

Il Consiglio di Stato

Signore

- Tatiana Lurati Grassi

- Gina La Mantia

e cofirmatari

Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 23 novembre 2018 n. 174.18

Contro la violenza sulle donne: a che punto è la messa in atto in Ticino della Convenzione d'Istanbul?

Signore e signori deputati,

con l'atto parlamentare di cui a margine ponete una serie di domande relative alla messa in atto in Ticino della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), trattato internazionale che si prefigge di combattere questo tipo di violazione dei diritti umani puntando sulla prevenzione della violenza, la protezione delle vittime, il perseguimento penale e un approccio globale e coordinato.

Lo scrivente Consiglio tiene a rimarcare avantutto come la tematica della violenza domestica, nella sua accezione più ampia, sia un problema importante della società, trasversale a tutti i paesi, alle culture e alle classi sociali, al quale istituzioni ed enti partner devono far fronte. L'entrata in vigore in Svizzera della Convenzione di Istanbul il 1° aprile 2018, ha dato maggior risalto a questa problematica complessa che va affrontata con un approccio globale considerando la prevenzione della violenza, la protezione delle vittime e il perseguimento penale.

A livello federale, va altresì rimarcata l'adozione della Legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza, votata dalle Camere federali il 14 dicembre 2018, che entrerà in vigore al 1° luglio 2020, rispettivamente al 1° gennaio 2023, che prevede pure la modifica dell'art. 55a del Codice penale.

Tale norma dà la possibilità al procuratore pubblico di sospendere il procedimento penale in caso di determinati reati; l'autorità del perseguimento penale avrà inoltre la facoltà di obbligare l'imputato/a a partecipare a un programma rieducativo antiviolenza durante la sospensione del procedimento. Nel 2023 entrerà quindi in vigore la facoltà di ordinare l'impiego di un dispositivo elettronico fissato sull'autore/autrice di violenza, minacce o insidie, nell'ottica di proteggere la vittima.

A livello cantonale, il tema della violenza domestica è ritenuto da parte dello scrivente Consiglio una priorità e in tale ottica, è stata inserita nell'ambito del Programma di legislatura 2020-23.

In questo contesto, dal 1° aprile prossimo, sarà attiva presso la Divisione della giustizia una figura dedicata che avrà la funzione esclusiva di coordinamento istituzionale della tematica. Uno dei primi compiti di questa nuova figura, d'intesa con la Divisione della giustizia e il nuovo Gruppo di accompagnamento cantonale e di concerto con la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e il Dipartimento della sanità e della socialità, sarà quello di elaborare un piano d'azione cantonale all'attenzione dello scrivente Governo, sul modello di quanto già fatto da altri Cantoni, considerando le esigenze del territorio in funzione dell'applicazione della Convenzione di Istanbul e dei suoi definiti sette ambiti prioritari. Previa consultazione dei tanti attori interessati, lo scrivente Consiglio avrà quindi modo di determinarsi in merito.

1. Quali uffici dell'Amministrazione cantonale sono responsabili per le questioni della violenza contro le donne e delle vittime di violenza domestica? Dove si trovano, quali sono le loro mansioni e qual è la rispettiva percentuale lavorativa?

I servizi che fanno parte dell'Amministrazione cantonale che si occupano di violenza contro le donne e delle vittime di violenza domestica sono, attualmente (in ordine alfabetico):

