

***Embargo: 5 ottobre 2006, ore 11:00***

**Campagna 2006  
“In marcia contro la violenza domestica”**

**Azione statale nell’ambito della  
violenza domestica:**

**La situazione nel Cantone Ticino**

**Risultati di un’inchiesta**

# Indice

## A. Sintesi e raccomandazioni

1. Panoramica dei provvedimenti adottati
2. Punti critici
3. Raccomandazioni di Amnesty International alle autorità cantonali

## B. Fonti

1. Colloqui
2. Documenti

## C. Analisi quantitativa del fenomeno

## D. Servizi e strutture esistenti per le vittime

## E. Rafforzamento dei mezzi d'intervento della polizia

1. Raccomandazioni del gruppo di lavoro interdisciplinare
2. Allontanamento dal domicilio dell'autore di violenze
3. Ulteriori provvedimenti

## F. Donne migranti

1. Mayday: un sostegno alle donne migranti con statuto precario
2. Aspetti legali

## G. Intervento sugli autori di violenze

## H. Informazione e prevenzione

## I. Formazione professionale

## J. Raccomandazioni di Amnesty International alle autorità cantonali

## K. Sviluppi

## A. Sintesi e raccomandazioni

Nell'ambito della campagna nazionale "*Mai più violenza domestica*", la Sezione svizzera di Amnesty International ha fatto il punto sulla risposta istituzionale del Cantone Ticino per prevenire e contrastare la violenza coniugale. Il presente rapporto è stato allestito sulla base di elementi raccolti attraverso una serie di colloqui nei mesi di maggio e giugno 2006 con rappresentanti degli enti attivi sul territorio nell'ambito della violenza domestica e mediante l'analisi di dati raccolti da documenti.<sup>1</sup>

La scelta degli aspetti considerati si basa sull'elenco delle 10 responsabilità principali dello Stato in materia di rispetto, garanzia e attuazione dei diritti umani nella sfera domestica<sup>2</sup>, sancite dalla legislazione internazionale:

- perseguire e punire le violenze domestiche;
- proteggere da ulteriori atti di violenza le persone colpite o minacciate;
- proteggere in modo particolare le donne migranti;
- collaborare con i servizi privati specializzati;
- garantire un'informazione e una consulenza accessibile a tutti;
- assicurare protezione e assistenza alle donne e ai loro figli;
- riabilitare le persone violente tramite un training sociale;
- formare il personale di polizia e di giustizia;
- formare le operatrici e gli operatori dei settori sociale e sanitario;
- sensibilizzare la popolazione e fare prevenzione.

### 1. Panoramica dei provvedimenti adottati

Nel marzo del 2004 il Consiglio di Stato ha costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare con il compito di elaborare proposte di intervento e contenimento della violenza domestica. Nel novembre del 2005, ha adottato una delle misure proposte dal gruppo proponendo il progetto di revisione della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 che introdurrà l'allontanamento dal domicilio dell'autore di violenze. Ampiamente accettata nella procedura di consultazione, la nuova normativa potrebbe entrare in vigore già verso la fine del 2006 o all'inizio del 2007.

Un altro elemento positivo è costituito da una buona copertura del territorio degli enti pubblici e privati di aiuto a donne vittime di maltrattamenti: due strutture di accoglienza sovvenzionate dal Cantone destinate alle donne vittime di violenza domestica ben inserite nella rete dei servizi esistenti e conosciute tra la popolazione e quattro Unità d'intervento regionali in applicazione della Legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV).

Tra gli aspetti positivi, per quanto riguarda la situazione delle donne migranti, Amnesty International rileva l'esistenza dell'antenna Mayday che svolge un ruolo di fondamentale importanza per l'informazione alle donne clandestine e a statuto precario vittime di violenze, restie a rivolgersi a servizi statali per timore di venire espulse dalla Svizzera.

### 2. Punti critici

Tra le debolezze Amnesty International constata che le autorità, fra le raccomandazioni presentate dal gruppo interdisciplinare, hanno adottato solo l'introduzione di

---

<sup>1</sup> L'inchiesta e il presente rapporto sono stati effettuati da Estelle Rechsteiner, lic. scienze politiche, Vernate / TI.

<sup>2</sup> "Principi per l'intervento dello Stato nel campo della violenza domestica", Amnesty International, Sezione svizzera, ottobre 2005 – documento disponibile su [www.amnesty.ch/it](http://www.amnesty.ch/it)

una legge che prevede l'allontanamento dal domicilio degli autori di violenze lasciando inattuata le altre misure proposte. Tali misure sono indispensabili per accompagnare un eventuale espulsione dal domicilio del partner violento e per contrastare e prevenire la violenza domestica in generale.

Amnesty lamenta inoltre l'insufficiente protezione conferita alle donne migranti: le autorità cantonali ignorano la discrezionalità da loro conferita dalla Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) e di conseguenza non tengono conto dei casi di rigore interpretando la legge in modo estremamente restrittivo.

Tra le carenze si constata pure che non si prevede di affiancare alla misura dell'allontanamento dei partner violenti un intervento sulle vittime, limite che rischia di condizionare pesantemente gli effetti della nuova legge. Quale condizione per il successo di tale misura, occorrerebbe anche un approccio di rete degli enti pubblici e privati confrontati con la problematica al fine di monitorarne l'applicazione, e più in generale, per creare uno spazio di scambio e di riflessione volto ad identificare linee operative condivise e abbattere i pregiudizi reciproci. L'incarico di coordinare questi incontri dovrebbe essere conferito ad una persona nominata *ad hoc* e dotata di un budget specifico.

Un altro elemento negativo concerne l'assenza sul territorio ticinese di una struttura specifica in grado di offrire un accompagnamento terapeutico agli uomini autori di violenze e l'insufficienza in alcuni periodi dell'anno dei posti letto a disposizione nelle case delle donne.

