



Iniziativa parlamentare 00.419 n Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia

Compendio dei risultati

Indice
Table des matières
Inhaltsverzeichnis

Elenco dei partecipanti	3
Liste des organismes ayant répondu	3
Verzeichnis der Eingaben	3
Riassunto dei risultati della consultazione	7
Résumé du résultat de la procédure de consultation	7
Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse	7

1	In generale	7
2	Valutazione generale dell'avamprogetto relativo all'articolo 28b CC	8
2.1	Consenso di principio.....	8
2.2	Prese di posizione critiche	10
2.3	Rifiuto di principio.....	11
3	Punti di discussione	11
3.1	Esclusione della violenza psichica (cpv. 1 frase introduttiva).....	11
3.2	Il concetto di comunione domestica (cpv. 1 frase introduttiva).....	12
3.3	Il divieto di importunare in altro modo (cpv. 1 lett. e).....	13
3.4	Limitazione della durata di validità delle misure (cpv. 2)	13
3.5	Misure a titolo cautelare (cpv. 3)	13
3.6	La procedura (cpv. 4).....	14
3.7	I centri d'informazione e di consulenza in materia di protezione contro la violenza domestica (cpv. 5).....	15
3.8	Articolo 172 capoverso 3, secondo periodo CC	16
3.9	Altre proposte.....	16

Elenco dei partecipanti

Tribunali federali / Tribunaux fédéraux / Eidgenössische Gerichte:

EVG Eidgenössisches Versicherungsgericht

Cantoni / Cantons / Kantone:

AG	Argovia / Argovie / Aargau
AI	Appenzello Interno / Appenzell Rh.-Int. / Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzello Esterno / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzell Ausserrhoden
BE	Berna / Berne / Bern
BL	Basilea Campagna / Bâle-Campagne / Basel-Landschaft
BS	Basilea Città / Bâle-Ville / Basel-Stadt
FR	Friburgo / Fribourg / Freiburg
GE	Ginevra / Genève / Genf
GL	Glarona / Glaris / Glarus
GR	Grigioni / Grisons / Graubünden
JU	Giura / Jura
LU	Lucerna / Lucerne / Luzern
NE	Neuchâtel / Neuenburg
NW	Nidvaldo / Nidwald / Nidwalden
OW	Obvaldo / Obwald / Obwalden
SG	San Gallo / Saint-Gall / St. Gallen
SH	Sciaffusa / Schaffhouse / Schaffhausen
SO	Soletta / Soleure / Solothurn
SZ	Svitto / Schwyz
TG	Turgovia / Thurgovie / Thurgau
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Vaud / Waadt
VS	Vallese / Valais / Wallis
ZG	Zugo / Zoug / Zug
ZH	Zurigo / Zurich / Zürich

Partiti politici / Partis politiques / Parteien:

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz / Parti Démocrate-Chrétien Suisse / Partito Popolare Democratico Svizzero
EDU	Eidgenössische-Demokratische Union / Union Démocratique Fédérale / Unione Democratica Federale
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz / Parti évangélique suisse / Partito evangelico svizzero
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz / Parti radical-démocratique suisse / Partito liberale-radicale svizzero
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz / Parti Socialiste Suisse / Partito Socialista Svizzero
SVP	Schweizerische Volkspartei / Union Démocratique du Centre / Unione Democratica di Centro

Organizzazioni interessate / Organisations intéressées / Interessierte Organisationen:

alliance F	Bund Schweizerischer Frauenorganisationen Alliance de sociétés féminines suisses Alleanza delle società femminili svizzere
CES	Schweizer Bischofskonferenz Conférence des évêques suisses Conferenza dei vescovi svizzeri
DAO	Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein
DJS	Demokratische JuristInnen der Schweiz Juristes Démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
économiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizere
EFS	Evangelischer Frauenbund der Schweiz Fédération suisse des femmes protestantes Federazione svizzera delle donne protestanti
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen Commission fédérale pour les questions féminines Commissione federale per le questione femminili

EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen Commission fédérale de coordination pour les questions familiales Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
FIZ	Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa
KSPD	Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren
kv Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
ProF	Pro Familia
ProJ	Pro Juventute
ProMS	Pro Mente Sana
ProSen	Pro Senectute
SAGV	Schweizerischer Arbeitsgeberverband Union patronale suisse
santésuisse	Die Schweizer Krankenversicherer Les assureurs-maladie suisses Gli assicuratori malattia svizzeri
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund Fédération des Eglises protestantes de Suisse Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera
SGF	Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SIG	Schweizerischer israelitischer Gemeindebund Fédération suisse des communautés israélites
SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund Ligue suisse de femmes catholiques Unione svizzera delle donne cattoliche
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten Conférence Suisse des Déléguées à l'Egalité entre Femmes et Hommes Conferenza Svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini
SKihG	Schweizerische Konferenz der Interventionsstellen und -projekte gegen häusliche Gewalt
SLFV	Schweizerischer Landfrauenverband Union des paysannes suisses
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali

SPV	Schweizer Psychotherapeutenverband Association suisse des psychothérapeutes Associazione svizzera degli psicoterapeuti
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati
Uni BE	Universität Bern, Medizinische Fakultät
Uni BS	Universität Basel, Medizinische Fakultät
Uni GE	Université de Genève, Faculté de droit
Uni LA	Université de Lausanne, Faculté de droit
VFG	Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz

**Partecipanti non consultati ufficialmente / Participants non officiels /
Nicht offizielle Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen:**

AGVbE	Arbeitsgruppe "Verbleib beim Ehemann"
ASCSP	Association suisse des centres patronaux protestants
CP	Centre patronal
FhBE	Berner Frauenhaus
FhZHO	Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland
FJF	Fondation jeunesse et familles
FzLU	Frauenzentrale Luzern
IUML	Institut universitaire de médecine légale
JeP	Justitia et Pax
JuCH	Juristinnen Schweiz Femmes juristes suisses Giuriste svizzera
LA	Municipalité de Lausanne
LAVI	Centre de consultation LAVI Opferhilfe-Beratungsstelle
NotTel	Beratungsstelle Nottelefon für Frauen
Pierre Scyboz	
SVAMV	Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter Fédération suisse des familles monoparentales
VeV	Verantwortungsvoll erziehende Väter und Mütter
VeSmFK	Verein zum Schutz misshandelter Frauen und deren Kinder Zürich
ZFZ	Züricher Frauenzentrale

Compendio dei risultati della procedura di consultazione
Relativa all'iniziativa 00.419 n
Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia

Maggio 2004

1 In generale

La procedura di consultazione riguardante l'avamprogetto di un articolo 28b del Codice civile volto a proteggere la vittima di violenze domestiche è durata dal 12 novembre 2003 al 29 febbraio 2004. Sono stati invitati ad esprimersi il Tribunale federale, il Tribunale federale delle assicurazioni, i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, il Partito cattolico svizzero nonché 73 organizzazioni interessate.

Tutti i 26 Cantoni, 6 partiti politici e 28 organizzazioni hanno espresso il proprio parere.

Hanno espressamente rinunciato a prendere posizione il Tribunale federale delle assicurazioni nonché 5 organizzazioni (economiesuisse, kv Schweiz, santésuisse, SAgV, SIG), vuoi perché l'oggetto in consultazione non contiene quesiti sui quali sono soliti esprimersi, vuoi perché il tema li concerne soltanto marginalmente.

Inoltre 18 partecipanti non ufficiali, di cui 17 organizzazioni e 1 privato, hanno preso posizione. Per la loro maggioranza, la modifica legislativa va accolta favorevolmente e costituisce un complemento ragionevole e necessario nell'ambito del diritto civile segnatamente in ragione del loro convincimento che la famiglia costituisca il fondamento della nostra società e che lo Stato debba garantirle protezione. Inoltre la violenza nella famiglia rappresenta un problema che va preso sul serio, che non può più essere lasciato ulteriormente a quella sfera privata dalla quale lo Stato deve essere escluso. In ampie parti i pareri e le proposte coincidono con quelle dei partecipanti ufficiali alla consultazione. Soltanto due organizzazioni si sono espresse contro il progetto di legge (FJF, VeV). La VeV ha respinto il nuovo articolo 28b con la motivazione che le leggi cantonali di polizia, che in misura sempre crescente si occupano del problema della violenza domestica, sono sufficienti. Inoltre l'associazione ha stigmatizzato una ripartizione unilaterale dei ruoli: autore maschile cattivo – vittima femminile buona. La FJF per contro non appoggia l'articolo 28b poiché nella formulazione attuale esso non migliora la protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia visto che la sicurezza delle vittime presso il loro domicilio non è garantita. Inoltre la repressione senza una risocializzazione della persona violenta non contribuisce certo a diminuire la violenza. Per queste persone sarebbe dunque necessario istituire strutture professionali d'assistenza.

Il presente compendio considera soprattutto il parere delle cerchie invitate ufficialmente a partecipare alla procedura di consultazione.

