



Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

sul rapporto esplicativo e l'avamprogetto

concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

Berna, 1 maggio 2016

Indice

I. Introduzione	1
II. Apprezzamento generale	1
III. Pareri sulle singole disposizioni della Convenzione e sulla loro attuazione	2
1. Obiettivi, definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali (capitolo I)	2
1.1. Campo di applicazione della Convenzione (art. 2)	2
1.2. Diritti fondamentali, uguaglianza e non discriminazione (art. 4).....	3
2. Politiche integrate e raccolta dei dati (capitolo II)	3
2.1. Politiche globali e coordinate (art. 7)	3
2.2. Risorse finanziarie (art. 8).....	3
2.3. Organismo di coordinamento (art. 10).....	3
2.4. Raccolta di dati e ricerca (art. 11)	3
3. Prevenzione (capitolo III)	3
3.1. Obblighi generali (art. 12) e sensibilizzazione (art. 13).....	3
3.2. Educazione (art. 14).....	4
3.3. Formazione delle figure professionali (art. 15)	4
3.4. Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento (art. 16)	4
3.5. Partecipazione del settore privato e dei mass media (art. 17)	4
4. Protezione e sostegno (capitolo IV)	4
4.1. Obblighi generali (art. 18).....	4
4.2. Servizi di supporto generali (art. 20) e servizi di supporto specializzati (art. 22).....	4
4.3. Case rifugio (art. 23)	5
4.4. Linee telefoniche di sostegno (art. 24)	6
4.5. Supporto alle vittime di violenza sessuale (art. 25).....	6
4.6. Protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza (art. 26).....	7
4.7. Segnalazioni da parte delle figure professionali (art. 28).....	7
5. Diritto sostanziale (capitolo V).....	7
5.1. Atti persecutori (art. 34).....	7
5.2. Violenza sessuale, compreso lo stupro (art. 36).....	7
5.3. Matrimonio forzato (art. 37).....	7
5.4. Giurisdizione (art. 44).....	8
6. Indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive (capitolo VI).....	8
6.1. Valutazione e gestione dei rischi (art. 51)	8
6.2. Procedimenti d'ufficio e <i>ex parte</i> (art. 55).....	8
7. Migrazione e asilo (capitolo VII)	9
7.1. Status di residente (art. 59).....	9
7.2. Richieste di asilo basate sul genere (art. 60).....	9

Partecipanti e abbreviazioni

CANTONI

Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

PARTITI

Partito borghese democratico PBD PBD
Bürgerlich-Demokratische Partei der Schweiz BDP
Parti Bourgeois-Démocratique Suisse PBD

Partito ecologista svizzero PES PES
Grüne Partei der Schweiz GPS
Parti écologiste suisse PES

PLR. I Liberali radicali PLR
FDP. Die Liberalen
PLR. Les Libéraux-Radicaux

Partito socialista svizzero PSS PSS
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS
Parti socialiste suisse PSS

Unione Democratica di Centro UDC UDC
Schweizerische Volkspartei SVP
Union Démocratique du Centre UDC

ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ E DELLE REGIONI DI MONTAGNA

Associazione dei Comuni Svizzeri ACS
Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses

Municipalité de Lausanne Lausanne

Unione delle città svizzere UCS
Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses

ASSOCIAZIONI MANTELLO DELL'ECONOMIA

Centre Patronal CP

Travail.Suisse TravailSuisse

Unione svizzera delle arti e mestieri (usam) usam
Schweizerischer Gewerbeverband (usam)
Union suisse des arts et métiers (usam)

Unione sindacale svizzera (USS) USS
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB)
Union syndicale suisse (USS)

ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI

Amnesty international Sezione svizzera Schweizer Sektion Section suisse	Amnesty
Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS) Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS) Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS)	(rinuncia)
avenirsocial Lavoro sociale svizzera Soziale Arbeit Schweiz Travail social suisse	avenirsocial
Associazione svizzera delle curatrici e dei curatori professionali (ASCP) Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (SVBB) Association suisse des curatrices et curateurs professionnels (ASCP)	ASCP
Associazione svizzera infermiere e infermieri (ASI) Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) Association suisse des infirmières et infirmiers (ASI)	ASI
Associazione svizzera dei magistrati (ASM) Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire (ASM)	ASM
Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della svizzera (CCPCS) Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) Conférence des commandants des polices cantonales de suisse (CCPCS)	(rinuncia)
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	CDDGP
Commissione federale per le questioni femminili (CFQF) Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF)	CFQF
Cesalli Séverine	Cesalli
Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS) Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) Conférence des procureurs de Suisse (CPS)	CPS

