

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



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

**RAPPORTO E AVAMPROGETTO
DELLA COMMISSIONE DEGLI AFFARI GIURIDICI
DEL 25 AGOSTO 2003**

00.419

Iniziativa parlamentare
Protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del [*data della decisione della Commissione*]

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone con ... di adottare il presente progetto di legge.

[*data della decisione della Commissione*]

Per la Commissione:

La presidente, Anita Thanei

Compendio

L'ambiente sociale prossimo è un luogo di fiducia, di comprensione e di assistenza. La realtà può però essere diversa. La violenza domestica è oggi un fenomeno quotidiano nella nostra società. Le donne ne sono spesso vittime. Affinché non siano più costrette ad abbandonare la loro abitazione per trovare rifugio in un centro di accoglienza, la consigliera nazionale Ruth-Gaby Vermot-Mangold ha depositato, nel giugno del 2000, un'iniziativa parlamentare per garantire la protezione delle vittime di violenze domestiche con l'espulsione immediata dall'abitazione delle persone violente e il divieto di reintegrarle per un determinato periodo. Nel giugno del 2001 il Consiglio nazionale ha deciso di dar seguito all'iniziativa.

In base a questa decisione, la Commissione ha elaborato una proposta per un nuovo articolo 28b del Codice civile (CC) volto a proteggere la vittima di violenze domestiche. Questo articolo consente a chiunque subisca un'aggressione fisica o sia minacciato di una simile aggressione da una persona che vive o ha vissuto nella stessa economia domestica di chiedere al giudice di prendere tutte le misure necessarie per la sua protezione. Il giudice può condannare l'autore a lasciare l'abitazione e il suo ambiente circostante, vietargli di farvi ritorno e di entrarvi, offrendo in tal modo alla vittima un'alternativa alla fuga dalla sua abitazione. Può inoltre prendere misure preventive come impedire all'autore di avvicinarsi alla vittima, di contattarla o di recarsi in determinati luoghi. Le misure sono limitate nel tempo.

La proposta di articolo 28b CC prevede inoltre l'istituzione da parte dei Cantoni di centri d'informazione e di consulenza, che operano a titolo preventivo allo scopo di evitare la violenza domestica e se del caso le recidive.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 14 giugno 2000, la consigliera nazionale Ruth-Gaby Vermot-Mangold ha depositato un'iniziativa parlamentare per garantire la protezione delle vittime di violenze domestiche con l'espulsione immediata dall'abitazione delle persone violente, che non possono più farvi ritorno per un determinato periodo.

Il 21 febbraio 2001, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare. Ha proposto con 13 voti contro 5 e 3 astensioni di darvi seguito.

Il 7 giugno 2001, il Consiglio nazionale ha accettato la proposta della Commissione e ha deciso senza opposizioni di dar seguito all'iniziativa¹.

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)², il Consiglio nazionale ha incaricato la sua Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di atto legislativo.

1.2 Lavori della Commissione e della Sottocommissione

Il 2 settembre 2002, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha incaricato una sottocommissione di preparare un avamprogetto di legge nel senso dell'iniziativa parlamentare. La Sottocommissione, composta dai consiglieri nazionali Vallender, presidente, Garbani, Leuthard, Thanei, Glasson, Seiler e Siegrist si è riunita a quattro riprese tra l'ottobre del 2002 e il giugno del 2003. Ha sentito esperti di diversi settori professionali. Il 23 giugno 2003, ha adottato un avamprogetto di legge all'attenzione della Commissione plenaria.

Il 25 agosto 2003, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha adottato con 17 voti contro 2 e un'astensione l'avamprogetto qui allegato e ha deciso d'incaricare il Consiglio federale di sottoporlo a una procedura di consultazione.

La Commissione è stata sostenuta nei suoi lavori dal Dipartimento federale di giustizia e polizia conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 LRC.

2 Il progetto a grandi linee

2.1 Violenza domestica

La famiglia, che è il nucleo dell'ambiente sociale, dovrebbe essere il luogo in cui le persone si sentono sicure e protette. Non è però sempre il caso. La violenza domestica è oggi una realtà quotidiana che può colpire chiunque.³

Da uno studio su questo tipo di maltrattamenti risulta che una donna su cinque (20,7%) ha subito nel corso della vita atti di violenza fisica (12,6%) e/o sessuale (11,6%) da parte del suo partner⁴.

La società non tollera che gli autori di violenze si celino dietro il rispetto della loro sfera privata. I delitti tipici della violenza domestica sono quindi perseguiti d'ufficio nel progetto⁵ di modifica del Codice penale (CP)⁶ che dà seguito a due iniziative parlamentari (96.464. Iv.pa. Atti di violenza commessi su donne, punibili d'ufficio. Modifica dell'articolo 123 CP; 96.465. Iv.pa. Atti di violenza sessuale commessi su un coniuge, punibili d'ufficio. Modifica degli articoli 189 e 190 CP). In questo senso la violenza domestica, sebbene sia caratterizzata da una stretta relazione sentimentale tra l'autore e la vittima, deve essere considerata come un problema di sicurezza e di sanità pubblica. Le vittime, a maggior ragione perché vivono in comunione domestica con l'autore delle violenze nei loro confronti, devono essere protette efficacemente.

