



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat
Le Conseil fédéral
Il Consiglio federale
Il Cussegl federal

Berna, 2 novembre 2022

Commenti della Svizzera al rapporto di valutazione del Gruppo di esperte ed esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO)

Introduzione

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) è entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 2018.

Il 18 giugno 2021, la Svizzera ha presentato il bilancio delle attività di prevenzione e di lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica nel suo primo rapporto sull'attuazione della Convenzione di Istanbul.

Dal 7 all'11 febbraio 2022, una delegazione del Gruppo di esperte ed esperti indipendenti GREVIO ha visitato la Svizzera per esaminare l'attuazione della Convenzione di Istanbul.

La lotta e la prevenzione della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica sono una priorità per il Consiglio federale. Per questo motivo, il 22 giugno 2022 ha adottato il Piano d'azione nazionale della Svizzera per l'attuazione della Convenzione di Istanbul 2022–2026 (PAN CI) finalizzato a ridurre la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e ad accrescere la sicurezza personale della popolazione tramite 44 misure concrete. Il PAN CI è focalizzato su tre temi principali: informazione e sensibilizzazione della popolazione; formazione e perfezionamento di specialisti e volontari; prevenzione e lotta contro la violenza sessualizzata.

Il 1° luglio 2022, il GREVIO ha inviato alla Svizzera la bozza del suo rapporto di valutazione, invitando le autorità svizzere a sottoporgli i loro commenti, e il 13 ottobre la versione finale del rapporto.

Il Consiglio federale ringrazia il GREVIO per il rapporto e le proposte e gli trasmette i *commenti* delle autorità svizzere.

Il Consiglio federale è lieto di proseguire il dialogo costruttivo con il GREVIO ed esprime la sua soddisfazione per l'eccellente cooperazione tra la delegazione svizzera e la delegazione del GREVIO in occasione della visita nel febbraio del 2022.

Commenti della Svizzera sulle proposte riportate nell'allegato I del rapporto di valutazione del GREVIO del 13 ottobre 2022

I. Obiettivi, definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali

B. Campo di applicazione della Convenzione e definizioni (art. 2 e 3)

1. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a intensificare gli sforzi per garantire che le strategie e i piani d'azione considerino tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul. (paragrafo 10)»*

Commento

Attualmente, diverse strategie e piani d'azione a tutti i livelli federali considerano le forme specifiche di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, per esempio il Piano d'azione nazionale della Svizzera per l'attuazione della Convenzione di Istanbul nella sua terza priorità tematica sulla violenza sessualizzata nei confronti delle donne¹.

2. *«Il GREVIO esorta inoltre le autorità svizzere ad adottare misure per promuovere un riconoscimento e una comprensione comune del fenomeno della violenza nei confronti delle donne in quanto basata sul genere, elaborando definizioni armonizzate e condivise che costituiscano una terminologia comune e di riferimento univoco in materia di violenza nei confronti delle donne, in conformità all'articolo 3 della Convenzione di Istanbul. (paragrafo 11)»*

Commento

Dall'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, è sempre più utilizzata a tutti i livelli istituzionali una definizione ampia di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica.

Le schede informative dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo sulla violenza domestica diffondono su vasta scala la definizione dell'articolo 3 della Convenzione di Istanbul. Questa serve da base per le 17 schede informative, disponibili in tedesco, francese e italiano².

Il Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI) propone inoltre una definizione di violenza sessualizzata che include in particolare la dimensione del potere nella violenza sessuale nei confronti delle donne. In una fase successiva del PAN CI potranno essere definite ulteriori priorità.

Infine, nel campo d'azione 3 della Strategia Parità 2030³ la prevenzione e la lotta contro la violenza di genere rappresentano uno dei quattro settori chiave per raggiungere la parità.

C. Diritti fondamentali, uguaglianza e non discriminazione (art. 4)

1. Uguaglianza e non discriminazione

3. *«Il GREVIO invita le autorità svizzere a proseguire gli sforzi sia legislativi sia in termini di politiche per eliminare le discriminazioni nei confronti delle donne in*

¹ Può essere consultato su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni Internazionale (stato: 28.10.2022).

² Possono essere consultate su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni Violenza (stato: 28.10.2022).

³ www.parita2030.ch

vari ambiti e ad accompagnare questi sforzi con misure specifiche volte a promuovere la piena uguaglianza fra donna e uomo. (paragrafo 14)»

Commento

Con l'adozione della Strategia Parità 2030 nell'aprile del 2021, il Consiglio federale ha rafforzato il suo impegno per promuovere l'uguaglianza fra donna e uomo. La strategia risponde agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, in particolare all'obiettivo 5 sull'uguaglianza di genere e all'obiettivo 8.5 sulla parità di retribuzione. La strategia è focalizzata su quattro campi d'azione: vita professionale e pubblica; conciliabilità e famiglia; violenza di genere; discriminazione.

La strategia permette anche di rafforzare la collaborazione con tutti i partner che si occupano di uguaglianza, in particolare con i Cantoni e i Comuni, ed è integrata da un piano d'azione con misure dettagliate a tutti i livelli istituzionali⁴. Il piano d'azione è uno strumento dinamico aggiornato di norma due volte l'anno. Questo aggiornamento regolare serve anche a monitorare lo stato di attuazione delle misure. Per raggiungere gli obiettivi della strategia, saranno aggiunte di volta in volta nuove misure. Un bilancio intermedio è previsto entro la fine del 2025. Se necessario, l'attuazione della Strategia Parità 2030 sarà adeguata.

2. Discriminazione intersezionale

4. «Al fine di garantire che le disposizioni della Convenzione di Istanbul siano attuate senza alcuna discriminazione basata sui motivi di cui all'articolo 4 capoverso 3 e per lottare contro la discriminazione che accresce il rischio di esposizione alla violenza e limita l'accesso delle donne appartenenti a gruppi esposti a discriminazione intersezionale ai dispositivi di protezione, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a elaborare un approccio di prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne che integri la discriminazione intersezionale, adottando in particolare misure per (paragrafo 9):

- a. prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne che sono o potrebbero essere esposte a discriminazioni intersezionali, in particolare le donne migranti, le donne richiedenti l'asilo e le donne rifugiate, le donne con disabilità, le donne LGBTI, le donne anziane, le donne che si prostituiscono e le donne con dipendenze;*
- b. integrare la prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne in politiche, misure e programmi adeguati alle esigenze specifiche dei gruppi di donne oggetto di discriminazione intersezionale;*
- c. tenere conto del punto di vista delle donne esposte a discriminazione intersezionale nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche di prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.*

Il GREVIO invita inoltre le autorità svizzere a elaborare una strategia che permetta di chiarire il quadro normativo e concettuale in materia di discriminazione intersezionale di donne e ragazze e di introdurre linee guida e obiettivi per la lotta contro tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, all'attenzione delle autorità di tutti i livelli.»

Commento

Nel Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI), adottato dal Consiglio federale nel giugno del 2022, è stato tenuto

⁴ Può essere consultata su www.parita2030.ch (stato: 28.10.2022).

conto della dimensione intersezionale della discriminazione. Ogni misura è stata controllata al fine di garantire che possano essere considerate le discriminazioni specifiche nei confronti di determinate donne vittime di violenza. Questo approccio può tradursi per esempio in una misura distinta per un determinato gruppo interessato (v. p. es. le misure 6, 7 e 21 del PAN CI) oppure in un'attuazione inclusiva delle misure. Sarà inoltre tenuto maggiormente conto del punto di vista di determinati gruppi interessati nell'attuazione e nel monitoraggio delle misure, per esempio mediante la rappresentanza di organizzazioni non governative, comprese le organizzazioni delle persone interessate, nei gruppi che accompagnano i progetti.

Con la misura 9 del PAN CI, che include i risultati del rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Wasserfallen Flavia 19.4064 «Ragazze e giovani donne vittime di violenza. Allestire una statistica e chiarire il fabbisogno di case rifugio», è perseguito anche l'obiettivo di proporre un'offerta sufficiente per rispondere alle esigenze specifiche di ragazze e giovani donne vittime di violenza. Successivamente, occorrerà esaminare le possibili linee d'intervento per colmare le eventuali lacune nell'offerta attuale.

Nel 2021, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha pubblicato un parere giuridico in cui è esaminato il campo d'applicazione non discriminatorio della Convenzione di Istanbul in diversi ambiti della legislazione svizzera⁵. L'UFU sostiene inoltre con aiuti finanziari progetti di ricerca sulla prevenzione della criminalità che applicano una prospettiva intersezionale⁶.

Nel quadro dell'adempimento del postulato Roth Franziska 20.3886 «Violenza nei confronti delle persone con disabilità in Svizzera», la violenza nei confronti delle donne con disabilità è attualmente oggetto di un esame concreto finalizzato a garantire un'attuazione non discriminatoria della Convenzione di Istanbul, in particolare per quanto concerne la protezione. Il rapporto del Consiglio federale sarà pubblicato nel primo trimestre del 2023.

E. Politiche sensibili al genere (art. 6)

5. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a integrare pienamente la dimensione di genere nella legislazione, nelle politiche e nelle misure di prevenzione e di lotta contro tutte le forme di violenza nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul. Questo approccio sensibile al genere dovrebbe basarsi sulla comprensione del legame tra la prevalenza della violenza basata sul genere contro le donne e le disparità strutturali tra donne e uomini, con l'obiettivo di rispondere alle esigenze specifiche delle donne che ne sono vittima, di sensibilizzare e di contrastare gli stereotipi di genere negativi sulle donne che legittimano e sostengono la violenza nei loro confronti. (paragrafo 24)»

Commento

In adempimento del postulato Graf Maya 19.3618 «Basta agli omicidi contro le donne nell'ambito familiare. Rapporto sulla ricerca delle cause ed elenco di misure contro i femminicidi in Svizzera», il Consiglio federale ha adottato il 10 dicembre 2021 un rapporto in cui sono esaminate le cause dei femminicidi commessi nel contesto domestico e le possibili misure. Uno dei risultati del rapporto è che bisogna agire sulle rappresentazioni della mascolinità che favoriscono la violenza. Queste rappresentazioni fondate su rapporti di potere, dominio e possesso costituiscono

⁵ Centro svizzero di competenza per i diritti umani, *Diskriminierungsverbot und Geltungsbereich der Istanbul-Konvention*. Parere giuridico commissionato dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Berna 2022, n. marg. 35 e 45 (disponibile soltanto in tedesco e francese). Può essere consultato su www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Gewalt (stato: 28.10.2022).

⁶ P. es. <https://projektsammlung.ch/gewaltpraevention/detail/613efcd02b8293d11c41b0de?lang=it> (stato: 28.10.2022).

una delle cause dei femminicidi. Nella misura 12 del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul, il Consiglio federale conferisce all'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo l'incarico di analizzare quali misure potrebbe attuare la Svizzera per agire, a fini preventivi, sulle rappresentazioni della mascolinità che favoriscono la violenza.

II. Politiche integrate e raccolta dei dati

A. Politiche globali e coordinate (art. 7)

6. *«Pur essendo pienamente consapevole della ripartizione delle competenze derivante dalla struttura istituzionale federale della Svizzera, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a intensificare le misure per elaborare una strategia globale e a lungo termine di prevenzione e lotta contro tutte le forme di violenza nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul; questa strategia dovrebbe coprire l'intero territorio nazionale, fondarsi su un approccio incentrato sui diritti e integrare una prospettiva di genere in relazione alle diverse forme di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero in particolare (paragrafo 36):*

- a. attribuire la giusta importanza a tutte le forme di violenza nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul, comprese quelle commesse nella sfera virtuale;*
- b. sviluppare la cooperazione e il coordinamento interistituzionali per quanto concerne tutte le forme di violenza nei confronti delle donne, basandosi sulle pratiche promettenti già in atto;*
- c. condurre analisi indipendenti per comparare le legislazioni e le politiche cantonali in materia di violenza nei confronti delle donne e valutare il loro livello di armonizzazione con la Convenzione di Istanbul, ponendo l'accento sull'identificazione di pratiche promettenti che potrebbero essere replicate sull'intero territorio nazionale;*
- d. tenere debitamente conto delle esigenze dei diversi gruppi di donne vittima di violenza;*
- e. proseguire le misure finalizzate a rafforzare il coordinamento e garantire una maggiore coerenza delle attività ai diversi livelli istituzionali.»*

Commento

La terza priorità tematica del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul si focalizza sulla violenza sessualizzata che colpisce in ampia misura le donne. Come precedentemente menzionato, occorre tenere conto anche delle esigenze dei diversi gruppi di persone interessate. Affinché la Convenzione di Istanbul sia messa in atto su tutto il territorio nazionale, i Cantoni esaminano costantemente le possibilità di trasporre o riprendere le buone pratiche di altri Cantoni. Questo avviene attualmente, per esempio, nel quadro della consulenza alle vittime tramite chat. Un progetto pilota sostenuto finanziariamente dalla Confederazione in corso in un Cantone sarà trasferito in una seconda fase ad altri sei Cantoni (Introduzione di una chat di consulenza in sei servizi di aiuto alle vittime; 22-005).

B. Risorse finanziarie (art. 8)

7. *«Il GREVIO esorta le autorità svizzere a intensificare gli sforzi finalizzati ad assicurare (paragrafo 44):*

- a. un finanziamento adeguato di politiche, programmi e misure di prevenzione e lotta contro tutte le forme di violenza nei confronti delle donne;*

b. un finanziamento adeguato e duraturo sull'intero territorio nazionale a tutte le organizzazioni che forniscono servizi di sostegno specializzato alle vittime di violenza.»

Commento

La Confederazione e i Cantoni verificano costantemente, nel quadro del loro margine di manovra budgetario, se i finanziamenti delle politiche, dei programmi e delle misure di prevenzione sono ancora adeguati. Dal 2021, la Confederazione può, per esempio, sostenere progetti di prevenzione della violenza nei confronti delle donne con aiuti finanziari per un importo massimo di tre milioni di franchi l'anno.

C. Organizzazioni non governative e società civile (art. 9)

8. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a (paragrafo 47):*

- a. proseguire e rafforzare la cooperazione, a tutti i livelli istituzionali, con le organizzazioni non governative attive nel campo della prevenzione e della lotta contro la violenza nei confronti delle donne e garantire che queste ultime siano effettivamente coinvolte nell'elaborazione di politiche e misure in questo settore;*
- b. rafforzare il loro sostegno alle organizzazioni indipendenti di difesa dei diritti delle donne e riconoscere pienamente il valore e l'esperienza che queste apportano grazie al loro approccio fondato sul genere e incentrato sui diritti e sulle esigenze delle vittime di violenza nei confronti delle donne.»*

Commento

Nel quadro dello scambio di opinioni regolare e istituzionalizzato tra Stato e organizzazioni non governative (ONG) sull'attuazione della Convenzione di Istanbul viene discusso il coinvolgimento delle ONG nelle strategie e nelle misure e nel loro sviluppo. Nella fase di elaborazione del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul sono state per esempio consultate diverse ONG. La società civile contribuisce inoltre a diverse misure, partecipando per esempio ai gruppi di accompagnamento dei progetti.