2 Valutazione generale dell'avamprogetto relativo all'articolo 28b CC

2.1 Consenso di principio

Tutti i 26 Cantoni salutano con favore l'avamprogetto concernente un articolo 28b del Codice civile (CC) volto a proteggere la vittima di violenze domestiche e approvano un disciplinamento unitario a livello federale anche se, per quanto concerne determinati singoli quesiti, evidenziati qui appresso, hanno espresso riserve o presentato proposte di miglioramento e, in parte, anche proposte che si spingono oltre. Alla stessa stregua si esprimono sia i partiti (fanno eccezione: EDU, SVP) sia le organizzazioni invitate ufficialmente a esprimersi. Diversi interpellati osservano che la nuova disposizione è in perfetta sintonia con le iniziative parlamentari che propongono una revisione degli articoli 123, 189 e 190 del Codice penale o che completano quest'ultime in modo ragionevole. Ripetutamente viene sottolineato che con il nuovo articolo 28b lo Stato evidenzia che la violenza domestica non va in alcun caso tollerata e neppure considerata più a lungo una questione facente parte della sfera privata nella quale lo Stato non debba poter intervenire. Nel caso di questo fenomeno si tratta piuttosto di una violazione della personalità che occorre impedire con provvedimenti di difesa adeguati e duraturi. Conseguentemente la nuova disposizione di legge costituisce una risposta consona a un serio problema sociale, corrisponde a una necessità comprovata volta a rafforzare la protezione contro la violenza domestica tutt'ora insufficiente ed è adeguata a offrire alle vittime di questo tipo di violenza una protezione a breve e medio termine mentre le misure di polizia possono offrire alle vittime soltanto una protezione immediata e a breve termine, rendendo necessarie norme a medio termine nel Codice civile. La proposta costituisce dunque un complemento assolutamente indispensabile delle leggi cantonali di polizia. Inoltre la nuova disposizione legale non riveste soltanto rilevanza quando viene applicata bensì essa espleta anche un effetto preventivo auspicato in relazione con la violenza domestica. Per i Cantoni inoltre l'esecuzione risulterà facilitata e la prassi tra loro unificata grazie a una base legale migliorata. È ripetutamente evidenziato in modo positivo il disciplinamento in base al quale l'autore è tenuto a lasciare immediatamente il domicilio permettendo nel contempo alle vittime di rimanere nel loro ambiente abituale («principio di causalità»: «Chi picchia deve andarsene»). La circostanza che la persona che usa violenza debba assumersi immediatamente le conseguenze dei propri atti violenti lancia un segnale, poiché evidenzia dalla parte di chi sta la società.

La maggioranza delle cerchie consultate giudica il progetto maturo, equilibrato, ponderato, ben definito e adeguato alla realtà e lo ritiene uno strumento appropriato, applicabile e atto a proteggere contro la violenza domestica. Il progetto colma una lacuna nella protezione della personalità, visto che offre maggiore protezione e sicurezza alla persona vittima della violenza, permettendo di procedere in modo più efficace e con maggiori mezzi contro la persona che usa violenza. Tuttavia il disciplinamento legale deve essere sufficientemente flessibile in modo da poter tener conto delle caratteristiche individuali di ogni caso, attenuare quelli di rigore per tutte le persone coinvolte e garantire la mediazione, la prevenzione e una protezione durevole dei figli.

Gli interpellati approvano in particolare che:

- in linea di principio ogni lesione della personalità è considerata illecita anche se non è stata commessa intenzionalmente;
- la nuova disposizione permette di proteggere tutte le persone che vivono nella stessa economia domestica;

- tutte le relazioni di coppia sono protette, non soltanto quelle delle coppie coniugate;
- contempla anche il problema della violenza contro le persone anziane o dei figli contro i genitori;
- possono venir chieste misure di protezione al giudice anche una volta terminata la comunione domestica;
- l'elenco delle misure di protezione, che possono essere ordinate, non è esaustivo;
- è istituita la possibilità di ordinare provvedimenti cautelari o provvedimenti superprovvisori e
- che ai Cantoni è conferito mandato d'istituire centri d'informazione e di consulenza.

Alcuni interpellati osservano che la violenza domestica non è soltanto maschile bensì può essere anche femminile. Conseguentemente alcuni partecipanti alla consultazione suggeriscono di specificare meglio le definizioni utilizzate nella legge o, se del caso, in un commento, visto che nell'uso internazionale della lingua per violenza domestica s'intende innanzitutto la violenza contro le donne in seno alla famiglia (AR, BE, SG; EDU; ProJ, SKIhG).

Ripetutamente menzionato viene anche il principio della proporzionalità che andrebbe interpretato e applicato in modo tale da concedere in ogni caso maggiore rilevanza alla protezione della vittima rispetto alla libertà personale dell'autore (CES, EFS, SKF, SODK). Viene dunque proposto d'introdurre un nuovo capoverso che sancisca la protezione delle vittime come principio determinante. Altri partecipanti alla consultazione per contro (GE; SGV, Uni BS) auspicano che questo principio non venga applicato soltanto in modo unilaterale a favore delle vittime bensì sottolineano non soltanto la rilevanza di una procedura equilibrata ma anche la salvaguardia dei diritti formali e materiali dell'autore.

Per quanto concerne l'importanza dei centri di accoglienza, un rilevante numero di partecipanti alla consultazione osserva che è ben vero che quest'ultimi vengono sgravati grazie alla disposizione proposta ma che anche in futuro non sarà possibile rinunciare a questi centri (GR, NE, VS, ZG, ZH; DAO, FIZ, SKG, SKIhG) poiché, da un canto, i provvedimenti cautelari giusta l'articolo 28b CC non sempre sono in grado di sostituire integralmente i provvedimenti urgenti limitati nel tempo del diritto di polizia (ove siano previste) e, dall'altro, le donne vittime di violenza preferiscono un soggiorno in un centro di accoglienza poiché esso offre maggiore sicurezza, permette un soggiorno stazionario con un'assistenza specialistica in un quadro protetto ed è possibile rinunciare all'intervento delle autorità.

Oltre a ciò per completare le misure della Confederazione nell'ambito del diritto penale e civile è indispensabile, come sottolineano a più riprese gli interpellati, che tutti i Cantoni, ispirandosi all'esempio di AI, AR e SG, introducano nel loro diritto di polizia le pertinenti disposizioni volte a offrire protezione immediata alle vittime di violenza domestica e questo perché le legislazioni cantonali di polizia costituiscono lo strumento più efficace per proteggere le vittime, visto che anche nei casi più favorevoli ci vogliono comunque alcuni giorni prima che un tribunale possa ordinare i provvedimenti cautelari conformemente al CC. Proprio perché non è possibile disporre della protezione giuridica più rapidamente, un'organizzazione (VFG) è persino del parere che il nuovo disciplinamento proposto non apporterà alcun miglioramento sostanziale. I lunghi tempi d'attesa, usuali davanti ai tribunali cantonali quando si tratta di emanare misure per proteggere l'unione coniugale, confermerebbero tale

tesi. Occorre dunque chiedersi se non sarebbe opportuno istituire un'istanza che possa ordinare misure provvisorie, ma vincolanti, per un periodo limitato fino a tre mesi.

Alcuni (SZ; FIZ) hanno anche espresso il parere che per ordinare delle misure occorrerebbe fondarsi per principio sulla credibilità, dal momento che comunque le misure sono soltanto a termine e la proporzionalità va esaminata al momento di ordinare la durata.

Altri punti di discussione, nel merito dei quali si entrerà più avanti, riguardavano soprattutto la limitazione a lesioni psichiche o a minacce con lesioni psichiche, l'esclusione della violenza psichica, la nozione di comunione domestica, il divieto di importunare in altro modo (lett. e), il tipo di procedura (cpv. 4), i centri d'informazione e di consulenza in materia di protezione contro la violenza domestica che devono essere istituiti dai Cantoni (cpv. 5) nonché la modifica dell'articolo 172 capoverso 3 seconda frase CC. Per di più sono state formulate altre proposte, invero non numerose.

2.2 Prese di posizione critiche

Nonostante la loro adesione sostanziale, diversi partecipanti alla procedura di consultazione rispondono con un „sì, ma“. Il Canton BE ad esempio è del parere che la disposizione legale prevista si concentri troppo nel disciplinare un singolo problema specifico. Il Canton JU per contro considera il simultaneo disciplinamento di quesiti di natura processuale e materiale, che interessano la protezione delle vittime di violenza domestica, poco felice e propone dunque di integrare le misure di cui alle lettere a - f nell'articolo 28a CC e le disposizioni inerenti alle misure cautelari negli articoli 28c e 28d. Per il Canton TG si potrebbe anche rinunciare completamente all'elenco delle misure, ma quest'ultimo crea chiarezza e certezza giuridica per gli interessati e le istanze giudiziarie. Altri partecipanti alla consultazione (SO, TG; FDP; SKG) eccepiscono che questo progetto da solo non è adeguato a tenere integralmente conto dei molteplici problemi sollevati dalla violenza domestica e che quest'ultimi necessitano di uno strumentario sfaccettato. Il Canton ZG parte dal presupposto che misure a breve e medio termine nel diritto civile siano sì necessarie e che la proposta soddisfi siffatta necessità, ma che con le vigenti norme concernenti la protezione della personalità vi siano già le basi legali indispensabili per un allontanamento conformemente all'articolo 28b CC. Questo parere è condiviso pure da SVP, SGV e dall'Università di Losanna. Quest'ultima sottolinea espressamente che per quanto concerne le misure elencate nell'articolo 28b si tratta di misure che già attualmente potrebbero venir prese con il diritto vigente (art. 28segg.). In verità si tratterebbe dunque di modificare le abitudini dei giudici che troppo sovente negano le possibilità offerte dal diritto attuale; unicamente in tal senso sussiste una necessità di sottoporre a revisione la legge. Tuttavia l'avamprogetto non è in grado di eliminare la lacuna principale, ossia che la vittima, già segnata dalla violenza domestica, sia anche obbligata a intentare un processo civile. Ciò richiede una certa forza di volontà e capacità personale che in simili circostanze sovente non sono date. Diversi interpellati osservano che questo problema si porrà con maggiore frequenza quando si tratta della protezione degli anziani. Per superare più efficacemente tale ostacolo e per permettere sia agli anziani sia ai bambini di beneficiare della protezione del nuovo disciplinamento, il Cantone e l'Università di Ginevra propongono quindi di ampliare la cerchia delle persone legittimate all'azione, estendendola alle persone vicine alla vittima. Comunque, argomentano alcuni interpellati, le misure cresciute in giudicato in sé non offrono una protezione effettiva bensì possono, in casi estremi, addirittura

aggravare la situazione. Del resto, afferma l'Università di Losanna, le molestie non sono soltanto un problema circoscritto alla famiglia e, unitamente al Canton BE, chiede che lo «stalking», il fenomeno del perseguitare ed esercitare permanenti pressioni su una persona, venga regolato in generale, indipendentemente dal contesto domestico o da una qualsiasi relazione di coppia.

