

I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media

Rapporto del Consiglio federale in risposta ai postulati
Leuthard (03.3298) del 17 giugno 2003,
Amherd (06.3646) del 6 dicembre 2006 e
Galladé (07.3665) del 4 ottobre 2007

20.05.2009

Riassunto

Nelle cronache e nel dibattito pubblico ricorrono frequentemente atti di violenza nei quali sono coinvolti giovani. Si tratta di episodi che inducono un clima di insicurezza e allarmano la popolazione. Ma qual è la dimensione del fenomeno? Quali ne sono le cause? Che cosa si può fare per proteggere i bambini e i giovani e contrastare in modo efficace la diffusione della violenza giovanile? Nel presente rapporto, il Consiglio federale presenta un'analisi della situazione e individua le possibilità di azione a diversi livelli, in primis sul piano federale, rispondendo così ai quesiti posti nei postulati Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) e Galladé (07.3665). Centrato sulla prevenzione in quattro campi d'azione – la famiglia, la scuola, lo spazio pubblico e i media – il rapporto amplia le riflessioni condotte su tematiche simili in altri lavori, in particolare quelli del Dipartimento federale di giustizia e polizia sulla violenza giovanile, quelli del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport sul legame tra sport e violenza e quelli del Dipartimento federale dell'interno sulla violenza domestica.

Se sulla diffusione della violenza giovanile i pareri degli esperti sono discordi, è certo però che gli atti di violenza imputabili ai giovani riguardano soltanto una ristretta minoranza di individui. Le conseguenze sono tuttavia pesanti per le vittime, per la società nel suo insieme e per gli autori stessi. Gli sforzi per capire e arginare il fenomeno sono dunque pienamente giustificati, al di là delle discussioni sulle cifre. I fattori propizi allo sviluppo di comportamenti violenti sono molteplici. Intervengono sin dalla prima infanzia e agiscono poi nel corso dell'intera vita di un individuo. Per contenere la violenza è dunque importante affiancare la prevenzione all'intervento e alla repressione e impegnarsi a rafforzare i fattori di protezione e ridimensionare i fattori di rischio.

In Svizzera, le attività di prevenzione della violenza giovanile sono già numerose. Per loro natura vicine ai problemi concreti e all'azione sul campo, sono per lo più concepite e attuate a livello locale. Un approccio strategico supportato dal coordinamento delle attività svolte da attori pubblici e privati in diversi settori garantisce l'efficacia della prevenzione. Il coordinamento tuttavia è ancora suscettibile di miglioramento. I responsabili di queste attività lamentano spesso la mancanza di informazioni, di perizie specialistiche e di sostegno nella scelta, nella realizzazione e nella valutazione delle misure preventive. Che si tratti di attività collegate alla famiglia, alla scuola, allo spazio pubblico o ai media, le principali lacune individuate fanno emergere necessità quali il rafforzamento delle competenze di bambini, giovani e genitori che possono fungere da fattori di protezione, il miglioramento della collaborazione tra i diversi attori e ambiti interessati dalla o correlati alla violenza giovanile e l'accesso ai gruppi maggiormente esposti ai fattori di rischio.

Sulla base di queste considerazioni, il Consiglio federale ritiene opportuno che la Confederazione rafforzi la prevenzione della violenza nel quadro delle proprie competenze e apporti il proprio sostegno allo sforzo comune per ridurre la violenza, aumentare la sicurezza e sostenere i giovani nel loro sviluppo. A tal fine, propone i seguenti pacchetti di misure:

- *La Confederazione migliora le rilevazioni statistiche, oggi estremamente lacunose, in materia di diffusione della violenza giovanile per disporre di solide basi in vista dell'adozione delle misure necessarie. A questo scopo, il Consiglio federale dispone l'elaborazione di uno studio di fattibilità per l'introduzione di una ricerca periodica sull'entità e l'evoluzione della violenza sommersa nonché la preparazione di una statistica sull'esecuzione delle sanzioni concernenti i giovani (cfr. capitolo 6.1).*
- *La Confederazione sostiene gli attori competenti per l'attuazione delle misure a livello cantonale e locale. A questo scopo, propone un programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile attraverso il quale sostenere Cantoni e Comuni ed elaborare basi concettuali per migliorare l'efficacia congiunta di prevenzione, intervento e repressione. La durata del programma dovrebbe essere limitata a cinque anni. Nel quadro di una fase preparatoria di un anno, la Confederazione approfondirà le attività di programma in stretta collaborazione con Cantoni, Città e Comuni (cfr. capitolo 6.2).*

- *Trattandosi di un ambito per il quale è opportuna l'adozione di principi validi a livello federale, la Confederazione si fa maggiormente carico dei compiti di coordinamento in materia di tutela dell'infanzia e della gioventù. Per migliorare le offerte in materia d'informazione e competenza mediale, si persegue una collaborazione con i diversi settori del mondo dei media. Per quanto concerne la necessità di regolamentazioni legislative nel settore dei nuovi media e dei media online, il Consiglio federale presenterà rapporti separati (cfr. capitolo 6.3).*
- *Per poter disporre delle basi legali necessarie all'attuazione delle succitate misure, il Consiglio federale, fondandosi sull'articolo 386 CP, che disciplina le misure della Confederazione nel campo dei diritti del fanciullo e della protezione dell'infanzia, strutturerà l'ordinanza di sua competenza in modo tale che possa costituire una valida base legale anche per la prevenzione della violenza e per la tutela dell'infanzia e della gioventù nell'accesso ai media (DCF del 27 agosto 2008) (cfr. capitolo 6.4).*

Con il presente rapporto, che riflette le opinioni di molti esperti attivi sul terreno o nel mondo della ricerca, il Consiglio federale demanda ai dipartimenti competenti il compito di proseguire i lavori nei tre ambiti menzionati.

Indice

Riassunto	iii
1 Introduzione	1
1.1 Contesto.....	1
1.2 Schema di analisi e contenuto	1
1.3 Organizzazione del progetto.....	2
2 Violenza giovanile – il fenomeno e la sua evoluzione	3
2.1 I giovani.....	3
2.1.1 Definizione	3
2.1.2 Il contesto socio-demografico dei giovani.....	4
2.2 La violenza	5
2.2.1 Definizioni.....	5
2.2.2 Entità ed evoluzione del fenomeno.....	8
2.2.2.1 Statistiche ufficiali sulla criminalità e loro significatività.....	8
2.2.2.2 Conoscenze attuali sulla violenza sommersa	11
2.2.2.3 Conoscenze sui giovani ad intensa attività delinquenziale	12
2.2.2.4 Sanzioni e loro efficacia.....	12
2.2.2.5 Analisi delle fonti indirette.....	13
2.2.2.6 Conclusioni fondamentali in vista per la prevenzione	13
2.3 Modello esplicativo	14
2.3.1 Fattori di rischio e fattori di protezione	14
2.3.2 Analisi di tre fattori di rischio: genere, migrazione e valori.....	16
2.3.3 Evoluzione lungo il percorso di vita.....	18
3 Prevenzione della violenza	19
3.1 Potenzialità e limiti della prevenzione	19
3.1.1 Modello di prevenzione	19
3.1.2 Prevenzione basata su approcci consolidati.....	20
3.2 Obiettivi e linee direttive della prevenzione della violenza.....	22
3.2.1 Obiettivi strategici.....	22
3.2.2 Linee direttrici della prevenzione della violenza tra i giovani.....	22
4 I poteri pubblici di fronte alla violenza: punto della situazione	23
4.1 Ripartizione orizzontale e verticale delle competenze.....	23
4.1.1 Concorso di diverse politiche	23
4.1.2 Federalismo	23
4.2 Competenze e attività a livello federale.....	24
4.2.1 Attività strettamente correlate al tema dei giovani e della violenza	24
4.2.2 Attività in ambiti connessi e condizioni quadro atte a favorire lo sviluppo dei bambini e dei giovani.....	26
4.3 Conferenze intercantionali e Conferenza tripartita degli agglomerati	28
4.4 Piani cantonali e locali.....	30

4.4.1	Piani cantonali per la prevenzione della violenza giovanile.....	30
4.4.2	Risultati dello studio su strategie e progetti di prevenzione della violenza eseguito in nove Comuni campione	32
4.5	Necessità d'intervento: scambio di esperienze, trasmissione di conoscenze e valutazione dei risultati	32
5	Necessità d'intervento e sviluppo della prevenzione nelle quattro aree tematiche	33
5.1	Famiglia e prima infanzia	33
5.1.1	Sfide, rischi e risorse nell'ambito della famiglia	33
5.1.2	Attori e competenze a livello locale nell'ambito della famiglia	36
5.1.3	Misure di prevenzione in essere	36
5.1.4	Lacune e necessità di intervento segnalate dagli esperti	38
5.1.5	Misure e raccomandazioni	39
5.2	Scuola e formazione	41
5.2.1	Sfide, rischi e risorse nell'ambito della scuola e della formazione	41
5.2.2	Attori e competenze locali nell'ambito della scuola e della formazione professionale	43
5.2.3	Misure di prevenzione correnti in ambito scolastico	43
5.2.4	Lacune e interventi necessari secondo il parere degli esperti	45
5.2.5	Misure e raccomandazioni	46
5.3	Spazio sociale e spazio pubblico	48
5.3.1	Sfide, rischi e risorse nell'ambito dello spazio sociale e dello spazio pubblico	48
5.3.2	Attori e competenze locali nell'ambito dello spazio sociale e dello spazio pubblico	52
5.3.3	Misure di prevenzione della violenza messe in atto nello spazio pubblico	52
5.3.4	Lacune e necessità di intervento messe in evidenza dagli esperti	55
5.3.5	Misure e raccomandazioni	56
5.4	Media	58
5.4.1	Sfide e rischi relativi ai media.....	58
5.4.2	Misure di tutela e prevenzione in Svizzera e a livello internazionale.....	60
5.4.2.1	Divieti e norme di comportamento.....	61
5.4.2.2	Provvedimenti di tutela e regolamentazione nel settore dei media.....	63
5.4.2.3	Informazione e competenze medialì.....	71
5.4.2.4	Sistemi e misure di tutela dei bambini e dei giovani dai rischi dei media in altri Paesi europei	72
5.4.3	Misure e raccomandazioni	74
5.5	Panoramica delle raccomandazioni nelle quattro aree tematiche	75
6	Conclusioni del Consiglio federale	77
6.1	Miglioramento delle basi statistiche relative alla violenza giovanile	78
6.2	Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile	78
6.3	Potenziamento della tutela dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media con particolare riguardo al miglioramento delle offerte in materia di informazione e creazione di competenze medialì	80
6.4	Basi legali.....	81
6.5	Valutazione riassuntiva	81
6.6	Prossime tappe	82

Allegato 1.	Testo dei tre interventi parlamentari.....	83
Allegato 2.	Organizzazione del progetto.....	85
Allegato 3.	Bibliografia.....	88

1 Introduzione

1.1 Contesto

Gli atti di violenza che vedono coinvolti i giovani sono ricorrenti nelle cronache e nel dibattito pubblico, generano un clima d'insicurezza e preoccupano sia la popolazione che gli specialisti. Il Consiglio federale ha voluto approfondire l'analisi delle cause e dei possibili interventi¹. Consegnando al Parlamento il rapporto «I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media», risponde alle domande dei postulati Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) e Galladé (07.3665)².