Scarsa inoltre l'azione dello Stato a livello di prevenzione: l'ultima campagna di sensibilizzazione mirata, che ha coinvolto tutti gli enti interessati, risale al 1997 e per il momento non sono pianificate altre campagne d'informazione e sensibilizzazione.

Amnesty International osserva pure una sensibilità e formazione ancora insufficienti e l'inesistenza di protocolli d'intervento a disposizione degli agenti della polizia cantonale preposti all'intervento in situazioni di crisi, carenza che si traduce in disomogeneità nella qualità degli interventi.

### 3. Raccomandazioni di Amnesty International alle autorità cantonali

- L'adozione di una direttiva che stabilisca i criteri per la concessione della proroga del permesso di dimora in caso di rottura coniugale a persone straniere vittime di violenza il cui permesso di dimora è subordinato a quello del coniuge, secondo le disposizioni previste per i casi di rigore.
- Il rafforzamento delle risorse umane nelle UIR, l'aumento dei posti letto per le donne che cercano protezione e il completamento della misura di allontanamento con un accompagnamento della donna rimasta a domicilio.
- La creazione sul territorio cantonale di una struttura specifica di appoggio parzialmente sovvenzionata destinata a chi vuole abbandonare comportamenti violenti.
- L'intensificazione del lavoro di rete tramite l'organizzazione di incontri a scadenza regolare tra tutti gli enti preposti alla lotta contro la violenza domestica.
- L'incentivazione della formazione di base e continua dei funzionari di polizia e di tutti i professionisti in contatto con la problematica (operatori sociali, psicologi, magistrati, personale medico e sanitario).
- Il rafforzamento del lavoro di prevenzione e di informazione tra la popolazione includendo la problematica della risoluzione non violenta dei conflitti nei programmi scolastici.

## B. Fonti

### 1. Colloqui

- Linda Cima-Vairora, Presidente Associazione Armònia
- Cornelia, Operatrice sociale Casa Armònia
- Sonny Buletti, Responsabile Consultorio delle Donne e Casa delle Donne
- Raffaella Martinelli, Vicepresidente comitato Federazione associazioni femminili ticinesi (FAFT)
- Giorgio Galusero, Ufficiale di gendarmeria presso la polizia cantonale
- Raffaele Dechenaux, Direttore del Consultorio matrimoniale familiare
- Roberto Sandrinelli, Delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti
- Daniela Botti, Operatrice sociale Unità d'intervento regionale Lugano
- Francesco Pezzoli, Capo ufficio Servizio di accompagnamento sociale Lugano-Pregassona
- Mario Amato, Giurista Soccorso operaio svizzero
- Giona Mattei, Operatore sociale Soccorso operaio svizzero
- Marilena Fontaine, Consulente cantonale per la condizione femminile
- Chiara Simoneschi Cortesi, Presidente della Commissione federale per le questioni femminili
- Sabina Stanga, Responsabile Antenna Mayday
- Mario Branda, Procuratore Ministero pubblico
- Pelin Kandemir Bordoli, Vicepresidente Partito socialista

### 2. Documenti

- Gruppo di lavoro violenza domestica, Pre-rapporto sulle misure di intervento, 2005
- Anita Testa-Mader, Violenza domestica: la situazione in Ticino, 2005
- Polizia cantonale ticinese, Rapporto sulla violenza domestica, 2002
- Commissione per la condizione femminile del Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Violenza contro le la donna nella coppia, 2000

## C. Analisi quantitativa del fenomeno in Ticino

Come premessa va ricordato che la violenza domestica è uno dei fenomeni sociali più sommersi: dal punto di vista criminologico, essa rappresenta uno dei delitti rispetto ai quali la cosiddetta cifra oscura della criminalità raggiunge il livello più alto. Da considerare quindi che i dati riportati qui di seguito costituiscono solamente una minima parte di tutti gli atti di violenza commessi all'interno delle mura domestiche. A tale effetto è utile ricordare che uno studio pubblicato nel 1997 ha rivelato che in Svizzera una donna su cinque subisce almeno una volta nel corso della vita atti di violenza fisica e sessuale da parte del partner<sup>3</sup>.

Fino al primo aprile 2004, data dell'entrata in vigore della modifica del Codice penale svizzero (CP) che ha reso perseguibili d'ufficio i reati violenti commessi nell'ambito del matrimonio e del partenariato, non esisteva presso la polizia cantonale ticinese una statistica specifica sulla violenza domestica. Dall'entrata in vigore di questa modifica, ogni caso di intervento per violenza domestica deve essere registrato nel "giornale cantonale" della polizia con informazioni dettagliate sull'episodio accaduto.

I dati disponibili da quando è iniziata la rilevazione sono i seguenti:

	1.4.2004-31.12.2004	1.1.2005-31.12.2005	1.1.2006-31.7.2006
Interventi per situazioni di violenza domestica	275	398	196
Reati a querela di parte	164	206	88
Reati d'ufficio	66	131	65
Violenza in famiglia tra altri componenti della famiglia	45	61	43
Allontanamenti	14	49	31
Ricoveri coatti	13	17	4
Decessi	2	1	0

La polizia cantonale ha altresì presentato una panoramica per difetto basata su un rilevamento effettuato tra il 1 luglio 2000 e il 30 giugno 2001 per le richieste d'intervento relative a episodi concernenti liti tra persone con un legame di parentela o affettivo: nel periodo considerato, queste richieste sono state 563 e il 70% (397) provenivano da persone che vivevano o avevano vissuto insieme come coniugi e conviventi.<sup>4</sup>

Interessante notare l'elevato numero di segnalazioni di terzi, vale a dire da vicini o altre persone esterne al conflitto, dal momento dell'introduzione della modifica del CP.