Il Partito Socialista e altre cinque organizzazioni (FIZ, DAO, SKG, SKIhG, SODK) ritengono che manchi un disciplinamento della situazione dei migranti per quanto concerne il ricongiungimento familiare. Per evitare che la protezione diventi illusoria per una determinata categoria di vittime – si pensi alle persone con diritto di soggiorno in funzione dello stato civile – la separazione di fatto dal coniuge non deve diventare una minaccia per il diritto di soggiorno in Svizzera, poiché altrimenti si fornirebbe alla persona che usa violenza un ulteriore mezzo di pressione.

Alcuni interpellati (BS, GE, ZH; ProF, Uni GE) definiscono lacunoso e insufficiente l'adeguamento proposto e le pertinenti considerazioni nel rapporto esplicativo per quanto concerne i bambini e le persone anziane oggetto di violenza domestica. Specialmente il rapporto e la delimitazione dell'articolo 28 e seguenti nei confronti delle misure di protezione destinate ai bambini e agli adulti necessita di un'analisi approfondita, in particolare per quanto riguarda la competenza, visto che, con il giudice civile competente secondo l'articolo 28b, sono stati introdotti anche altri attori. Conseguentemente, in considerazione del fatto che l'esclusione dalla comunione familiare equivale a una revoca della custodia parentale, andrebbe pure adeguato l'articolo 275 CC (competenza a disciplinare le relazioni personali). Oltre si spinge la richiesta del Cantone e dell'Università di Ginevra: essi auspicano sostituire l'accenno del rapporto esplicativo, secondo il quale le disposizioni sulla protezione dei figli e degli adulti hanno la priorità in quanto *leges speciales*, con l'indicazione che tutte le misure di protezione, sia quelle che riguardano i figli, gli adulti e l'unione coniugale, sia quelle derivanti dal diritto del divorzio e della separazione sia quelle contro la violenza domestica, possono venir applicate cumulativamente, se ciò si rivela necessario.

2.3 Rifiuto di principio

Soltanto un partito (SVP) e un'organizzazione (SGV) rifiutano esplicitamente il progetto, sebbene entrambi siano ben coscienti del problema della violenza domestica. Mentre l'SVP ritiene sufficienti le leggi esistenti, l'SGV pone il quesito se con il progetto non si apra semplicemente la porta a numerosi processi che certo non potranno non segnare gli interessati. Ciò giustifica la domanda se la risposta che viene data al problema sia effettivamente quella giusta.

3 Punti di discussione

3.1 Esclusione della violenza psichica (cpv. 1 frase introduttiva)

Decisamente criticata è stata la circostanza di voler limitare le misure alle aggressioni fisiche o alla minaccia di una simile aggressione (AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, SG, SZ, TG, VS, ZH; SP; CES, DAO, DJS, EFS, SKF, EKF, EKFF, Pro F, Pro J, SEK, SGV, SKG, SKIhG, SODK, Uni BS), con la motivazione che i diritti della personalità protetti dall'articolo 27 e seguenti CC, accanto ai diritti fisici, comprendono anche tutti quelli soggettivi e assoluti come l'integrità psichica o sessuale di una persona. Tale integrità non è violata soltanto mediante un'aggressione fisica o una minaccia di una simile aggressione; può anche essere violata ad esempio mediante

la coazione (costringere a un comportamento usando minaccia di grave danno), il sequestro di persona (sorvegliare; privare della libertà), lo stalking (perseguitare ed esercitare permanenti e sistematiche pressioni su una persona, appostamenti, ecc.; cfr. in merito la sentenza del Tribunale federale 6S.71/2003 del 26 agosto 2003) o il danneggiamento aggravato (ad. es. distruzione dell'abitazione) senza ricorrere alla violenza fisica. Se la protezione si limitasse alle aggressioni fisiche e alla minaccia di simili aggressioni, tutte queste forme rilevanti di violenza domestica contro la personalità rimarrebbero escluse. Non va neppure dimenticato che la violenza psichica implica un costante clima di paura, rappresenta un serio pericolo e dunque andrebbe parimenti inclusa. La violenza domestica è di norma contrassegnata da un vissuto di violenza che dura già da tempo, al quale dopo i maltrattamenti a livello emotivo e una stretta sorveglianza fa seguito la violenza fisica e sessuale. Del resto nel caso della violenza domestica non appare coerente limitare la protezione della personalità, che conformemente all'articolo 28 CC non comprende soltanto la protezione da azioni di lesione fisica, alle aggressioni fisiche e ciò anche perché le misure previste conformemente all'articolo 28b (ad es. divieto di contattare per telefono, per scritto o per via elettronica) implicitamente già ammettono altre forme di violenza domestica. Viene pure fatto riferimento al disciplinamento tedesco, il quale definisce il comportamento illecito sia come una lesione all'integrità fisica sia anche alla salute e alla libertà. Soltanto un partecipante alla consultazione (Uni BE) ha visto nella limitazione alla violenza fisica una situazione chiara che permette di agire rapidamente.