I postulati citati sono soltanto alcuni dei numerosi interventi parlamentari degli ultimi anni concernenti i giovani e la violenza, la prevenzione e la repressione della delinquenza oppure la protezione dei bambini e dei giovani dai rischi legati ai nuovi media. Essi riflettono la preoccupazione attualmente diffusa per un fenomeno nuovo nelle sue manifestazioni e allo stesso tempo antico quanto i conflitti che oppongono le generazioni più anziane a quelle successive e mettono in evidenza la necessità di intervenire su più fronti con cognizione di causa e coerenza.

Il postulato Leuthard chiede di determinare cause e retroscena della violenza giovanile, elaborare una visione d'insieme delle misure già applicate da Confederazione, Cantoni, Città e Comuni ed eseguire una valutazione qualitativa della loro efficacia. Il postulato Amherd pone l'accento sulle misure di prevenzione negli ambiti della famiglia e dei media e sul loro coordinamento a livello nazionale. Il postulato Galladé chiede di considerare la possibilità di introdurre una legislazione unitaria a tutela dell'infanzia e della gioventù contro la violenza nei media.

Gli interventi parlamentari menzionati sono incentrati sui bambini e sui giovani. Il Consiglio federale, pur avendo un interesse particolare per questo gruppo, non vuole ridurre il fenomeno della violenza a un problema esclusivamente giovanile e neppure dimenticare che meno del 2 % dei minorenni ha avuto a che fare con la giustizia e soltanto il 2,5 per mille per reati di violenza. Tuttavia, se è vero che la violenza giovanile va sul conto di una piccola minoranza, le sue conseguenze e il suo impatto sul senso di sicurezza della popolazione non vanno sottovalutati.

1.2 Schema di analisi e contenuto

Nel presente rapporto, il Consiglio federale si concentra sulla **prevenzione** della violenza, proseguendo e completando così le riflessioni svolte in altri lavori sulla violenza giovanile, segnatamente quelli del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) che si concentra in particolar modo sulle misure appartenenti alla sua sfera di competenza³ (misure di polizia, diritto penale, giustizia e migrazione).

La prevenzione va vista come uno degli elementi di una più ampia azione concertata – comprendente anche interventi di cura e misure di repressione/dissuasione, di riabilitazione e di aiuto alle vittime – finalizzata a ridurre la violenza e ad aumentare la sicurezza. Dato che i singoli elementi sono parzialmente sovrapposti e si rafforzano a vicenda, una strategia complessiva non può fare a meno di nessuno di essi.

Tuttavia anche una strategia complessiva non può fare miracoli e pretendere di sradicare la violenza. Quest'ultima farà sempre parte della vita, delle relazioni e delle società umane. Senza perdere di vista questa realtà, il presente rapporto si fonda sull'idea che i rischi possano essere ridotti e sia possibile apprendere ad affrontare la violenza e a sviluppare altri modi di espressione e interazione. Questo potenziale è particolarmente presente nei bambini e nei giovani.

¹ V. il decreto federale sul programma di legislatura 2007 - 2011, art. 12, n. 60: «Elaborazione di una strategia di prevenzione della violenza, in particolare quella giovanile».

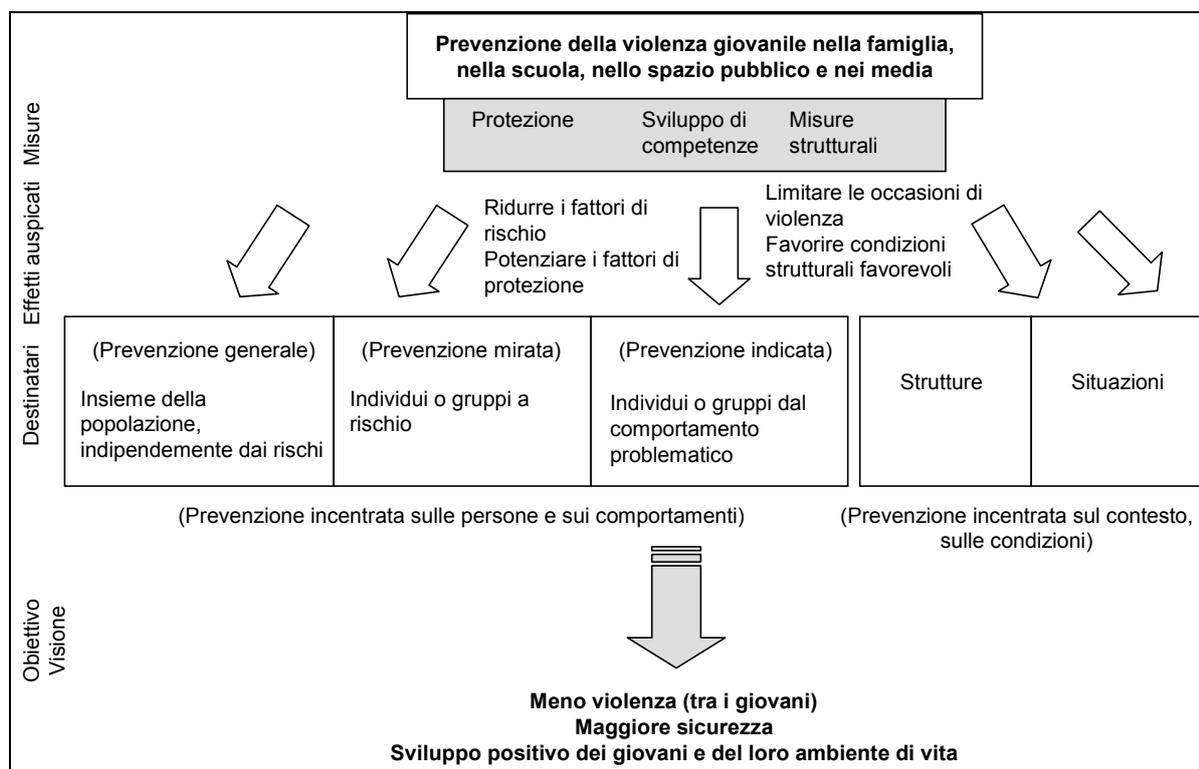
² Per i testi degli interventi parlamentari si rinvia all'allegato 1.

³ Dipartimento federale di giustizia e polizia (2008).

http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref__jugendgewalt.html

Nel rapporto, dedicato alla prevenzione, è pertanto applicato lo schema di analisi illustrato nella figura 1, che sarà spiegato nei capitoli seguenti.

Figura 1. Schema di analisi



In risposta al postulato Leuthard, il rapporto propone innanzitutto alcune definizioni e cifre (cap. 2), considerando la violenza nelle sue diverse manifestazioni come un fenomeno complesso e dinamico risultante da interazioni tra fattori individuali, relazionali, sociali e contestuali.

L'obiettivo primario del rapporto non è però un'analisi teorica approfondita del fenomeno bensì la ricerca di risposte concrete ed efficaci in materia di prevenzione (cap. 3). Per questa ragione analizza gli sforzi più promettenti già intrapresi a vari livelli e in vari ambiti al fine di identificare eventuali lacune e possibili rimedi (cap. 4 e 5). Come richiesto nei postulati Amherd e Galladé, l'attenzione è rivolta in modo specifico a due campi di intervento: la famiglia, da una parte, e i media, dall'altra. A questi si aggiungono la scuola/formazione e lo spazio sociale/spazio pubblico.

Per concludere, il Consiglio federale presenta le sue proposte e raccomandazioni, nel rispetto delle sue competenze e tenendo conto delle risorse e delle esigenze dei diversi attori. In particolare, prevede di avviare una seconda fase di lavoro per elaborare, con la partecipazione di numerosi attori, un programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza. In collaborazione con gli attori coinvolti, intende inoltre lavorare al rafforzamento della protezione dell'infanzia e della gioventù nel campo dei media, mettendo l'accento sull'informazione e sull'educazione al loro utilizzo (cap. 6).

1.3 Organizzazione del progetto

La stesura del rapporto è stata affidata all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), che è stato assistito da un gruppo di rappresentanti di vari organi dell'amministrazione federale e delle conferenze intercantionali⁴. Il gruppo di accompagnamento si è riunito due volte, nel gennaio e nell'ottobre del 2008. Il progetto di rapporto è stato presentato anche alla Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA), che ne ha discusso in occasione della sua seduta del 31 ottobre 2008.

⁴ I servizi, gli organismi, gli esperti e i mandatari partecipanti al progetto sono elencati nell'allegato 2.

Nel corso dei lavori è stato fondamentale il contributo fornito da tre tavole rotonde di esperti, tenutesi tra l'aprile e il settembre 2008, in cui sono stati affrontati gli argomenti «famiglia e prima infanzia», «scuola e formazione», «ambiente sociale e spazio pubblico» e «media». Le discussioni hanno permesso di valutare l'entità del problema della violenza in ciascuno di questi ambiti, le sue manifestazioni, i fattori di rischio e di protezione, le misure di prevenzione esistenti e le prospettive di successo di nuovi provvedimenti. Nei capitoli seguenti, con l'espressione «gli esperti consultati» si farà riferimento alle discussioni svolte in questo contesto. La composizione dei gruppi di esperti è stata dettata dalle raccomandazioni del gruppo di accompagnamento e dall'esigenza di garantire un'adeguata rappresentanza alle diverse discipline e prassi di rilievo e a tutte le regioni linguistiche (cosa quest'ultima risultata possibile soltanto in misura limitata). Per questa ragione è arbitraria e non può ambire a riflettere l'intera gamma delle legittime opinioni su questo argomento.

Resta infine da menzionare l'attribuzione di due mandati esterni. Il primo, conferito al criminologo Manuel Eisner dell'Institute of Criminology dell'università di Cambridge, aveva lo scopo di individuare alcuni tipi di intervento efficaci o promettenti negli ambiti della famiglia, della scuola e dello spazio sociale in base a studi di casi condotti in città e comuni svizzeri. Il secondo è stato attribuito a Olivier Steiner, ricercatore all'Institut Kinder- und Jugendhilfe della Hochschule für Soziale Arbeit (FHNW). Il suo obiettivo era mettere in evidenza l'influenza dei media, quelli nuovi in particolare, sul comportamento dei bambini e dei giovani consumatori. I due studi⁵, utilizzati come base di discussione in occasione delle riunioni di esperti, propongono il punto di vista scientifico risultante dalle scelte metodologiche dei loro autori. Gli studi dei due esperti sono documenti di riferimento, ma non fanno parte del rapporto del Consiglio federale e non sono pertanto vincolanti per l'Esecutivo.

2 Violenza giovanile – il fenomeno e la sua evoluzione

2.1 I giovani

2.1.1 Definizione

Il termine «giovani» è impreciso e può essere inteso in modo più o meno ampio. Nella discussione pubblica, quando si parla di «violenza giovanile» non è ben chiaro a quali fasce d'età ci si riferisca. Soprattutto in caso di eventi clamorosi non si distingue tra atti di violenza commessi da giovani adulti e atti perpetrati da minorenni. Secondo i loro obiettivi le diverse legislazioni e politiche specificamente rivolte ai giovani sono riferite ai minorenni, agli adolescenti o anche ai giovani adulti. Alcuni esempi:

- Le norme in materia di protezione dell'infanzia (secondo la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo) concernono tutti i minorenni fino all'età di *18 anni*.⁶
- Il diritto penale minorile prevede per i giovani delinquenti in età tra i 10 e i 18 anni compiuti un regime diverso da quello applicabile ai delinquenti adulti. La legge federale sul diritto penale minorile DPMIn del 2003 ha portato l'età minima per la responsabilità penale da 7 a 10 anni⁷. Il Codice penale (art. 61 CP) prevede la possibilità di collocare in un'istituzione per giovani adulti (fino al compimento dei 30 anni) gli autori di infrazioni che al momento dei fatti avevano *tra i 18 e i 25 anni compiuti*.⁸
- L'obbligo di mantenimento dei genitori in virtù del Codice civile (art. 277) va dalla nascita alla *maggiore età* (18 anni compiuti), ma prosegue fino a che il figlio non abbia terminato (entro i limiti di tempo normali) una *formazione* appropriata.⁹

⁵ Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), Prävention von Jugendgewalt, rapporto d'esperti commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali; Steiner O. (2009), Neue Medien und Gewalt. Überblick zur Forschungslage hinsichtlich der Nutzung von gewaltdarstellenden Inhalten Neuer Medien und Wirkungen auf Kinder und Jugendliche, rapporto d'esperti commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Berna.

