nostro Cantone.**

Inoltre, visto che le disposizioni giuridiche lasciano ai servizi competenti un ampio margine di manovra nelle decisioni di impartire norme di condotta a titolo di prevenzione, chiediamo che nell'ambito del procedimento penale **vi siano anche misure che prevedano, per le autrici e gli autori di violenza domestica, l'ordine di sottoporsi a una terapia, a una consulenza o a un programma contro la violenza.**

Pelin Kandemir Bordoli
Bagutti - Duca Widmer - Garobbio - Ghisolfi -
Gysin - Mariolini - Orelli Vassere

¹Consulenze e programmi contro la violenza per autori e autrici di violenza domestica in Svizzera, maggio 2008, UFU.

MOZIONE

Procedura in ambito di violenza domestica

del 27 giugno 2012

Dopo le modifiche al Codice Penale (CP) dell'aprile 2004 che prevedono la perseguibilità d'ufficio per determinati reati all'interno della coppia, con il 1 gennaio 2008 la Legge cantonale sulla Polizia (art. 9a) ha introdotto la misura amministrativa dell'allontanamento dal domicilio e del divieto di rientro per dieci giorni in ambito di violenza domestica. Malgrado l'esperienza già maturata in altri cantoni, il Gran Consiglio decideva di prevedere da parte della polizia comunicazione scritta entro 24 ore al Pretore, che deve pronunciarsi sulla conferma della misura presa dall'Ufficiale entro tre giorni. A questo proposito notiamo che:

- come confermano i dati contenuti nei rapporti d'attività della polizia cantonale degli ultimi anni, praticamente nessuna decisione di allontanamento è stata impugnata dall'autore; tutte sono state del resto confermate dal pretore;
- come autorità di ricorso alla decisione di conferma del pretore, il Codice di procedura civile prevede lo stesso pretore.

L'art. 55a CP permette alla vittima di determinati reati in ambito domestico di domandare o acconsentire alla richiesta del Magistrato di sospendere provvisoriamente il procedimento. A questo proposito dobbiamo purtroppo rilevare che:

- alla vittima viene concesso, già all'atto della sua prima verbalizzazione, di chiedere la sospensione del procedimento, adducendo che potrà revocare in un secondo tempo questa sua decisione;
- oltre il 60% dei procedimenti finisce con un non luogo a procedere dopo lo scadere dei 6 mesi concessi alla vittima per ritirare la sua richiesta/consenso alla sospensione. Siamo tuttavia a conoscenza di casi in cui il non luogo è stato pronunciato prima dello scadere dei 6 mesi.

Uno studio dell'Ufficio federale di statistica "Reati di omicidio. Studio sulla violenza domestica. Casi registrati dalla polizia dal 2000 al 2004, Neuchâtel 2006" indica una serie di fattori che, se cumulati, configurano segnali d'allerta per nuclei famigliari a rischio: consumo eccessivo di alcol o abuso di altre sostanze, disturbi psichici, mancanza di un'occupazione, precedenti di polizia. Dopo le prime misure d'emergenza, per poter intervenire precocemente con misure di protezione della vittima e scongiurare l'occorrere di recidive gravi o addirittura mortali, sono tuttavia necessarie metriche di valutazione del rischio più puntuali. Gli studi di settore dimostrano inoltre come le persone violente fra le mura domestiche possono avere un funzionamento del tutto adeguato in società. A fronte di queste osservazioni ci risulta che:

- le persone violente non solo in genere vanno esenti da pena, ma non è neppure previsto un percorso riabilitativo obbligatorio. Benché dal giugno 2011 questi vengano sempre informati della possibilità di un colloquio con il patronato, la misura è volontaria;
- nel solo caso a noi noto in cui il pretore ha deciso dopo dibattimento orale sulla sospensione della misura, i motivi addotti sono stati la buona condotta tenuta durante il colloquio dalla persona all'origine delle violenze;
- non è in uso alcuno strumento diagnostico sulla probabilità di recidiva che permetta di sensibilizzare la coppia sui rischi futuri e fornisca un quadro di riferimento per organizzare il supporto alla vittima e all'autore delle violenze.

A fronte di quanto esposto, si chiede pertanto al Consiglio di Stato l'adozione delle seguenti misure:

1. ridurre l'**inutile carico amministrativo** cui sono sottoposte le autorità modificando la Lpol perché non sia più prevista la conferma da parte del pretore della decisione dell'allontanamento da parte dell'Ufficiale di polizia, sostituita invece dalla possibilità di ricorso (al pretore) da parte dell'allontanato;
2. modificare la prassi corrente che prevede un **uso improprio dell'art. 55a CP** all'origine di un numero sproorzionato di non luogo a procedere nei casi di reati d'ufficio in ambito domestico;
3. prevedere per tutti i coniugi violenti, indipendentemente o subsidiariamente da un'eventuale sanzione penale, un **sostegno riabilitativo obbligatorio** (trattamento di gruppo o terapia individuale);
4. adottare uno strumento diagnostico in grado di **valutare il potenziale di recidiva e il grado di rischio** futuro per la vittima delle violenze, la cui metrica possa orientare l'autorità penale sulla presa di misure preventive all'indirizzo della coppia.

Michela Delcò Petralli
Per il Gruppo dei Verdi