<sup>3</sup> Lucienne Gillioz, Jacqueline de Puy e Véronique Ducret, *Domination et violence envers la femme dans le couple*, Lausanne, Payot, 1996

<sup>4</sup> Polizia cantonale ticinese (2002), Rapporto sulla violenza domestica

## D. Servizi e strutture esistenti per le vittime

La realtà ticinese conta numerosi servizi pubblici e privati volti a contrastare la violenza domestica.

Le **case di accoglienza** sono strutture residenziali che hanno il compito di proteggere, consigliare e accompagnare le vittime e i loro figli.

- 1) La *Casa Armònia*, creata dall'omonima associazione nel 1991, situata nel Sopraceneri, dispone di due camere da letto corrispondenti a due nuclei famigliari per un totale di 6/7 posti letto. L'anno scorso l'associazione ha ampliato le proprie attività "acquistando" il consultorio dell'Associazione Alissa che offre informazioni giuridiche relative a problemi di coppia e di famiglia. L'associazione organizza anche cicli di incontri mensili animati da una psicoterapeuta e sessuologa per persone che vivono situazioni di violenza all'interno delle loro relazioni famigliari. Nel corso del 2005, Casa Armònia ha ospitato 25 donne accompagnate da 17 bambini per un totale di 461 pernottamenti<sup>5</sup>.
- 2) L'associazione *Consultorio delle donne* è composta da una doppia struttura: *Casa delle Donne*, una struttura creata nel 1989 e situata nel Sottoceneri mette a disposizione tre stanze per 6/7 posti letto e il *Consultorio* che offre servizi di consulenza per problemi relativi a divorzi, difficoltà con il partner e con i figli, problemi di coppia. Nel 2005 la *Casa delle Donne* ha ospitato 16 donne e 7 bambini. I pernottamenti hanno totalizzato 821 notti<sup>6</sup>.

Entrambe le case dispongono di un servizio di picchetto per i casi d'urgenza e il loro indirizzo è conosciuto solo dalle operatrici e dalle utenti per motivi di sicurezza. Le strutture sono finanziate dal Cantone nella misura del 75% dei costi preventivati, in base alla Legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV).

Il grado di occupazione nel 2005 è stato del 76% per Casa delle Donne e del 63% per Casa Armònia. Ma a causa dell'andamento irregolare e imprevedibile delle richieste, la disponibilità dei posti si rivela spesso insufficiente: nel 2005 Casa Armònia ha dovuto rifiutare 40 richieste di accoglienza perché era al completo e la Casa delle Donne, pur non disponendo di dati precisi per il 2005, riferisce che, per lo stesso motivo, ha dovuto negare l'accoglienza in numerose occasioni.

Risulta che in mancanza di posti, vittime di violenze sono ospitate in albergo, strutture non protette dove non possono beneficiare del necessario accompagnamento psico-sociale.

La raccomandazione dal Consiglio d'Europa nel 1997 sulla violenza nei confronti della donna definisce che gli Stati devono garantire un posto in una casa di accoglienza ogni 7'500 abitanti. Se si dovesse tenere conto di questi parametri, il Canton Ticino dovrebbe mettere a disposizione 40 posti letto, invece dei 14 disponibili.

Nel 1996, in applicazione della LAV, il Canton Ticino ha istituito la figura del Delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti e quattro **Unità di intervento regionali** (UIR) corrispondenti alle quattro regioni del cantone: Mendrisiotto, Luganese, Locarnese e valli, Bellinzonese e valli. Le UIR garantiscono una consulenza immediata di tipo giuridico, sociale, psichiatrico e psicologico, 24 ore su 24.

---

<sup>5</sup> Associazione Armònia, Rapporto di attività 2005

<sup>6</sup> Associazione Consultorio delle Donne, Rapporto di attività 2005

Le UIR non sono un servizio creato ex novo con l'applicazione della legge, ma sono composte da operatori designati fra specialisti dei servizi sociali o di altri enti pubblici già funzionanti in Ticino. Diversamente ad altri cantoni, al delegato per i problemi delle vittime di reati è stato anche conferito il mandato di svolgere attività di prevenzione, sensibilizzazione, informazione e formazione con particolare riferimento alle vittime minorenni. Le UIR non dispongono di dati statistici specifici relativi alla violenza domestica. Si calcola che le risorse umane di questi servizi ammontino a 5 unità lavorative al 100%, alle quali bisogna aggiungere le prestazioni mediche, giuridiche e alcune prestazioni di tipo psicoterapeutico. Dalle interviste effettuate, emerge che 5 unità sono insufficienti per seguire in modo adeguato tutti i casi di donne maltrattate. Gli operatori sociali, spesso oberati di lavoro a causa dell'elevato numero di casi da seguire, non hanno sempre la disponibilità per intervenire in modo tempestivo e efficace a favore delle vittime di maltrattamenti.

Le **Commissioni tutorie regionali** sono tenute a intervenire nei casi in cui la situazione vede coinvolti anche figli minorenni. Fra i loro compiti vi è infatti anche quello di adottare misure di protezione a favore di minori quando il loro bene è minacciato. Complessivamente sono state costituite 18 commissioni tutorie regionali che esercitano la loro funzione su determinati comprensori giurisdizionali.

Il numero telefonico **143**, gestito da volontari, risponde 24 ore su 24 alle chiamate di ogni persona con qualsiasi tipo di problema con garanzia del più assoluto anonimato. Chi telefona ha anche la possibilità di ricevere tutte le informazioni concernenti le infrastrutture e i servizi presenti nel Cantone. Si stima che ogni mese giungano da 10 a 15 chiamate riguardanti la violenza coniugale.

La **polizia** svolge un ruolo cruciale nell'aiuto alle donne vittime di violenza domestica poiché rappresenta l'unica autorità facilmente accessibile in caso di emergenza.

