

Legge federale per migliorare la protezione delle vittime di violenza

Rapporto esplicativo sull'avamprogetto

Ottobre 2015

Compendio

Il presente avamprogetto intende completare opportunamente e rendere più efficaci le vigenti norme di diritto civile e penale in materia di tutela delle vittime di violenza domestica. Colma inoltre determinate lacune legislative emerse da due valutazioni in entrambi gli ambiti giuridici e riguardanti in particolare l'esercizio dei diritti in ambito procedurale. La legge federale per migliorare la protezione delle vittime di violenza comporta dunque delle modifiche del Codice civile, del Codice di procedura civile, del Codice penale e del Codice penale militare.

Per aumentare l'efficacia dell'articolo 28b del Codice civile (CC), ossia della norma di diritto civile sulla protezione delle vittime di violenza domestica, il Consiglio federale propone di eliminare determinati ostacoli procedurali emersi dalla valutazione dell'articolo. In base al presente avamprogetto, non andranno più addebitate alla parte lesa le spese processuali in caso di procedimenti secondo l'articolo 28b CC, inoltre si esclude a priori una procedura di conciliazione. Per attenuare il problema degli ambiti di competenza, il giudice deve comunicare la sua decisione alle autorità inquirenti, all'autorità di protezione dei minori e degli adulti, al servizio cantonale d'intervento ed eventualmente alle altre persone coinvolte. Per fare in modo che le misure di protezione disposte siano rispettate e adempiere alla mozione 09.4017 Proteggere le mogli picchiate, depositata dal consigliere nazionale Perrin il 25 novembre 2009, il Consiglio federale propone inoltre di creare una base legale affinché il giudice possa ordinare l'utilizzo di un dispositivo elettronico grazie al quale far rispettare un divieto di avvicinamento, di trattenersi in determinati luoghi o di mettersi in contatto con la vittima. In questi casi l'autore deve portare al braccio o alla caviglia un dispositivo elettronico.

*Per quanto riguarda il diritto penale, il presente avamprogetto intende rivedere le disposizioni che permettono di **abbandonare un procedimento penale per lesioni semplici, vie di fatto reiterate, minacce o coazione all'intero di un rapporto di coppia**. Al fine di alleggerire l'onere della vittima, la normativa proposta intende modificare gli articoli 55a del Codice penale (CP) e 46b del Codice penale militare (CPM) anzitutto non facendo più dipendere la prosecuzione del procedimento esclusivamente dalla volontà espressa dalla vittima, ma affidando la responsabilità di sospenderlo, riprenderlo o abbandonarlo alle autorità in grado di considerare e valutare altre circostanze oltre alla dichiarazione della vittima. A tale proposito si tiene conto anche del comportamento dell'imputato ed eventualmente di una sua partecipazione a un programma rieducativo contro la violenza. In secondo luogo, i procedimenti per i casi di sospetta recidiva non possono più essere sospesi, se l'imputato è già stato condannato per un reato contro la vita, l'integrità fisica o sessuale, o la libertà del partner attuale o di uno precedente. Infine, l'avamprogetto prevede che l'autorità competente senta nuovamente la vittima, che dovrà confermare di voler abbandonare il procedimento, prima di procedere in tal senso. Le modifiche di legge proposte attuano la mozione 12.4025 Proteggere meglio le vittime di violenza domestica, depositata dalla consigliera agli Stati Keller-Sutter, il 29 novembre 2012, e concretizzano le conoscenze emerse dal rapporto del Consiglio federale concernente la mozione Heim 09.3059 «Arginare la violenza domestica».*

Indice

1	Situazione iniziale	5
1.1	La protezione delle vittime di violenza nel diritto civile vigente	5
1.1.1	La norma sulla protezione da violenza domestica nel CC	5
1.1.2	Articolo 28 <i>b</i> CC: aspetti di diritto materiale	6
1.1.3	Articolo 28 <i>b</i> CC: aspetti procedurali (CPC)	7
1.2	La protezione delle vittime di violenza nei rapporti di coppia nel diritto penale vigente	8
1.2.1	Revisione del procedimento penale nei rapporti di coppia	8
1.2.2	Articolo 55 <i>a</i> CP: giurisprudenza	10
1.2.3	Divieti di avere contatti e di accedere ad aree determinate nel diritto penale	10
1.3	Diritto cantonale	11
1.4	Trattati internazionali	12
1.4.1	Convenzioni e risoluzioni dell'ONU	12
1.4.2	Convenzione europea dei diritti dell'uomo	13
1.4.3	Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)	14
1.5	Dati statistici	16
1.6	Diritto comparato	18
1.6.1	L'electronic monitoring nel diritto civile di altri Stati europei	18
1.6.2	Violenza nei rapporti di coppia nel diritto penale di altri Stati europei	20
1.7	Interventi parlamentari	21
1.7.1	Panoramica	21
1.7.2	Valutazione dell'attuazione dell'articolo 28 <i>b</i> CC	21
1.7.3	Esecuzione mediante dispositivo elettronico: mozione 09.4017 Perrin	22
1.7.4	Analisi della prassi in materia di abbandono: mozione 09.3059 Heim	23
1.7.5	Audizione della vittima: mozione 12.4025 Keller-Sutter	23
2	Valutazione e analisi delle norme vigenti in materia di protezione delle vittime di violenza domestica	24
2.1	Valutazione dell'articolo 28 <i>b</i> CC	24
2.1.1	Situazione iniziale	24
2.1.2	Obiettivo della valutazione	24
2.1.3	Metodo	25
2.1.4	Risultati della valutazione	25
2.1.5	Analisi dei risultati della valutazione	27
2.2	Valutazione della prassi dell'articolo 55 <i>a</i> CP	28
2.2.1	Obiettivi della valutazione e metodo applicato	28
2.2.2	Risultati	28
3	Tratti essenziali della normativa proposta	29

3.1	Sintesi e obiettivi dell'avamprogetto	29
3.2	La normativa proposta	30
3.2.1	Migliorare il perfezionamento di chi si occupa della protezione delle vittime e lo scambio di informazioni tra le autorità	30
3.2.2	Attuazione della mozione 09.4017 Perrin	31
3.2.3	Semplificazione e gratuità della procedura civile	33
3.2.4	Ponderazione di tutti gli interessi in caso di sospensione, riattivazione e abbandono del procedimento penale	33
3.2.5	Subordinare la sospensione, la riattivazione e l'abbandono alla frequentazione di programmi rieducativi contro la violenza	34
3.2.6	Prosecuzione del procedimento penale in caso di sospetto di recidiva	36
3.2.7	Attuazione della mozione 12.4025 Keller-Sutter: audizione della vittima prima dell'abbandono del procedimento penale	36
3.3	Attuazione	37
3.4	Interventi parlamentari	37
4	Commento ai singoli articoli	38
4.1	Codice civile (CC)	38
4.2	Codice di procedura civile (CPC)	42
4.3	Codice penale (CP)	43
4.4	Codice penale militare (CPM)	47
5	Ripercussioni	48
5.1	Per la Confederazione	48
5.2	Per i Cantoni	48
5.3	Per la società	49
6	Aspetti giuridici	49
6.1	Costituzionalità e legalità	49
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	50
6.2.1	CEDU	50
6.2.2	Convenzione di Istanbul	50
6.3	Protezione dei dati	51

1 Situazione iniziale

Secondo studi e statistiche nazionali e internazionali, i casi di violenza domestica e insidie (stalking) non sono diminuiti negli ultimi anni nonostante i numerosi sforzi e provvedimenti intrapresi per contrastare tale fenomeno¹. In seguito all'analisi e alla valutazione della protezione offerta dalla vigente normativa di diritto² civile e penale alle vittime di violenza domestica e soprattutto in adempimento di numerosi interventi parlamentari³, il Consiglio federale propone diverse modifiche di legge volte a migliorare tale protezione.

1.1 La protezione delle vittime di violenza nel diritto civile vigente

1.1.1 La norma sulla protezione da violenza domestica nel CC

L'articolo 28*b* del Codice civile (CC)⁴ si fonda sull'iniziativa parlamentare 00.419 Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia, depositata dall'ex consigliera parlamentare Ruth-Gaby Vermont-Mangold il 14 giugno 2000. Obiettivo dell'iniziativa era l'introduzione di una legge sulla protezione dalla violenza che *tutelasse le vittime e che decretasse l'allontanamento immediato dall'abitazione delle persone violente cui andava applicato anche il divieto di farvi ritorno per un determinato periodo*⁵. Il rapporto del 21 febbraio 2001 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) stabiliva che le future disposizioni avrebbero dovuto avere natura sia civile che penale. La legislazione di allora non prevedeva strumenti specifici per offrire una protezione sufficiente alle vittime di violenza domestica. Poiché la prassi e le leggi, in particolare le misure di polizia, divergevano da Cantone a Cantone, la situazione giuridica dipendeva dal domicilio delle persone coinvolte. Il rapporto del 18 agosto 2005⁶ della CAG-N perseguiva in modo prioritario la tutela efficace delle vittime di violenza domestica «perché vivono in comunione domestica con l'autore delle violenze nei loro confronti».

Di conseguenza è stata introdotta, con l'articolo 28*b* CC, una norma di diritto civile a tutela delle vittime di violenza domestica e di stalking. Con l'entrata in vigore dell'articolo il 1° luglio 2007, tutti i Cantoni hanno designato il servizio di intervento richiesto dal capoverso 4 per i casi di crisi e hanno disciplinato la procedura. Molti Cantoni hanno conseguentemente adeguato la propria normativa riguardante le forze di polizia e alcuni hanno emanato leggi proprie a tutela delle vittime di violenza

¹ Cfr. le schede informative 9 e 10 dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra uomini e donne (UFU) all'indirizzo: www.ebg.admin.ch > Violenza domestica > Documentazione > Pubblicazioni > Schede informative violenza domestica (stato: 24.8.2015); cfr. anche i commenti al 1.5

² Cfr. 1.7.2 e 1.7.4

³ Cfr. 1.7.1

⁴ RS 210

⁵ Iv. Pa. Vermot-Mangold (00.419), Rapporto del 21 feb. 2001 della Commissione degli affari giuridici del consiglio nazionale (*disponibile soltanto in tedesco e francese*) consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch/sites/kb/2000/Kommissionsbericht_RK-N_00.419_2001-02-21.pdf (stato: 24.8.2015).

⁶ FF 2005 6127

domestica. Affidando ai Cantoni l'intervento in caso di crisi è migliorata la protezione delle vittime di violenza domestica nei Cantoni privi fino ad allora di norme in materia. Nei Cantoni già provvisti di una legislazione pertinente prima dell'emanazione dell'articolo 28b CC la disposizione federale ha ampliato le possibilità giuridiche esistenti⁷.

1.1.2 **Articolo 28b CC: aspetti di diritto materiale**

La normativa sulla protezione da violenza domestica rientra nelle disposizioni in materia di protezione della personalità di cui agli articoli 28 e seguenti del CC. Il giudice può disporre una misura a tutela della personalità in caso di lesione illecita. Nel quadro degli strumenti previsti dal diritto civile, l'attore può chiedere al giudice:

1. di proibire una lesione imminente;
2. di far cessare una lesione attuale;
3. di accertare una lesione della personalità nonché
4. di comunicare e pubblicare la sentenza.

Queste misure possono essere disposte indipendentemente dalla colpevolezza dell'autore.

L'articolo 28b capoverso 1 CC concretizza le disposizioni in materia di protezione della personalità in quanto elenca una serie di misure che il giudice può adottare per evitare o far cessare una lesione illecita della personalità sotto forma di violenze, minacce o insidie.

A tutela dell'attore, il giudice può ordinare ad esempio un divieto di avvicinamento, di trattenersi in determinati luoghi o di mettersi in contatto con la vittima. Il catalogo delle misure non è esaustivo: il giudice può ordinare altre misure atte a proteggere l'attore da violenze, minacce o insidie⁸. Secondo gli articoli 172 capoverso 3 CC, nonché 276 capoverso 1 e 307 del Codice di procedura civile (CPC)⁹, le disposizioni dell'articolo 28b CC sono applicabili per analogia anche alla procedura a tutela dell'unione coniugale o di divorzio e alla procedura di scioglimento dell'unione domestica registrata.

L'articolo 28b capoversi 2 e 3 CC consente al giudice di allontanare l'autore della lesione dall'abitazione se vive con l'attore e di trasferire, con il consenso del locatario, al solo attore i diritti e i doveri derivanti dal contratto di locazione. Obiettivo della norma è offrire alla vittima un'alternativa alla fuga.

Il capoverso 4 è riservato ai Cantoni (cfr. 1.1.1 e 1.2) e riguarda l'istituzione di un servizio d'intervento in caso di crisi.

Nel prendere misure a tutela della vittima, il giudice deve rispettare il principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 della Costituzione federale [Cost.]¹⁰), il che vale soprattutto per la loro durata in quanto la legge non prevede limiti temporali. Il giudice deve prendere misure che siano nel contempo opportune per la

⁷ FF **2005** 6127, 6134 segg.

⁸ FF **2005** 6127, 6140

⁹ RS **272**

¹⁰ RS **101**

vittima e il meno invasive possibili per l'autore. Per far rispettare le misure di protezione, il giudice le ordina sotto la comminatoria di pena secondo l'articolo 292 del Codice penale (CP¹¹; Disobbedienza a decisioni dell'autorità).

L'articolo 28b CC è una norma federale, che permette alla vittima di tutelarsi, mediante misure di diritto civile, da violenze, minacce o insidie (*stalking*) che, nel suo ambiente sociale più o meno prossimo, ledono o minacciano la sua integrità fisica, psichica, sessuale e sociale. In quanto norma di diritto civile, l'articolo non contiene disposizioni punitive nei confronti degli autori, ma vuole fornire alla persona lesa o minacciata una protezione, a norma di legge, della propria personalità da ulteriori violenze, minacce o insidie.

Per realizzare questo obiettivo, l'articolo permette al giudice di disporre misure specifiche indipendentemente dal tipo di rapporto, giuridico o effettivo, che lega le persone coinvolte. È irrilevante se la vittima e l'autore siano sposati, convivano o abbiano convissuto; non ha alcuna importanza che si tratti di una coppia, di una comunità domestica o di un rapporto di filiazione, e non conta neppure se la violenza è rivolta a membri anziani della comunione domestica o se è perpetrata da figli adulti nei confronti dei genitori. Infine la disposizione è applicabile anche per tutelarsi contro persone che la vittima non conosce personalmente e con cui non ha e non ha mai avuto alcun rapporto.

Non tutti i comportamenti sociali scorretti costituiscono una lesione della personalità: dipende dalla loro intensità. Lo stesso vale per le minacce che fanno temere alla vittima lesioni illecite della propria personalità, integrità fisica, psichica, sessuale e sociale oppure di quella di una persona a lei vicina. Si deve dunque trattare di una minaccia seria.

Per insidie, meglio note con il termine di *stalking*, si intende una serie di atti ossessivamente persecutori e molesti nei confronti di una persona per un periodo di tempo prolungato. Lo *stalking* può essere perpetrato da uno sconosciuto ma anche dal coniuge o dal partner durante la fase di separazione o successivamente. Anche in questi casi le insidie devono essere ripetute, avere una certa intensità e spaventare molto l'interessato in modo tale da farlo sentire impotente, indifeso e importunato oltre ogni misura.

1.1.3 Articolo 28b CC: aspetti procedurali (CPC)

La protezione contemplata dal diritto civile, e nella fattispecie dall'articolo 28b CC, presuppone l'iniziativa della vittima, il che significa che quest'ultima, o il suo rappresentante, deve depositare presso il tribunale competente una denuncia contro l'autore e chiedere misure di protezione in virtù dell'articolo 28b CC. L'onere della prova è a carico della vittima ossia quest'ultima deve dimostrare una lesione, già avvenuta o imminente, della sua personalità attraverso violenze, minacce o insidie. Le misure di protezione elencate nell'articolo presuppongono che la vittima, legata all'autore della lesione da un rapporto di coppia, sia disposta anche a separarsi (almeno provvisoriamente), poiché misure come le ordinanze restrittive (ossia divieti di avvicinamento, di trattenersi in determinati luoghi o di mettersi in contatto

con la vittima) comportano inevitabilmente una distanza o anche una separazione tra vittima e autore.

Qualsiasi persona vittima di violenza può in linea di massima appellarsi all'articolo 28b CC, tuttavia il diritto procedurale applicabile cambia a seconda del rapporto che lega la vittima all'autore della lesione. Se si tratta di coniugi, il giudice può prendere, su istanza del coniuge, misure di protezione della personalità, e quindi anche misure di cui all'articolo 28b CC, nel quadro di una procedura a tutela dell'unione coniugale (art. 172 cpv. 3 CC). A tutte le misure a tutela dell'unione coniugale è applicabile la procedura sommaria (art. 271 lett. a CPC) e il giudice accerta d'ufficio i fatti (art. 272 CPC Principio inquisitorio). Negli altri casi, e quindi in particolare se la vittima e l'aggressore non sono sposati, si applica la procedura semplificata (art. 243 cpv. 2 lett. b CPC).

La procedura semplificata si caratterizza per un rigore formale meno severo, una maggiore oralità e una spiccata conduzione materiale del procedimento da parte del giudice. Pertanto, in virtù dell'articolo 247 capoverso 2 lettera a CPC, si applica il *principio inquisitorio sociale* secondo cui il giudice comunque accerta d'ufficio i fatti. Tuttavia a differenza della procedura sommaria, quella semplificata è generalmente preceduta da una procedura di conciliazione obbligatoria davanti a un'autorità di conciliazione (art. 197 segg. CPC). Di regola la procedura semplificata e quella sommaria si differenziano a livello di costi processuali.

Se la coppia ha figli minorenni, il giudice adotta le misure necessarie secondo le disposizioni che reggono gli effetti della filiazione (art. 270 segg. CC; p. es. la regolamentazione delle relazioni personali o delle pretese di mantenimento). In caso di coppie sposate, è competente lo stesso giudice che si occupa della procedura a tutela dell'unione coniugale (art. 176 cpv. 3 e 315a CC) mentre nel caso di coppie non sposate è responsabile l'autorità di protezione dei minori (art. 315 CC).

Poiché la procedura civile spesso ha tempi lunghi mentre le circostanze sono tali da richiedere l'immediata adozione di misure di protezione, è stata prevista la possibilità di prendere provvedimenti cautelari per i quali è sufficiente che l'astante renda verosimile il pericolo o la lesione (art. 261 CPC). In caso di particolare urgenza, il giudice può disporre anche un provvedimento superprovvisorio (art. 265 CPC) senza sentire (prima) l'autore della lesione. In entrambi i casi, le misure sono emanate nel quadro di una procedura sommaria e non ordinaria (art. 248 lett. d CPC) e quindi garantiscono un'immediata tutela della vittima.

1.2 La protezione delle vittime di violenza nei rapporti di coppia nel diritto penale vigente

1.2.1 Revisione del procedimento penale nei rapporti di coppia

Fino al 2004 venivano penalmente perseguite soltanto a querela di parte le lesioni semplici, le vie di fatto reiterate e le minacce commesse tra partner. Pertanto la decisione di avviare un procedimento penale spettava unicamente alla vittima, la quale, per scrupoli morali, rassegnazione, dipendenza o paura del partner, spesso

non sporgeva denuncia¹² oppure la ritirava¹³. Si rimproverava dunque al diritto di allora di essere lacunoso nei confronti dei reati di violenza tra partner, il che giustificava l'elevato numero di procedimenti abbandonati per ritiro della querela. Se un reato di questo tipo era denunciato da una persona esterna alla coppia, le autorità penali non potevano intervenire senza la querela della vittima.

Il 1° aprile 2004 entrava in vigore la revisione del CP e del Codice penale militare del 13 giugno 1927¹⁴ (CPM) volta a colmare tali lacune eliminando la condizione della querela di parte (art. 189 e 190 CP) e trasformando in reati perseguibili d'ufficio le lesioni semplici, le vie di fatto reiterate e le minacce commesse dal coniuge o dal convivente della vittima. Nel 2007 la normativa fu estesa anche ai reati commessi nelle unioni domestiche registrate (art. 123 n. 2 cpv. 3-5, art. 126 cpv. 2 lett. b, b^{bis} e c e art. 180 cpv. 2 CP)¹⁵.

Il perseguimento d'ufficio di tali reati presupponeva l'introduzione di una nuova disposizione di diritto procedurale: l'articolo 55a CP e l'articolo 46b del CPM tengono conto dell'interesse delle vittime che non intendono perseguire o punire l'imputato. In caso di lesioni semplici, vie di fatto reiterate, minacce e coazioni all'interno del matrimonio, dell'unione domestica registrata o della convivenza (art. 123 n. 2 cpv. 3-5, art. 126 cpv. 2 lett. b, b^{bis} e c, art. 180 cpv. 2 e art. 181 CP) il procedimento penale può essere dapprima sospeso e poi abbandonato a condizione che la vittima (o il suo rappresentante legale) chieda la sospensione o acconsenta alla domanda di sospensione dell'autorità (art. 55a cpv. 1 lett. b CP). Il procedimento viene ripreso se la vittima revoca il suo consenso entro sei mesi dalla sospensione (art. 55a cpv. 2 CP). Qualora il consenso non sia revocato, il giudice o il pubblico ministero dispone l'abbandono del procedimento (art. 55a cpv. 3 CP).

Secondo la volontà del legislatore di allora, una domanda di sospensione non comporta necessariamente la sospensione del procedimento. L'autorità competente deve piuttosto limitarsi a verificare se vi sono gli estremi per sospendere o meno il procedimento. Se sulla dichiarazione di volontà della vittima dovesse prevalere l'interesse pubblico al procedimento penale quest'ultimo non verrebbe sospeso. Per questa ragione l'articolo 55a CP ha una formulazione potestativa: secondo lo spirito e il testo della legge, la decisione di sospendere un procedimento non deve essere lasciata completamente alla vittima e l'autorità non può assecondare acriticamente tale decisione¹⁶.

Tuttavia, se il procedimento è stato sospeso, è possibile riprenderlo solamente su richiesta della vittima; le autorità non possono farlo di propria iniziativa. Inoltre sono tenute ad abbandonarlo, se la vittima non ritira il suo consenso entro i termini previsti.

12 FF **2003** 1761, 1763

13 FF **2003** 1732, 1735

14 RS **321.0**

15 Perseguimento dei reati commessi tra coniugi o tra partner: RU **2004** 1403, FF **2003** 1732 e anche 1761; unione domestica registrata: RU **2005** 5685; FF **2003** 1165.

16 FF **2003** 1732, 1745

1.2.2

Articolo 55a CP: giurisprudenza

Attualmente la giurisprudenza del Tribunale federale impone di abbandonare il procedimento se la vittima ha espresso una volontà in tal senso. Tuttavia se l'autorità preposta dimostra che la richiesta di abbandono non corrisponde alla libera volontà della vittima, il procedimento non viene abbandonato. Si può soprassedere alla richiesta di abbandono solamente se quest'ultima non è espressione di una decisione autonoma, ossia se la vittima è stata influenzata con la violenza, l'inganno o le minacce oppure se non è informata sulle alternative in materia di aiuto e intervento¹⁷.

Questa giurisprudenza si fonda sulla considerazione che tale norma è esclusivamente vincolata alla volontà della vittima. L'articolo 55a capoverso 1 CP ha una formulazione potestativa; tuttavia, oltre alla dichiarazione di volontà della vittima, non contiene altri criteri in base ai quali le autorità possono sospendere il procedimento o al contrario rinunciare a una sospensione. La disposizione impone dunque di abbandonare il procedimento, se è stato sospeso e la vittima non ha revocato il consenso alla sospensione.

La giurisprudenza del Tribunale federale implica che la decisione sulla sospensione del procedimento e sul suo conseguente abbandono spetti alla vittima. In questo modo le autorità sono in parte esautorate¹⁸. Se la volontà della vittima non è viziata, il procedimento va abbandonato, il che vale anche nei casi in cui è probabile che le violenze continuino o si sono già ripetute e la vittima decide comunque per l'abbandono del procedimento pur consapevole del rischio di subire altri reati.

1.2.3

Divieti di avere contatti e di accedere ad aree determinate nel diritto penale

Il 1° gennaio 2015, con la modifica del CP, del CPM e del Diritto penale minorile del 20 giugno 2003¹⁹ (DPMin), che ha portato all'ampliamento dell'interdizione di esercitare un'attività, è stato introdotto anche un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate. Tale divieto può essere disposto come *misura* penale se una persona ha commesso un crimine o un delitto contro una o più persone determinate o contro i membri di un gruppo determinato e sussiste il rischio che commetta altri crimini o delitti nel caso in cui abbia nuovamente contatto con tali persone (art. 67b CP). Il divieto serve anche per prevenire la violenza domestica e la persecuzione ossessiva. Per attuare questo divieto possono essere impiegati dispositivi elettronici da fissare sull'autore, che servono in particolare per localizzarlo (art. 67b cpv. 3 CP).

Il Codice di procedura penale (CPP)²⁰ prevede che il giudice possa ordinare al posto della carcerazione preventiva o di sicurezza una misura sostitutiva ossia in particolare l'obbligo o il divieto di dimorare e rimanere in un luogo o edificio determinato,

¹⁷ Sentenza del Tribunale federale 6S.454/2004 del 21 mar. 2006 consid. 3 con riferimento al FF 2003 1732, 1764; 6B 835/2009 del 21 dic. 2009 consid. 4.2.

¹⁸ *Riedo Christof* «Strafverfolgung um jeden Preis?», ZStrR 2009 pag. 420 segg., 432 seg.

¹⁹ RS 311.1

²⁰ RS 312.0

nonché il divieto di avere contatti con determinate persone (art. 237 cpv. 2 lett. c e g CP). Per sorvegliare l'esecuzione di tali misure sostitutive, il giudice può disporre l'impiego di dispositivi tecnici e la loro applicazione fissa sulla persona da sorvegliare (art. 237 cpv. 3 CPP).

Il cosiddetto *electronic monitoring* deve dunque poter essere impiegato anche per l'esecuzione delle pene. La modifica della disciplina delle sanzioni nel CP e nel CPM, approvata dal Parlamento il 19 giugno 2015²¹, introduce la sorveglianza elettronica al di fuori dei penitenziari come forma d'esecuzione ordinaria per pene detentive di breve durata e come stadio finale per pene detentive di lunga durata (art. 79b CP nel tenore della modifica del 19 giugno 2015). La normativa non esclude di eseguire la sorveglianza mediante la tecnologia GPS²². Contrariamente alle due forme citate sopra, questo tipo di sorveglianza elettronica può essere disposto dal giudice solamente se non vi è il rischio di reiterazione da parte dell'autore. L'*electronic monitoring* nell'esecuzione della pena non ha pertanto una funzione tutelativa. La normativa proposta costituisce una base legale per gli esperimenti di questa forma di esecuzione condotti in diversi Cantoni e autorizzati dal Consiglio federale fino all'entrata in vigore della nuova normativa, ma non oltre il 31 dicembre 2019²³.

1.3 Diritto cantonale

Con l'entrata in vigore dell'articolo 28b CC il 1° gennaio 2007, i Cantoni hanno dovuto designare un servizio preposto all'allontanamento immediato dell'autore della lesione dall'abitazione comune in caso di crisi (art. 28b cpv. 4 CC). Le leggi speciali sulla protezione delle vittime di violenza²⁴, le disposizioni specifiche delle leggi cantonali in materia di polizia²⁵ e la normativa attuativa del CC²⁶ costituiscono

²¹ FF 2015 3985

²² Già in sede di consultazione singoli interpellati avevano chiesto di impiegare la tecnologia GPS per proteggere le vittime: cfr. Ufficio federale di giustizia, Sintesi dei risultati della procedura di consultazione sul rapporto esplicativo e sull'avamprogetto concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare svizzero (Modifica del diritto sanzionatorio) del 12 ott. 2011, consultabile all'indirizzo: www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/gesetzgebung/sanktionensystem/ve-ber-i.pdf (stato: 24.8.2015), pag. 36.

²³ Dal 1999 i Cantoni di Basilea-Città, Basilea-Campagna, Berna, Vaud, Ginevra, Ticino e, dal 2003, anche Soletta sperimentano per periodi determinati questa forma di esecuzione; Cfr. il rapporto dell'Ufficio federale di giustizia del 4 ago. 2009 «Esperienze con l'impiego della sorveglianza elettronica dopo l'entrata in vigore della nuova PG-CP (2007/2008). Riassunto della consultazione dei Cantoni BE, SO, BS, BL, TI, VD, e GE», consultabile all'indirizzo: www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/monitoring/eval-em-2007-2008-i.pdf (stato: 24.8.2015).

²⁴ Loi du 30 mars 2004 sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LV Couple) del Cantone di Neuchâtel (RSN 322.05); Loi du 16 septembre 2005 sur les violences domestiques del Cantone di Ginevra (F 1 30); Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 del Cantone di Zurigo (LS 351); Gesetz vom 21. Mai 2010 über den Schutz bei häuslicher Gewalt del Canton Obvaldo (GDB 510.6).

²⁵ Art. 29 segg. Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 del Cantone di Berna (BSG 551.1); § 56 ff. Polizeigesetz vom 9. November 2011 del Canton Turgovia (RB 551.1); art. 43 segg. Polizeigesetz vom 10. April 1980 del Canton San Gallo (sGS 451.1); § 34 Polizeigesetz vom 6. Dezember 2005 del Canton Argovia (SAR 531.200).

²⁶ PAG. es. art. 16 EG-ZGB vom 22 November 1912 del Cantone di Friburgo (SGF 210.1); § 13a segg. EG-ZGB vom 20. November 2000 del Cantone di Lucerna (SRL Nr. 200).

la base legale per misure di polizia immediate che concedono alla vittima un breve periodo di tregua e di riflessione. Ad esempio sono state previste misure protettive di polizia della durata di 10-20 giorni il cui rispetto può essere vincolato alla comminatoria della pena di cui all'articolo 292 CP ed eventualmente alla coercizione di polizia e in determinate circostanze anche al fermo preventivo a breve termine²⁷. I giudici possono ordinare una proroga dei provvedimenti (di regola fino a tre mesi al massimo).

In alcuni Cantoni, la legislazione a tutela delle vittime affronta il problema della violenza domestica e dello stalking in modo globale offrendo non di rado alle vittime un accesso a bassa soglia alle misure di protezione, cosa che la norma di diritto civile sulla protezione da violenza non può proporre in questa forma²⁸.

1.4 Trattati internazionali

1.4.1 Convenzioni e risoluzioni dell'ONU

Da diversi anni la violenza sulle donne è un tema dibattuto presso vari comitati dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)²⁹. La Convenzione dell'ONU del 18 dicembre 1979³⁰ sull'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) è entrata in vigore nel settembre del 1981 e finora è stata ratificata da 188 Stati tra cui anche la Svizzera³¹. La CEDAW impone agli Stati contraenti di prendere ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione praticata nei confronti della donna. Anche se non affronta esplicitamente il tema della violenza sulle donne e della loro tutela, il Comitato preposto alla sorveglianza dell'applicazione della Convenzione (Comitato) ha dichiarato, nella sua Raccomandazione generale numero 19 del 1992, che la violenza di genere è una forma di discriminazione delle donne vietata dalla Convenzione³². La nozione «violenza di genere» comprende tutte le forme di violenza diretta sulle donne in ragione del loro sesso o che colpisce le donne in modo sproporzionato³³. Gli Stati contraenti possono essere ritenuti indirettamente responsabili di atti commessi da privati se non agiscono con la dovuta diligenza per prevenire la violazione di diritti o per indagare su atti di

²⁷ *Hrubesch-Millauer Stephanie/Vetterli Rolf*, Häusliche Gewalt: die Bedeutung des Artikels 28b ZGB, *FamPra.ch* 2009, pag. 535 e segg., 558 con ulteriori rinvii.

²⁸ Cfr. *Gloor Daniela/Meier Hanna/Büchler Andrea*, rapporto finale sulla valutazione «Umsetzung und Wirkung von Art. 28b ZGB», mag. 2015, consultabile all'indirizzo: <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/gewaltschutz.html>.

²⁹ Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Tutela internazionale dei diritti della donna con particolare riferimento alla protezione dalla violenza nell'ambito dell'ONU, ott. 2013, consultabile all'indirizzo: [www.ebg.admin.ch/Temi/Violenza domestica/Nel mondo/Organizzazione delle Nazioni Unite \(ONU\)](http://www.ebg.admin.ch/Temi/Violenza%20domestica/Nel%20mondo/Organizzazione%20delle%20Nazioni%20Unite%20(ONU)) (stato: 24.8.2015).

³⁰ RS 0.108. L'abbreviazione corrisponde all'acronimo del nome inglese della Convenzione: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

³¹ L'elenco aggiornato degli Stati contraenti è consultabile in inglese all'indirizzo: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (stato: 24.8.2015).

³² Raccomandazione generale n. 19 è consultabile in inglese all'indirizzo: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19 (stato: 24.8.2015).

³³ Cfr. n. 6 della Raccomandazione generale n. 19 (nota. 32).

violenza, sanzionarli e porvi rimedio³⁴. Il Protocollo facoltativo alla CEDAW³⁵, entrato in vigore nel 2000, autorizza il Comitato a ricevere ed esaminare le comunicazioni di persone o gruppi di persone vittime di una discriminazione ai sensi della Convenzione. Esaminando una di queste comunicazioni, relativa a un caso di violenza domestica in Ungheria ai danni di una donna oggetto per anni di maltrattamenti psicofisici da parte del marito, il Comitato ha concluso che l'Ungheria non aveva strumenti adeguati in grado di proteggere efficacemente le donne dalla violenza domestica. Ha inoltre raccomandato all'Ungheria di adottare misure specifiche a favore della ricorrente e di intervenire in modo più generale sul sistema giuridico nazionale e sul quadro politico³⁶.

Va inoltre citata la Risoluzione 48/104 dell'ONU del 20 dicembre 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne che, all'articolo 4 lettera c, esorta gli Stati contraenti ad adottare una politica di eliminazione della violenza contro le donne e a questo fine a esercitare la dovuta attenzione «per prevenire, indagare e, conformemente alla legislazione nazionale, punire gli atti di violenza contro le donne (...)»³⁷.

1.4.2 Convenzione europea dei diritti dell'uomo

La Convenzione del 4 novembre 1950³⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non contiene disposizioni particolari che impongono esplicitamente agli Stati contraenti di garantire la protezione delle vittime di violenza domestica o stalking³⁹. In ogni caso tali vittime possono far valere una violazione degli articoli 2, 3 o 8 CEDU, nella misura in cui le autorità giudiziarie non rispettano i loro obblighi positivi di tutela. Se sono considerate esseri inferiori per ragioni culturali e sociali, e dunque discriminate dalle autorità giudiziarie, le donne vittima di violenza domestica possono far valere anche una violazione dell'articolo 14 CEDU in combinato disposto con gli articoli già citati.

³⁴ Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo/Direzione del diritto internazionale pubblico, Dall'idea all'azione – che cos'è la CEDAW, consultabile all'indirizzo: [www.ebg.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa/2009/La convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna spiegata in parole semplici \(24 giugno 2009\)/CEDAW Opuscolo PDF](http://www.ebg.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa/2009/La%20convenzione%20sull'eliminazione%20di%20ogni%20forma%20di%20discriminazione%20nei%20confronti%20della%20donna%20spiegata%20in%20parole%20semplici%20(24%20giugno%202009)/CEDAW%20Opuscolo%20PDF) (stato: 24.8.2015), pag. 28.

³⁵ Protocollo facoltativo del 6 ott. 1999 alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, RS **0.108.1**. Il Protocollo è stato finora ratificato da 102 Stati, ossia da buona parte degli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione. La Svizzera lo ha ratificato il 29 sett. 2008. L'elenco aggiornato degli Stati contraenti del Protocollo è consultabile in inglese all'indirizzo: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en (stato: 24.8.2015).

³⁶ Il parere del Comitato è consultabile in inglese all'indirizzo: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/CEDAW%20Decision%20on%20AT%20vs%20Hungary%20English.pdf (stato: 24.8.2015).

³⁷ *Riedo Christof/Alleman Reto*, in: Basler Kommentar, Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (a cura di), Strafrecht I, Art. 1–110 StGB, 3a ed., Basilea 2013, Art. 55a N 2.

³⁸ RS **0.101**

³⁹ Finora la Corte EDU non ha mai preso posizione su casi esclusivamente di stalking. Nei casi di «violenza domestica» menzionati lo stalking a volte è citato ma solo come una delle manifestazioni di violenza domestica.

Nella decisione di principio nella causa *Opuz contro la Turchia*⁴⁰ del 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) è infatti giunta alla conclusione che i maltrattamenti psicofisici inflitti da un uomo alla moglie e alla suocera avevano violato gli articoli 2 e 3 CEDU. La Turchia avrebbe omesso sia di introdurre un sistema sanzionatorio efficace per punire gli atti di violenza domestica sia di proteggere adeguatamente le vittime. Non solo: le autorità responsabili non sarebbero ricorse a tutti i mezzi giuridici disponibili, ma avrebbero persino abbandonato molti dei procedimenti avviati per motivi non del tutto comprensibili. Oltre a ciò la sentenza riconosce un obbligo di avviare e portare avanti un procedimento penale anche dopo il ritiro della denuncia e contro la volontà della vittima se lo giustificano la gravità del reato, le lesioni subite dalla vittima e le conseguenze sui minori che vivono nella stessa economia domestica. Tanto più grave è il reato e il rischio di reiterazione elevato, quanto maggiore è l'interesse pubblico a dare corso al procedimento anche se la vittima ritira la denuncia⁴¹. Infine la Corte EDU ha riscontrato, per la prima volta in un caso di violenza domestica, una violazione dell'articolo 14 CEDU in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 CEDU, in quanto sono soprattutto le donne a essere vittima di questa forma di violenza; inoltre, in Turchia l'atteggiamento passivo della società in generale e delle autorità giudiziarie in particolare contribuirebbe ad aumentare il ricorso alla violenza nel contesto domestico. Nelle decisioni più recenti⁴² la Corte EDU ha ribadito che gli Stati contraenti sono tenuti, ai sensi del divieto di trattamento inumano o degradante, a proteggere attivamente le vittime di violenza domestica. Gli Stati hanno l'obbligo di adottare e far rispettare misure legislative volte a prevenire la violenza domestica e a stabilire la responsabilità degli autori.

1.4.3 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

La Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011⁴³ 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.

⁴⁰ Sentenza della Corte EDU *Opuz contro la Turchia* del 9 giu. 2009 (ricorso n. 33401/02).

⁴¹ *Riedo/Allemann* (nota 37), Art. 55a N 5.

⁴² Nella sentenza *Rumor contro Italia* del 27 mag. 2014 (ricorso n. 72964/10), dove per altro la Corte EDU non ha riconosciuto alcuna violazione dell'art. 3 CEDU; nella causa *T.M. e C.M. contro la Repubblica di Moldavia* del 28 gen. 2014 (ricorso n. 26608/11) la Corte EDU ha riconosciuto la violazione dell'art. 3 CEDU; nella causa *Eremia e altri contro la Repubblica di Moldavia* del 28 mag. 2013 (ricorso n. 3564/11) la Corte EDU ha riconosciuto la violazione dell'art. 3 CEDU in particolare anche in combinato disposto con l'art. 14 CEDU. Nella sentenza *A. contro Croazia* del 14 ott. 2010 (ricorso n. 55164/08) la Corte EDU ha osservato che questi obblighi valgono nell'ambito della protezione dell'integrità psicofisica di una persona (art. 8 CEDU).

⁴³ STCE n. 210. L'elenco aggiornato degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno sottoscritto, ratificato e messo in vigore la Convenzione è consultabile all'indirizzo: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=&CL=ITA> (stato: 24.8.2015).

Lo scopo principale della Convenzione è proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica (art. 1 par. 1 lett. a Convenzione). La Convenzione si applica a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa quella domestica, che colpisce le donne in modo sproporzionato (art. 2 par. 1 Convenzione). Le Parti contraenti sono incoraggiate ad applicare le disposizioni della presente Convenzione a tutte le vittime di violenza domestica e non esclusivamente alle donne (art. 2 par. 2 Convenzione). Già nel preambolo si ricorda che anche gli uomini e i minori possono essere vittima di violenza domestica.

In generale la Convenzione impone agli Stati contraenti di adottare attivamente provvedimenti per prevenire ogni forma di violenza nei confronti delle donne, per tutelare le vittime, per perseguire e punire gli autori nonché per sviluppare strategie globali per coordinare le misure necessarie. In particolare impone a detti Stati di punire determinate forme di violenza domestica e di violenza contro le donne ossia, nella fattispecie, la violenza psicologica o fisica, gli atti persecutori (stalking), la violenza sessuale (compreso lo stupro), il matrimonio forzato, la mutilazione dei genitali femminili, l'aborto e la sterilizzazione forzati e le molestie sessuali (cfr. art. 33–40 Convenzione). Per quanto riguarda la violenza psicologica e lo stalking, al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica, ogni Stato può riservarsi il diritto di prevedere sanzioni non penali al posto di quelle penali (art. 78 par. 3 Convenzione). La Convenzione prevede inoltre l'introduzione di misure di prevenzione tra cui programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento per gli autori di atti di violenza domestica (art. 16 Convenzione). Contiene anche misure di protezione delle vittime, disposizioni in materia di procedura penale, di migrazione e asilo nonché regole sulla cooperazione internazionale. Sempre per migliorare la protezione delle vittime, gli Stati contraenti devono adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie a garantire che le ordinanze di ingiunzione o di protezione (divieti di contatto e di avvicinamento) possano essere ottenute dalle vittime di ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione (art. 53 par. 1 Convenzione). Inoltre devono far sì che tali ordinanze siano concesse immediatamente e senza oneri amministrativi o finanziari eccessivi per le vittime, emesse per un periodo specifico e disponibili indipendentemente o contestualmente ad altri procedimenti giudiziari (art. 53 par. 2 Convenzione). La violazione delle ordinanze di ingiunzione (divieti di contatto e di avvicinamento) o di protezione emesse ai sensi del paragrafo 1 deve essere oggetto di efficaci sanzioni penali o non penali (art. 53 par. 3 Convenzione).

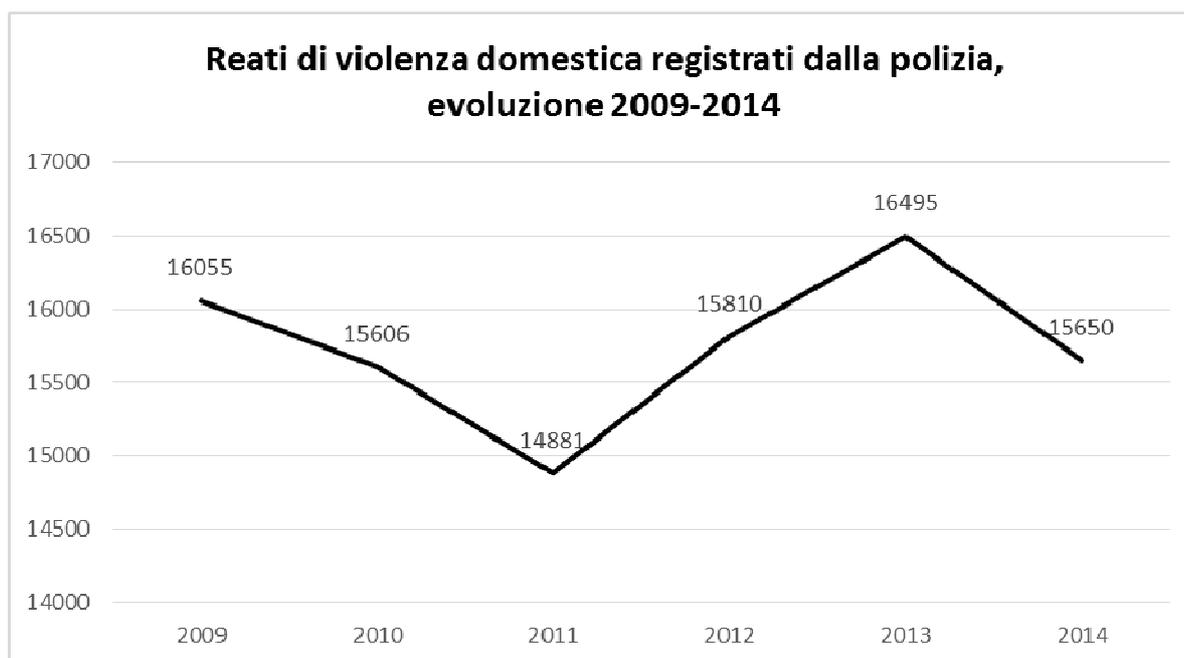
Particolarmente importante per il presente avamprogetto è l'articolo 55 paragrafo 1 della Convenzione secondo cui gli Stati contraenti devono accertare che le indagini e i procedimenti penali per determinati reati non dipendano interamente dalla segnalazione o dalla denuncia della vittima e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia.

La Svizzera ha sottoscritto la Convenzione a settembre 2013. Al momento il Consiglio federale sta elaborando un messaggio all'attenzione delle Camere federali e prevede di avviare nella seconda metà del 2015 una consultazione sulla ratifica della Convenzione presso i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati.

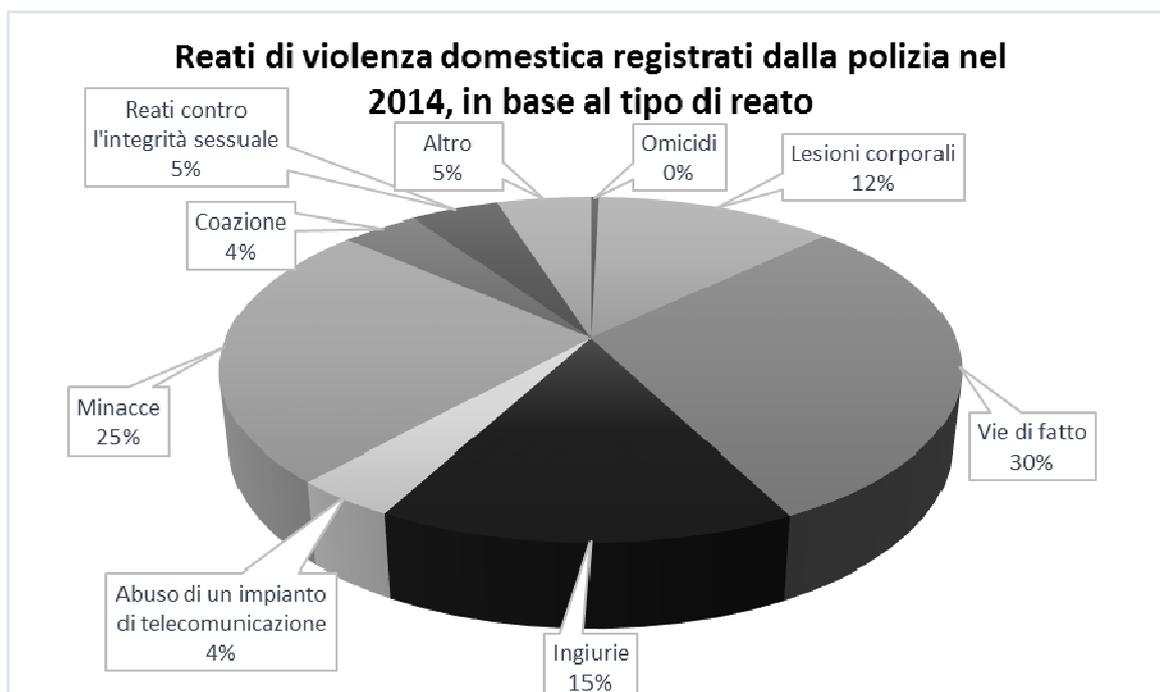
1.5

Dati statistici

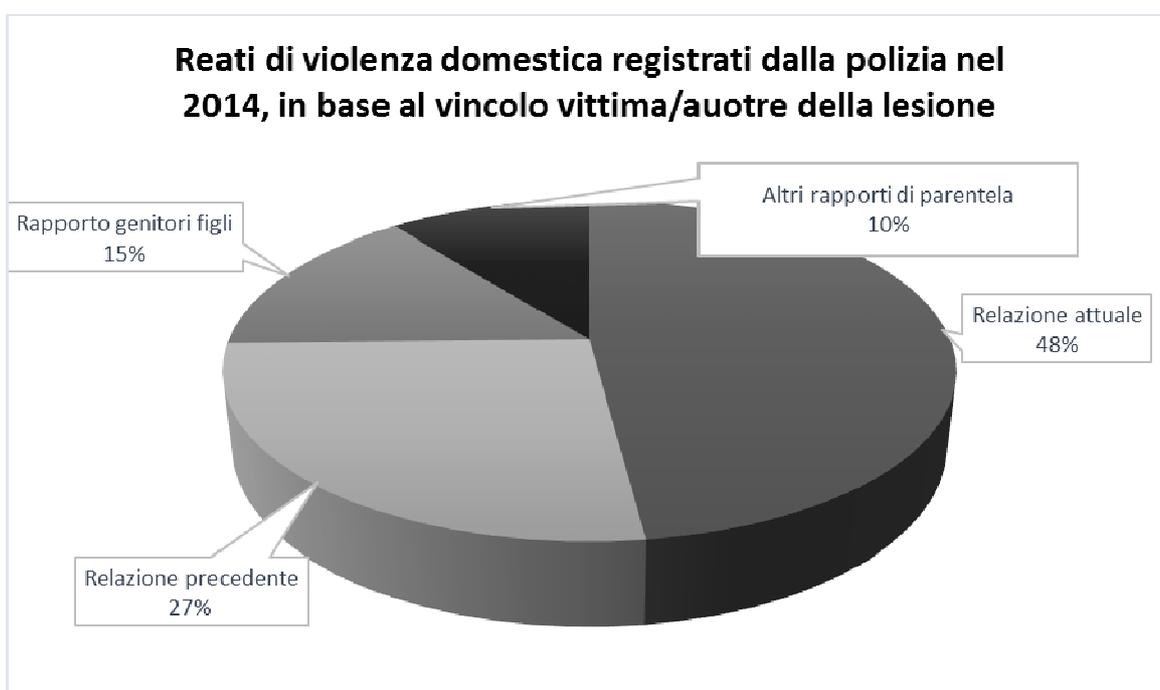
Pur registrando oscillazioni periodiche, dagli ultimi dati statistici emerge chiaramente che la violenza domestica resta un importante problema sociale. Se nel biennio 2009-2011 è stato osservato un calo dei reati di violenza domestica registrati dalla polizia, negli anni 2012 e 2013 si è assistito a una loro recrudescenza. Nel 2013 la polizia ha rilevato 16 495 reati in ambito domestico, mentre nel 2014 si è verificato un calo del 5 per cento per un totale di 15 650 casi. Come già negli anni precedenti, anche nel 2014 le vie di fatto (30%) e le minacce (25%) restano i crimini più frequenti⁴⁴.



⁴⁴ Cfr. le seguenti pubblicazioni dell'Ufficio federale di statistica: una sulla violenza domestica registrata dalla polizia, disponibile soltanto in tedesco e francese («Polizeilich registrierte häusliche Gewalt 2009 – 2013») e consultabile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch/Aktuell/Publikationen e l'altra intitolata «Statistica criminale di polizia – Rapporto annuale 2014» consultabile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch/Attualità/Pubblicazioni.



Quasi la metà dei reati registrati dalla polizia avviene tra partner (48%) e circa un terzo tra ex partner (27%). Gli altri reati sono commessi all'interno delle relazioni tra genitori e figli (15%) o di altri rapporti parentali (10+%)⁴⁵.



Da uno studio non rappresentativo del 2011 sulla violenza domestica in Svizzera è inoltre emerso che l'1,3 per cento circa delle donne e lo 0,5 per cento degli uomini

⁴⁵ Cfr. la pubblicazione dell'Ufficio federale di statistica citata alla nota 44.

intervistati sono vittima di violenza domestica⁴⁶. Nel 22 per cento dei casi è stata chiamata la polizia (dalla vittima stessa o da terzi) il che avviene comunque più o meno con la stessa frequenza che per altri reati al di fuori di un contesto domestico⁴⁷.

Le ultime statistiche per il Canton Zurigo indicano per il 2014 un calo dei reati di violenza domestica che scendono del 7 per cento attestandosi a quota 1617. Parallelamente però gli interventi della polizia per atti di violenza domestica non seguiti da un procedimento penale sono aumentati del 24 per cento⁴⁸.

Non è possibile fornire cifre esatte sulla prassi dell'abbandono dei procedimenti penali per violenza domestica. Diversi dati e studi indicano, a seconda del Cantone monitorato e del periodo esaminato, una forbice compresa tra il 53 e il 92 per cento. A livello cantonale le differenze sono notevoli; comunque la tendenza indica chiaramente che, anche dopo la revisione del 2004, la maggioranza dei procedimenti viene abbandonata⁴⁹.

1.6 Diritto comparato

1.6.1 L'electronic monitoring nel diritto civile di altri Stati europei⁵⁰

Attualmente né in Germania, né in Austria né in Francia esiste una base legale di diritto civile a sé stante che preveda l'impiego di dispositivi elettronici applicati all'autore della lesione per proteggere la vittima da nuove aggressioni. Le

⁴⁶ Killias Martin/Staubli Silvia/Biberstein Lorenz/Bänziger Matthias, Häusliche Gewalt in der Schweiz, Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragung 2011, Istituto di criminologia dell'Università di Zurigo, Zurigo 2012, disponibile soltanto in tedesco e francese all'indirizzo:

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/opferhilfe/publikationen/ber-haeuslichegewalt-2011-f.pdf> (stato: 24.8.2015), pag. 23. Si tratta di uno studio complementare commissionato nel quadro del sondaggio svizzero delle vittime del 2011 dall'Ufficio federale di giustizia e dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo.

⁴⁷ Killias/Staubli/Biberstein/Bänziger (nota 46), pag. 18 e tabella 19.

⁴⁸ Polizia cantonale di Zurigo, conferenza stampa sulla statistica criminale per il 2014 stilata dalla polizia, tenutasi il 23 mar. 2015, consultabile all'indirizzo:

www.kapo.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/kapo/de/ueber_uns/zahlen_fakten/statistiken2/jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/jahresbericht_2014.spooler.download.1427107733597.pdf/PKS_2014_MK_Brosch%C3%BCre_definitiv_neu.pdf (stato: 24.8.2015).

⁴⁹ Cfr. 2.2.2.

⁵⁰ Il confronto fra legislazioni si fonda, laddove non è segnalato diversamente, su una perizia dell'Istituto svizzero di diritto comparato del 5 apr. 2012 dedicato alla propensione alla denuncia delle vittime di reati (in particolare violenza domestica e violenza sessuale su bambini e ragazzi). La perizia è consultabile all'indirizzo:
<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/gewaltschutz.html>.

legislazioni austriaca⁵¹ e francese⁵² in materia di diritto e di procedura penali contengono disposizioni pertinenti che consentono esplicitamente l'impiego di dispositivi elettronici in caso di violenza domestica. Nel biennio 2012-2013, la Francia ha impiegato per alcuni mesi in via sperimentale braccialetti elettronici per migliorare la protezione delle vittime di violenza domestica⁵³. L'esperimento è finito a luglio 2013 e nel 2014 la disposizione corrispondente è stata inserita nel codice di procedura penale (Code de procédure pénale). Il sistema francese prevede che soltanto la vittima da proteggere riceva un braccialetto elettronico e che in caso di pericolo possa chiamare aiuto schiacciando l'apposito tasto sul dispositivo. In questo modo viene rilevata la posizione attraverso il GPS (art. 41-3-1 Code de procédure pénale⁵⁴).

Nel 2004 la Spagna ha emanato una legge quadro completa per contrastare gli atti di violenza domestica⁵⁵. Tale normativa prevede per i casi di violenza sulle donne anche tribunali speciali presieduti da giudici di sesso femminile⁵⁶. In questo contesto non si opera alcuna distinzione formale tra misure di diritto civile e misure di diritto penale che possono essere ordinate dalla stessa autorità. Inoltre è previsto l'impiego di dispositivi tecnici per l'avviso immediato in caso di violazioni dell'ordinanza restrittiva, degli arresti domiciliari e degli allontanamenti⁵⁷. La dottrina spagnola, tuttavia, tende a contenere l'impiego di dispositivi elettronici fissati alle caviglie per

⁵¹ La legge austriaca del 18 ago. 2010 sulla modifica della legge sull'esecuzione delle pene (Bundesgesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes, BGBl. I Nr. 64/2010) prevede quale misure di esecuzione della pena la sorveglianza mediante dispositivi elettronici fissati alle caviglie al posto di una pena detentiva. Questa misura viene per lo più adottata in caso di minacce. Esiste anche un'ordinanza del 31 ago. 2010 sull'esecuzione delle pene e del carcere preventivo mediante arresti domiciliari con sorveglianza elettronica (Verordnung zum Vollzug von Strafen und der Untersuchungshaft durch einen elektronisch überwachten Hausarrest; HausarrestV; BGBl II Nr. 279/2010).

⁵² Cfr. *Loi no. 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants*, JO 10/07/2010, p. 12762.

⁵³ *Décret n° 2012-268 du 24 février 2012 relatif à l'expérimentation d'un dispositif électronique destiné à assurer l'effectivité de l'interdiction faite à une personne condamnée ou mise en examen de rencontrer une personne protégée*, JO 26/02/2012, pag. 3324. La sperimentazione si fonda sulla *Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants*, JO 10/07/2010, pag. 12762.

⁵⁴ La disposizione è consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=2D795B2F12C3BEF0F5259506E0F191A5.tpdila09v_3?cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000029334594&dateTexte=20150324&categorieLien=id#LEGIARTI000029334594 (stato: 24.8.2015).

⁵⁵ *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, consultabile all'indirizzo: www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-21760 (stato: 24.8.2015). Le traduzioni francese e inglese sono disponibili all'indirizzo: www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/en/servicios-ciudadano/documentacion-publicaciones/publicaciones/traduccion-derecho-espanol (stato: 24.8.2015).

⁵⁶ Cfr. art. 43 segg. della legge spagnola citata alla nota 55.

⁵⁷ Cfr. art. 64 n. 3 della legge spagnola citata alla nota 54 e la legge basata sul diritto anteriore: *Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, consultabile all'indirizzo: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21538> (stato: 24.8.2015).

non ledere in modo eccessivo i diritti della personalità degli interessati⁵⁸. In Spagna si impiegano attivamente dispositivi elettronici per l'esecuzione di ordinanze restrittive dal 2006; tale pratica è stata dapprima introdotta a titolo sperimentale nella regione di Madrid ed è stata poi estesa, dal 2009, a tutto il territorio nazionale. Nel 2009 e nel 2013 la legge quadro sulla lotta alla violenza domestica è stata sottoposta a valutazione⁵⁹. L'analisi statistica ha evidenziato che il numero dei femminicidi ad opera del partner o dell'ex partner è calato in media dell'8,7 per cento dall'emanazione della legge quadro e persino del 20,8 per cento immediatamente dopo l'entrata in vigore⁶⁰. Anche gli omicidi di genere le cui vittime erano donne di età superiore ai 15 anni sono calati del 10,5 per cento⁶¹.

1.6.2 Violenza nei rapporti di coppia nel diritto penale di altri Stati europei⁶²

In *Germania* la violenza carnale, la coazione sessuale, la coazione e le minacce pesanti sono sempre perseguite d'ufficio, mentre le lesioni semplici solamente su querela di parte. L'autorità inquirente può comunque intervenire d'ufficio, se lo ritiene necessario, per un interesse pubblico preponderante. Tuttavia, in caso di reati tra familiari, questo interesse non viene praticamente considerato nella misura in cui la vittima non desidera procedere penalmente⁶³.

Anche in *Austria* la violenza carnale, la coazione sessuale, la coazione e le lesioni personali sono perseguite d'ufficio. Nel 2004 è stato abolito il requisito della querela in caso di stupro e di coazione sessuale da parte del coniuge o del partner convivente. Anche le minacce pericolose sono perseguite d'ufficio: fino al 2006 era necessaria l'autorizzazione della vittima se la persona minacciata era il coniuge o un familiare.

In *Francia* la violenza, la coazione sessuale, la coazione, la minaccia e ogni forma di lesioni fisiche sono perseguibili d'ufficio. Prima, determinati reati commessi all'interno della coppia potevano essere perseguiti solamente se la vittima sporgeva querela. Per i reati commessi all'interno del rapporto di coppia sono previste com-

⁵⁸ Cfr. la perizia citata alla nota 50, pag. 95. Secondo un'informativa divulgata nel febbraio del 2012 dal *Ministero de Sanidad* responsabile della normativa, si ricorre a una sorveglianza tramite GPS solamente in caso di criminali.

⁵⁹ Cfr. i documenti pertinenti del Governo spagnolo consultabili all'indirizzo: <http://www.msssi.gob.es/en/ssi/violenciaGenero/Documentacion/seguimientoEvaluacion/home.htm> (stato: 24.8.2015).

⁶⁰ Cfr. Evaluation of the Application of Organic Law 1/2004 of 28 December on comprehensive protection measures against gender-based violence, Executive Report, pag. 34 segg., consultabile all'indirizzo: http://www.msssi.gob.es/en/ssi/violenciaGenero/Documentacion/seguimientoEvaluacion/DOC/Informe_Ejecutivo_Evaluacion_aplicacion_tres_anos_Ley_Organica_1_2004_28_diciembre_FRANCES.pdf (stato: 24.8.2015).

⁶¹ Cfr. Evaluation of the Application of Organic Law 1/2004 of 28 December on comprehensive protection measures against gender-based violence, Executive Report, pag. 36, consultabile all'indirizzo: http://www.msssi.gob.es/en/ssi/violenciaGenero/Documentacion/seguimientoEvaluacion/DOC/Informe_Ejecutivo_Evaluacion_aplicacion_tres_anos_Ley_Organica_1_2004_28_diciembre_FRANCES.pdf (stato: 24.8.2015).

⁶² Cfr. FF **2003** 1732, 1735 segg., e *Riedo/Allemann* (nota 37), Art. 55a N 6 segg.

⁶³ *Stree Walter*, in: Schönke Adolf/Schröder Horst, *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 28a ed., Monaco 2010, § 230 N 5.

minatorie di pena più severe. Inoltre la legge prescrive spesso pene più aspre se una vittima è sottoposta a violenza per impedirle di sporgere denuncia o di testimoniare.

In *Italia* lo stupro e la coazione sessuale sono in linea di massima perseguiti solamente su querela di parte, a prescindere dal rapporto che lega vittima e autore; lo stesso vale per la lesione semplice che causa alla vittima un'infermità di durata inferiore ai 20 giorni. La querela non può essere ritirata e il procedimento non viene abbandonato neanche per ragioni di opportunità come nel caso in cui la vittima perda interesse per il procedimento penale. Altri reati diversi da quelli sessuali sono invece perseguiti d'ufficio.

1.7 Interventi parlamentari

1.7.1 Panoramica

L'entrata in vigore il 1° luglio 2007 della norma di diritto civile sulla protezione delle vittime non ha interrotto il dibattito parlamentare sulla violenza domestica e lo stalking. Diversi interventi parlamentari hanno affrontato il tema sotto il profilo sia del diritto penale che di quello civile. Dalla fine del 2007 circa 70 interventi hanno toccato, più o meno da vicino, il tema della violenza domestica, mentre dieci si sono occupati di stalking⁶⁴. Di seguito un'analisi approfondita degli interventi parlamentari alla base del presente avamprogetto.

1.7.2 Valutazione dell'attuazione dell'articolo 28b CC

Circa un anno dopo l'entrata in vigore dell'articolo 28b, il Consiglio federale esprimeva già, nel parere del 19 novembre 2008 alla mozione 08.3495 Stalking, depositata dalla consigliera nazionale Fiala il 18 settembre 2008⁶⁵, l'intenzione di voler «osservare attentamente l'applicazione dell'articolo 28b CC e valutarne l'efficacia». L'Esecutivo ha ribadito tale intenzione nei pareri del 13 maggio 2009 e del 23 novembre 2013 a tre altre mozioni parlamentari e in un rapporto del 13 maggio 2009 adottato all'attenzione del Parlamento:

- mozione 09.3059 Arginare la violenza domestica, depositata dalla consigliera nazionale Heim Bea il 5 marzo 2009⁶⁶ (accolta; al riguardo si rimanda anche al corrispondente rapporto del Consiglio federale del 28 gennaio 2015 di cui ai successivi 1.7.4 e 2.2);

⁶⁴ Gli interventi sono consultabili nella banca dati degli atti parlamentari immettendo le corrispondenti parole chiave: www.parlament.ch/ricerca/curia_vista (stato: 20.4.2015).

⁶⁵ La mozione e il parere del Consiglio federale sono consultabili all'indirizzo: http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20083495 (stato: 24.8.2015).

⁶⁶ La mozione e il parere del Consiglio federale sono consultabili all'indirizzo: http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20093059 (stato: 24.8.2015).

- mozione 09.3169 Violenza domestica. Reato perseguibile o d’ufficio o su querela, depositata dalla consigliera nazionale Geissbühler il 18 marzo 2009⁶⁷ (respinta);
- Rapporto del 13 maggio 2009⁶⁸ del Consiglio federale sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera (in adempimento al postulato Stump 05.3694 [Studiare le cause della violenza e adottare contromisure] del 7 ottobre 2005); e
- mozione 13.3742 Non rimandare il tema dello stalking alle calende greche, depositata dalla consigliera nazionale Fiala il 19 settembre 2013⁶⁹ (non ancora trattato).

Adottando il citato rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia, il Consiglio federale ha incaricato l’Ufficio federale di giustizia (UFG) di valutare l’attuazione dell’articolo 28b CC ed esaminare in che misura eventuali ostacoli procedurali (onere della prova, conseguenze economiche) influiscono sull’efficacia della disposizione⁷⁰.

1.7.3 Esecuzione mediante dispositivo elettronico: mozione 09.4017 Perrin

La mozione 09.4017 Proteggere le mogli picchiate, depositata dal consigliere nazionale Perrin il 25 novembre 2009⁷¹ chiede di migliorare la protezione delle donne vittima di violenza domestica obbligando il coniuge violento a portare un dispositivo elettronico al braccio o alla caviglia. La mozione dunque non sollecita una modifica del diritto materiale, bensì la sua effettiva applicazione in quanto chiede il rispetto delle misure di protezione della vittima disposte dal giudice.

Nel parere del 17 febbraio 2010, il Consiglio federale ha affermato di condividere l’obiettivo politico dell’autore della mozione. Tuttavia, affinché il giudice possa ordinare l’utilizzo di un dispositivo elettronico per far rispettare una misura di allontanamento imposta a un partner violento, occorre creare una base legale che attualmente non esiste.

Il Consiglio nazionale ha adottato la mozione il 3 marzo 2010⁷², mentre il Consiglio degli Stati lo ha fatto il 30 maggio 2011⁷³.

⁶⁷ La mozione e il parere del Consiglio federale sono consultabili all’indirizzo: http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20093169 (stato: 24.8.2015).

⁶⁸ FF **2009** 3483

⁶⁹ La mozione e il parere del Consiglio federale sono consultabili all’indirizzo: http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20133742 (stato: 24.8.2015).

⁷⁰ FF **2009** 3483

⁷¹ La mozione e il parere del Consiglio federale sono consultabili all’indirizzo: http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20094017 (stato: 24.8.2015).

⁷² Boll. Uff. **2010** N 92

⁷³ Boll. Uff. **2011** S 357

dalla sospensione del procedimento. Le autorità inquirenti possono agire soltanto in caso di un aumento progressivo della violenza, mentre, secondo l'autrice della mozione è necessario affrontare con risolutezza situazioni di violenza che possono durare anni. Le Camere federali hanno accolto la mozione su raccomandazione del Consiglio federale.

Nel parere del 20 febbraio 2013 alla mozione, il Consiglio federale rimanda alla mozione Heim affermando che si deve tener conto delle informazioni fornite dal rapporto sulla prassi in materia di abbandono dei procedimenti per poter procedere a una revisione totale e coerente dell'articolo 55a CP. Inoltre ha espresso la volontà di sottoporre l'articolo 55a CP a una verifica globale.

2 Valutazione e analisi delle norme vigenti in materia di protezione delle vittime di violenza domestica

2.1 Valutazione dell'articolo 28b CC

2.1.1 Situazione iniziale

Dopo aver indetto un bando di concorso nel febbraio 2014, l'UFG ha affidato l'incarico di valutare l'efficacia dell'articolo 28b CC alla Social Insight GmbH in collaborazione con Andrea Büchler, docente di diritto presso l'Università di Zurigo. La valutazione si è svolta da giugno 2014 a marzo 2015.

2.1.2 Obiettivo della valutazione

Obiettivo della valutazione era verificare l'efficacia dell'articolo del Codice civile sulla protezione delle vittime di violenza domestica. Tenuto conto che la procedura civile applicabile cambia a seconda del vincolo che unisce autore e vittima, la valutazione è stata suddivisa, conformemente ai due possibili tipi di procedura, in misure di protezione contemplate dalle procedure di diritto matrimoniale (tutela dell'unione coniugale, separazione, divorzio) e in misure di protezione non contemplate dalle procedure di diritto matrimoniale⁷⁷. Inoltre, era importante valutare il significato delle disposizioni di diritto civile sulla protezione della personalità nei casi di stalking (che si verificano dopo il matrimonio/alla fine di una relazione o tra persone estranee). La valutazione ha preso in esame anche il modo in cui interagiscono le diverse autorità, giudiziarie e amministrative, e gli specialisti coinvolti nonché come viene garantito lo scambio d'informazioni tra questi soggetti e infine quali sono le conseguenze per l'autore della lesione se non rispetta le misure a tutela della vittima disposte dal giudice.

I risultati della valutazione dovrebbero aiutare a stabilire se la disposizione in oggetto vada adeguata. Poiché l'efficacia di una norma dipende da disposizioni sia di carattere materiale ma anche di natura procedurale, la valutazione ha tenuto conto anche degli aspetti procedurali, tanto più che le misure di diritto civile sulla protezione delle vittime devono essere ordinate da un giudice nel quadro di una procedura civile e la loro esecuzione è di competenza dei Cantoni. La valutazione

⁷⁷ Cfr. 1.1.3.

dunque dovrebbe indicare se anche le disposizioni procedurali, in particolare quelle del CPC, vadano riviste.

2.1.3 Metodo

La valutazione comprendeva un'intervista scritta, da condurre in tutti i Cantoni; presso i giudici di prima istanza, gli avvocati, i consultori per le vittime e (se presenti) anche le case rifugio per donne maltrattate. Oltre al sondaggio scritto, si sono tenuti undici incontri con esperti e istituzioni del settore che potenzialmente hanno a che fare con l'articolo 28b CC.

2.1.4 Risultati della valutazione⁷⁸

I risultati della valutazione indicano che, contrariamente alle previsioni del legislatore, la norma di diritto civile sulla protezione da violenza domestica non si è affermata come uno strumento cui le vittime ricorrono frequentemente. Gli intervistati hanno espresso una serie di dubbi sull'utilità dell'articolo 28b CC sia per le misure di protezione proposte in caso di violenza domestica sia per quelle in caso di stalking.

Particolarmente problematiche sarebbero la procedura necessaria per ottenere tale protezione e l'applicazione effettiva delle misure disposte dal giudice. Di seguito i punti criticati dagli intervistati:

- **elevate esigenze procedurali:** secondo gli intervistati, gestire la procedura sulla base del principio dispositivo è complicato se non impossibile per la vittima. Un altro fattore dissuasivo sono le conseguenze finanziarie: il versamento dell'anticipo dei costi, il rischio di dover risarcire le spese processuali nel caso in cui l'azione fosse respinta e la restituzione degli anticipi versati dall'imputato (autore della lesione). A ciò si aggiunga il trauma per la vittima di rivedere al processo l'autore della lesione. Un altro aspetto negativo è il ricorso a due procedure diverse a seconda che si tratti di coppie sposate o non sposate laddove per queste ultime gli ostacoli procedurali sono maggiori;
- **esecuzione lacunosa:** spesso le misure di protezione non sono rispettate poiché a volte la sentenza civile non contempla neppure la comminatoria di pena, ma anche quando è citata, spesso non si applica alcuna sanzione sebbene l'autore abbia commesso altre violenze. Gli intervistati sono dunque del parere che la comminatoria di una multa ai sensi dell'articolo 292 CP non sortirebbe un grande effetto.

La norma di diritto civile sulla protezione delle vittime di violenza è criticata anche per le ragioni seguenti:

- **prassi giudiziarie differenti:** non solo vi sono differenze di trattamento della richiesta di protezione nei vari Cantoni, ma anche all'interno dello

⁷⁸ Cfr. a proposito *Gloor/Meier/Büchler* (nota 28).

stesso Cantone. Le discrepanze riguardano l'impostazione delle misure di protezione ad esempio a livello di conteggio delle spese oppure in caso di figli minorenni. Spesso le vittime non conoscono esattamente i costi che comporta richiedere misure di protezione di diritto civile;

- **scarso coordinamento** tra misure di polizia e misure di diritto civile. Le scadenze differenti mettono particolarmente in difficoltà le vittime: se infatti i termini delle misure di diritto di polizia durano troppo poco, possono scadere prima che siano prese misure di protezione di diritto civile o che la vittima vi possa far ricorso;
- **scarsa indipendenza della procedura civile:** la valutazione ha mostrato inoltre che le misure disposte ai sensi dell'articolo 28b CC spesso sono collegate a indizi di ordine penale, il che significa che il giudice le ordina preferibilmente se vi è anche una denuncia penale oppure se la polizia ha già disposto una provvedimento di protezione come ad esempio un allontanamento;
- **informazioni insufficienti sulle misure di protezione di diritto civile:** spesso l'Autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA), la polizia o il Ministero pubblico sono informati in modo differente circa l'esistenza di misure di protezione di diritto civile. Se la violenza domestica o lo stalking coinvolge dei minori, nella metà se non nei due terzi dei casi l'APMA viene a conoscenza di queste misure. Senza una richiesta specifica, il giudice dispone una misura di protezione riguardante solamente gli adulti; gli interessi dei minori invece non sono presi in considerazione e dunque neppure regolati. Il Ministero pubblico è informato dell'esistenza di dette misure in meno della metà dei casi, mentre la polizia è ancora meno a conoscenza dell'esistenza di tali misure;
- **regolamentazione lacunosa del diritto di visita:** se ai sensi dell'articolo 28b CC viene disposto nei confronti dell'autore della lesione un divieto di aver contatti, tale divieto si scontra con il suo diritto di visita. Detto diritto dovrebbe pertanto essere regolato tenendo conto delle circostanze particolari, ma questo sovente non avviene in quanto i Cantoni spesso non dispongono delle necessarie risorse umane per garantire il diritto di visita accompagnato.
- **protezione insufficiente in caso di stalking:** nei casi di stalking (a prescindere che lo stalker sia il partner, l'ex partner o un estraneo) raramente si fa ricorso all'articolo 28b CC: anzitutto per i limiti citati della disposizione (elevati ostacoli procedurali, impossibilità di imporre l'obbedienza alle misure disposte sulla base del diritto civile), ma anche perché in questi casi le soluzioni offerte dal diritto civile non sono comunque efficaci in quanto l'esperienza mostra che gli stalker si fermano solamente se sottoposti al carcere preventivo ossia se si avvia contro di loro un procedimento penale.

