

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>6827 R</b>	26 marzo 2014	ISTITUZIONI
Concerne		

## della Commissione della legislazione sulle mozioni

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

(v. messaggio 9 luglio 2013 n. 6827)

## I. INTRODUZIONE

La società civile contempla anche - e non appaia per nulla una contraddizione - forme di inciviltà, di violenza e di incapacità di convivenza che lo Stato e i cittadini che lo compongono, non possono fingere di non vedere. La protezione di base è offerta dai nostri Codici. I Cantoni, come peraltro il nostro, in modi diversi propongono leggi che consentono forme d'intervento, a volte tuttavia giudicate non sufficientemente efficaci. In particolare preoccupa l'evoluzione del fenomeno della violenza in ambito familiare. La definizione di mura domestiche in queste circostanze denota difficoltà di varia natura nel far emergere situazioni spesso drammatiche, fatte di silenzi e di paure da parte di chi è vittima, a volte di sopportazioni (magari, quando è il caso, a protezione dei figli) rispetto ad autori o autrici incapaci di agire altrimenti.

Questa situazione, questo genere di violenza non fa sconti: riguarda ogni ceto sociale e a subire non sono solo le donne, seppur in prevalenza, ma anche i maschi in misura minore non ne sono esenti. Violenza che si manifesta, talvolta in modo subdolo ma continuato, con insulti e minacce, con privazioni e maltrattamenti, abusi e violenze sessuali, con pressioni, noncuranza e umiliazioni.

I dati statistici sono significativi e in crescita: 16 mila casi in Svizzera all'anno, oltre 750 in Ticino, come dire due interventi di polizia ogni giorno. Chi segue, interviene e si occupa di questo aspetto della società sostiene tuttavia che ciò rappresenti solo la punta dell'iceberg.

Vi è ad ogni modo sempre più una generale consapevolezza di dover affrontare con maggiore energia e con misure puntuali di contenimento questa realtà, che caratterizza singole delicate e tristi vicende individuali.

In questo contesto, sottolineando una superiore sensibilità e attenzione attorno e su questo tema, si inseriscono i due atti parlamentari delle colleghe Pelin Kandemir Bordoli (e

cofirmatarie) e Michela Delcò Petralli (per il Gruppo dei Verdi), la prima datata 29 novembre 2010, la seconda inoltrata il 27 giugno 2012.

Il messaggio governativo, che allega i contenuti delle due mozioni, offre una dettagliata serie di informazioni, di risposte e di aggiornamenti e in esso si trova conferma di misure in attesa d'essere attuate o per ora vincolate a disposizioni federali contenute nei diversi codici. Ma soprattutto, con le precisazioni indicate, invita ad accogliere queste mozioni.

È opportuno richiamare a questo proposito specifici riferimenti giuridici, vale a dire il Codice civile (art. 28b), il Codice penale (artt. 44 cpv. 2, 55a, 56 e segg., 87 cpv. 2), il Codice di procedura penale (artt. 237 cpv. 2, 316). A livello cantonale ci si richiama, per ora, ai contenuti dell'**art. 9a della Legge sulla polizia** (in vigore dal 1° gennaio 2008), uno degli strumenti che hanno giustificato l'istituzione di un'antenna operativa. In esteso questa norma precisa:

### **Art. 9a (Allontanamento e divieto di rientro in ambito di violenza domestica)**

<sup>1</sup>L'ufficiale di polizia può decidere l'allontanamento per dieci giorni di una persona dal suo domicilio 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.

<sup>2</sup>Questa competenza può essere esercitata anche da un ufficiale della polizia comunale, se quest'ultima è al beneficio di una delega rilasciata dal Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 26.

<sup>3</sup>La polizia 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.

<sup>4</sup>La polizia 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.

<sup>5</sup>L'ufficiale di polizia comunica per iscritto entro ventiquattro ore alla persona allontanata la decisione indicante i motivi di 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 al pretore, il quale esamina la decisione sulla base degli atti e può ordinare un dibattimento orale. Egli decide entro tre 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.