- **Le Autorità regionali di protezione (ARP):** autorità che intervengono laddove sono coinvolti minori, in caso di segnalazione, verificando la situazione e, se del caso, adottando i provvedimenti necessari a loro protezione (ad es. collocamento presso genitori affiliati, privazione dell'autorità parentale, ecc.).
- **La Divisione della giustizia:** dall'agosto 2018 si occupa della gestione istituzionale del tema della violenza domestica contestualmente all'applicazione della Convenzione di Istanbul e alla Legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza. Partecipa alla Conferenza svizzera contro la violenza domestica e alla Conferenza intercantonale dei Cantoni svizzero tedeschi in materia di violenza domestica.
- **Il Gruppo di accompagnamento permanente in materia di violenza domestica:** costituito nel 2007, presieduto per lungo tempo dall'allora Delegata per le pari opportunità. Esso si compone di funzionari/rappresentanti della Divisione della giustizia che si occupa del segretariato, della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (Dipartimento sanità e socialità), della Delegata per l'aiuto alle vittime e del responsabile dell'Ufficio dell'assistenza riabilitativa (servizio per gli autori), della Polizia cantonale, della Sezione della popolazione e delle Case delle Donne (casa d'accoglienza). Tale gruppo si era occupato della preparazione dell'entrata in vigore dell'art. 9a LPol, ha contribuito alla realizzazione dell'opuscolo informativo della Polizia cantonale, ha collaborato ai corsi di formazione degli agenti relativi a questo tema, si è in generale occupato di coordinare gli interventi fra i vari attori presenti sul territorio, dello scambio di informazioni ed esperienze relative a difficoltà e disfunzioni nell'ambito della trattazione di determinate situazioni di violenza domestica e del sostegno a progetti di formazione e sensibilizzazione. Attivo fino a fine 2019, verrà ricostituito a partire dalla primavera prossima in una nuova più ampia composizione, nell'ottica di uno scambio accresciuto tra specialisti, contestualmente al futuro Piano d'azione cantonale che comprenderà l'attuazione della Convenzione di Istanbul e della Legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza.
- **Il Ministero pubblico:** se sono stati commessi reati perseguibili d'ufficio, il Ministero pubblico persegue gli stessi nell'ambito dell'istruzione e, se del caso, promuove e sostiene l'accusa.
- **La Polizia cantonale:** effettua il primo intervento; l'Ufficiale della Polizia cantonale emana la decisione di allontanamento dell'autore/autrice (se ne sono dati i presupposti). Dal 2007 all'interno della Polizia cantonale è stata istituita la funzione di addetto alla violenza

domestica, che ha il compito di coordinare gli interventi della polizia, di raccogliere e analizzare i dati. In caso di necessità, il Gruppo Prevenzione e negoziazione della Polizia cantonale, si attiva su segnalazione puntuale. Non da ultimo, si rammentano le statistiche di polizia che figurano nel Rapporto di attività annuale della Polizia cantonale (https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/POLIZIA/documentazione/statistica/rapportiAttivita/14062015/II_2018_della_Polizia_cantonale.pdf) e nella Statistica criminale federale di polizia (https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/POLIZIA/documentazione/statistica/rapportiAttivita/14062015/statistica_criminale_2018.pdf).

- I **Pretori**: statuiscono su un eventuale ricorso contro la decisione di allontanamento emanata dall'Ufficiale di polizia, inoltre emanano, su istanza, misure ex art. 28b CC.
- Il **Servizio per l'aiuto alle vittime di reati (SLAV)**: struttura cantonale coordinata dalla Delegata e finalizzata all'aiuto di vittime di reato che offre aiuto immediato, consulenza (direttamente o tramite terzi: sociale, psicologica, medica e giuridica), funge da spazio d'ascolto per le vittime, sostiene attività di prevenzione, sensibilizzazione, informazione e formazione con particolare riferimento alle vittime minorenni e si occupa pure della tematica dei matrimoni forzati.
- L'**Ufficio dell'Assistenza Riabilitativa (UAR) della Divisione della giustizia**: si occupa del sostegno e della consulenza agli autori/autrici di violenza domestica ormai dal 2011. Gestisce dal 2014 due camere (foyer) per autori/autrici di violenza domestica e altri utenti dell'Ufficio. A partire dal 1° febbraio 2018 riceve tutte le decisioni di allontanamento e contatta tutti gli autori/autrici, allo scopo di informarli rapidamente sui loro diritti e doveri e dimostrare che possono ricorrere all'aiuto di servizi specializzati (art. 9a cpv. 4 e 6 LPol, presa di contatto proattiva).
- L'**Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP)**: si occupa di fornire prestazioni di servizio sociale individuale indirizzate alle famiglie e ai loro singoli membri, segnatamente:
 - a) l'esame dei bisogni;
 - b) la valutazione socio-familiare richiesta dalle autorità tutorie o giudiziarie;
 - c) le prestazioni di consulenza, mediazione e sostegno sociale;
 - d) l'attivazione e il coordinamento delle risorse necessarie a fronteggiare i bisogni specifici delle famiglie;
 - e) la preparazione, l'esecuzione e la verifica degli affidamenti di minorenni fuori dal loro ambiente familiare ai sensi dell'art. 20 della Legge per le famiglie, nel rispetto delle competenze delle famiglie o dell'autorità collocante;
 - f) la ricostruzione delle condizioni di accoglienza delle famiglie per i loro figli minorenni affidati ad altre famiglie affidatarie o a centri educativi.