D. Organismo di coordinamento (art. 10)

9. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a rafforzare il ruolo di organismo di coordinamento dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, consolidandone l'autorità e le competenze e attribuendogli le risorse finanziarie e umane necessarie per garantire il carattere duraturo della sua missione. Il GREVIO incoraggia inoltre vivamente le autorità svizzere a garantire, da un lato, il coordinamento e l'attuazione di politiche e, dall'altro, un monitoraggio e una valutazione indipendenti per assicurarsi che le politiche siano valutate in modo obiettivo. Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero essere svolti regolarmente sulla base di indicatori comparabili ed estendersi all'intero territorio nazionale. (paragrafo 53)»*

Commento

Quando l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo assume compiti supplementari e avvia nuovi progetti viene sempre esaminata la necessità di un aumento delle risorse finanziarie e umane. Tuttavia, l'attribuzione di risorse aggiuntive è in ultima analisi di competenza del Parlamento.

E. Raccolta dei dati e ricerca (art. 11)

1. Raccolta di dati amministrativi

c. Dati sulla procedura di asilo

10. *«Il GREVIO esorta le autorità svizzere a migliorare in modo sostanziale la raccolta dei dati amministrativi disponibili sulle forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, introducendo in particolare nel settore della giustizia la raccolta di dati sulle vittime di tutte le forme di violenza nei confronti delle donne nei procedimenti penali e civili, disaggregati per sesso ed età della vittima e dell'autore, tipo di violenza, per rapporto tra vittima e autore e localizzazione geografica, secondo indicatori armonizzati su tutto il territorio nazionale. (paragrafo 61)»*

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che attualmente sono messi a disposizione e pubblicati dall'Ufficio federale di statistica (UST) numerosi dati, soprattutto nel campo della statistica criminale di polizia. Per quanto concerne gli articoli del Codice penale relativi alla violenza in tutte le sue forme, le vittime e, se identificate, anche le persone imputate sono registrate in base al sesso e all'età. Sono disponibili dati anche nella statistica sull'aiuto alle vittime. Tuttavia, l'UST non ha attualmente accesso ai dati sui procedimenti (civili e penali). Fintanto che non ci saranno un mandato ufficiale a livello federale o una volontà comune dei Cantoni di raccogliere questi dati in modo armonizzato e secondo criteri che permettano di produrre statistiche nazionali di qualità, non sarà possibile soddisfare integralmente questa proposta.

11. *«Incoraggia inoltre vivamente le autorità svizzere ad adottare una strategia globale di raccolta di dati sulla violenza nei confronti delle donne che includa i seguenti elementi (paragrafo 62):*

a. la graduale integrazione di statistiche in seno e tra i settori polizia, giustizia e sanità allo scopo, tra l'altro, di consentire la valutazione dei tassi di condanna e di abbandono e dei tassi di recidiva, di rendere possibile un'analisi approfondita dell'iter seguito dalle procedure nel sistema giudiziario penale lungo la catena autorità incaricate dell'applicazione della legge, ministeri pubblici e tribunali e di identificare le lacune nella risposta delle istituzioni che possono contribuire a tassi di condanna bassi e/o a discrepanze tra i tassi di segnalazione e di condanna;

b. l'elaborazione di indicatori comuni a tutti gli attori;

Commento

I Cantoni continuano a sviluppare costantemente le basi statistiche in collaborazione con l'UST, tenendo conto delle disposizioni legali, degli impegni internazionali e dell'evoluzione della società. È per esempio prevista attualmente la raccolta di dati statistici sui crimini d'odio.

Inoltre, nel quadro del progetto Justitia 4.0 in corso, la digitalizzazione dei procedimenti e lo scambio di dossier tramite una piattaforma comune dovrebbero offrire la possibilità di allestire statistiche. Nell'attuazione del progetto, bisognerà determinare quali analisi specifiche sono realizzabili e in quali ambiti sarebbe più indicato adottare un altro approccio.

Come menzionato nel commento alla proposta 10, la situazione non potrà progredire senza un mandato federale o senza l'iniziativa congiunta e la volontà dei Can-

toni di andare in questa direzione. All'UST sono già stati compiuti sforzi per realizzare statistiche sulla criminalità negli ambiti polizia, giustizia e sentenze, nonché privazione della libertà e sanzioni. Le statistiche possono essere prodotte in un ambiente comune, con scambi automatizzati con i fornitori di dati nei Cantoni. Questo permette anche di mettere a disposizione analisi più approfondite su temi specifici, per esempio sulla recidiva. A medio termine, sarà inoltre possibile effettuare analisi trasversali mediante collegamenti di dati appropriati. Nell'ordinamento federalista, i sistemi dei Cantoni sono talmente diversi fra loro che non è ancora possibile integrarvi anche dati sanitari senza un identificatore comune. All'UST sono in corso iniziative nel campo dell'interoperabilità al fine di poter andare in questa direzione in futuro, ma prima di raggiungere l'obiettivo ci vorranno diversi anni.

c. lo sviluppo della raccolta di dati da parte dei servizi sanitari sulle donne vittima delle diverse forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul;

Commento

Sul piano nazionale, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) non dispone di dati sui trattamenti medici riconducibili a violenza (domestica). I dati disponibili a livello nazionale si riferiscono alle prestazioni fornite dal sistema sanitario e includono quindi diagnosi o prestazioni, ma non forniscono informazioni sui motivi che hanno condotto a queste prestazioni o diagnosi.

Né l'UFSP né l'UST dispongono di un mandato per esigere dai fornitori di prestazioni la raccolta dei dati menzionati nella proposta.

d. la raccolta di dati quantitativi e qualitativi su: (1) il numero di domande di asilo per violenza basata sul genere, specificandone i motivi; (2) l'interpretazione di questi motivi di protezione internazionale; (3) il numero di decisioni che accordano o rifiutano la protezione per questi motivi; (4) il numero di domande di permesso di dimora in «casi di rigore» presentate, respinte e accolte, secondo i motivi adottati.»

Commento

Il Consiglio federale desidera sottolineare che, al fine di garantire la protezione dei dati, qualsiasi trattamento di dati personali da parte di un organo pubblico in Svizzera deve essere retto da una base legale. Nel settore dell'asilo, questa base è costituita dall'ordinanza concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera a di questa ordinanza, possono essere registrate soltanto le generalità della persona interessata (cognome, nome, appellativo, data di nascita, sesso, cittadinanza, stato civile). In questo modo sono garantite la protezione dei dati e la confidenzialità. Benché siano stati definiti codici SIMIC per uso interno e nonostante sia prevista, finora non è stata ancora avviata alcuna modifica dell'ordinanza per quanto riguarda la raccolta dei dati sui motivi di asilo adottati e la loro registrazione a fini statistici, sia per gli atti di violenza basati sul genere sia per quelli commessi per altre ragioni. Date le circostanze, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) non può che fornire stime, come è il caso per le informazioni trasmette al GREVIO.

Per quanto concerne il punto (4), il permesso di dimora per «casi di rigore» ai sensi dell'articolo 50 capoverso 1 lettera b della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20) e dell'articolo 77 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201) è registrato nel SIMIC, a prescindere che sia stato rilasciato (approvato dalla SEM) o negato (approvazione negata dalla SEM). Determinanti per la raccolta di dati personali nel SIMIC sono i dati personali della persona di cittadinanza estera e il tipo di soggiorno (permesso d'entrata, permesso di dimora, permesso di domicilio, permesso di soggiorno di breve durata,

permesso di lavoro ecc.). La banca dati SIMIC permette anche di indicare il numero di permessi di dimora rilasciati e/o negati dalla SEM in base alle disposizioni legali summenzionate. In vista della loro messa in vigore sono stati istituiti codici di ammissione specifici per la registrazione di queste decisioni nella banca dati SIMIC. È sulla base di questi codici di ammissione che è possibile indicare il numero di permessi rilasciati o negati dalla SEM per casi di rigore. Al momento la SEM studia le possibilità di affinare le sue statistiche per disporre, malgrado le difficoltà legate al sistema federalistico svizzero, di dati affidabili e rappresentativi sul numero di permessi di dimora presentati a causa di violenza coniugale rilasciati o negati. La SEM è disposta a esaminare la questione con gli specialisti dei Cantoni e con i responsabili della banca dati SIMIC.

2. Indagini sulla popolazione

12. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a istituire studi di prevalenza regolari per valutare l'entità e le tendenze di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul e per mettere in luce e comprendere meglio le esperienze di violenza delle donne esposte a discriminazione intersezionale. (paragrafo 65)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera precisare che sono stati approvati tutti i lavori preparatori e il mandato per la realizzazione, da parte dell'Ufficio federale di statistica, di uno studio di prevalenza nazionale sulla violenza nei confronti delle donne. Il progetto è attualmente in attesa di conferma del finanziamento. Il finanziamento è stato approvato dal Consiglio federale, ma deve ancora essere avallato dal Parlamento entro la fine del 2022. Se il finanziamento verrà definitivamente approvato, il progetto potrà concretizzarsi e i lavori di realizzazione potranno iniziare nel 2023.

3. Ricerca

13. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a (paragrafo 70):*

- a. proseguire gli sforzi finalizzati a sostenere la ricerca nei settori relativi a tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul che copra l'intero territorio nazionale e metta in evidenza la prospettiva delle vittime, compresa la risposta penale a queste forme di violenza;*
- b. condurre ricerche sulla violenza che colpisce le donne esposte a discriminazione intersezionale, quali le donne con disabilità, le donne anziane, le donne migranti, le donne LBTI, le donne jenisch, sinti/manouches e rom e le donne appartenenti ad altri gruppi interessati.»*

Commento

Il Consiglio federale riconosce l'importanza della ricerca sulla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha pubblicato una panoramica degli studi, delle perizie, delle valutazioni e dei rapporti sostenuti o pubblicati dalla Confederazione (disponibile soltanto in tedesco *Publikationen des Bundes zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* e francese *Publications de la Confédération sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*⁷).

⁷ Può essere consultata su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni Internazionale (stato: 28.10.2022).

In virtù dell'articolo 386 del Codice penale (CP; RS 311.0), la Confederazione può sostenere con aiuti finanziari la ricerca sulla prevenzione della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Attualmente sono sostenuti i progetti seguenti⁸:

- riconoscimento tempestivo e accompagnamento delle vittime di violenza negli ospedali della Svizzera romanda;
- ricerca sulla violenza domestica in gruppi particolarmente vulnerabili, quali le persone con disabilità, le persone anziane e le persone LGBTQI*;
- riconoscimento tempestivo della violenza domestica in ospedale per permettere ai medici e al personale di cura d'identificare rapidamente segni di violenza domestica in pazienti dei pronto soccorso ticinesi;
- prevenzione della violenza nelle coppie anziane (VCA): studio e sviluppo di materiale di sensibilizzazione;
- ricerca e analisi dell'evoluzione della violenza domestica durante la pandemia di COVID-19 in Svizzera.

III. Prevenzione

A. Obblighi generali (art. 12)

14. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a intensificare gli sforzi per sradicare i pregiudizi e gli stereotipi di genere e gli atteggiamenti patriarcali nella società svizzera, tenendo conto, in particolare, della Raccomandazione CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla prevenzione e la lotta al sessismo. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero fare della prevenzione primaria della violenza nei confronti delle donne una priorità nei piani d'azione e nelle misure a venire. (paragrafo 74)»*

Commento

Le autorità svizzere condividono il parere del GREVIO sulla necessità di rafforzare la prevenzione primaria della violenza nei confronti delle donne. La Svizzera intende compiere progressi sostanziali in questo ambito nei prossimi quattro anni. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno elaborato Il Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI) che comprende 44 misure incentrate su una migliore prevenzione. Questa deve passare, oltre che da campagne e una migliore sensibilizzazione e informazione della popolazione, anche dal rafforzamento della formazione e del perfezionamento di professionisti e volontari e da una focalizzazione sul tema della violenza sessualizzata.

Per quanto concerne la prevenzione primaria e le misure contro il sessismo, vanno evidenziate le misure 11, 12, 32 e 33 del PAN CI. Il 16 giugno 2022 il Parlamento ha inoltre accolto una mozione che chiede lo svolgimento regolare di campagne di prevenzione nazionali contro la violenza (mozione Maret Marianne 21.4418).

B. Sensibilizzazione (art. 13)

15. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere ad adottare misure finalizzate a promuovere, su base regolare e a tutti i livelli, campagne o programmi di sensibilizzazione per accrescere la consapevolezza e la comprensione, da parte dell'opinione pubblica, in generale delle diverse manifestazioni di tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione di Istanbul e del carattere basato sul genere di queste violenze, in quanto manifestazioni di*

⁸ Possono essere consultati su www.parita-svizzera.ch > Servizi > Aiuti finanziari per la prevenzione della violenza > Progetti sostenuti (stato: 28.10.2022).

un'organizzazione storica della società fondata sul dominio e sulla discriminazione delle donne da parte degli uomini. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero in particolare (paragrafo 81):

- a. sviluppare e rafforzare i partenariati con le organizzazioni per i diritti delle donne e le organizzazioni comunitarie al fine di valutare gli atteggiamenti dell'opinione pubblica di fronte alla violenza nei confronti delle donne, alla parità di genere e al sessismo e monitorare gli sviluppi nel tempo;*
- b. svolgere attività di sensibilizzazione rivolte a diversi gruppi della popolazione, quali gli uomini di tutte le età e le professioniste e i professionisti che si occupano in particolare della lotta contro la violenza di genere, per modificare gli atteggiamenti patriarcali che ne sono alla base e promuovere una comprensione della violenza basata sul genere.»*

Commento

Come menzionato in precedenza, il Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI), adottato nel giugno del 2022, è focalizzato sul miglioramento della prevenzione. L'obiettivo è di informare meglio l'opinione pubblica sulle diverse forme di violenza domestica e di violenza nei confronti delle donne e sulle loro gravi conseguenze. Gli atteggiamenti, i ruoli e gli stereotipi di genere che favoriscono la violenza devono essere riconosciuti (conformemente alla priorità I: informare e sensibilizzare la popolazione).

Inoltre, come già menzionato, il 16 giugno 2022 il Parlamento ha accolto una mozione che chiede di svolgere regolarmente campagne di prevenzione nazionali della violenza (mozione Maret Marianne 21.4418).

C. Educazione (art. 14)

16. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a proseguire gli sforzi finalizzati a dotare tutti gli allievi di conoscenze e competenze sui temi elencati all'articolo 14 della Convenzione di Istanbul. (paragrafo 87)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera richiamare l'attenzione del GREVIO sul fatto che la misura 11 del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI) prevede la promozione di progetti sulla non violenza e sulla parità di genere di ragazze e ragazzi e sulla non violenza nell'educazione in famiglia.

Sono inoltre disponibili numerosi materiali elaborati specificamente per l'insegnamento a scuola. La Conferenza romanda delle pari opportunità ha realizzato una serie di opuscoli intitolata *L'école de l'égalité (La scuola e le pari opportunità)* con l'obiettivo di favorire la considerazione dell'uguaglianza nella formazione. Destinati al corpo insegnante, questi opuscoli propongono contributi teorici sulla promozione delle pari opportunità nel contesto scolastico e schede di attività pronte all'uso in relazione a materie specifiche.

Sortir ensemble et se respecter (Uscire insieme e rispettarsi) è un programma nazionale che promuove le competenze relazionali e le interazioni rispettose e non violente nelle relazioni sentimentali dei giovani tra i 14 e i 18 anni. I giovani sono invitati a discutere e interagire su argomenti legati alle relazioni in sessioni condotte da un'animatrice e un animatore appositamente formati. Alcuni Cantoni hanno reso obbligatoria la partecipazione ai moduli nelle scuole.