Chiamati ad intervenire su richiesta di una delle due parti in conflitto o su segnalazione di un vicino o di un conoscente, gli agenti di polizia hanno il compito di garantire l'incolumità della vittima, procedere all'accertamento dei fatti, informare i servizi medici e i consultori e informare la vittima sui suoi diritti e sulle strutture d'aiuto esistenti.

Attualmente questo compito spetta unicamente alla polizia cantonale, ma il progetto di ripartizione dei compiti tra le due polizie prevede che in futuro anche la polizia comunale possa effettuare questi interventi.

Ai sensi della LAV, la polizia e le autorità istruttorie devono comunicare alle UIR nome e indirizzo delle vittime avvertendo previamente queste ultime della possibilità di rifiutare questa comunicazione. E' previsto che le UIR prendano successivamente contatto per telefono o per posta con le vittime.

Nell'ambito della campagna nazionale "Basta violenza domestica", condotta dall'ufficio per la prevenzione della criminalità tra il 2002 e il 2004, 8 agenti della polizia cantonale ticinese hanno seguito dei corsi specifici sulla violenza domestica. Questi agenti hanno in seguito replicato la formazione ai proprio colleghi in Ticino. In totale, ognuno degli agenti della polizia cantonale ha beneficiato di circa 12 ore di formazione specifica, l'ultimo corso è stato impartito alla fine del 2005 e il prossimo è previsto per il mese di ottobre del 2006. Per quanto riguarda la scuola reclute, ogni aspirante ha seguito circa 12 ore di lezione sulla problematica.

Il contenuto della formazione affronta temi di ordine legale, come la modifica delle leggi, modalità d'intervento e stesura del rapporto da inoltrare al ministero pubblico. I formatori sono un ufficiale di polizia affiancato da un sergente maggiore. Non sono previsti interventi di formatori esterni e i corsi consistono principalmente in esposizioni teoriche.

La modalità d'intervento non è definita da un protocollo e nella maggior parte dei casi ci si basa su procedure individuali con l'ausilio di una circolare di servizio. Dalle in-



formazioni ricevute dalle persone interpellate, emerge che la qualità degli interventi è abbastanza discontinua a seconda degli agenti in servizio. Tra i punti positivi si segnala che c'è uno spazio istituzionalizzato per la violenza domestica nei percorsi formativi, esistono statistiche affinate sul fenomeno grazie al "giornale cantonale" e che dall'inizio del 2006 gli agenti si preparano all'entrata in vigore della legge sull'allontanamento incoraggiando gli autori di violenze a lasciare volontariamente il domicilio. Le maggiori manchevolezze, secondo molte delle persone interpellate, sono da segnalare negli interventi in situazioni di crisi, non sempre adeguati a seconda delle diverse sensibilità degli agenti alla problematica, e nella tendenza a lavorare in modo ancora troppo isolato nell'esecuzione dell'allontanamento.

Segnaliamo che un intervento per un caso di violenza domestica può rivelarsi molto più difficile rispetto ad altre operazioni perchè è un ambito privato, è difficile capire le motivazioni della lite e si è consapevoli che si rischia di generare dei traumi nei figli. Questa difficoltà sarà senz'altro accresciuta dalla nuova legge in base alla quale occorrerà decidere velocemente l'allontanamento o meno del partner violento dal domicilio. L'adozione di un protocollo d'intervento e l'intensificazione della formazione di base e continua degli agenti con l'ausilio di relatori esterni che lavorano quotidianamente con donne maltrattate permetterebbe di facilitare il lavoro degli agenti fornendo loro ulteriori strumenti per meglio affrontare le situazioni di crisi.

## E. Rafforzamento dei mezzi d'intervento della polizia

### 1. Raccomandazioni del gruppo di lavoro interdisciplinare

Nel marzo del 2004 il Consiglio di Stato ha costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare<sup>7</sup> con il compito di elaborare proposte di intervento e contenimento della violenza domestica.

In gennaio 2005 il gruppo ha consegnato un pre-rapporto, in cui erano formulate le misure di intervento seguenti:

- adozione della modifica della legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 che istituisce la misura dell'allontanamento e divieto di rientro in ambito di violenza domestica;
- rafforzamento della disponibilità di posti letto per le urgenze nelle strutture di accoglienza delle vittime;
- adozione, da parte della Sezione dei permessi e dell'immigrazione, di una direttiva che stabilisca i criteri per la concessione della proroga del permesso di dimora in caso di rottura dell'unione coniugale, criteri che tengano in considerazione anche le circostanze che hanno condotto allo scioglimento dell'unione coniugale o alla cessazione della convivenza;
- studio della possibilità di creare sul territorio cantonale una struttura specifica di appoggio a chi vuole abbandonare comportamenti violenti;

---

<sup>7</sup> Gruppo di lavoro composto dall'avv. Marilena Fontaine, Consulente per la condizione femminile in qualità di Coordinatrice; dall'avv. Bruno Balestra, Procuratore generale sostituito dal Procuratore pubblico Mario Branda; dalla signora Sonny Buletti, responsabile della Casa delle Donne e Consultorio; dal ten Alfredo Bazzocco, Ufficiale di polizia giudiziaria presso la polizia cantonale; dal ten Giorgio Galusero, Ufficiale di gendarmeria presso la polizia cantonale; dall'avv. Alessia Paglia, Capo Ufficio di vigilanza sulle tutele; dal signor Roberto Sandrinelli, Delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti; dalla lic.psic. Anita Testa-Mader, ricercatrice psico-sociale.

- elaborazione di progetti di informazione e di sensibilizzazione per la popolazione e progetti di formazione rivolti alle figure professionali a contatto con situazioni di violenza domestica, in particolare agli operatori sanitari;
- attivazione di una pagina o rubrica relativa alla violenza domestica nel sito Internet del Cantone (in particolare nel sito della Polizia cantonale);
- conferimento a un coordinatore/coordinatrice o a un gruppo di coordinamento dell'incarico di concretizzare le misure proposte nel pre-rapporto.