## **II. IL GRUPPO DI ACCOMPAGNAMENTO PERMANENTE IN MATERIA DI VIOLENZA DOMESTICA**

Il Consiglio di Stato, il 6 febbraio 2007, ha deciso di istituire questo speciale gruppo, che è di natura interdisciplinare, per attuare misure già palesi nella sua stessa definizione.

Questa la sua attuale composizione.

Presidente:

Marilena Fontaine, Capoufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza

Membri:

Sonny Buletti, Responsabile della Casa delle donne e Consultorio

Giorgio Carrara, Coordinatore del Gruppo violenza domestica della Polizia cantonale

Luisella De Martini-Foglia, Capoufficio dell'assistenza riabilitativa, già Ufficio del patronato

Stefano Devrel, Collaboratore scientifico presso la Sezione della popolazione

Cristiana Finzi, Delegata per l'aiuto alle vittime di reati

Alessia Paglia, Capoufficio di vigilanza sulle tutele  
Pierluigi Vaerini, Responsabile della Gendarmeria territoriale della Polizia cantonale

Salvo puntuali interventi urgenti e necessari, di norma questo gruppo, che opera anche in rete, tiene cinque riunioni all'anno.

### **III. VIOLENZA DOMESTICA IN SVIZZERA E IN TICINO**

*«Oggi,» ci precisa Marilena Fontaine, «il tema della lotta contro la violenza domestica non è più un tabù in Svizzera ed è stato oggetto di numerose discussioni nei media, ma anche nei parlamenti della Confederazione e dei Cantoni. Questa discussione ha prodotto una miriade di riforme di legge. Inizialmente ci si concentrava sul miglioramento della protezione della vittima dettato dallo stato sociale; nel corso degli anni, in particolare nell'ultimo decennio, i riflettori si sono spostati sul potenziamento dell'intervento rapportato all'autore; in questo contesto rientrano l'introduzione del perseguimento d'ufficio dei delitti commessi con atti di violenza domestica, l'allontanamento di polizia e di diritto civile.*

*Questi cambiamenti legislativi sono il riflesso dell'evoluzione delle mentalità di fronte a questo problema: la violenza in famiglia, e il particolare la violenza nella coppia, non è più considerata un problema privato, ma si è imposta l'idea che anche lo Stato e l'opinione pubblica debbano occuparsene.*

*Diversi sono gli approcci seguiti dai Cantoni per recepire nelle rispettive legislazioni le misure contro la violenza domestica: alcuni hanno integrato tali norme nelle proprie leggi di polizia, altri nei codici di diritto processuale penale, altri ancora hanno adottato leggi specifiche di protezione contro la violenza.*

*In ossequio alla filosofia per cui all'autore vanno mostrati coerentemente i limiti e lo stesso autore deve assumersi le conseguenze della violenza domestica, oggi praticamente tutti i cantoni hanno adottato normative che permettono alla polizia di espellere immediatamente dal domicilio le persone violente con l'interdizione di accesso all'abitazione e di frequentazione del quartiere per un lasso di tempo limitato.*

*Parallelamente diversi Cantoni si sono dotati di servizi d'intervento, servizi specializzati e delegati alla violenza domestica con il compito di coordinare gli interventi della polizia e della giustizia, dei servizi sociali, delle case di accoglienza e consultori per le vittime ecc.*

*In alcuni Cantoni sono state create delle cosiddette "Tavole rotonde" per migliorare la collaborazione fra le diverse autorità e servizi che sono chiamati in causa».*