2.2 Diritto vigente

Il diritto vigente non offre mezzi soddisfacenti per rispondere al problema specifico della protezione della vittima di violenze domestiche⁷. Inoltre, la situazione giuridica delle coppie coniugate e non coniugate non è omogenea, anche se lo stato civile non dovrebbe essere determinante in questo settore. Infine, la situazione giuridica dipende dal luogo di domicilio delle persone interessate perché le prassi e le legislazioni, in particolare nel settore di polizia, variano da un Cantone all'altro.

2.2.1 A livello federale

Se una persona coniugata usa violenza nei confronti del coniuge, il suo comportamento è contrario agli scopi del matrimonio e incompatibile con i doveri che ne derivano (art. 159 del Codice civile (CC)⁸). Oltre alla lesione dell'integrità fisica che comporta, l'atto di violenza rappresenta una rottura del rapporto di fiducia che ha importanti conseguenze psichiche per la vittima. Ne possono inoltre derivare conseguenze non trascurabili sullo sviluppo degli eventuali figli della coppia.

In questa situazione la vittima può chiedere a sua tutela l'intervento del giudice affinché ordini misure per proteggere l'unione coniugale conformemente all'articolo 172 capoverso 1 CC. Il giudice deve richiamare i coniugi ai loro doveri e tentare di

¹ Boll. Uff. **2001** N 615

² RS **171.11**

³ von Cranach M., Les résultats d'un programme national de recherche, Berna 2002, p. 50 segg.;

Gillioz L./De Puy J./Ducruet V., Domination et violence envers la femme dans le couple, Losanna 1997, p. 69 seg.

⁴ Gillioz L./De Puy J./Ducruet V., op.cit., p. 70

⁵ FF **2003** 1756; il progetto è stato adottato dal Consiglio nazionale il 3 giugno 2003.

⁶ RS **311.0**

⁷ Büchler Andrea, Zivilrechtliche Interventionen bei Gewalt in Lebensgemeinschaften in: La Pratique du droit de la famille FamPra 4/2000, p. 583 segg., 606 seg.

⁸ RS **210**

conciliarli. In caso d'insuccesso, prende misure che consentano di regolare la vita in comune o le conseguenze della vita separata. Ove sia giustificata la sospensione della comunione domestica, in particolare in caso di violenze fisiche, il giudice può prendere le misure riguardanti l'abitazione e le suppellettili domestiche (art. 176 cpv. 1 n. 2 CC) e, se del caso, quelle relative ai figli minorenni (art. 176 cpv. 3 CC). Le misure come il divieto di avvicinarsi alla vittima, di contattarla o di recarsi in vie o quartieri determinati, che vanno oltre l'abitazione comune, pongono il problema della loro ammissibilità nell'ambito della protezione dell'unione coniugale, dal momento che l'articolo 172 capoverso 3 CC ("il giudice [...] prende le misure previste dalla legge") comprende essenzialmente solo le misure previste negli articoli 173-179 CC. Nelle coppie separate spesso vi sono minacce sul luogo di lavoro. L'attribuzione dell'abitazione non assicura una protezione sufficiente se il giudice non può ordinare misure di accompagnamento come il divieto di avvicinarsi alla vittima, di soggiornare nelle vicinanze del suo luogo di lavoro e di contattarla. Inoltre, l'intervento del giudice migliora la situazione della vittima solo egli può pronunciare provvedimenti superprovvisori.⁹

La questione controversa è se è possibile ricorrere alle regole generali relative alla protezione della personalità contro lesioni illecite (art. 28 segg. CC) o se le misure di protezione dell'unione coniugale costituiscono una *lex specialis* che ne esclude l'applicazione¹⁰. La recente dottrina dominante considera che gli articoli 28 e seguenti CC relativi alla protezione della personalità siano inapplicabili solo se il conflitto riguarda i doveri coniugali (per es. in caso d'infedeltà coniugale), mentre si applicano anche tra coniugi se la lesione in questione potrebbe provenire anche da un terzo oltre che dal coniuge (per es. lesione fisica)¹¹. In caso di applicazione degli articoli 28 e seguenti CC vi sono tuttavia svantaggi per la vittima, dal momento che deve sopportare il peso psicologico di un ulteriore processo¹². In conclusione, la protezione contro la violenza all'interno del matrimonio è attualmente lacunosa.

Nell'ambito di un divorzio, la protezione della vittima di violenze domestiche è garantita meglio perché il giudice non è limitato da misure definite strettamente nella legge e di conseguenza può prendere le misure che ritiene necessarie (art. 137 cpv. 2 CC)¹³. Inoltre, l'articolo 121 CC garantisce che in caso di divorzio il coniuge e i figli possono rimanere nell'abitazione indipendentemente dai rapporti giuridici esistenti se le circostanze concrete lo giustificano.