## 2. Allontanamento dal domicilio dell'autore di violenze

Adottando una delle misure proposte dal gruppo, il Consiglio di Stato ha proposto di introdurre come primo passo la misura dell'allontanamento dal domicilio dell'autore della violenza, misura già adottata in altri cantoni quali Neuchâtel, Appenzello esterno e San Gallo. Nel mese di novembre 2005 l'esecutivo ha dato luce verde al Dipartimento delle istituzioni per porre in consultazione il progetto di revisione della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (Art. 9a) e il 20 giugno 2006, dopo l'approvazione delle Camere federali della modifica del Codice civile mirante alla protezione di vittime di violenze domestiche, ha trasmesso il messaggio alla commissione parlamentare competente che elaborerà un rapporto da presentare in Gran Consiglio. E' attualmente difficile fare previsioni sui tempi di realizzazione di tutto l'iter, ma la nuova normativa potrebbe entrare in vigore alla fine del 2006 o all'inizio del 2007.

Secondo quanto proposto da questa misura, l'Ufficiale di polizia potrà decidere l'allontanamento per dieci giorni di una persona dal suo domicilio e vietargli l'accesso a determinati locali e luoghi, se essa rappresenta un serio pericolo per l'integrità fisica, psichica o sessuale di altre persone facenti parte della stessa comunione domestica.<sup>8</sup> E' risaputo infatti che gli autori di violenza domestica a volte usano delle strategie per mantenere o tentare di ristabilire il controllo sulla famiglia: telefonate, SMS, appostamenti nei pressi dell'abitazione, minacce di morte, richieste di contatti con figli prima della decisione del giudice, molestie o visite su posto di lavoro della vittima.

Si tratta di una misura di polizia che ha l'obiettivo di assicurare la protezione immediata della vittima, anche a titolo preventivo, indipendentemente dalla perseguibilità penale dell'atto di violenza. La proposta costituisce quindi una novità: non si tratta più di aiutare solo la vittima e i suoi figli, ma di confrontare la persona violenta con le proprie responsabilità indicandole chiaramente che i suoi atti non sono più tollerati dalla società.

A seguito dell'intervento, gli agenti di polizia sottopongono il caso a un Ufficiale di polizia di picchetto, il quale decide l'adozione o meno di questa misura sulla base di un giudizio di verosimiglianza. L'ufficiale di polizia redige e comunica, entro 24 ore dall'allontanamento la decisione scritta, che menziona i motivi dell'allontanamento, i luoghi del divieto e le conseguenze penali dell'inosservanza. Tale decisione viene trasmessa immediatamente alle persone coinvolte e al Pretore competente territorialmente che decide entro tre giorni la conferma o la revoca della misura. Siccome si tratta di un intervento che incide sulla libertà, personalità e diritti di proprietà dell'allontanato è stata prevista una verifica da parte di un'autorità giudiziaria.

<sup>8</sup> Messaggio, Modifica della legge sulla polizia del 12 dicembre 1989

La polizia informa la vittima e la persona allontanata sui centri di consulenza e sostegno e sulle offerte di terapia.

### 3. Ulteriori provvedimenti

Dai colloqui effettuati emerge una generale approvazione di questa legge, unita all'invito ad agire con cautela e alla raccomandazione di completare la misura con una serie di provvedimenti.

L'espulsione dal domicilio dell'autore di violenze non costituisce una soluzione efficace e adeguata per tutti i casi di violenza. Alcune donne, per timore che il partner infranga il divieto di avvicinarle, preferiscono lasciare il domicilio e essere ospitate in una struttura protetta, oppure i traumi subiti sono tali da rendere insufficiente un accompagnamento ambulatoriale. Altre donne, per vari motivi, non desiderano rivolgersi alla giustizia o alla polizia.

Una lacuna della legge è costituita dal fatto che parallelamente all'allontanamento non si prevede un intervento di aiuto alla vittima che rimane al domicilio. Quasi sempre, in situazioni di violenza domestica, anche se l'autore non si trova più sotto lo stesso tetto, la vittima si trova in uno stato dominato dalla paura, sensi di colpa e indecisione ed è molto vulnerabile alle pressioni dei familiari che, per il "bene dei figli", la spingono a ricomporre il rapporto di coppia. In tali condizioni, è difficile che la donna si senta in grado di rivolgersi di sua spontanea volontà a strutture di aiuto oppure che prenda decisioni drastiche, quali la richiesta di separazione.

Si potrebbe quindi ipotizzare che, al momento dell'allontanamento, su segnalazione della polizia, la donna rimasta a casa sia contattata da un'operatrice delle case delle donne o dall'UIR del distretto o, secondo i casi, da un rappresentante della commissione tutoria regionale o degli enti di aiuto a donne straniere. Tale contatto avrebbe la funzione di offrire un ascolto sensibile, informandola in modo chiaro sui suoi diritti, sulle possibilità di sostegno e sulle azioni che può intraprendere, sostenendola nell'adottare decisioni e strategie di protezione per se e per i propri figli. Va anche notato che questa misura dovrebbe essere completata da un'offerta qualificata di sostegno e terapia a favore dei partner violenti.

Amnesty International ritiene inoltre che sia imperativo dotare la polizia delle risorse necessarie per verificare il rispetto del divieto di reintegrare il domicilio e per esaminare nel dettaglio le minacce esistenti.

A tale proposito è importante sottolineare che per 50 casi di allontanamento si stima per la polizia un impegno di 50 giornate lavorative (una giornata per caso) e per i giudici 25 giornate lavorative (mezza giornata per caso)<sup>9</sup>, ma per il momento il Consiglio di Stato non ha previsto il rafforzamento dei corpi di polizia e della sezione della magistratura preposti a tale compito.

