

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7758 R	23 novembre 2020	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione giustizia e diritti sulla mozione 3 giugno 2019 presentata da Laura Riget e cofirmatari “Per una chiara statistica delle aggressioni LGBTI-fobiche”

(v. messaggio 20 novembre 2019 n. 7758)

1. LA MOZIONE

L'atto parlamentare chiede di modificare la prassi attuale della polizia cantonale e delle polizie comunali affinché le aggressioni dal carattere LGBTI-fobico siano registrate dal Cantone, pubblicando i dati in rapporti regolari così come avviene già per altre tipologie di reati. Parimenti, la presente mozione chiede che alla polizia cantonale, alle polizie comunali, nonché alla Magistratura sia impartita una formazione di base sulla gestione di attacchi LGBTI-fobici.

La mozione cita i problemi a livello di Codice penale, risolti ora con l'adozione in votazione popolare dell'articolo 261bis del Codice penale, ma sottolinea come *«non esistono ancora statistiche ufficiali su questo tipo di aggressioni, anche se sono state ripetutamente richieste dalle organizzazioni attive in ambito di diritti per le persone LGBTI. Queste statistiche fornirebbero un quadro più chiaro sulla gravità di questo problema sociale e della sicurezza delle persone LGBTI nel Canton Ticino. È essenziale che lo Stato sia consapevole della portata di queste aggressioni per combattere efficacemente l'ostilità e l'odio ancora diffusi»*.

2. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Il Governo ha preso posizione con il messaggio n. 7758 del 20 novembre 2019, invitando a respingere la mozione, dopo aver evidenziato l'importanza di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni di qualsiasi natura e pertanto anche quella basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

La questione relativa a un'eventuale rilevazione statistica dei crimini d'odio fondati sull'orientamento sessuale è già stata ampiamente sviluppata a livello federale. Le autorità cantonali di polizia si occupano di registrare i dati relativi ai reati commessi previsti dal Codice penale svizzero.

Di principio, secondo il piano avallato da tutti i Cantoni, questi ultimi non sono tenuti a registrare il movente, motivo per cui, allo stato attuale delle cose, non è possibile effettuare una statistica pertinente e qualitativamente ineccepibile dei reati commessi in relazione all'orientamento sessuale. D'altra parte, un eventuale obbligo a procedere con la registrazione di questi ultimi è stato ritenuto non idoneo dai Cantoni, poiché difficilmente attuabile sia dal punto di vista pratico sia da quello finanziario. Un simile progetto infatti

richiederebbe investimenti ingenti affinché lo stesso possa essere attuato garantendo una raccolta dati uniforme ed efficace.

Con l'introduzione dell'art. 261bis del Codice penale "Discriminazione e incitamento all'odio", accettato solo in seguito alla votazione popolare del 9 febbraio 2020, la situazione potrebbe cambiare.

Per la proposta di una formazione sulla gestione degli attacchi LGBTI-fobici, si sostiene che essa non tocchi al Ministero pubblico ma piuttosto agli attori direttamente toccati dall'applicazione delle Leggi federale e cantonale sull'aiuto alle vittime di reati. Per quanto concerne la polizia cantonale, la stessa provvederebbe già oggi a informare la vittima in merito alle possibilità di aiuto alle vittime, così come all'adeguata formazione degli agenti sull'aiuto alle vittime di reati.

3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La collega Laura Riget, prima firmataria della mozione, è stata sentita in audizione il 27 aprile 2020. Ha spiegato come la mozione sia stata presentata il 17 maggio 2019, giornata internazionale contro l'omofobia e la transfobia, e faccia parte di un'azione comune coordinata con Pink Cross e LOS (*Lesbenorganisation Schweiz*), organizzazioni mantello a livello svizzero attive nella difesa dei diritti delle persone omosessuali. Mozioni simili sono state presentate in una quindicina di Cantoni e in alcune grandi città.

Negli scorsi anni in vari Cantoni sono stati compiuti importanti passi in avanti nella difesa dei diritti delle persone LGBTI; ciononostante la violenza psicologica e fisica nei loro confronti è ancora molto diffusa. A livello svizzero vi sono alcune *helpline* attive che ricevono in media due segnalazioni ogni settimana; ma, secondo le associazioni attive nel settore, questo fenomeno sarebbe molto più diffuso e le segnalazioni alle *helpline* rappresenterebbero solo la punta di un problema di ben maggiori proporzioni. La certezza non esiste perché a livello federale e dei vari Cantoni mancano statistiche ufficiali. Eppure abbiamo alcuni rapporti internazionali che tematizzano l'importanza che la polizia rilevi il carattere omofobico o transfobico di atti di violenza psicologica o fisica; il Consiglio d'Europa, nel suo quinto rapporto trasmesso alla Svizzera, ha consigliato di compiere questo passo. La violenza commessa contro le persone LGBTI ha un impatto molto rilevante in termini di paura generata e le spinge a isolarsi dalla società, tanto che il tasso di suicidi fra i giovani che rientrano in questa categoria è molto più elevato. Questa statistica permetterebbe di avere una visione più chiara della situazione nel Cantone Ticino e farebbe conoscere meglio alle autorità la diffusione del problema per migliorare la prevenzione e combattere le omofobie.