Coordination romande des organisations paternelles	CROP
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini (csp) Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (skg) Conférence Suisse des Délégué-e-s à l'Egalité entre Femmes et Hommes (csde)	csp
Centre social protestant	CSP
Conferenza svizzera contro la violenza domestica (CSVD) Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG) Conférence Suisse contre la violence domestique (CSVD)	CSVD
Organizzazione mantello delle case per donne maltrattate della Svizzera e del Liechtenstein Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein	DAO
Associazione Demetra	Demetra
2donna2	donna
Evangelische Frauen Schweiz (EFS) Femmes Protestantes en Suisse (FPS)	EFS
Frauenhaus Graubünden	FH/GR
Frauenzentrale Zürich	Frauenzentrale ZH
Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM) Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV) Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM)	FSFM
Federazione Svizzera delle Psicologhe e degli Psicologi Föderation Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP) Fédération Suisse des Psychologues	FSP
Fachverband Gewaltberatung Schweiz (FVGS) Association professionnelle Suisse de consultations contre la violence (APSCV)	FVGS
Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS) Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) Juriste Démocrates de Suisse (JDS)	GDS
Groupe de travail "Femmes migrantes &Violences conjugales"	GT
humanrights.ch	humanrights
International Alliance of women (IAW) Alliance internationale des femmes (AIF)	IAW
International Commission of Jurists Sezione Svizzera	ICJ

Schweizer Sektion
Section Suisse

Interkantonale Arbeitsgruppe Geschädigten- und Opfervertretung IKAGO

Impiegati del settore pubblico Svizzera (*rinuncia*)
Öffentliches Personal Schweiz
Employés du secteur public Suisse

Giuriste Svizzera JuCH
Juristinnen Schweiz
Femmes juristes suisse

Protezione dell'infanzia Svizzera KS
Kinderschutz Schweiz
Protection de l'enfance Suisse

donne medico svizzera mws
ärztinnen schweiz
medical women switzerland
femmes médecins suisse

NGO-Koordination post Beijing Schweiz NGQNG

Pro Familia Svizzera PF
Pro Familia Schweiz
Pro Familia Suisse

Schweizerische Flüchtlingshilfe SF

Salute sessuale Svizzera SGS
Sexuelle Gesundheit Schweiz
Santé sexuelle Suisse

Istituto svizzero di polizia (SPI) (*rinuncia*)
Schweizerisches Polizei-Institut
Institut suisse de police

Società svizzera di diritto penale (SSDP) SSDP
Schweizerische kriminalistische Gesellschaft (SKG)
Société suisse de droit pénal (SSDP)

Società Svizzera di Psichiatria Forense (SSPF) SSPF
Schweizerische Gesellschaft für Forensische Psychiatrie (SGPF)
Société suisse de Psychiatrie Forensique (SSPF)

Telefono amico, tel. 143 tel. 143
Die Dargebotene Hand, Tel. 143
La main tendue, tel. 143

Schweizerisches Weisses Kreuz SWK

Terre des Femmes Schweiz TDF

Università Berna	UNIBE
Università Ginevra	UNIGE
Università Losanna	UNIL
ZUKUNFT/CH	Zukunft
Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS) Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS) Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS)	<i>(rinuncia)</i>
zwangsheirat.ch	zwangsheirat

I. Introduzione

La Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) è entrata in vigore il 1° agosto 2014. Costituisce il primo strumento vincolante a livello mondiale che protegge le donne integralmente da qualsiasi forma di violenza, inclusa quella domestica. L'obiettivo della Convenzione è prevenire, combattere e perseguire qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica. Intende inoltre contribuire a eliminare la discriminazione delle donne e a promuovere l'uguaglianza tra i sessi, focalizzando gli sforzi sui diritti, la protezione e il sostegno delle vittime.

La Svizzera ha firmato la Convenzione di Istanbul l'11 settembre 2013.

Con decisione del 7 ottobre 2015, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di avviare una procedura di consultazione sul relativo progetto. La consultazione si è conclusa il 29 gennaio 2016.

In totale sono pervenuti 84 pareri consultabili in originale sul sito dell'Ufficio federale di giustizia¹ e inoltrati da:

- 26 Cantoni;
- 6 partiti;
- 6 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e dell'economia;
- 46 altre organizzazioni e istituzioni nonché privati.

Alcuni interpellati hanno espressamente rinunciato a prendere posizione².

Il presente rapporto è una sintesi dei risultati della consultazione. Sono in particolare stati approfonditi i pareri espressi sui temi più ricorrenti. Per quanto concerne le motivazioni più particolareggiate e le singole opinioni si rimanda ai pareri originali.

II. Apprezzamento generale

Un'ampia maggioranza di partecipanti alla procedura di consultazione è favorevole all'adesione della Svizzera alla Convenzione di Istanbul e alla sua attuazione. La maggioranza degli interpellati condivide esplicitamente l'adesione³, alcuni invece vi acconsentono implicitamente esprimendosi su singole questioni materiali del progetto⁴ o rinunciando a formulare delle osservazioni⁵. L'adesione viene respinta soltanto da nove partecipanti alla consultazione tra cui tre Cantoni e un partito⁶.