### **IV. ATTIVITÀ IN QUESTI ANNI DELLO SPECIALE GRUPPO DI ACCOMPAGNAMENTO PERMANENTE IN TICINO**

*«Oltre al costante scambio di informazioni ed esperienze relative a difficoltà e disfunzioni percepite nell'ambito della trattazione delle situazioni concrete da parte di chi, come la polizia e le case di accoglienza, lavora sul territorio, il Gruppo,» prosegue Marilena Fontaine, «si è occupato dell'accompagnamento all'entrata in vigore della nuova norma di polizia, collaborando alla realizzazione di supporti informativi, alla formazione di 800 agenti fra polizia cantonale e polizia comunale e al monitoraggio e analisi dei dati relativi agli interventi di polizia.*

*L'organizzazione dovuta alle modalità di intervento degli agenti ha migliorato anche l'intervento multidisciplinare della rete di aiuto: quando si hanno a disposizione le informazioni necessarie si velocizzano gli interventi, creando le basi comuni su cui lavorare.*

*Il Gruppo si è poi occupato del problema delle persone immigrate titolari di un permesso B e vittime di violenza domestica e più in generale della sovrarappresentanza di donne e uomini stranieri tra le vittime e gli autori di violenza domestica.*

*È emersa la convinzione che la priorità deve essere data al lavoro di **sensibilizzazione di donne e uomini migranti**, attraverso informazioni mirate sull'ordinamento giuridico svizzero e del Cantone Ticino, sulle offerte concrete di aiuto e sostegno e integrando le diverse comunità migranti nel lavoro di sensibilizzazione sul tema della violenza domestica.*

*Queste misure figurano anche fra i provvedimenti indicati dal Consiglio Federale nel suo rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia.*

*In questo ambito, nel nostro Cantone, grazie alla collaborazione fra i diversi partner istituzionali e associazioni, sono stati realizzati: l'opuscolo in 14 lingue **Stop alla violenza domestica**, messo a disposizione anche dagli uffici regionali degli stranieri, e il progetto di **sensibilizzazione sulla violenza domestica** presso la popolazione straniera dell'Antenna May Day, che ha in particolare svolto un'azione di informazione e formazione di mediatori linguistici culturali disposti a farsi promotori del progetto.*

*Il Gruppo, come richiesto dal Governo, ha affrontato la questione dell'assenza in Ticino di **offerte specifiche per autori di violenza domestica** e ha elaborato alcune proposte. Dal 2011 la presa a carico degli autori di violenza domestica è stata affidata all'Ufficio dell'assistenza riabilitativa, il quale mette a disposizione degli autori un servizio di sostegno e supporto con operatori specializzati e, a partire da marzo 2014, alcune camere con lo scopo di offrire una soluzione immediata per l'alloggio degli autori e permetterne l'osservazione.*

*Sin dalla sua costituzione il Gruppo è entrato a far parte della **rete nazionale dei servizi e progetti di riferimento contro la violenza domestica**.*

*I contatti a questo livello sono molto utili per lo scambio di conoscenze ed esperienze, per unire le risorse in vista di progetti collettivi, per promuovere la formazione.*

*Al momento attuale il Gruppo è il punto di riferimento in Ticino per la realizzazione di progetti nazionali e per le consultazioni che richiedono la collaborazione dei Cantoni.*

***L'informazione e la sensibilizzazione continua** sono delle componenti essenziali per una prevenzione efficace della violenza domestica, che sappiamo essere un fenomeno sommerso: si stima che meno del 20% degli atti violenti sono denunciati.*

*Dal 2009 ogni anno, grazie alla collaborazione fra il gruppo di accompagnamento, la Delegata per l'aiuto alle vittime e la Commissione per le pari opportunità tra i sessi, è stato possibile promuovere la campagna "**Oltre il silenzio**", che ha lo scopo di informare e sensibilizzare l'opinione pubblica con differenti linguaggi: cinema e teatro, manifesti, formazione e conferenze.*

*Nel 2012 la Commissione ha collaborato con il Dipartimento delle istituzioni alla realizzazione di una giornata di studio destinata ai magistrati, ai servizi di protezione e aiuto alle vittime e alla polizia, e del sito [www.ti.ch/violenza.ch](http://www.ti.ch/violenza.ch), presto oggetto di aggiornamento».*

## **V. AUDIZIONE DELLE AUTRICI DELLE MOZIONI**

La Commissione della legislazione ha incontrato le colleghe Pelin Kandemir Bordoli e Michela Delcò lo scorso mercoledì 11 dicembre.