Ad eccezione dell'Addetto al Servizio Violenza Domestica presso la Polizia cantonale che opera al 100% e della futura figura di coordinamento attiva presso la Divisione della giustizia nella misura dell'80%, non è possibile indicare la percentuale lavorativa, in quanto gli altri Uffici/servizi non si occupano esclusivamente di violenza domestica ma svolgono anche altre mansioni. L'impegno sulla tematica è comunque importante e riconosciuto.

Da non dimenticare in questo elenco, altri attori, sovvenzionati dal Canton Ticino che operano a supporto delle vittime di violenza domestica e meglio: le case d'accoglienza (Casa delle Donne, Casa Armonia, Casa S. Elisabetta), l'Associazione Consultorio donne e l'Associazione Armonia, le quali gestiscono anche un consultorio.

2. La convenzione nei suoi dettagli contiene delle misure molto concrete, come ad esempio la messa a disposizione di un numero sufficiente di posti di protezione per le donne vittime di violenza o di violenza domestica, una linea telefonica diretta o dei consultori per i bambini che assistono alla violenza domestica. Il Consiglio di Stato giudica che il nostro Cantone sia in grado di soddisfare queste esigenze? Se sì, come?
3. Sono previste delle misure supplementari? Se sì, quali? Se no, per quale motivo?
4. Gli enti che si occupano delle vittime di violenza, domestica o no (Ufficio per le pari opportunità, Ufficio del Patronato del Canton Ticino, polizia, giustizia, servizi sociali e altri) sono stati formati per rispondere ai criteri della Convenzione? Se ciò non fosse ancora il caso, è prevista una tale formazione? I delitti di violenza contro le donne sono statisticamente registrati e documentati?
5. La convenzione prevede che Confederazione e Cantoni agiscano a livello di prevenzione, di protezione delle vittime e di perseguimento penale degli autori; il tutto gestito e coordinato attraverso un approccio globale e integrato, coinvolgendo le organizzazioni attive nel campo già presenti sul territorio. Il Cantone Ticino, come intende mettere in atto l'approccio integrato previsto dalla convenzione? Esiste una figura di coordinamento? Se sì, i ruoli sono chiariti? Se no, come intende agire?

Prendiamo posizione con una risposta unica alle domande inerenti specificatamente la Convenzione di Istanbul e la sua attuazione in Ticino.

Sulla base della ripartizione federalistica dei compiti, Confederazione e Cantoni si suddividono le competenze per l'attuazione della Convenzione. Nell'ambito della competenza di questi ultimi rientrano (cfr. Piano di attuazione redatto dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, UFU, pag. 12, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/it/home/temi/diritto/diritto-internazionale/consiglio-d-europa/convenzione-di-istanbul.html>):

- il coordinamento intracantonale e intercantonale;
- il perseguimento penale e le misure di protezione e di sicurezza (ad es. allontanamenti) come disciplinate nelle leggi cantonali pertinenti;
- la gestione cantonale delle minacce e il lavoro di prevenzione della polizia;
- l'aiuto alle vittime cantonale conformemente alla LAV e la messa a disposizione di case rifugio;
- l'assistenza medica alle vittime di violenza e la produzione di documenti medico legali (documentazione di percosse e lesioni incluse foto di segni di violenza);
- la protezione dei minori e degli adulti nonché l'assistenza psicosociale adeguata all'età dei bambini esposti alla violenza;
- la presa di contatto dei potenziali autori di violenza da parte della polizia nonché le offerte di consulenza e i programmi specifici per le persone violente;
- le misure di prevenzione, soprattutto di informazione e formazione per la popolazione e gli specialisti;
- l'elaborazione di basi pratiche, guide operative, raccomandazioni, statistiche cantonali, studi, rapporti e perizie;
- il sostegno a terzi mediante per esempio convenzioni sulle prestazioni, contributi a progetti secondo le basi legali pertinenti e la ripartizione dei compiti e delle competenze tra Confederazione e Cantoni;
- le misure di promozione della parità nei settori tematici della Convenzione di Istanbul volte a eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e a rafforzare i loro diritti;
- il contributo all'elaborazione di rapporti da presentare al Consiglio d'Europa, sotto la guida della Confederazione.