Nelle scuole possono essere impiegati diversi materiali pedagogici: per esempio le mostre *Bienvenue à la maison (Benvenuti a casa)*, *Stärker als Gewalt / Plus fort que*

la violence (Più forte della violenza), *Love Limits* e la cartella tematica audiovisiva *Basta!* di Protezione dell'infanzia Svizzera con diversi filmati, il materiale *sicher!gsund! (Sicuri!sani!)*, gli opuscoli cantonali *Häusliche Gewalt Was kann die Schule tun? / Violence domestique, que peut faire l'école (Violenza domestica: che cosa può fare la scuola)* ecc.

Varie iniziative nei Cantoni mirano a promuovere la parità di genere e a tematizzare gli stereotipi di genere o la prevenzione della violenza.

Uno dei temi principali trattati dalla Conferenza svizzera contro la violenza domestica nell'ambito di un gruppo di progetto è la promozione dell'educazione scolastica sui temi della Convenzione di Istanbul. L'obiettivo è di elaborare una panoramica dei progetti scolastici nel campo della Convenzione di Istanbul e di renderla disponibile agli insegnanti. Il progetto è realizzato in collaborazione con la Conferenza svizzera delle/dei delegate/i alla parità.

D. Formazione delle figure professionali (art. 15)

17. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere ad adottare misure, in stretta collaborazione con le organizzazioni della società civile, al fine di garantire una formazione di base e continua sistematica e obbligatoria alle figure professionali che si occupano delle vittime o degli autori di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, in particolare nella polizia e nel sistema giudiziario, per consentire loro di identificare e rispondere a tutte le forme di violenza nei confronti delle donne. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero in particolare (paragrafo 97):

- a. elaborare standard armonizzati per la formazione di base e continua di tutte le categorie professionali interessate, assicurando che le informazioni fornite siano conformi ai principi della Convenzione di Istanbul;*
- b. controllare che la formazione copra temi quali gli stereotipi di genere, la differenza tra conflitto e violenza, l'identificazione delle vittime, i diritti e le esigenze delle vittime, la prevenzione della vittimizzazione secondaria, l'impatto della violenza sui bambini che vi sono esposti e la violenza contro le donne esposte alla discriminazione intersettoriale;*
- c. prevedere sufficienti risorse finanziarie per i programmi e le attività di formazione, in particolare quelli di organizzazioni non governative e di servizi di sostegno specializzati;*
- d. continuare a valutare l'impatto dei programmi di formazione destinati ai vari gruppi professionali.»*

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che una delle priorità tematiche del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI) è focalizzata sul rafforzamento della formazione e del perfezionamento di specialisti e volontari. L'obiettivo è che siano proposti e seguiti corsi di formazione e di perfezionamento sulla violenza domestica e sulla violenza contro le donne in tutte le discipline interessate. Professionisti e volontari devono essere istruiti nell'identificazione e nella presa a carico delle vittime e degli autori di violenza. Dovrebbero essere create e richieste basi di dati e informazioni corrispondenti.

L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo procede attualmente a un'analisi delle esigenze in questo settore ed elaborerà raccomandazioni e standard concernenti la formazione e il perfezionamento di specialisti e volontari (v. misura 13 del PAN CI).

Altre misure del PAN CI riguardano non soltanto gli standard e il finanziamento, ma anche la formazione il perfezionamento di gruppi specifici di professionisti (v. misure 14–31 del PAN CI).

E. Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento (art. 16)

1. Programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica

18. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a (paragrafo 102):*

- a. elaborare standard minimi comuni applicabili ai programmi rivolti agli autori di violenza nei confronti delle donne, in conformità ai principi della Convenzione di Istanbul, in particolare per quanto riguarda la necessità di un approccio fondato sul genere e la decostruzione degli stereotipi di genere, nonché alle buone pratiche riconosciute, e basare ogni valutazione dell'efficacia di tali programmi su questi standard;*
- b. aumentare il numero di programmi disponibili su tutto il territorio nazionale e favorire la partecipazione di trasgressori, sia su ingiunzione che di propria volontà, migliorando in particolare l'accessibilità di tali programmi;*
- c. rafforzare i legami funzionali tra questi programmi e i servizi specializzati di sostegno alle donne vittima di violenza, in modo che queste siano adeguatamente informate e sia garantita la loro sicurezza e quella dei loro figli; garantire che le interazioni tra i programmi rivolti agli autori di violenza domestica e i procedimenti penali non siano in contrasto con il principio del diritto delle vittime a procedimenti giudiziari giusti ed equi;*
- d. controllare che tutte le valutazioni dell'impatto di questi programmi siano condotte secondo metodologie standardizzate.»*

Commento

Gli standard per i programmi di prevenzione della violenza dei Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Berna e Lucerna e del Centre Prévention de l'Ale⁹ sono stati presentati e discussi il 9 giugno 2022 in occasione della giornata nazionale dell'Associazione professionale svizzera dei consultori contro la violenza. Gli standard sono stati accolti in generale favorevolmente dagli organi presenti. Possono essere utilizzati come riferimento e raccomandazione per i mandatarî. La Conferenza svizzera contro la violenza domestica ha istituito gruppi di lavoro incaricati di condurre una riflessione su come rispondere alle esigenze della Convenzione di Istanbul e di emanare raccomandazioni in merito. Uno di questi gruppi si occupa in particolare del lavoro con gli autori di violenza e dei programmi di prevenzione. In una prima fase, è stato allestito un inventario delle offerte che rientrano nel mandato di prestazioni dei Cantoni e sono state censite le necessità di sviluppo. La valutazione dell'indagine deve servire da base per la definizione di misure e raccomandazioni. Una possibile misura è l'elaborazione di basi e strumenti per la valutazione dei programmi.

Il lavoro con gli autori di atti di violenza rientra inoltre nei campi d'azione prioritari della roadmap contro la violenza domestica adottata nell'aprile del 2021 da Confederazione e Cantoni¹⁰. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e la Con-

⁹ Gli standard per i programmi didattici contro la violenza domestica possono essere consultati su www.big.sid.be.ch > Hilfe > Hilfe für Gewalt Ausübende > Unser Beratungsangebot (stato: 28.10.2022).

¹⁰ Può essere consultata su www.bj.admin.ch/bj/it/home.html > Società > Dialogo strategico «Violenza domestica» > Roadmap della Confederazione e dei Cantoni (stato: 28.10.2022).

ferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali, firmatari della road-map, hanno deciso di assicurare un monitoraggio regolare delle misure concordate. Il prossimo monitoraggio è previsto nel novembre del 2022.

Ogni Cantone persegue una propria politica di accompagnamento delle vittime e degli autori di violenza. Negli ultimi anni si è assistito a un aumento delle prestazioni nel lavoro con gli autori di violenza e a una maggiore consapevolezza delle barriere che ostacolano la partecipazione a questi programmi di prevenzione, come l'accessibilità. Inoltre, le offerte rivolte agli autori di violenza e i servizi che ne dispongono tengono conto del fatto che il lavoro con gli autori di violenza deve servire a proteggere le vittime.

Infine, alcuni programmi sono stati valutati. I metodi di valutazione devono essere discussi.

Per quanto concerne la situazione dei bambini esposti alla violenza domestica da parte dei genitori o di chi si prende cura di loro si rimanda alla guida *Contatti dopo la violenza domestica?*, in cui è sottolineata l'importanza cruciale di proteggere i bambini responsabilizzando il genitore autore di violenza, per esempio ordinando un programma di prevenzione della violenza¹¹.

2. Programmi per gli autori di reati di natura sessuale

19. «Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a sviluppare in modo sostanziale la disponibilità di programmi destinati agli autori di atti di violenza di natura sessuale seguendo un approccio conforme ai principi della Convenzione di Istanbul e alle buone pratiche riconosciute. (paragrafo 104)»

Commento

La Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia desidera precisare che in Svizzera sono disponibili numerosi programmi di consulenza, trattamento e intervento per gli autori di reati sessuali, sia in setting terapeutici di gruppo che individuali. Questi programmi sono finalizzati a ridurre il rischio di recidiva e hanno quindi anche un effetto preventivo. Vengono continuamente sviluppati in base allo stato attuale delle conoscenze scientifiche. Sono disponibili anche programmi di consulenza e terapia per uomini attratti sessualmente da bambini. Questi programmi presuppongono che gli uomini interessati siano consapevoli del problema e disposti a ricorrere a un aiuto professionale. Pertanto raggiungono per ora soltanto una parte dei (potenziali) autori di reati sessuali.

Di norma, ci sono l'interesse e la volontà di ampliare le offerte di consulenza, trattamento e intervento. La Confederazione e i Cantoni, in collaborazione con gli attori della società civile, hanno recentemente avviato lavori di ampia portata per mettere a disposizione e far conoscere meglio le offerte in questo ambito. Degne di menzione sono in particolare le iniziative *disno.ch*, *beforemore.ch* e *kein-taeter-werden.ch*, che si rivolgono ai diretti interessati offrendo loro consulenza e indirizzandoli verso offerte terapeutiche adeguate. È previsto di far conoscere ancora meglio queste offerte mediante campagne mirate.

Nonostante tutti questi sforzi, ci vorrà del tempo per sviluppare le offerte corrispondenti, poiché c'è una grave carenza di personale qualificato. Occorre innanzitutto compiere sforzi considerevoli per reclutare ed entusiasmare persone adatte a se-

¹¹ V. proposta 34.

guire una formazione medico-legale, persone che dovranno poi acquisire le qualifiche per questo lavoro impegnativo. Soltanto a quel momento potrà prospettarsi un miglioramento a lungo termine della situazione.

F. Partecipazione del settore privato e dei mass media (art. 17)

20. *«Tenuto conto del ruolo importante dei media nella promozione della parità di genere e nella riduzione del livello di accettazione sociale della violenza nei confronti delle donne, il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a sfruttare il potenziale offerto dall'importante sensibilizzazione attuale a questo tema tra i vari media e gli organismi di autoregolamentazione e a creare incentivi o a promuovere in altro modo l'elaborazione di standard di autoregolamentazione specifici per una copertura equilibrata e non stereotipata della violenza nei confronti delle donne. (paragrafo 108)»*

Commento

La Svizzera condivide l'opinione del GREVIO sull'importante ruolo che giocano i media nella riduzione della violenza contro le donne. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo sostiene, per esempio, mediante aiuti finanziari la campagna informativa *Sensibilisation des médias au traitement médiatique des violences sexistes*¹² (*Sensibilizzazione dei media alla copertura mediatica della violenza di genere*) condotta nella Svizzera francese dall'associazione DecadréE.

21. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a proseguire ed estendere la loro mobilitazione in favore di una partecipazione dei datori di lavoro privati e pubblici alla lotta contro la violenza nei confronti delle donne basata sul genere che si verifica nel mondo del lavoro. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero, tra l'altro, sensibilizzare e informare maggiormente l'opinione pubblica, i sindacati e i datori di lavoro sulla violenza contro le donne sul lavoro e sulle pertinenti disposizioni della legge sulla parità dei sessi e rafforzare l'aiuto e il sostegno specifico delle vittime. (paragrafo 109)»*

Commento

Il 18 maggio 2022, il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la ratifica della Convenzione n. 190 dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro¹³. La Camera prioritaria non è entrata in materia sulla proposta di ratifica. Il Consiglio nazionale, in quanto seconda Camera, ne discuterà probabilmente nella sessione invernale del 2022 o in quella primaverile del 2023. La ratifica figura anche tra le misure della Strategia Parità 2030.

Il piano d'azione della Strategia Parità 2030 contempla diverse altre misure finalizzate a lottare contro la violenza sessuale e le molestie sul posto di lavoro.

A livello di Confederazione:

- 4.1.2.1: promozione delle pari opportunità e della diversità nel settore dei Politecnici federali attraverso formazioni continue per quadri dirigenti in materia di mobbing, discriminazione e molestie sessuali (Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione);
- 4.1.2.3: misure di protezione contro la violenza sessuale, il mobbing e la discriminazione nel settore della creazione culturale (Ufficio federale della cultura).

¹² Può essere consultata su www.parita-svizzera.ch > Servizi > Aiuti finanziari per la prevenzione della violenza > Progetti sostenuti (stato: 28.10.2022).

¹³ Può essere consultato su www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (stato: 28.10.2022).

In seno all'Amministrazione federale:

- 4.2.4.1: ampliamento dell'offerta di formazioni su stereotipi, pregiudizi inconsci e molestie sessuali (Ufficio federale del personale).

Meritano di essere citati gli esempi di alcuni Cantoni che adottano misure di prevenzione e sensibilizzazione dei dipendenti delle amministrazioni cantonali (v. le misure cantonali nei campi d'azione 4. Discriminazione, 4.A. Sensibilizzazione alle molestie sessuali nelle aziende e 4.B. Protezione e formazione contro le molestie sessuali e la discriminazione all'interno dell'amministrazione¹⁴).

Il 16 giugno 2022, il Parlamento ha inoltre incaricato il Consiglio federale di svolgere campagne di prevenzione contro la violenza (mozione Maret Marianne 21.4418). In questo quadro dovrà essere valutato se, per informare e sensibilizzare maggiormente i datori di lavoro, i sindacati e l'opinione pubblica, l'accento debba essere posto sul tema della violenza nei confronti delle donne sul lavoro.

IV. Protezione e sostegno

A. Obblighi generali (art. 18)

22. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a proseguire gli sforzi finalizzati a sviluppare la cooperazione interistituzionale in merito a tutte le forme di violenza nei confronti delle donne e ad assicurarsi che le diverse forme di cooperazione siano saldamente ancorate a un approccio fondato sui diritti, la sicurezza e la protezione delle donne vittime di violenza e sulla loro autonomia. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero in particolare promuovere l'adozione di linee guida armonizzate sulla cooperazione interistituzionale, anche quando sono coinvolti più Cantoni. Dovrebbero inoltre garantire che queste linee guida regolamentino lo scambio di dati personali delle vittime e degli autori, con l'obiettivo di assicurare la sicurezza delle vittime garantendo al contempo il rispetto della confidenzialità dei loro dati personali. Questo implica che, tranne in casi di rischio per la vita, tali dati possano essere condivisi con terzi soltanto con il consenso informato della vittima. (paragrafo 117)»

Commento

Sia con la firma, nel 2021, della roadmap sulla violenza domestica sia, più recentemente, con l'adozione del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul 2022–2026, la cooperazione interistituzionale costituisce uno dei pilastri del sistema di lotta e prevenzione della violenza domestica in Svizzera. Data la natura interdisciplinare del tema e in considerazione del sistema federale svizzero, è importante che i vari livelli (Cantoni, Comuni, ONG) siano coinvolti nella definizione della politica e di linee guida nazionali. Non è tuttavia possibile armonizzare tutte le pratiche cantonali, poiché i Cantoni perseguono politiche proprie. Questa eterogeneità presenta però anche dei vantaggi, in quanto i Cantoni pongono l'accento su aspetti diversi e possono così imparare gli uni dagli altri.

B. Informazione (art. 19)

23. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a proseguire i loro sforzi per fornire alle donne vittima di violenza domestica o di altre forme di violenza di genere un'informazione adeguata e tempestiva sui loro diritti, sui servizi di sostegno e sulle misure legali disponibili in una lingua che comprendono. Le informazioni

¹⁴ Possono essere consultate su www.parita2030.ch > Piano d'azione (stato: 28.10.2022).

fornite dovrebbero essere accessibili a tutte le vittime, comprese le donne migranti e le donne con disabilità. (paragrafo 120)»

Commento

Come precedentemente menzionato, il 16 giugno 2022 il Parlamento ha accolto la mozione Maret Marianne 21.4418 che chiede lo svolgimento regolare di campagne di prevenzione nazionali contro la violenza che permetterebbe di comunicare in modo mirato con i gruppi target e di mettere in evidenza le diverse forme e i diversi gruppi coinvolti nel fenomeno.