Se la violenza avviene in una coppia non coniugata, la situazione giuridica è più delicata. La giurisprudenza e la dottrina dominante respingono un'applicazione analoga del diritto matrimoniale ai partner non coniugati. In base alle circostanze del caso

⁹ Böhler Andrea, *Gewalt in Ehe und Partnerschaft – Polizei-, straf- und zivilrechtliche Interventionen am Beispiel des Kantons Basel-Stadt*, Basilea 1998, § 8: Zivilrechtlicher Schutz vor Gewalt während der Ehe, p. 252 segg.

¹⁰ Böhler Andrea, op. cit. in: *FamPra* 4/2000, p. 583 segg., 597 segg.

¹¹ In particolare Hausheer/Reusser/Geiser, *Berner Kommentar*, ad art. 171 segg. CC, n. 25;

¹² Böhler Andrea, op. cit., § 8, p. 252 segg., p. 287

¹³ Leuenberger Marcel in: *Praxiskommentar - Scheidungsrecht*, Basilea 2000, art. 137 n. 13; per il vecchio diritto Geiser T./Lüchinger A. in: *Schweizerisches Gesetzbuch*, Basilea 1996, art. 145 n. 8

concreto, ai rapporti di concubinato¹⁴ si applicano le regole sulla società semplice (art. 530 segg.) del Codice delle obbligazioni (CO)¹⁵.

Le regole generali degli articoli 28 e seguenti CC consentono tuttavia di affrontare una parte dei problemi di violenza tra concubini. Questi articoli proteggono la "personalità" contro lesioni illecite di terzi. In base all'oggetto della protezione, si distingue tra i diritti della personalità fisica (per es. diritto alla vita, all'integrità fisica, alla libertà sessuale, alla libertà di movimento), i diritti della personalità psichica (per es. diritto all'integrità psichica) e i diritti della personalità sociale (per es. il diritto all'immagine, diritto al rispetto della vita privata, diritto all'onore).

In caso di violenza domestica, la vittima dispone in particolare di due azioni per garantire la protezione della sua personalità, indipendentemente dalla situazione che risulta dal diritto delle obbligazioni o dai diritti reali:

- può chiedere al giudice "*di proibire una lesione imminente*" (art. 28a cpv. 1 n. 1 CC). Per questa azione di prevenzione della lesione occorre dimostrare che sussiste una minaccia di una lesione illecita della personalità. Ne consegue che in caso di violenza domestica imminente, il giudice può ad esempio vietare l'entrata nell'abitazione per impedire la temuta lesione della personalità.
- l'attore può in seguito chiedere al giudice "*di far cessare una lesione attuale*" (art. 28a cpv. 1 n. 2 CC). Questa azione di cessazione della lesione presuppone la prova di una lesione in corso, valida anche se l'azione di lesione è avvenuta in passato ma continua a colpire la persona lesa nella sua personalità. Ne risulta che in caso di violenza domestica il giudice può vietare all'autore del comportamento violento di entrare nell'abitazione occupata dalla vittima fin tanto che la sua presenza le provoca uno stato di paura che equivale a una lesione ai diritti della sua personalità psichica.

Un divieto di entrare nell'abitazione dell'attore pronunciato in caso di violenza domestica nell'ambito di un'azione di prevenzione o di cessazione di una minaccia deve rispettare il principio della proporzionalità. Per tale motivo è indispensabile limitarlo nel tempo. Il giudice deve stabilirne la durata considerando sia gli interessi in gioco sia il contratto di locazione, dal momento che il divieto di entrare nell'abitazione non ha effetti su eventuali terzi. A questo proposito occorre osservare che il divieto pronunciato dal giudice di entrare nell'abitazione non è comparabile alle regole sull'attribuzione dell'abitazione nel diritto matrimoniale e che il giudice non può, se del caso, trasferire alla vittima i diritti e gli obblighi risultanti dal contratto di locazione. La vittima si trova di conseguenza in una situazione precaria. Anche se è la sola locataria dell'abitazione, non può cacciare immediatamente il suo partner perché le loro relazioni sono disciplinate dal diritto civile ordinario (in particolare dal diritto di locazione o dal diritto della società semplice).¹⁶

Sono inoltre possibili altre misure di protezione della personalità come il divieto di avvicinarsi alla persona vittima di violenza, di contattarla o di recarsi in vie o quar-

¹⁴ DTF 108 II 204 ; Werro Franz, Concubinage, mariage et démariage, Berna 2000, p. 39 segg., p. 43 n. 112, p. 46 n. 126

¹⁵ RS 220

¹⁶ Büchler Andrea, op. cit., Teil 3: Zivilrechtliche Instrumente zum Schutz vor Gewalt in Ehe und Partnerschaft unter Berücksichtigung des Prozessrechts des Kantons Basel-Stadt, § 9 : Zivilrechtlicher Schutz vor Gewalt in der Partnerschaft, p. 313 segg.

tieri determinati. Anche in questi casi, occorre prestare particolare attenzione al principio di proporzionalità.

Si osserva tuttavia che una simile applicazione estensiva degli articoli 28 e seguenti CC non è affatto sistematica e uniforme nei diversi Cantoni.

2.2.2 A livello cantonale

La violenza coniugale è un tema attuale di discussione per le autorità cantonali. Mentre sono in corso dibattiti in diversi Cantoni (per es. a Ginevra¹⁷ e Neuchâtel¹⁸), la legislazione di alcuni Cantoni è già stata oggetto di modifiche a questo proposito.

Nei Cantoni di San Gallo e di Appenzello Esterno sono state ad esempio adottate disposizioni di polizia. Dal 1° gennaio 2003, la polizia di questi Cantoni può ingiungere all'autore di violenze domestiche di lasciare l'abitazione e le sue immediate vicinanze e vietargli di farvi ritorno per dieci giorni¹⁹. Nel Cantone di San Gallo, l'autorità giudiziaria controlla la decisione al più tardi tre giorni dopo l'espulsione dall'abitazione²⁰; nel Cantone di Appenzello Esterno spetta all'autore contestare la decisione²¹. Se la persona in pericolo chiede al giudice competente misure di protezione entro sette giorni dall'allontanamento dell'autore delle violenze, il divieto di ritornare nell'abitazione è prolungato fino alla decisione civile, ma al più tardi di dieci giorni.²² Per garantire la protezione immediata della vittima, la polizia di San Gallo può arrestare al massimo per 24 ore la persona che mette in pericolo seriamente e direttamente un'altra persona se non è possibile evitare il pericolo in altro modo.²³ Nel Cantone di Appenzello Esterno, la polizia può arrestare l'autore di violenze domestiche per un breve periodo se è necessario per garantire l'esecuzione dell'allontanamento o del divieto di ritornare nell'abitazione²⁴.

La Commissione ha saputo con soddisfazione che i Cantoni hanno preso diversi provvedimenti per lottare contro la violenza domestica e per proteggerne le vittime. Ha in particolare constatato che oltre a lavori a livello legislativo, sono stati avviati anche progetti d'intervento contro la violenza domestica²⁵. La Commissione parte dall'idea che anche negli altri Cantoni vi siano basi legali che prevedono esplicitamente interventi immediati o che queste dovranno esservi istituite in futuro. Nel 2002, il Centro svizzero di prevenzione della criminalità ha inoltre proposto una formazione a cui hanno partecipato membri delle polizie cantonali e comunali. Giudica positivamente queste misure e auspica che vengano presi ulteriori provvedimenti.

¹⁷ Disegno di legge 8633

¹⁸ Un gruppo di lavoro interdisciplinare «Violenza coniugale» ha presentato nel giugno del 2003 un rapporto al Consiglio di Stato

¹⁹ Art. 43 Polizeigesetz del Cantone di San Gallo; art. 17 Polizeigesetz del Cantone di Appenzello Esterno

²⁰ Art. 43quater Polizeigesetz

²¹ Art. 20 Polizeigesetz

²² Art. 43quinquies Polizeigesetz del Cantone di San Gallo; art. 18 Polizeigesetz del Cantone di Appenzello Esterno

²³ Art. 40 Polizeigesetz

²⁴ Art. 16 cpv. 1 lett. d Polizeigesetz

²⁵ In particolare nei Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Berna, San Gallo e Zurigo.

Considerate le regole già esistenti e gli attesi cambiamenti legislativi nei Cantoni, vi sarà una complementarietà tra le disposizioni di polizia che consentono di assicurare la protezione immediata della vittima e che sono di competenza dei Cantoni e le misure di diritto civile che consentono di offrirle una protezione a breve e medio termine e che sono oggetto del presente avamprogetto.

3 Diritto comparato

Dal 2002, nel diritto *germanico* una persona vittima di minacce o di lesioni intenzionali all'integrità fisica, alla salute o alla libertà può chiedere al giudice di prendere le misure adeguate²⁶. Il giudice può in particolare vietare all'autore delle violenze di accedere al domicilio della vittima, di entrare in contatto con lei e di incontrarla. Queste misure sono di durata limitata. Se la vittima e l'autore vivono in comunione domestica, la vittima può chiedere l'uso esclusivo dell'abitazione comune. La durata di questa misura è limitata se la vittima è cotitolare del diritto di utilizzare l'abitazione. Se l'autore ne è il solo titolare, il termine è di principio di sei mesi al massimo. Una simile pretesa è tuttavia esclusa in tre casi: se, nella misura in cui il proseguimento della vita in comune sia sopportabile per la vittima, non si prevedono nuove violenze, se la vittima non ha chiesto per scritto l'attribuzione dell'abitazione entro tre mesi dalla lesione o se l'allontanamento causerebbe un danno particolarmente grave all'autore. Il mancato rispetto di queste misure è sanzionato con una pena detentiva di un anno al massimo o con una multa.