I fautori sono del parere che la violenza nei confronti delle donne come pure la violenza domestica siano temi rilevanti e attuali sia su scala nazionale che internazionale. Con la ratifica della Convenzione di Istanbul, la Svizzera dà un segnale chiaro che questo tipo di criminalità è intollerabile e nel contempo prosegue nel solco della sua lunga tradizione umanitaria. Gli interpellati favorevoli evidenziano che l'armonizzazione delle legislazioni nazionali a livello europeo consente di semplificare e intensificare la cooperazione tra gli Stati e di lottare in modo più incisivo contro questo tipo di criminalità⁷.

¹ www.bj.admin.ch > Violenza domestica.

² CCPCS, Impiegati del settore pubblico Svizzera, SPI, AMCS.

³ ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, GE, JU, PBD, PPD, PLR, PES, PSS, UCS, Lausanne, USS, TravailSuisse, Amnesty, IAW, mws, avenirsocial, DAO, Demetra, GDS, CFQF, FH/GR, Frauenzentrale ZH, EFS, FVGS, GT, humanrights, IKAGO, JuCH, ICJ, KS, NGONG, PF, ASCP, ASI, SF, SKHG, csp, SSDP, FSFM, ASM, SWK, TDF, UNIL, zwangsheirat.

⁴ Ad es. LCH, FSP, tel.143, SSPF, CPS, SGS, UNIBE.

⁵ Ad es. UNIGE.

⁶ LU, SZ, TG, CP, CROP, donna, usam, UDC, Zukunft.

⁷ Esprimono un parere analogo, p. es. : BE, BL, BS, GE, JU, NE, TI, VD, ZH, PBD, PSS, mws.

Alcuni Cantoni spiegano d'aver già preso o di essere in procinto di prendere misure in tal senso e che la loro legislazione è già conforme a tali requisiti o addirittura si spinge oltre quanto richiesto dalla Convenzione⁸.

Anche la maggioranza dei contrari disapprova esplicitamente la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, pur tuttavia respingendo una ratifica della Convenzione. Essi rilevano, ad esempio, che non vi è motivo di procedere alla ratifica visto che la Svizzera soddisfa già tutti i requisiti, non ne risulta un valore aggiuntivo per il nostro Paese, la competenza legislativa svizzera viene limitata e occorre attendersi ulteriori pretese da parte del Consiglio d'Europa. Inoltre, l'adesione comporta un onere finanziario aggiuntivo, in particolare per i Cantoni, il che non è accettabile⁹. Viene altresì sottolineato il carattere ideologico della Convenzione e una sua focalizzazione sulle donne che consolida la disparità tra i sessi e discrimina gli uomini¹⁰. Nondimeno alcuni consultati, pur respingendo la ratifica, riconoscono esplicitamente la rilevanza della Convenzione¹¹.

In sede di consultazione vengono anzitutto tematizzati i disciplinamenti riguardanti le case rifugio, le linee telefoniche di sostegno, la partecipazione finanziaria della Confederazione a diverse misure e la formulazione di riserve. Soltanto singoli o pochi interpellati si esprimono sui restanti temi sollevati dalla Convenzione di Istanbul.

Diversi partecipanti affrontano la questione delle ripercussioni di un'adesione sulle finanze e sul personale. Mentre ZH, BE e BS non si attendono significativi aggravii finanziari derivanti dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, dato che la Svizzera già soddisfa ampiamente i requisiti della Convenzione, AI teme invece che alleggerire e rafforzare la posizione delle vittime di violenza comporti maggiori oneri per le autorità cantonali. Secondo SO, LU e UCS occorre mettere in conto maggiori oneri finanziari e del personale per i ministeri pubblici¹². UCS e ACS criticano inoltre che nel rapporto esplicativo si tralasci di approfondire le ripercussioni sulle finanze e sul personale dei Comuni. Per quanto concerne l'onere finanziario (supplementare) nel dettaglio, si vedano qui sotto agli articoli 8, 16, 23 e 24 della Convenzione.

III. Pareri sulle singole disposizioni della Convenzione e sulla loro attuazione

1. Obiettivi, definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali (capitolo I)

1.1. Campo di applicazione della Convenzione (art. 2)

Molti interpellati accolgono con particolare favore l'intenzione di applicare la Convenzione non soltanto alle donne e alle ragazze bensì a tutte le vittime di violenza domestica, in particolare anche agli uomini e ai ragazzi¹³ nonché ai transgender¹⁴.

⁸ P. es.: ZH, BE, LU, SZ, AR, TI, VD, VS; cfr. anche CDDGP. Quest'ultima ha coordinato i pareri sul progetto. Le segreterie generali della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) nonché della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) hanno collaborato alla stesura del parere.

⁹ Analogamente LU, svg, UDC, SZ, TG.

¹⁰ Analogamente CP, CROP, donna, Zukunft.

¹¹ SZ, TG.

¹² LU e UCS anche per la polizia.

¹³ ZH, BE, BL, AR, VS, GE, Amnesty, FVGA, humanrights, PF, csp, SKGH, TDF, zwangsheirat, UCS, FSFM, sgs.

¹⁴ In particolare GE, Amnesty, csp, humanrights.