⁶ Convenzione ONU del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, **RS 0.107**.

⁷ Legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (Diritto penale minorile, DPMIn), **RS 311.1**.

⁸ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, **RS 311.0**.

⁹ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, **RS 210**.

- La legge sugli assegni familiari fa una distinzione tra i figli fino a *16 anni* e quelli in *formazione* dai 16 ai *25 anni*.¹⁰
- La legge sulle attività giovanili prende in considerazione i giovani adulti fino a *30 anni*.¹¹

Le statistiche e gli studi relativi alla delinquenza giovanile citati nel presente studio non si riferiscono sempre alla medesima fascia d'età ed è dunque necessario essere prudenti nei raffronti.

Il presente rapporto, redatto nell'ottica della prevenzione, non fissa alcun limite di età ben preciso. I riferimenti seguenti hanno maggiore rilevanza rispetto all'età anagrafica:

- le tappe della vita corrispondenti a definizioni istituzionali (per esempio per la prevenzione nella famiglia e nella scuola): il periodo prescolare, dalla nascita alla scolarizzazione; l'età scolare fino alla fine dell'obbligo scolastico; il periodo di formazione post-obbligatoria fino al termine della medesima.
- lo stadio di sviluppo e di maturità presunto del bambino o del giovane (per esempio per le misure di protezione nell'ambito dei media).

Il compimento della maggiore età non segna pertanto la fine del percorso che interessa la prevenzione della violenza giovanile, ma ha conseguenze giuridiche per quanto concerne i provvedimenti possibili, in particolare quando si tratta di limitare la libertà personale.

2.1.2 Il contesto socio-demografico dei giovani

Prima di parlare della violenza giovanile, è opportuno considerare l'ambiente socio-economico in cui i bambini di oggi crescono e vivono la loro adolescenza. Per avviare la riflessione, ci limiteremo a riprendere alcuni elementi del rapporto del Consiglio federale del 27 agosto 2008, intitolato «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù».¹²

Contesto demografico. Negli ultimi decenni, la struttura delle economie domestiche e le forme di famiglia sono molto cambiate. L'aumento dei divorzi a fatto aumentare considerevolmente il numero di famiglie monoparentali e di famiglie ricostituite. Quasi una famiglia con figli su dieci è costituita da un genitore (in quattro casi su cinque, la madre) e da uno o più figli.

La ripartizione delle fasce d'età all'interno della popolazione si sbilancia sempre più a sfavore dei giovani. Per questa ragione le relazioni intergenerazionali assumono una grande importanza per la coesione sociale.

L'integrazione intesa quale processo di adeguamento reciproco, i cui successi sono valutati «in base al criterio delle pari opportunità»¹³, è un obiettivo a lungo termine. La percentuale degli stranieri è relativamente elevata tra i bambini e i giovani, che si crescono sempre più spesso in un contesto multiculturale. In particolare, quasi un bambino su quattro tra gli 0 e i 9 anni non ha la cittadinanza svizzera. Tuttavia, mentre oltre due terzi dei bambini e dei giovani stranieri sono nati in Svizzera, molti Svizzeri hanno un retroterra migratorio¹⁴, il che relativizza le considerazioni basate sul criterio della nazionalità. Le differenze di statuto sul piano del diritto degli stranieri hanno tuttavia un'incidenza sulla stabilità o sulla precarietà della situazione familiare (condizioni per il ricongiungimento familiare, opportunità d'integrazione professionale, rischio di perdita del diritto di soggiorno in caso di separazione ecc.).

Contesto socio-culturale. «Negli ultimi tre decenni, la fase della giovinezza si è allungata considerevolmente. Le transizioni dalla scuola e dalla formazione al mondo del lavoro e dalla dipendenza dalla famiglia alla vita autonoma sottostanno a norme meno rigide e si manifestano in forme molto più variate. Per i giovani le opportunità sono quindi maggiori, ma la nuova situazione genera anche incertezze e rischia di causare disorientamento di fronte alla necessità di determinare

¹⁰ Legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (Legge sugli assegni familiari, LAFam) , **RS 836.2**.

¹¹ Legge federale del 6 ottobre 1989 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (Legge sulle attività giovanili, LAG), **RS 446.1**.

¹² Consiglio federale (2008a).

¹³ Ufficio federale della migrazione UFM (2007), p. 19.

¹⁴ Consiglio federale (2008a), p. 7.

autonomamente il proprio percorso di vita. In molti casi il progetto di vita dei genitori non costituisce più un punto di riferimento affidabile per l'orientamento dei figli. La giovinezza è un periodo di transizione caratterizzato da crisi e interruzioni e in cui le esigenze della società della conoscenza e della concorrenza si scontrano con le lusinghe della società dei consumi e del divertimento. Per mantenere intatte le proprie prospettive future, i giovani devono pertanto sapersi muovere in questo contesto. Ciò implica non soltanto il conseguimento di un titolo di formazione adeguato, ma anche l'acquisizione di competenze sociali e personali e la costituzione di una solida rete di relazioni sociali. Queste necessità mettono a dura prova i giovani delle fasce sociali più sfavorite e con un basso livello d'istruzione e quelli provenienti da famiglie di migranti».¹⁵

I media, con le loro possibilità d'informazione ma soprattutto di comunicazione, intrattenimento interattivo e creazione di contenuti, occupano un posto particolare nella vita quotidiana dei giovani. Questo aspetto è trattato in modo approfondito nel capitolo 5.4.

Educazione e formazione. Il sistema educativo e quello di formazione sono chiamati a soddisfare esigenze elevate e hanno anch'essi dovuto adeguarsi ai cambiamenti avvenuti nell'economia. La loro capacità di garantire pari opportunità è messa in dubbio, nonostante l'impegno profuso per promuovere un sistema scolastico che tenga conto delle problematiche dell'integrazione. Nel quadro del progetto HarmoS, i Cantoni hanno deciso di armonizzare i loro sistemi di scuola dell'obbligo e, in particolare, di rendere obbligatoria la scolarizzazione nel corso del 5° anno d'età. D'altra parte, per il periodo successivo alla scuola dell'obbligo, intraprendono sforzi per aiutare i giovani in difficoltà ad accedere al mercato del lavoro mediante un sistema di gestione dei singoli casi. Il mondo del lavoro, tuttavia, come la vita nella società, richiede una quantità sempre maggiore di competenze (le cosiddette *soft skill*), quali lo spirito di squadra, la capacità di assumersi responsabilità, l'imprenditorialità e le competenze interculturali. «Queste capacità non possono essere acquisite attraverso l'insegnamento, ma sono il frutto di una combinazione di esperienze, conoscenze, capacità e attitudini».¹⁶ L'acquisizione di queste competenze riveste dunque una grande importanza e la scuola ne è un vettore fondamentale assieme alle attività extrascolastiche che meritano di essere incoraggiate.

2.2 La violenza

2.2.1 Definizioni

Concetti diversi

I concetti di violenza, aggressività, delinquenza e inciviltà sono spesso utilizzati indistintamente nelle discussioni, mentre in realtà designano realtà diverse. La confusione rischia di falsare e aggravare la percezione della situazione.

L'**aggressività** è un comportamento contraddistinto dalla volontà di attaccare, ma può anche essere intesa come un'energia vitale legata alla conservazione (Conrad Lorenz) o come la capacità di raggiungere i propri obiettivi e superare ostacoli, per esempio nello sport, dove ha una connotazione positiva.

La **delinquenza** è un comportamento che consiste nel violare le disposizioni penali, ma non necessariamente facendo uso della violenza.

Le «**inciviltà**» rappresentano spesso una delle principali preoccupazioni delle autorità locali. Con questo termine si intendono comportamenti dannosi (graffiti, danneggiamento di beni pubblici, abbandono di rifiuti negli spazi pubblici ecc.) che perturbano la vita sociale, poiché contravvengono alle regole fondamentali della convivenza civile e minano quindi la reciproca fiducia. Le inciviltà sono in parte penalmente perseguibili¹⁷ ed hanno conseguenze sul senso di sicurezza della popolazione.

¹⁵ Consiglio federale (2008a), p. 7.

¹⁶ Consiglio federale (2008a), p. 7.

¹⁷ I graffiti e i danni alla pubblica proprietà configurano il reato di danneggiamento ai sensi dell'art. 144 CP; nel Cantone di Berna l'abbandono di rifiuti negli spazi pubblici è passibile di multa conformemente all'art. 37 cpv. 1 lett. a della legge sui rifiuti.

Gli esperti consultati non le considerano come atti di violenza ma come segni di mancanza di rispetto, per nulla propri ai giovani, che possono aprire la strada a comportamenti più gravi: è la teoria del «vetro rotto», secondo cui un vetro rotto che non viene riparato lancia un segnale di permissività e di abbandono dello spazio.¹⁸

Quanto al fenomeno della **violenza**, non esiste un'unica teoria in grado di circoscriverlo. La letteratura in materia si basa su definizioni provenienti da varie discipline – diritto, psicologia, sociologia, criminologia ecc. –, che affrontano l'argomento da angolature diverse.

L'accezione più ristretta del concetto di violenza è probabilmente quella limitata alle lesioni fisiche mirate e dirette arrecate a una persona (violenza materiale).¹⁹

Il rapporto del DFGP sulla violenza giovanile, dal canto suo, stabilisce in base alle sue esigenze la definizione seguente:²⁰

«La violenza giovanile si riferisce a tutti i reati intenzionali contro la vita e l'integrità della persona (omicidi, lesioni personali ecc.), contro la libertà personale (minaccia, coazione ecc.) o contro l'integrità sessuale (coazione sessuale, violenza carnale ecc.), commessi da persone di età inferiore ai 18 anni.»

Senza tornare sulla questione del limite d'età, di cui si è parlato nel capitolo precedente (cap. 2.1.1), per il presente rapporto la definizione penalistica del DFGP può essere utilizzata come «nucleo» del concetto di violenza. Occorre però chiedersi se, oltre a questo nucleo, non vadano presi in considerazione anche altri elementi pertinenti, vuoi perché interessano esplicitamente le autrici dei postulati all'origine del rapporto, vuoi perché appartengono a concezioni ampiamente diffuse nella letteratura specializzata sulla prevenzione oppure, ancora, perché gli esperti e gli operatori del settore li ritengono importanti sul piano pratico. Una definizione tipologica dovrebbe tener conto dei seguenti punti:

- **Forme di violenza.** La letteratura specializzata distingue principalmente la violenza fisica, psicologica e sessuale, la negligenza (fisica e psicologica) e la violenza strutturale.²¹
 - La violenza fisica è un atto che mette a rischio l'integrità fisica o la vita di un essere umano, ma può anche essere rivolta contro animali o oggetti
 - La violenza psicologica si manifesta invece soprattutto a parole (p. es. ingiurie, minacce, ricatti, calunnie, disprezzo o derisione), ma anche sotto forma di discriminazione, esclusione o negligenza.
 - È considerato violenza sessuale qualsiasi atto sessuale imposto da una persona a un'altra, contro la sua volontà, approfittando di un rapporto di forza. La violenza sessuale è oggi considerata una questione di abuso di potere e umiliazione e non di sessualità.²²
 - La negligenza consiste nel non dare (ai figli) le cure, la sorveglianza e gli stimoli di cui hanno bisogno.
 - La violenza strutturale non è un atto commesso da una persona ma risulta dalle strutture e dalle norme di una società, che creano condizioni sfavorevoli allo sviluppo di singoli individui o di gruppi di persone: disparità di opportunità, disuguaglianza sociale, discriminazione ecc.