Nel 1996 il Parlamento *austriaco* ha adottato una regolamentazione che ha lo scopo di lottare contro la violenza nella famiglia²⁷. A tal fine prevede diverse misure di polizia e di diritto civile. In caso di lesioni gravi alla vita, alla salute o alla libertà, le misure di polizia consentono di allontanare l'autore dal domicilio comune e di vietargliene l'accesso per una durata di dieci giorni, prolungabili di dieci giorni supplementari se sono stati chiesti provvedimenti cautelari di diritto civile. Se l'autore non osserva questo divieto, è passibile di una multa o di una pena detentiva di due settimane al massimo. Le vittime sono informate dei loro diritti e consigliate. Con il deposito di una domanda di provvedimenti cautelari la vittima può chiedere al giudice di confermare le misure di polizia e di completarle. Il giudice può in particolare vietare all'autore di accedere ai luoghi frequentati dalla vittima e di mettersi in contatto con lei. Queste misure sono limitate a tre mesi o si applicano fino alla fine della procedura di divorzio.

In *Belgio* è stata adottata una legge nel 1997 per combattere la violenza nella coppia²⁸. Sul piano penale, le violenze commesse nella coppia da un partner sono una circostanza aggravante delle lesioni fisiche. L'autore delle violenze può essere arrestato immediatamente per una durata di 24 ore, lasciando quindi il tempo alla vittima

²⁶ Cfr. la legge dell'11 dicembre 2001 sul miglioramento della protezione giuridica in caso di violenza e sull'attribuzione agevolata del domicilio coniugale in caso di separazione (Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachtstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung)

²⁷ Cfr. la legge federale del 30 dicembre 1996 sulla protezione contro la violenza nella famiglia e le modifiche del 13 agosto 1999 (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie)

²⁸ Cfr. la legge del 24 novembre 1997 per combattere la violenza nella coppia (loi visant à combattre la violence au sein du couple)

4.3 Minaccia nei confronti della personalità

Tra gli elementi costitutivi della violenza domestica, la violenza fisica è al primo posto.

Secondo l'articolo 175 CC, un coniuge è autorizzato a sospendere la comunione domestica sintanto che la convivenza pone in grave pericolo la sua personalità. Con questo si intendono tutti i beni giuridici protetti dall'articolo 28 capoverso 1 CC e gli aspetti del diritto della personalità come la salute e l'integrità fisica e psichica nonché altre libertà, i diritti all'autodeterminazione (per es. nel settore sessuale e riproduttivo), l'onore, la buona reputazione, il rispetto della sfera privata e intima³¹. La regolamentazione avrebbe un campo di applicazione troppo vasto se ogni minaccia della personalità facesse sorgere una misura di protezione nell'ambito della violenza domestica.

4.4 Lesione alla salute psichica

Se nella nozione di «violenza domestica» si volesse includere la lesione all'integrità psichica la regolamentazione perderebbe i suoi limiti. Una lesione all'integrità psichica può consistere per esempio in una diminuzione intenzionale della fiducia in sé stessi. I divieti di entrare nell'abitazione della vittima, di contattarla e di avvicinarla, sono tuttavia a priori solo raramente il mezzo adeguato per proteggere la personalità nei casi di lesione all'integrità psichica. Le misure contenute nel capoverso 1 lettere a-f non sono affatto appropriate nei casi di violenza puramente psichica, salvo qualora la violenza psichica consista in una minaccia di lesione all'integrità fisica. Ciò nonostante, se la violenza psichica o la minaccia di esercitarla raggiungono un'intensità tale che ne consegue un degrado della salute psichica, la presente regolamentazione consente di proteggere la vittima, considerando che la nozione di lesione alla "personalità" include anche la lesione alla salute psichica.

4.5 Lesione illecita alla personalità (art. 28b cpv. 1, frase introduttiva)

È necessario che la vittima di violenza sia stata lesa nella sua personalità in modo "illecito" (art. 1, frase introduttiva). Conformemente all'articolo 28 capoverso 2 CC, ogni lesione della personalità è illecita quando tra l'altro non è giustificata dal consenso della persona lesa. In questo contesto non è necessaria una colpa. Il campo di applicazione di questa disposizione non si limita ai casi di lesione intenzionale, dal momento che esistono molti casi tipici di violenza nei quali l'autore non causa intenzionalmente un danno. In questo modo possono essere inclusi anche i casi nei quali un autore è incapace di intendere e di volere, come per esempio quando è in stato di ebbrietà.

³¹ Commentario basilese-Schwander, 2^a ed. 2002, art. 175 CC, n. 5; Commentario bernese-Hausheer/Reusser/Geiser, art. 175 CC, n. 8 seg.

4.6 Nozione di comunione domestica (art. 28b cpv. 1, frase introduttiva)

Una protezione specifica contro la violenza domestica è possibile solo se la persona che ha subito una lesione alla sua personalità vive in comunione domestica con l'autore della lesione (cpv. 1, frase introduttiva). La nozione di "comunione domestica" presuppone che vi sia una convivenza basata sulla durata e sul sostegno reciproco. Sono quindi escluse le comunità che hanno come unico scopo la condivisione di un alloggio o la riduzione dei costi (come nel caso degli studenti) e le comunità collettive (per esempio le case per anziani e gli istituti di cura) o i soggiorni durante le vacanze, dal momento che la regolamentazione proposta intende unicamente risolvere i problemi relazionali. Una comunione domestica è di principio composta da una coppia coniugata o di concubini. Questa nozione può inoltre includere per esempio la vita in comune tra due partner omosessuali o un'economia domestica formata da madre e figlia. È inoltre possibile che tre persone vivano in comunione domestica nei casi in cui, per esempio, una coppia vive con la suocera. La nozione non si limita necessariamente a una coppia. In questo modo include i casi di violenza contro una persona anziana o un bambino.