Alcuni interpellati (BE, SG; EDU; ProJ) chiedono l'inserimento nella legge o nel rapporto esplicativo di una definizione della violenza fisica per evitare interpretazioni arbitrarie da parte dei tribunali.

3.2 Il concetto di comunione domestica (cpv. 1 frase introduttiva)

Anche la nozione di «comunione domestica» è sottoposta a massiccia critica ed è ritenuta formulata in modo troppo restrittivo (AR, BL, BE, FR, GR, SG, SZ, VS; DAO, SKF, EFS, EKF, EKFF, Pro F, SKF, SKG, SODK, Uni GE). Essa appare formulata in modo troppo restrittivo perché non include quel rapporto di coppia, non di rado esistente, ove le persone vivono in due economie domestiche distinte e non tiene conto neppure della costante evoluzione delle forme di convivenza. La limitazione alla «comunione domestica» presuppone un contesto spaziale che riflette soltanto in parte il potenziale particolare relativo alle lesioni. Anche tra genitori e figli, che abitano nella stessa casa, ma in economie domestiche separate, vi possono essere violenze domestiche. Conseguentemente deve essere possibile prendere provvedimenti contro la violenza domestica tra persone che vivono un'unione contrassegnata da un rapporto di dipendenza, a prescindere dal fatto che esista o sia esistita una comunione domestica. Il potenziale di lesione dei diritti della personalità, insito nella violenza domestica, non è tanto elevato perché le persone in questione vivono in comunione domestica quanto perché tra loro sussiste uno stretto rapporto di fiducia che motiva molteplici dipendenze (emotive, sociali, economiche, in funzione dei figli ecc.). Lo sviluppo demografico mostra fra l'altro che, in seguito alla mobilità e agli impegni professionali, sempre più persone vivono in economie domestiche composte da un solo membro e che ciononostante intrattengono relazioni fisse ed esclusive. Soprattutto nel caso di coppie non sposate, il criterio applicabile non deve dunque essere quello dell'esistenza attuale o precedente di un'economia domestica comune, ma piuttosto quello dell'esistenza attuale o precedente di una relazione di coppia. Persino i membri di una comunità formatasi allo scopo di condividere le spese dipendono gli uni dagli altri, contano sul sostegno reciproco e potrebbero

quindi diventare vittime di violenze; viene pertanto da chiedersi se non vi sia opportuno includere anche altre forme di convivenza. Per queste ragioni, invece che sulla comunione domestica, sarebbe meglio fondarsi sulle relazioni familiari, matrimoniali o analoghe al matrimonio. È stato pure proposto di inserire nella legge o nel messaggio che, ai sensi di una reintegrazione, sia possibile ricorrere alla protezione dell'articolo 28b anche nel caso in cui la vittima abbia abbandonato in una prima fase la comunione domestica.

La maggioranza degli interpellati accoglie favorevolmente la rinuncia a limitare nel tempo quanto è degno di protezione, visto che i maltrattamenti, anche anni dopo lo scioglimento della comunione domestica, sono tutt'altro che un'eccezione.

3.3 Il divieto di importunare in altro modo (cpv. 1 lett. e)

La fattispecie dell'importunare in altro modo è ritenuta bisognosa di interpretazione e troppo vaga. Di conseguenza diversi partecipanti alla procedura di consultazione (AG, AR, BS, SG, SZ, ZG, ZH; SP, DAO, FIZ, SKG, SKIhG) auspicano che, mediante una precisazione, sia precisato che la vittima non può nemmeno essere importunata o messa sotto pressione da una persona terza istigata dalla persona che usa violenza. Occorre assolutamente evitare che la vittima di violenze debba intentare anche una procedura contro una terza persona ai sensi dell'articolo 28 CC.

3.4 Limitazione della durata di validità delle misure (cpv. 2)

Mentre a pochi partecipanti alla procedura di consultazione il termine fino a due anni appare lungo (BE, GL, UR; EKFF), motivo per cui andrebbe previsto a livello di legge un meccanismo che permetta una verifica periodica della decisione del giudice, altri interpellati (SZ, ZH; FDP) si esprimono esplicitamente a favore visto che il disciplinamento rispecchia il senso e lo scopo delle misure proposte. A più riprese la limitazione della durata ha anche sollevato quesiti concreti per quanto concerne la scadenza o la revoca delle misure di protezione segnatamente nel caso della ripresa in prova della vita in comune. Conseguentemente un'organizzazione (FIZ) ha presentato una proposta secondo la quale una misura diventa priva di oggetto o perché scade il termine ordinato per quest'ultima o perché il giudice ordina una nuova misura, ma non quando, ad esempio, la convivenza riprende per un periodo di prova.