In conclusione dalla valutazione dell'articolo 28b è emerso che per gli intervistati la protezione delle vittime di violenza domestica e stalking offerta dal diritto civile ha più un valore simbolico che un contenuto pratico ed efficace. Secondo gli autori della valutazione, i limiti dell'articolo 28b CC non si riducono ai suoi aspetti materiali ma sono piuttosto legati alle relative disposizioni di diritto procedurale (CPC) e con la sua collocazione nel contesto generale della normativa cantonale e

federale in materia di violenza domestica⁷⁹. La disfunzionalità della norma non è riconducibile solamente a una determinata formulazione o a un preciso requisito giuridico, bensì sono immanenti al sistema ossia dipendono dalle condizioni procedurali di diritto civile, dall'interazione poco chiara tra diritto penale, procedura penale, diritto di polizia e diritto civile, dalle competenze delle varie autorità coinvolte, dalle grandi differenze cantonali nell'applicazione pratica e dal vincolo tra vittima e autore, vincolo da cui dipende la procedura da adottare. Si tratta di aspetti problematici di un sistema che, secondo gli autori, non presenta alcuna coerenza per quanto riguarda la tutela delle vittime⁸⁰.

2.1.5 Analisi dei risultati della valutazione

Sulla base dei risultati della valutazione dell'articolo 28b CC, gli autori dello studio hanno infine formulato una serie di raccomandazioni per migliorare la tutela delle vittime di violenza domestica e di stalking, indicando sostanzialmente due direzioni da seguire:

1. eliminare i problemi riscontrati intervenendo in modo mirato sulle leggi vigenti; oppure
2. adottare una legge federale sulla protezione dalla violenza, soluzione questa che gli autori ritengono più appropriata.

In merito alla seconda soluzione, il Consiglio federale si è già espresso nel suo parere del 20 maggio 2009 alla mozione 09.3411 Legge federale sulla protezione dalla violenza, depositata dalla consigliera nazionale Leutenegger Oberholzer il 30 aprile 2009, dove sostiene che l'articolo 28b CC e il CPC costituiscono già una chiara base legale per la lotta contro la violenza, le minacce o le persecuzioni. Inoltre una legge globale contro la violenza toccherebbe settori di competenza cantonale, su cui la Confederazione non ha alcun potere legislativo; per spostare tali competenze dai Cantoni alla Confederazione bisognerebbe dunque modificare la Costituzione. Di conseguenza il 3 giugno 2009, il Consiglio nazionale ha respinto la mozione 09.3411.

Alla luce di questa situazione e vista l'attuale suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, il Consiglio federale rinuncia per il momento ad adottare una legge federale sulla protezione della violenza, proponendo invece di eliminare le lacune emerse dalla valutazione dell'articolo 28b CC e di adeguare il diritto vigente attraverso interventi legislativi mirati, di modo che le vittime di violenza domestica e di stalking possano essere protette in modo più efficace.

I risultati della valutazione inoltre riconoscono implicitamente l'importanza che rivestono le leggi cantonali sulla protezione dalla violenza e il diritto di polizia in materia. Migliorare questa tutela non presuppone solamente un buon coordinamento tra misure federali e misure cantonali; è necessario ridurre anche le differenze cantonali nel diritto di polizia che sono causa di ulteriori problemi per le vittime soprattutto nei casi intercantonali. In questi casi sarebbero opportuni dei colloqui tra

⁷⁹ Gloor, Meier, Bächler (nota 28), p. 78.

⁸⁰ Gloor, Meier Bächler (nota 28), p. 78.

Confederazione e Cantoni e in particolare con la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia.

2.2 Valutazione della prassi dell'articolo 55a CP

2.2.1 Obiettivi della valutazione e metodo applicato

In adempimento alla mozione 09.3059 Heim, il Consiglio federale ha pubblicato il 28 gennaio 2015 un rapporto sull'abbandono dei procedimenti penali in caso di violenza nei rapporti di coppia⁸¹. Obiettivo dello studio era duplice: verificare se l'introduzione dell'articolo 55a CP avesse influenzato la prassi in materia di abbandoni dei procedimenti penali e risalire ai motivi di tali abbandoni. Il rapporto ha evidenziato una serie di problemi nei procedimenti penali per violenza domestica nei rapporti di coppia e illustrato diverse misure per risolverli.

Il testo del Consiglio federale si basa anzitutto sui risultati di studi già esistenti⁸², inoltre comprende un sondaggio tra i pubblici ministeri, per confermare e completare, i dati rilevati nonché raccogliere le loro esperienze e richieste in materia⁸³.

2.2.2 Risultati

Il rapporto del Consiglio federale sulla mozione 09.3059 Heim si rifà a cinque indagini statistiche sulla prassi degli abbandoni⁸⁴ e a tre rapporti⁸⁵. Da questi

⁸¹ Rapporto del 28 gen. 2015 del Consiglio federale concernente la mozione Heim 09.3059 «Arginare la violenza domestica», consultabile all'indirizzo: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-01-28/ber-br-heim-i.pdf> (stato: 24.8.2015).

⁸² Cfr. 2.2.2

⁸³ Cfr. nota 81, pag. 7 seg.

⁸⁴ *Colombi Roberto*, Offizialisierung häuslicher Gewalt am Beispiel der Stadt Zürich: eine dogmatische und empirische Studie, tesi di dottorato, Zurigo 2009; Riedo (nota 18), 420 segg.; *Baumgartner-Wüthrich Barbara*, Die Einstellung des Verfahrens bei häuslicher Gewalt – Erfahrungen mit Art. 55a StGB im Kanton Bern, tesi di master HSW Luzern/CCFW 2007, consultabile all'indirizzo: www.cfw.ch/masterarbeit_baumgartner.pdf (stato: 24.8.2015); *Frauchiger Thomas/Jobin Catherine/Miko Iso Isabel*, Monitoring häusliche Gewalt im Kanton Basel-Stadt, Berichterstattung an den Departementsvorsteher, 26 ott. 2012, consultabile all'indirizzo: www.jsd.bs.ch/dms/jsd/download/haeusliche-gewalt/monitoring_2012.pdf (stato: 24.8.2015); *Baumann Isabelle/Killias Martin*, Kosten der Staatsanwaltschaften für Fälle von häuslicher Gewalt, «Kostenschätzung betreffend Fälle von häuslicher Gewalt in der Schweiz anhand von Daten der Staatsanwaltschaften der Kantone Aargau, Schwyz, Waadt und Zürich», Zurigo 2013, consultabile all'indirizzo: www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/killias/publikationen/Baumann.pdf (stato: 24.8.2015).

studi non si evincono cifre sugli abbandoni dei procedimenti valide per tutta la Svizzera in quanto ciascuno di loro affronta la questione sotto profili diversi, per periodi differenti e in rapporto a determinati Cantoni. Inoltre, solamente uno studio distingue tra i procedimenti abbandonati sulla base dell'articolo 55a CP e quelli abbandonati sulla base di un'altra disposizione⁸⁶. Ciononostante da questi dati si evince che in tutti i Cantoni la percentuale di *sospensioni e di abbandoni* di procedimenti per lesioni semplici, vie di fatto reiterate, minacce e coazione nei rapporti di coppia è *molto elevata* ossia oscilla tra il 53 e il 92 per cento a seconda dello studio. Questo dato corrisponde anche alle stime fornite dai procuratori in occasione del sondaggio condotto dall'UFG.

La maggioranza dei procedimenti per violenza nei rapporti di coppia sono dunque abbandonati⁸⁷, il che vale sia per i procedimenti penali avviati prima che tale reato fosse perseguito d'ufficio che per quelli avviati dopo tale modifica ossia con l'introduzione dell'articolo 55a CP. Il numero degli abbandoni si è dunque ridotto di poco dopo la revisione del 2004⁸⁸.

3 Tratti essenziali della normativa proposta

3.1 Sintesi e obiettivi dell'avamprogetto

Come già accennato al 2.1.3, la valutazione dell'articolo 28b CC ha evidenziato la necessità di migliorare in particolare l'attuazione pratica e l'iter procedurale della norma. Tra i punti più carenti figurano aspetti di diritto procedurale cui si aggiunge la difficoltà di far rispettare le misure imposte dal giudice. Per migliorare la protezione delle vittime, il Consiglio federale propone di colmare le lacune con adeguamenti mirati.

Inoltre, in adempimento alla mozione Perrin, l'avamprogetto introduce il nuovo articolo 28c AP-CC, ossia un'esplicita base legale che permette di impiegare su provvedimento giudiziale un dispositivo elettronico grazie al quale far rispettare le ordinanze restrittive; l'obiettivo resta quello di tutelare meglio le vittime di violenza domestica e stalking.

⁸⁵ *Zoder Isabel*, Polizeilich registrierte häusliche Gewalt – Übersichtspublikation, Ufficio federale di statistica (a cura di), Neuchâtel 2012, consultabile "soltanto in tedesco e francese all'indirizzo: www.bfs.admin.ch> Kriminalität, Strafrecht> Gewalt> Häusliche Gewalt (stato: 24.8.2015); *Fliedner Juliane/Schwab Stephanie/Stern Susanne/Iten Rolf*, Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen, Forschungsbericht, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (a cura di.), Zurigo 2013, di cui è consultabile una sintesi in italiano all'indirizzo: www.ebg.admin.ch/Documentazione/Pubblicazioni_sulla_violenza/Sintesi_Costi_della_violenza_nei_rapporti_di_coppia (stato: 24.8.2015); Rapporto del 27 feb. 2013 del Consiglio federale in adempimento del postulato Fehr 09.3878 «Più denunce, maggiore effetto deterrente» del 24 sett. 2009, consultabile all'indirizzo: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2013/2013-02-271/ber-br-i.pdf> (stato: 24.8.2015).

⁸⁶ *Frauchiger/Jobin/Miko Iso* (nota 84).

⁸⁷ Cfr. in generale il rapporto sulla mozione Heim citato alla nota 81, 17 segg., sintesi a pag. 21.

⁸⁸ *Colombi* (nota 84), 306 segg. Nella città di Zurigo la corrispondente percentuale di abbandoni è scesa dal 72.4 % nel 2003 e solamente al 66.1 % nel 2005.

Per quanto riguarda il diritto penale, le modifiche proposte attuano sia quanto richiesto dalla mozione 12.4025 Keller-Sutter sia le misure che il Consiglio federale ha illustrato nel suo rapporto⁸⁹ sulla mozione 09.3059 Heim. Le modifiche mirano a alleggerire l'onere della vittima, ad assegnare alle autorità inquirenti maggiore margine discrezionale e a coinvolgere maggiormente l'imputato nel procedimento. Di conseguenza la sospensione del procedimento, come anche la sua riattivazione o abbandono, non va più vincolata alla sola volontà della vittima e la legge deve indicare altri criteri di cui tener conto. Inoltre, una sospensione non deve essere ammissibile se vi è il sospetto di reiterazione. Infine, la vittima va sentita ancora una volta prima del definitivo abbandono del procedimento.

Oltre al perseguimento di questi obiettivi, va chiarito con i Cantoni, all'insegna di una misura accompagnatoria, se sia possibile adottare provvedimenti supplementari nel quadro dell'attuale ordinamento delle competenze, in particolare se tra Confederazione e Cantoni vi sia la necessità di coordinare gli interventi per migliorare ulteriormente la protezione delle vittime di violenze.

3.2 La normativa proposta

3.2.1 Migliorare il perfezionamento di chi si occupa della protezione delle vittime e lo scambio di informazioni tra le autorità

Per migliorare l'applicazione pratica e soprattutto procedurale del vigente articolo 28b CC, è necessario intervenire su due aspetti fondamentali, particolarmente problematici, evidenziati dalla valutazione⁹⁰.

Comunicare la decisione giudiziale alle altre autorità

La valutazione dell'articolo 28b CC ha mostrato che l'informazione e in certi casi anche l'interazione tra i vari soggetti e ambiti giuridici, impegnati nell'applicazione pratica della norma, sono fondamentali per la tutela delle vittime. Attualmente le misure di sicurezza disposte dal giudice sono comunicate troppo raramente alle altre autorità⁹¹. Per questa ragione l'avamprogetto prevede che il giudice informi l'APMA e i servizi di intervento in caso di crisi di cui al capoverso 4 della presente disposizione in merito alle misure di protezione disposte in virtù dell'articolo 28b. L'obiettivo è migliorare l'efficacia di tali misure e la complementarietà delle varie possibilità e modalità d'intervento. La comunicazione si limita alle informazioni di cui necessitano le autorità e i servizi citati per adempiere i loro compiti.

Migliorare il perfezionamento del personale dei servizi d'intervento in caso di crisi e dei tribunali

Per impiegare meglio gli strumenti offerti dal diritto vigente in materia di protezione delle vittime di violenze, i collaboratori delle autorità e dei servizi preposti a tale protezione devono disporre delle competenze e delle capacità necessarie. I Cantoni, cui compete l'esecuzione, sono tenuti a provvedere, se non lo hanno ancora fatto, alla formazione e al perfezionamento di queste figure professionali.

⁸⁹ Rapporto sulla mozione Heim (nota 81).

⁹⁰ Cfr. 2.1.4.

⁹¹ Cfr. 2.1.3.

3.2.2

Attuazione della mozione 09.4017 Perrin

Necessità di una base legale esplicita

Per garantire in particolare il rispetto di un'ordinanza restrittiva, il presente avamprogetto propone l'introduzione dell'*elecronic monitoring*⁹² in esecuzione delle richieste della mozione 09.4017 Perrin. Questa misura permetterebbe di sorvegliare, su ordine del giudice, la persona potenzialmente violenta mediante un dispositivo elettronico. A tale proposito l'avamprogetto prevede un nuovo articolo 28c CC, ossia una base legale esplicita.

Durante i lavori di revisione della norma di protezione di diritto civile ci si è chiesti se l'articolo 28b CC non costituisca già una base legale sufficiente per applicare una limitazione alla libertà di movimento disposta dal giudice. Dopo approfondito esame, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che il suddetto provvedimento va considerato una misura coercitiva che lede in modo tanto grave l'integrità fisica e psichica della persona interessata da necessitare una *base legale esplicita*. Nel suo tenore attuale, l'articolo 28b non soddisfa queste esigenze costituzionali⁹³. Secondo il diritto vigente, l'impiego di dispositivi elettronici applicati sul corpo della persona interessata per far rispettare un'ordinanza restrittiva non può neanche essere considerato una misura di esecuzione di procedura civile ai sensi dell'articolo 343 CPC. Il catalogo di misure di cui all'articolo 343 capoverso 1 lettere a–e CPC è esaustivo⁹⁴. In questo contesto, l'impiego di dispositivi elettronici applicati al corpo di persone che mettono in pericolo altre persone potrebbe essere considerato una misura coercitiva diretta ai sensi della lettera d. Dagli esempi di misure coercitive elencati in modo non esaustivo nella suddetta disposizione («il ritiro di una cosa mobile o lo sgombero di un fondo») risulta però chiaramente che il legislatore intendeva le coercizioni nei confronti di oggetti e non di persone. L'articolo 343 CPC non può pertanto fungere da base legale per la misura in questione⁹⁵.

Mezzi tecnici per la sorveglianza

Per applicare e attuare un'ordinanza restrittiva, si può ricorrere alla *sorveglianza dinamica*, fondata sulla tecnologia GPS (*Global Positioning System*) e gestita per via satellitare. Il dispositivo applicato al braccio o alla caviglia è provvisto di un ricevitore GPS, che consente di sorvegliare la persona pericolosa anche fuori della portata della tecnologia di radiodiffusione (ossia fuori dall'appartamento). La sua

⁹² Cfr. i commenti al 1.2.3 sull'*electronic monitoring* nel diritto penale.

⁹³ Cfr. già il parere del Consiglio federale del 17 feb. 2010 e il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 24 feb. 2011 alla mozione 09.4017 Perrin (nota 71).

⁹⁴ *Kofmel Ehrenzeller Sabine*, in: Oberhammer Paul/Domej Tanja/Haas Ulrich (a cura di), *Kurzkommentar ZPO*, 2a ed., Basilea 2014, art. 343 N 3; ancora diversamente nel messaggio e art. 341 D-CPC, FF 2006 6785.

⁹⁵ In merito all'inammissibilità della coercizione fisica cfr. *Stahelin Adrian/Stahelin Daniel/Grolimund Pascal*, *Zivilprozessrecht*, 2a ed., Zurigo 2012, § 28 N 43; *Jeandin Nicolas*, in: Bohnet François/Haldy Jacques/Jeandin Nicolas/Schweizer Philippe/Tappy Denis, *CPC Code de procédure civile commenté*, Basilea 2011, Art. 343 N 4 e 15; in merito alla necessità di una base legale esplicita per l'applicazione di una coercizione diretta in caso di obbligo di astensione *Guldener Max*, *Schweizerisches Zivilprozessrecht*, 3a ed., Zurigo 1979, p. 626 segg.; a.A. *Rohner Thomas/Jenny Reto M.*, in: Brunner Alexander/Gasser Dominik/Schwander Ivo (a cura di), *ZPO – Schweizerische Zivilprozessordnung, Kommentar*, Zurigo 2011, Art. 343 N 18.

posizione è rilevata mediante il GPS e trasmessa alla centrale di sorveglianza tramite la rete di telefonia mobile, così da poter essere determinata in qualsiasi momento. Ciò consente di rilevare immediatamente la violazione di una misura giudiziaria che limita la libertà di movimento e di adottare i provvedimenti del caso. L'allarme scatta anche se la persona sorvegliata toglie il dispositivo.

Se il sistema è volto a prevenire la violenza domestica, anche la potenziale vittima porta un apparecchio GPS di modo da crearle attorno una zona mobile protetta, in cui l'autore della lesione non è autorizzato a entrare. Un'eventuale violazione può, se necessario, sollecitare l'intervento di polizia. La centrale di sorveglianza può inoltre contattare telefonicamente la persona in pericolo affinché si metta al sicuro, in particolare nel caso in cui entrambi si trovino accidentalmente nella medesima zona. Comunque anche la persona in pericolo può lanciare spontaneamente un segnale di allarme. In casi meno gravi è anche possibile prescindere da una sorveglianza in tempo reale e limitarsi a rilevare e registrare la posizione dell'autore della lesione. Questo è il caso quando si può supporre che la consapevolezza di essere sorvegliati sia sufficiente a garantire il rispetto dell'ordinanza restrittiva.

La *sorveglianza statica* invece, fondata sulle tecnologie di radiodiffusione, si presta in particolare all'impiego nel quadro di una privazione della libertà ordinata dal giudice in sostituzione di una pena detentiva in un penitenziario⁹⁶. In questo caso la persona in questione porta al braccio o alla caviglia un dispositivo che invia segnali a un ricevitore installato ad esempio nell'appartamento della persona sotto sorveglianza. Nel ricevitore è integrato un modem che trasmette i segnali al computer della centrale di sorveglianza che li confronta con i dati di riferimento predefiniti. Se la persona sorvegliata si allontana troppo dal ricevitore, la preposta autorità di sorveglianza è automaticamente allertata.

