

Messaggio

numero
8367

data
22 novembre 2023

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sulla mozione dell'8 novembre 2021 presentata da Sabrina Aldi e Fiorenzo Dadò "Violenza domestica: si introduca una protezione efficace della vittima"

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione dell'8 novembre 2021 presentata da Sabrina Aldi e Fiorenzo Dadò, con la quale si chiede al Consiglio di Stato di "intraprendere tutti i passi necessari affinché si proceda il prima possibile con l'introduzione anche della sorveglianza attiva e in tempo reale tramite braccialetto elettronico" e "indipendentemente dalla sorveglianza attiva dell'autore, avviare subito e senza attendere oltre, un progetto pilota per mettere a disposizione delle vittime un pulsante di allarme con dispositivo di tracciamento in tempo reale".

I. PREMESSA

Nel 2022 sono stati registrati 25 casi di omicidio riconducibili alla sfera domestica. Questa particolare forma caratterizza oltre la metà degli omicidi commessi in Svizzera. In generale, le cifre sono rimaste abbastanza stabili dal 2009, anno in cui è stata introdotta a livello statistico una distinzione tra gli omicidi in generale e quelli consumati nella sfera domestica. Negli anni, tra le diverse misure individuate per contrastare e prevenire questo preoccupante fenomeno, particolare rilievo è stato attribuito al sistema della sorveglianza elettronica degli/delle autori/autrici di violenza. In Svizzera, il sistema della sorveglianza elettronica è stato oggetto di sperimentazione in diversi Cantoni tra il 1999 e il 2017 quale alternativa all'esecuzione di pene detentive, tra essi anche nel Canton Ticino. Dal 2018 questo sistema viene ormai impiegato a precise condizioni in tutto il Paese, sempre in ambito di esecuzione delle pene detentive.

Sulla base delle esperienze di altre nazioni, dal 1° gennaio 2022 è prevista anche alle nostre latitudini l'impiego della sorveglianza elettronica nell'ambito delle misure volte a contrastare e prevenire il fenomeno della violenza domestica. In particolare viene introdotta la possibilità in ambito civile, di ricorrere al sistema di monitoraggio elettronico passivo degli autori/autrici di violenza domestica e stalking. Tale misura – che può essere attivata solo su richiesta della vittima – mira soprattutto a dissuadere gli autori di violenza domestica e stalking, dal compiere nuove infrazioni, offrendo la possibilità al giudice di verificare a posteriori eventuali violazioni al divieto d'avvicinamento dell'autore/autrice alla vittima. L'implementazione della sorveglianza elettronica in ambito civile è stata una misura inserita nel Piano d'azione cantonale sulla violenza domestica approvato dallo scrivente Governo nel novembre 2021.

La mozione dei deputati Sabrina Aldi e Fiorenzo Dadò auspica un ulteriore miglioramento della protezione della vittima attraverso la proposta per l'implementazione di un sistema di

sorveglianza attiva, basandosi sui modelli applicati in altri Paesi tra cui per esempio la Spagna. Tali sistemi oltre al monitoraggio in tempo reale delle posizioni dell'autore/autrice e della vittima, prevedono anche l'introduzione di un pulsante d'allarme in favore delle vittime, onde permettere l'attivazione immediata di un intervento delle forze dell'ordine in caso di bisogno. La proposta qui in discussione è pure inserita nel Piano d'azione cantonale sulla violenza domestica dallo scrivente Consiglio quale misura da approfondire nel contesto del perseguimento penale di autori/autrici.