4.7 Effetti a lungo termine della comunione domestica (art. 28b cpv. 1, frase introduttiva)

Una vittima di violenza domestica merita una protezione giuridica contro delitti relazionali anche dopo anni di separazione. La presente regolamentazione deve quindi essere applicabile anche quando le persone interessate non vivono più in comunione domestica. Una convivenza può avere effetti a lungo termine, in particolare nel caso di divorzio e di separazione. Spesso l'ex partner continua a perseguire la sua compagna o il suo compagno. Nel contesto di un lungo passato di maltrattamenti, semplici incontri possono assumere il carattere di minaccia. In questo caso non sono prioritarie le misure di allontanamento ma altre misure.

4.8 Protezione dei figli e delle persone anziane (art. 28b cpv. 1, frase introduttiva)

La regolamentazione dell'articolo 28b CC ha come fondamento una rivendicazione del movimento femminista "Wer schlägt, muss gehen" ("Chi picchia deve andarsene"). Una regolamentazione di questo tipo sarebbe tuttavia troppo rigida per consentire al giudice di prendere decisioni concernenti i figli e le persone anziane. Il partner vittima di violenza non è quindi la sola persona autorizzata a inoltrare una denuncia. Il termine «persona» (cpv. 1, frase introduttiva) può comprendere i figli o gli anziani che vivono nell'economia domestica comune. Questa soluzione non consente tuttavia di proteggere i figli e le persone anziane. Il giudice può tener conto di questo aspetto e ordinare misure specifiche di protezione contro la violenza domestica solo nella misura in cui siano "necessarie" (cpv. 1, frase introduttiva). Per il rimanente, le disposizioni sulla protezione dei figli e degli adulti hanno la priorità sull'articolo 28b CC in quanto *leges speciales*. Il CC disciplina già la protezione dei figli in modo dettagliato e ha affidato l'applicazione di queste disposizioni agli or-

gani di tutela. La protezione del figlio comprende da un lato quella dei diritti del figlio in relazione alla limitazione dell'autorità parentale (art. 307-315b CC) e dall'altro le disposizioni sulla tutela dei minorenni (art. 368, 405 seg., 407 segg. CC). La protezione del figlio è inoltre rafforzata dalle disposizioni relative alla vigilanza sugli affiliati (art. 316 CC; ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione³²) e all'aiuto alla gioventù (art. 317 CC). Per i maggiorenni che, a causa di uno stato di debolezza, non sono in grado di far valere attivamente i loro interessi, entrano in gioco le misure del diritto della tutela (art. 360 segg. CC).

4.9 Ricorso alla violenza da parte di minorenni (art. 28b cpv. 1, frase introduttiva)

L'aggressore possiede la legittimazione passiva (cpv. 1, frase introduttiva). Non devono essere esclusi i casi di violenza commessa da minorenni nei confronti dei loro genitori o altre persone incaricate di educarli. Questa violenza può indicare problemi di educazione. Le misure di protezione di cui al capoverso 1 lettere a-f possono tuttavia essere applicate solo se gli sforzi intrapresi nell'ambito dell'assistenza della gioventù (cfr. art. 145 cpv. 2 CC) e le misure basate sull'esercizio dell'autorità parentale – sistemazione del figlio fuori dell'economia domestica in virtù del diritto dei genitori di stabilire il suo domicilio – non sono adeguati o sono insufficienti per prevenire altre lesioni.

4.10 Principio di proporzionalità (art. 28b cpv. 1, frase introduttiva e cpv. 2)

Se prende misure per proteggere la vittima, il giudice deve rispettare il principio fondamentale della proporzionalità (cfr. art. 36 cpv. 3 Cost.), dal momento che le misure possono interferire nei diritti fondamentali degli autori di aggressioni. La regolamentazione proposta tiene conto di questo aspetto in due modi:

- da un lato la vittima di violenza può chiedere al giudice solo misure “necessarie” (cpv. 1, frase introduttiva). Il giudice può prendere nei confronti dell'autore della lesione solo le misure meno incisive, adeguate al caso particolare. L'autore può far valere che, per salvaguardare interessi legittimi, l'interruzione dei contatti con la vittima non è adeguata a causa, per esempio, dell'esercizio del diritto di visita (art. 273 segg. CC). Dal momento che il principio di proporzionalità consente sempre di valutare i diversi interessi in gioco, il giudice può sottoporre il contatto a determinate condizioni (per es. il diritto di visita sotto vigilanza secondo l'art. 308 cpv. 2 CC);
- d'altra parte, le misure di protezione di cui al capoverso 1 sono limitate a una durata di due anni al massimo (cpv. 2); nuove disposizioni a una data successiva sono possibili. La durata massima fissa un quadro entro il quale il giudice farà uso del suo potere discrezionale. La durata di due anni può sembrare lunga ma può risultare necessaria per consentire alla vittima ad esempio il tempo

³² RS 211.222.338

necessario per trovare un'altra abitazione adatta. Occorre aggiungere che la regolamentazione della separazione secondo l'articolo 176 CC è possibile senza fissare termini.