Requisiti e procedure per ordinare l'impiego di un dispositivo elettronico

Il nuovo articolo 28c AP-CC stabilisce i requisiti in base ai quali il giudice può ordinare l'impiego di un dispositivo elettronico per far rispettare un'ordinanza restrittiva di cui all'articolo 28b CC. Anzitutto una simile misura deve essere disposta soltanto se appare adatta, proporzionata e necessaria per far rispettare il divieto imposto e soprattutto se altre misure meno incisive non hanno avuto successo o appaiono a priori insufficienti. Come per il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 58 cpv. 1 CPC), applicabile nella procedura civile, il divieto è ordinato solamente su richiesta dell'attore ed è sempre limitato nel tempo. Secondo l'avamprogetto, la misura può essere ordinata per un massimo di dodici mesi ed eventualmente prorogata di altri dodici mesi.

L'esecuzione vera e propria è disciplinata dai Cantoni, i quali designano un servizio competente; inoltre garantiscono la protezione dei dati delle persone coinvolte. La nuova disposizione stabilisce che l'esecuzione della misura di sorveglianza mediante l'impiego di un dispositivo elettronico non comporta alcun costo per la vittima. Solo in questo modo vi è la certezza che la misura sia davvero richiesta e disposta e inoltre che le vittime siano protette in modo migliore e più efficace.

⁹⁶ Cfr. 1.2.3.

3.2.3 Semplificazione e gratuità della procedura civile

Abolizione della procedura di conciliazione nei procedimenti per violenza domestica e stalking

Nel diritto vigente, l'obbligo di tentare una conciliazione, previsto dalla procedura semplificata anche per le azioni ai sensi dell'articolo 28b CC, costituisce nella pratica una difficoltà se non un ostacolo e non sembra sortire alcun effetto positivo ai sensi di una riconciliazione⁹⁷. L'avamprogetto prevede pertanto di eliminare questa procedura per le azioni ai sensi dell'articolo 28b CC. In questo modo il procedimento principale e le misure del caso possono procedere parallelamente visto che l'intera procedura dipende dal giudice.

Gratuità delle azioni secondo l'articolo 28b CC

In un'azione civile per violenza domestica e stalking, proprio gli aspetti finanziari sono sentiti come un problema tanto grave da far desistere in certi casi la vittima dalla richiesta di misure di protezione di diritto civile. Da un lato si tratta degli anticipi delle spese, spesso sistematicamente richiesti soprattutto per procedimenti al di fuori delle procedure di diritto matrimoniale (art. 98 CPC), e dall'altro del tenore generale dell'articolo 111 capoverso 2 CPC, secondo cui l'attore che ha anche dovuto anticipare le spese deve richiedere, se vince la causa, il rimborso di tali anticipi alla parte soccombente e quindi quasi sempre all'autore della lesione⁹⁸.

Il Consiglio federale propone di non addebitare spese processuali in caso di controversie per violenze, minacce e insidie secondo l'articolo 28b CC e neppure in caso di impiego di un dispositivo elettronico secondo l'articolo 28c AP-CC. In questo modo scompare l'obbligo di anticipare le spese processuali e inoltre la vittima non dovrà più assumersi il rischio d'insolvenza.

3.2.4 Ponderazione di tutti gli interessi in caso di sospensione, riattivazione e abbandono del procedimento penale

L'introduzione nel 2004 del perseguimento d'ufficio per gli atti di violenza nei rapporti di coppia non ha prodotto un aumento delle condanne per reati di questo tipo. Nel diritto vigente la *sospensione e l'abbandono del procedimento* restano la regola e al riguardo le autorità dispongono di un margine di apprezzamento molto ridotto. In base alla giurisprudenza del Tribunale federale, se la vittima chiede di sospendere il procedimento penale, le autorità sono tenute ad accogliere la richiesta, a condizione che sia espressione di una libera volontà. Il procedimento sospeso può venir riaperto soltanto se la vittima o il suo rappresentante legale revoca la richiesta o il consenso alla sospensione. Senza revoca, il procedimento viene abbandonato dopo sei mesi (art. 55a cpv. 2 e 3 CP)⁹⁹.

I procedimenti penali per violenza nei rapporti di coppia dipendono in ampia misura dal *comportamento e dalle deposizioni della vittima*. Nonostante la modifica delle disposizioni procedurali, una vittima di violenza, fatica ancora a intraprendere i passi

⁹⁷ Cfr. nota 28.

⁹⁸ Cfr. nota 28.

⁹⁹ Cfr. nota 81, pag. 43

necessari per citare in giudizio e far condannare l'autore se questo è una persona a lei vicina¹⁰⁰. Il suo obiettivo è *normalizzare la propria situazione* e non tanto punire l'autore. La reticenza della vittima si ripercuote sull'intero procedimento penale, ossia: sulla denuncia, sulla revoca di una richiesta di sospensione ma anche sulla deposizione contro l'autore dinanzi alle autorità inquirenti e al giudice. La vittima deve ponderare se avviare un procedimento penale migliorerà la sua situazione. Persino quando osa fare questo passo denunciando l'aggressore, le fasi successive del procedimento dipendono in misura preponderante dalla sua collaborazione. La vittima può relativizzare le sue precedenti deposizioni, in particolare se non è più interessata a una condanna, se cede alle pressioni dell'imputato o se, per il lungo tempo trascorso, i ricordi dell'aggressione si affievoliscono. Senza le deposizioni della vittima sussistono notevoli problemi probatori¹⁰¹.

Il Consiglio federale intende sostenere la vittima facendo in modo che la decisione sulla prosecuzione del procedimento penale non dipenda più unicamente da lei e sollevando l'autorità dall'obbligo di attenersi acriticamente alla volontà della vittima. È dunque necessario ampliare il margine discrezionale dell'autorità cui compete sospendere, riattivare o abbandonare il procedimento. L'interesse della vittima alla sospensione e all'abbandono del procedimento va ponderato insieme all'interesse dello Stato al procedimento penale. Per questa decisione l'autorità non deve tener conto soltanto delle dichiarazioni della vittima, ma anche di altre circostanze che deve ponderare liberamente. Pertanto il Consiglio federale propone di integrare nell'articolo 55a CP un elenco non esaustivo di fattori da considerare quando si tratta di sospendere o abbandonare il procedimento.

3.2.5 Subordinare la sospensione, la riattivazione e l'abbandono alla frequentazione di programmi rieducativi contro la violenza

I problemi di una misura obbligatoria¹⁰²

La mozione 09.3059 Heim propone di imporre all'autore di atti di violenza nei rapporti di coppia la partecipazione a un programma rieducativo contro la violenza. Inoltre chiede che il procedimento sia *sospeso* solamente se l'imputato *inizia a frequentare* il programma e *abbandonato* soltanto se lo *porta a termine con risultati positivi*. Subordinare la sospensione o l'abbandono del procedimento a un programma rieducativo contro la violenza presenta diversi problemi.

Una condizione materiale per imporre la frequenza di un programma rieducativo contro la violenza è che l'imputato manifesti un minimo *interesse a collaborare*. Se si rifiuta di frequentare il programma, è inutile a priori obbligarlo a parteciparvi; se vi partecipa senza essere motivato il programma non ha alcun effetto.

Inoltre è necessario che l'imputato sia in grado di *seguire tale programma sotto il profilo intellettuale e linguistico*. I destinatari di una simile misura non sono tutti uguali e l'introduzione di programmi obbligatori presuppone che questi ultimi siano

¹⁰⁰ Cfr. FF **2003** 1732, pag. 1734

¹⁰¹ Cfr. nota 81, pag. 27 seg.

¹⁰² Cfr. nota 81, pag. 29 e 33 seg.

adattati alle esigenze di persone tra loro diverse: sarebbe necessario allestire un'ampia gamma di programmi¹⁰³.

Se l'autorità dispone l'obbligo di frequentare un programma rieducativo contro la violenza, è necessario che indichi anche *quando* l'imputato deve parteciparvi e come andranno *verificati i risultati* della misura. Subordinare l'abbandono del procedimento ai *risultati positivi* del programma significa che l'imputato non solo deve dimostrare spirito collaborativo e volontà di cambiare il proprio comportamento, ma anche che non commetta più atti di violenza. Il successo del programma deve poter essere verificato per poter disporre le relative conseguenze giuridiche nel quadro della procedura.

Una simile verifica può essere affidata a un esperto che in una *perizia* dovrà formulare una prognosi sul comportamento futuro dell'imputato. Queste perizie vengono allestite al momento di ordinare una misura (art. 56 segg. CP) o di liberare da una misura una persona particolarmente pericolosa (art. 62d cpv. 2 e art. 64b cpv. 2 lett. b CP). L'esperienza insegna che le perizie richiedono tempo e sono molto onerose; in certi casi possono durare quanto lo stesso programma rieducativo. Per di più, le previsioni sul comportamento futuro non necessariamente sono affidabili e presentano sempre un margine d'incertezza. Al posto di una perizia, le autorità potrebbero osservare e valutare il *comportamento* dell'imputato per un determinato periodo al termine del programma. In tal caso devono poter fare affidamento sulle dichiarazioni dell'imputato, della vittima e di altre persone, ad esempio persone del suo contesto personale o altri partecipanti al programma; dichiarazioni che non sempre corrispondono alla realtà. Affinché la valutazione del comportamento dell'imputato sia affidabile, è tuttavia necessario far trascorrere un periodo prolungato prima di procedere all'analisi.

Tutti questi metodi richiedono *molto tempo e comportano un notevole onere amministrativo e finanziario*. Un tale dispendio di tempo durante il procedimento penale è in contrasto con l'imperativo di celerità (art. 5 CPP): durante il procedimento penale è praticamente impossibile analizzare in tempi accettabili e con oneri ragionevoli il successo di un programma rieducativo contro la violenza.

Partecipazione volontaria a un programma rieducativo contro la violenza come criterio per la sospensione

Come illustrato, il Consiglio federale ritiene che vincolare la sospensione e l'abbandono del procedimento rispettivamente alla partecipazione a un programma rieducativo contro la violenza e ai successi ottenuti presenta una serie di problemi. Inoltre, in molti casi, l'obbligo di partecipare a un simile programma non sortisce l'effetto sperato, ossia impedire che l'imputato commetta altri atti di violenza¹⁰⁴.

Secondo il Consiglio federale è comunque opportuno che le autorità, incaricate di decidere in merito alla sospensione, tengano conto della partecipazione volontaria dell'autore a un programma rieducativo contro la violenza. Nell'elenco

¹⁰³ Justizvollzug Kanton Zürich, Bewährungsdienst Zürich II, Lernprogramme als neue Interventionsform in der Strafjustiz – Schlussbericht zum Modellversuch 1999–2003, marzo 2006, consultabile all'indirizzo: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte/schlussber-lernprogramme-d.pdf> (24.8.2015); per le condizioni del programma rieducativo contro la violenza «Partnerschaft ohne Gewalt» cfr. pag. 24.

¹⁰⁴ Cfr. nota 81, pag. 28 segg.

esemplificativo dei criteri al vaglio del pubblico ministero o del giudice al momento di ponderare gli interessi, va aggiunto esplicitamente quello relativo alla partecipazione dell'imputato a un programma rieducativo contro la violenza o agli altri passi da lui compiuti per modificare il suo comportamento.

3.2.6 Prosecuzione del procedimento penale in caso di sospetto di recidiva

Il Consiglio federale condivide la proposta della mozione 09.3059 Heim di non concedere, in caso di recidiva, né la sospensione né l'abbandono del procedimento penale e di riaprirlo d'ufficio, se fosse già stato sospeso. In questi casi l'interesse dello Stato e della vittima ad appurare, per mezzo di un procedimento penale, se l'autore ha commesso altri atti violenti all'interno della coppia è sufficientemente rilevante.

Comunque, secondo il Consiglio federale, una serie di denunce o di procedimenti ripetutamente abbandonati non sono indizi sufficientemente indicativi per poter affermare in modo affidabile nell'ambito di un procedimento penale, se sono stati effettivamente commessi atti di violenza all'interno di una coppia. Nei procedimenti penali in corso o abbandonati vale la presunzione di innocenza (art. 32 cpv. 1 Cost., art. 10 cpv. 1 CPP). Fare affidamento sulle denunce ripetute è escluso anche perché la prosecuzione del procedimento o la sua riattivazione in ultima analisi dipende dalla decisione della vittima di sporgere più volte denuncia. Ciò può dissuadere la vittima dal rivolgersi alle autorità nonostante reiterate violenze nei suoi confronti. Soltanto se nel casellario giudiziale risulta una condanna passata in giudicato vi è la certezza assoluta che una determinata persona abbia in passato commesso atti di violenza¹⁰⁵.

Il Consiglio federale propone pertanto di sopprimere la possibilità di sospendere un procedimento penale per violenza domestica *se nel casellario giudiziale figura già una condanna passata in giudicato* per violenza contro il coniuge o il partner. I reati preliminari considerati sono quelli contro la vita e l'integrità della persona (art. 111 segg. CP), la libertà personale (art. 180 segg. CP) o l'integrità sessuale (art. 187 segg. CP), ossia reati gravi commessi nei confronti dell'attuale o dell'ex partner.

3.2.7 Attuazione della mozione 12.4025 Keller-Sutter: audizione della vittima prima dell'abbandono del procedimento penale

Secondo il Consiglio federale, un'audizione al termine dei sei mesi di sospensione non spingerà necessariamente più vittime a chiedere la ripresa del procedimento penale, anche perché la vittima si assume con l'audizione la stessa responsabilità che si è assunta al momento della decisione di chiedere una sospensione.

Tuttavia, l'introduzione dell'obbligo di sentire la vittima prima di abbandonare il procedimento offre svariati vantaggi. In particolare la vittima ha la possibilità, allo scadere dei sei mesi, di dire se la situazione è cambiata proprio quando l'eventuale

¹⁰⁵ Cfr. nota 81, pag. 37 seg.

abbandono è imminente¹⁰⁶. Secondo il presente avamprogetto, la vittima dovrà esprimersi esplicitamente in merito alla prosecuzione o all'abbandono del procedimento; il suo semplice silenzio durante la sospensione semestrale non sarà più sufficiente per decretare l'abbandono.

Come già per la sospensione del procedimento, la decisione di abbandonarlo non dipenderà dalla dichiarazione di volontà della vittima. Se quest'ultima vuole abbandonarlo, ma l'autorità conclude che l'interesse dello Stato al procedimento penale prevale, il procedimento viene riattivato.

3.3 Attuazione

In linea di massima gli adeguamenti di legge proposti non richiedono l'attuazione in un'ordinanza. Tuttavia le modifiche proposte del diritto civile comporteranno alcuni adattamenti a livello di diritto cantonale e in particolare della normativa riguardante le misure immediate di polizia (cfr. 1.2). Nel contempo i Cantoni devono emanare le necessarie disposizioni esecutive per l'impiego, disposto dal giudice, del dispositivo elettronico.

3.4 Interventi parlamentari

Il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2010 M 09.3059 Arginare la violenza domestica
(N. 03.06.09; S 10.12.09; N 03.03.10)

L'autrice della mozione chiede al Consiglio federale di elaborare un rapporto sulla prassi cantonale in materia di sospensione di cui all'articolo 55a CP e di presentare, in base a tale rapporto, le misure necessarie per arginare queste forme di violenza e rafforzare la posizione delle vittime. In particolare vanno valutate anche misure tese a vincolare la sospensione e l'abbandono del procedimento alla frequentazione di un programma rieducativo contro la violenza o a escludere l'abbandono in caso di recidiva nei confronti della vittima. La richiesta di una verifica della prassi è stata soddisfatta con il rapporto del Consiglio federale del 28 gennaio 2015 e per attuare le conoscenze acquisite, il Collegio esecutivo propone di inserire nell'articolo 55a CP la partecipazione volontaria a un programma rieducativo contro la violenza come criterio per decidere se sospendere o meno un procedimento. Inoltre il presente avamprogetto propone di non ammettere più una sospensione in caso di violenza reiterata nei confronti del coniuge o del partner.

2011 M 09.4017 Proteggere le mogli picchiate
(N 03.03.10; S 30.05.2011)

L'autore della mozione incarica il Consiglio federale di migliorare la protezione delle donne vittima di violenza domestica, obbligando il partner o il coniuge a portare un dispositivo elettronico al braccio o alla caviglia. Il Consiglio federale adempie la mozione proponendo di creare una base legale per poter disporre

¹⁰⁶ Cfr. nota 81, pag. 38 seg.

l'impiego di un dispositivo elettronico al fine di attuare e far osservare le misure di protezione del diritto civile (art. 28c AP-CP).

2013 M 12.4025 Proteggere meglio le vittime di violenza
(S 14.03.13; N 23.09.2013)

L'autrice della mozione incarica il Consiglio federale di modificare l'articolo 55a CP affinché, prima dell'archiviazione definitiva del procedimento penale, la vittima venga sentita nuovamente e le sue dichiarazioni vengano considerate nell'ambito di un'eventuale decisione di archiviazione. Proponendo di introdurre un nuovo capoverso 5 nell'articolo 55a CP, il Consiglio federale adempie anche questa mozione.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Codice civile (CC)

Articolo 28b capoverso 3^{bis}

Il vigente articolo 28b CC è integrato con il capoverso 3^{bis}, che regola la comunicazione, ad altre autorità, della decisione giudiziale a tutela delle vittime da violenza.

Dalla valutazione è emerso che una lacuna specifica del diritto vigente risiede in particolare nel mancato scambio di informazioni o coinvolgimento tra le autorità nei casi di violenza domestica, che spesso presentano situazioni di conflitto su più livelli (cfr. 2.1.4). Il servizio d'intervento in caso di crisi di cui al capoverso 4 di questa disposizione, nonché le autorità di protezione dei minori e degli adulti devono essere informati delle misure di diritto civile sulla protezione delle vittime che vengono ordinate, in modo da evitare – nei limiti del possibile e nell'interesse di tutte le persone coinvolte – procedure doppie, problemi nel coordinamento e lacune inopportune nella protezione.

L'avamprogetto prevede pertanto che il giudice comunichi la decisione di adottare una misura di protezione secondo l'articolo 28b CC alle autorità di protezione dei minori e degli adulti e al servizio cantonale di cui all'articolo 28b capoverso 4 CC. In ogni caso sono comunicate solamente le informazioni di cui necessitano le autorità e i servizi citati per adempiere i loro compiti. Il capoverso 3^{bis} crea le basi legali necessarie per comunicare una decisione a un'autorità specifica, come previsto dall'articolo 240 CPC.

L'obiettivo è innanzitutto far sì che i servizi competenti secondo l'articolo 28b capoverso 4 CC, e in particolare le autorità di polizia responsabili per il caso di crisi, siano a conoscenza delle misure di protezione disposte. S'intende così migliorare il necessario coordinamento con le misure penali o amministrative di protezione delle vittime. Inoltre, è fondamentale che le competenti APMA siano a conoscenza delle misure di protezione secondo l'articolo 28b CC. In questi casi, infatti, è spesso necessario che adottino misure integrative per tutelare i minorenni coinvolti o regolamentare il diritto di visita del genitore allontanato dal domicilio comune oppure oggetto di ordinanze restrittive. Il giudice competente ha in tal caso un certo

marginale d'apprezzamento sulla base delle informazioni di cui dispone tenendo conto del principio di proporzionalità.

