



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù CFG

Il diritto dei minori a un'educazione senza violenza

Situazione in Svizzera, necessità d'intervento e raccomandazioni della CFG

**Posizione della Commissione federale
per l'infanzia e la gioventù CFG**

Berna, novembre 2019

Indice

L'essenziale in breve	3
1. Introduzione	5
2. Definizione e oggetto	6
2.1 Il diritto dei minori a essere protetti dalla violenza nell'educazione	6
2.2 Effetti e ripercussioni delle punizioni	6
2.3 Applicazione di un divieto della violenza nell'educazione a livello internazionale	7
3. Situazione in Svizzera secondo gli ultimi studi	9
3.1 Comportamento punitivo dei genitori in Svizzera	9
3.2 Inchiesta tra i giovani sulla violenza subita nell'educazione	10
3.3 Il sistema di aiuto	11
4. Situazione giuridica	13
4.1 La legislazione attuale è sufficiente per proteggere i minori?	13
4.2 Il diritto di correzione rimane?	13
4.3 Tentativi di una modifica a livello legislativo	15
5. Che cosa bisogna fare?	16

L'essenziale in breve

Il diritto dei minori a essere protetti da qualsiasi forma di violenza nell'educazione, sia fisica che psicologica (dai maltrattamenti alla negligenza), è sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (di seguito «CRC»), ratificata anche dalla Svizzera. L'uso della violenza come strumento educativo da parte dei genitori è regolarmente oggetto di animati dibattiti negli ambienti specialistici e nel mondo politico, in particolare a seguito delle raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti del fanciullo, incaricato di vigilare sull'attuazione della CRC, che esorta la Svizzera a intervenire. Non stupisce in verità che questo tema risulti spinoso, considerato che va a toccare la sfera familiare, una dimensione in cui lo Stato è restio a immischiarsi, e che al contempo rappresenta un'importante sfida sul piano della salute pubblica. Meno comprensibili sono invece l'assenza di progressi significativi verso un'educazione senza violenza e la convinzione, apparentemente ancora dominante, in base alla quale non vi sarebbe alcuna necessità d'intervento.

La Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFGI) ha deciso, in adempimento del suo mandato di organo consultivo del Consiglio federale, di trattare la questione del diritto a un'educazione senza violenza in un documento di posizione, riassunto di seguito. Il documento si basa in particolare sugli studi recenti che hanno permesso di quantificare il fenomeno della violenza nell'educazione e di identificare le forme in cui si manifesta, dimostrando in modo chiaro che c'è un'urgente necessità d'intervento.

Gli studi in questione si aggiungono alle statistiche, utili ma incomplete, fornite dagli ospedali pediatrici svizzeri o basate su rilevazioni delle procedure penali o civili avviate. In questo modo è possibile trarre diversi insegnamenti riguardo all'esercizio della violenza nell'educazione. Ancora molto diffusa, nel nostro Paese continua ad essere parte della vita quotidiana di molte famiglie, sotto forma sia fisica che psicologica. La definizione di violenza nell'educazione varia fortemente da un genitore all'altro, tanto quanto la percezione delle sue conseguenze. Si constata inoltre che molti dei minori e dei genitori interessati non beneficiano di assistenza, sia perché le strutture messe a loro disposizione sono poco conosciute o difficili da raggiungere, sia perché la disponibilità delle stesse varia fortemente da un Cantone all'altro. Infine, per quanto riguarda i genitori, è scioccante constatare che due terzi degli interpellati ammettono di ricorrere a forme di violenza psicologica. La perdita di controllo in situazioni di sovraccarico è inoltre il principale fattore scatenante di episodi di violenza.

La maggioranza dei genitori sembra essere consapevole del fatto che è vietato esercitare gravi forme di violenza sui figli, mentre non si può dire lo stesso per gli atti di maltrattamento meno esplicito. A questo proposito la CFGI rileva la permanenza nella giurisprudenza di tracce della nozione di «diritto di correzione», sebbene questo sia fortunatamente sparito dal Codice civile (CC) nel 1978. Il Tribunale federale continua per esempio a farvi riferimento in particolare quando tratta casi in cui trova applicazione l'articolo 219 del Codice penale (CP; violazione del dovere d'assistenza o educazione), mantenendo così una situazione ambigua per quanto concerne i metodi educativi vietati dal CP, lasciando intendere che un diritto di correzione non meglio definito sia ancora ammissibile. Ad oggi tutti i tentativi di introdurre nel diritto nazionale una disposizione legale che sancisca il diritto a un'educazione senza violenza sono falliti. La CFGI ritiene pertanto che sia indispensabile completare le disposizioni esistenti (tutte relative alle conseguenze civili e penali in caso di maltrattamento o di violenza) con strumenti che permettano di agire a monte, prima che la violenza si manifesti.

Sulla base di queste constatazioni preoccupanti e dell'analisi dei risultati degli studi summenzionati, la CFG ha formulato una serie di raccomandazioni all'attenzione degli attori responsabili, affinché sia finalmente garantito il diritto inequivocabile di ogni minore a un'educazione senza violenza e vengano prese misure concrete per rispondere ai bisogni comprovati.

- **Modifica legislativa:** aggiungere nel CC una disposizione che sancisca formalmente il diritto dei minori a un'educazione senza violenza.
- **Prevenzione:** informare i genitori sulle forme che può assumere la violenza nell'educazione, sulle situazioni quotidiane che rischiano di causarla, sulle sue conseguenze per lo sviluppo del bambino, sui modi di agire alternativi e sulle offerte di aiuto e di consulenza; informare i minori stessi sul loro diritto di essere educati senza violenza; occuparsi con particolare attenzione dei bambini piccoli, che statisticamente sono il gruppo più a rischio.
- **Formazione:** formare gli specialisti attivi nei settori dell'infanzia e della famiglia per permettere il rilevamento precoce di situazioni di violenza o a rischio.
- **Offerta di consulenza e di aiuto:** eseguire un'analisi dei bisogni e mettere a disposizione in modo coordinato prestazioni di consulenza e aiuto per i minori e per i genitori, migliorando l'accessibilità, in particolare attraverso una maggiore informazione.
- **Misure di monitoraggio:** predisporre strumenti e procedure per la rilevazione dei dati necessari a monitorare statisticamente i casi di maltrattamento dei minori.
- **Attuazione completa della CRC:** attuare rapidamente le misure proposte dal Consiglio federale nel suo rapporto del 19 dicembre 2018.

1. Introduzione

In occasione della presentazione del rapporto internazionale sull'attuazione dei diritti dell'uomo, la Svizzera è stata ammonita a più riprese poiché non ripudierebbe esplicitamente l'uso della violenza nell'educazione e non agirebbe sistematicamente contro lo stesso. Già nel 2015, nel quadro delle ultime raccomandazioni al nostro Paese, il Comitato ONU per i diritti del fanciullo si era rivolto al Governo svizzero chiedendogli di intervenire in tal senso¹.