4.11 Misure di protezione (art. 28b cpv. 1, frase introduttiva e cpv. 1 lett. a-f)

Il capoverso 1 lettere a-f descrive le misure di protezione che possono essere ordinate. L'espressione "in particolare" indica che l'elenco non è esaustivo. Per quanto concerne l'abitazione e le sue immediate vicinanze, il giudice può condannare l'aggressore a lasciarle (cpv. 1 lett. a), vietargli di accedervi (cpv. 1 lett. c) o di farvi ritorno per un determinato periodo (cpv. 1 lett. b). Queste misure offrono alle donne vittime di violenza un'alternativa al rifugio in centri di accoglienza. In seguito, l'avamprogetto prevede diverse azioni preventive, in particolare un divieto di avvicinarsi alla vittima (cpv. 1 lett. d), un divieto di contattarla sia telefonicamente sia per scritto o di importunarla in altro modo (cpv. 1 lett. e) e un divieto di recarsi in determinati luoghi, ovvero in alcune vie, piazze o quartieri (cpv. 1 lett. f). Di principio il giudice ordina il comportamento vincolante che può consistere in un ordine o in un divieto sotto comminatoria della pena prevista dall'articolo 292 CP (disobbedienza a decisioni dell'autorità). Il principio di legalità esige che l'aggressore possieda una descrizione chiara del comportamento prescritto dall'ordine in modo che possa effettivamente adeguare il suo comportamento a questo ordine. Il giudice vietterà quindi per esempio all'autore di avvicinarsi di oltre un determinato numero di metri alla vittima o alla scuola dei figli. Il giudice deve rendere attento l'autore sulla comminatoria di pena di cui all'articolo 292 CP (arresto o multa).

Il giudice deve infine essere cosciente del fatto che l'impiego comune dell'abitazione da parte dell'autore e della vittima si basa su un determinato rapporto giuridico (contratto di locazione comune, proprietà della vittima o dell'autore, comproprietà ecc.). Il disciplinamento finale dell'accordo per quanto concerne l'utilizzazione dell'abitazione deve basarsi su questo rapporto giuridico.

4.12 Provvedimenti cautelari, in particolare provvedimenti superprovvisori (art. 28b cpv. 3)

Soprattutto nei casi di violenza domestica esiste il pericolo che la protezione giuridica accordata mediante sentenza in un processo ordinario arrivi troppo tardi. Per tale motivo il giudice ordina provvedimenti cautelari se la vittima rende verosimile che una lesione alla sua personalità è imminente e rischia di causarle un pregiudizio difficilmente riparabile (cpv. 3, primo periodo). Se il pericolo è grave, la decisione può essere superprovvisoria, vale a dire che può essere presa senza aver prima sentito la controparte (cpv. 2, secondo periodo).

La clausola di esclusione, applicata con moderazione nella prassi e secondo la quale i provvedimenti superprovvisori sono esclusi nei casi in cui l'istante ha manifestamente ritardato la presentazione dell'istanza (art. 28d cpv. 2 CC), non è applicabile. Secondo il capoverso 3, terzo periodo, l'articolo 28d capoverso 3 CC non è ap-

plicabile perché prevede che il giudice possa chiedere garanzie all'istante se un provvedimento cautelare può causare un danno alla controparte.

4.13 Procedura semplice e rapida (art. 28b cpv. 4)

Il capoverso 4 consente di estendere la procedura semplice e rapida ai casi di protezione contro la violenza domestica (cfr. art. 28g segg. CC: procedura inerente al diritto di risposta per la protezione della personalità; art. 280 cpv. 1 CC: controversie inerenti all'obbligo di mantenimento; art. 397f cpv. 1 CC: privazione della libertà a scopo d'assistenza; art. 274d cpv. 1 CO: locazione di locali d'abitazione e commerciali; art. 343 cpv. 2 CO: controversie derivanti dal rapporto di lavoro).

È per esempio possibile che le parti convengano, in occasione di una transazione giudiziaria nell'ambito della procedura semplice e rapida, che l'attore ritiri la sua istanza se la parte accusata segue un programma di rieducazione sociale. Se il compromesso non è rispettato sorge il diritto a una nuova istanza.

4.14 Centri d'informazione e di consulenza (art. 28b cpv. 5)

I Cantoni istituiscono centri d'informazione e di consulenza in materia di protezione contro la violenza domestica. Possono inoltre istituire centri in comune o affidare i compiti d'informazione e di consulenza a centri già esistenti (cpv. 5). I centri d'informazione e di consulenza non intervengono né con gli strumenti del diritto civile né con l'aiuto di mezzi di polizia; devono agire preventivamente per evitare la violenza domestica e, se del caso, prevenire la recidiva degli aggressori. I Cantoni decidono nell'ambito della loro autonomia organizzativa quali centri saranno incaricati di compiti d'informazione e di consulenza. Non è necessario che prevedano l'istituzione di nuovi centri: a seconda dei casi possono per esempio attribuire l'esercizio di queste funzioni a centri di consulenza matrimoniale.