In buona sostanza è stata espressa soddisfazione per la proposta di accettazione delle mozioni da parte del Consiglio di Stato. Tuttavia, a dimostrazione della necessità evolutiva di migliori e più efficaci misure, non tutte le osservazioni espresse nel messaggio governativo sono state giudicate soddisfacenti.

La collega Pelin Kandemir Bordoli ha precisato che *«la mozione del 2010 chiede l'attuazione di programmi terapeutici destinati ad autori di atti di violenza domestica, sulla scorta delle esperienze di altri Cantoni. Un secondo aspetto concerne l'uso dei margini di spazio offerti dalla legislazione federale per far sì che queste persone seguano trattamenti, come avviene in alcuni Cantoni con risultati positivi. Il messaggio governativo risponde in modo positivo alla prima richiesta, poiché ha affidato all'Ufficio assistenza riabilitativa il mandato di seguire gli autori di violenza domestica nella partecipazione a programmi terapeutici e nell'integrazione sociale. È, questo, un aspetto importante perché contribuisce a limitare o evitare i casi di recidiva. **Resta invece irrisolta la questione di una base legale che permetta di segnalare gli autori di violenza ai servizi preposti affinché essi siano obbligati a seguire una terapia; il Consiglio di Stato sta valutando come concretizzare questa richiesta, ma si chiede che una soluzione in tal senso sia proposta e adottata in tempi brevi.**»*.

La collega Delcò Petralli ha sottolineato che *«il problema della violenza domestica non si limita al rischio di recidiva da parte dell'autore ma anche alla trasmissione del comportamento violento, di solito ai figli (perché proprio essi sono le vittime più frequenti delle violenze). Sul piano della prevenzione si può fare molto: la mozione propone alcune soluzioni praticabili. Con il suo messaggio il Consiglio di Stato dà una risposta insoddisfacente [...]. Ad esempio si può migliorare in modo sostanziale la situazione agendo con opportuni adeguamenti della legge sulla polizia in corso di revisione: per quanto concerne la figura del pretore, esso dovrebbe divenire autorità di ricorso e non avere più la competenza diretta di confermare l'allontanamento dell'autore di violenze domestiche. Infatti i pretori non hanno gli strumenti utili a sapere se gli autori di violenze sono a rischio di recidiva e se l'allontanamento è motivato o meno; essi decidono a partire da un esame sommario ed è già accaduto che una decisione di allontanamento sia stata rifiutata con la motivazione perché riguardava "una brava persona". Eppure è già stato ricordato che la violenza domestica si manifesta in ogni gruppo sociale, senza distinzioni. L'allontanamento dovrebbe pertanto essere deciso unicamente dal magistrato. In secondo luogo la mozione chiede di modificare la prassi corrente che vede un uso improprio dell'art. 55a del Codice penale svizzero, secondo cui in caso di lesioni semplici, vie di fatto reiterate eccetera «il pubblico ministero e il giudice possono sospendere il procedimento se la vittima è il coniuge o il coniuge divorziato dell'autore», eccetera. In Ticino si è introdotto il reato d'ufficio per favorire la vittima ma, su spinta della Magistratura, è stato introdotto un formulario che si sottopone alla vittima immediatamente dopo i fatti chiedendole se acconsente alla sospensione del procedimento, quando ancora essa si trova in una situazione di forte pressione psicologica; dal momento in cui la vittima acconsente, il magistrato penale si disinteressa del caso: cade quindi la possibilità di imporre all'autore della violenza di sottoporsi a un trattamento terapeutico; nel 2012 su 330 casi sono state registrate solo dodici carcerazioni (dati di polizia). Si chiede quindi di eliminare questo automatismo di sospensione del procedimento e di prevedere un sostegno riabilitativo obbligatorio imposto dal magistrato - è la terza proposta contenuta nella mozione. Oggi l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa si occupa solo di trovare alloggio all'autore di reato allontanato dal domicilio, ma non dispone di strumenti per operare in altro modo. Infine si chiede d'introdurre strumenti diagnostici in grado di valutare il potenziale di recidiva e il grado di rischio, come già avviene in altri Cantoni, tramite una*