A livello cantonale, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali è disposta a far meglio conoscere le offerte dell'aiuto alle vittime tramite ulteriori campagne di sensibilizzazione. Sono anche previste diverse campagne in collaborazione con Prevenzione svizzera della criminalità, in particolare sulla violenza contro gli anziani, sulla violenza in seno alla coppia e, in un secondo momento, sul numero telefonico centrale dell'aiuto alle vittime (con un eventuale cofinanziamento dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo). Inoltre, è prevista una campagna di informazione/sensibilizzazione in collaborazione con l'organizzazione zurighese Asyl-Organisation Zürich per far meglio conoscere l'aiuto alle vittime a richiedenti l'asilo, rifugiati e altri migranti.

C. Servizi di supporto generali (art. 20)

2. Servizi sociali e sanitari

24. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a (paragrafo 129):*

- a. intensificare il lavoro di armonizzazione delle prestazioni fornite dai servizi di supporto generali al fine di garantire che tutte le donne vittima di violenza basata sul genere beneficino di una presa a carico e di misure adeguate di sostegno e protezione, indipendentemente dal luogo di residenza e dal loro statuto. I consultori LAV dovrebbero beneficiare di sufficienti risorse finanziarie e umane per poter consigliare e sostenere in modo adeguato le donne vittima di violenza di genere su tutto il territorio nazionale;*
- b. assicurarsi che alle donne vittime di violenza basata sul genere non possa essere negato il ricorso all'aiuto sociale durante la procedura di rinnovo del permesso di dimora;*
- c. istituire percorsi di cura standardizzati che includano l'identificazione delle vittime, la prevenzione, il trattamento, la documentazione delle lesioni e l'indirizzamento a servizi specializzati, migliorare la formazione delle e dei professionisti della salute su tutte le forme di violenza contro le donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul e promuovere e sviluppare standard per la raccolta di dati medico-legali applicabili su tutto il territorio nazionale.»*

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) proseguirà i suoi sforzi per assicurare una prassi il più possibile efficace e uniforme nell'applicazione nei Cantoni della legge federale concernente l'aiuto alle vittime (LAV; RS 312.5). Pubblicando raccomandazioni, la CDOS contribuisce alla certezza del diritto per gli organi che applicano o forniscono prestazioni nel quadro della LAV e all'uguaglianza giuridica delle persone interessate. Nel quadro della Conferenza svizzera dell'aiuto alle vittime (conferenza tecnica della CDOS) è promosso lo scambio di informazioni ed esperienze tra i diversi servizi cantonali di aiuto alle vittime (autorità preposte all'indennizzo delle vittime e consultori per le vittime), la Confederazione e altri attori

dell'aiuto alle vittime. La CDOS analizza regolarmente l'attuazione delle raccomandazioni nei Cantoni. Tuttavia, l'attribuzione di risorse finanziarie e umane agli organi di aiuto alle vittime non è di competenza della CDOS, ma dei Cantoni.

A livello federale, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) partecipa all'esecuzione della LAV. Nel quadro di questo compito, è incaricato di vigilare sulla corretta applicazione della legge da parte dei Cantoni. L'UFG ha, per esempio, il diritto di ricorrere contro le decisioni cantonali di ultima istanza in materia di aiuto alle vittime e può essere invitato a formulare osservazioni nel quadro di un procedimento di ricorso dinanzi al Tribunale federale (v. art. 89 e 111 della legge sul Tribunale federale; RS 173.110).

25. «Il GREVIO esorta inoltre le autorità svizzere a rivedere la legge federale concernente l'aiuto alle vittime affinché le donne migranti e le donne richiedenti l'asilo vittime di violenza basata sul genere all'estero possano beneficiare dei servizi offerti dai consultori LAV. (paragrafo 130)»

Commento

Il Consiglio federale desidera sottolineare che il Parlamento svizzero ha recentemente dato prova della sua volontà di esaminare attentamente il problema. Il 19 agosto 2022, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare CAG-N 22.456 «Colmare una lacuna nella LAV. Sostenere le vittime di reati all'estero», che propone, in particolare, che le vittime di atti gravi di violenza commessi all'estero abbiano accesso, a determinate condizioni, alle prestazioni fornite dai consultori per le vittime, anche se non erano domiciliate in Svizzera al momento del reato. L'iniziativa sarà esaminata prossimamente dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati.

D. Servizi di supporto specializzati e case rifugio (art. 22 e 23)

26. «Il GREVIO esorta le autorità svizzere ad adottare le misure necessarie per garantire che le vittime di tutte le forme di violenza nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul e i loro figli abbiano accesso a case rifugio specializzate in base a una ripartizione geografica appropriata. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero in particolare (paragrafo 141):

a. assicurarsi che sia disponibile un numero sufficiente di posti in strutture di accoglienza specializzate, garantendo alle organizzazioni che gestiscono le case rifugio un finanziamento adeguato, una stabilità budgetaria e le risorse umane necessarie, anche per assicurare un'assistenza di qualità alle vittime al fine di favorire il loro recupero e il loro ritorno all'indipendenza;

b. armonizzare le prestazioni dell'aiuto alle vittime sull'intero territorio nazionale, in modo che tutte le donne e le ragazze vittime di violenza abbiano accesso a case rifugio per donne vittime di violenza domestica, indipendentemente dalla loro situazione, età e Cantone di residenza, e adottare misure per garantire alle vittime un accesso gratuito alle case rifugio.»

Commento

A conferma della sua volontà di assicurare il finanziamento delle strutture di accoglienza per donne, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha adottato raccomandazioni per il loro finanziamento in occasione della sua assemblea plenaria del 27 maggio 2021. La CDOS intende rafforzare le basi finanziarie di queste istituzioni e garantire una gestione efficiente della loro offerta. I Cantoni devono pertanto assicurare un indennizzo adeguato dei costi di messa a disposizione versando un contributo di base. Anche quelli che non dispongono di tali strutture devono partecipare al finanziamento di base. La CDOS analiz-

zerà a tempo debito l'attuazione delle sue raccomandazioni nei Cantoni. Compete a questi ultimi garantire che sia offerto un numero sufficiente di posti; la CDOS svolge tuttavia un lavoro di sensibilizzazione continua sul tema in seno ai suoi comitati politici (Comitato, Assemblea plenaria).

27. «Il GREVIO invita inoltre le autorità svizzere ad adottare misure al fine di sviluppare l'offerta di soluzioni di transizione, che includano un accompagnamento adeguato delle donne vittima di violenza accolte in una casa rifugio verso un alloggio indipendente. (paragrafo 142)»

Commento

Le autorità svizzere desiderano aggiungere che nel maggio del 2021, oltre alle raccomandazioni sul finanziamento delle strutture di accoglienza per donne, la CDOS ha adottato anche raccomandazioni sull'allestimento di offerte di sostegno post-soggiorno. Con le sue raccomandazioni, la CDOS auspica ricevere un aiuto da parte del settore pubblico per offerte di sostegno post-soggiorno, per esempio sotto forma di alloggi protetti, dove le donne possano pianificare il loro ritorno all'indipendenza dopo aver lasciato la struttura di accoglienza.

E. Linee telefoniche di sostegno (art. 24)

28. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere ad assicurare l'istituzione di una linea telefonica di sostegno nazionale specializzata per le donne vittima di violenza, gestita in stretta collaborazione con le ONG specializzate nella risposta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica. La linea telefonica di sostegno dovrebbe offrire consulenza confidenziale e gratuita e altri servizi specializzati (consulenza giuridica, assistenza d'urgenza) su tutte le forme di violenza basata sul genere nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul. Sarebbe inoltre importante prevedere un'assistenza multilingue e concludere accordi per garantire che le donne con disabilità, le donne migranti e le donne rifugiate abbiano accesso a questo servizio. (paragrafo 145)»

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che il Parlamento svizzero ha accolto tre mozioni dello stesso tenore che chiedono l'istituzione di una rete di consulenza operativa 24 ore su 24 per le vittime di violenza, come previsto dalla Convenzione di Istanbul. Ai fini dell'attuazione, per le persone colpite sarebbe molto più facile accedere a un unico numero telefonico nazionale piuttosto che cercare il numero cantonale corrispondente sul sito web dell'aiuto alle vittime. Sarebbe inoltre molto più facile comunicare il numero a livello nazionale.

La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) sta elaborando a livello intercantonale le basi concettuali per l'istituzione di un numero telefonico centrale. Su riserva dell'approvazione dei comitati politici, la CDOS adotterà probabilmente nel prossimo mese di novembre le linee guida per l'attuazione del mandato, conferito ai Cantoni, di avviare i lavori a livello cantonale. Sulla base delle conoscenze attuali e se le linee guida saranno approvate, il numero telefonico centrale dovrebbe poter essere messo in funzione nel 2025 o 2026.

F. Supporto alle vittime di violenza sessuale (art. 25)

29. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere ad adottare misure per conformarsi ai requisiti dell'articolo 25 della Convenzione di Istanbul. A tal fine, dovrebbero istituire un numero sufficiente di centri di prima assistenza accessibili alle vittime di stupro e/o di violenza sessuale, che rispondano a tutte le loro esigenze

a breve, medio e lungo termine e includano cure mediche immediate, consulenza medico-legale di elevata qualità, indipendentemente dalla volontà della vittima di sporgere denuncia, sostegno psicologico e legale e l'indirizzamento verso organizzazioni specializzate. (paragrafo 149)»

Commento

Il 20 marzo 2020, il Consiglio federale ha adottato il rapporto in adempimento del postulato 14.4026 del Gruppo socialista «Presa in carico medica dei casi di violenza domestica. Politiche e prassi cantonali e opportunità di un mandato esplicito nella LAV». Nel rapporto si sottolinea che la presa in carico medica dei casi di violenza domestica e di altre forme di violenza deve far parte di ogni politica sanitaria pubblica cantonale. Il Consiglio federale rileva inoltre che in diversi Cantoni sono stati elaborati e attuati piani e pratiche, a conferma del fatto che i Cantoni hanno preso coscienza di questo tema.

Dal rapporto sono emerse diverse opzioni che dovranno essere studiate dai servizi competenti. È prevista una misura nel Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul sotto la direzione della Conferenza svizzera contro la violenza domestica riferita all'articolo 25 della Convenzione di Istanbul, che prevede di identificare le priorità, elaborate raccomandazioni per garantire gli standard della Convenzione e condividere le buone pratiche.

Va infine menzionato che recentemente sono state depositate in Parlamento tre mozioni dello stesso tenore su questo tema (Carobbio Guscetti 22.3234 «Centri di crisi per vittime di violenza sessualizzata, domestica e di genere», Funicello 22.3333 e de Quattro 22.3334 «Centri di crisi contro la violenza»). Le mozioni chiedono essenzialmente di creare le basi necessarie per l'istituzione nei Cantoni di centri di crisi per le vittime di violenza. Come proposto il 18 maggio 2022 dal Consiglio federale, le mozioni sono state accolte dalla Camera prioritaria durante la sessione parlamentare autunnale 2022. È previsto che la seconda Camera si pronunci in merito prossimamente.

G. Protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza (art. 26)

30. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere ad adottare misure per migliorare l'accesso dei bambini esposti alla violenza a servizi di protezione e sostegno efficaci. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero (paragrafo 157):*

- a. elaborare linee guida chiare per tutti i servizi tenuti a fornire aiuto e supporto ai bambini, in modo che basino il loro intervento sulla conoscenza dei rischi e delle conseguenze dannose cui vanno incontro i bambini esposti alla violenza e che tengano conto della loro sicurezza e di quella delle loro madri;*
- b. rafforzare i dispositivi di sostegno e accompagnamento per i bambini esposti a violenza ed estenderli all'intero territorio nazionale, sulla base degli esempi di pratiche promettenti già in atto;*
- c. rafforzare, in termini di risorse umane e finanziarie, i servizi di sostegno specializzati nella loro missione di accompagnamento dei bambini esposti alla violenza, accanto alle loro madri.»*

Commento

Le autorità svizzere desiderano informare che il catalogo delle prestazioni delle case di accoglienza per donne della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali è stato aggiornato nel marzo del 2022 per quel che concerne le offerte specifiche per i bambini.

Inoltre, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo sta preparando, in collaborazione con la Conferenza svizzera contro la violenza domestica, un rilevamento che illustrerà come sono attuati gli articoli 26 e 31 della Convenzione di Istanbul. Gli esempi pratici corrispondenti saranno diffusi, in particolare tra gli specialisti coinvolti. La pubblicazione del rilevamento è prevista nel giugno del 2023 (misura 30 del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul 2022–2026¹⁵).

H. Segnalazioni da parte delle figure professionali (art. 28)

31. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere ad adottare le misure necessarie, in particolare a chiarire le regole per le segnalazioni, al fine di garantire che le professioniste e i professionisti possano procedere a una segnalazione qualora abbiano ragionevoli motivi per ritenere che sia stato commesso un grave atto di violenza nei confronti delle donne o che si possano temere ulteriori atti. (paragrafo 158)»*

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che sono in corso sforzi per chiarire le possibilità di segnalazione nelle basi legali della gestione delle minacce e dei rischi a livello cantonale. In particolare, conformemente alla roadmap contro la violenza domestica del 30 aprile 2021, i Cantoni verificano se occorre agevolare lo scambio di informazioni o di dati personali tra le varie autorità e istituzioni competenti (v. campo d'azione 3 sulla gestione delle minacce).

V. Diritto sostanziale

A. Diritto civile

1. Ricorsi civili contro lo Stato – principio della dovuta diligenza (art. 29)

32. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere ad analizzare la situazione relativa ai mezzi di ricorso in caso di mancato adempimento, da parte di attori statali, degli obblighi di prevenzione e protezione contro la violenza nei confronti delle donne al fine di assicurarsi che le vittime di ogni forma di violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul abbiano accesso a mezzi di ricorso efficaci e di identificare eventuali ostacoli. È inoltre importante assicurarsi che le donne vittima di violenza siano debitamente informate dell'esistenza di tali mezzi di ricorso. (paragrafo 163)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera rilevare che, di norma, lo Stato risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni (per la Confederazione, v. art. 3 cpv. 1 della legge sulla responsabilità; RS 170.32). In caso di lesione di beni giuridici tutelati in modo assoluto, come il diritto alla vita e all'integrità fisica e mentale, in genere il criterio d'illiceità è soddisfatto. In base alla giurisprudenza, un impiegato dello Stato può essere ritenuto responsabile di un'omissione se aveva l'obbligo di agire in virtù di una posizione di garante; è inoltre necessario che il danno (p. es. la lesione della vittima) avrebbe verosimilmente potuto essere evitato se l'impiegato avesse agito conformemente ai suoi doveri (causalità della violazione). Se queste condizioni sono soddisfatte, la Confederazione risponde del danno a prescindere dalla colpa dell'impiegato. I Cantoni prevedono un regime di responsabilità analogo.

¹⁵ Può essere consultato su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni Internazionale (stato: 28.10.2022).

I consultori istituiti dai Cantoni in virtù della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5) sono incaricati di prestare consulenza e assistenza nei procedimenti giuridici o di versare contributi per la consulenza legale prestata da terzi. Attraverso i consultori, le vittime sono quindi informate sui loro diritti e ricevono un sostegno per farli valere.