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

Taluni consultati chiedono una strategia nazionale contro la violenza sulle donne e la violenza domestica o una legge federale contro la protezione dalla violenza¹⁵, del resto altri settori, come quello sanitario, si avvalgono di leggi quadro. Solo pochi interpellati chiedono la creazione di una legge sulla parità di trattamento che non si applichi unicamente ai rapporti di lavoro¹⁶.

2. Politiche integrate e raccolta dei dati (capitolo II)

2.1. Politiche globali e coordinate (art. 7)

Per quanto concerne questo capitolo, soltanto pochi partecipanti alla consultazione chiedono che la Confederazione assuma un ruolo trainante nello sviluppo di politiche nazionali e nel loro coordinamento prevedendo le risorse adeguate a tal fine¹⁷.

2.2. Risorse finanziarie (art. 8)

Alcuni interpellati suggeriscono una partecipazione finanziaria della Confederazione segnatamente in materia di prevenzione e di protezione delle vittime. Fondandosi, ad esempio, sull'articolo 386 del Codice penale (CP), si potrebbe appurare se non sia opportuno che la Confederazione partecipi maggiormente all'attuazione delle misure o fornisca un sostegno finanziario ad hoc ai Cantoni¹⁸. I possibili campi d'intervento menzionati sono l'allestimento delle case rifugio, la consulenza telefonica e il lavoro con i colpevoli (cfr. in merito anche le spiegazioni in relazione agli art. 16, 23, 24).

2.3. Organismo di coordinamento (art. 10)

L'intenzione di analizzare o di istituire un organismo di coordinamento a livello federale è accolto da più parti con favore. L'ambito Violenza domestica dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) viene ritenuto il più idoneo ad assumere tale funzione anche in ragione della sua pluriennale esperienza in materia. Alcuni interpellati accennano alle relative risorse finanziarie¹⁹.

2.4. Raccolta di dati e ricerca (art. 11)

In merito alla raccolta di dati e alla ricerca, alcuni consultati rilevano in modo esplicito che manca una raccolta di dati sistematica sulla violenza basata sul genere e sulla violenza domestica o che i dati necessitano di basi statistiche migliori²⁰. Tali informazioni costituiscono la premessa indispensabile per una politica coerente e consentono di sostenere la ricerca che a sua volta potrebbe fornire dati pertinenti da implementare in tale politica.

3. Prevenzione (capitolo III)

3.1. Obblighi generali (art. 12) e sensibilizzazione (art. 13)

In generale gli interpellati rilevano che la prevenzione e la sensibilizzazione rivestono un ruolo importante e sono perfezionabili. A tal fine occorre mettere a disposizione risorse finanziarie adeguate²¹.

¹⁵ PES, PSS, DAO, FH/GR.

¹⁶ ICJ, JuCH, NGQNG, mws, TDF.

¹⁷ CFQF, ASI, ICJ, JuCH, mws, ACS.

¹⁸ VD, PES, CFQF, ASI, FVGS, IAW, ACS, csp, UCS.

¹⁹ In tal senso EFS, EFK, humanrights, mws, KS, NGQNG, csp, SGS, SKGH, FFSM, sgs, TDF.

²⁰ ICJ, JuCH, mws, NGQNG, SSPF, TDF.

²¹ In particolare PES, PSS, Amnesty, DAO, FH/GR, Demetra, EFS, EFK, ASI, Frauenzentrale ZH, ICJ, JuCH, KS, mws, NGQNG, SSPF, sgs, ACS, FFSM, SWK, TDF, zwangsheirat.

3.2. Educazione (art. 14)

La CDDGP rileva come la Svizzera adempia già gli obblighi materiali previsti dall'articolo dedicato all'educazione (*par. 1*), secondo cui i temi quali la soluzione non violenta dei conflitti o la violenza basata sul genere devono essere inclusi nei programmi scolastici ufficiali a tutti i livelli. I requisiti di cui al *paragrafo 2* invece non sempre trovano un'attuazione unitaria dal momento che «le strutture di istruzione non formale», le associazioni o le istituzioni a carattere sportivo, culturale e ricreativo nonché dei mass media non rientrano nelle competenze dello Stato. BE fa notare che il tema è previsto dal *Lehrplan 21* (piano di studio che concerne 21 Cantoni della Svizzera tedesca). Altri interpellati si dicono favorevoli ai requisiti della Convenzione e, alcuni, suggeriscono dei miglioramenti²².

3.3. Formazione delle figure professionali (art. 15)

Alcuni partecipanti alla consultazione rilevano che la formazione e il perfezionamento di determinate figure professionali vanno migliorati²³.

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

Il lavoro con gli autori di atti di violenza nei confronti di donne e, nella misura in cui si tratti di violenza domestica, anche nei confronti di altri familiari, è ritenuto un elemento importante della prevenzione contro la violenza. Diversi interpellati sono del parere che i servizi specializzati, che lavorano con gli autori, sono ancora troppo pochi e alcuni di loro chiedono un sostegno finanziario da parte della Confederazione.²⁴

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

Diversi partecipanti alla consultazione attribuiscono grande importanza alla partecipazione del settore privato e dei mass media; taluni ritengono che sussista una necessità d'intervento²⁵ e chiedono in particolare di vietare la pubblicità sessista²⁶.