II. PRESUPPOSTI PER L'IMPLEMENTAZIONE DELLA SORVEGLIANZA ELETTRONICA

Presupposto essenziale per l'utilizzo della sorveglianza elettronica in generale, è la valutazione caso per caso, compresa un'approfondita valutazione dei rischi, di ciascuna situazione di violenza domestica e stalking, al fine d'individuare i possibili effetti di una simile misura sull'autore/autrice di violenza. Nell'analisi della situazione, risulta infatti essere fondamentale il grado di consapevolezza dell'autore/autrice di violenza, nonché la sua disponibilità a una riflessione sui comportamenti disfunzionali che l'hanno condotto/a a commettere una serie di infrazioni ledendo così l'integrità fisica e psichica della vittima attraverso un vero e proprio accompagnamento. L'utilizzo di un dispositivo elettronico per un autore/un'autrice di violenza necessita di una valutazione globale e costante che tenga conto anche dell'evoluzione dei fattori di rischio e di protezione della vittima. Contrariamente alla forma della sorveglianza passiva, la sorveglianza attiva insieme al pulsante d'allarme per la vittima offre pertanto una maggiore protezione della vittima, nei casi di mancato rispetto del divieto d'avvicinamento, permettendo alle autorità un maggiore margine d'intervento, pur non eliminando completamente il rischio per l'integrità fisica e psichica della vittima, dovuti ai tempi tecnici d'intervento delle forze dell'ordine. Come per la sorveglianza elettronica passiva, anche la modalità della sorveglianza attiva, presuppone un'approfondita valutazione della situazione, nonché l'esistenza di un'importante rete coordinata d'intervento, supporto e accompagnamento sia per l'autore/autrice che per la vittima, in modo da poter garantire una rivalutazione costante dei fattori di rischio e di protezione e poter intervenire tempestivamente con i correttivi necessari.

1. L'implementazione della sorveglianza elettronica in svizzera

In Svizzera è diventata normativa al 1° aprile 2018 la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). La Convenzione sancisce che gli Stati contraenti adottino le misure necessarie per garantire la lotta contro i reati contemplati dalla stessa con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, citando anche misure quali il monitoraggio e la sorveglianza della persona condannata (art. 45).

Il 27 settembre 2019 i deputati Sibel Arslan e cofirmatari hanno presentato il Postulato n° 19.4369 dal titolo "Esame di misure più efficaci a tutela delle vittime in caso ad alto rischio di violenza domestica" nel frattempo adottato dal Consiglio nazionale che ha demandato la competenza per l'approfondimento di tali misure al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Il 30 aprile 2021 attraverso la presentazione della Roadmap della Confederazione e dei Cantoni sulla violenza domestica, i lavori volti ad approfondire il tema della sorveglianza elettronica, sono stati ridefiniti e delineati nel Campo d'azione 4 del

documento, che prevede anche un approfondimento relativo al sistema di sorveglianza elettronica spagnolo (dettagli riportati in seguito). Il 1° gennaio 2022 è quindi entrato in vigore l'art. 28c del Codice civile, come disposto dalla Legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza del 14 dicembre 2018 (RU 2019 2273) che prevede come, solo su richiesta dell'attore/attrice-richiedente, il giudice che ordina un divieto ai sensi della disposizione riguardante la violenza, le minacce o le insidie (stalking) e il giudice dell'esecuzione (in Ticino il Pretore e il Pretore aggiunto), possono ordinare l'impiego di un dispositivo elettronico, fissato sull'autore/autrice della lesione, che consente di rilevare e registrare in continuo il luogo in cui si trova per una durata determinata e prorogabile. Si tratta di una misura di sorveglianza passiva (differita) di una persona (l'autore/autrice della lesione) nei cui confronti il giudice civile ha disposto un'ordinanza restrittiva. Essa esclude pertanto l'intervento immediato dell'autorità in caso di allerta derivante dalla violazione del perimetro definito tramite il dispositivo di geolocalizzazione, rispettivamente l'entrata nella zona di esclusione, mirando in particolare all'effetto deterrente e dissuasivo della misura. La nuova misura di sorveglianza elettronica di cui all'articolo 28c CC va contestualizzata rispetto alle altre misure di protezione delle vittime di violenza domestica introdotte negli anni e nei differenti ambiti, segnatamente l'entrata in vigore con effetto al 1° luglio 2020 della Legge federale per migliorare la protezione delle vittime di violenza che modifica il Codice civile, il Codice di procedura civile, il Codice penale e il Codice penale militare.