Nel presente contesto entrano sicuramente in linea di conto le prime tre forme di violenza, che possono interessare i giovani sia come autori che come vittime. Le ultime due, pur vedendo i bambini e i giovani praticamente soltanto nel ruolo di vittime, sono rilevanti poiché rappresentano esperienze negative che possono a loro volta generare violenza.

¹⁸ Secondo un articolo spesso citato di J.O. Wilson e G.L. Kelling (1982) ; v. in particolare: Wyvekens A. (a c. di) (2006), p. 6segg.

¹⁹ Prevenzione svizzera della criminalità PSC (2008), p. 18 (disponibile soltanto in francese e tedesco).

²⁰ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (2008), p. 6.

²¹ Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS (2005), p. 26segg., Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002).

²² PLANeS (2008), p. 14.

- **Violenza contro se stessi** (suicidio, automutilazione, comportamenti a rischio). Il postulato Leuthard fa esplicito riferimento all'elevato tasso di suicidi tra i giovani, che è però una questione troppo ampia per essere trattata nel presente rapporto. Ci limiteremo quindi a menzionare il problema, poiché le sue cause coincidono parzialmente con quelle di altre forme di violenza.

Autori, vittime e testimoni

In questo rapporto si parla sia di autori che di vittime. Ovviamente questa ripartizione dei ruoli è una semplificazione, poiché per essere precisi bisognerebbe distinguere anche tra persone esposte ai rischi che favoriscono l'esercizio della violenza e persone minacciate o che rischiano di subirla, vale a dire i potenziali autori e le potenziali vittime. In molti casi, inoltre, la distinzione tra autore e vittima è difficile, poiché la medesima persona può essere sia l'uno che l'altra.

Non va infine sottovalutato il ruolo dei testimoni, che, pur non essendo direttamente implicati, agevolano, stimolano o frenano la violenza con il loro atteggiamento. La loro passività o indifferenza lancia infatti un segnale di permissività, mentre una cultura della responsabilità e del coraggio di non chiudere gli occhi e di affrontare le situazioni di violenza – il cosiddetto «coraggio civile» – fa capire che determinati comportamenti non sono tollerati.

Il punto di vista delle vittime: l'approccio basato sulle conseguenze della violenza.

Gli atti di violenza possono essere esaminati da diversi punti di vista a seconda che l'approccio si basi sugli autori o sulle vittime.

L'approccio incentrato sugli autori – i loro atti, la loro responsabilità, le sanzioni nei loro confronti e la loro riabilitazione – è quello della tradizione penalista. In effetti, il diritto penale offre innanzitutto ai (presunti) colpevoli una garanzia contro l'arbitrarietà e la vendetta privata, in una prospettiva di riabilitazione. I diritti delle vittime, invece, sono riconosciuti sul piano legislativo soltanto da poco (la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati data del 1991).

La prospettiva che privilegia il bisogno di riconoscimento, riparazione e protezione della vittima definisce la violenza sulla base delle sue conseguenze. È violento tutto ciò che «causa o rischia fortemente di causare la morte, ferite, danni psicologici, deviazioni dello sviluppo o privazioni» (Organizzazione mondiale della sanità²³) oppure che «ostacola lo sviluppo personale» (Consiglio d'Europa²⁴). In questo senso, anche le omissioni e la negligenza sono considerate atti di violenza e il concetto può essere esteso alla povertà, alla rigidità dei ruoli riservati alle donne e agli uomini e alle aspettative legate al sesso (violenze strutturali). L'intenzionalità della violenza è invece secondaria. La focalizzazione sulle sofferenze causate dalla violenza è l'approccio adottato dalla sanità pubblica.

L'attuale crescente interesse per le vittime e i loro bisogni va di pari passo con lo sviluppo dei concetti di principio di precauzione (il premunirsi da possibili rischi dalle conseguenze potenzialmente gravi) e di tolleranza zero.

La percezione del pubblico: l'insicurezza

Il concetto di violenza è dinamico e dipende dal contesto e dalla variazione della percezione di determinati comportamenti nel corso del tempo. Alcuni osservatori constatano che «nel corso degli ultimi trent'anni i fatti di violenza hanno subito una sottile metamorfosi, spostandosi dall'ambito di polizia e giustizia (crimini e delitti) a quello della sfera sociale e culturale della convivenza (scontro tra civiltà)»²⁵. Spesso è il senso d'insicurezza che, anche a causa dell'amplificazione mediatica dei fatti di cronaca, aumenta e preoccupa la popolazione, indipendentemente dal fatto che possa essere ricollegato a casi concreti di violenza. A ciò si aggiunge talvolta, per empatia con le vittime, l'impressione che «i criminali se la cavino con poco» e quindi la richiesta di inasprire le sanzioni e applicare il principio della tolleranza zero. Puramente soggettivo, il senso di insicurezza non dipende soltanto dalla percezione della violenza ma è influenzato anche da altri fattori, come la situazione

²³ Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002), p. 5.

²⁴ Consiglio d'Europa (2004), p. 8.

²⁵ Vuille M., Gros D. (1999), p. 73.

economica, che, per esempio in periodi di inflazione o di forte disoccupazione, desta timori di precarietà. Questi, a loro volta, rafforzano l'impressione di insicurezza.

Date le esigenze del presente rapporto, si è rinunciato a optare per una definizione o tipologia rigida della violenza. L'ottica di prevenzione, infatti,

- è generale, ossia incentrata sui rischi che possono favorire indifferentemente l'uno o l'altro tipo di comportamento violento; l'accento è dunque messo sui fattori di rischio e di protezione, piuttosto che sui comportamenti medesimi;
- è contestuale, vale a dire vicina alla realtà e ai problemi che vi si pongono. Pertanto, ciò che una collettività giudica come un comportamento violento e inaccettabile da parte dei giovani, diventa, a questo livello, la definizione del problema della violenza giovanile.

2.2.2 Entità ed evoluzione del fenomeno

Pronunciarsi sull'entità e sull'evoluzione della criminalità è in generale piuttosto arduo in quanto, oltre ai casi divenuti di dominio pubblico, vi è sempre un numero difficilmente stimabile di reati «sommersi». Un aumento del numero dei casi giudicati o di quelli registrati dalle autorità inquirenti non significa quindi necessariamente una crescita della criminalità. A questa difficoltà non sfugge nemmeno il caso della violenza giovanile. Sulla base delle statistiche attualmente disponibili, non è possibile dare un giudizio definitivo sull'entità e sull'evoluzione del fenomeno. Nel presente capitolo vengono presentate le fonti di dati e i loro risultati, senza trascurarne limiti e lacune.

2.2.2.1 Statistiche ufficiali sulla criminalità e loro significatività

In Svizzera ci sono due statistiche ufficiali nazionali che rilevano i reati penali, i loro autori e le sentenze pronunciate.

La **Statistica criminale di polizia (SCP)** fornisce dati su occorrenza, struttura e andamento dei reati registrati dalle autorità inquirenti²⁶. La SCP permette di effettuare analisi per singole tipologie di reato o per autore. Poiché un atto può essere classificato con certezza nella categoria della criminalità giovanile soltanto se ne è stato accertato l'autore²⁷, per valutare l'entità e l'evoluzione del fenomeno della violenza giovanile ci si può basare soltanto sulla parte della SCP dedicata agli autori di reati. Restano quindi esclusi i casi irrisolti.

La **Statistica delle condanne penali dei minorenni (SCPM)** rileva i giovani autori soltanto se è stato effettivamente aperto contro di loro un procedimento penale conclusosi con una sentenza di colpevolezza²⁸.

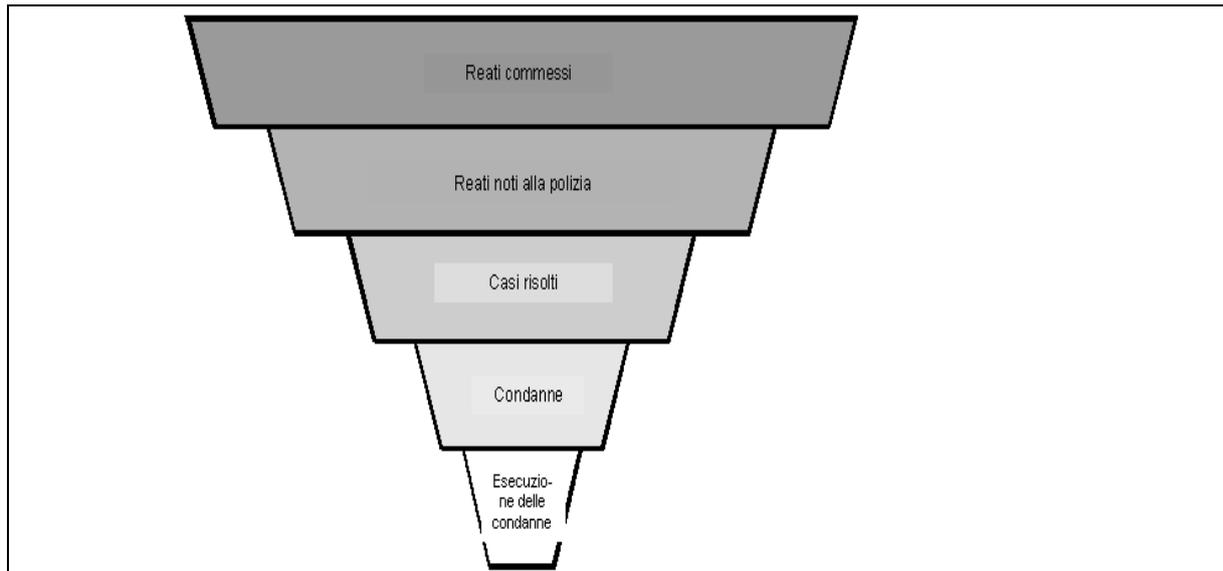
L'insieme delle condizioni (denuncia, identificazione, condanna) ha l'effetto di un filtro che mette in luce soltanto una parte degli atti di violenza realmente commessi. Le statistiche ufficiali rilevano soltanto la violenza **visibile**, mentre quella **sommersa** non vi compare.

²⁶ v. Ufficio federale di statistica (2008), http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/pk/01.html

²⁷ Per motivi di leggibilità, nel presente capitolo viene impiegata esclusivamente la forma maschile (autore). La scelta è per altro giustificata dal fatto che nel 90% dei casi gli autori della violenza giovanile sono maschi. Ciò non significa naturalmente trascurare i reati commessi dalle giovani donne. Il tema della violenza e dei generi è trattato in modo più approfondito nel capitolo 2.3.2.

²⁸ La SCPM contiene tutte le sentenze pronunciate secondo il diritto penale minorile (minorenni in età tra i 7 e i 17 anni) per violazioni del codice penale, della legge sugli stupefacenti, della legge sugli stranieri o per infrazioni alla legge sulla circolazione (vedi Ufficio federale di statistica, 2008b). <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/04.html>

Figura 2. Processo di selezione

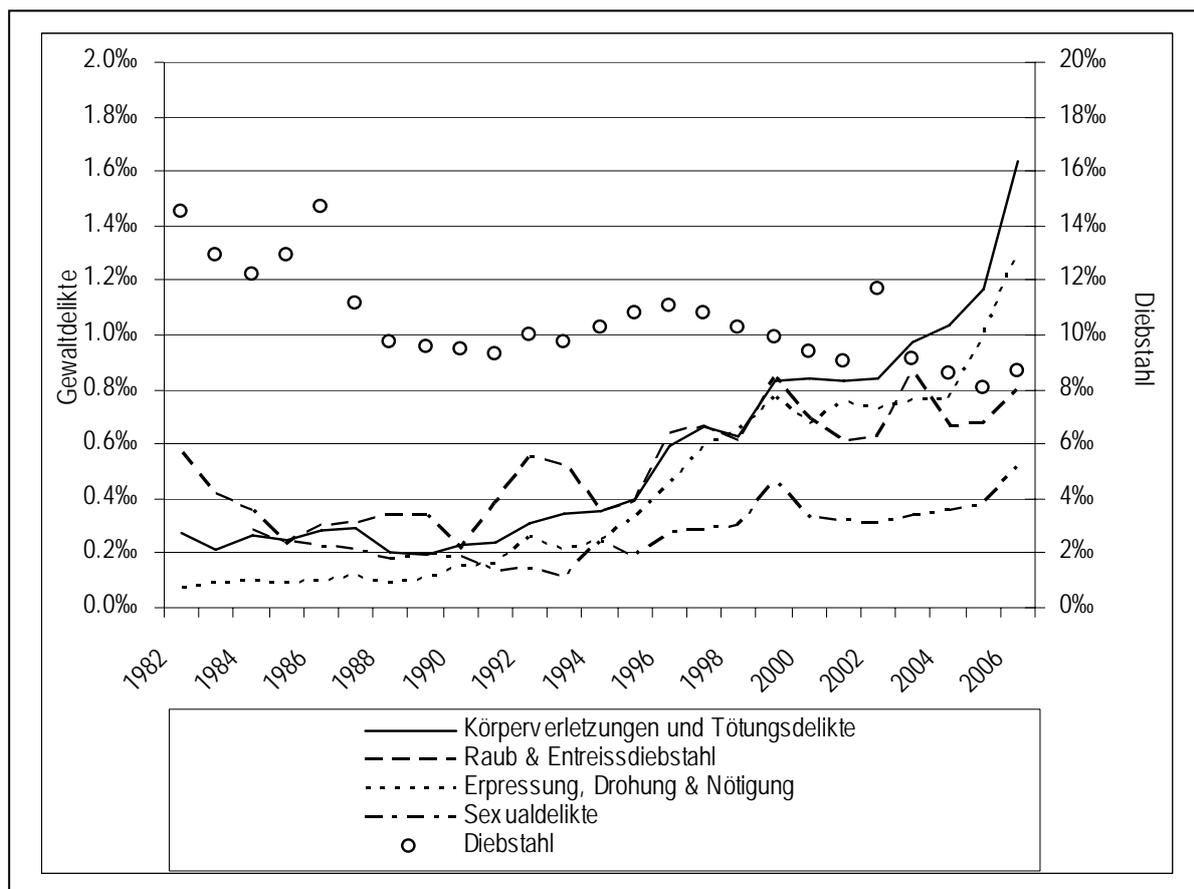


Fonte: Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (2008), p. 10.

Entrambe le statistiche ufficiali evidenziano un forte aumento dei reati di violenza commessi dai giovani negli ultimi 20 anni. La frequenza delle lesioni personali negli anni dal 2004 al 2006 è cinque volte maggiore rispetto a 20 anni prima, quella delle estorsioni, delle minacce e delle coazioni addirittura 10 volte. Gli altri reati anno registrato una progressione meno marcata, ma comunque notevole. Nello stesso periodo è aumentato anche il numero dei reati di violenza commessi da adulti, seppur in misura considerevolmente minore.²⁹

²⁹ Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 39-40.

Figura 3. Andamento dei reati di violenza commessi da minorenni; Statistica criminale di polizia: autori di reato registrati su 1000 individui della popolazione coetanea residente



Legenda: Gewaltdelikte - Reati di violenza, Diebstahl - Furti; Körperverletzungen und Tötungsdelikte - Reati contro la vita e l'integrità, Raub & Entreissdiebstahl - Rapine e scippi, Erpressung, Drohung & Nötigung - Estorsioni, minacce e coazioni, Sexualdelikte - Reati sessuali, Diebstahl - Furti

Fonte: Eisner, M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 40.

Commento: nel 1983, in Svizzera, 0,2 minorenni su 1000 erano indagati per reati contro la vita e l'integrità della persona. Nel 2000 erano 0,82. Nel 1993, i minorenni indagati per furto erano 10 su 1000, mentre nel 2005 soltanto 8. I furti sono rappresentati come termine di confronto per i reati di violenza.

Il numero dei giovani registrati dalla polizia e condannati per reati di violenza è fortemente aumentato negli ultimi anni. Questa constatazione non permette tuttavia di concludere che nello stesso lasso di tempo siano aumentati gli atti di violenza giovanile. L'incremento registrato potrebbe in effetti derivare, del tutto o in parte, da un miglioramento del tasso di successo delle indagini di polizia o da una maggiore frequenza di denuncia da parte delle vittime. Il fatto che oltre l'85% dell'incremento dei casi registrati nella statistica criminale di polizia sia riconducibile ai tre reati perseguibili su querela di parte, mentre negli ultimi anni non sono praticamente aumentati i reati perseguibili d'ufficio, rappresenta l'indizio di una maggiore sensibilizzazione della popolazione e del conseguente aumento del tasso di denunce.

Inoltre, la significatività di entrambe le statistiche nel confronto di lungo periodo è limitata a causa delle difformità nella rilevazione dei dati. La SCP si svolge a livello nazionale dal 1982, ma con differenze cantonali nella rilevazione dei dati. In forza delle modifiche introdotte, a partire dal 2010 saranno disponibili per la prima volta risultati ottenuti con una rilevazione omogenea. La SCPM viene invece effettuata in modo uniforme già dal 1999.

2.2.2.2 Conoscenze attuali sulla violenza sommersa

Questo ambito della ricerca, che si basa su interviste a vittime e autori di violenza, ha lo scopo di valutare l'entità della violenza sommersa e di verificare se la propensione delle vittime a denunciare gli autori sia cambiata. Il suo vantaggio è che permette di studiare anche comportamenti violenti come il bullismo³⁰, il quale, pur non avendo sempre rilevanza penale, può rappresentare un grave problema per le scuole o le attività giovanili.

Dal 1992 diversi istituti universitari hanno svolto inchieste, soprattutto nelle scuole, per studiare la violenza sommersa nel mondo dei giovani. Purtroppo, essendo stati adottati metodi diversi, non è possibile confrontare le singole ricerche e trarne indicazioni sul periodo in questione.

In Svizzera, l'unica ricerca sulla violenza sommersa condotta a più riprese su larga scala è **l'inchiesta nazionale sulle vittime di reati**³¹, realizzata dal prof. M. Killias e dalla sua équipe delle università di Losanna e Zurigo. In questa inchiesta, svolta telefonicamente, è stato chiesto a un campione rappresentativo di persone di riferire sulle violenze subite o commesse personalmente nei cinque anni precedenti. Avendo per oggetto l'insieme della popolazione, questa ricerca non fornisce però molte indicazioni sulla violenza subita e commessa dai giovani. A ciò si aggiungono problemi metodologici, che rendono difficile un confronto tra le varie serie di dati (rilevazioni irregolari, definizioni di reato diverse, partecipazione relativamente bassa dei giovani).

Le **inchieste** condotte nel 1999 e nel 2007 da Ribeaud e Eisner tra gli **alunni del Cantone di Zurigo** permettono invece di fare un confronto diretto tra due anni e quindi di esprimersi sull'evoluzione della violenza sommersa tra i giovani. Tuttavia, questi studi si riferiscono soltanto ad alunni di quarta media (attorno ai 15 anni) e al Cantone di Zurigo.

Per quanto riguarda i tre filtri «propensione alla denuncia», «percentuale di casi risolti» e «vittime/autori degli atti», le attuali conoscenze sulla violenza sommersa possono essere rappresentate come segue.

I due studi giungono a risultati contrastanti per quanto riguarda la propensione alla denuncia. Killias et al. concludono che nel periodo 1987 – 1998/2008 la propensione delle vittime a sporgere denuncia è notevolmente diminuita. Va però osservato che tali affermazioni si riferiscono a un numero molto ristretto di casi³².

Al contrario, sulla base dell'inchiesta condotta tra gli alunni delle scuole di Zurigo, Eisner et al. propendono per una crescita della propensione alla denuncia tra il 1999 e il 2007. Molto significativo sotto il profilo statistico è l'aumento del tasso di denunce per lesioni personali con e senza armi. Nello studio citato, Eisner e Ribeaud analizzano anche la statistica criminale zurighese (KRISTA) al fine di determinare l'evoluzione del tasso di successo delle indagini di polizia, giungendo a determinare un miglioramento medio del 35% rispetto al 1990. La crescita del tasso di successo è dovuta soprattutto all'intensificazione delle indagini nei confronti dei giovani delinquenti e al miglioramento delle tecniche d'indagine (strumenti informatici, analisi del DNA ecc.)³³. Perlomeno una parte dell'aumento della violenza giovanile visibile potrebbe quindi essere spiegata dai miglioramenti della propensione alla denuncia e del tasso di successo delle indagini di polizia.

Confrontando i dati delle ricerche sugli alunni di Zurigo del 1999 e del 2007, emerge nel complesso una sorprendente costanza del numero di giovani che affermano di aver commesso o subito atti di violenza. Sulla base di queste cifre, Ribeaud e Eisner giungono alla conclusione, che nel settore sommerso le percentuali dei giovani autori e vittime di violenza sono rimaste più o meno identiche, ma che complessivamente è leggermente aumentato il numero degli atti di violenza. Dilitz e Rindlisbacher (2005) giungono a risultati simili sulla base di un confronto tra diverse rilevazioni effettuate nel Cantone di Vaud e nel resto della Svizzera

³⁰ Per la definizione di questo concetto v. il capitolo 5.2.1.

³¹ Nonostante sia utilizzato il termine «vittime», nel quadro di questa inchiesta non sono state intervistate unicamente vittime di reati violenti, ma un campione rappresentativo di tutta la popolazione.

³² Gabaglio S., Gilliéron G., Killias M. (2005).

³³ Ribeaud D., Eisner M. (2008)

In mancanza di dati più affidabili validi per l'intera Svizzera, nei capitoli tematici che seguono (2.3 e 5) si fa riferimento ai risultati dello studio zurighese che, essendo rappresentativi della fascia di età in esame nel Cantone di Zurigo, potrebbero consentire deduzioni sui comportamenti a livello nazionale.