3.5 Misure a titolo cautelare (cpv. 3)

Due partecipanti alla consultazione (JU, SZ) hanno evidenziato che tra l'articolo 28c capoverso 1 e l'articolo 28b capoverso 3 esiste una discrepanza in quanto il capoverso 3 dell'articolo 28b prevede misure a titolo cautelare soltanto allorquando sussiste la minaccia di un'aggressione ma non quando quest'ultima è già in corso. Una siffatta differenziazione non è eseguibile. Inoltre viene proposto di menzionare anche nell'articolo 28b capoverso 3 l'esclusione dell'articolo 28d capoverso 2 seconda frase (ritardo manifesto nella presentazione dell'istanza) menzionato nel rapporto. L'esclusione della disposizione relativa alla richiesta di una garanzia nel caso di provvedimenti cautelari (art. 28d cpv. 3) viene criticata soltanto da un partecipante alla consultazione (VFG) perché ritiene che non sia opportuno istituire norme differenziate in seno al medesimo ambito giuridico. Altri interpellati fanno notare che soltanto l'apprezzamento della vittima dovrebbe essere determinante per stabilire se sussiste o no un grave pericolo per contrastare il quale devono venir presi provvedimenti superprovvisori (EKF, SKF).

Si chiede inoltre in quale misura in generale, e in particolare in relazione con misure cautelari, possano venir anche ordinati trattamenti suscettibili di migliorare il comportamento della persona violenta, ad esempio in relazione al consumo di droghe o alcool (Uni BS).

3.6 La procedura (cpv. 4)

Tutti accolgono favorevolmente che sia prevista una procedura semplice e rapida invece di una procedura ordinaria. È tuttavia criticato che, in ragione dell'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 28b, nella procedura di protezione dell'unione coniugale secondo il nuovo articolo 172 capoverso 3 numero 2, le medesime misure devono essere ordinate per le coppie sposate nella procedura sommaria, mentre per le coppie non sposate nella procedura semplice e rapida (BS, SH, ZH). Ne consegue che le coppie non sposate soggiacciono a disposizioni più rigorose per quanto riguarda le prove e non possono accontentarsi della semplice prova della verosimiglianza. Inoltre per le misure ai sensi dell'articolo 28b è, se del caso, ammissibile il ricorso per riforma, mentre, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, a livello federale contro le decisioni sulle misure cautelari e quelle riguardanti la protezione dell'unione coniugale è possibile sollevare soltanto il ricorso di diritto pubblico. Una procedura unitaria e sommaria sarebbe dunque da preferire anche in considerazione del carattere provvisorio delle misure di protezione della durata massima di due anni. Viene inoltre chiesto di semplificare al massimo l'accesso alla procedura e, in tale contesto, di verificare se per la vittima di violenze non possa essere gratuita visto che la dipendenza finanziaria delle vittime (sovente donne) da chi le maltratta è un ostacolo rilevante a una protezione efficace.

Diversi partecipanti alla consultazione (SZ; DAO, FIZ, SKIhG) sottolineano che, per quanto concerne l'esecuzione, potrebbe nascere un vuoto in quanto, mediante la revisione del 13 dicembre 2002 della parte generale del Codice penale (CP) e la conseguente futura soppressione delle pene di arresto, l'articolo 292 CP (disobbedienza a decisioni dell'autorità) perderà d'importanza e dunque anche d'efficacia. L'efficacia delle nuove disposizioni di protezione di diritto civile dipende non da ultimo dal fatto che sia possibile far rispettare le misure ordinate, cosa che la semplice comminazione di una multa non può garantire senz'altro. Inoltre sono noti casi in cui è la vittima stessa ad aver dovuto pagare la multa.

Diverse organizzazioni hanno reagito con stupore (CES, EFS, EKF, SEK, SKF, SODK) alle spiegazioni nel rapporto secondo le quali in occasione di una procedura di concordato l'attore possa ritirare la sua azione se la persona che usa violenza segue un programma di rieducazione sociale. Non soltanto tale possibilità di pressione contraddice diametralmente il pensiero di fondo della legge, ossia la protezione della vittima, ma il fatto di assolvere un siffatto programma di rieducazione sociale non dà alcuna garanzia che la persona in questione non usi mai più violenza. La possibilità di ritirare l'azione potrebbe unicamente venir tollerata se, in caso di mancato rispetto del compromesso, sorgesse un diritto a una nuova azione. In ogni caso occorrerebbe apprezzare con la massima accuratezza le circostanze del ritiro dell'azione tenendo conto di possibili tentativi di pressione da parte della persona violenta.

3.7 I centri d'informazione e di consulenza in materia di protezione contro la violenza domestica (cpv. 5)

L'obbligo dei Cantoni d'istituire centri d'informazione e di consulenza in materia di protezione contro la violenza domestica suscita pareri contrastanti. La necessità di siffatti centri non è praticamente contestata, mentre il disciplinamento in sé dà adito a pareri piuttosto critici, in particolare per quanto concerne la questione dei costi.