La complessità del fenomeno della violenza domestica richiede inoltre che tutte le risorse disponibili siano attivate in termini interdisciplinari, secondo un approccio di rete. Attualmente, tra gli enti presenti sul territorio ticinese, al di là delle collaborazioni bilaterali nell'ambito delle rispettive funzioni, non esiste uno spazio istituzionalizzato di scambio.

Il lavoro realizzato dal gruppo interdisciplinare incaricato di proporre delle misure d'intervento all'origine dell'articolo di legge sull'allontanamento dimostra che la collaborazione ha prodotto stimoli concreti che aprono nuove prospettive. La prossima entra-

---

<sup>9</sup> Gruppo di lavoro violenza domestica, Pre-rapporto sulle misure d'intervento, 2005, p.18

ta in vigore della modifica di legge fornisce l'occasione di riattivare e ampliare questo lavoro di rete.

Incontri a scadenza regolare tra tutte le istituzioni che a vario titolo si occupano di violenza domestica consentirebbero di monitorare la nuova misura confrontando i vari attori sui problemi principali che emergeranno e, al di là dell'intervento immediato, permetterebbero di migliorare la collaborazione concordando strategie comuni e azioni coordinate. A tali incontri sarebbe auspicabile la partecipazione di rappresentanti dei corpi di polizia, delle autorità giudiziarie, delle commissioni tutorie, del corpo medico, delle UIR, delle case delle donne, dell'Ufficio pari opportunità e delle associazioni di aiuto agli immigrati. Per garantire il buon funzionamento di tali incontri Amnesty raccomanda che siano coordinati da una persona nominata *ad hoc* che disponga di un budget specifico.

## F. Donne migranti

### 1. Mayday: un sostegno alle donne con statuto precario

Nel 1996 una rete di enti privati e pubblici - rete PISP<sup>10</sup> - ha creato l'antenna Mayday. L'obiettivo prioritario di Mayday è quello di facilitare l'accesso delle persone immigrate, soprattutto quelle con statuto precario, alle strutture di sostegno socio-sanitario del cantone e di fornire un aiuto a coloro il cui statuto precario di immigrati non permette di accedere in modo definitivo e stabile ai servizi presenti sul territorio.

Oltre alle informazioni e a puntuali consulenze gratuite (personali e telefoniche), l'Antenna mette a disposizione materiale informativo sulla salute in diverse lingue, collabora attivamente con enti ed organizzazioni del settore socio-sanitario, promuove l'informazione, la prevenzione e il sostegno a favore delle persone immigrate che lo necessitano o gruppi mirati delle varie comunità straniere e mette a disposizione, in alcuni casi, un servizio di interpretariato.

Sebbene l'accento sia posto sulla promozione della salute, il consultorio Mayday fornisce anche informazioni di tipo giuridico legate ai problemi interni alle coppie miste (unioni, separazioni, violenza). In questo senso svolge un importante ruolo quale punto di riferimento per donne migranti a statuto precario vittime di violenze che non osano rivolgersi a strutture statali, in particolare alle UIR o alla polizia, per timore di venire denunciate e di conseguenza, di venire espulse dalla Svizzera.

Mayday segnala che incontra grandi ostacoli nell'aiuto a donne straniere a statuto precario che vivono disagi in famiglia proprio perché l'applicazione della Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), come spiegato qui di seguito, è estremamente restrittiva in Ticino. Quindi, in questi casi, l'antenna deve limitarsi ad informare sugli aspetti legali senza poter motivare la vittima a intraprendere un percorso di allontanamento dalla violenza e di recupero della propria autonomia.

---

<sup>10</sup> La Rete PISP è composta da: Aiuto Aids Ticino, Centro Coppia e Famiglia, Centro di pianificazione familiare, Comunità familiare, Croce Rossa, Consulenza per la condizione femminile, Divisione dell'azione sociale (DSS), Sezione Sanitaria (DSS), Soccorso Operaio Svizzero, Servizio psico sociale, Unione sindacale svizzera - Ticino e Moesa.

## 2. Aspetti legali

La LDDS prevede che le autorità cantonali decidano liberamente, nel limite delle disposizioni di legge e dei trattati con l'estero, circa la concessione di permessi di dimora e domicilio (art 4 LDDS). Quindi le autorità godono di ampia discrezionalità nella concessione o il rinnovo dei permessi di soggiorno.

In base alla LDDS, il coniuge straniero di un cittadino svizzero o di un cittadino straniero in possesso di un permesso di domicilio può vantare un diritto alla concessione e ai successivi rinnovi di un permesso di dimora, fino a che esiste giuridicamente il matrimonio, nel primo caso, e sino a che i coniugi vivono insieme, nel secondo. Dopo cinque anni di dimora regolare e ininterrotta, il coniuge straniero può ricevere il permesso di domicilio. Nel caso in cui i coniugi si separano o divorziano prima che il coniuge straniero abbia ottenuto il permesso di domicilio, per i cittadini provenienti da paesi dell'Unione Europea/Associazione europea di libero scambio (AELS), se hanno un lavoro, il permesso viene regolarmente rinnovato. In caso contrario possono sempre soggiornare in Svizzera alla ricerca di un impiego.

Il problema si pone quando lo straniero proviene da un Paese terzo. In questo caso, la dissoluzione del vincolo matrimoniale o la separazione, fa venir meno il diritto al rinnovo automatico del permesso di dimora e si apre quello spazio di libertà discrezionale che la LDDS conferisce all'autorità cantonale competente.