Le decisioni dei consultori e delle autorità preposte all'indennizzo per l'aiuto alle vittime possono essere impugnate davanti al tribunale cantonale competente conformemente al diritto procedurale amministrativo cantonale. Le decisioni dei tribunali cantonali possono a loro volta essere impugnate davanti al Tribunale federale (la massima autorità giudiziaria in Svizzera) mediante un ricorso di diritto pubblico (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale; RS 173.110). Di norma, il rimedio giuridico deve essere menzionato nella decisione per informare debitamente le vittime sulle possibilità di contestarla.

2. Risarcimenti (art. 30)

33. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere ad assicurarsi che le donne vittima di ogni forma di violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul abbiano accesso a una procedura efficace e rapida di risarcimento da parte dell'autore della violenza o dello Stato. Le autorità dovrebbero inoltre raccogliere dati sul numero di donne vittima di violenza che hanno chiesto e ottenuto un risarcimento tramite un procedimento civile. (paragrafo 168)»*

Commento

Le autorità svizzere desiderano sottolineare che il danneggiato può far valere in via adesiva nel procedimento penale pretese di diritto civile desunte dal reato in veste di accusatore privato (art. 122 del Codice di procedura penale; RS 312.0).

L'obiettivo di un procedimento civile in materia di protezione contro la violenza, minacce o insidie secondo l'articolo 28b e seguente del Codice civile (CC; RS 210) è anzitutto di proteggere la vittima facendo cessare il comportamento illecito dell'autore. Nello stesso procedimento è tuttavia possibile chiedere anche un risarcimento del danno, una riparazione morale e la consegna di un eventuale utile (art. 28a cpv. 3 CC). Se non è condotta contro un privato, bensì contro una persona che ha causato illecitamente un danno nell'esercizio di una funzione pubblica, si tratta di una cosiddetta azione di responsabilità dello Stato, alla quale non si applicano le disposizioni di diritto civile, ma quelle del diritto pubblico della Confederazione o dei Cantoni. Questi casi sono trattati nell'ambito della procedura amministrativa.

Attualmente, a livello federale non sono disponibili dati relativi al numero di vittime che hanno chiesto e ottenuto un risarcimento nell'ambito di un procedimento civile. Alcuni Cantoni, invece, dispongono di dati relativi ai procedimenti di protezione civile contro la violenza. Da diversi anni sono tuttavia in corso lavori (legislativi) a vari livelli volti a istituire, a medio-lungo termine, raccolte di dati uniformi a livello svizzero sugli aspetti principali. Si tratta segnatamente di sfruttare le possibilità offerte dalla digitalizzazione della giustizia (eJustice, Justitia 4.0). La revisione in corso del Codice di procedura civile prevede inoltre, all'articolo 401a del disegno, la creazione delle basi legali necessarie affinché la Confederazione e i Cantoni elaborino congiuntamente statistiche e dati quantitativi (FF 2020 2491¹⁶).

A titolo sussidiario, oltre alla possibilità di ottenere un risarcimento direttamente dall'autore, le vittime hanno diritto a un indennizzo per la lesione subita e a una

¹⁶ Può essere consultato su www.fedlex.ch > Foglio federale > Edizioni del Foglio federale > 2020 > Aprile > 7 aprile 2020 > FF 2020 2491 (stato: 28.10.2022)

riparazione morale ai sensi della legislazione sull'aiuto alle vittime proposto dallo Stato (art. 19 e 22 della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati, LAV; RS 312.5). Secondo l'articolo 29 capoverso 1 LAV, i Cantoni prevedono una procedura semplice e rapida ai fini della concessione di tali prestazioni. La LAV prevede anche una consulenza gratuita, un aiuto immediato e un aiuto a più lungo termine (p. es. per una consulenza legale nell'ambito di un procedimento giudiziario). La vittima è esentata dalle spese procedurali (art. 2 lett. f e 30 LAV).

3. Custodia dei figli, diritti di visita e sicurezza (art. 31)

34. *«Il GREVIO esorta le autorità svizzere ad adottare le misure necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli o di adottare misure aventi conseguenze per l'esercizio dell'autorità parentale, gli organi competenti siano tenuti a prendere in considerazione tutti gli episodi di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica. A tal fine, le autorità svizzere dovrebbero (paragrafo 175):*

- a. fondare le politiche e le pratiche in materia sul riconoscimento del fatto che, in un contesto di violenza domestica, l'esercizio congiunto della genitorialità si presta a essere il mezzo con cui l'autore di atti di violenza continua a mantenere il controllo e il dominio sulla madre e sui figli;*
- b. garantire un uso appropriato delle disposizioni di legge che permettono di ridurre, revocare e/o subordinare a garanzie i diritti di custodia e di visita dei figli dell'autore ogniqualvolta viene constatata una situazione di violenza;*
- c. assicurarsi che ai genitori non violenti non sia revocata la custodia dei figli;*
- d. rafforzare la valutazione e la considerazione dei rischi corsi dalla vittima e dai figli durante l'esercizio del diritto di visita, applicando in particolare qualsiasi meccanismo che consenta di migliorare la sicurezza delle donne vittime e dei figli e ordinando una limitazione o una revoca del diritto di visita in presenza di gravi motivi;*
- e. promuovere una formazione appropriata e l'elaborazione di direttive professionali finalizzate a sensibilizzare i professionisti sugli effetti dannosi della violenza sui bambini, compresi i bambini testimoni, e ad accrescere la loro familiarità con le disposizioni della Convenzione di Istanbul relative al disciplinamento dei diritti di custodia e di visita;*
- f. proseguire gli sforzi per far conoscere ai professionisti l'infondatezza scientifica della cosiddetta «sindrome da alienazione genitoriale» e sensibilizzare l'opinione pubblica sull'argomento;*
- g. astenersi dal modificare la legislazione al fine di creare un reato penale di mancata presentazione del figlio e ostacolo al diritto di visita;*
- h. raccogliere dati e analizzare la giurisprudenza sul modo in cui i tribunali considerano gli episodi di violenza e motivano le decisioni in materia di custodia e diritti di visita, al fine di poter valutare i progressi compiuti.»*

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che dall'entrata in vigore, nel 2000, della nuova Costituzione federale i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a una particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo (art. 11 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera; RS 101). La revisione delle disposizioni del Codice civile (CC; RS 210) sull'autorità parentale, entrata in vigore il 1° luglio 2014, rafforza il principio in base al quale l'autorità parentale è volta a garantire il bene del figlio (art. 296 cpv. 1 CC). Non mettendo in dubbio soltanto l'autorità parentale congiunta, ma anche la capacità del padre o della madre (o di entrambi) di esercitare l'autorità parentale in generale (messaggio del 16 novembre 2011 concernente una

modifica del Codice civile svizzero [Autorità parentale]; FF 2011 8025, 8052¹⁷⁾, la violenza domestica può essere espresso motivo di revoca dell'autorità parentale nel quadro della procedura di protezione del figlio (art. 311 cpv. 1 n. 1 CC). Non importa se il figlio sia egli stesso oggetto di violenza domestica o ne sia indirettamente vittima perché testimone di atti di violenza di un genitore sull'altro.

Secondo il diritto della filiazione (art. 273 seg. CC) e la giurisprudenza del Tribunale federale, l'applicazione del diritto alle relazioni personali (diritto di visita) è retta dal «principio supremo» del bene del figlio. Quest'ultimo deve essere valutato in funzione delle circostanze nel singolo caso. Gli eventuali interessi dei genitori passano in secondo piano (DTF 130 III 585 consid. 2.1¹⁸⁾). Il diritto alle relazioni personali può essere negato o revocato se pregiudica il bene del figlio (art. 274 cpv. 2 CC). Episodi di violenza ai sensi della Convenzione possono dunque essere senz'altro presi in considerazione nelle decisioni sul diritto di visita e di custodia, indipendentemente dalla relazione di diritto civile tra i genitori.

Ogni forma di violenza è inconciliabile con il bene del figlio. Di conseguenza, i tribunali e le autorità ne tengono debitamente conto. Qualora il bene del figlio sia minacciato e i detentori dell'autorità parentale non vi rimedino o non siano in grado di rimediare, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) ordina le misure opportune (art. 307 cpv. 1 CC).

Il diritto alle relazioni personali può essere negato o revocato ai genitori se pregiudica il bene del figlio (art. 274 cpv. 2 CC). Nella sua giurisprudenza più recente, il Tribunale federale ha confermato che il diritto alle relazioni personali deve essere regolarmente negato o revocato quando a un genitore può essere o è già stata inflitta una pena detentiva a causa di un reato commesso a danno del figlio o dell'altro genitore o se è già incarcerato per questi motivi (DTF 5A_638/2014 del 3 febbraio 2015, consid. 5.1¹⁹⁾). È opportuno ricordare che tutte le misure di protezione sono soggette ai principi di proporzionalità e sussidiarietà²⁰⁾.

Per quanto riguarda la raccolta dei dati e l'analisi della giurisprudenza concernenti il diritto di famiglia, in particolare le decisioni in materia di custodia e diritto di visita, è possibile riferirsi a due interventi parlamentari. La mozione Herzog 21.4191 «Creazione di una banca dati sulle decisioni in materia di mantenimento nel diritto di famiglia», accolta dal Parlamento, chiede al Consiglio federale di creare una banca dati sulle decisioni in materia di mantenimento nel diritto di famiglia. I microdati da rilevare devono contenere informazioni sull'esistenza, l'ammontare e la durata dei contributi di mantenimento fissati nelle categorie mantenimento durante il matrimonio (art. 163 CC), dopo il divorzio (art. 125 CC) e mantenimento dei figli (art. 276 segg. CC), nonché su altri aspetti delle convenzioni di mantenimento, degli accordi di separazione, delle convenzioni di divorzio come pure delle sentenze giudiziarie (basi legali, autorità parentale, custodia, diritto di visita, conguaglio della previdenza professionale, regime dei beni matrimoniali, supposizioni riguardanti il reddito da attività lucrativa e le spese). La mozione Bircher 21.4634 «Migliorare la rilevazione dei dati sulle misure di protezione dei minori e degli adulti a livello nazionale», non ancora trattata dal Parlamento, incarica il Consiglio federale di adeguare le basi legali in modo da garantire una rilevazione rappresentativa, da parte dell'Ufficio federale di statistica, dei dati a livello nazionale sulle misure di protezione dei minori e degli

¹⁷⁾ Può essere consultato su www.fedlex.ch > Foglio federale > Edizioni del Foglio federale > 2011 > Dicembre > 20 dicembre 2011 > FF 2011 8025 (stato: 28.10.2022)

¹⁸⁾ Può essere consultato su www.bger.ch/it > Giurisprudenza > Giurisprudenza (gratuito) > DTF e decisioni CrEDU > Lista delle decisioni del Tribunale federale (DTF) e CorteEDU > 130 III > 76 (stato: 28.10.2022)

¹⁹⁾ Può essere consultato su www.bger.ch/it > Giurisprudenza > Giurisprudenza (gratuito) > Altre sentenze dal 2000 > 5A_638/2014 > 1 (stato: 28.10.2022)

²⁰⁾ V. primo rapporto della Svizzera del 18 giugno 2021, V E., pag. 64 seg., che può essere consultato su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni Internazionale > Convenzione di Istanbul (stato: 28.10.2022)

adulti così da poterla sfruttare in collegamento con altre statistiche del medesimo ufficio (p. es. con la statistica criminale di polizia). I lavori in vista della realizzazione delle statistiche richieste sono in corso.

Un gruppo di progetto della Conferenza svizzera contro la violenza domestica (CSVD) si occupa della tematica dei minori esposti a violenza domestica e, in collaborazione con la Scuola universitaria professionale di Lucerna, ha adattato al contesto svizzero la guida di Francoforte per l'esame e l'organizzazione delle relazioni personali dei minori che hanno vissuto episodi di violenza domestica commessi dal genitore con diritto di visita. La guida, intitolata *Contatti dopo la violenza domestica?*, è stata pubblicata in tedesco, francese e italiano e costituisce uno strumento completo e utile per l'esame e l'organizzazione delle relazioni personali tra il genitore autore di violenza e i figli esposti alla violenza domestica.

La guida persegue i seguenti obiettivi:

- fornire ai professionisti le informazioni e le valutazioni necessarie per poter prendere, in situazioni di violenza domestica, decisioni sulle relazioni personali nell'interesse del minore;
- fornire indicazioni sulle domande da porre ai genitori e ai bambini per poter stabilire l'entità della violenza e di riflettere anche sul proprio atteggiamento nel caso specifico;
- offrire spunti di riflessione che vadano oltre la loro sfera di competenza.

Attualmente, la guida è presentata nell'ambito di diverse formazioni continue al fine di sensibilizzare i giudici, i membri delle APMA e i curatori.

La protezione dei minori esposti a violenza domestica costituisce anche uno dei campi d'azione prioritari della roadmap sulla violenza domestica del 30 aprile 2021 (v. campo d'azione 7).

L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo sta inoltre preparando, in collaborazione con la CSVD, un rilevamento destinato a documentare l'attuazione in Svizzera degli articoli 26 e 31 della Convenzione di Istanbul. Gli esempi pratici censiti saranno divulgati in particolare tra gli specialisti coinvolti. La pubblicazione dei risultati dell'indagine è prevista nel giugno del 2023 (v. misura 30 del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul²¹).

B. Diritto penale

1. Violenza psicologica (art. 33)

35. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a (paragrafo 178):*

- a. adottare misure per poter indagare, perseguire e punire in modo efficace gli atti di violenza psicologica sfruttando appieno le disposizioni del Codice penale o prendere in considerazione l'introduzione di nuove disposizioni che rispondano meglio ai requisiti dell'articolo 33 della Convenzione di Istanbul;*
- b. adottare misure per poter indagare, perseguire e punire in modo efficace gli atti di violenza psicologica nei confronti delle donne commessi online o con il ricorso alla tecnologia introducendo, se del caso, nuove disposizioni legislative.»*

²¹ Può essere consultato su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni Internazionale > Convenzione di Istanbul > Piano d'azione nazionale Convenzione di Istanbul (stato: 28.10.2022)

Commento

Il Consiglio federale prende atto della proposta. Desidera tuttavia attirare l'attenzione del GREVIO sul fatto che la Convenzione non richiede necessariamente una fattispecie specifica di violenza psicologica, ma l'adozione delle misure legislative o di altro tipo necessarie per penalizzare i comportamenti intenzionali miranti a compromettere seriamente l'integrità psicologica di una persona con la coercizione o le minacce. Come precisato nella relazione esplicativa della Convenzione: «La portata del reato è limitata al comportamento intenzionale che compromette seriamente e danneggia l'integrità psicologica di una persona con vari mezzi e in vari modi. La Convenzione non definisce il concetto di compromissione seria. Perché un comportamento rientri in quanto disposto nel presente articolo vi devono essere coercizione o minacce» (n. 180).

Nel diritto penale svizzero, chiunque, usando grave minaccia, incute spavento o timore a una persona, è punito a querela di parte (art. 180 cpv. 1 del Codice penale, CP; RS 311.0). Il colpevole è perseguito d'ufficio se è il coniuge, il partner registrato o il partner eterosessuale o omosessuale della vittima, a condizione che essi vivevano in comunione domestica e la minaccia sia stata commessa durante la relazione o nell'anno successivo al divorzio, allo scioglimento dell'unione domestica o alla separazione (art. 180 cpv. 2 CP). Il capoverso 2 disciplina quindi in modo specifico gli ambiti oggetto della Convenzione. È punibile anche chiunque, usando violenza o minaccia di grave danno contro una persona o intralciandone in altro modo la libertà d'agire, la costringa a fare, omettere o tollerare un atto (art. 181 CP).