4. Protezione e sostegno (capitolo IV)

4.1. Obblighi generali (art. 18)

Soltanto pochi interpellati hanno espresso un parere in merito a tale articolo. Mentre mws, ICJ, JuCH e SSPF sono in generale a favore della disposizione, per FSFM essa è lacunosa nei confronti di famiglie monoparentali nonché dei loro figli e chiede un sostegno finanziario da parte della Confederazione. TDF propone delle modifiche della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e nell'ambito dell'asilo per consentire ad ogni persona di accedere a un supporto e alla protezione indipendentemente dal suo statuto giuridico e dal luogo ove è stato commesso il reato.

4.2. Servizi di supporto generali (art. 20) e servizi di supporto specializzati (art. 22)

Un numero esiguo di interpellati ravvisa delle lacune nei servizi di supporto generali (art. 20). Tra questi, ad esempio, mws, ICJ, JuCH sono del parere che la LAV non sia in grado di fornire un sostegno alle vittime nell'ambito dell'istruzione, della formazione e durante la ricerca di un lavoro. TDF rileva che per le donne, vittime di violenze all'estero e per quelle oggetto di

²² Amnesty, LCH, Demetra, NGQNG, SGS, TDF.

²³ Amnesty, Demetra, Frauenzentrale ZH, LCH, NGQNG, SSPF, sgs, FSFM, TDF.

²⁴ DAO, FH/GR, EFS, CFQF, ASI, FVGS (proprio i membri della FVGS svolgono tale compito e coprono l'offerta in quasi tutti i Cantoni), ICJ, JuCH, mws, FSFM.

²⁵ Demetra, ICJ, JuCH, KS, mws.

²⁶ NGQNG, TDF.

una procedura d'asilo, l'accesso a tali servizi non è garantito.

In merito ai servizi di supporto specializzati (art. 22), NGQNG e TDF rilevano che le vittime di mutilazioni genitali femminili necessitano di consultori in grado di offrire protezione e sostegno da integrare nelle strutture esistenti. Anche nell'ambito dell'asilo vi è carenza di offerte orientate al genere che i consultori esistenti non possono proporre. I Verdi individuano una maggiore necessità d'intervento nella prassi in generale mentre mws ritiene opportuno un ampliamento dei servizi di supporto specializzati.

4.3. Case rifugio (art. 23)

Molti interpellati affrontano il tema delle case rifugio. La CDDGP, che ha coordinato il proprio parere con la CDOS, CDPE e COPMA, è convinta che il numero delle case rifugio disponibili sia sufficiente. Essa rileva che il rapporto del 19 novembre 2014, commissionato dalla CDOS e dall'UFU, sulla situazione e sulle necessità delle case rifugio per donne in Svizzera (disponibile soltanto in tedesco e francese) identifica a livello regionale una certa carenza di capacità presso le case d'accoglienza, ma che nello specifico è sempre stato possibile trovare una soluzione (p. es. in un'altra casa rifugio o all'interno di altre strutture d'appoggio protette). Successivamente la CDOS ha approfondito la questione presso i Cantoni e raccolto i riscontri seguenti:

- diversi Cantoni evidenziano che il rapporto riguarda soltanto i posti disponibili nelle cosiddette case rifugio destinate alle donne, ma che l'offerta di posti protetti nella loro regione o nel loro Cantone è più ampia e dunque sono disponibili molti più posti d'accoglienza di quanti menzionati nel rapporto;
- la maggioranza dei Cantoni ritiene la disponibilità di alloggi d'accoglienza protetti (case rifugio e altre offerte) adeguata. Nei singoli casi è sempre possibile trovare una soluzione garantendo la sicurezza sia delle donne sia dei minori;
- per la maggior parte dei Cantoni, che ha risposto, non vi è necessità di creare ulteriori posti. Nei periodi di piena occupazione si ricorre prevalentemente a offerte extracantonali. Alcuni Cantoni rammentano che la necessità di posti protetti è andata scemando con l'introduzione del disciplinamento in materia di allontanamento d'urgenza dalla casa familiare.

Per la CDOS l'attuale offerta di strutture d'alloggio protette nei Cantoni (case rifugio e altre offerte) soddisfa le esigenze dell'articolo 23 della Convenzione. Eventuali carenze di capacità in seno a tali strutture andrebbero affrontate in primis con misure a monte e a valle (prevenzione e misure di polizia nonché soluzioni transitorie nell'ambito dell'alloggio).