Secondo quanto predisposto nell'ambito della Roadmap sulla violenza domestica della Confederazione e dei Cantoni, le misure previste per poter contrastare in modo efficace il fenomeno della violenza domestica, sono molteplici. L'implementazione di un sistema di sorveglianza elettronica attiva non è sufficiente senza un'adeguata valutazione e gestione della minaccia. In generale, la lotta alla violenza domestica presuppone un approccio globale e coordinato che favorisca una maggiore sensibilizzazione sul tema della cittadinanza tutta, nonché dei professionisti attivi sul territorio per facilitare da un lato la richiesta di aiuto da parte delle vittime e conseguentemente poter migliorare la protezione delle persone toccate dal fenomeno della violenza domestica, come pure la repressione di tali comportamenti, attraverso la condanna degli autori/autrici. Il miglioramento delle informazioni a disposizione della popolazione e dei professionisti, facilita infatti il riconoscimento di una situazione di violenza domestica, favorendo pertanto l'accesso all'aiuto e al sostegno in favore delle persone toccate da questo problema. Il coinvolgimento e l'aggiornamento costante di tutte le categorie professionali potenzialmente a contatto con vittime e autori/autrici di violenza domestica, è fondamentale per garantire a tutti livelli un servizio di qualità che tenga conto dei reali problemi e bisogni delle persone toccate dalla violenza domestica, rendendo così efficaci anche gli interventi di prevenzione, protezione e repressione della violenza domestica e dello stalking.

Il recente approfondimento del sistema spagnolo di sorveglianza elettronica – riportato di seguito – al fine di una sua possibile trasposizione in Svizzera, dimostra chiaramente la centralità di un approccio globale e coordinato, oltre che il bisogno di ulteriori approfondimenti che permettano la valutazione, in particolare legislativa e operativa, dell'applicazione della sorveglianza elettronica attiva anche nel nostro Paese.

2. L'esempio spagnolo

Nell'ambito degli approfondimenti per un'estensione della sorveglianza elettronica nella modalità attiva e interconnessa tra vittima e autore/autrice, è stato organizzato un viaggio in Spagna volto a comprendere meglio il sistema d'intervento messo in atto da questo Paese. Hanno partecipato alla visita a Madrid avvenuta il 26-27 gennaio 2023 una delegazione della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, guidata dalla Consigliera di Stato zurighese Jacqueline Fehr e rappresentata per il Canton Ticino dalla Direttrice della Divisione della giustizia.

La strategia spagnola di sorveglianza elettronica, volta a combattere la violenza di genere e mirata solo a vittime donne e ad autori uomini, è stata attivata nel 2009 ed è frutto della stretta collaborazione e coordinazione tra Comuni, Comunità autonome, Stato centrale, nonché Ministeri della Giustizia, degli Interni (polizia), degli Affari sociali, Tribunali e Ministero pubblico, sfociata nel "Patto nazionale contro la violenza di genere" del 2017. Esso comprende una specifica legislazione di diritto penale e civile gestita da tribunali specializzati in ambito di violenza domestica. La realizzazione di tale strategia è costata un miliardo di euro sull'arco dei primi 5 anni di progettazione e implementazione, comportando al contempo l'assunzione di un considerevole numero di collaboratori specializzati, volti ad assicurare l'insieme dei servizi (si contano per esempio 80 operatori per la centrale d'allarme attivi 24h/24 e 365/365 e oltre 300 tecnici che assicurano costantemente il corretto funzionamento degli apparecchi di sorveglianza elettronica, senza contare il personale attivo nell'ambito della polizia statale, comunale, militare, nonché coloro competenti per la protezione e il perseguimento tramite Ministero pubblico, avvocati specializzati e giudici specializzati attivi in Tribunali specializzati solo per le casistiche di violenza domestica). Dal punto di vista pratico, l'introduzione in Spagna della sorveglianza elettronica attiva, comporta la stretta collaborazione e coordinazione di una serie di servizi tra cui: la hotline telefonica nazionale (016), una rete di risorse di sostegno e prevenzione (WRAP), un servizio telefonico d'assistenza e protezione delle vittime (ATEMPRO), un sistema di sorveglianza elettronica connesso con una centrale unica nazionale (COMETA), nonché una banca dati centrale e condivisa per la valutazione del rischio e la presa a carico integrale della situazione di violenza (VioGen).