*serie di domande (un formulario di questo tenore è stato presentato alla polizia cantonale)».*

È pure emersa la questione, che al nostro livello può tradursi unicamente in auspicio, del seguito che potrà essere dato dal Consiglio federale a una modifica del Codice penale per trattare con maggiore rigore e approfondimento l'archiviazione dei casi di violenza (tema che viene ripreso e precisato nell'ambito della discussione in Commissione).

## **VI. LAVORI E VALUTAZIONI COMMISSIONALI**

Il tema della violenza domestica, di per sé triste e fonte di degrado nei rapporti di convivenza familiare, è stato oggetto di ulteriori discussioni e approfondimenti.

Non va negato che addentrandosi nei dettagli, nei vari aspetti che caratterizzano le azioni possibili, la materia, da un profilo legale e giuridico, si fa davvero complessa. Le puntuali considerazioni e risposte a ciò che le mozioni propongono hanno destato in taluni la sensazione della contraddittorietà rispetto alla conclusione che porta ad accogliere le due mozioni, seppur con la formula "ai sensi dei considerandi".

A un'attenta rilettura dei testi delle mozioni, di ciò che chiedono (meglio sarebbe dire propongono), le relative risposte governative nella sostanza contengono la puntuale ammissione dell'esistenza dei problemi sollevati e che per risolverli si va nella direzione chiesta. Ciò giustifica la validità delle mozioni come tali, anche se ad ogni punto sollevato non si riesce per il momento, con giustificazioni condivisibili, a dare una risposta definitiva. Accanto alle contestualizzazioni giuridiche e di legge, agli aggiornamenti, si dà atto che ogni aspetto è parte di una riflessione e di verifiche che gruppi di lavoro di specialisti stanno effettuando per ottenere i risultati più adeguati, nel rispetto dei diritti costituzionali, a livello federale e cantonale. Inoltre, laddove non esiste, si ammette la mancanza di una base legale che, previa verifica, deve solo essere concretizzata.

Ad esempio (all'origine di queste precisazioni) ci si era posti la domanda se accogliere le mozioni significasse contemplare anche l'adozione puntuale della prima misura chiesta dalla mozione del gruppo dei Verdi e che è indirizzata a una modifica della LPol. La risposta del Consiglio di Stato non dice, forzatamente, sì e neppure no in modo perentorio. Fa tuttavia comprendere che si sta andando nella direzione auspicata, che verifiche sono in corso, che il disposto di legge (nel caso l'art. 9a cpv. 5) può essere migliorato a fronte di una misura per di più solo amministrativa. Mostra che il problema sollevato esiste, quindi è pertinente la domanda della mozione, anzi si precisa che è noto allo *«specifico gruppo di lavoro incaricato di elaborare un disegno di revisione totale della Legge sulla polizia»*.

Resta ad ogni modo il fatto e la convinzione che si devono mettere in atto tutte quelle misure (e se la situazione lo richiede, con sufficiente base legale) affinché siano offerte a chi soffre di questa situazione e a chi deve operare (da generali azioni di sensibilizzazione e di formazione all'intervento di aiuto diretto e di sostegno, alle terapie di riabilitazione e alla facoltà di giudicare e di imporre misure restrittive della libertà) soluzioni davvero adeguate.