5 Art. 172 cpv. 3, secondo periodo CC

Questa disposizione, inserita nella regolamentazione sulla protezione dell'unione coniugale, prevede esplicitamente che le misure di protezione in caso di violenza domestica siano applicabili in questo contesto nonostante la clausola di limitazione dell'articolo 172 capoverso 3 CC secondo cui il giudice prende "le misure previste dalla legge", vale a dire essenzialmente le misure previste dagli articoli 173-179 CC. Questa disposizione evita quindi che, per esempio, l'attribuzione dell'abitazione avvenga nell'ambito della protezione dell'unione coniugale, mentre il divieto di frequentare determinate vie possa essere ottenuto solo con un processo civile ordinario.

È evidente che le misure di protezione della personalità contro la violenza domestica possono essere chieste anche nell'ambito dei provvedimenti cautelari delle disposizioni sull'unione coniugale dal momento che, nell'ambito dell'articolo 137 capoverso 2 CC, il giudice può ordinare misure che non sono previste dalle disposizioni

sulla protezione dell'unione coniugale: secondo l'articolo 137 capoverso 2, primo periodo CC il giudice prende le misure cautelari "necessarie". Inoltre, l'articolo 137 capoverso 2, terzo periodo CC rinvia alle misure di protezione dell'unione coniugale ai sensi degli articoli 172 e seguenti CC, secondo i quali le disposizioni sulla protezione della personalità contro la violenza domestica saranno applicabili esplicitamente in futuro (art. 172 cpv. 3, secondo periodo CC).

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Confederazione

Per la Confederazione l'avamprogetto non ha alcuna incidenza finanziaria o sull'effettivo del personale.

6.2 Cantoni

La revisione riguarderà in primo luogo gli organi giudiziari e di conseguenza i Cantoni, che dovranno affrontare oneri supplementari. L'aumento delle domande rivolte ai tribunali civili è difficile da valutare ma dovrebbe rimanere entro certi limiti, dal momento che il progetto chiarisce possibilità legali già esistenti mediante una regolamentazione specifica relativa alla protezione contro la violenza domestica.

Secondo l'articolo 28b capoverso 5 CC, i Cantoni devono istituire centri d'informazione e di consulenza in relazione alla protezione contro la violenza domestica. Possono anche istituire centri in comune o affidare i compiti d'informazione e di consulenza a centri già esistenti. Il fabbisogno di personale e le risorse finanziarie necessarie sono difficili da quantificare. Dipenderanno dalla domanda in materia d'informazione e di consulenza. Bisognerà inoltre stabilire se i centri esistenti possono aumentare le loro capacità e se il loro personale dispone di conoscenze sufficienti in materia di violenza domestica per assumere nuovi compiti.

7 Relazione con il diritto europeo

La regolamentazione proposta è compatibile con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali³³ e in particolare con il suo articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), dal momento che i principi della legalità e della proporzionalità sono rispettati.

8 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di emanare disposizioni in materia di diritto civile si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale³⁴.

³³ RS 0.101

³⁴ RS 101

(Violenza domestica)

Modifica del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il rapporto del ...¹ della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale;
visto il parere del Consiglio federale del ...²,
decreta:

I

Il Codice civile³ è modificato come segue:

Art. 28b

3.
Protezione
contro la
violenza
domestica

¹ Una persona che subisce una lesione illecita alla sua personalità a causa di un'aggressione fisica o della minaccia di una simile aggressione e vive in comunione domestica con l'autore della stessa può, a sua tutela, chiedere al giudice di prendere le misure necessarie, in particolare di:

- a) ordinare all'autore della lesione di lasciare l'abitazione e le sue immediate vicinanze;
- b) vietargli di far ritorno nell'abitazione e nelle sue immediate vicinanze;
- c) vietargli di entrare nell'abitazione e di accedere alle sue immediate vicinanze;
- d) vietargli di avvicinarla;
- e) vietargli di contattarla, in particolare per telefono, per scritto o per via elettronica o di importunarla in altro modo;
- f) vietargli di recarsi in determinati luoghi, in particolare in vie, piazze o quartieri.

² Il giudice limita la durata di validità delle misure di cui al capoverso 1 a due anni al massimo.

³ Dietro istanza, il giudice ordina le misure a titolo cautelare se la persona rende verosimile che una lesione alla sua personalità è imminente

¹ FF 2003 ...
² FF 2003 ...
³ RS 210

e rischia di causarle un pregiudizio difficilmente riparabile. Se il pericolo è imminente, si rinuncia a sentire la controparte. L'articolo 28^d capoverso 3 non è applicabile.

⁴ I Cantoni prevedono una procedura semplice e rapida.

⁵ I Cantoni istituiscono centri d'informazione e di consulenza in materia di protezione contro la violenza domestica. Possono anche istituire centri comuni o affidare i compiti d'informazione e di consulenza a centri già esistenti.

Art. 172 cpv. 3, secondo periodo

Sono applicabili le disposizioni relative alla protezione della personalità.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.