In questo contesto riveste particolare importanza l'assistenza amministrativa tra le autorità, le quali, già prima che si giunga a una decisione, si coordinano o procedono perlomeno a uno scambio di informazioni. È altresì concepibile che il giudice di cui all'articolo 190 CPC richieda informazioni scritte agli uffici pubblici.

Articolo 28b capoverso 4, secondo periodo

Oltre a creare i servizi di intervento in caso di crisi per le vittime di violenze, minacce o insidie, i Cantoni devono anche provvedere affinché il personale che, presso questi servizi e i tribunali, si occupa della protezione contro violenze, minacce o insidie disponga delle conoscenze necessarie per svolgere i suoi specifici compiti. A tal fine è irrinunciabile un'apposita formazione. I Cantoni sono liberi di organizzare autonomamente l'offerta formativa concreta, ad esempio, proponendo corsi o seminari ad hoc per chi ha un ruolo decisionale, in modo che conosca le possibilità in materia di protezione delle vittime da violenza domestica e sulle difficoltà pratiche della loro applicazione e attuazione, e possa inoltre sviluppare la sensibilità necessaria per svolgere i propri compiti.

Articolo 28c Dispositivo elettronico

La nuova disposizione crea la base legale affinché il giudice possa ordinare l'utilizzo di un dispositivo elettronico grazie al quale attuare ed eseguire una misura di protezione secondo l'articolo 28b CC e definisce i relativi requisiti e procedure.

Il *capoverso 1* definisce il dispositivo elettronico e ne specifica l'ambito di applicazione e le condizioni per l'impiego.

Per eseguire una misura di protezione di cui all'articolo 28b CC, può essere impiegato un *dispositivo elettronico* che viene fissato sull'autore della lesione e che consente di localizzarlo in qualsiasi momento. In linea di massima, anche la vittima dovrebbe portare un dispositivo elettronico, almeno per quanto riguarda il divieto di avvicinamento o contatto, in particolare in caso di violenza domestica. Il sistema deve funzionare mediante *tecnologia GPS* (Global Positioning System) e può fornire sia una sorveglianza in tempo reale sia, eccezionalmente, limitarsi a rilevare e registrare il luogo in cui si trova l'autore della lesione (cfr. in merito ai mezzi tecnici 3.2.2).

La nuova misura può essere ordinata esclusivamente in relazione a un divieto secondo l'articolo 28b capoverso 1 CC. In altre parole, un divieto di avvicinamento, di luogo o di contatto ai sensi dell'articolo 28b capoverso 1 deve essere stato ordinato precedentemente o perlomeno contemporaneamente alla misura. La misura può essere ordinata dall'autorità giudicante o dal giudice dell'esecuzione e attuata già nell'ambito di un divieto disposto a titolo cautelare (cfr. anche cpv. 2). Sono competenti territorialmente i giudici dei luoghi di domicilio dell'attore (parte lesa) o dell'autore della lesione (cfr. art. 20 lett. a, art. 13 e art. 339 CPC).

Oltre a quella domestica, esistono altre forme di violenza che vanno considerate nel quadro dell'articolo 28b CC, in particolare le minacce e le insidie, ossia atti

designati con il termine inglese di «stalking»¹⁰⁷. Questo campo d'applicazione corrisponde a quello della Convenzione di Istanbul¹⁰⁸. Limitare lo scopo di una disposizione di diritto civile alla protezione delle «mogli picchiate», come richiesto nella mozione 09.4017, non è opportuno per motivi inerenti all'uguaglianza di uomo e donna (art. 8 Cost.). Proprio all'interno di relazioni di coppia, inoltre, entrambe le parti possono assumere comportamenti violenti¹⁰⁹. Nel contesto domestico bisogna poi tener presente che sono possibili anche atti di violenza nei confronti di bambini e adolescenti e di questi ultimi nei confronti dei genitori.

L'ordine relativo all'impiego di un dispositivo elettronico presuppone una richiesta dell'attore. Secondo le norme generali del diritto processuale civile, vale in tal caso il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 58 cpv. 1 CPC); il divieto non può essere ordinato d'ufficio. Ordinare l'impiego di un dispositivo elettronico contrariamente al volere dell'attore appare d'altronde poco sensato. Di base, per le azioni ai sensi dell'articolo 28b CC si applica la procedura semplificata secondo gli articoli 243 seguenti CPC (art. 243 cpv. 2 lett. b CPC). Secondo l'articolo 247 capoverso 2 lettera a CPC, il giudice accerta d'ufficio i fatti nelle rispettive procedure (il cosiddetto principio inquisitorio). È quindi ipotizzabile che, in virtù dell'interpello¹¹⁰ con effetto potenziato, il giudice informi l'attore sulla possibilità di proteggersi mediante un dispositivo elettronico. Se la procedura sommaria secondo l'articolo 248 seguenti CPC è applicabile in via eccezionale, segnatamente nel caso la misura sia ordinata a titolo cautelare, il giudice può contribuire a chiarire e integrare le allegazioni mediante domande mirate nell'ambito dell'interpello secondo l'articolo 56 CPC.

L'impiego di un dispositivo elettronico applicato al braccio o alla caviglia su ordine di un giudice costituisce una misura che limita fortemente la sfera privata e di conseguenza la personalità nonché, in particolare, il diritto all'autodeterminazione informazionale dell'autore della lesione. Simili limitazioni dei diritti fondamentali devono rispettare il principio della proporzionalità sancito dalla Costituzione (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.). A ciò si riferisce il secondo periodo del capoverso 1. In questo senso, una tale restrizione dei diritti fondamentali è lecita soltanto nella misura in cui misure meno invasive non sono repute o non risultano sufficienti. Si tratta dunque di una misura di protezione applicabile a titolo sussidiario che si giustifica soltanto se un divieto ai sensi dell'articolo 28b capoverso 1 CC non è stato rispettato o se si può prevedere che non lo sarà, per cui si teme per la sicurezza della potenziale vittima. È inoltre necessario che la durata (cfr. commento al cpv. 2) e il luogo dell'applicazione del dispositivo elettronico (area determinata) siano limitati. Le condizioni per l'applicazione sono ad esempio date se l'autore della lesione dichiara al giudice che non rispetterà il divieto di avvicinamento o se ha già mancato di rispettare divieti ordinati in passato.

Il capoverso 2 stabilisce la *durata massima* per cui può essere ordinato l'utilizzo di un dispositivo elettronico. Trattandosi di una notevole ingerenza nella sfera privata e nella personalità dell'autore della lesione, la misura infatti può essere presa in considerazione soltanto per un periodo limitato. Nei casi ordinari il limite massimo è

¹⁰⁷ FF 2005 6127, 6130

¹⁰⁸ Cfr. 1.4.3.

¹⁰⁹ Zoder (nota 85), 19.

¹¹⁰ Fraefel Christian, in: Oberhammer Paul/Domej Tanja/Haas Ulrich (ed.), *Kurzkommentar ZPO*, Basilea 2014, art. 247 N 8.

di 12 mesi, che una o più volte può essere prolungato di ulteriori 12 mesi al massimo, se le condizioni che la rendono necessaria continuano a essere adempiute (*cpv. 2 secondo periodo*). L'ordine relativo all'impiego di un dispositivo elettronico ha quindi un effetto a medio termine nell'interesse della vittima, ovvero la prevedibile distensione della situazione di pericolo per un periodo predeterminato. D'altro canto, limitare la durata della misura garantisce che se ne verifichi l'opportunità periodicamente, nell'interesse dell'autore della lesione, ma anche della collettività. Se è ordinata a titolo cautelare, la durata della misura è limitata a 12 mesi e non può essere prolungata (*cpv. 2 terzo periodo*). È tuttavia possibile che successivamente sia ordinato l'impiego di un dispositivo elettronico nell'ambito del procedimento ordinario.

Il *capoverso 3* stabilisce che l'*esecuzione* della misura spetta ai Cantoni, che designano il servizio competente e disciplinano la procedura d'esecuzione (disposizione, applicazione, attuazione e gestione della misura). In questo contesto, già solo per motivi di costi ed efficienza, è sensato utilizzare o appoggiarsi a tecnologie, strutture e organizzazioni esistenti nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure. Sarebbe pertanto ammissibile affidare per esempio a un privato o alla polizia la gestione della centrale di sorveglianza e l'applicazione del dispositivo elettronico; sarebbe pure possibile ripartire i compiti tra diversi servizi privati o statali.

Per motivi di protezione dei dati, i Cantoni devono garantire una destinazione vincolata, affinché i dati registrati siano utilizzati esclusivamente per la prevenzione specifica della violenza (*cpv. 3 secondo periodo*). Il diritto fondamentale d'essere protetto da un impiego abusivo dei propri dati personali (art. 13 cpv. 2 Cost.) implica inoltre il diritto alla rimozione e all'eliminazione dei dati dopo lo scadere della misura protettiva¹¹¹.

In aggiunta alla nuova disposizione proposta nell'articolo 114 lettera g CPC, per cui non sono addossate spese processuali in caso di controversie per violenze, minacce e insidie secondo gli articoli 28b CC e 28c AP-CC¹¹², si stabilisce che alla vittima non sia addebitato alcun costo derivante dall'esecuzione dell'ordine di impiegare un dispositivo elettronico (*cpv. 3 terzo periodo*). Il diritto cantonale non può quindi subordinare l'esecuzione della misura al versamento di un anticipo delle spese da parte dell'attore. I costi dell'esecuzione dovrebbero piuttosto essere a carico dell'autore della lesione, se dispone di mezzi sufficienti, e della pubblica amministrazione.

Nel *capoverso 4* si precisa che per il resto si applicano le disposizioni del diritto processuale civile. Oltre che per le disposizioni relative all'articolo 28b CC (cfr. art. 243 cpv. 2 lett. b CPC, nonché art. 114 lett. g e art. 198 lett. a^{bis} AP-CPC), ciò vale in particolare per le norme relative a competenza, costi, procedura e rimedi giuridici.

Titolo finale

Dell'entrata in vigore e dell'applicazione del Codice civile

¹¹¹ *Schweizer Rainer J.*, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (ed.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 3a ed., Zurigo/San Gallo 2014, Art. 13 N 85.

¹¹² Cfr. il commento all'articolo al 4.2

Articolo 6d

Il diritto transitorio dispone che ai procedimenti per violenze, minacce o insidie secondo l'articolo 28b CC, pendenti al momento dell'entrata in vigore della modifica, si applica il nuovo diritto (art. 6d tit. fin. AP-CC). Le nuove disposizioni riguardanti la comunicazione delle decisioni (art. 28b cpv. 3^{bis} AP-CC) e la possibilità di ordinare l'impiego di un dispositivo elettronico (art. 28c AP-CC) saranno applicabili immediatamente a tutti i procedimenti con l'entrata in vigore della modifica. In virtù del diritto transitorio, il giudice dell'esecuzione potrà inoltre ordinare l'impiego di un dispositivo elettronico sulla base del nuovo articolo 28c AP-CC, anche se il relativo divieto secondo l'articolo 28b CC è stato pronunciato prima dell'entrata in vigore dell'articolo 28c AP-CC.

4.2 Codice di procedura civile (CPC)

Articolo 114 lettera g

La norma in vigore, secondo cui nella procedura decisionale per determinati casi non vengono addossate le spese processuali per motivi sociopolitici, sarà applicata anche alle controversie per violenze, minacce e insidie secondo l'articolo 28b CC e secondo l'articolo 28c AP-CC. Fatto salvo il caso di malafede o temerarietà processuale, tutte le azioni intentate per violenze, minacce e insidie secondo l'articolo 28b CC e le decisioni relative all'impiego di un dispositivo elettronico secondo l'articolo 28c AP-CC sono gratuite per tutte le parti. Spesso infatti le azioni intentate in base agli articoli 28b CC e 28c AP-CC rivestono un carattere esistenziale per l'attore oltre a rispondere all'interesse pubblico specifico di attuare e far rispettare il diritto. La questione dei costi, giudicata come molto problematica nel quadro della valutazione, si risolve in questo modo a favore dell'attore in quanto decade l'obbligo di versare un anticipo e si elimina la liquidazione delle spese processuali, spesso insoddisfacente¹¹³.

La gratuità si applica alle spese processuali, ma non all'obbligo di versare eventuali spese ripetibili alla parte vincente. Vale esclusivamente per le azioni secondo gli articoli 28b CC e 28c AP-CC non contemplate dalle procedure di diritto matrimoniale, come quelle di tutela dell'unione coniugale e di divorzio, per le quali spesso sono soddisfatti i presupposti per il gratuito patrocinio o si ha diritto al versamento dell'anticipo delle spese processuali da parte del coniuge che ne ha la capacità finanziaria. Di conseguenza, la gratuità vale soltanto per le spese della procedura decisionale, compresi eventuali procedimenti per l'adozione di misure o rimedi giuridici, ma non per le procedure di ricorso dinanzi al Tribunale federale o per eventuali procedure esecutive, ad esclusione di quelle relative all'ordine e all'esecuzione di una misura di impiego di un dispositivo elettronico secondo l'articolo 28c AP-CC (cfr. però in proposito le spiegazioni ad art. 28c cpv. 3 AP-CC).

¹¹³ Cfr. 2.1.3

Articolo 198 lettera a^{bis}

La procedura di conciliazione sarà esclusa per quelle poche procedure per azioni secondo l'articolo 28b CC non contemplate dalle procedure di diritto matrimoniale (cfr. i risultati della valutazione al 2.1.3), a cui secondo l'articolo 243 capoverso 2 lettera b CPC si applica la procedura semplificata indipendentemente dal valore litigioso. Il risultato è una semplificazione, poiché queste procedure potranno essere trattate direttamente dal giudice competente; in questo modo si elimina un altro ostacolo procedurale per la vittima (cfr. 2.1.3). D'altronde in questi casi i tentativi di conciliazione sono spesso infruttuosi: le parti possono infatti raggiungere un accordo, se ciò è possibile, anche durante il procedimento (istruttorio) nell'ambito della procedura semplificata.

Articolo 243 capoverso 2 lettera b

La disposizione è adeguata dal punto di vista redazionale e completata vista l'introduzione dell'articolo 28c AP-CC.

Articolo 407c

Il diritto transitorio dispone che le nuove norme si applicano a tutti i procedimenti, compresi quelli pendenti al momento dell'entrata in vigore della modifica. In particolare, anche questi ultimi usufruiscono della gratuità della procedura (art. 114 lett. g AP-CPC).

4.3 Codice penale (CP)

Articolo 55a

Le disposizioni del Codice penale sull'abbandono del procedimento sono modificate e completate da due capoversi.

La frase introduttiva del *capoverso 1* non subisce modifiche materiali, ma *redazionali*. Nelle versioni tedesca e francese, il riferimento al giudice è ora al singolare come nella parte generale del CP e nei restanti articoli. Inoltre, in tutte le versioni linguistiche, le autorità che possono disporre la sospensione del procedimento sono nominate in via disgiuntiva («o») come nei restanti capoversi dell'articolo 55a CP.

Il *campo di applicazione* (a livello materiale e del personale) dell'articolo 55a CP, definito al *capoverso 1*, resta immutato. Dal punto di vista del contenuto non cambia neppure il *capoverso 1 lettera b*, che subisce però una modifica meramente linguistica: l'«autorità competente» è sostituito da «pubblico ministero o [...] giudice». Il presupposto per la sospensione del procedimento resta che la vittima o, nel caso in cui essa non abbia l'esercizio dei diritti civili, il suo rappresentante legale lo richieda o acconsenta alla domanda dell'autorità competente. In tal caso l'autorità deve poter essere certa che la vittima abbia deciso in piena autonomia, segnatamente

che non sia stata influenzata con la violenza, l'inganno o le minacce, e che sia informata sulle alternative in materia di aiuto e intervento¹¹⁴.

Una dichiarazione della vittima in tal senso continua pertanto ad essere il presupposto iniziale per la sospensione del procedimento. Tuttavia non è più l'unico aspetto rilevante: come previsto dal *capoverso 2*, il pubblico ministero o il giudice tiene ora conto di altre circostanze al momento di decidere sulla sospensione e pondera l'interesse privato della vittima, espresso con la dichiarazione, e quello pubblico dello Stato alla prosecuzione del procedimento. Il tenore di tale disposizione si rifà all'articolo 319 capoverso 2 lettera a CPP sull'abbandono del procedimento. L'elenco, non esaustivo, riporta alle lettere a-h i criteri di cui tener conto nella ponderazione degli interessi, segnatamente¹¹⁵:

- *identità del denunciante (lett. a)*: se è stata la vittima a sporgere denuncia e ora chiede la sospensione del procedimento è probabile che abbia riflettuto a lungo su questa decisione. Si deve prendere in considerazione una sospensione anche nel caso in cui sia stato l'imputato stesso a sporgere denuncia, il che dimostra che ha preso coscienza delle sue azioni e se ne pente;
- *motivi per cui la vittima chiede o accetta la sospensione (lett. b)*: se la vittima chiede la sospensione perché vuole portare avanti la relazione con l'imputato, il suo interesse nell'evitare una procedura penale assume un peso particolare;
- *la ragionevolezza dell'imputato (lett. c)*: se l'autore della lesione ammette la sua colpa, dimostrando di aver preso coscienza e di pentirsi delle proprie azioni, è presumibile che il suo comportamento migliori. La decisione di sospendere il procedimento non può però basarsi soltanto sulla confessione dell'imputato, che può in particolare essere il frutto di modelli familiari patriarcali e della convinzione che l'imputato abbia agito correttamente e la vittima meritasse la violenza subita;
- *partecipazione dell'imputato a un programma di gestione della violenza o altri passi da lui compiuti per modificare il suo comportamento (lett. d)*: l'esame di questo e dei due criteri seguenti mira a valutare se in futuro sia possibile evitare situazioni di conflitto. La lettera d prende in considerazione il comportamento dell'imputato; in particolare, la partecipazione a un programma rieducativo contro la violenza lascia sperare che in futuro reagisca meglio a situazioni problematiche. Si tiene conto anche di altre terapie o consulenze, ad esempio per il trattamento dell'alcolismo o la gestione dei debiti nel caso di problemi finanziari. Le misure intraprese dall'imputato per modificare il suo comportamento sono considerate prova della sua motivazione e della volontà di fondo di evitare l'inasprirsi della situazione;

¹¹⁴ FF **2003** 1761, 1765

¹¹⁵ L'elenco si basa sul cosiddetto Scorecard del Cantone di Berna, riportato in *Baumgartner-Wüthrich* (nota 84), 23 e Allegato III, e *Riedo* (nota 18), 423; cfr. *Feller Klaus*, Häusliche Gewalt als Officialdelikt und andere strafrechtliche Aspekte, Infointerne 2/2005, 36 segg., reperibile all'indirizzo: www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/justizleitung/weiterbildungskommission/infointerne.assetref/dam/documents/Justice/OG/de/Infointerne/og_infointerne26.pdf (stato: 24.8.2015), 45 seg.