Al fine di raccogliere indicazioni sul numero di giovani che in Svizzera manifestano comportamenti anomali o violenti, Eisner et. al. hanno effettuato una valutazione della diffusione dei comportamenti socialmente problematici tra gli adolescenti sulla base delle interviste concernenti la parte sommersa della violenza condotte negli ultimi vent'anni in varie parti della Svizzera e con l'ausilio delle statistiche ufficiali. In questo modo è stato possibile accertare che la maggioranza dei giovani non commette atti di violenza. Una parte degli adolescenti è coinvolta in singoli rari casi di natura non grave, mentre un numero decisamente inferiore si macchia di atti di violenza ripetuti e gravi. Lo 0,5 per cento dei giovani tra i 12 e i 17 anni è stato effettivamente condannato per reati di violenza.

Tabella 1. Distribuzione approssimativa degli adolescenti³⁴ (12 – 17 anni) in gruppi di rischio.

Percentuale degli adolescenti	Comportamento
40–60 % (ca. 260'000)	Comportamento sociale normale
20–30 % (ca. 130'000)	Comportamento rientrante nel normale sviluppo adolescenziale; piccoli reati occasionali contro il patrimonio o abuso di sostanze stupefacenti; nessun atto di violenza fisica
15–20 % (ca. 90'000)	Coinvolgimento attivo in atti di violenza, anche se rari e poco gravi; frequenti reati contro il patrimonio e rischio relativamente elevato di abuso di alcol e droghe
3–6 % (ca. 25'000)	Ripetuti atti di violenza, anche gravi; nella maggior parte dei casi: frequenti reati contro il patrimonio e abuso di alcol e droghe
Ca 0.5 % (ca. 2500)	Condanna per reati di violenza

Nota: tra parentesi è indicato approssimativamente il numero assoluto di adolescenti in età tra i 12 e i 17 anni appartenenti al gruppo in questione.

Fonte: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 49.

Da queste stime possono essere tratte indicazioni che permettono di modulare e orientare i programmi di prevenzione in base ai diversi gruppi di destinatari.

2.2.2.3 Conoscenze sui giovani ad intensa attività delinquenziale

Al fine di raccogliere informazioni sui gruppi di giovani che si rendono ripetutamente colpevoli di violenze anche particolarmente gravi e che rientrano quindi tra quelli cosiddetti ad intensa attività delinquenziale, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha svolto nel 2008 un'indagine qualitativa presso tutti i corpi di polizia svizzeri. Secondo l'inchiesta in Svizzera rientrano in questa categoria circa 500 giovani, che appartengono perlopiù a bande organizzate e non sono «specializzati» in determinati reati (p. es. reati di violenza), ma agiscono spontaneamente e commettono sia atti di vandalismo che reati contro il patrimonio e reati di violenza. Questa analisi del comportamento dei giovani con un'intensa attività delinquenziale coincide con quella di Eisner, Ribeaud e Locher (2009). Anche se per il momento non è possibile stabilire la percentuale dei reati di cui sono colpevoli i giovani ad intensa attività delinquenziale, alcuni studi svolti nei Paesi vicini rivelano che circa il 40-60 % dei reati commessi da una classe di età sono imputabili al 4-6 % degli individui che la compongono.³⁵

2.2.2.4 Sanzioni e loro efficacia

Per tutti i giovani autori di atti di violenza e in particolare per i recidivi, si pone la questione del tipo, dell'esecuzione e dell'efficacia delle sanzioni. L'attenzione si concentra sulle forme di sanzione più pesanti, come la privazione della libertà, e sull'esecuzione di misure educative e terapeutiche. In ambito giovanile³⁶ mancano attualmente dati attendibili sul numero di casi e non sono state condotte

³⁴ Stima di Eisner et al.

³⁵ Ufficio federale di polizia: rapporto sui risultati dell'indagine presso i Cantoni relativa ai giovani con intensa attività delinquenziale (pubblicazione in corso)

³⁶ Per quanto concerne gli adulti, questo tipo di statistica esiste dal 1984.

analisi di efficacia. Non è quindi possibile trarre conclusioni sull'adeguatezza delle sanzioni applicate e, in particolare, sulla loro idoneità a impedire i casi di recidività.

2.2.2.5 Analisi delle fonti indirette

Oltre alle statistiche ufficiali e ai risultati delle ricerche sulla parte sommersa della violenza giovanile è possibile ricorrere anche a fonti indirette quali le statistiche sanitarie, le statistiche sui ricoveri ospedalieri, le statistiche sugli infortuni e la statistica dell'aiuto alle vittime di reati. Di seguito sono presentati sinteticamente possibilità e limiti di tali fonti alternative di dati.

Le **statistiche sanitarie** hanno lo svantaggio di contenere unicamente i dati delle vittime e non degli autori, il che non permette di stabilire se le variazioni del numero di vittime siano dovute ad atti di violenza commessi da giovani o da adulti.

Anche le **statistiche sui ricoveri ospedalieri**, finora poco studiate in Svizzera, hanno lo stesso difetto. Lo studio di Exadaktylos et al. (2007) sul ricovero di pazienti con traumi da violenza al pronto soccorso dell'Inselspital di Berna è stato spesso citato con troppa facilità nei dibattiti sulla violenza giovanile, poiché riguarda i giovani soltanto in senso lato. L'età media delle persone registrate è infatti di 27 anni, ossia molto superiore a quella rientrante nella definizione di criminalità giovanile del diritto penale. Inoltre, queste statistiche evitano di proposito di fare una distinzione tra vittime e autori di reati di violenza, poiché sotto il profilo medico non vi è alcuna differenza. Le statistiche sui ricoveri ospedalieri forniscono soprattutto indicazioni sulla gravità delle lesioni causate da atti violenti, ma non permettono di trarre conclusioni immediate sulla violenza giovanile.

Nelle **statistiche della SUVA (assicurazione contro gli infortuni)**, invece, figurano soltanto le persone soggette all'assicurazione obbligatoria, il che esclude in particolare i giovani che non hanno terminato la scuola dell'obbligo e le persone senza attività lucrativa.

Un'altra statistica ufficiale utile per far luce sulla violenza sommersa è la **statistica dell'aiuto alle vittime di reati**, che permette di sapere quante vittime di violenza hanno sporto denuncia. L'Ufficio federale di statistica ha previsto in futuro di fornire anche indicazioni sulle vittime di reati di violenza commessi da minori. Una delle informazioni che è possibile trarre già oggi da questa fonte di dati è che, nella maggior parte dei casi, l'autore appartiene alla cerchia familiare, alle amicizie o alle conoscenze delle vittime minorenni. Le aggressioni in strada da parte di sconosciuti, che suscitano vasta eco nell'opinione pubblica, sono in realtà statisticamente piuttosto rare.

2.2.2.6 Conclusioni fondamentali in vista per la prevenzione

Le statistiche attualmente disponibili sulla diffusione e sull'evoluzione della violenza giovanile non permettono di trarre conclusioni definitive sulle necessità di intervento in materia di prevenzione. In effetti, i dati si prestano a molteplici interpretazioni e sulla loro base è possibile giustificare la necessità di un intervento urgente come dimostrare il contrario. Per questa ragione, il Consiglio federale esamina, mediante uno studio di fattibilità, la possibilità di introdurre una ricerca nazionale periodica sulla violenza sommersa per colmare questa lacuna³⁷ e raccogliere importanti indicazioni in vista dell'elaborazione dei programmi di prevenzione. Al tempo stesso intende rilevare in un'apposita statistica in che misura le sanzioni comminate sono anche eseguite ed efficaci al fine di poterne trarre utili indicazioni per eventuali interventi di adeguamento.

Anche se le attuali statistiche non permettono di rilevare con precisione il grado di diffusione della violenza giovanile, vi è un'indubbia certezza: i comportamenti violenti danneggiano in ogni caso le vittime, la società e anche i giovani autori. La prevenzione mirata e quella generale, che mirano a ridurre o evitare questo tipo di fenomeno, fanno quindi gli interessi di tutte le persone coinvolte.

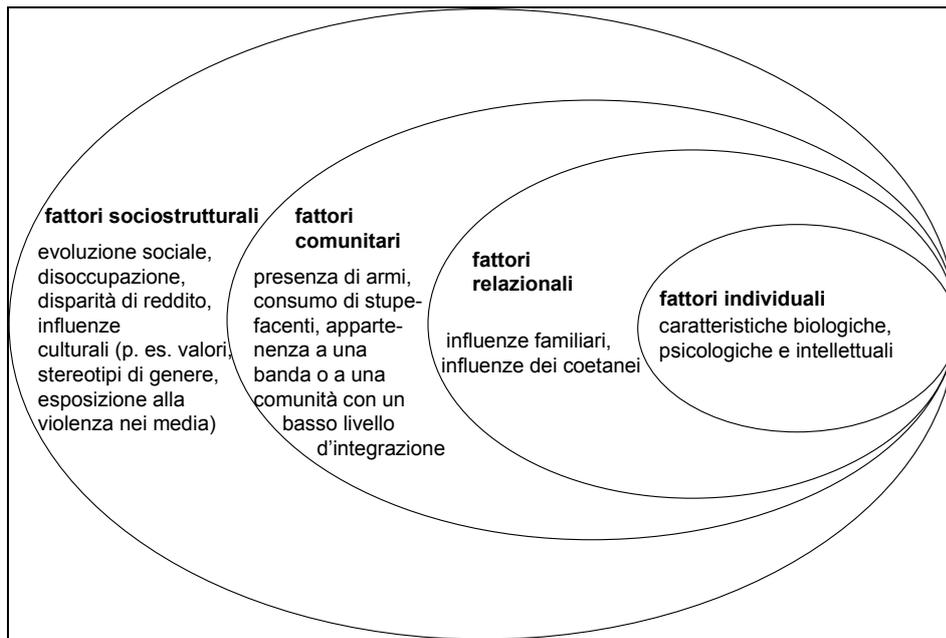
³⁷ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (2008), p. 49.

2.3 Modello esplicativo

2.3.1 Fattori di rischio e fattori di protezione

La violenza non è imputabile ad un'unica causa, ma è il prodotto della complessa interazione di numerosi fattori d'influenza a vari livelli. Per illustrarli, la ricerca sulla violenza ricorre da una trentina d'anni a modelli esplicativi ecologici, che, come si può vedere nella figura 4, individuano non soltanto fattori individuali, ma anche relazionali, sociali, culturali e contestuali. Alcuni fattori sono prossimali ed hanno quindi un'azione diretta sul bambino o sul ragazzo, altri sono invece distali e intervengono indirettamente, il che non significa che l'influsso delle sfere più esterne del modello, quali le condizioni di vita o i valori culturali, sia minore o trascurabile.

Figura 4. Modello ecologico di spiegazione della violenza



Fonte: Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002), p. 13 (adattato).

Tra i fattori d'influenza dei vari livelli, quelli che favoriscono la violenza vanno distinti da quelli che la prevengono:

- I **fattori di rischio** sono caratteristiche o processi che aumentano la probabilità di effetti negativi e sono ritenuti all'origine del problema, nella fattispecie la violenza.
- I **fattori di protezione** limitano gli effetti negativi dei fattori di rischio o li compensano. Questi fattori permettono di spiegare perché non tutti gli individui esposti a fattori di rischio sviluppano comportamenti violenti.

Anche se la ricerca sulle condizioni che favoriscono un'evoluzione positiva è in generale meno avanzata di quella che analizza i fattori di rischio³⁸, la teoria della **resilienza** si interessa specificamente dei fattori di protezione, vale a dire della capacità di vivere normalmente con e nonostante un trauma o di superare una situazione iniziale sfavorevole.