Condizione indispensabile per poter beneficiare del sistema di sorveglianza elettronica, è la presentazione di una denuncia penale. La misura della sorveglianza elettronica viene ordinata da un giudice del tribunale specializzato in violenza domestica, sostenuta costantemente da un sistema evolutivo di valutazione automatizzata del rischio gestita dalla Polizia nazionale (VioGen). Autore e vittima che portano la cavigliera munita di GPS, rispettivamente il pulsante di allarme pure munito di GPS, sono monitorati costantemente dalla centrale di allarme. Allorquando l'autore entra nel perimetro non autorizzato, suona un allarme. Subito dalla centrale di allarme viene contattato l'autore e in caso di effettivo pericolo, scatta l'allarme per un intervento d'urgenza alla pattuglia di polizia più vicina (che sia polizia nazionale, locale, militare). Nel contempo, la centrale di allarme informa la vittima della violazione da parte dell'autore, chiedendole di mettersi in sicurezza.

Questo sistema di protezione importante delle vittime che fa capo alla sorveglianza elettronica sembrerebbe incidere positivamente sulla diminuzione dei casi di omicidi di donne nel contesto di violenza domestica, tant'è che la Spagna da anni presenta uno dei tassi più bassi d'Europa.

Un osservatorio nazionale “Observatorio Estatal de violencia sobre la Mujer” <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/instituciones/observatorioEstatal/home.htm>, pubblica annualmente un rapporto relativo alle misure attuate, analizzando pure i casi di omicidi, le decisioni giudiziarie, la diffusione di buone pratiche volte a contrastare la violenza domestica, nonché il coordinamento delle formazioni per collaboratrici e collaboratori dei tribunali specializzati.

Il sistema messo in atto in Spagna è quindi un sistema importante per risorse, mezzi adottati e coordinamento che permette di lottare efficacemente contro il fenomeno della violenza domestica, fatta premessa che la sua attivazione parte da una denuncia penale. La sorveglianza elettronica è quindi un tassello importante di un mosaico ben più grande.

3. I progetti per l’implementazione di una sorveglianza elettronica attiva in Svizzera

L’approfondimento relativo all’introduzione della sorveglianza elettronica attiva in Svizzera viene gestito dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia. L’associazione Electronic Monitoring (EM) – con la quale il Ticino ha contatti, senza farne parte – in collaborazione con l’Università di Berna, ha avviato una fase di sperimentazione volta a testare diversi metodi di sorveglianza elettronica messi in atto nei Cantoni. I risultati sono previsti per la fine del prossimo anno.

4. Gli sviluppi nel Canton Ticino

In seguito all’entrata in vigore dell’art. 28c CC il 1° gennaio 2022, per la sua attuazione in Ticino sono state predisposte le necessarie basi legali cantonali con l’adozione, in data 17 novembre 2021, del Regolamento sulla sorveglianza elettronica in ambito civile e licenziando il Messaggio n. 8083 – approvato dal Parlamento il 12 aprile 2022 – inerente la modifica della Legge di applicazione e complemento del Codice civile del 18 aprile 1911: applicazione dell’articolo 28c del Codice civile concernente l’impiego della sorveglianza elettronica in ambito civile a tutela delle vittime di violenza domestica e di stalking, con il quale è stata proposta l’introduzione di nuova norma (art. 30a). Dal 1° gennaio 2022 l’ente responsabile dell’esecuzione della sorveglianza elettronica in ambito civile è il Dipartimento delle istituzioni, mentre l’unità amministrativa di esecuzione di tale misura è l’Ufficio dell’assistenza riabilitativa della Divisione della giustizia, che è anche l’ente preposto alla presa a carico socio-educativa delle persone autrici di comportamenti violenti in ambito domestico segnalati dalla Polizia e dal Ministero pubblico. Ad oggi e solo di recente, i giudici competenti (in Ticino i Pretori e i Pretori aggiunti) hanno ordinato l’impiego di un dispositivo elettronico ai sensi dell’art. 28c CC in due casi. Situazione analoga la si ritrova nel resto dei Cantoni svizzeri. Come già previsto dallo specifico gruppo di lavoro a suo tempo istituito dal Governo per l’attuazione della sorveglianza elettronica in ambito civile, per entrambe le situazioni – e sarà così anche in futuro – l’intervento dell’Ufficio dell’assistenza riabilitativa non si limita all’esecuzione della sorveglianza elettronica, ma anche a una densa presa a carico socio-educativa, realizzata in stretta collaborazione con il Gruppo di prevenzione e negoziazione della Polizia cantonale e con le Preture medesime.