Alla soglia della presentazione del prossimo rapporto al Comitato ONU per i diritti del fanciullo, nel dicembre del 2018 il Consiglio federale ha adottato un pacchetto di misure per l'attuazione delle raccomandazioni del 2015², che prevede anche misure per una migliore protezione dei minori dalla violenza in generale, tuttavia per ora solo sotto forma di analisi della necessità d'intervento (misure 4 e 5). In merito all'uso della violenza come strumento educativo, il Consiglio federale ha posto tra le sue priorità la raccomandazione 39 (i) relativa al divieto di tutte le pratiche di punizione corporale, senza però formulare misure concrete al riguardo. Lo stesso vale per la raccomandazione 39 (ii), relativa alla promozione di forme positive, non violente e partecipative di educazione. Così facendo, il Consiglio federale ha riconfermato la sua argomentazione degli scorsi anni, in base alla quale non vi sarebbe alcuna necessità d'intervento riguardo alla violenza nell'educazione poiché le basi legali e altre misure esistenti sarebbero sufficienti. Per questa sua posizione, l'Esecutivo è stato criticato da diversi attori. La società civile in particolare, ma anche diversi specialisti del settore ritengono che servano ulteriori misure per lanciare un chiaro messaggio sul fatto che i minori hanno il diritto di crescere senza violenza e per sostenere le famiglie a educare i propri figli di conseguenza.

Nel 2018 il Centro interfacoltà in diritto del fanciullo dell'Università di Ginevra ha chiesto alla Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFG) di patrocinare un colloquio internazionale intitolato "Per una migliore protezione dei minori in Svizzera: vietare le punizioni corporali?". I contenuti delle presentazioni e delle discussioni nonché i risultati di questo congresso hanno ispirato il presente documento di posizione della CFG.

Sempre nel 2018 sono stati inoltre pubblicati i risultati degli studi più recenti sul verificarsi della violenza nell'ambito dell'educazione in Svizzera (v. cap. 3). Da queste indagini, presentate alla CFG dai relativi autori e i cui risultati sono determinanti per il documento di posizione della Commissione, emerge la necessità d'intervenire. Gli studi non presentano infatti nulla di nuovo e la CFG intende dunque sostenere con questo documento tutti gli attori che hanno già chiesto alla politica di intervenire. Occorre ricordare con insistenza ai decisori politici i particolari diritti di protezione dei minori, i quali valgono anche e soprattutto in famiglia.

In base al suo mandato, la CFG ha tra l'altro il compito di offrire consulenza al Consiglio federale in materia di politica dell'infanzia e della gioventù e di osservare la situazione delle giovani generazioni in Svizzera evidenziandone gli sviluppi e proponendo, se necessario, eventuali misure. Il presente documento di posizione si rivolge dunque innanzitutto al Consiglio federale, ma anche all'Assemblea federale e alle altre cerchie competenti a livello federale, cantonale e comunale.

¹ United Nations, Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland*, CRC/C/CHE/CO/2-4, 26 febbraio 2015 (<https://www.refworld.org/pdfid/566e80214.pdf>).

² *Misure per colmare le lacune nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo. Rapporto del Consiglio federale in seguito alle raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti del fanciullo alla Svizzera del 4 febbraio 2015*, Confederazione svizzera, Berna, 19 dicembre 2018.

2. Definizione e oggetto

2.1 Il diritto dei minori a essere protetti dalla violenza nell'educazione

Il diritto dei minori a essere protetti da punizioni corporali e psicologiche e altre forme di violenza è sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (di seguito «CRC»), in particolare agli articoli 19, 28 paragrafo 2 e 37³. Con la ratifica della CRC nel 1997, la Svizzera si è impegnata ad attuarla. Il Comitato ONU per i diritti del fanciullo ha trattato approfonditamente la questione di come gli Stati debbano attuare il diritto dei minori a essere protetti dalla violenza nell'educazione e nel 2006 ha pubblicato a tale proposito un cosiddetto Commento generale⁴, nel quale definisce come punizione corporale qualsiasi punizione esercitata con la forza fisica, che abbia lo scopo di infliggere dolore al minore, sia pure in modo lieve. Vi figurano dunque le percosse, i calci, le tirate di capelli, le sberle, i graffi, sciacquare la bocca con sapone e simili, nonché le percosse con oggetti. Il Comitato afferma che qualsiasi forma di punizione corporale, senza eccezioni, è degradante. Aggiunge inoltre che la CRC non tollera nemmeno le punizioni psicologiche, per esempio le minacce, la privazione di affetto, l'umiliazione, l'intimidazione ecc.

Il Comitato ONU per i diritti del fanciullo non fa dunque alcuna distinzione in funzione dell'intensità e nemmeno della frequenza della punizione. L'aspetto fondamentale è il risultato di quest'ultima: l'inflizione di dolore fisico e/o psichico e l'umiliazione del minore. Non ha nemmeno importanza se vi sia intenzionalità o meno.

Il fatto che il dolore e l'umiliazione inflitti non aiutino il minore a trarre durevolmente insegnamento dalla situazione che ha portato alla punizione potrebbe sembrare un'ovvietà per un pubblico moderno e istruito. A fronte delle cifre internazionali sulla violenza perpetrata contro i minori risulta tuttavia opportuno esaminare più da vicino l'effetto delle punizioni. Negli ultimi 50 anni la ricerca si è occupata della questione di quali siano, a breve e lungo termine, le conseguenze delle punizioni. In sintesi si può dire che le punizioni producono a breve e lungo termine un elevato numero di ripercussioni negative sullo sviluppo del minore, mentre non è stato possibile rilevare un solo effetto positivo.

2.2 Effetti e ripercussioni delle punizioni

Che una sculacciata o una sberla non abbiano mai fatto male a nessuno è una questione dibattuta animatamente tra l'opinione pubblica e nei media. Anche il mondo scientifico si occupa di studiare le ripercussioni della violenza nell'educazione dei minori interessati. Il fatto che la violenza e i maltrattamenti pesanti siano dannosi è sostanzialmente incontestato. Diversi studi dimostrano però che anche le punizioni corporali più banali possono influenzare negativamente il futuro comportamento. Un altro fenomeno molto trattato è quello della cosiddetta spirale di violenza. Il passo da punizioni corporali leggere come una sberla, utilizzata anche solo poche volte e in qualche modo socialmente tollerata, a maltrattamenti veri e propri è breve.

Subire violenze da parte dei genitori provoca numerose ripercussioni, tutte da qualificare come negative. Dalle due meta-analisi di Gershoff (2002) e Gershoff e Grogan-Kaylor (2016) emerge che la violenza dei genitori si ripercuote negativamente sulla salute mentale dei minori, per esempio causando una ridotta autostima o un'elevata probabilità di sviluppare depressioni. Tra i fattori di rischio menzionati negli studi presi in considerazione, aggravati dal fatto di subire violenze da parte dei genitori, figurano per esempio problemi scolastici (il marciare la scuola, un calo del rendimento), reati contro il patrimonio,

³ RS0.107; <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19983207/index.html>.

⁴ United Nations, Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 8 (2006)*, 2 marzo 2007, CRC/C/GC/8 (<https://www.refworld.org/docid/460bc772.html>; consultato il 28 aprile 2019).

dipendenze problematiche o l'estremismo di destra. Dalle meta-analisi emerge anche che la violenza dei genitori produce un aumento dell'aggressività nei soggetti interessati⁵. Oltre a ciò, i risultati di diversi studi longitudinali mostrano che tra il fatto di subire violenze da parte dei genitori e i comportamenti aggressivi può persino sussistere un rapporto di causa-effetto⁶.

Altri risultati comprovano, da un lato, che il fatto di subire violenze da parte dei genitori costituisce un fattore di rischio per comportamenti violenti a prescindere dalla frequenza o dalla gravità delle stesse⁷. D'altra parte, tutti i ricercatori sottolineano però che la violenza dei genitori non porta allo sviluppo di disturbi comportamentali tra tutti i bambini e i giovani. I vari studi si occupano pertanto di indagare altresì quali fattori entrano in gioco, un aspetto su cui tuttavia non ci si soffermerà ulteriormente nella presente presa di posizione⁸.

2.3 Applicazione di un divieto della violenza nell'educazione a livello internazionale

La violenza può manifestarsi, in ogni sua forma, in qualsiasi contesto in cui i minori crescono, compreso quello familiare. Il Comitato ONU per i diritti del fanciullo esorta pertanto gli Stati a proteggerli dalla violenza sia nel contesto di scuole, asili nido, strutture di accoglienza diurne, istituti e centri educativi che in famiglia. A tal fine essi devono sfruttare tutti gli strumenti di cui dispongono: legislazione, offerte di prevenzione e di consulenza oppure campagne di sensibilizzazione.

A questa esortazione stanno rispondendo sempre più Paesi. Ad oggi, 54 hanno vietato esplicitamente qualsiasi forma di violenza contro i minori in tutti i contesti educativi, compreso quello familiare. In 56 Stati, tra cui anche la Svizzera, il divieto è previsto, ma non in tutti i contesti educativi⁹. La Svezia è notoriamente il precursore di questo movimento: già nel 1979 ha introdotto un'apposita legge, accompagnata da campagne e offerte informative, condotte e regolarmente aggiornate fino ad oggi. Prima dell'introduzione della legge sul divieto della violenza sui minori in tutti i contesti educativi, il 53 per cento della popolazione adulta era favorevole all'uso di punizioni corporali nell'educazione. Nel 1981, poco dopo l'entrata in vigore della stessa, questa quota si era già dimezzata al 26 per cento. Nel 2011 gli adulti favorevoli all'uso di punizioni corporali erano ancora solo l'8 per cento¹⁰. Il Paese ha inoltre dato maggiore impulso alla ricerca sul tema e rileva regolarmente dati in materia. In uno studio del 2014 sono stati analizzati i cambiamenti occorsi negli ultimi 53 anni negli stili di educazione e nei ruoli nelle famiglie svedesi, attraverso i dati ottenuti da inchieste condotte presso giovani adulti nel 1958, nel 1981 e nel 2011. Tra le coorti del 1958 e del 1981 non si rilevavano ancora differenze di rilievo circa il fatto di

⁵ E. T. Gershoff, «Corporal punishment by parents and associated child behaviors and experiences: A meta-analytic and theoretical review», in *Psychological Bulletin*, 2002, vol. 128, n. 4, pagg. 539–579.

E. T. Gershoff, A. Grogan-Kaylor, «Spanking and Child Outcomes: Old Controversies and New Meta-Analyses», in *Journal of Family Psychology*, 2016, vol. 30, n. 4, pagg. 453–469.

Si tratta delle meta-analisi più ampie eseguite sul tema delle conseguenze delle punizioni corporali. Nel 2002 Gershoff ha analizzato come i comportamenti punitivi permessi legalmente si ripercuotono sullo sviluppo dei minori. A tal fine è partita da 88 studi basati su una definizione di punizione intesa come atti non vietati dalla legge, vale a dire di punizioni lievi e saltuarie, socialmente accettate. Non ha invece tenuto conto di nessuno degli studi che analizzano le conseguenze della violenza grave e di atti vietati. La meta-analisi del 2016, che tiene conto di 75 studi pubblicati in un arco temporale di 50 anni, ha poi confermato i risultati del 2002, rilevando addirittura ulteriori ripercussioni per lo sviluppo del minore.

⁶ J. Durrant, R. Ensom, «Physical punishment of children: Lessons from 20 years of research», in *Canadian Medical Association Journal*, 2012, vol. 184, n. 12, pag. 1374, citato in D. Baier et al., *Elterliche Erziehung unter besonderer Berücksichtigung elterlicher Gewaltanwendung in der Schweiz: Ergebnisse einer Jugendbefragung*, Zurigo, 2018, pag. 4.

⁷ C. Pfeiffer et al., «Innerfamiliäre Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und ihre Auswirkungen», in *KFN: Forschungsbericht*, n. 80, 1999, pag. 22., citato in Baier et al., op. cit., pag. 5.

⁸ Per rimandi a metodi di ricerca e bibliografia, v. Baier et al., op. cit., pag. 5 segg.

⁹ <https://endcorporalpunishment.org/countdown/>.

¹⁰ https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/180503_Durrant.pdf.

aver subito violenze fisiche nell'infanzia (rispettivamente del 20 e del 18 %). Tra le persone interpellate nel 2011 la quota era invece scesa al 2 per cento¹¹.

I 54 Stati che hanno deciso di vietare esplicitamente qualsiasi forma di violenza in tutti i contesti in cui vivono i minori sono ancora ben lungi dal disporre tutti di informazioni sull'efficacia del divieto. Per alcuni Paesi, tra cui Norvegia, Germania, Austria e Nuova Zelanda, d'interesse per la Svizzera date le affinità sul piano delle condizioni socio-economiche, si dispone però di dati come nel caso della Svezia. Anche in Germania, per esempio, l'introduzione nel 2000 nella Costituzione del divieto di violenza nell'educazione, è stata accompagnata da campagne informative. Secondo i diversi studi che nel corso degli anni successivi hanno rilevato l'evoluzione dell'accettazione della violenza, quest'ultima è nettamente calata tra il 1996, quando ancora l'83 per cento dei genitori interpellati riteneva che una sberla fosse giuridicamente permessa, e il 2007, anno in cui questa quota era ormai solo del 25 per cento. Risultati simili sono emersi per tutte le forme di violenza, inclusa dunque quella psicologica¹².

Ma qual è la situazione nel nostro Paese per quanto concerne l'uso della violenza nell'educazione? Gli studi più recenti che si sono occupati della questione e i loro risultati più importanti sono riassunti nel seguente capitolo.

¹¹ T. A. Trifan et al., «Have Authoritarian Parenting Practices and Roles Changed in the Last 50 Years?», in *Journal of Marriage and Family*, 2014, vol. 74, pagg. 744–761.

¹² K. D. Bussmann, *The Effect of Banning Corporal Punishment in Europe: A Five-Nation Comparison*, Halle-Wittenberg 2009.

3. Situazione in Svizzera secondo gli ultimi studi

Sul tema della violenza contro i minori in generale, fino a qualche tempo fa in Svizzera erano stati condotti solo pochi studi che permettevano di formulare affermazioni pertinenti sull'ampiezza e sulle caratteristiche del fenomeno. Il gruppo di esperti per la protezione dell'infanzia degli ospedali pediatrici svizzeri della Società svizzera di pediatria conduce annualmente statistiche in materia¹³, che forniscono informazioni sui bambini curati negli ospedali pediatrici, facendo una distinzione in funzione del tipo di violenza, dell'età del minore e del suo rapporto con l'autore della violenza. L'Ufficio federale di statistica rileva annualmente la statistica criminale di polizia, che fornisce informazioni sui reati commessi sui minori ai sensi del Codice penale (CP; RS 311.0), nonché la statistica degli aiuti alle vittime di reati¹⁴. Le statistiche allestite dalla Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti informano sul numero di misure di protezione dei minori ai sensi del Codice civile (CC; RS 210) sulla base dei dati cantonali forniti dalle autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA)¹⁵. Queste informazioni dicono però molto poco sul tema specifico della violenza nell'educazione. Le statistiche summenzionate sono accomunate dal fatto che rilevano unicamente i casi denunciati e solo quelli in cui la violenza esercitata sul minore ha avuto gravi ripercussioni per quest'ultimo e/o rende necessario un intervento delle autorità. Inoltre, ad eccezione dei rapporti annuali degli ospedali pediatrici, non emergono chiaramente le circostanze degli episodi di violenza subiti dai minori.

3.1 Comportamento punitivo dei genitori in Svizzera

Gli studi rappresentativi più importanti sul comportamento punitivo dei genitori in Svizzera, condotti da Schöbi e Perrez dell'Università di Friburgo su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), risalgono al 1990 e al 2004. Il relativo rapporto pubblicato nel 2004 mostrava in modo chiaro che l'uso della violenza nell'educazione era un fatto normale nella vita quotidiana di molte famiglie in Svizzera, sebbene tra le due inchieste svolte presso i genitori si sia potuto osservare un calo del ricorso alle punizioni corporali. Nel medesimo lasso di tempo è invece aumentata la menzione di punizioni di tipo psicologico, come i divieti o la privazione di affetto. La prevalenza nel caso dei bambini più piccoli è rimasta invariata tra le due inchieste e dunque allarmante, a maggior ragione considerato che la frequenza di punizioni sotto forma di percosse era molto elevata per questa fascia d'età. Secondo lo studio, i bambini al di sotto dei quattro anni erano interessati particolarmente spesso da punizioni corporali. I ricercatori hanno stimato a 35 000 il numero di bambini fino ai due anni e mezzo puniti da qualche volta a molto spesso con una o più botte¹⁶.

La fondazione Protezione dell'infanzia Svizzera, impegnata da molti anni contro la violenza nell'educazione, ha voluto approfondire la questione, per determinare come si è sviluppata la tendenza registrata nel 2004 verso una riduzione delle punizioni corporali e come è mutato in generale il comportamento punitivo dei genitori in Svizzera. A tale scopo ha conferito all'Università di Friburgo l'incarico di eseguire un'altra rilevazione sull'uso della violenza nell'educazione. La nuova inchiesta si è basata su quelle condotte nel 1990 e nel 2004, con l'aggiunta di una serie di nuove domande inerenti alle punizioni psicologiche e all'interpretazione del concetto di violenza dei genitori.

¹³ https://www.swiss-paediatrics.org/sites/default/files/2019-05/Nationale%20Kinderschutzstatistik%202018_D_1.pdf. La statistica è pubblicata ogni anno a metà maggio (in tedesco e francese).

¹⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/diritto-giustizia/rilevazioni/pks.html>.

¹⁵ <https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/aktuellste-zahlen>.

¹⁶ D. Schöbi, M. Perrez, *Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004 im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherung unter der Leitung von Meinrad Perrez*, Università di Friburgo, 2004.

Dalle conclusioni del rapporto pubblicato nel 2017¹⁷ emerge che la violenza, sia fisica che psicologica, continua a essere parte integrante dell'educazione per molti genitori. Un gruppo ristretto non riconosce inoltre la violenza in quanto tale e la considera un adeguato strumento educativo. Per quanto concerne le punizioni corporali, la tendenza è molto chiara: dalla prima rilevazione del 1990 il numero dei genitori che dichiarano di farvi frequentemente ricorso è in costante calo. L'evoluzione a lungo termine induce all'ottimismo, seppur con alcune riserve: mentre nel complesso il frequente uso della violenza è in calo e il numero delle famiglie che la bandiscono è in aumento, la quota dei genitori che vi ricorrono in modo sporadico stenta a diminuire. Si tratta di un gruppo relativamente numeroso. Facendo una stima in base alla popolazione svizzera, secondo i ricercatori si può ipotizzare che circa 137 000 minori vengano picchiati o puniti fisicamente in altro modo dai genitori una volta al mese o più. Inoltre rimane parecchio elevato il numero di bambini piccoli che saltuariamente o molto spesso subiscono violenze fisiche da parte dei genitori: si stima che 46 000 dei 508 000 bambini tra zero e sei anni che vivono in Svizzera subiscano con una certa regolarità violenze fisiche da parte dei genitori. Questa quota diminuisce con l'avanzare dell'età¹⁸.

Per quanto concerne la violenza psicologica, più di due terzi dei genitori interpellati hanno dichiarato di usarla come punizione. In questa categoria rientrano la privazione di affetto, la minaccia di punizioni corporali, l'intimidazione, l'umiliazione, la negligenza, la trascuratezza e altre azioni con le quali si esercita pressione sul minore, minacciandone (consapevolmente o meno) i bisogni esistenziali di base. Nell'indagine del 2017 si stima, sulla base della popolazione complessiva, che 38 000 bambini tra uno e tre anni e 56 000 bambini tra quattro e sei anni subiscano regolarmente punizioni psicologiche gravose da parte dei genitori¹⁹. Ciò corrisponde a quasi il 20 per cento dei minori in una fascia d'età in cui sono particolarmente vulnerabili. Queste punizioni che minacciano i bisogni di base di sicurezza e fiducia sono inoltre inflitte dai loro genitori, vale a dire da coloro che rappresentano le persone di riferimento più importanti per i minori e che sarebbero responsabili di soddisfare questi bisogni fondamentali.

Gli ulteriori risultati dell'indagine di Schöbi et al. sono presentati sinteticamente di seguito²⁰. Che si tratti di violenza fisica o psicologica, molti genitori si pentono delle loro azioni dopo averle commesse. L'uso della violenza interviene molto spesso in situazioni educative difficili. Genitori meno privilegiati socialmente e/o soggetti a carichi eccessivi tendono maggiormente a ricorrervi. Lo studio mostra inoltre che i genitori non sono sicuri in maniera inequivocabile di cosa sia la violenza e/o di cosa sia vietato per legge. È quanto emerge dall'analisi dell'opinione soggettiva dei genitori interpellati sulla definizione di violenza nel diritto svizzero. Secondo i risultati, in particolare i padri provenienti dalla Svizzera romanda con un basso livello d'istruzione tendono a ritenere che diverse forme di violenza siano permesse. Un'ulteriore conclusione in base ai risultati di questa parte dell'indagine è che i genitori che ritengono che la violenza (fisica o psicologica) sia vietata ne fanno meno uso.

3.2 Inchiesta tra i giovani sulla violenza subita nell'educazione

Un altro studio recente sulla violenza nell'educazione, condotto dall'Università di scienze applicate di Zurigo (ZHAW), analizza il fenomeno dal punto di vista dei giovani²¹. Nel quadro di un'indagine svolta presso i giovani per uno studio sull'estremismo politico, i ricercatori volevano ottenere anche informazioni sulla violenza subita nell'educazione. Dato il loro interesse per il fenomeno della radicalizzazione tra i giovani, il campione di interpellati era costituito da adolescenti di 17 e 18 anni. Per

¹⁷ D. Schöbi et al., *Bestrafungsverhalten von Eltern in der Schweiz. Physische und psychische Gewalt in Erziehung und Partnerschaft in der Schweiz: Momentanerhebung und Trendanalyse*, Friburgo 2017 (in tedesco, con riassunto in italiano).

¹⁸ D. Schöbi et al., op. cit., 2017, pag. 38.

¹⁹ Schöbi et al., op. cit., 2017, pag. 43.

²⁰ <https://www.kinderschutz.ch/it/fachpublikation-detail/studio-sul-comportamento-punitivo-dei-genitori-in-svizzera.html> (consultato il 3 maggio 2019).

²¹ Baier et al., op cit.; <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/12531>.

tale ragione i risultati ottenuti in merito alle violenze subite nell'educazione non permettono di trarre conclusioni sul comportamento educativo dei genitori al giorno d'oggi, ma delineano piuttosto le tendenze presenti tra i cinque e i dieci anni fa, così come le ricordano i giovani interpellati. Di seguito sono riassunti i principali risultati dell'inchiesta in questione.

In base all'inchiesta, gli aspetti educativi delle «attenzioni» e del «controllo», che hanno un effetto attenuante su futuri comportamenti violenti, sono parecchio diffusi tra le famiglie in Svizzera. D'altro canto è però emerso che più di un quinto dei giovani ha subito violenze da parte dei genitori e che solo un terzo ha avuto un'educazione non violenta. A titolo di confronto, in Germania la quota dei giovani che hanno subito violenze è di un terzo inferiore (il 40,7 % contro il 63,3 % del nostro Paese), un dato che gli autori dell'inchiesta spiegano come un possibile risultato dell'introduzione in Germania, nel 2000, del divieto per i genitori di infliggere punizioni corporali.

I risultati dell'inchiesta confermano le conclusioni di altri studi, secondo cui vi è un nesso tra educazione e comportamenti devianti o atteggiamenti problematici, mentre non si rileva alcun indizio di effetti positivi dell'uso della violenza da parte dei genitori. Tuttavia, i rapporti tra violenze subite e futuri comportamenti devianti non sono deterministici, perché non tutti i minori che subiscono violenze ne divengono poi autori o sviluppano comportamenti problematici. A tale proposito gli autori dello studio si occupano in particolare dei fattori di resilienza che potrebbero avere un ruolo e che non sono ancora stati analizzati a sufficienza in questo contesto.

Dall'inchiesta presso i giovani è inoltre emerso che la violenza nell'educazione è particolarmente diffusa in alcuni gruppi con retroterra migratorio.

3.3 Il sistema di aiuto

Il terzo e attuale studio sul tema della violenza contro i minori, condotto dalla Optimus Foundation su incarico dell'UFAS²², pone l'accento sull'assistenza, vale a dire l'offerta di consulenza e di aiuto nonché l'intervento delle autorità in caso di violenza contro i minori. A differenza degli altri due studi tiene dunque conto unicamente dei casi denunciati e non tratta specificamente la questione della violenza nell'educazione. Si tratta comunque di un documento di rilievo per la presa di posizione della CFG, poiché indica possibili approcci per rispondere alla necessità d'intervento nell'ambito del rilevamento precoce e dell'aiuto alle famiglie e ai minori. Lo studio cerca di individuare le modalità di attuazione dell'osservazione generale n. 13 del Comitato ONU per i diritti del fanciullo che raccomanda alla Svizzera di migliorare il suo sistema di raccolta dati sui minori in situazioni vulnerabili e a rischio. Ricercatori della Scuola universitaria professionale di Lucerna e dell'Università di Losanna hanno raccolto dati anonimizzati su casi di maltrattamenti nei confronti dei minori provenienti da tutta la Svizzera. Sono stati presi in considerazione casi di competenza delle autorità di protezione dell'infanzia secondo il diritto civile (APMA, aiuto all'infanzia e alla gioventù), di istituzioni dei settori sanitario e sociale (gruppi per la protezione dell'infanzia, servizi di aiuto alle vittime, centri di consulenza) nonché di organi penali (corpi di polizia, autorità inquirenti, organi preposti al perseguimento penale dei minori).

Il principale risultato di questo studio consiste nel dimostrare che è possibile allestire una rilevazione di dati standardizzata e attendibile sui maltrattamenti nei confronti dei minori con un onere ragionevole. Questo permette inoltre di attuare un monitoraggio e di individuare l'eventuale necessità d'intervento. L'indagine mostra inoltre che ogni anno tra il 2 e il 3,3 per cento di tutti i minori residenti in Svizzera entra in contatto con un'organizzazione specializzata a seguito di maltrattamenti. In un caso su tre (eccettuati i casi di violenza sessuale) la violenza è esercitata da uno dei genitori e in tre casi su quattro da persone di riferimento vicine al minore. Considerando i risultati dell'inchiesta presso i genitori condotta dall'Università di Friburgo, in base ai quali i bambini molto piccoli sono particolarmente toccati dalla violenza, ciò che salta maggiormente all'occhio è il fatto che le vittime entrano in contatto

²² *Maltrattamenti nei confronti dei bambini in Svizzera. Forme, aiuto, implicazioni specialistiche e politiche*, 2018; <https://www.hslu.ch/de-ch/soziale-arbeit/themen/kindes-und-erwachsenenschutz/optimus3/>.

relativamente tardi con le istituzioni per la protezione dei minori. Per esempio l'età media dei minori vittime di violenze fisiche quando queste vengono denunciate presso un'istituzione è di 10,4 anni. Da inchieste svolte presso i genitori anche al di fuori della Svizzera emerge però che a essere toccati dalla violenza fisica sono in particolare i bambini tra gli zero e i sei anni.

Riguardo all'offerta d'intervento e di aiuto, lo studio Optimus 3 giunge alla conclusione che, sebbene il nostro Paese disponga di una buona rete di offerte di aiuto, i minori vittime di violenza non sono protetti in egual misura in tutta la Svizzera e vi sono anche grandi differenze regionali. Gli autori rilevano un'ulteriore necessità d'intervento in merito ai seguenti aspetti:

- i casi rilevati rappresentano solo la punta dell'iceberg; un'idea di quanto sia grande questo iceberg è data dalle cifre che emergono dall'inchiesta condotta presso i genitori e da quella condotta tra i giovani;
- i maltrattamenti, in particolare quelli fisici, vengono denunciati tardi, generalmente quando il minore raggiunge l'età della scuola elementare; ma a essere toccati da questa forma di violenza sono in particolare i bambini molto piccoli;
- le istituzioni vengono a conoscenza dei maltrattamenti con una frequenza differente a seconda che le vittime siano maschi o femmine; occorre dunque effettuare studi approfonditi in materia.

Per affrontare questi ambiti tematici, i ricercatori propongono di procedere regolarmente a raccolte standardizzate di dati sui casi di maltrattamenti nei confronti dei minori, compresi i motivi e gli autori degli stessi, nonché sull'intero sistema di assistenza, allo scopo di individuare e colmare le eventuali lacune. Inoltre, servono assolutamente misure di sensibilizzazione per gli specialisti a contatto con i minori e le famiglie, al fine di garantire il rilevamento precoce e di migliorare la cultura delle segnalazioni, cosicché i minori vittime (e i loro genitori) possano ricevere tempestivamente aiuto.

Riassumendo, la CFG constata quanto segue. La violenza nell'educazione continua a essere una realtà anche in Svizzera. I genitori puniscono i propri figli in diversi modi, fisici e psicologici. Ne sono toccate tutte le fasce d'età, anche i bambini molto piccoli. La maggior parte dei genitori ricorre alla violenza in situazioni di sovraccarico, mentre è contenuto il numero di quelli che lo fanno sistematicamente. Per quanto concerne le gravi forme di violenza, inoltre, la maggioranza dei genitori è consapevole del fatto che sono vietate. Il concetto di violenza varia però da un genitore all'altro e di conseguenza è diversa anche la percezione delle sue conseguenze («Uno scappellotto non fa male a nessuno»).

Solo una piccola parte dei minori vittime di violenza riceve aiuto e protezione, e si può dunque supporre che anche la quota dei genitori che cercano aiuto sia modesta.

La violenza lede i diritti dei minori e, come più volte dimostrato scientificamente²³, è dannosa. Non tutti i minori reagiscono allo stesso modo alla violenza subita da parte dei genitori. Essa può però incidere negativamente sia sul piano fisico che su quello cognitivo e socio-emotivo, con conseguenze particolarmente gravi per i bambini più piccoli.

²³ V. anche Schöbi et al., op. cit., 2017, pag. 14 segg.

4. Situazione giuridica

Ratificando la CRC, nel 1997, la Svizzera si è impegnata ad attuarla. Nell'articolo 11 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), riconosce particolari diritti di protezione per i minori, precisati in diverse leggi.

Per proteggere i minori dalla violenza, la Svizzera dispone di un intero sistema di strumenti giuridici, di cui vengono di seguito analizzati i principali.

Oltre alla Costituzione federale, il cui articolo 11 stabilisce che i bambini e i giovani hanno diritto a particolare protezione, nel diritto penale sono definiti diversi reati, rilevanti anche per la violenza esercitata dai genitori. Il CC disciplina inoltre i tempi e le modalità d'intervento dell'APMA, nei casi in cui i genitori non sono più in grado di provvedere adeguatamente al proprio figlio (art. 307 CC segg.), come pure, a grandi linee, il modo in cui i genitori dovrebbero trattare o educare i propri figli (art. 302 CC).

4.1 La legislazione attuale è sufficiente per proteggere i minori?

La fondazione Protezione dell'infanzia Svizzera ha fatto notare a più riprese che nel diritto svizzero manca un'affermazione inequivocabile del diritto dei minori di crescere con un'educazione non violenta²⁴. Tra i giuristi, questa posizione risulta controversa. Basandosi su proprie perizie, il Consiglio federale ha sempre sostenuto che le basi legali esistenti sono sufficienti per sanzionare la violenza nell'educazione²⁵. Altri attori appoggiano invece la posizione della Protezione dell'infanzia Svizzera. Da questo dibattito emerge che la legislazione disciplina l'intervento in caso di violenza, ma non la prevenzione della medesima.

Secondo la CFG, l'inchiesta condotta tra i genitori nel 2017 (Schöbi et al. 2017) mostra chiaramente che spesso per i genitori non è lampante cosa è permesso e cosa vietato. Di conseguenza, sussiste quantomeno la necessità di informare circa le basi legali. Considerate la molteplicità dei testi normativi che si esprimono in qualche modo sulle forme di violenza vietate contro i minori e i margini d'interpretazione esistenti, le modalità di trasmissione di queste informazioni rappresentano una sfida. Il diritto di correzione dei genitori nei confronti dei propri figli, sancito nel CC fino al 1978, costituiva un'esplicita legittimazione per i genitori di allora a dare una sberla o una buona dose di botte: questi atti erano consentiti, se compiuti a fini educativi. Oggi l'atteggiamento della società nei confronti della violenza quale metodo educativo è cambiato e di conseguenza (e per fortuna) il diritto di correzione non figura più nel CC. I genitori secondo cui uno schiaffo di tanto in tanto è utile per l'educazione non possono più invocare un diritto in tal senso. Per contro, possono appellarsi al fatto che non è vietato, finché non si oltrepassano certi limiti. Il riferimento legale al riguardo è il diritto penale.

4.2 Il diritto di correzione rimane?

Nel quadro di uno studio del 2012, Estelle de Luze ha esaminato la storia del diritto di correzione nel CC. A suo avviso, il diritto di correzione dei genitori, abrogato in occasione della revisione del CC nel 1978 e dunque ormai privo di una base giuridica, è in un certo qual modo "sopravvissuto" nel diritto e nella giurisprudenza²⁶.

²⁴ <https://www.kinderschutz.ch/it/fachpublikation-detail/introduire-a-niveau-legislatif-education-sans-utilisation-de-la-violence.html>.

²⁵ V. cap. 4.3.

²⁶ Estelle De Luze, *Le droit de correction notamment sous l'angle du bien de l'enfant*, Losanna 2012. Al riguardo si veda anche la sua presentazione in occasione del simposio internazionale organizzato dal Centro interfacoltà dei diritti dei minori dell'Università di Ginevra del 2018, i cui materiali sono disponibili (in francese) sul sito Internet del Centro svizzero di competenza per i diritti umani, all'indirizzo <https://www.skmr.ch/frz/domaines/enfance/nouvelles/colloque-chatiments-corporels.html>.

Nella versione del CC precedente la revisione, il diritto di correzione era sancito nell'articolo 278. In occasione della revisione del CC entrata in vigore nel 1978, nel messaggio relativo al disegno il Consiglio federale ha scritto:

«[L']autorità parentale include pure il diritto di *correzione* nella misura in cui l'educazione del figlio lo esiga. Non è tuttavia necessario menzionarlo esplicitamente nella legge. Il "Code civil" francese, il Codice civile italiano, il "Bürgerliche Gesetzbuch" riveduto e le altre recenti leggi sul diritto di famiglia non lo prevedono. Per questo motivo, il disegno abbandona l'articolo 278 CC» (FF 1974 II 1, in particolare pag. 79).

All'epoca, dunque, il Consiglio federale non si è espresso contro il diritto di correzione in quanto tale, bensì soltanto contro la necessità di menzionarlo esplicitamente nella legge. In quel contesto ha affermato che i genitori possono punire il figlio se lo ritengono necessario per la sua educazione. Nell'attuale dottrina di diritto penale si rilevano un certo disagio e disaccordo in merito alla sussistenza di un implicito diritto di correzione.

Questo (eventuale) implicito diritto di correzione è contrario al CP, che precisa cosa è vietato in diversi articoli.

- Articolo 123 CP: lesioni semplici, in caso di atto intenzionale. Se il reato è commesso nei confronti di un minore, esso è perseguito d'ufficio. L'intervento delle autorità presuppone però che queste vengano informate del reato da qualcuno. Esse devono inoltre poter provare l'intenzionalità; se non ci riescono, non possono adottare né sanzioni né provvedimenti.
- Articolo 126 CP: vie di fatto (ovvero senza danno al corpo, p. es. uno schiaffo). Si tratta di un reato perseguibile a querela di parte. Se però il reato è commesso ripetutamente nei confronti di un minore, si tratta di un reato perseguibile d'ufficio (cpv. 2). Anche in questo caso è necessario che le autorità vengano informate per poter intervenire.
- Articolo 183 CP: sequestro di persona e rapimento. Questo articolo potrebbe essere invocato nei casi in cui un minore sia rinchiuso e venga quindi privato fisicamente della libertà di movimento²⁷.
- Articolo 219 CP: violazione del dovere d'assistenza o educazione. Le persone responsabili dell'educazione si rendono punibili se espongono a pericolo lo sviluppo fisico o psichico di un minore. Questo articolo costituisce in un certo qual modo un complemento all'articolo 302 CC, secondo cui i genitori devono educare il figlio secondo le loro possibilità, provvedendo al suo sviluppo fisico, intellettuale e morale. Anche in tal caso è necessario che qualcuno quantomeno presuma una minaccia per il minore e la segnali.
- Articolo 21 CP: errore sull'illiceità. Chiunque commette un reato non sapendo né potendo sapere di agire illecitamente non agisce in modo colpevole. Se l'errore era evitabile, il giudice attenua la pena.

Nella legislazione non si parla dunque mai di un diritto di correzione in senso proprio. La violenza su un minore può quindi essere sanzionata. A tal fine devono però essere soddisfatte due condizioni: la violenza deve essere nota alle autorità ed essere di una certa entità. Per determinare i limiti della misura ammessa, nella sua giurisprudenza il Tribunale federale impiega ancora oggi quale parametro il concetto del diritto di correzione dei genitori. Negli ultimi anni si sono ripetutamente presentati casi di genitori che volevano educare i figli con la violenza, con conseguente apertura di una procedura penale, arrivata fino al Tribunale federale. La più recente decisione della Corte suprema su un caso simile risale al 2018:

gli atti del ricorrente vanno palesemente oltre quanto potrebbe ancora essere giustificato nel quadro di un eventuale diritto di correzione dei genitori²⁸.