La mozionante ha insistito sul fatto che la formazione è indispensabile per gestire correttamente i singoli casi; le associazioni per la difesa delle persone LGBTI hanno infatti segnalato casi di comportamenti non corretti da parte delle forze di polizia confrontate con le vittime di aggressioni omofobiche, in cui le vittime stesse si ritrovano a essere trattate come responsabili dell'aggressione subita. È un grave problema che richiede una particolare attenzione. Concorda invece che la formazione dovrebbe coinvolgere anche l'aiuto alle vittime. Alla Commissione non risulta però che in Ticino ci siano stati trattamenti scorretti da parte della polizia.

La Commissione giustizia e diritti riconosce come prioritaria l'importanza di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni di qualsiasi genere. Le finalità della mozione

sono certamente da sostenere, ma purtroppo sono confrontate con una messa in pratica che difficilmente porterebbe a un risultato serio e oggettivo.

Il 9 febbraio 2020 il popolo svizzero, con il 63.1% dei votanti, ha approvato in votazione su referendum l'ampliamento dell'art. 261bis del Codice penale svizzero, che ora vieta tutte le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale ma, come voluto dal Parlamento, nega il criterio dell'identità di genere.

Per avere un quadro completo e quindi una statistica seria e affidabile sarebbe necessaria una modifica del CP per rendere perseguibili d'ufficio gli artt. 123 (lesioni semplici) e 126 (vie di fatto), come è avvenuto una quindicina di anni fa per il fenomeno della violenza domestica, quando i fatti alla base degli stessi hanno una connotazione LGBTI-fobica. Il nuovo Art. 261 bis CP comunque punisce *«chiunque, pubblicamente, mediante parole, scritti, immagini, gesti, vie di fatto o in modo comunque lesivo della dignità umana, discredita o discrimina una persona...»*.

3.1 Aspetti problematici

- Per avere dati significativi è indispensabile avere una statistica unitaria per tutti i Cantoni, rilevata secondo gli stessi criteri.
- L'art. 261bis CP approvato dal popolo il 9 febbraio 2020 è stato esteso ai delitti contro l'orientamento sessuale, ma soltanto se c'è un'incitamento pubblica all'odio, alla discriminazione, o contro chi organizza o incoraggia tali azioni o vi partecipa o chi pubblicamente discredita o discrimina. Non sono rilevati invece altri reati commessi con lo stesso motivo (in particolare quelli contro l'integrità fisica). La statistica quindi sarebbe solo parziale e poco significativa.
- Richiedere e rilevare a livello statistico solo i delitti contro l'orientamento sessuale non terrebbe conto del fatto che i reati contro l'integrità fisica sono commessi anche per motivi di razzismo, orientamento religioso, ecc.
- I dati sull'orientamento/identità sessuale sono meritevoli di particolare protezione secondo la Legge sulla protezione dei dati. Risulta quindi delicato richiedere alle vittime questo genere di dati solo per motivi statistici, soprattutto per quanto concerne la loro conservazione.
- Chiedere alla vittima il proprio orientamento sessuale costituisce una forte ingerenza nella sua sfera privata e potrebbe avere un effetto discriminante/traumatizzante o comunque costituire una domanda non gradita.
- Va ricordato poi che il motivo per il quale è commesso un delitto, sovente, non è facile da stabilire e il CP prevede all'art. 47 che il motivo sia valutato nell'ambito della commisurazione della pena (la colpa, tra l'altro, è determinata anche da moventi o obiettivi perseguiti).
- Una statistica già a livello di polizia non sarebbe dunque significativa considerato che il motivo spesso non è o non è a quello stadio ancora evidente.
- Gli approfondimenti eseguiti confermano che la polizia cantonale provvede sistematicamente a informare le vittime in merito alla possibilità di aiuto alle vittime e che i suoi agenti sono formati adeguatamente circa la procedura di aiuto alle vittime.
- Inoltre la registrazione al di fuori delle statistiche dei crimini consentirebbe di trarre conclusioni sull'orientamento sessuale di una persona.

3.2 La discussione a livello federale

La discussione nel parlamento federale della mozione di Rosmarie Quadranti (borghese democratica di Zurigo) "Censimento statistico dei crimini di odio fondati sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione di genere o le caratteristiche sessuali" fornisce un quadro interessante della discussione in atto. La discussione in Consiglio nazionale è avvenuta dopo l'introduzione del nuovo art. 261bis del Codice penale, ma prima della votazione popolare a seguito di referendum.

La Consigliera nazionale Quadranti, oltre ai temi già riportati dalla collega Riget, analizza i dubbi del Consiglio federale sui costi e sul problema della soggettività nella classificazione di un reato. Basandosi su testimonianze della polizia chiarisce che, da un lato, si tratta di una semplice modifica di formulari elettronici e, dall'altro, di una prassi normale, come quando per esempio in caso di furto da parte di ignoti si suppone il motivo dell'arricchimento anche se non è possibile interrogare l'autore.