Il diritto penale svizzero segue il principio legislativo in base al quale i reati sono formulati, nei limiti del possibile, in modo neutrale dal punto di vista tecnologico, ossia indipendentemente dallo strumento, dal supporto o dal mezzo utilizzato. L'obiettivo è di evitare che sviluppi tecnologici creino lacune nella punibilità. Sono introdotte deroghe, ossia norme specifiche relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, soltanto se l'elemento costitutivo di reato può essere commesso esclusivamente in tale modo, per esempio la frode informatica al posto della truffa. Ciò che è vietato nella vita reale lo è anche nel mondo digitale. Non è necessario introdurre nuove disposizioni legislative per i reati commessi online o con il ricorso alla tecnologia, dal momento che sono già punibili secondo il diritto vigente.

Le disposizioni di diritto civile sulla protezione della personalità proteggono anche l'integrità psichica e morale di una persona. Pur essendo un bene giuridico omogeneo, la personalità ha molte sfaccettature. Tra i tre ambiti riconosciuti dal diritto della personalità figura la protezione psichica (o affettiva). Chi è illecitamente leso nella sua personalità può, a sua tutela, chiedere l'intervento del giudice contro chiunque partecipi all'offesa (art. 28 cpv. 1 del Codice civile, CC; RS 210). La lesione è illecita quando non è giustificata dal consenso della persona lesa, da un interesse preponderante pubblico o privato oppure dalla legge (art. 28 cpv. 2 CC). Le vittime possono chiedere al giudice di proibirla, di farla cessare o di accertarne l'illiceità (art. 28a CC) e, se del caso, promuovere un'azione di risarcimento del danno o di riparazione morale (combinato disposto dell'art. 28a cpv. 3 CC e degli art. 41 cpv. 1, 49 e 47 del Codice delle obbligazioni; RS 220).

Inoltre l'articolo 28b CC protegge in particolare le vittime di violenza (compresa la violenza psicologica), minacce e insidie. Se del caso, la vittima può chiedere al giudice di vietare all'autore della lesione ad esempio di:

- avvicinarlesi o accedere a un perimetro determinato attorno alla sua abitazione;
- trattenersi in determinati luoghi, in particolare vie, piazze o quartieri; e/o
- mettersi in contatto con lei, in particolare per telefono, per scritto o per via elettronica, o importunarla in altro modo.

Questo elenco di misure non è esaustivo.

Il giudice che ordina un divieto secondo l'articolo 28b CC e quello incaricato dell'esecuzione possono inoltre, se la vittima della lesione lo richiede, ordinare una sorveglianza elettronica dell'autore della lesione per poter rilevare e registrare in continuo il luogo in cui si trova (art. 28c CC).

Le persone direttamente toccate nella loro personalità dall'esposizione di fatti ad opera di mezzi di comunicazione sociale di carattere periodico, quali la stampa, la radio e la televisione, hanno il diritto di rispondere con una propria esposizione dei fatti (art. 28g CC).

La legislazione svizzera prevede sia misure penali sia misure civili.

2. Atti persecutori (stalking) (art. 34)

36. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a prendere in considerazione la creazione della fattispecie distinta di atti persecutori (stalking), che consenta di indagare, perseguire e punire in modo efficace gli atti persecutori commessi online e offline. (paragrafo 182)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera precisare che gli atti persecutori ossessivi (stalking) possono già essere puniti secondo il diritto penale svizzero vigente in virtù di diversi reati. Il Tribunale federale ha elaborato una giurisprudenza differenziata sull'applicazione della coazione allo stalking: a partire da una certa intensità, ogni singolo atto persecutorio – che di per sé non sarebbe sufficiente a costituire un reato – può avere un effetto paragonabile sulla libertà della vittima ed essere quindi considerato una coazione (DTF 141 IV 437, consid. 3.2, a conferma della DTF 129 IV 262, consid. 2.4 seg.).

Inoltre, come indicato sopra, anche il diritto civile svizzero prevede misure di protezione contro lo stalking e segnatamente contro il «soft stalking» ed è stato recentemente integrato con la possibilità di sorvegliare elettronicamente il rispetto del divieto, per l'autore della violenza, di avvicinarsi a una persona, mettersi in contatto con lei o trattenersi in determinati luoghi.

Attualmente è all'esame in Parlamento l'iniziativa parlamentare 19.433 «Includere lo stalking nelle fattispecie del Codice penale», depositata il 3 maggio 2019 dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N), che prevede di rendere esplicitamente punibile lo stalking nell'ambito delle fattispecie esistenti (minacce e coazione). Raccomanda inoltre di trovare approcci risolutivi quanto all'applicazione del diritto nel caso del cyberstalking. Dopo l'accoglimento, il 29 ottobre 2019, da parte della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, la CAG-N deve ora attuare l'iniziativa parlamentare.

3. Violenza sessuale, compreso lo stupro (art. 36)

37. *«Il GREVIO esorta le autorità svizzere a riesaminare la legislazione sulla violenza sessuale al fine di basare la definizione di violenza sessuale sull'assenza del libero consenso della vittima, conformemente all'articolo 36 paragrafo 3 della Convenzione di Istanbul, e ad assicurare una risposta giudiziaria efficace alla violenza*

sessuale incentrata sul rispetto dei diritti umani delle vittime e su una presa in carico e un accompagnamento appropriato delle vittime. (paragrafo 187)»

Commento

Il Consiglio federale desidera rilevare che il diritto penale svizzero in materia sessuale è in corso di revisione. La commissione parlamentare competente (CAG-S) ha svolto una consultazione e audizioni su un avamprogetto e deciso di entrare in materia confermando chiaramente la necessità di una revisione. Secondo la medesima occorre estendere il reato di stupro nel Codice penale (CP). Nel suo parere del 13 aprile 2022, il Consiglio federale ha accolto favorevolmente la proposta della CAG-S. Le deliberazioni in Parlamento sono in corso.

Stupro, lesione e coazione sessuale

Il reato di stupro è esteso. Non saranno più soltanto le persone di sesso femminile a poterne essere vittima. In futuro sarà possibile punire per stupro chiunque abbia agito contro la volontà della vittima, anche in assenza di coazione. Basterà che l'autore ignori intenzionalmente la volontà espressa verbalmente o non verbalmente dalla vittima. Il reato comprenderà tutti i casi nei quali l'autore agisce deliberatamente contro la volontà della vittima (soluzione del rifiuto o soluzione «no significa no»). Le stesse regole si applicheranno al nuovo reato di lesione e coazione sessuale. La coazione esercitata nei confronti della vittima (minacce, violenza o pressioni psicologiche) costituirà un reato qualificato punito con una pena più severa sia in caso di stupro sia in caso di lesione e coazione sessuale.

Violenza nei rapporti di coppia

Il CP si applica a prescindere dal tipo di relazione tra l'autore e la vittima. Dal 1° aprile 2004, la vittima non deve più presentare querela per coazione sessuale o stupro se l'autore è il coniuge o il partner: il reato è perseguito d'ufficio. Il progetto di revisione del diritto penale in materia sessuale non modifica questa disposizione.

Obbligo risultante dall'articolo 36 della Convenzione

L'affermazione che l'articolo 36 della Convenzione contenga un obbligo relativo alla nozione di consenso non è sostenibile in termini generali. L'articolo 36 segue un approccio consensuale, in base al quale il comportamento non consensuale («non-consensual») deve essere punibile e il consenso di tutte le persone coinvolte deve essere privo di vizi («freely given consent»). Il principio del consenso è compatibile con il testo sia quale variante del consenso (non ottenere un «sì» libero) sia quale variante del rifiuto (ignorare un «no»). Per il recepimento nel diritto nazionale, sono quindi di norma possibili e appropriate entrambe le varianti «no significa no» e «sì significa sì», tanto più che la relazione esplicativa della Convenzione accorda ai legislatori nazionali il necessario margine di manovra. L'elemento determinante per un'attuazione conforme alla Convenzione è che gli abusi sessuali intenzionali e non consensuali devono essere interamente punibili. Le norme legali corrispondenti devono inoltre integrarsi nell'architettura generale della legislazione penale nazionale.

38. «Il GREVIO esorta le autorità svizzere ad adottare misure supplementari al fine di sopprimere la disposizione che prevede l'abbandono del perseguimento o della pena in caso di matrimonio o unione domestica tra la vittima e l'autore di violenza. (paragrafo 188)»

Commento

Il Consiglio federale desidera ribadire che il diritto penale in materia sessuale è in corso di revisione. Il progetto prevede la soppressione del trattamento privilegiato di cui beneficia l'autore secondo l'articolo 187 numero 3 del Codice penale (CP; RS 311.0) se la vittima ha contratto con lui matrimonio o un'unione domestica

registrata: in questo caso l'autorità competente può prescindere dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione. Lo stesso vale per le disposizioni corrispondenti degli articoli 188 capoverso 2 (atti sessuali con persone dipendenti), 192 capoverso 2 (atti sessuali con persone ricoverate, detenute od imputate) e 193 capoverso 2 CP (sfruttamento dello stato di bisogno).

4. Matrimonio forzato (art. 37)

39. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a svolgere un esame dettagliato dei motivi che determinano un ricorso molto limitato alla disposizione penale che incrimina il matrimonio forzato per rimediare agli ostacoli al perseguimento penale. Incoraggia inoltre le autorità svizzere a proseguire e intensificare il lavoro di coordinamento tra i servizi a contatto con le vittime di matrimonio forzato. (paragrafo 191)»*

Commento

Il 14 settembre 2012 il Consiglio federale ha avviato un programma quinquennale di lotta ai matrimoni forzati²², che abbracciava i settori della prevenzione, dell'assistenza e consulenza, della protezione e della formazione. Per la realizzazione del programma, la Confederazione ha stanziato, dal 2013 al 2017, due milioni di franchi provenienti dal credito per la promozione dell'integrazione. L'attuazione del programma è stata affidata alla Segreteria di Stato della migrazione, con il sostegno dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo. Dopo la conclusione del programma, la Confederazione continua a sostenere finanziariamente il Centro di competenza nazionale contro i matrimoni forzati²³.

In adempimento del postulato Arslan 16.3897 «Valutazione della revisione del Codice civile del 15 giugno 2012 (matrimoni forzati)», il Consiglio federale ha valutato l'efficacia delle nuove disposizioni del Codice civile (CC) volte a proteggere le vittime di matrimoni forzati²⁴. Il 30 giugno 2021, il Consiglio federale ha posto in consultazione una modifica del CC che va in questo senso: per tutelare meglio le persone interessate, è proposto che il matrimonio possa essere dichiarato nullo fino a quando il coniuge minorenne non abbia compiuto il venticinquesimo anno di età²⁵.

5. Mutilazioni genitali femminili (art. 38)

40. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a esaminare la legislazione penale vigente per verificarne la compatibilità con l'obiettivo della Convenzione di Istanbul di perseguire e punire il reato di mutilazione genitale femminile e di sostenere e proteggere le vittime. A tal fine, dovrebbero essere previste misure per assicurarsi che l'applicazione dell'articolo 124 capoverso 2 del Codice penale non abbia un impatto negativo sul sostegno e l'accompagnamento delle donne che hanno subito mutilazioni genitali all'estero. (paragrafo 195)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera precisare che la compatibilità dell'articolo 124 (mutilazione di organi genitali femminili) del Codice penale (RS 311.0) con i requisiti della

²² Il rapporto del Consiglio federale del 25 ottobre 2017 sul programma federale di lotta contro i matrimoni forzati 2013-2017 può essere consultato su www.sem.admin.ch > Integrazione & naturalizzazione > Innovazione nel settore dell'integrazione > Matrimoni forzati > Documenti (stato: 28.10.2022).

²³ <https://matrimonioforzato.ch/>

²⁴ Il rapporto in adempimento del postulato Arslan 16.3897 (disponibile soltanto in tedesco e francese) può essere consultato su www.ufg.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Matrimonio con minorenni (stato: 28.10.2022).

²⁵ <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/mm.msg-id-84240.html>

Convenzione è già stata esaminata in occasione della ratifica: dall'esame è emerso che la disposizione è conforme alla Convenzione.

Il Consiglio federale ha trattato l'argomento in modo approfondito nel rapporto in adempimento del postulato Rickli Natalie 18.3551 del 14 giugno 2018 «Misure contro le mutilazioni genitali femminili». Il rapporto prevede diverse misure per proteggere meglio le ragazze e le donne. Oltre al perseguimento penale, l'accento è posto su un intenso lavoro di prevenzione e una collaborazione più stretta tra tutti gli attori coinvolti. Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che, per lottare efficacemente contro le mutilazioni genitali femminili, occorre puntare maggiormente su un approccio globale e interdisciplinare. Secondo il Collegio governativo, al centro di ogni riflessione e ogni misura deve esserci il bene del minore e della vittima. Il Codice di procedura penale (RS 312.0) contempla inoltre diverse disposizioni volte a evitare una vittimizzazione secondaria, segnatamente gli articoli 68 capoverso 4, 70 capoversi 1 e 2, 74 capoverso 4, 152–154, 169 capoverso 4, 305, 330 capoverso 3 e 335 capoverso 4.

41. *«Il GREVIO incoraggia inoltre le autorità svizzere a intensificare il lavoro di sensibilizzazione e formazione di tutti i professionisti coinvolti nell'individuazione e nell'accompagnamento delle vittime di mutilazione genitale femminile. (paragrafo 196)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera precisare che, con il sostegno finanziario della rete contro le mutilazioni genitali femminili, la Confederazione sostiene la sensibilizzazione e la formazione dei professionisti coinvolti nell'individuazione e nell'accompagnamento delle vittime di mutilazione genitale femminile. Le misure della rete saranno valutate entro la fine del 2023. Su questa base, il Consiglio federale deciderà in merito al loro proseguimento.

6. Aborto forzato e sterilizzazione forzata (art. 39)

42. *«Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a raccogliere dati sul numero di aborti e sterilizzazioni senza il consenso informato, al fine di conoscere l'entità del fenomeno. (paragrafo 199)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera rilevare che la Svizzera dispone di regolamentazioni legali chiare e molto restrittive in materia. In assenza di indizi di irregolarità, le autorità svizzere non vedono inoltre la necessità di raccogliere dati supplementari.

7. Molestie sessuali (art. 40)

43. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere ad adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per assicurarsi che tutte le forme di molestie sessuali, nella sfera pubblica o privata, comprese le molestie sessuali online, possano essere perseguite e punite efficacemente. (paragrafo 202)»*

Commento

Il Consiglio federale desidera sottolineare che la Convenzione lascia agli Stati un ampio margine di manovra nell'attuazione dell'articolo 40 della Convenzione. Da un lato, le Parti possono prevedere sanzioni non penali (relazione esplicativa della Convenzione, commento all'art. 40, n. 207). Dall'altro, non devono dichiarare punibili il

tentativo di molestie sessuali o la complicità (art. 41 della Convenzione). Non devono neanche inserire le molestie sessuali tra i reati perseguibili d'ufficio (art. 55 della Convenzione).

Il diritto penale svizzero in materia sessuale è in corso di revisione. In questo contesto è esaminata anche la necessità di un adeguamento degli elementi costitutivi degli atti di cui agli articoli 194 (esibizionismo) e 198 (molestie sessuali) del Codice penale (CP; RS 311.0) nel senso suggerito (p. es. aggiungendo l'uso di immagini). Le deliberazioni in Parlamento sono in corso.