Un modello esplicativo deve inoltre illustrare i **meccanismi** che, in presenza di fattori di rischio, determinano il passaggio dalla violenza latente alla violenza effettiva. Questi meccanismi sono rapporti di causa-effetto.

³⁸ In Svizzera, il progetto di ricerca longitudinale COCON («Contexte et competence: enquête suisse sur les enfants et les jeunes») dell'Università di Zurigo cerca di colmare questa lacuna studiando i fattori che favoriscono un'evoluzione positiva (delle competenze sociali, delle competenze produttive e della capacità di affrontare con successo le fasi di transizione).

Tre **fattori individuali** importanti rilevati nel modello ecologico dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)³⁹ sono la disattenzione, l'impulsività e un basso quoziente d'intelligenza, che possono derivare da deficit delle funzioni esecutive del cervello (concentrazione, ragionamento, anticipazione e inibizione). Occorre però anche ricordare che nella pubertà il cervello subisce profondi cambiamenti, i quali spiegano in parte i comportamenti abnormi e la propensione al conflitto o la ricerca del rischio caratteristici di questo periodo⁴⁰.

L'inchiesta zurighese di Ribeaud/Eisner (2008) ha evidenziato che i principali fattori di rischio individuali sono l'aver norme comportamentali favorevoli alla violenza, lo scarso autocontrollo, la scarsa competenza nel risolvere i conflitti e il comportamento delinquenziale prima degli 8 anni. Viceversa, diversi studi longitudinali sui rischi e sulla resilienza hanno evidenziato che l'80 % dei casi di bambini con problemi socio-emozionali è frutto dell'influenza di rischi psico-sociali⁴¹.

Il «saper essere» e le competenze sociali sono invece fattori di protezione. Soprattutto la capacità di assumere ed esprimere un proprio punto di vista, la capacità di adattamento, lo spirito d'iniziativa e la propensione a cercare con gli altri soluzioni costruttive permettono di rispondere in altro modo che con un'aggressività distruttiva a pulsioni e bisogni. La violenza cessa così di essere un modo per rispondere a provocazioni, realizzare il desiderio di impossessarsi di qualcosa, far valere le proprie pretese nei confronti di altri, ricercare la propria identità e affermare la propria posizione nel gruppo, entrare in relazione con gli altri o esternare sentimenti repressi⁴².

Nel modello, per «**fattori relazionali**» si intendono principalmente le influenze familiari (v. il cap. 5.1). Non soltanto la violenza subita (di cui i maltrattamenti sono una forma estrema), ma anche un'educazione incoerente o la negligenza espongono i bambini e gli adolescenti a un maggior rischio di sviluppare comportamenti aggressivi che perdureranno nell'età adulta. L'esperienza mostra che un importante fattore è l'assenza di uno dei genitori – perlopiù il padre nelle famiglie monoparentali – o più in generale di una persona di riferimento dell'altro sesso. Un altro fattore è l'infermità psichica della persona di riferimento. Anche l'inchiesta condotta tra i ragazzi delle scuole di Zurigo conferma che l'applicazione di metodi educativi problematici da parte dei genitori (scarso impegno, sorveglianza insufficiente o violenza fisica) aumenta il rischio di sviluppare un'elevata propensione alla violenza.

Quali fattori di protezione si possono citare, invece, uno stretto legame con una o più persone di riferimento, relazioni stabili e un contesto educativo positivo. Anche il senso di competenza dei genitori (persone di riferimento) è un fattore di protezione. Strettamente legato all'affetto, un altro importante aspetto è l'esistenza di una «struttura», ossia di un quadro spaziale e temporale e di norme e valori che strutturano la vita quotidiana e costituiscono un punto d'appoggio⁴³.

A partire dall'adolescenza cresce l'influenza – positiva o negativa – dei coetanei (v. cap. 5.2 e 5.3). Tra i fattori di rischio più importanti in assoluto vi sono l'aver amici a loro volta delinquenti e l'appartenenza a un gruppo che valuta positivamente norme di comportamento improntate all'aggressività e alla delinquenza.

Il termine «**fattori comunitari**» si riferisce all'ambiente di vita dei giovani e della loro famiglia (v. cap. 5.3). Il caso tipico sono i «quartieri» le «periferie» e i «sobborghi». Il rispetto di norme comuni, la fiducia reciproca e il senso di responsabilità verso la comunità hanno un effetto protettivo, contrariamente all'assenza di progetti e interessi comuni, alla paura nei confronti dell'altro e al disimpegno.

Nel livello successivo, quello della **società nel suo insieme**, la violenza prolifera maggiormente quando sono riunite determinate condizioni, quali forti disparità di reddito, disoccupazione e mancanza di prospettive professionali, disfunzioni nell'applicazione della giustizia o nel funzionamento delle

³⁹ V. Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002), p. 33seg. e Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 23segg. Questi due lavori sono fonti secondarie basate su un gran numero di altri studi. Per maggiori informazioni si rinvia alle bibliografie delle due pubblicazioni.

⁴⁰ Weichold K., Silbereisen R.K. (in press), p. 26.

⁴¹ P. es. Laucht M., Esser G., Schmidt M.H. (1998).

⁴² V. il promemoria dell'Alta scuola pedagogica della Fachhochschule Nordwestschweiz sul tema dell'aggressività e della violenza tra i ragazzi delle scuole («Aggression und Gewalt unter Schülerinnen und Schülern», disponibile soltanto in tedesco all'indirizzo <http://www.fhnw.ch/ph/iwb/beratung/gesundheit/de/download/gesundheit/merkblaetter/gewalt.pdf>).

⁴³ Ufficio federale della sanità pubblica UFSP, infodrog (a c. di) (2006), p. 7.

istituzioni (discriminazione, impunità, assenza dello Stato in determinate zone), norme culturali che veicolano stereotipi di genere, valorizzano la forza come espressione di virilità e mezzo per farsi rispettare e legittimano la violenza come metodo per risolvere i conflitti (v. anche il cap. 2.3.2). Gli esperti consultati sottolineano l'importanza delle norme e dei valori, constatando allo stesso tempo che sono cambiati e diventati meno omogenei. In questo processo di evoluzione e individualizzazione, alcuni giovani sono disorientati e destabilizzati nella costruzione della loro identità. Il rischio di violenza aumenta quando i valori assumono un carattere ideologico e fanno leva su dinamiche di gruppo (v. cap. 5.3).

Tra i fattori «socio-culturali» vanno sicuramente citati i **media**, con i loro contenuti, e, sempre più, i mondi virtuali che permettono di creare in modo interattivo. Gli studi sugli effetti del consumo di prodotti dai contenuti violenti nei nuovi media⁴⁴ non permettono di concludere che questi abbiano un'influenza negativa generalizzata sui bambini e sui giovani. Determinanti sono il contesto in cui avviene il consumo e la presenza di altri fattori di rischio personali, familiari o sociali. Questi permettono di identificare gli individui o i gruppi particolarmente vulnerabili, che a causa del consumo di contenuti violenti possono sviluppare disturbi del comportamento (v. cap. 5.4).

La violenza, per esplodere, necessita tuttavia della presenza di **fattori situazionali**, ossia dell'interazione tra un individuo e una potenziale vittima in una determinata situazione. Questa può essere una provocazione, l'assenza di controllo sociale nel quartiere, l'accesso a stupefacenti o armi o, ancora, il consumo di alcol. È dunque importante tenere conto anche del contesto.

Per essere completa, la riflessione dovrebbe rivolgersi anche ai **fattori che favoriscono l'uscita** dalla delinquenza o la rinuncia alla violenza. Come detto in precedenza, molti giovani aggressivi o violenti cambiano stile di vita dopo l'adolescenza e rientrano nella «normalità», soprattutto se favoriti da un inserimento riuscito nel mondo del lavoro, dalla scoperta di nuovi interessi o dallo sviluppo di una relazione affettiva.

2.3.2 Analisi di tre fattori di rischio: genere, migrazione e valori

Nel dibattito pubblico si mette spesso in causa l'origine straniera degli autori per spiegare la violenza. Inoltre, visto che le ragazze e le donne figurano perlopiù tra le vittime, la violenza è spesso considerata un fenomeno quasi esclusivamente maschile. Per far luce sulla questione, nei prossimi paragrafi sono trattati approfonditamente i fattori genere, migrazione e valori.

Violenza e genere

Si tratta di un'evidenza indiscutibile: la violenza giovanile è un problema che riguarda essenzialmente gli individui di sesso maschile. Nel 2006, l'88,3% di tutte le sentenze riguardanti reati violenti sono state pronunciate contro giovani uomini e solo l'11,7% contro giovani donne⁴⁵. I ragazzi sono inoltre molto più spesso vittime di violenza rispetto alle loro coetanee. Anche le ricerche svolte sulla parte sommersa del fenomeno rivelano un quadro analogo⁴⁶. Secondo l'inchiesta svolta tra gli scolari zurighesi, un quarto dei giovani di sesso maschile ricorre una o più volte ad atti di violenza. Tra le ragazze il dato non supera il 6%.⁴⁷ Tale sovrarappresentazione è spiegata dal fatto che i giovani di sesso maschile sono maggiormente esposti ai fattori di rischio illustrati nel capitolo 2.3.1.

La maggior parte degli specialisti consultati nel quadro dell'elaborazione del rapporto è dell'opinione che la violenza perpetrata da ragazze si configuri diversamente da quella maschile e possa essere perseguita penalmente in un numero minore di casi. Le giovani donne sono inoltre spesso coinvolte indirettamente negli atti violenti in qualità di complici o testimoni. Non si può invece affermare con certezza che le ragazze abbiano un'inclinazione molto maggiore dei loro coetanei alla **violenza psicologica** e alla **violenza contro sé stesse** (automutilazione, suicidio). I dati sulla violenza psicologica sono estremamente scarsi. Dall'indagine condotta tra gli alunni zurighesi è tuttavia emerso che, per quanto riguarda le violenze commesse, le ragazze hanno riferito con maggior frequenza di

⁴⁴ Steiner O. (2009).

⁴⁵ Fonte: Ufficio federale di statistica, Statistica delle sentenze penali minorili (2007).

⁴⁶ Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009).

⁴⁷ Ribeaud D., Eisner M. (2008).

aver praticato atti di bullismo o di aver incitato altri a compiere atti vessatori o violenti contro coetanei invisibili.

Il tasso di suicidio tra gli uomini è superiore a quello delle donne, in tutte le fasce d'età. La differenza si annulla se si considera la suicidalità, ossia i tentativi di suicidio, i pensieri suicidi e determinati comportamenti autoaggressivi. Questo si spiega soprattutto per il fatto che se sono afflitte da pensieri suicidi le ragazze sono più propense a cercare aiuto dei loro coetanei di sesso maschile e che se tentano di suicidarsi ricorrono a metodi che portano meno spesso alla morte. La quota di ragazze risulta statisticamente più elevata solo per le autoaggressioni, con o senza reale intenzione di morire⁴⁸.

Violenza e migrazione

Nel dibattito pubblico il tema giovani e violenza viene spesso correlato a quello della migrazione. In effetti, sia i dati sulla violenza sommersa che la statistica delle condanne penali dei minorenni evidenziano una predominanza dei giovani con retroterra migratorio. I dati sugli autori forniti dalla statistica criminale di polizia non permettono di mettere a confronto il numero di reati commessi da giovani svizzeri e da giovani stranieri.