I risultati della consultazione non fanno altro che confermare tale valutazione. ZH, ad esempio, rileva come nel Cantone di Zurigo le case rifugio richieste dalla Convenzione siano disponibili in numero sufficiente, la collaborazione con i pertinenti servizi funzioni perfettamente e il finanziamento sia garantito. Di ugual tenore il parere di BE. Anche nel Cantone di NW il fabbisogno è già oggi coperto grazie alla collaborazione con LU. Neppure il Cantone di ZG necessita di posti suppletivi, tuttavia fa notare che la valutazione delle necessità non deve far capo soltanto al concetto di «case rifugio» destinate alle donne. SO informa che attualmente il sistema di aiuti successivi e le soluzioni future destinate alle donne vittime di violenza è in fase di ottimizzazione. Nel JU il fabbisogno è coperto dagli alloggi d'emergenza e dalle strutture presenti a Bienne e La Chaux-de-Fonds.

Secondo due partiti e diverse organizzazioni interessate, in alcune regioni vi è una carenza di consultori specializzati, di posti garantiti finanziariamente nelle case rifugio e negli alloggi specifici nonché di soluzioni successive al collocamento nelle case rifugio; viene infine ritenuto inopportuno che sia il luogo di residenza a stabilire se fornire o meno una protezione

tempestiva²⁷. In particolare GL, I Verdi, Amnesty, FSFM, UCS, ACS si dicono decisamente favorevoli alla possibilità che la Confederazione fornisca un sostegno finanziario. Human-rights dal canto suo condivide la proposta di analizzare in modo approfondito l'offerta; LU invece non intende assumersi gli oneri aggiuntivi previsti.

Ricapitolando, l'offerta di strutture d'accoglienza protette viene prevalentemente ritenuta sufficiente. Nessuno degli interpellati reputa che l'attuazione della Convenzione possa a tal riguardo vedersi compromessa.

4.4. Linee telefoniche di sostegno (art. 24)

Molti consultati si esprimono pure in merito all'assistenza telefonica. Alcuni Cantoni dispongono già di linee telefoniche destinate alle vittime di violenza; tale assistenza però varia da Cantone a Cantone. A ZH, ad esempio, spetta al servizio per la protezione contro la violenza o al servizio specializzato in materia di violenza domestica fornire assistenza telefonica alle persone minacciate o in pericolo. L'assistenza è disponibile 365 giorni all'anno e 24 ore su 24 grazie a un servizio di picchetto ed è gratuita. Le consulenze offerte da personale specializzato sono confidenziali e, all'occorrenza, rispettano l'anonimato. Anche BE garantisce un'assistenza telefonica operante 24 ore su 24. ZG dispone di un sistema differenziato (consulterio specializzato per le vittime, numero telefonico per le emergenze della polizia [117], servizio specializzato in materia di violenza domestica, collaborazione con il Telefono Amico per quanto concerne il servizio di picchetto e una prima consulenza, servizio di consulenza telefonica attivo 24 ore su 24 per donne vittime di violenza offerto dalla Casa delle donne di Lucerna). GE da qualche anno è dotato di un'assistenza telefonica centralizzata incentrata sulla violenza domestica. JU dispone di un ampio spettro di servizi (consulterio per l'aiuto alle vittime, Ufficio per le pari opportunità, Telefono Amico, polizia, Internet-www.violence-quefaire.ch). Tel. 143 elenca nel dettaglio i motivi per i quali la sua offerta in Svizzera soddisfa già i requisiti della Convenzione.

Molti partecipanti sono del parere che occorra analizzare una riorganizzazione dell'assistenza telefonica destinata alle vittime di violenza o un ampliamento dell'offerta tenendo in debita considerazione le strutture cantonali esistenti²⁸. I Cantoni di UR e GL caldeggiavano un modo di procedere pragmatico. I Verdi, il PS, l'USS, avenirsocial, mws, ICJ, JuCH, SWK, UCS e UNIL sono in linea di principio del parere che occorra colmare le lacune esistenti. La CDDGP non è contraria a un nuovo esame della situazione, mentre SG vi si oppone.

Una parte degli interpellati (UR, GL, UCS, FSFM) chiede una partecipazione finanziaria della Confederazione oppure suggerisce di esaminare (ZG, SO, GE) una tale possibilità nel caso in cui dovesse profilarsi un aggravio dei costi. In generale CFQF, ASI, EFS, SWK chiedono che il finanziamento sia garantito, mentre per NW occorre tenere d'occhio un eventuale aumento dell'onere finanziario. AG, NE e JU reputano importante che non si generino costi aggiuntivi (eccessivi) per i Cantoni.

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

Soltanto pochi interpellati ravvisano una necessità d'intervento nell'ambito del supporto alle vittime di violenza sessuale previsto dalla Convenzione di Istanbul²⁹.

²⁷ PES, PSS, Amnesty, DAO, FH/GR, CFQF, ASI, EFS, ICJ, JuCH, Frauenzentrale ZH, SWK, FSFM, TDF, KS, USS, avenirsocial, UCS, ACS, UNIL. GL ritiene che la Confederazione debba procedere in modo pragmatico tenendo conto delle strutture cantonali.

²⁸ In particolare UR, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, AG, NE, JU, JuCH, ASI, avenirsocial, SGS.