Ci si trova dunque di fronte a una regolamentazione giuridica complessa e persino poco chiara circa cosa sia ancora permesso nell'educazione, e a una corte suprema che, nella motivazione di una sua

²⁷ Tribunale federale, DTF 141 IV 10 consid. 4.4.2.

²⁸ Tribunale federale, sentenza 6B_149/2017 del 16 febbraio 2018 consid. 7.3.

sentenza a 40 anni di distanza dalla revisione del CC, si basa ancora sul concetto del diritto di correzione per definire i limiti tra il permesso e il punibile, invocando un eventuale diritto di correzione che non figura mai esplicitamente nella legislazione e che ampie cerchie sociali e politiche considerano ormai obsoleto. Benché nelle sue perizie e risposte a interventi parlamentari sul tema della violenza nell'educazione il Consiglio federale parta dal presupposto che oggi questa non sia più tollerata e che non sia più esplicitamente permessa, la giurisprudenza sembra partire dall'idea che un po' di violenza a fini educativi non sia un problema. Per i profani (e, a livello giuridico, i genitori lo sono molto spesso) questo costituisce una sfida per valutare cosa attualmente sia ancora permesso nell'educazione e cosa no. In fondo un po' di violenza non è vietata. In caso di dubbio, i genitori, in particolare quelli che non hanno una posizione chiara in merito alle punizioni, non troveranno una risposta univoca nella legge. Due schiaffi in una settimana sono già troppi? Come giudicare il caso in cui per punizione si picchiano regolarmente le dita di un figlio di due anni, che poi piange, ma non vi sono tracce visibili? I bambini piccoli sono in una situazione particolarmente delicata, dato che ciò che succede loro non viene visto da nessuno.

Si spera che la revisione dei diritti e degli obblighi di avviso, in vigore dal gennaio del 2019, permetterà di agevolare la scoperta di casi di violenza nei confronti dei minori, e quindi anche di proteggere questi ultimi con maggiore tempestività. Affinché le nuove regolamentazioni possano radicarsi, è però cruciale formare e informare appositamente gli specialisti che sono ora tenuti ad avvisare. È inoltre importante mettere a disposizione strumenti che consentano loro di consigliare le famiglie in modo da prevenire qualsiasi forma di violenza che richiederebbe un avviso di minaccia.

4.3 Tentativi di una modifica a livello legislativo

Tra i giuristi vi sono dunque divergenze di opinioni, nella legislazione e nella giurisprudenza una certa ambiguità. Ma si può concludere per questo che una modifica a livello legislativo sarebbe necessaria o quantomeno opportuna? Chi vi si oppone è del parere che le misure di prevenzione e di aiuto siano sufficienti per proteggere meglio, a lungo termine, i minori dalla violenza nell'educazione. Alcuni continuano inoltre a sostenere che i metodi educativi sono una questione privata. Tuttavia, come ha mostrato lo studio Optimus 3, sia le misure di prevenzione che quelle di aiuto sono impostate in modo molto eterogeneo a livello regionale, cosicché ne risulta una discriminazione nell'accesso di bambini e famiglie a queste prestazioni in funzione del luogo di domicilio.

Negli anni passati le Camere federali hanno tentato a più riprese di procedere a una modifica a livello legislativo. Nella maggior parte dei casi si trattava di completare il CC con una disposizione sul diritto dei minori a un'educazione non violenta. Secondo i fautori, questa integrazione avrebbe potuto colmare la lacuna lasciata dall'abrogazione del diritto di correzione nel CC e al contempo fungere da linea guida. Tuttavia, il Consiglio federale e il Parlamento si sono dichiarati ogni volta contrari. Le risposte dell'Esecutivo e del Legislativo ai diversi interventi parlamentari sono rimaste per anni dello stesso tenore di quanto formulato nel quadro dell'iniziativa parlamentare di Ruth-Gaby Vermot-Mangold del 2006²⁹, a cui non è stato dato seguito. All'epoca, come ancora oggi, la motivazione non stava nel fatto che la maggioranza parlamentare approvasse la violenza nell'educazione. Anzi, ogni volta Parlamento e Consiglio federale si sono espressi contro di essa. Il motivo principale del rifiuto consisteva nel dubbio sull'efficacia di una norma nel CC che contemplasse il diritto dei minori a un'educazione non violenta³⁰.

²⁹ Iv. Pa. Ruth-Gaby Vermot-Mangold 06.419 «Migliore protezione dei bambini dalla violenza»; <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20060419>.

³⁰ Dopo il rifiuto dell'iniziativa parlamentare, sono stati inoltrati altri interventi: Po. 07.3725 «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza in famiglia», depositato il 5 ottobre 2007 dalla consigliera nazionale Jacqueline Fehr; Ip. 11.3528 «Punizioni corporali inflitte in nome di Dio?», depositata il 15 giugno 2011 dalla consigliera nazionale Jacqueline Fehr, [risposta del Consiglio federale](#) del 31 agosto 2011; I 13.1022 «Violenza nell'educazione. Come fermarla?», depositata il 15 aprile 2013 dalla consigliera nazionale Jacqueline Fehr, [risposta del Consiglio federale](#) del 7 giugno 2013; Mo. 13.3156 «Per un'educazione non violenta», depositata il 20 marzo 2013 dalla consigliera nazionale Yvonne Feri, [parere del](#)

In considerazione delle prove derivanti dalle esperienze di altri Paesi con una norma simile e soprattutto del fatto che attualmente la Svizzera non è in grado di proteggere dalla violenza nemmeno bambini piccolissimi, si pone la questione di sapere cosa manca al nostro Governo e al nostro Parlamento: giudizio? Informazioni? Alternative?

Il più recente intervento parlamentare in materia, depositato nel 2018 dalla consigliera nazionale Marchand-Balet, riprendeva più o meno il contenuto dell'iniziativa parlamentare 06.419, ma è stato presentato come mozione. Anche questa è stata respinta, con gli stessi argomenti avanzati per gli interventi parlamentari precedenti³¹.

5. Che cosa bisogna fare?

Sia il CC che il CP prevedono un intervento quando la violenza è già stata commessa. In Svizzera manca una linea guida che proscriva la violenza nell'educazione e sulla quale gli educatori si possano basare prima ancora di arrivare alla violenza e cui gli specialisti possano semplicemente far riferimento. Dalle esperienze dei Paesi europei che hanno adeguato la loro legislazione emerge che una norma simile contribuisce in modo decisivo a ridurre l'uso della violenza nell'educazione e influisce anche sull'atteggiamento e sul comportamento dei genitori in materia³². Tuttavia questi studi mostrano anche che la legislazione da sola non basta.

Il già menzionato studio comparativo di Bussman del 2009³³ ha confrontato la situazione in cinque Paesi per analizzare l'influenza delle rispettive modifiche a livello legislativo sul verificarsi della violenza nell'educazione e sull'atteggiamento degli educatori. Questo e altri studi mostrano che per un cambiamento verso un'educazione non violenta occorrono misure a diversi livelli:

- una legislazione chiara secondo l'articolo 19 della Convenzione ONU;
- prevenzione, informazione e sensibilizzazione;
- rilevamento precoce, offerte di consulenza e aiuto.