Per quanto riguarda i reati commessi online e le misure di protezione della personalità, si rimanda al commento del Consiglio federale sulla proposta 35. Le misure raccomandate alla proposta 43 sono già ampiamente attuate dalla Svizzera nell'ambito del diritto vigente. La revisione dell'articolo 198 CP (molestie sessuali) è tuttora in corso.

8. Giustificazione inaccettabile dei reati, compresi quelli commessi in nome del cosiddetto «onore» (art. 42)

44. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a escludere dalla legislazione penale la possibilità di una riduzione della pena prevista all'articolo 113 del Codice penale al fine di eliminare ogni possibilità di giustificare in modo inaccettabile un crimine commesso da un coniuge o un ex coniuge e ridurre la pena nei suoi confronti. (paragrafo 204)»

Commento

Il Consiglio federale desidera sottolineare che l'articolo 113 del Codice penale (CP; RS 311.0) costituisce un caso particolare di omicidio intenzionale (art. 111 CP) commesso in presenza di una delle due circostanze attenuanti seguenti: violenta commozione dell'animo scusabile o profonda prostrazione scusabile.

Secondo la giurisprudenza, per violenta commozione dell'animo s'intende un particolare stato psicologico di origine emotiva. Da un lato, lo stato emotivo deve sembrare umanamente comprensibile nel senso che si possa ritenere che, di fronte a circostanze analoghe, una persona ragionevole e nella stessa condizione dell'autore sarebbe facilmente presa dalla stessa emozione (DTF 107 IV 103, consid. 2b/bb). Dall'altro, lo stato emotivo in cui si trova l'autore al momento dell'atto non deve risultare da una situazione conflittuale provocata da lui stesso o di cui è il principale responsabile (DTF 107 IV 103, consid. 2b/bb).

Per profonda prostrazione s'intende invece uno stato psicologico maturato su un lungo arco di tempo prima di sfociare in una situazione di disperazione persistente, in cui l'autore, a causa di una sofferenza diventata insopportabile, non vede altra via d'uscita che l'omicidio (DTF 119 IV 202, consid. 2a). L'applicazione dell'articolo 113 CP è riservata a circostanze drammatiche dovute principalmente a cause che sfuggono alla volontà dell'autore e gli si impongono (DTF 119 IV 202, consid. 2a). Il classico esempio è quello della madre che decide di uccidere il figlio affetto da una malattia incurabile, perché non ce la fa più a vederlo soffrire e a sopportare la situazione (FF 1985 II 901, 914).

La violenta commozione dell'animo scusabile e la profonda prostrazione scusabile costituiscono circostanze attenuanti valide per tutti i reati del diritto penale svizzero in virtù dell'articolo 48 lettera c CP. La loro menzione nel testo dell'articolo 113 CP si spiega con la volontà del legislatore di distinguere gli omicidi commessi a sangue freddo da quelli commessi in uno stato che le circostanze rendono scusabile (cfr. *Schweizerisches Strafgesetzbuch: Erläuterungen zum Vorentwurf vom April*

1908, redatto dal professor Emil Zürcher a Zurigo su richiesta del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Berna, 1914, pag. 118 segg.).

Dall'esame della giurisprudenza emerge che in numerose cause il Tribunale federale ha negato all'autore un trattamento privilegiato e, di conseguenza, una riduzione della pena qualificando il reato non come omicidio passionale (art. 113 CP), ma come assassinio (art. 112 CP; p. es. sentenza 6S_310/2006 o DTF 81 IV). Conformemente all'articolo 112 CP, l'assassinio costituisce una forma qualificata di omicidio (art. 111 CP) ed è punito con una pena detentiva a vita o una pena detentiva superiore a dieci anni.

Per questi motivi, si può concludere che le circostanze attenuanti di cui all'articolo 113 CP non costituiscono in alcun caso una possibilità di giustificare in modo inaccettabile un crimine commesso da un coniuge o ex coniuge.

9. Sanzioni e misure (art. 45)

45. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a fare in modo che le pene e le misure imposte per i reati di violenza domestica e le altre forme di violenza nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul siano efficaci, proporzionate e dissuasive. (paragrafo 207)»

Commento

Il Consiglio federale desidera precisare che il diritto penale svizzero è neutrale dal punto di vista del genere: i reati violenti sono punibili indipendentemente dalla persona contro cui sono commessi.

La Svizzera ha recentemente sottoposto tutte le disposizioni del Codice penale – salvo quelle relative ai reati contro l'integrità sessuale – a un esame (progetto di legge sull'armonizzazione delle pene). Scopo di questa riforma era procedere agli adeguamenti necessari per contribuire al rafforzamento del diritto penale e alla prevenzione della criminalità. Le deliberazioni parlamentari sono nel frattempo concluse. La data di entrata in vigore delle modifiche non è ancora stata fissata. Le disposizioni relative ai reati contro l'integrità sessuale sono esaminate in dettaglio nell'ambito di un progetto distinto, anche per quanto riguarda le pene previste. In quest'ambito, le deliberazioni in Parlamento sono tuttora in corso.

10. Circostanze aggravanti (art. 46)

46. «Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a passare in rassegna le pertinenti pratiche giudiziarie al fine di stabilire se le circostanze descritte all'articolo 46 della Convenzione di Istanbul siano effettivamente prese in considerazione quali circostanze aggravanti delle pene previste per i reati contemplati dalla Convenzione di Istanbul o se occorra modificare la legislazione. (paragrafo 209)»

11. Divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie (art. 48)

47. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere ad assicurarsi che tutti i professionisti che possono essere chiamati a condurre procedure di conciliazione siano formati in materia di violenza nei confronti delle donne, sappiano identificare la violenza di coppia e distinguerla dalle situazioni di conflitto e siano informati sui rischi a cui sono esposte le vittime nel caso di una mediazione. Le autorità svizzere dovrebbero inoltre assicurarsi che un rifiuto di partecipare a una conciliazione non

possa nuocere ai diritti e agli interessi della vittima e non possa sfociare nell'abbandono del procedimento. (paragrafo 213)»

Commento

Il Consiglio federale desidera sottolineare che spetta ai Cantoni formare i giudici, i membri dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti e tutte le persone che possono essere chiamate a condurre procedure di conciliazione. La Confederazione sostiene finanziariamente iniziative in questo campo. In ogni caso, le persone che lavorano con e per i minori devono essere espressamente informate e sensibilizzate sui diritti dell'infanzia e conformarsi a questi ultimi. Nella sua seduta del 5 marzo 2021, il Consiglio federale ha pertanto deciso di sostenere con aiuti finanziari, per un periodo di cinque anni, le organizzazioni che sensibilizzano sui diritti dell'infanzia gli operatori del settore della formazione e della formazione continua (v. comunicato stampa del 5 marzo 2021²⁶). Grazie al sostegno finanziario della Confederazione, la Conferenza svizzera contro la violenza domestica ha adattato alla realtà svizzera la guida di Francoforte per l'esame e l'organizzazione delle relazioni personali dei minori esposti a violenza domestica, favorendo in tal modo un'attuazione delle disposizioni legali che risponda alle esigenze dei minori (rapporto V E., pag. 64, v. proposta 168).

Una delle priorità tematiche del Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI) è focalizzata sul rafforzamento della formazione e del perfezionamento di specialisti e volontari. La misura 13, di cui è responsabile l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, prevede l'elaborazione di raccomandazioni e standard concernenti la formazione e il perfezionamento, in cui saranno tematizzati anche i rischi legati alla mediazione (v. misura 13 del PAN CI²⁷).

VI. Indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive

A. Risposta immediata, prevenzione e protezione (art. 50)

1. Segnalazioni alle autorità incaricate dell'applicazione della legge, risposta immediata e indagine

48. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a dotare tutti i servizi incaricati dell'applicazione della legge delle risorse e dei mezzi necessari, anche sotto forma di protocolli standardizzati che indichino le misure da seguire per rispondere in modo tempestivo e appropriato a tutte le forme di violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul, privilegiando un approccio fondato sui bisogni e i diritti delle vittime. Le autorità svizzere dovrebbero in particolare sensibilizzare maggiormente i servizi incaricati dell'applicazione della legge (paragrafo 220):

a. sulle forme digitali di violenza nei confronti delle donne e dotarli dei mezzi per reagire e indagare;

b. sulle forme di discriminazione intersezionale con cui sono confrontate determinate donne, come le donne migranti, le donne LBTI e le donne con disabilità, affinché siano maggiormente in grado di rispondere in modo appropriato alle loro esigenze; fornire loro gli strumenti necessari per comunicare in modo efficace con le donne con disabilità vittime di violenza;

²⁶ Può essere consultato su www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale > Temi: Opere sociali; Da: 05.03.2021; A: 05.03.2021 > Chi lavora con e per i minori deve conoscere e applicare i diritti dell'infanzia (stato: 28.10.2022)

²⁷ Può essere consultato su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni Internazionale > Convenzione di Istanbul > Piano d'azione nazionale Convenzione di Istanbul (stato: 28.10.2022)

c. sulla necessità che gli atti di violenza psicologica diano luogo a indagini.»

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che le questioni del finanziamento della gestione delle minacce a livello cantonale e dell'intersezionalità sono state integrate, rispettivamente, nella roadmap sulla violenza domestica del 30 aprile 2021 (v. campo d'azione 3) e nel Piano d'azione nazionale della Svizzera per l'attuazione della Convenzione di Istanbul 2022–2026.

2. Indagini e procedimenti penali efficaci; tasso di condanne

49. *«Il GREVIO esorta le autorità svizzere ad adottare misure supplementari (paragrafo 227):*

a. affinché il trattamento, da parte dei servizi incaricati dell'applicazione della legge e dei tribunali, dei casi di violenza nei confronti delle donne sia saldamente radicato in una comprensione basata sul genere di violenza nei confronti delle donne; e al fine di garantire, tramite la formazione dei professionisti coinvolti e, se del caso, modifiche legislative, che gli autori di ogni forma di violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul rispondano dei loro atti;

b. al fine di disporre al più presto di dati completi sui procedimenti giudiziari e di analizzare la giurisprudenza pertinente per essere in grado di valutare l'efficacia della risposta penale alla violenza nei confronti delle donne e, se necessario, di modificare la legislazione e le pratiche.»

Commento

Il Consiglio federale desidera precisare che la formazione continua dei professionisti confrontati a casi di violenza, segnatamente dei collaboratori delle autorità di perseguimento penale, figura tra le priorità definite nella roadmap sulla violenza domestica adottata dalla Confederazione e dai Cantoni alla fine di aprile del 2021. Diverse misure previste in questo contesto sono state integrate nel Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul (PAN CI), adottato dal Consiglio federale nel giugno scorso. I Cantoni si sono ad esempio impegnati a provvedere affinché le autorità di perseguimento penale beneficino di una formazione adeguata nella gestione delle vittime di violenza domestica, in particolare di violenza sessuale (misura 25 del PAN CI). Nel 2023, l'Ufficio federale di giustizia organizzerà inoltre una formazione per giudici nell'ambito dell'aiuto alle vittime (misura 23 del PAN CI).

B. Valutazione e gestione dei rischi (art. 51)

50. *«Il GREVIO esorta le autorità svizzere ad adottare misure affinché, sull'intero territorio nazionale, sia applicata sistematicamente a tutti i casi di violenza nei confronti delle donne contemplati dalla Convenzione di Istanbul, compresi i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili e la violenza sessuale, una procedura standardizzata e sensibile al genere di valutazione dei rischi e di gestione della sicurezza. Il GREVIO esorta inoltre le autorità svizzere a eliminare ogni ostacolo alla cooperazione nei casi di violenza nei confronti delle donne che coinvolgono più Cantoni, limitando così i rischi per la sicurezza delle vittime. (paragrafo 233)»*

Commento

I Cantoni e la Confederazione hanno avviato un progetto finalizzato a interconnettere le banche dati dei corpi di polizia di tutta la Svizzera. L'obiettivo è di agevolare e rendere più efficaci i procedimenti penali e la cooperazione tra le autorità di polizia, tenendo conto al tempo stesso degli aspetti legati alla protezione dei dati. Risulterà

così semplificato anche il lavoro delle autorità cantonali di polizia nei casi intercantionali. Come previsto dalla roadmap sulla violenza domestica del 30 aprile 2021, nei Cantoni sono inoltre in corso lavori per organizzare la gestione delle minacce in base a principi comuni, grazie all'elaborazione di standard.

51. *«Il GREVIO incoraggia inoltre vivamente le autorità svizzere a mantenere ed estendere le misure volte a esaminare retrospettivamente i casi di omicidio basati sul genere e a identificare le lacune nella risposta istituzionale e/o giudiziaria che hanno potuto portare all'esito letale, al fine di evitare nuovi drammi e di assicurare che gli autori di omicidio e le molteplici istituzioni che entrano in contatto con le parti rispondano dei loro atti. (paragrafo 234)»*

Commento

La Confederazione e i Cantoni esamineranno in dettaglio i risultati dello studio retrospettivo commissionato dall'Ufficio federale di statistica in collaborazione con l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo per analizzare gli omicidi commessi tra il 2019 e il 2024. Se del caso, elaboreranno su questa base misure volte a migliorare ulteriormente la protezione delle donne e dei bambini vittima di violenza domestica. In questo contesto, si tratterà anche di esaminare in che misura convenga continuare a svolgere analisi dettagliate a livello cantonale o nazionale.

D. Ordinanze di ingiunzione o di protezione (art. 53)

52. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a (paragrafo 240):*

- a. proseguire gli sforzi per accrescere il ricorso a ordinanze di ingiunzione o di protezione, promuovendo un'armonizzazione delle normative e delle pratiche a livello nazionale e assicurando un controllo efficace e sistematico del rispetto di tali ordinanze, anche mediante la sorveglianza elettronica, quando sarà disponibile;*
- b. valutare il livello di applicazione dei dispositivi in atto mediante una raccolta di dati pertinenti, compresi i dati annuali sulle ordinanze richieste e accordate, le violazioni di ordinanze, le sanzioni imposte in caso di violazione e il numero di carcerazioni preventive;*
- c. assicurarsi che questi strumenti siano disponibili per tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul;*
- d. adottare misure affinché le donne in situazione di dipendenza dall'autore di violenza possano effettivamente beneficiare di ordinanze di protezione.»*

Commento

Il Consiglio federale desidera precisare che, conformemente al campo d'azione 10 della roadmap sulla violenza domestica del 30 aprile 2021, i Cantoni hanno avviato un progetto intercantonale per definire gli standard che una legislazione cantonale deve soddisfare per garantire una protezione efficace delle vittime e permettere agli autori di violenza domestica di acquisire consapevolezza delle proprie azioni.

E. Procedimenti ex parte e d'ufficio (art. 55)

1. Procedimenti ex parte e d'ufficio

53. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a svolgere una valutazione indipendente e dettagliata, che includa la prospettiva delle vittime, dell'attuazione della procedura di sospensione dei procedimenti prevista all'articolo 55a CP al fine*

di rimediare ai problemi che saranno stati identificati e assicurarsi che questa disposizione e la pratica risultante possano garantire la protezione e i diritti delle donne vittima di violenza basata sul genere. (paragrafo 249)»

Commento

I procedimenti penali per determinati reati commessi all'interno dei rapporti di coppia (lesioni semplici, vie di fatto reiterate, minaccia o coazione) possono essere sospesi per sei mesi e successivamente abbandonati in modo definitivo (art. 55a del Codice penale, CP; RS 311.0; e art. 46b del Codice penale militare; RS 321.0).