La Conferenza svizzera contro la violenza domestica (CSVD), della quale è membro anche il nostro Cantone per il tramite della Divisione della giustizia, coordina l'attuazione di tale Convenzione a livello intercantonale su incarico della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS).

Nell'estate 2018 la CSVD ha stilato una panoramica delle misure per attuare la Convenzione di Istanbul nei Cantoni, individuando sette ambiti tematici prioritari d'intervento per i Cantoni, con la relativa raccomandazione:

1. Risorse finanziarie (art. 8 Convenzione): le parti devono stanziare le risorse finanziarie e umane appropriate per un'adeguata attuazione della Convenzione). Raccomandazione: repertoriare le risorse disponibili nei Cantoni, a livello di strutture di accoglienza, programmi per autori, uffici parità e servizi di intervento contro la violenza domestica.
2. Educazione (art. 14 Convenzione): includere nei programmi scolastici di ogni ordine materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne, anche nell'ambito sportivo, culturale, dei mass media. Raccomandazione: formulare obiettivi pedagogici e contenuti didattici, elaborare offerte relativamente a questi temi per i diversi livelli scolastici.
3. Lavoro con gli autori (art. 16 Convenzione): programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento). Raccomandazione: elaborare un manuale nazionale per far conoscere i servizi per autori ai possibili referenti, presa di contatto sistematica con gli autori, scambio tra i Cantoni e statistiche.
4. Maggior conoscenza dell'aiuto alle vittime (art. 19 Convenzione): informazione adeguata e tempestiva sui servizi di sostegno e le misure legali disponibili). Raccomandazione: rifacimento sito www.aide-aux-victimes.ch, miglior visibilità.
5. Sufficienti alloggi protetti (art. 23 Convenzione): rifugi adeguati, facilmente accessibili e in numero sufficiente, per accogliere donne e i loro bambini. Raccomandazione: repertoriare la situazione attuale prendendo in considerazione il sistema a monte (prima dell'alloggio) e quello a valle (dopo la permanenza nell'alloggio protetto). Su questo punto, si segnala la risposta all'interrogazione "Donne maltrattate e strutture di accoglienza: a che punto siamo?", evasa il 28 agosto 2019.
6. Centri per le vittime di violenza sessuale/documentazione di ferite e tracce di violenza (art. 25 Convenzione): centri di prima assistenza adeguati, facilmente accessibili per le vittime di stupri e violenze sessuali, che possano proporre una visita medica e una consulenza medico-legale, supporto per superare il trauma e consigli. Raccomandazione: sulla base di risultati di uno studio attualmente in corso occorrerà verificare se si impongono delle misure.
7. Bambini (considerare le situazioni di violenza nell'ambito delle decisioni sul diritto di visita e custodia (artt. 26, 31 e 56 Convenzione): diritti e bisogni dei bambini testimoni di violenza, consulenze psicosociali. Raccomandazione: allestire un inventario dell'esistente e raggruppare diversi esempi di decisioni rese in materia di diritti di visita e di custodia dopo atti di violenza.

Su raccomandazione della CSVD, durante la prima fase dell'attuazione della Convenzione di Istanbul (da metà 2018 fino alla presentazione del primo rapporto nazionale nel 2020), la CDDGP e la CDOS hanno deciso di concentrarsi su sei settori tematici; la raccomandazione riguardante l'educazione (n. 2) è stata trasmessa alla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE).

È attualmente in corso a livello intercantonale l'elaborazione di misure relative agli ambiti prioritari di cui sopra, per il tramite di vari gruppi di lavoro, che comprendono rappresentanti anche del nostro Cantone.

Come indicato in precedenza, dal 1° aprile prossimo sarà in funzione presso la Divisione della giustizia una figura di coordinamento dedicata al tema della violenza domestica, una figura fortemente raccomandata dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP). Nell'ottica dell'elaborazione del Piano di azione cantonale, sarà necessario predisporre una mappatura dettagliata delle risorse messe in campo per affrontare il tema. Con queste premesse, il Consiglio di Stato potrà esaminare compiutamente le esigenze in materia di violenza domestica che sorgeranno, segnatamente, anche la necessità di dotarsi di una specifica legge.

- 6. Quanti sono i casi di donne vittime di violenza domestica che rischiano di perdere il diritto di soggiorno? A quante di loro è stato rifiutato il permesso di rimanere nel nostro Paese? Quante di loro sono state riconosciute come casi di rigore? Chiediamo di avere un riassunto dei casi registrati negli ultimi cinque anni.**

Preliminarmente occorre osservare come il contesto culturale ed educativo complesso in cui si trovano a vivere molte persone vittime di violenza domestica non sempre consente di portare alla luce simili fattispecie e di poterle accertare con successo di fronte alle Autorità della migrazione, le quali, tuttavia, sono ricettive e pronte ad approfondire ogni segnalazione a tale proposito nel contesto delle pratiche di rilascio di un permesso di soggiorno. Le istruzioni LStrI della Segreteria di stato della migrazione (SEM), cap. 6.15.3, illustrano bene secondo quali criteri possa essere riconosciuto un caso di rigore e quindi un diritto alla persona straniera di continuare a soggiornare in Svizzera giusta l'art. 50 cpv. 1 lett. b della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 (LStrI, RS142.20) in relazione con l'art. 77 cpv. 1 lett. b dell'Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (OASA, RS 142.201). Come stabilito dall'art. 77 cpv. 5, 6 e 6^{bis} OASA un diritto di soggiorno per gravi motivi personali sussiste nella misura in cui sono ravvisabili chiari indizi di violenza domestica, che per costante giurisprudenza deve consistere in un maltrattamento sistematico finalizzato a esercitare potere e controllo.

Presso l'Ufficio della migrazione della Sezione della popolazione non risultano oggi, né negli scorsi cinque anni, fattispecie di donne vittime di violenza domestica accertata, il cui permesso di soggiorno potrebbe non essere rinnovato oppure revocato. Per quanto attiene ai casi di rigore riconosciuti negli ultimi cinque anni, l'Ufficio della migrazione annovera un solo caso per il quale con l'assenso della SEM è stato rinnovato un permesso di dimora B nel contesto della violenza domestica. Lo scrivente Consiglio è ad ogni modo cosciente che il solo fatto di non essere confrontati con dei casi accertati non configuri l'assenza totale del problema alle nostre latitudini.

- 7. Secondo uno studio di "Transgender Network Switzerland", le persone transessuali sono più frequentemente vittime di violenze e aggressioni. Esistono delle statistiche di questi casi? Esistono servizi di aiuto specifici per le persone transessuali? Le autorità competenti sono state sensibilizzate su questa tematica?**

La Polizia cantonale non registra statistiche specifiche relative ai casi di violenze e aggressioni nei confronti di persone transessuali nel nostro Cantone. In Ticino non sono fisicamente presenti servizi d'aiuto specifici come potrebbe essere Transgender Network Switzerland che ha sede a Zurigo e LGBT+Helpline che ha sede a Berna, tuttavia entrambi questi enti forniscono consulenza in lingua italiana. Una sensibilità maggiore alla tematica va

ad ogni modo constatata contestualmente anche all'esito della recente votazione federale che ha sancito come discriminazioni e aggressioni basate sull'orientamento sessuale saranno punibili anche nel nostro Paese, alla stregua del razzismo.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 7 ore.

Vogliate gradire, signore e signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


Christian Vitta

Il Cancelliere:


Arnoldo Coduri

Copia:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)