²⁹ USS, avenirsocial (facile accesso ai centri di crisi), SGS (differenze rilevanti tra Cantoni e regioni), TDF (disparità di trattamento delle richiedenti l'asilo, revisione LAV).

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

Diversi partecipanti alla consultazione rilevano che non basta riconoscere diritti nel procedimento penale ai minori bensì occorre anche garantire e migliorare il necessario sostegno psicosociale dei bambini testimoni di violenza³⁰. KS e BE si esprimono esplicitamente a favore di una protezione attiva dei minori.

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

Solo taluni consultati si esprimono sulle segnalazioni da parte di determinate figure professionali. LCH, ad esempio, ravvisa problemi legati all'esecuzione legati all'obbligo di segnalazione e chiede un sostegno da parte della Confederazione, SGS è del parere che la segnalazione non possa prescindere dal consenso della vittima (capace di discernimento) e infine zwangsheirat segnala il rapporto complesso tra l'obbligo dello Stato di intervenire e l'obbligo di discrezione, a cui sono tenuti i consultori, volto a tutelare le vittime e a creare fiducia, e chiede di revocare l'obbligo di segnalazione in caso di matrimoni forzati.

5. Diritto sostanziale (capitolo V)

5.1. Atti persecutori (art. 34)

Alcuni interpellati auspicano la creazione o almeno l'esame di una fattispecie penale separata dello stalking³¹. In merito ZH rileva che, nella pratica, l'articolo 28b del Codice civile (CC) trova applicazione soltanto raramente, i requisiti e i costi procedurali sono elevati, le misure di protezione difficilmente attuabili e una violazione delle disposizioni comporta conseguenze insignificanti, soprattutto per quanto concerne il «soft stalking». UNIL ritiene del tutto inutile istituire una fattispecie penale separata.

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

UNIBE approfondisce l'attuazione dell'articolo 36 nel diritto nazionale e individua diverse lacune nel CP. Essa ritiene che gli articoli 189 e 190 CP non coprano in modo sufficiente l'articolo 36 della Convenzione. L'unica applicazione possibile le, dell'articolo 198 CP (molestie sessuali) entra in conflitto segnatamente con gli articoli 41 (favoreggiamento o complicità e tentativo), 45 (sanzioni), 48 (divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti) e 55 (procedimenti d'ufficio) della Convenzione. Il diritto penale svizzero in materia sessuale necessita di una revisione a prescindere dai requisiti stabiliti dalla Convenzione. Attualmente nel diritto penale in materia sessuale manca una fattispecie generica che si limiti a sanzionare in modo adeguato la commissione di atti sessuali contro la volontà espressa o concludente della vittima. È inammissibile qualificare la consumazione di un rapporto sessuale manifestamente non consensuale ma avvenuta senza l'impiego di veri e propri mezzi di coazione, soltanto come molestia sessuale e considerarla dunque come un reato di lieve entità. UNIL ritiene che gli articoli 187 capoverso 3, 188 capoverso 2, 192 capoverso 2 e 193 capoverso 2 CP, lasciano troppo margine d'apprezzamento alle autorità e vanno dunque modificati. NSQNG e TDF chiedono una ridefinizione dello stupro e una pertinente revisione di legge con la motivazione che la distinzione tra la coazione sessuale e lo stupro sia difficilmente giustificabile.

5.3. Matrimonio forzato (art. 37)

Zwangsheirat è del parere che occorra contrastare il trasferimento forzato della vittima all'estero per obbligarla al matrimonio; i matrimoni forzati celebrati durante le vacanze sono sovente organizzati attirando la persona intenzionalmente con un pretesto sul territorio di

³⁰ NE, GE, CFQF, ASI, EFS, ICJ, JuCH, csp, FFSM, mws, KS, EFK, EFS, SKHG.

³¹ ZH, NE, PSS, ICJ, JuCH, analogamente anche UCS; zwangsheirat suggerisce una definizione più ampia del termine.

uno Stato terzo (art. 37 cpv. 2). In tale ambito sussiste una lacuna di natura giuridica. Ciò nonostante non viene chiesta né una revisione del CP né la formulazione di una riserva. Anche UNIL ritiene che vi sia una lacuna nel CP per quanto concerne il trasferimento forzato. La punibilità del tentativo non convince poiché manca l'elemento dell'inganno. Tuttavia per ratificare la Convenzione non è necessario procedere a una revisione ed è possibile attendere che il Tribunale federale si esprima in merito. Amnesty, NGQNG, TDF e zwangsheirat auspicano un diritto al ritorno adeguato in Svizzera per le persone coinvolte.

5.4. Giurisdizione (art. 44)

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione si esprimono sull'intenzione del Consiglio federale di ricorrere alla possibilità di formulare una riserva sulla rinuncia al requisito della doppia punibilità (art. 44 par. 3 in combinato disposto con l'art. 78 par. 2 della Convenzione). Alcuni suggeriscono di astenersi dal formulare la riserva che rinuncia al requisito della doppia punibilità per determinati reati sessuali commessi sugli adulti³². Dal momento che si tratta di gravi atti contro l'integrità fisica e psichica, la motivazione della giurisdizione non deve dipendere da dove sia stato commesso il reato, se in Svizzera o all'estero. Si propone dunque di rinunciare a formulare la riserva sul requisito della doppia punibilità nel caso di aborti forzati e sterilizzazioni forzate³³. Nello specifico si tratta di reati gravi contro i diritti sessuali e riproduttivi. Anche in questo caso la motivazione della giurisdizione non va fatta dipendere da dove sia stato commesso il reato. In ambedue i casi è possibile adottare un disciplinamento simile a quello previsto nel caso del matrimonio forzato o delle mutilazioni degli organi genitali.

Infine taluni chiedono di rinunciare pure alla possibilità di formulare una riserva all'articolo 44 paragrafo 1 lettera e che, ai fini di determinare la giurisdizione, si fonda sulla residenza abituale di una persona³⁴. In considerazione della mobilità e della migrazione dei giorni nostri occorre collegare le disposizioni vigenti alla residenza abituale e procedere alla modifica del CP.

Vi è anche chi fa notare che la possibilità legale di formulare delle riserve alla Convenzione ha carattere temporaneo (art. 79 par. 1 Convenzione).

6. Indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive (capitolo VI)

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

Soltanto pochissimi interpellati si esprimono esplicitamente su tale tema. KS rileva l'importanza della valutazione e della gestione dei rischi soprattutto (anche) nel caso di minori. In tale ambito vi è ancora molto da fare. Attualmente BE sta analizzando un progetto cantonale di gestione delle minacce al fine di migliorare i processi.

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

Per quanto concerne i procedimenti d'ufficio ed *ex parte*, diversi interpellati accolgono favorevolmente la revisione dell'articolo 55a CP (sospensione del procedimento) proposta dal Consiglio federale nel quadro dell'avamprogetto di legge per migliorare la protezione delle vittime di violenza³⁵.

Taluni consultati propongono di non formulare una riserva secondo cui i casi poco gravi di violenza fisica non devono essere considerati reati da perseguire d'ufficio (art. 55 par. 1 in

³² In particolare Amnesty, humanrights, in termini critici sulla riserva UCS.

³³ Amnesty, mws, humanrights, ICJ, JuCH, NGQNG, TDF, in termini critici sulla riserva UCS.

³⁴ ICJ, JuCH, IKAGO, NGQNG, TDF.

³⁵ In particolare Amnesty, humanrights, ICJ, JuCH, IKAGO, NGQNG, PF, SSDP, TDF, critico invece UCS.

combinato disposto con l'art. 78 par. 2 e l'art. 35 Convenzione) o di ritirarla a medio termine³⁶, con riferimento al fatto che le possibilità di formulare riserve nella Convenzione sono state concepite per un periodo transitorio (art. 79 par. 1 Convenzione).

7. Migrazione e asilo (capitolo VII)

7.1. Status di residente (art. 59)

Un consistente numero di interpellati ritiene inadeguata la formulazione di una riserva all'articolo 59, che garantisce al coniuge o al partner straniero vittima di violenza in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione un diritto giuridico autonomo di soggiorno; nella legge va sancito un diritto di soggiorno autonomo per le vittime di violenza (revisione della legge federale sugli stranieri, LStr)³⁷. Essi sostengono che tale riserva non farebbe altro che continuare a tollerare la rinuncia a sporgere denuncia per violenza domestica da parte di talune vittime per non veder compromesso il loro status di soggiorno. Per questo motivo occorre rinunciare o ritirare una siffatta riserva.

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

Per quanto concerne la richiesta di asilo basata sul genere, taluni interpellati rilevano che il trattamento sensibile al genere di tutti i richiedenti l'asilo durante la procedura d'asilo richiesto dalla Convenzione di Istanbul non è sempre garantito e che occorre dunque procedere ai pertinenti miglioramenti³⁸.

³⁶ CFQF, EFS, humanrights, FSFM.

³⁷ AR, VD, NE, GE, JU, PSS, USS, avenirsocial, TravailSuisse, Amnesty, CSP, GDS, IKAGO, KS, SF, SKHG, ASCP, UCS, csp, EFK, ASI, EFS, GT, humanrights, NGQNG, FSFM, TDF, SSDP, anche se non sempre emerge in modo inequivocabile se la Convenzione sia da ratificare senza formulare riserve o se le riserve vadano poi ritirate in un secondo tempo. ZH è del parere che occorra sottoporre a esame il disciplinamento del diritto di soggiorno delle vittime straniere di violenza domestica per prendere, all'occorrenza, misure adeguate. UNIL deplora la riserva e preferirebbe che la LStr non proceda a tali differenziazioni. Analogamente per le vittime di matrimoni forzati: TravailSuisse, NGQNG, TDF.

³⁸ Amnesty, NGQNG, TDF.