Come anticipato dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni nel corso del dibattito parlamentare del 12 aprile 2022 relativo al Messaggio sopracitato, lo scrivente Consiglio –

che nel novembre del 2021 ha adottato un Piano d'azione cantonale sulla violenza domestica – osserva con attenzione l'evolversi delle esperienze in Svizzera di implementazione della sorveglianza elettronica passiva giusta l'art. 28c CC e tramite i servizi interessati, ne valuterà le implicazioni. Per far conoscere meglio il sistema attuale legato a tale normativa, è in corso di elaborazione un flyer destinato alle possibili vittime e un'informativa che risponde ai primi quesiti quanto all'uso della sorveglianza elettronica tramite cavigliera con sistema di geolocalizzazione. Come indicato, il presupposto, secondo la legge svizzera per l'uso della sorveglianza elettronica, è quello della richiesta formale al Pretore/Pretore aggiunto da parte della vittima, di dotare l'autore/autrice di questo apparecchio. Quanto ai sistemi di sorveglianza e alle tecnologie oggi esistenti sul mercato come pure al pulsante di allarme per la vittima (che comporta un importante sostegno a quest'ultima e una sua adesione attiva e informata alla sorveglianza), i preposti servizi cantonali stanno approfondendo, contestualmente alle discussioni a livello svizzero, requisiti tecnici, possibilità pratiche, limiti, condizioni ed esigenze, visto che tale tipo di sorveglianza è legata al controllo dei dati trasmessi a una centrale di allarme 24 ore su 24, 365 giorni l'anno e a un intervento tempestivo in caso di allarme (tra i requisiti tecnici, occorre ad esempio pensare alla precisione della localizzazione e alle interruzioni che in Ticino vi sono, ad esempio nelle gallerie, negli spazi chiusi e sui treni, le quali potrebbero protrarsi anche per vari minuti).

III. CONCLUSIONI

L'oggetto dell'iniziativa è consolidato in una misura per l'asse perseguimento, inserita nel Piano d'azione cantonale sulla violenza domestica dallo scrivente Consiglio. Sulla base di quanto esposto ai capitoli precedenti, il sistema spagnolo qui illustrato, appare attualmente difficilmente trasponibile nel suo insieme alla realtà svizzera come pure a quella ticinese, ma sono diversi gli spunti che possiamo trarre, già solo in tema di valutazione e gestione della minaccia/rischi, aspetto che nel corso dell'anno con la creazione del Centro competenza violenze della Polizia cantonale, è stato ulteriormente perfezionato. L'impiego della sorveglianza elettronica nella sua modalità passiva, permane al momento una misura a cui viene fatto ricorso raramente in tutta la Svizzera, non solo in Ticino. In un simile contesto, risulta quindi importante tenere conto delle esperienze attualmente in corso in altri Cantoni per valutare come meglio proteggere le vittime che devono essere coscienti dei limiti del sistema attuale, essendo oggi la cavigliera elettronica uno strumento di controllo del rispetto da parte dell'autore/autrice delle misure di interdizione imposte, efficace soprattutto laddove l'autore/autrice aderisce alla misura. Lo scrivente Consiglio, come detto, per il tramite dei preposti servizi segue con attenzione particolare questa tematica, oggetto della proposta dei mozionanti, d'intesa con gli altri Cantoni, coordinati dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali dei dipartimenti di giustizia e polizia. Stante quanto precede, riteniamo evaso il presente atto parlamentare.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri