

ad 00.419

**Iniziativa parlamentare
Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia**

Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 18 agosto 2005

Parere del Consiglio federale

del 9 novembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 18 agosto 2005 concernente l'iniziativa parlamentare relativa alla protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

9 novembre 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 7 giugno 2001 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare «Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia», depositata dalla consigliera nazionale Ruth-Gaby Vermot-Mangold. Successivamente la Sottocommissione incaricata dalla Commissione degli affari giuridici (CAG-N) ha elaborato un avamprogetto di legge, inviato in consultazione il 12 novembre 2003 unitamente al rapporto esplicativo. I risultati della consultazione sono stati analizzati nel maggio 2004. Il 1° luglio 2004 la CAG-N ha incaricato la Sottocommissione di modificare l'avamprogetto alla luce dei risultati della consultazione. La CAG-N ha approvato il nuovo disegno il 18 agosto 2005, con 18 voti favorevoli, 0 contrari e 3 astensioni.

Il nuovo articolo 28b del Codice civile (D-CC) si propone di proteggere le vittime di violenza, minacce o insidie mediante provvedimenti giudiziari quali il divieto di avvicinare la vittima, di recarsi in determinati luoghi o di contattare la vittima. Inoltre consente di allontanare per un determinato periodo la persona violenta dall'abitazione che condivide con la vittima. A determinate condizioni, il giudice può inoltre trasferire alla vittima i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto di locazione. La modifica di legge proposta tiene conto tanto degli obiettivi dell'iniziativa quanto delle esigenze emerse in sede di consultazione, come ad esempio l'inclusione dei cosiddetti casi di «stalking».

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Consenso di fondo sul disegno della Commissione

Salutiamo il proposito di proteggere in modo più efficace le vittime di violenza, minacce o insidie ampliando la protezione della personalità garantita dal Codice civile (art. 28 segg. CC). Oltre a concretizzare la clausola generale di cui all'articolo 28 CC, l'articolo 28b D-CC prevede misure complementari concernenti l'abitazione comune e obbliga i Cantoni a designare un servizio di intervento in caso di crisi. Il diritto di polizia di diversi Cantoni prevede già oggi apposite disposizioni.

2.2 Rigetto delle proposte della minoranza della Commissione

2.2.1 Permesso di soggiorno durante il periodo di allontanamento alla vittima che beneficia del ricongiungimento familiare (art. 28b cpv. 3^{bis} D-CC)

Appoggiamo la maggioranza della Commissione e respingiamo la proposta della minoranza. Dal profilo della sistematica, riteniamo sbagliato creare una base legale per il rilascio o la proroga di un permesso di soggiorno nel Codice civile. È infatti opportuno che sia la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20) a stabilire il rilascio del permesso e la relativa procedura.

Oggi il permesso può essere prorogato dopo lo scioglimento del matrimonio per evitare casi di particolare rigore (art. 13 lett. f OLS; RS 823.21). L'autorità decide liberamente, nei limiti delle disposizioni della legge e dei trattati con l'estero, circa la concessione del permesso (art. 4 LDDS). La decisione deve tenere conto in particolare del fatto che non può essere ragionevolmente preteso dalla persona autorizzata al soggiorno, nell'ambito di un ricongiungimento familiare, di portare avanti la relazione coniugale, segnatamente se è stata vittima di violenze.

La proposta della minoranza commissionale è inoltre già stata discussa nell'ambito del dibattito relativo alla nuova legge sugli stranieri (LStr). Nel progetto relativo alla LStr, avevamo proposto di mantenere, dopo lo scioglimento della comunità familiare, il diritto del coniuge al rilascio o alla proroga del permesso di dimora, se importanti motivi personali rendono necessario il prosieguo del soggiorno in Svizzera (art. 49 LStr). Nel quadro dell'esame in Parlamento, le vittime di violenza coniugale sono state espressamente menzionate in questa disposizione. La LStr tiene conto della particolare situazione della vittima nel senso che non pone la condizione della coabitazione se la comunità familiare continua a sussistere e importanti motivi giustificano il mantenimento di due domicili separati (art. 48 LStr¹).

2.2.2 Disposizione concernente la procedura (art. 28b cpv. 4^{bis} D-CC)

Anche su questo punto sosteniamo la maggioranza della Commissione e respingiamo la proposta della minoranza.