Trasponendo questa necessità in Svizzera, per proteggere meglio i minori dalla violenza in famiglia nel contesto attuale la CFG rileva gli ambiti d'intervento seguenti.

a) Una chiara norma legale nel CC che prescriva il diritto dei minori di crescere senza violenza

In questo modo si potrebbe dare un punto di riferimento ai genitori e aiutare gli specialisti nel loro lavoro. Una norma del genere sosterebbe tutti gli sforzi volti a proscrivere la violenza dall'educazione e colmerebbe la lacuna venutasi a creare tra l'abrogazione del diritto di correzione dei genitori e i reati punibili secondo il CP. Per i genitori, a seconda dei casi, sarebbe una conferma della loro posizione o un incentivo a non usare la violenza. Per gli specialisti che lavorano con le famiglie e i minori, fungerebbe da chiaro punto di riferimento. Per i minori, sarebbe un rafforzamento dei propri diritti.

[Consiglio federale](#) del 29 maggio 2013;

Mo. 15.3639 «Abolire le punizioni corporali», depositata il 18 giugno 2015 dalla consigliera nazionale Chantal Galladé, [risposta del Consiglio federale](#) del 19 agosto 2015.

³¹ Mo. 18.3603 «Iscrivere nel Codice civile il divieto delle punizioni corporali e di altri trattamenti degradanti nei confronti dei minori», depositata il 14 giugno 2018 dalla consigliera nazionale Géraldine Marchand-Balet; [risposta del Consiglio federale](#) del 28 agosto 2018.

³² Bussmann, op. cit., 2009, pag. 121.

³³ Bussmann, op. cit., 2009.

b) Prevenzione, informazione

Prima infanzia: poiché la violenza interessa soprattutto i bambini piccoli, i quali non possono difendersi da soli, è importante informare presto i genitori, idealmente già prima che lo diventino. La trasmissione di conoscenze sulle fasi di sviluppo del bambino piccolo (p. es. la fase di opposizione) costituiscono una base fondamentale per la prevenzione della violenza. Occorre che gli specialisti (levatrici, consulenti per l'infanzia ecc.), i quali accompagnano e consigliano i (futuri) genitori, forniscano anche informazioni sulle forme e sulle conseguenze della violenza nonché modi di agire alternativi. A tal fine vanno maggiormente sfruttati anche i pertinenti canali informativi online oppure offerte di formazione per i genitori.

Tutte le età: oltre a informare sulle forme e sulle conseguenze della violenza, occorre parlare anche del sovraccarico, dello stress o della perplessità dei genitori, indicare modi di agire alternativi e segnalare centri di consulenza o ulteriori fonti di informazione.

Campagne come quella sui rischi della sindrome del bambino scosso possono fungere da modello o da ispirazione per possibili modalità con le quali trasmettere informazioni ad ampie fasce della popolazione. I minori devono inoltre essere informati del fatto che hanno il diritto di crescere senza violenza. Occorrono dunque campagne di prevenzione con messaggi in funzione dei gruppi target sia generali che specifici.

Per gruppi target generali s'intendono i minori stessi, i loro educatori nonché gli specialisti che hanno a che fare con le famiglie e/o i minori, ad esempio nei settori della custodia, salute, promozione, terapia, pedagogia curativa. Per quanto concerne i gruppi target specifici, è necessario conoscere i gruppi a rischio e rivolgersi a loro in modo mirato. Si tratta per esempio di genitori in situazioni educative particolarmente difficili, con problemi a livello socioeconomico o psichico oppure con un basso livello d'istruzione. Ulteriori fattori che possono comportare un rischio dipendono talvolta dal singolo minore in questione, ad esempio in caso di una sua disabilità o malattia. È inoltre importante che le offerte e le informazioni siano accessibili anche ai genitori con retroterra migratorio.

Responsabilità: Confederazione, Cantoni e Comuni

c) Rilevamento precoce della violenza o di una minaccia di violenza

Gli specialisti che hanno a che fare con le famiglie e i minori devono essere sensibilizzati e formati sia per quanto concerne il rilevamento precoce della violenza sui minori e i fattori di rischio e protezione che sulle misure da adottare. Questo vale in particolare per gli specialisti che operano nel settore della prima infanzia.

Nel quadro di queste attività di formazione e informazione è importante trattare il ruolo che gli specialisti (dei settori della formazione, custodia, salute, consulenza, promozione, terapia e pedagogia curativa) assumono nel sistema di protezione dei minori. Queste attività devono imperativamente comprendere formazione e informazione sui nuovi diritti e obblighi di avviso secondo la revisione del CC e sulle relative procedure. Solo così è possibile proteggere prima i minori dalla violenza. Gli specialisti devono inoltre essere a conoscenza del sistema di aiuto.

Responsabilità: Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro

d) Offerte di consulenza e aiuto

L'offerta di aiuto per i minori e le famiglie è variegata, ma cambia da un Cantone all'altro. Sono necessari un'intesa su cosa occorre e un miglior coordinamento tra gli attori coinvolti. Le offerte devono essere accessibili a tutti i genitori e minori. Il fatto di ricevere il sostegno necessario e/o adeguato non deve dipendere dal luogo di domicilio.

Responsabilità: Confederazione e Cantoni

e) Basi e misure di monitoraggio

La Confederazione e i Cantoni devono provvedere affinché i dati sui maltrattamenti nei confronti dei minori possano essere rilevati in modo da permettere un monitoraggio e quindi miglioramenti continui nel sistema di aiuto. In tal senso le esperienze dello studio Optimus 3 si rivelano utili.

f) Pacchetto di misure del Consiglio federale per colmare le lacune nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo

Le misure proposte dal Consiglio federale nel suo rapporto del 19 dicembre 2018 nell'ambito della protezione dei minori da ogni forma di violenza (cap. 5.3) sono giuste. Poiché gli studi disponibili mostrano già in modo relativamente chiaro la necessità d'intervento, la CFGI auspica che si proceda rapidamente. I risultati degli studi devono essere resi noti ai decisori di Confederazione e Cantoni, parlamenti compresi. Il Consiglio federale deve valutare in che modo questo tema possa essere integrato nei programmi e nelle strutture esistenti. L'Esecutivo e il Legislativo devono schierarsi nettamente contro la violenza nell'educazione, respingere inequivocabilmente il diritto di correzione e vagliare la possibilità di un adeguamento o di un completamento delle norme legali esistenti. Occorre trasmettere ai gruppi target il messaggio che in Svizzera i minori hanno diritto a un'educazione senza violenza. Le campagne della società civile in corso possono essere rafforzate in tal senso.

La CFGI ritiene che oggi sia già possibile definire la necessità d'intervento in modo sufficientemente chiaro per poter adottare le prime misure importanti. In questo contesto sono di aiuto i più recenti studi della situazione in Svizzera, menzionati in precedenza, e la ricerca internazionale.

Per quanto concerne le raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti del fanciullo sulle misure richieste per lottare contro la violenza nei confronti dei minori, la CFGI constata che la Svizzera, pur essendo a conoscenza della situazione urgente per i minori coinvolti, ha aspettato troppo a lungo. La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale, al Parlamento e ai responsabili cantonali e comunali di agire immediatamente.

Colophon

Editrice

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIH)

Autrice

Flavia Frei, vice-presidente della CFGI,
in collaborazione con Matthieu Loup, membro della CFGI

Traduzione

Servizio linguistico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Informazioni

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù
c/o Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Effingerstrasse 20, CH-3003 Berna

Tel. +41 58 462 92 26

E-mail: ekkj-cfej@bsv.admin.ch

www.cfig.ch

Berna, novembre 2019