Una forte maggioranza di partecipanti alla procedura di consultazione accoglie in linea di principio positivamente l'istituzione di centri d'informazione e di consulenza (AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, NE, SG, UR, VS, ZG, ZH; CES, DAO, DJS, EKF, EKFF, FIZ, ProF, ProJ, SEK, SGF, SKF, SKG, SKIhG, SODK, SPV, SVR, Uni BS, Uni GE), visto che il successo delle misure dipende essenzialmente dalle misure fiancheggiatrici, motivo per cui appare corretto che i Cantoni siano esplicitamente chiamati a occuparsene. Il trasferimento di tutti i costi ai Cantoni invece è respinto dalla maggioranza degli interpellati. Un trasferimento vincolante di un nuovo compito ai Cantoni deve avvenire rispettando la neutralità dei costi oppure almeno una parte di quest'ultimi deve essere assunta dalla Confederazione. Molti ritengono che la portata delle ripercussioni sia stata minimizzata visto che le conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale, pur mantenendo un cauto ottimismo, non possono venir sottovalutate. In considerazione del fatto che i centri di consulenza esistenti e le strutture d'intervento già attualmente lottano per la sopravvivenza finanziaria o avrebbero addirittura già dovuto essere chiuse, l'elaborazione di una strategia finanziaria duratura è estremamente importante. Mentre pochi interpellati (GE, GR, SH, SZ; alliance F, Uni BE) sono del parere che i centri di consulenza esistenti, in particolare quelli istituiti nell'ambito della legislazione sull'aiuto alle vittime, potrebbero assumersi i compiti previsti, la grande maggioranza degli interpellati favorevoli è del parere che per quanto concerne la violenza domestica occorra disporre di conoscenze specifiche e che dunque i centri di consulenza esistenti non sono adeguati ad affrontare i compiti previsti. È in particolare messa in dubbio l'idoneità dei centri di consulenza matrimoniale. Conseguentemente occorre istituire centri d'informazione e di consulenza specializzati. Per aumentare l'efficienza ed evitare doppioni, accanto a questi due tipi di centri, occorre prevedere un centro di coordinamento visto che una collaborazione interdisciplinare di tutte le istanze coinvolte riveste grande importanza. Inoltre viene posto l'accento sulla prevenzione. Occorre per di più anche poter offrire programmi destinati alle persone violente come ad esempio delle terapie. (AR, SG, ZH; CVP-Frauen; SGF, SKIhG, SODK).

A prescindere dalla questione dei costi, l'obbligo previsto per i Cantoni e la conseguente ingerenza nella sovranità cantonale suscita preoccupazione anche dal profilo della politica nazionale (BE; EDU, SVP); l'Università di Losanna nega addirittura alla Confederazione la competenza di un disciplinamento giusta il capoverso 5: occorre assolutamente evitare d'inserire nel Codice civile un'ulteriore disposizione analoga all'articolo 171 CC. Deve essere lasciato ai Cantoni in quale forma e ampiezza intendono completare e disciplinare l'attuale offerta in materia di consulenza e sostegno.

Con la motivazione che i Cantoni non devono essere coinvolti nella vita privata delle persone, soltanto un interpellato (EDU) si esprime contro l'istituzione dei centri d'informazione e di consulenza. Diversi altri partecipanti alla consultazione (AG, NE, OW, SH, SO, SZ, TG; SVP; SGV) perorano la soppressione del capoverso 5 soprattutto per motivi di costi o propongono una formulazione potestativa.

3.8 Articolo 172 capoverso 3, secondo periodo CC

Il completamento dell'articolo 172 capoverso 3 CC è sostanzialmente accolto favorevolmente, visto che l'attuale clausola di limitazione nella procedura di protezione dell'unione coniugale non permette di ordinare misure adeguate e proporzionate nell'ambito della violenza domestica, motivo per cui la disposizione in determinati Cantoni è ancora applicata soltanto a determinate condizioni. Tuttavia non tutti i partecipanti alla procedura di consultazione sono d'accordo con lo spirito della revisione dell'articolo e ritengono troppo circoscritte in particolare le disposizioni volte a proteggere contro la violenza domestica. Viene conseguentemente proposto di adeguare l'articolo 172 capoverso 3, secondo periodo, in modo tale da poter prendere tutte le misure di protezione della personalità (AG, AR, BL, BS, BE, GR, SG, VS, ZH; DAO, FIZ, SKG, SKIhG, Uni GE). Inoltre la formulazione scelta fa pensare che tutte le misure di protezione discendenti dal diritto della personalità non possono venir applicate nel caso di coppie coniugate (GE).

L'Università di Losanna approva la revisione già per il solo fatto che nessuno ha mai saputo cosa s'intendesse per misure previste dalla legge. Il legislatore deve approfittare dell'occasione per evitare future ambiguità.

3.9 Altre proposte

Le altre proposte prevedono per lo più capoversi suppletivi che completano l'articolo 28b. Ma viene anche chiesta la revisione dell'articolo 28c e 28d CC nonché dell'articolo 275 CC. Inoltre andrebbe completato il rapporto esplicativo e chiariti diverse quesiti che sono stati sollevati. Ulteriori indicazioni in merito si trovano nell'allegato con le proposte precise dei partecipanti alla procedura di consultazione.