Una procedura rapida è già sufficientemente garantita dalla possibilità di intervento in caso di crisi (art. 28b cpv. 4 D-CC) nonché dall'adozione di provvedimenti provvisori senza sentire la controparte (art. 28d cpv. 2 CC) e di provvedimenti cautelari per i quali è sufficiente rendere verosimile una lesione alla personalità (art. 28c CC). Per il resto il futuro Codice di procedura civile svizzero stabilirà la procedura.

È eccessiva inoltre l'idea di obbligare in maniera generale i Cantoni a garantire una procedura gratuita. Questa disposizione gioverebbe non soltanto alle vittime ma anche alle persone accusate di violenza, minacce o insidie che devono farsi carico delle spese processuali. Come per la procedura di protezione coniugale, dovrebbe essere sufficiente il diritto a rimedi giuridici gratuiti. La vittima beneficia inoltre del sostegno finanziario (e non solo) dei centri di aiuto alle vittime.

¹ Conformemente alla nuova legge sugli stranieri la coabitazione è necessaria in qualsiasi caso al rilascio di un'autorizzazione al soggiorno: art. 41–43 LStr.

Riserva concernente i consultori (art. 28b cpv. 5 D-CC)

In linea di principio è indiscutibile la necessità di consultori, in particolare nell'ambito della violenza domestica, come confermato anche dal rapporto di valutazione sui progetti di intervento nei Cantoni di San Gallo e Appenzello Esterno². Tuttavia la maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione è contraria ad addossare i costi ai Cantoni. Alcuni chiedono che la Confederazione si assuma una parte delle spese, diversi altri invece sono favorevoli allo stralcio della disposizione, fundamentalmente per motivi di costi, ma anche perché limita la sovranità cantonale e potrebbe rappresentare un problema dal punto di vista politico.

Resta da chiarire se la Confederazione può prevedere nel Codice civile – che in linea di principio disciplina i rapporti tra privati – l'obbligo di diritto pubblico per i Cantoni di provvedere alla disposizione di consultori.

A questo proposito va ricordato il riassetto della perequazione finanziaria e la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, adottata da popolo e Cantoni, ma non ancora entrata in vigore. La perequazione sottostà al principio dell'equivalenza fiscale, vale a dire che la Confederazione potrebbe in futuro attribuire ai Cantoni compiti diversi dalla semplice esecuzione delle leggi federali soltanto se partecipa alle spese³.

Secondo il rapporto della commissione, i consultori hanno materialmente l'obiettivo di prevenire la recidiva di persone violente. Un obiettivo di tale portata può più facilmente essere raggiunto mediante misure terapeutiche, piuttosto che semplici consulenze. Le vittime di violenza e minacce beneficiano già di numerosi aiuti, grazie ai centri di aiuto alle vittime previsti dal diritto federale. Lacunoso è invece l'aiuto alle vittime di un atto di violenza che non costituisce reato. Spetta tuttavia al Parlamento decidere se per l'attuazione del diritto civile materiale sia veramente necessaria l'istituzione di consultori e se possano poggiare sulla competenza federale in materia di diritto civile (cfr. n. 8 del rapporto della commissione). Non è poi da sottovalutare il fatto che la decisione possa costituire un precedente. Se la soluzione della commissione dovesse essere applicata, i Cantoni potrebbero essere costretti a prevedere consultori anche in altri ambiti del Codice civile (ad es. educazione dei figli, protezione del fanciullo, protezione dell'adulto) per gli stessi motivi, o per motivi ancora più validi, di quelli invocati in materia di violenza. Attualmente in questi ambiti spetta ai Cantoni determinare in quale forma e con quale portata vogliono completare e disciplinare la consulenza e l'aiuto esistenti.

² Wyss Eva, *Gegen häusliche Gewalt – Interventionsprojekte in den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden: Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der polizeilichen Wegweisung – Evaluation*, pag. 24 segg., Ufficio federale per l'uguaglianza fra uomo e donna, Berna 2005

³ Art. 47 cpv. 2 Cost. in combinato disposto con l'art. 43a cpv. 2 Cost., adottato da popolo e Cantoni in occasione della votazione del 28 novembre 2004; messaggio relativo alla NPC, FF **2002** 2065, 2224 seg.

Se il Parlamento dovesse ritenere indispensabile la disposizione, è opportuno precisare che i Cantoni devono mettere a disposizione delle vittime e degli autori di violenze *consultori distinti*. È infatti difficile che un unico consultorio possa offrire informazioni sufficienti ad entrambi i gruppi di persone. Va anche evitato che le vittime e gli autori possano incontrarsi presso il consultorio. Il tenore del progetto potrebbe altrimenti dare adito a malintesi.