- *eventuale intesa tra la vittima e l'imputato per risolvere il conflitto (lett. e)*: la vittima e l'imputato possono cercare *insieme* di migliorare la situazione al fine di evitare futuri conflitti. Un'intesa di questo tipo va ponderata a favore della sospensione;
- *aumento o riduzione del rischio di una nuova aggressione (lett. f)*: anche fattori indipendenti dal comportamento dell'autore della lesione e dell'attore possono ridurre il rischio di nuovi conflitti, che è particolarmente alto durante la fase di separazione della coppia¹¹⁶. Lo scioglimento della comunione domestica può tuttavia portare a una distensione della situazione e a una riduzione del rischio di nuovi reati. Viceversa, fattori esterni possono anche causare un aumento di tale rischio e quindi di eventuali recidive. La ponderazione degli interessi deve tenere conto di tali circostanze. Ai fini della valutazione del rischio, per i Cantoni sarebbe utile implementare una gestione sistematica del rischio e delle minacce che tenga conto delle esperienze finora fatte dalla vittima;
- *figli coinvolti (lett. g)*: l'eventuale coinvolgimento di minori da proteggere negli episodi di violenza all'interno della coppia rafforza l'interesse all'accertamento del reato. Un procedimento penale, segnatamente l'interrogatorio o il confronto con l'imputato, può causare un notevole stress emotivo nel bambino. Se si decide di portare avanti il procedimento è importante prendere delle misure a tutela del minore, come previsto dal CPP (art. 75 cpv. 2 e 154 cpv. 4 CPP);
- *gravità del fatto (lett. h)*: vanno infine valutate la gravità del fatto e le conseguenze per la vittima. Concretamente, vanno presi in considerazione il grado di lesione del bene giuridico offeso, la riprensibilità dell'offesa, i moventi e gli obiettivi perseguiti, nonché, tenuto conto delle circostanze interne ed esterne, la possibilità che l'autore aveva di evitare la lesione (cfr. art. 47 CP).

Eventuali procedimenti per violenza nei rapporti di coppia avviati in passato e successivamente abbandonati non compaiono tra i criteri poiché ciò sarebbe contrario al principio della presunzione di innocenza (art. 32 cpv. 1 Cost. e art. 10 cpv. 1 CPP). Le autorità terranno comunque conto anche di queste circostanze. I decreti di abbandono del procedimento ai sensi dell'articolo 55a CP attualmente non figurano nel casellario giudiziale (art. 366 CP *a contrario*), ma l'articolo 23 capoverso 1 del disegno di legge federale sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA, adottato il 20 giugno 2014 dal Consiglio federale, ne prevede l'iscrizione in futuro¹¹⁷.

Ai sensi del *capoverso 3* una sospensione non è ammissibile se vi è reiterazione. Se l'imputato è già stato condannato per violenza nei rapporti di coppia, prevale l'interesse dello Stato e della vittima ad appurare, per mezzo di un procedimento penale, se si tratta di una recidiva. Per il reato preliminare la cerchia dei potenziali reati violenti è più ampia che per la recidiva, in quanto non si limita ai delitti per cui è previsto l'abbandono (art. 123, 126, 180 e 181 CP). La lettera a include tutti i reati

¹¹⁶ Cfr. la scheda informativa n. 6 dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo all'indirizzo: <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=it> (stato: 24.8.2015)

¹¹⁷ FF 2014 5087, 5098.

contro la vita e l'integrità della persona (art. 111 segg. CP), la libertà personale (art. 180 segg. CP) o l'integrità sessuale (art. 187 segg. CP), in particolare anche i reati gravi come la violenza carnale (art. 190 CP) o le lesioni personali gravi (art. 122 CP). Mediante il rinvio della lettera b si specifica che tali reati devono essere stati commessi contro l'attuale o precedente coniuge, partner registrato o convivente e il fatto commesso durante la convivenza o nell'anno successivo alla separazione. Inoltre, la sentenza deve essere passata in giudicato e iscritta nel casellario giudiziale. Soltanto in questo caso vi è la certezza assoluta che una determinata persona abbia in passato commesso atti di violenza all'interno della coppia. Al contrario, denunce reiterate o procedimenti ripetutamente abbandonati non sono indizi sufficientemente indicativi in quanto nei procedimenti penali in corso o sospesi vale la presunzione di innocenza (art. 32 cpv. 1 Cost., art. 10 cpv. 1 CPP).

Una sospensione corrisponde a un'interruzione temporanea dell'azione penale che di fatto resta pendente e può essere *riattivata* come previsto dal *capoverso 4*. Il termine di riattivazione è di sei mesi dalla sospensione del procedimento. Da una parte, il procedimento viene ripreso, se la vittima (o il suo rappresentante legale) revoca il consenso entro sei mesi dalla sospensione (*lett. a*). Dall'altra, le autorità possono riaprirlo se vi è stato un cambiamento nella situazione dopo la sospensione e l'interesse all'azione penale prevale sull'interesse della vittima a sospenderla (*lett. b*). Nel valutare ciò le autorità possono basarsi in particolare sui criteri elencati al *capoverso 2* lettere a–h. Come già per la sospensione del procedimento, per la riattivazione non è determinante soltanto la dichiarazione della vittima in tal senso: a seconda delle circostanze, il procedimento viene ripreso anche se la vittima non è d'accordo.

Infine, il *capoverso 5* disciplina l'*abbandono del procedimento*. La nuova disposizione impone di *sentire* ancora la vittima e di tener conto delle sue dichiarazioni prima del definitivo abbandono del procedimento nell'ambito della ponderazione degli interessi. Se da un lato il periodo di quasi sei mesi trascorso dal reato da indagare è lungo e influisce sulle dichiarazioni della vittima in merito ai fatti, facendola apparire meno affidabile rispetto all'interrogatorio immediatamente successivo al reato, dall'altro costituisce un vantaggio perché permette alla vittima di osservare e valutare il comportamento dell'indagato ed esprimere la propria volontà proprio quando l'eventuale abbandono è imminente. Il contenuto della deposizione riguarda soprattutto il comportamento dell'imputato e, alla luce di ciò, la conferma della volontà di abbandonare il procedimento.

La nuova audizione comporta chiaramente un onere supplementare per le autorità. Come per la sospensione del procedimento (cpv. 1 lett. b), la vittima può essere sentita oralmente o per iscritto. L'audizione *scritta* prevede che la vittima compili un modulo inviatole per posta; in questo caso non si può però escludere che l'imputato eserciti pressioni o forzi la vittima a dare determinate risposte. D'altro canto, vi possono certamente essere situazioni in cui la vittima è in grado di gestire la situazione, perché molto autonoma o non più nella sfera di influenza dell'imputato a seguito dello scioglimento della comunione domestica. Se la vittima dispone di un rappresentante legale, il consenso può essere anche raccolto mediante quest'ultimo.

La nuova audizione della vittima non ha alcun fine probatorio: non serve a definire le circostanze del reato e ad accertare la verità dei fatti; l'oggetto è piuttosto il comportamento dell'imputato nel periodo successivo al reato e la dichiarazione

sull'abbandono del procedimento. All'imputato è conferito senza dubbio il *diritto di partecipare agli atti procedurali*, derivante dalla garanzia costituzionale del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.): deve poter seguire l'audizione orale e porre domande (in analogia all'art. 147 cpv. 1 CPP). Vi è la possibilità di evitare alla vittima un confronto o un incontro con l'imputato, nonché di adottare altre misure di protezione (in analogia all'art. 149 segg., in particolare art. 152 CPP). Nel caso dell'audizione scritta il diritto di partecipazione dell'imputato si limita a una presa di posizione scritta.

La nuova audizione della vittima deve aver luogo prima della scadenza del termine di sei mesi per la riattivazione del procedimento; alla scadenza del termine, l'autorità decide se riattivarlo o abbandonarlo. Se il pubblico ministero o il giudice stabilisce che l'interesse della vittima all'abbandono del procedimento prevale, emette la relativa decisione.

4.4 Codice penale militare (CPM)

Articolo 46b

È possibile che gli atti di violenza domestica siano perpetrati da persone che devono essere giudicate secondo il diritto penale militare, ad esempio da un militare che si incontra in uscita con la propria partner¹¹⁸. Di conseguenza, con la revisione del 2004, è stata introdotta anche nell'articolo 46b CPM la possibilità di sospendere un procedimento per lesioni semplici o vie di fatto (art. 122 CPM), minaccia (art. 149 CPM) e coazione (art. 150 CPM) all'interno del matrimonio, dell'unione domestica registrata o della convivenza¹¹⁹.

La modifica dell'articolo 46b AP-CPM riprende il contenuto della modifica dell'articolo 55a AP-CP. Si rimanda pertanto alle spiegazioni concernenti la modifica del Codice penale¹²⁰.

Le modifiche si limitano alla procedura penale militare del 23 marzo 1979¹²¹ (PPM) e riguardano in particolare la terminologia del diritto procedurale. Da una parte, come è tradizione nella procedura penale militare, la disposizione distingue tra «sospensione provvisoria e definitiva del procedimento» invece che tra «sospensione e abbandono» (i termini usati nella parallela disposizione di diritto penale ordinario). Dall'altra, è diversa la designazione delle autorità competenti: la sospensione (provvisoria o definitiva) è disposta nella procedura militare da un uditore o dal tribunale militare.

¹¹⁸ FF **2003** 1761, 1766.

¹¹⁹ Perseguimento dei reati commessi tra coniugi o tra partner: RU **2004** 1403, FF **2003** 1732, 1761; unione domestica registrata: RU **2005** 5685; FF **2003** 1165.

¹²⁰ Cfr. 4.3.

¹²¹ RS **322.1**

5 Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale della Confederazione.

5.2 Per i Cantoni

In applicazione dell'articolo 28*b* capoverso 4 secondo periodo AP-CC, i Cantoni devono provvedere al perfezionamento necessario dei collaboratori che, presso i servizi d'intervento in caso di crisi, i tribunali e le altre autorità, si occupano della protezione contro violenze, minacce o insidie. Per adempiere a tale compito, i Cantoni, che non contemplano ancora quest'offerta formativa, potranno registrare costi aggiuntivi non quantificabili in considerazione dell'ampia libertà organizzativa che i Cantoni hanno in merito.

L'attuazione dell'ordine di utilizzo di un dispositivo elettronico, proposto nell'avamprogetto, spetta ai Cantoni (art. 28*c* cpv. 3 AP-CC), che hanno il compito di designare un servizio competente e disciplinare la procedura d'esecuzione. Una centrale d'allarme GPS funzionante, in grado di elaborare tutte le notifiche sette giorni su sette e 24 ore su 24 richiede numerosi collaboratori organizzati a turni. Dal punto di vista dell'efficienza economica è dunque opportuno creare un'infrastruttura sovracantonale. Occorre inoltre menzionare l'introduzione nel diritto penale di un sistema elettronico di sorveglianza dei divieti di avere contatti e di accedere ad aree determinate¹²², per cui appare sensato utilizzare le medesime strutture per la sorveglianza di diritto penale e per quella di diritto civile e sfruttare le ulteriori sinergie che ne derivano.

La prevista rinuncia alla riscossione delle spese giudiziarie per le controversie motivate dagli articoli 28*b* e 28*c* AP-CC (art. 114 lett. g AP-CPC) comporterà un aumento delle spese procedurali per i Cantoni, che, pur difficilmente quantificabile, non dovrebbe essere rilevante nel complesso.

Indipendentemente dall'attuazione concreta, il proposto completamento degli strumenti di applicazione delle misure di sorveglianza comporterà costi per i Cantoni. Ad essi si contrappongono però i costi conseguenti della violenza nei rapporti di coppia, che nell'ambito dei cosiddetti costi tangibili variano tra i 164 e i 287 milioni di franchi all'anno secondo uno studio commissionato dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) nel 2013¹²³. Si suppone che investire in una prevenzione riuscita della violenza consenta di ridurre i costi conseguenti derivanti da atti violenti; è tuttavia molto difficile quantificare tali risparmi.

La modifica delle disposizioni penali riguardanti l'abbandono del procedimento in caso di violenza nei rapporti di coppia è motivata anche dal fatto che la giurisprudenza relativa al diritto vigente si basa esclusivamente sulla volontà della vittima; ciò fa sì che gran parte dei procedimenti sia abbandonata. Uno degli

¹²² Cfr. 1.2.3

¹²³ *Fliedner/Schwab/Stern/Iten* (nota 85), 99.

obiettivi della revisione è far prevalere l'interesse dello Stato al perseguimento penale in un numero maggiore di casi. Il raggiungimento di questo scopo ha conseguenze economiche per i Cantoni nella misura in cui il numero di procedimenti abbandonati diminuisce e quello dei procedimenti conclusi con una sentenza aumenta. Un aumento dell'onere amministrativo e finanziario è legato anche all'introduzione dell'obbligo di sentire nuovamente la vittima prima di abbandonare il procedimento.

5.3 Per la società

L'avamprogetto migliora la protezione delle vittime di violenza domestica e stalking integrando l'applicazione e l'attuazione del diritto previgente con ulteriori misure, così che la persona lesa o minacciata vi acceda più facilmente e in futuro sia protetta in modo più efficace. L'obiettivo è ridurre i casi di violenza domestica e rafforzare la sicurezza degli individui e della collettività. Le donne e i minori, ovvero i soggetti più a rischio, dovrebbero trarre vantaggio in modo particolare dalle misure proposte.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Le nuove disposizioni proposte negli articoli 28*b* e 28*c* AP-CC si fondano sull'articolo 122 capoverso 1 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza per il diritto civile e la procedura civile.

Se un autore di lesioni deve portare su ordine di un giudice un dispositivo elettronico, la sua libertà di movimento è limitata. D'altro canto, tale tecnologia permette di localizzare costantemente la persona interessata. Sia la libertà di movimento che la tutela della sfera privata sotto forma di autodeterminazione informazionale sono componenti della libertà personale. Questi diritti non hanno però un carattere assoluto e possono essere limitati se lo esige la sicurezza pubblica, la prevenzione della violenza o la protezione dell'integrità fisica e psichica di terzi. L'ingerenza nella sfera privata dell'autore della lesione deve pertanto soddisfare le condizioni di cui all'articolo 36 Cost.

Il disciplinamento proposto rispetta il principio della proporzionalità (cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.): la misura protettiva è adeguata a imporre il divieto di avvicinamento, luogo e contatto poiché serve a mettere in guardia l'attore dall'autore della lesione e dunque a proteggerlo dalla violenza o dallo stalking. Inoltre è necessaria poiché non è chiaro per quale altra e meno invasiva via potrebbe essere possibile conseguire il medesimo risultato. Il testo di legge prevede anche una limitazione temporale dell'applicazione della misura. In considerazione delle circostanze, l'adozione della misura è opportuna poiché giustificata dal comportamento dell'autore della lesione. Per di più, la prevenzione e la riduzione della violenza rientrano nell'interesse pubblico.

In base alla ripartizione costituzionale delle competenze, la legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione (art. 123

cpv. 1 Cost.). Gli articoli 55a AP-CP e 46b AP-CPM si fondano su tale competenza legislativa.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

6.2.1 CEDU

La disposizione proposta è conforme all'articolo 8 CEDU. Sebbene la possibilità di sorvegliare una persona e di localizzarla costantemente violi il suo diritto alla vita privata, la limitazione derivante dalla nuova disposizione è circoscritta nel tempo e non è di gravità tale da eliminare completamente i suoi diritti in materia. Per di più, la misura prevista ha origine nell'obbligo positivo dello Stato di proteggere le vittime dalla violenza domestica e dallo stalking, obbligo espressamente riconosciuto dalla Corte europea nella sua giurisprudenza¹²⁴. All'articolo 45, la Convenzione di Istanbul prevede inoltre la possibilità per gli Stati firmatari di adottare misure quali la sorveglianza e l'assistenza a persone condannate. Infine, nella ponderazione degli interessi, l'interesse dello Stato a proteggere le vittime di violenza domestica è preponderante rispetto al diritto al rispetto della vita privata garantito all'articolo 8 CEDU.

La revisione proposta dell'articolo 55a CP sull'abbandono del procedimento in caso di violenza all'interno del rapporto di coppia è in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, che riconosce un obbligo dello Stato a dare corso al procedimento penale nonostante il ritiro della denuncia e contro la volontà della vittima se lo giustificano la gravità del reato, le lesioni della vittima e le conseguenze sui minori che vivono nella stessa economia domestica. Tanto più grave è il reato e maggiore la possibilità di una recidiva, quanto più è importante dare corso al procedimento nell'interesse pubblico anche se la vittima ritira la denuncia¹²⁵.

6.2.2 Convenzione di Istanbul

La Convenzione di Istanbul è stata firmata, ma non ancora ratificata¹²⁶ dalla Svizzera, che già oggi è in grado di soddisfarne i requisiti. Gli Stati contraenti sono liberi di prevedere misure più ampie rispetto a quelle della Convenzione; è questo il caso delle misure di diritto civile proposte¹²⁷, che non sono quindi necessarie per l'attuazione delle disposizioni pertinenti della Convenzione, ma ne rispecchiano il senso e lo spirito.

La modifica della disposizione sull'abbandono del procedimento in caso di violenza all'interno della coppia (art. 55a CP) rappresenta un progresso reale nel soddisfare i requisiti della Convenzione di Istanbul. A tale riguardo l'articolo 55 paragrafo 1

¹²⁴ Sentenza della Corte EDU *Opuz contro la Turchia* del 9 giu. 2009 (ricorso n. 33401/02) e *Kalucza contro l'Ungheria* del 24 apr. 2012 (ricorso n. 57693/10).

¹²⁵ Sentenza della Corte EDU *Opuz contro la Turchia* del 9 giu. 2009 (ricorso n. 33401/02); cfr. n. 1.4.2 e *Riedo/Allemann* (nota 36), Art. 55a N 5.

¹²⁶ Cfr. 1.4.3

¹²⁷ Ad esempio, l'adozione di misure di sorveglianza e assistenza a persone condannate è formulata come disposizione potestativa (art. 45 cpv. 2 Convenzione).

della Convenzione impone un obbligo specifico secondo cui gli Stati contraenti devono, come già menzionato, accertare che le indagini e i procedimenti penali per determinati reati non dipendano interamente dalla segnalazione o dalla denuncia della vittima e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia¹²⁸. Ciò sarebbe ampiamente garantito con la revisione proposta.

6.3 Protezione dei dati

L'avamprogetto ha ripercussioni sulla protezione dei dati per due ragioni. Da un lato, con l'utilizzo di un dispositivo elettronico secondo l'articolo 28c AP-CC sono registrati dei dati. Per motivi di protezione dei dati, i Cantoni competenti per l'esecuzione devono garantire, nell'ambito delle regolamentazioni esecutive, una finalità vincolata, affinché i dati registrati siano utilizzati esclusivamente per la prevenzione specifica della violenza (art. 28c cpv. 3 secondo periodo) e non per altri scopi (cfr. 3.2.2 e 4.1). Dall'altro lato, l'obbligo di comunicare proposto nell'articolo 28b capoverso 5 AP-CC crea una base legale per la trasmissione di dati (personali) (cfr. 3.2.1). In relazione alle norme cantonali sulla protezione dei dati, questa disposizione del diritto civile va tuttavia considerata *lex specialis*. Di conseguenza, l'obbligo di comunicazione proposto prevale sulle norme cantonali in materia di protezione dei dati.