Inoltre il relatore ha aggiornato i colleghi su una recente proposta del Gruppo di accompagnamento indirizzata allo speciale gruppo di lavoro che sta operando sulla revisione della Legge sulla polizia. Una proposta incentrata particolarmente su modifiche dell'art. 9a (già citato per esteso nell'introduzione di questo rapporto e in parte oggetto delle riflessioni poco sopra evidenziate), vale a dire:

- la rinuncia della conferma sistematica da parte del Pretore della misura di allontanamento di polizia (che non consente una reale verifica della misura) garantendo alle parti coinvolte la possibilità di rivolgersi al Pretore, entro tre giorni, in caso di contestazione della decisione. Questa soluzione appare più logica dal momento che si vuole conferire all'allontanamento una connotazione con valenza preventiva e non penale.
- l'inserimento, sempre nell'ambito della modifica della legge sulla polizia, della base legale per la trasmissione automatica all'Ufficio dell'assistenza riabilitativa, di ogni decisione di allontanamento e presa di contatto immediata con l'autore da parte di tale servizio.

Ulteriore aggiornamento è stato presentato in merito alle risposte date nel messaggio governativo su quanto sta succedendo attorno all'art. 55a del Codice penale.

Si tratta della recente accoglienza da parte del Consiglio degli Stati (14 marzo 2013) e del definitivo avallo del Consiglio nazionale (23 settembre 2013) della mozione Keller-Sutter (magari più incisiva e successiva alla mozione di simile tenore della Consigliera nazionale Bea Heim, pure accolta dalle Camere). Mozione tramite la quale si incarica il Consiglio federale di modificare l'art. 55 cpv. 2 del Codice penale affinché, per proteggere meglio le vittime di violenza domestica, prima dell'archiviazione definitiva del procedimento penale da parte del Ministero pubblico la vittima sia sentita nuovamente e le sue dichiarazioni siano considerate nell'ambito di un'eventuale decisione di archiviazione.

Da notare tuttavia, come prassi, che il Consiglio federale, prima di procedere, attenderà comunque l'esito della valutazione sull'applicazione di questa norma.

Per finire, la Commissione, dopo successive riflessioni e discussioni, ha espresso il convincimento di accogliere i contenuti della mozione Kandemir Bordoli e cofirmatarie, del 29 novembre 2010. Rispetto alla mozione Delcò Petralli del 27 giugno 2012 la Commissione, se da un lato accoglie tre delle quattro richieste, sulla prima (relativa a una modifica dell'art. 9a cpv. 5 della LPol) ha ritenuto necessario un maggiore approfondimento. Tramite un'audizione del magg Luca Bieri, capo di Stato maggiore della Polizia cantonale (26 febbraio 2014), nonostante la chiarezza d'esposizione e l'asserita facoltà di accogliere la richiesta, i dubbi espressi sulla praticabilità della misura proposta non si sono sciolti. In pratica 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. Ne consegue che la mozione è accolta parzialmente, per tre quarti del suo contenuto.

## **VII. CONCLUSIONI**

La Commissione della legislazione, in considerazione di quanto sopra illustrato invita ad accogliere la mozione Kandemir Bordoli e cofirmatarie.

Quanto alla mozione Delcò Petralli, si propone di accoglierla parzialmente, con l'invito al Consiglio di Stato di verificare in particolare tutti gli aspetti giuridici relativi alla proposta di modifica del cpv. 5 dell'art. 9a della LPol.

Auspica che quanto in materia è in atto in ambito giuridico a livello federale sia presto applicato.

Quanto alle misure legali possibili a livello cantonale, invita il Governo a proporre puntuali modifiche di legge nell'ambito giudiziario, di polizia e di protezione delle vittime, affinché queste stesse risultino maggiormente protette e nel contempo autori o autrici di violenza domestica siano maggiormente responsabilizzati e vincolati, se del caso, con necessarie misure coercitive.

Per la Commissione della legislazione:

Gianrico Corti, relatore

Agustoni - Celio - Cereghetti (con riserva) - Franscella -  
Galusero - Giudici - Gysin (con riserva) - Martinelli Peter -  
Mellini - Paparelli - Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Rückert -  
Viscardi (con riserva)