A tale proposito, le Istruzioni emanate dall'autorità federale all'indirizzo degli organi cantonali competenti in materia di polizia degli stranieri, raccomandano di tenere in considerazione le particolarità del caso prima di procedere al non rinnovo del permesso. Ciò significa, concedere la proroga del permesso di dimora in caso di divorzio e di scioglimento dell'unione coniugale quando si tratti di situazioni particolarmente rigorose tra le quali deve senz'altro figurare anche il caso di violenza all'interno della coppia.<sup>11</sup>

Interpellato da Amnesty International, Mario Amato, giurista che da anni patrocinava casi di migranti confrontati con problemi legati ai permessi di soggiorno, spiega come queste istruzioni siano totalmente ignorate dalle autorità ticinesi: "Le autorità cantonali competenti in materia di polizia degli stranieri usano la libertà discrezionale loro conferita dalla legge in maniera assai particolare, ovvero, non ne fanno assolutamente uso. In alcune risoluzioni del Consiglio di Stato si ricorda che dette Istruzioni e raccomandazioni non hanno alcuna forza vincolante per l'autorità giudicante. Succede quindi che le autorità cantonali ticinesi non tengano conto di tutti gli elementi che hanno condotto ad una separazione, e pur alla presenza di violenza, nel caso in cui una donna si trova costretta ad abbandonare il tetto coniugale per garantire la propria protezione, l'Ufficio permessi e immigrazione non rinnova più il permesso di soggiorno. Si assiste anche a casi in cui il semplice fatto di aver cessato la convivenza per alcuni giorni per soggiornare in una Casa delle donne, anche senza aver avviato nessuna pratica di separazione, ha portato alla notifica di espulsione dalla Svizzera. Questa situazione, dal profilo della prevenzione della violenza, è assolutamente controproducente."

Capita infatti che una donna vittima di violenza domestica si trattenga dal denunciare il fatto alle autorità inquirenti per non vedersi revocare la possibilità di rimanere in Svizzera. Ricordiamo che spesso, queste donne provengono da Paesi dove le loro condizioni di vita sono sotto la soglia di povertà, oppure non hanno un luogo dove tornare perché hanno lasciato e venduto tutto quello che possedevano per venire in Svizzera, o ancora appartengono a culture e religioni che non permettono loro di essere accolte con alle spalle un fallimento matrimoniale. La prospettiva di dover rientrare nel Paese

---

<sup>11</sup> Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione, Istruzioni LDDS, gennaio 2004, p. 145

d'origine costringe molte donne a sopportare per anni brutalità e violenze piuttosto che denunciare il marito.

La violenza coniugale non viene neppure considerata nella nuova Legge federale sugli stranieri (LStr), nella quale non c'è traccia di un permesso di dimora non vincolato allo stato civile e della presa in considerazione, come era stato prospettato dal Consiglio federale della cosiddetta "Iniziativa Goll"<sup>12</sup>, nonostante la duplice approvazione di detta iniziativa da parte del Consiglio nazionale. Sebbene nella legge sia menzionato esplicitamente il fenomeno della violenza domestica come uno degli importanti motivi personali che possono giustificare la proroga di un permesso di soggiorno, in realtà la nuova legge conferisce alle autorità cantonali lo stesso spazio di discrezionalità della legge attuale.

## G. Intervento sugli autori di violenze

La lotta contro la violenza domestica necessita di una risposta istituzionale che consideri oltre alla vittima anche l'autore della violenza, eppure una grande lacuna nel cantone Ticino è costituita dal fatto che non esiste nessuna struttura specifica in grado di offrire un accompagnamento terapeutico agli autori di violenza.

Il sostegno e l'accompagnamento della persona violenta per aiutarla a prendere coscienza della propria aggressività e per stimolarla a percorrere nuove vie per uscire dalla spirale della violenza è indispensabile per evitare comportamenti recidivi e se si vuole che le nuove disposizioni (perseguibilità d'ufficio, allontanamento dal domicilio, ecc) producano i risultati sperati.

In altri cantoni della Svizzera esistono strutture per persone con problemi di gestione della violenza<sup>13</sup>. Si tratta di strutture di due tipi: quelle legate all'obbligo di seguire una terapia in seguito ad una decisione giudiziaria e altre, per lo più private, basate sull'auto-aiuto. Queste strutture aiutano gli uomini a riconoscere i segni precursori dell'episodio di violenza, insegnano loro a controllare il proprio comportamento deviante e garantiscono un accompagnamento terapeutico a lungo termine per affrontare le cause dei loro comportamenti.

I pareri delle persone interpellate divergono su questo tema: c'è chi ritiene che la richiesta d'aiuto spontanea sia la condizione indispensabile per la riuscita di una terapia; altri constatano che la maggioranza degli autori di violenze domestiche tendono a minimizzare i propri comportamenti e, anche se si rendono conto di commettere un atto ingiusto, raramente intraprendono spontaneamente azioni per bloccare la violenza esercitata nella coppia.

Anche se non esistono statistiche in merito, si sa che raramente le vittime di violenza sporgono querela e, quando lo fanno, di rado è istituito un processo e, nei rari casi in cui l'autore di violenze compare davanti ad un giudice, raramente l'esito conferma la sua colpevolezza. Ciò si spiega con il fatto che le vittime temono le rappresaglie, e se prende avvio la procedura penale, spesso queste subiscono pressioni da parte del congiunto e della famiglia per ritirare la querela e abbandonare la procedura. Un altro motivo di questa impunità è legato alla difficoltà nella raccolta di elementi di prova soprattutto per i casi di violenza psichica ed economica. Inoltre, in Svizzera, per sgravare la

---

<sup>12</sup> Tale iniziativa chiedeva l'introduzione di un diritto di soggiorno per le donne straniere indipendente dal matrimonio per evitare la loro dipendenza da mariti violenti.