Il Consigliere federale Berset a nome del Consiglio federale, che propone di respingere la mozione, ribadisce i problemi legati alla soggettività della valutazione della polizia, che porterebbe a dati statistici di scarsa qualità, e ricorda l'opposizione dei Cantoni. Afferma però che in caso di approvazione dell'art. 261bis del Codice penale, i Cantoni potranno fornire dati uniformi all'Ufficio federale di statistica, come per ogni altro articolo del Codice penale.

Il Consigliere nazionale Barrile (PS di Zurigo) ricorda che anche in altri campi, come la violenza domestica, la statistica non sia completa, e tuttavia sia molto importante per conoscere il fenomeno e per la prevenzione.

La mozione è stata accettata dal Consiglio nazionale il 26 settembre 2019 con 97 voti a 94.

Al Consiglio degli Stati la consigliera Carobbio (PS del Ticino), a nome della Commissione, ha dichiarato che essa ritiene una base statistica sotto forma di una raccolta di dati uniforme e vincolante per tutti i Cantoni fondamentale per rafforzare la protezione contro i «crimini di odio» basati sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione del genere o le caratteristiche sessuali. Questo è importante anche per rafforzare la prevenzione. La raccolta dei dati dovrebbe mostrare dove attivare la prevenzione. Una base statistica affronterebbe anche la discriminazione contro questo gruppo e sarebbe una misura per combattere l'omofobia e la transfobia. Dal maggio dell'anno scorso sono state presentate proposte politiche in sedici Cantoni. Sette Parlamenti cantonali e anche il Consiglio comunale di Zurigo si sono già espressi a favore della rilevazione statistica. In cinque Cantoni la decisione è ancora aperta. Finora solo due Cantoni hanno rifiutato la registrazione statistica.

Altri interventi ritornano sul problema della soggettività della classificazione, ma anche del rispetto dell'intimità delle vittime. Aspetto questo che ha però visto grandi mutamenti nel recente passato, per esempio nei casi di violenza domestica.

Il Consigliere federale Berset ribadisce che, pur trovandosi di fronte a una nuova situazione (nuovo art. 261bis del Codice penale), il Consiglio federale raccomanda ancora di respingere la mozione. Ricorda però che sarà messa in atto la statistica criminale per il nuovo articolo, pur senza poter distinguere i vari casi previsti («incitamento all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia, religione o per il loro orientamento sessuale»).

In un secondo tempo sarà possibile introdurre codici differenti per i vari casi previsti. Poi un'alternativa, forse complementare, potrebbe essere un "sondaggio di vittimizzazione"¹, con un modulo specifico su questo tema. La possibilità di effettuare tali rilevazioni è attualmente all'esame dell'Ufficio federale di statistica e dell'Ufficio federale per l'uguaglianza tra i sessi. Ciò avviene nel contesto dell'attuazione della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica. Potrebbe essere uno strumento interessante per fare un passo in questa direzione.

Il Consiglio degli Stati, il 10 marzo 2020, ha poi bocciato la mozione con 21 voti favorevoli e 18 contrari,

4. CONCLUSIONI

Tenuto conto:

- delle dichiarazioni del Consiglio federale sull'introduzione immediata della statistica sull'art. 261bis del Codice penale e sulle possibilità di renderla più dettagliata, ma anche della volontà di introdurre un'indagine sulla vittimizzazione estesa ai casi di aggressioni LGBTI-fobiche;
- che in molti Cantoni e nella città di Zurigo è stata introdotta la raccolta di questi dati statistici;
- che il sesto rapporto ECRI (Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza) sulla Svizzera del 19. marzo 2020, al punto 55 raccomanda *«di istituire un sistema che consenta alla polizia di registrare e monitorare tutte le forme di odio e che la polizia sia chiaramente istruita a registrare i motivi di odio percepiti dalla vittima o da un'altra persona»*;

la Commissione giustizia e diritti raccomanda di accogliere parzialmente la mozione in esame, in particolare chiedendo al Consiglio di Stato:

- di collaborare con le autorità federali e l'Ufficio federale di statistica per implementare la statistica relativa all'art. 261bis del Codice penale;
- di collaborare con le autorità federali e l'Ufficio federale di statistica per realizzare una statistica relativa all'art. 261bis del Codice penale, ventilata sulle varie fattispecie;
- di sperimentare "statistiche di vittimizzazione" per le fattispecie dell'art. 261bis CP e di altri delitti come la violenza domestica;
- di estendere la formazione della polizia cantonale, delle polizie comunali e della Magistratura sulla gestione delle aggressioni LGBTI-fobiche.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Giorgio Galusero e Carlo Lepori, correlatori

Aldi - Ay - Bertoli - Corti - Dadò - Gaffuri -

Gendotti - Guscio - Maderni - Minotti - Noi -

Pagani - Petrini - Soldati (con riserva) - Viscardi

¹ Si veda per esempio *La sicurezza a Lugano nel 2019 - Statistiche di polizia e statistiche di vittimizzazione*, Unité de recherche en Criminologie, École des Sciences Criminelles, Université de Lausanne.