Questa regolamentazione è stata riveduta recentemente; la revisione è entrata in vigore il 1° luglio 2020. Secondo la giurisprudenza relativa al diritto previgente, la decisione di proseguire o sospendere il procedimento penale dipendeva esclusivamente dalla volontà della vittima, il che poteva esporla a tentativi di pressione da parte dell'imputato. Nel nuovo diritto, questa responsabilità incombe alle autorità: la sospensione del procedimento è possibile soltanto se le autorità ritengono che consenta di stabilizzare o di migliorare la situazione della vittima. Nel suo messaggio, il Consiglio federale menziona diversi elementi che devono essere presi in considerazione per valutare il rischio di una nuova aggressione e le probabilità di successo della sospensione. La valutazione delle circostanze pertinenti richiede l'audizione della vittima e dell'imputato.

Il nuovo diritto permette inoltre di obbligare l'imputato a seguire un programma di prevenzione della violenza per la durata della sospensione; questi programmi sembrano ridurre sensibilmente il tasso di recidiva. La sospensione del procedimento è esclusa se l'imputato è già stato condannato per violenza all'interno di un rapporto di coppia.

Le decisioni di abbandono del procedimento ai sensi dell'articolo 55a CP non sono menzionate nel casellario giudiziale: siccome in questa fase l'esito del procedimento è incerto, un'iscrizione non sarebbe compatibile con la presunzione d'innocenza. La Confederazione non dispone pertanto di cifre attuali relative alla normativa entrata in vigore recentemente. Lo svolgimento di una valutazione presuppone che le nuove norme siano in applicazione da abbastanza tempo per poter trarre conclusioni pertinenti.

2. Sostegno alle vittime durante i procedimenti giudiziari

54. «Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere ad adottare le misure necessarie affinché i consultori LAV dispongano, su tutto il territorio nazionale, delle risorse umane e finanziarie necessarie per fornire alle donne vittime di violenza un sostegno e un accompagnamento adeguati nei procedimenti giudiziari. (paragrafo 252)»

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che spetta ai Cantoni finanziare i consultori LAV. La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali analizza regolarmente l'attuazione delle sue raccomandazioni nei Cantoni. Lo stanziamento di risorse finanziarie e umane agli organismi di aiuto alle vittime non rientra tuttavia nella sua sfera di competenza, bensì in quella dei Cantoni.

Come previsto dalla roadmap sulla violenza sessuale del 30 aprile 2021, i Cantoni proseguono i loro sforzi affinché le vittime possano essere adeguatamente accompagnate e sostenute nell'ambito dei procedimenti penali, in particolare dai consultori LAV (v. campo d'azione 6).

F. Misure di protezione (art. 56)

55. «Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere a garantire la piena attuazione di tutte le misure disponibili per proteggere i diritti e gli interessi delle vittime durante le indagini e i procedimenti giudiziari e ad assicurarsi che le donne vittima di ogni forma di violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul e i bambini esposti a violenza siano protetti efficacemente contro i rischi di rappresaglie, intimidazione o vittimizzazione secondaria, in particolare quelli derivanti dalla pratica del confronto e dalla procedura di comunicazione all'autore della richiesta, da parte della vittima, di informazioni sui cambiamenti nell'esecuzione della pena. (paragrafo 255)»

Commento

Il Codice di procedura penale (RS 312.0) contempla diverse disposizioni volte a prevenire la vittimizzazione secondaria, segnatamente gli articoli 68 capoverso 4, 70 capoversi 1 e 2, 74 capoverso 4, 152–154, 169 capoverso 4, 305, 330 capoverso 3 e 335 capoverso 4.

G. Gratuito patrocinio (art. 57)

56. «Il GREVIO incoraggia le autorità svizzere ad assicurarsi che le condizioni di concessione del gratuito patrocinio, segnatamente nel contesto della procedura penale, non creino ostacoli eccessivi alla possibilità di beneficiare di un'assistenza legale gratuita per le donne vittima di violenza basata sul genere non in grado di pagare i servizi di un avvocato. (paragrafo 257)»

Commento

Nel procedimento penale, a tutela dei suoi interessi la parte lesa ha il diritto di avvalersi del patrocinio, indipendentemente se abbia subito o meno violenza (art. 127 cpv. 1 del Codice di procedura penale, CPP; RS 312.0). Se è sprovvista dei mezzi necessari e l'azione civile non appare priva di probabilità di successo, può chiedere il gratuito patrocinio, che comprende l'esonero dalle spese procedurali e la designazione di un patrocinatore, se necessario per tutelare i suoi diritti (art. 136 CPP).

Nel procedimento civile, l'attore ha diritto al gratuito patrocinio se è sprovvisto dei mezzi necessari e la sua domanda non appare priva di probabilità di successo (art. 117 del Codice di procedura civile, CPC; RS 272). Ha diritto a un patrocinatore d'ufficio se necessario per tutelare i suoi diritti (art. 118 cpv. 1 lett. c CPC).

Se il procedimento è finalizzato a ottenere misure di protezione contro la violenza (p. es. violenza domestica, stalking), la persona che si rivolge al tribunale non deve versare spese processuali, a prescindere dalla sua situazione economica e dall'esito del procedimento (combinato disposto dell'art. 28b CC e dell'art. 114 lett. f CPC). In questo tipo di procedimento, il diritto al gratuito patrocinio è retto anche dall'articolo 117 segg. CPC.

La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5) prevede inoltre una consulenza gratuita, un aiuto immediato e un aiuto a più lungo termine (p. es. per una consulenza giuridica). La vittima è esentata dalle spese procedurali (art. 2 lett. f e 30 LAV).

Il 22 ottobre 2019, la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV ha adottato raccomandazioni tecniche volte a uniformare e a concretizzare la pratica in materia di assunzione delle spese per il gratuito patrocinio. La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali analizza regolarmente l'attuazione di queste raccomandazioni nei Cantoni.

VII. Migrazione e asilo

A. Status di residente (art. 59)

57. «Il GREVIO esorta le autorità svizzere a (paragrafo 265):

a. intensificare gli sforzi volti a offrire alle donne migranti vittime di violenza, il cui status dipende da quello del coniuge, l'accesso a un permesso di dimora autonomo per permettere loro di sottrarsi alle situazioni di abuso. Al tal fine, le autorità svizzere dovrebbero garantire che il trattamento delle domande di permesso di dimora per «casi di rigore» sia ottimizzato sull'intero territorio nazionale mediante linee guida sull'interpretazione della legislazione vigente e una migliore sensibilizzazione e formazione dei professionisti chiamati a trattare questi casi ai vari livelli istituzionali sulla violenza nei confronti delle donne;

Commento

Le autorità svizzere desiderano precisare che, conformemente alla struttura federalista della Svizzera, il rilascio di un permesso di dimora per «casi di rigore» alle vittime di violenza domestica ai sensi degli articoli 50 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) e 77 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201) è primariamente di competenza del servizio della migrazione del Cantone di residenza della vittima. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) non può costringere l'autorità cantonale competente a rilasciare o a prorogare un permesso di dimora, ma interviene e statuisce in ultima istanza sul rilascio del permesso di dimora unicamente se il Cantone ha approvato il caso (procedura di approvazione federale). La SEM vigila così sull'applicazione corretta e uniforme delle disposizioni legali da parte delle autorità cantonali. La SEM precisa e commenta inoltre la normativa applicabile in istruzioni federali e circolari destinate ai Cantoni, aggiornate regolarmente, l'ultima volta nel novembre del 2021, ispirandosi anche alla giurisprudenza dei tribunali federali. Un capitolo delle istruzioni federali accessibili al pubblico (6.15.3.3) è dedicato alle vittime di violenza nel matrimonio e fornisce indicazioni alle diverse autorità e ai professionisti chiamati a occuparsi di questi casi. Il rilascio di un permesso di dimora autonomo per sottrarsi alle situazioni di abuso è esaminato con cura e fa parte dell'esame dei permessi di dimora per casi di rigore.

La sensibilizzazione e la formazione dei professionisti che trattano questi casi rientrano tra le misure decise nell'ambito del dialogo strategico «Violenza domestica»²⁸ condotto nella primavera del 2021 su iniziativa del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). In occasione di questo incontro è stata concordata tra la Confederazione e i Cantoni una roadmap²⁹, in cui sono definiti diversi campi d'azione prioritari. Un campo d'azione è dedicato all'assistenza dei migranti vittima di violenza e prevede che la Confederazione e i Cantoni s'impegnino a proseguire i loro sforzi per informare adeguatamente i migranti, in particolare sul fatto che in Svizzera non è tollerata nessuna forma di violenza domestica e che le vittime hanno il diritto di sporgere denuncia, nonché sulle conseguenze per gli autori di violenza e sulle offerte di sostegno e di assistenza disponibili. I Cantoni devono inoltre impegnarsi a proseguire i loro sforzi per tenere maggiormente conto delle indicazioni e delle informazioni fornite da istituzioni e case rifugio e a intensificare la collaborazione tra le autorità competenti in materia di migrazione e queste istituzioni. Il DFGP, la Confederazione delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

²⁸ Può essere consultato su www.ufg.admin.ch > Società > Violenza domestica > Dialogo strategico «Violenza domestica» (stato: 28.10.2022).

²⁹ Può essere consultato su www.ufg.admin.ch > Società > Violenza domestica > Dialogo strategico «Violenza domestica» > Roadmap della Confederazione e dei Cantoni (stato: 28.10.2022)

e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali, firmatari della roadmap, hanno deciso di assicurare un monitoraggio regolare delle misure concordate. Il prossimo monitoraggio è previsto nel novembre del 2022. Le misure concernenti l'assistenza dei migranti vittima di violenza sono state inoltre integrate nel Piano d'azione nazionale della Svizzera per l'attuazione della Convenzione di Istanbul 2022–2026 (PAN CI; v. commento successivo).

Un'iniziativa parlamentare depositata nel novembre del 2021 chiede infine una modifica della LStrl al fine di migliorare la situazione delle vittime di violenza domestica dal punto di vista del diritto degli stranieri (iniziativa parlamentare 21.504 «Garantire la prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrl in caso di violenza nel matrimonio»). Per tutte le categorie di permesso di dimora è previsto il diritto di soggiorno in Svizzera in caso di scioglimento del matrimonio a causa di violenza domestica. Un disegno di legge è in preparazione.

b. adottare misure al fine di informare meglio le donne migranti sulle possibilità di ottenere un titolo di soggiorno autonomo in caso di violenza.»

Commento

Nell'ambito del PAN CI sono state decise diverse misure, segnatamente nel campo dell'informazione e della sensibilizzazione o della formazione e del perfezionamento degli specialisti e dei volontari. La SEM è incaricata di migliorare l'informazione proposta ai migranti sulla violenza domestica e sulle offerte di aiuto in Svizzera (misura 6 del PAN CI³⁰ e campo d'azione 6 della roadmap sulla violenza domestica). Sarà condotto uno studio per stabilire come migliorare, in coordinamento con le autorità cantonali, l'informazione dei migranti sulla violenza domestica, sulle conseguenze legali per gli autori (in materia di permesso di dimora) e sulle offerte di aiuto in Svizzera. Il PAN CI prevede inoltre misure in materia di formazione e perfezionamento degli specialisti e dei volontari in tutti gli ambiti interessati, segnatamente in quello della migrazione. Per i professionisti della migrazione (asilo e stranieri), si tratterà di sensibilizzare e rafforzare il coordinamento nella procedura di autorizzazione per casi di rigore tra le autorità della migrazione e le istituzioni che sostengono le vittime (misura 29 del PAN CI e campo d'azione 6 della roadmap sulla violenza domestica).

B. Richieste di asilo basate sul genere (art. 60)

1. Procedura di determinazione del diritto di asilo sensibile al genere

58. *«Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a garantire che le donne e le ragazze richiedenti l'asilo beneficino di un sostegno ottimale nella procedura di asilo, in modo che abbiano la possibilità di rivelare tutti i motivi per i quali chiedono una protezione internazionale. Le autorità svizzere dovrebbero in particolare adottare misure per migliorare la capacità di identificare i casi di violenza nei confronti delle donne e di valutare la capacità dei Paesi di origine di assicurare una protezione efficace. In questo contesto potrebbero riferirsi ai rapporti di valutazione del GREVIO. (paragrafo 272)»*

Commento

Uno dei compiti della rappresentanza legale consiste nel sostenere e consigliare le donne richiedenti l'asilo in Svizzera affinché possano prepararsi a rivelare tutti i motivi a sostegno della loro richiesta. I collaboratori della Segreteria di Stato della mi-

³⁰ Può essere consultato su www.parita-svizzera.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni Internazionale > Convenzione di Istanbul > Piano d'azione nazionale Convenzione di Istanbul (stato: 28.10.2022).

grazione (SEM) incaricati di trattare le richieste di asilo sono formati nel riconoscere gli indizi che possono rivelare la presenza di persecuzioni di genere. La SEM sta elaborando un progetto in vista del riconoscimento tempestivo dei bisogni particolari nella procedura di asilo, segnatamente di quelli delle donne vittime di violenza di genere. Per quanto riguarda la valutazione della capacità di protezione in loco, quest'ultima è esaminata dal 2006 in tutti i casi in cui viene sollevata la questione (adozione della teoria della protezione: cfr. giurisprudenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo 2006/18). Nell'ambito di questo esame, la SEM consulta diverse fonti, segnatamente i rapporti del GREVIO.

2. Accoglienza

59. «Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità svizzere a (paragrafo 280):

a. adottare, per tutti i centri di accoglienza, linee guida sensibili al genere al fine di migliorare la protezione delle donne e delle ragazze richiedenti l'asilo e introdurre misure e strumenti per permettere il riconoscimento precoce delle donne vittime di violenza di genere;

Commento

Il piano d'esercizio Alloggio per i centri federali d'asilo (CFA) prevede, negli allegati, norme specifiche per determinati gruppi di persone. I temi riguardanti in modo particolare le donne sono trattati in un allegato separato.

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) sta elaborando una guida per le persone con bisogni particolari nei CFA, ad esempio le persone esposte a gravi forme di violenza di genere. Al momento dell'entrata in vigore della guida, presumibilmente nel 2023, saranno proposte formazioni sul riconoscimento, l'accoglienza e la presa in carico delle persone con bisogni particolari, in particolare al personale assistenziale (compreso il personale di cura), agli addetti alla sicurezza e ai collaboratori della SEM.

Già oggi, il personale di cura dei CFA è sensibilizzato sulle possibili conseguenze per la salute e sui sintomi della violenza di genere e conosce le possibilità d'intervento.

b. adottare misure per migliorare l'accesso delle donne e delle ragazze richiedenti l'asilo vittime di violenza ai servizi di sostegno specializzati e, se del caso, alla procedura giuridica.»

Commento

I richiedenti l'asilo sono informati della situazione giuridica grazie a supporti d'informazione tradotti nelle rispettive lingue. Questi documenti sono accessibili in ogni momento ai richiedenti l'asilo e, in casi concreti, consegnati dai servizi interessati.

I partner (assistenza e sicurezza) designano interlocutori di sesso maschile e femminile appositamente formati, in grado di consigliare le vittime di violenza. Possono anche fare ricorso a traduttori. Le modalità per contattare questi interlocutori sono rese pubbliche.

Questi interlocutori dispongono di un elenco di contatti: consultori specializzati, case rifugio per donne, consulenza giuridica e polizia. Il personale assistenziale aiuta le donne richiedenti l'asilo, nei limiti del possibile, ad accedere alle informazioni necessarie e ai servizi corrispondenti.

Le richiedenti l'asilo beneficiano inoltre di una consulenza giuridica gratuita e del gratuito patrocinio.