<sup>13</sup> Gruppo di lavoro violenza domestica, Pre-rapporto sulle misure d'intervento, 2005, p.15

giustizia, l'autore di violenze che incorre in una pena inferiore ai tre mesi riceve una pena pecuniaria senza comparire davanti ad un giudice. La mancanza di un confronto con un apparato giudiziario evita di mettere in moto il meccanismo di presa di coscienza e di autocritica rispetto a quello che è stato commesso. L'obbligo di seguire un trattamento nell'ambito dell'esecuzione delle pene potrebbe costituire in parte una risposta efficace a questa situazione dando un messaggio coerente e chiaro a tutti gli autori di violenza che il loro comportamento non è più tollerato e permetterebbe di diminuire i casi di comportamenti recidivi.

## H. Informazione e prevenzione

Soltanto negli ultimi anni in Svizzera, il problema della violenza alle donne è considerato un problema sociale grave, tale da meritare una risposta decisa. Nonostante ciò, nella popolazione sussiste la convinzione che la violenza domestica sia da considerarsi come un affare privato e vi sono grosse resistenze a voler prendere coscienza del fenomeno. Ne deriva una banalizzazione e una scarsa conoscenza del problema nonostante una donna su cinque sia maltrattata tra le mura domestiche. Questo dato trova presumibilmente conferma anche nel canton Ticino, eppure, nonostante la gravità del problema, le autorità ticinesi non hanno ancora ritenuto prioritario pianificare una campagna di prevenzione per i prossimi anni.

L'ultima campagna di sensibilizzazione mirata contro la violenza domestica realizzata su vasta scala nel Cantone risale al 1997, nell'ambito della campagna nazionale "No alla violenza nella coppia" promossa dalla Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini. E' seguita la campagna "Basta violenza domestica", condotta dalla polizia cantonale nel biennio 2002-2004, campagna che ha comportato, come già citato, la formazione di agenti presso il centro svizzero di prevenzione della criminalità, e la distribuzione sul territorio di 9'000 opuscoli "Basta violenza domestica". Per non lasciare cadere gli effetti di questa campagna e dei progressi introdotti dalle nuove norme legali, è di fondamentale importanza mobilitare l'opinione pubblica affinché si prenda coscienza del problema e dei suoi effetti devastanti sulle vittime e per far sì che l'uguaglianza tra i sessi diventi una realtà.

## I. Formazione professionale

Un'inchiesta realizzata nel 1999 presso 50 servizi ed enti operanti in Ticino, direttamente o indirettamente coinvolti nei casi di violenza contro la donna nella coppia,<sup>14</sup> ha evidenziato la necessità di una maggiore informazione e formazione, ma purtroppo non sono state attuate misure in tal senso.

Oltre ai funzionari di polizia, diverse figure professionali (medici, avvocati, magistrati, psicologi, infermieri, operatori sociali) svolgono un ruolo importante nella lotta alla violenza domestica perché le donne vittime di maltrattamenti vengono inevitabilmente in contatto con loro in qualche momento della loro vita, spesso per motivi non direttamente connessi al maltrattamento. Mancanza di sensibilità e di informazione e pregiudizi possono impedire di riconoscere i sintomi della violenza, anche se le norme legali prevedono un intervento. E' quindi essenziale che si inserisca questo tema nei program-

---

<sup>14</sup> Commissione per la condizione femminile del Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Violenza contro la donna nella coppia, 2000, p.11

mi di formazione professionale e che anche i professionisti che esercitano siano aggiornati con regolarità. Il personale sanitario deve essere formato per migliorare la capacità di diagnosi precoce e di decodificazione di situazioni di violenze a partire dai sintomi e la formazione deve essere affiancata da protocolli d'intervento.

## J. Raccomandazioni di Amnesty International alle autorità cantonali

In base agli elementi raccolti in questo rapporto, Amnesty International raccomanda alle autorità cantonali ticinesi:

- l'adozione di una direttiva che stabilisca i criteri per la concessione della proroga del permesso di dimora in caso di rottura coniugale a persone straniere vittime di violenza il cui permesso di dimora è subordinato a quello del coniuge, secondo le disposizioni previste per i casi di rigore;
- il rafforzamento delle risorse umane nelle UIR, l'aumento dei posti letto per le donne che cercano protezione e il completamento della misura di allontanamento con un accompagnamento della donna rimasta al domicilio;
- la creazione sul territorio cantonale di una struttura specifica di appoggio parzialmente sovvenzionata, destinata a chi vuole abbandonare comportamenti violenti;
- il rafforzamento del lavoro di rete con l'organizzazione di incontri a scadenza regolare tra tutti gli enti preposti alla lotta contro la violenza domestica;
- l'incentivazione della formazione di base e continua dei funzionari di polizia e di tutti i professionisti in contatto con la problematica (operatori sociali, psicologi, magistrati, personale medico e sanitario);
- il rafforzamento del lavoro di prevenzione e di informazione tra la popolazione includendo la problematica della risoluzione non violenta dei conflitti nei programmi scolastici.

## K. Sviluppi

Amnesty International constata una diffusa mancanza di dati e di letteratura sulla violenza domestica, che potrebbero apportare informazioni importanti per una maggiore comprensione del fenomeno e per mettere a punto strumenti sempre più adeguati ed efficaci per combatterla. Raccomandiamo quindi agli enti e alle autorità pertinenti di approfondire e di fare ricerca nelle seguenti direzioni:

- elaborazione di un censimento annuale del fenomeno e della sua evoluzione nel Cantone;
- analisi della variazione del tasso di comportamenti recidivi prima e dopo l'entrata in vigore della legge sull'allontanamento;
- valutazione dell'efficacia dei meccanismi giudiziari nella lotta contro la violenza domestica;
- inchiesta presso gli agenti di polizia volta a chiarire quale sia la loro percezione del fenomeno della violenza domestica;
- studio di fattibilità sulla creazione di una banca dati accessibile agli agenti di polizia prima di ogni intervento in grado di fornire un quadro della situazione più preciso per migliorare la loro azione.