Stando alla statistica delle condanne penali dei minorenni, nel 2006 il 44,8 per cento delle condanne sono state pronunciate contro giovani svizzeri, il 52,7 per cento contro giovani stranieri domiciliati in Svizzera e la quota restante contro richiedenti l'asilo (2,2%) e stranieri non domiciliati in Svizzera (0,3%). I dati disponibili sulla violenza sommersa forniscono un quadro analogo, anche se i giovani con background migratorio riferiscono di aver commesso atti di violenza in modo marcatamente meno predominante⁴⁹. La differenza tra violenza denunciata e violenza sommersa si spiega con il fatto che le denunce contro i giovani stranieri che commettono un atto di violenza sono generalmente più frequenti; d'altra parte sembra che nel quadro di inchieste i giovani stranieri siano particolarmente propensi a rispondere nei termini auspicati dalla società e quindi passino sotto silenzio gli atti di violenza commessi.⁵⁰

La sovrarappresentazione statistica non è però riconducibile al retroterra migratorio in sé, ma si spiega con la particolare esposizione dei giovani stranieri ai fattori di rischio che contribuiscono, per altro, anche all'aumento dei casi di violenza tra i giovani svizzeri. Se, come nell'indagine condotta a Zurigo, si considera l'influsso di tutti i fattori di rischio esaminati, l'esperienza migratoria perde molta della sua rilevanza. Dai risultati delle ricerche emergono piuttosto la sovrarappresentazione dei ragazzi⁵¹ con esperienza migratoria ai livelli scolastici più bassi e il forte rischio rappresentato per i bambini con background migratorio da uno status socioeconomico di basso livello⁵². Sembrano infine giocare un ruolo importante norme e valori che legittimano i comportamenti violenti e che nel caso di alcuni di questi giovani sono connessi al retroterra culturale delle famiglie d'origine.

Violenza e valori

Determinati valori esercitano una forte influenza sui comportamenti violenti dei giovani. Secondo i ricercatori, i giovani che «aderiscono a norme maschiliste che legittimano l'uso della violenza»⁵³, ricorrono più spesso degli altri a comportamenti violenti. Altrettanto forte è il fattore di rischio rappresentato dalla visione patriarcale ed etnocentrica dei genitori⁵⁴.

⁴⁸ Ufficio federale della sanità pubblica (2008), pag. 17.

⁴⁹ Per giovani con retroterra migratorio si intendono, a prescindere dalla loro nazionalità, tutti quelli nati all'estero e migrati in Svizzera e quelli i cui genitori sono nati all'estero e sono arrivati in Svizzera prima della loro nascita.

⁵⁰ Ribeaud D., Eisner M. (2008).

⁵¹ Il fenomeno è meno marcato tra le ragazze probabilmente perché di regola commettono meno spesso atti di violenza e di conseguenza i dati sono meno significativi. Tale considerazione vale anche nel prosieguo del rapporto ogniqualvolta sono citati solamente i ragazzi.

⁵² Ribeaud D., Eisner M. (2008).

⁵³ Si è in presenza di codici comportamentali maschili che legittimano la violenza quando un soggetto approva asserzioni quali «L'uomo è il capofamiglia, per cui moglie e figli devono ubbidirgli» oppure «Un uomo che non usa violenza per rispondere a un'offesa è un vigliacco».

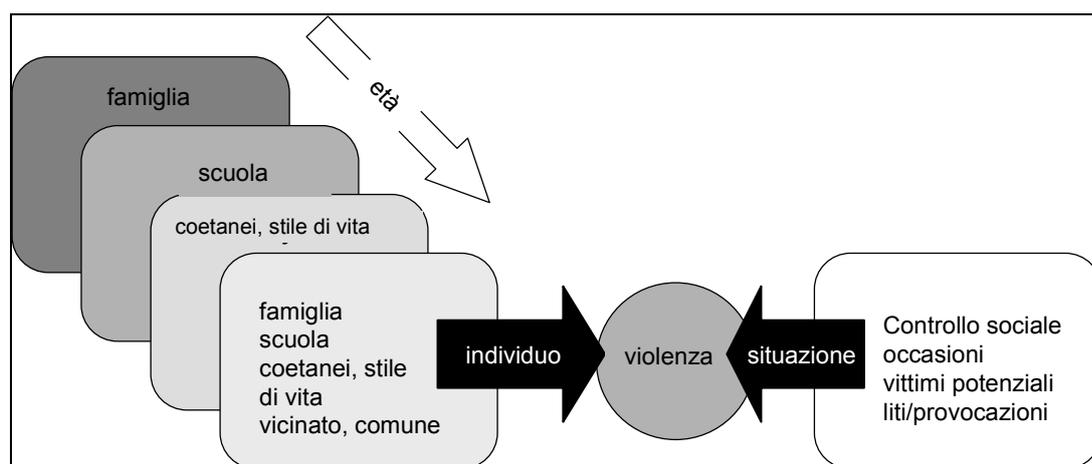
⁵⁴ Si parla di visione patriarcale ed etnocentrica dei genitori quando un soggetto approva asserzioni quali «I miei genitori vogliono che i miei amici siano della mia stessa origine» oppure «I miei genitori ritengono che l'uomo debba essere il capofamiglia».

La rilevanza del sistema di valori per i comportamenti violenti è attestata anche dagli studi effettuati sui giovani appartenenti al panorama dell'estrema destra. In quest'ultimo caso, i valori predominanti sono il nazionalismo, l'etnocentrismo, il sessismo, il culto del «Führer», l'autoritarismo e l'accettazione della violenza⁵⁵.

2.3.3 Evoluzione lungo il percorso di vita

L'importanza relativa dei diversi fattori di rischio e di protezione si evolve tra la prima infanzia e la fine della pubertà. I livelli di influenza e le occasioni di interazione con un contesto sempre più ampio si sovrappongono, dalla famiglia alla scuola e, successivamente, ai coetanei, al vicinato e a gruppi più ampi della società. Cionondimeno, i fattori socioeconomici o culturali possono avere un influsso notevole, benché indiretto, già in tenera età.

Figura 5. Modello a più livelli della violenza nel percorso di vita



Fonte : Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), pag. 17.

Da alcuni studi è emerso che i fattori di rischio possono accumularsi e rafforzarsi vicendevolmente. La probabilità che un giovane commetta atti di violenza è esigua fintantoché il numero di fattori ai quali è esposto è basso. Soltanto la compresenza di diversi fattori di rischio determina un forte aumento dell'incidenza della violenza. Si tratta di un'osservazione importante per il lavoro di prevenzione: i rischi di violenza sono concentrati nei gruppi caratterizzati da problematiche multiple⁵⁶.

D'altra parte studi longitudinali⁵⁷ dimostrano che l'aggressività distruttiva nella prima infanzia e nell'infanzia, quando oltrepassa il livello considerato normale in questa fase di sviluppo, prelude spesso all'esercizio della violenza nell'adolescenza. La violenza si protrae quindi spesso fino all'età adulta e si manifesta in diverse gradazioni: aggressività, accessi di collera, vandalismo; risse, coazione, minacce; violenza di gruppo, a volte armata, violenza sessuale; lesioni fisiche, violenza domestica contro il partner o i figli. La maggior parte delle interazioni violente avviene perlopiù tra bambini o giovani dello stesso sesso, mentre nell'adolescenza diventano più frequenti le aggressioni contro persone del sesso opposto (ragazzi che aggrediscono ragazze).

Non si possono tuttavia fare generalizzazioni sui percorsi che conducono alla delinquenza: molti dei giovani che commettono atti di violenza lo fanno per un breve periodo, limitato all'adolescenza. Questa fase di vita, infatti, è in un certo senso «violenta» per natura ed esposta a una costellazione di fattori personali e relazionali che favoriscono comportamenti conflittuali, legati in particolare alla pubertà e all'ampliamento del contesto di vita, dalla famiglia ai coetanei e alla comunità. Poi, generalmente, la propensione alle aggressioni fisiche diminuisce con il passare degli anni.

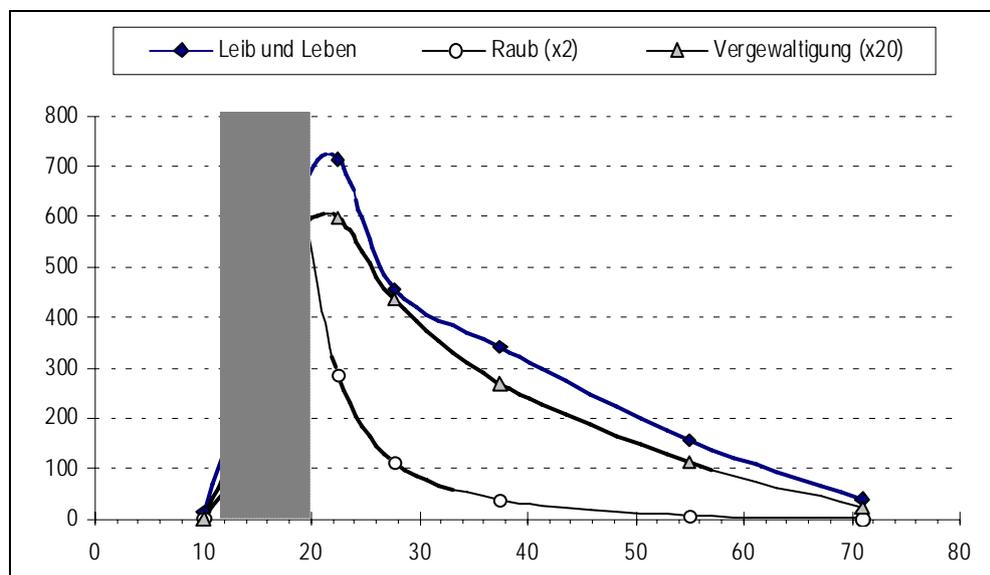
⁵⁵ PNR 40+, Servizio per la lotta al razzismo (2007).

⁵⁶ Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), pag. 32.

⁵⁷ Cfr. Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), pag. 17 segg. e Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002), pag. 33 segg.

Globalmente, in termini assoluti, va ricordato che sono gli adulti a commettere la maggior parte degli atti di violenza registrati (80% dei reati contro la vita e l'integrità della persona).

Figura 6. Curva dell'età per reati violenti, per 100'000 abitanti, reati contro la vita e l'integrità della persona, rapina e violenza carnale



Legenda: Leib und Leben = Vita e integrità, Raub = Rapina, Vergewaltigung = Violenza carnale

Commento : il marcato aumento a partire dai 10 anni è dovuto al fatto che in quel momento gli atti commessi diventano penalmente perseguibili; non va quindi interpretato come un incremento reale del numero di autori, quanto come un cambiamento della natura degli atti e della reazione delle istituzioni all'avvicinarsi della maggiore età e della piena responsabilità penale.

Fonte: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), pag. 22; dati del Cantone di Zurigo (Statistica criminale della polizia del Cantone di Zurigo, 1999-2004)

3 Prevenzione della violenza

3.1 Potenzialità e limiti della prevenzione

3.1.1 Modello di prevenzione

La prevenzione fa nascere molte aspettative. Curare il male alla radice sembra essere l'approccio più razionale e finanziariamente sostenibile. Presuppone però la conoscenza delle cause e dei processi che portano a una determinata situazione e la capacità di controllarli. Di fronte a una problematica complessa e multifattoriale come quella della violenza, questa soluzione è tuttavia poco realistica. Un approccio preventivo serio non può essere improvvisato; richiede solide basi, come quelle che Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) espongono nel loro studio e che fungono da riferimento nel presente rapporto.

Esistono diversi modelli di prevenzione, sviluppati essenzialmente in campo sanitario. La prevenzione può essere generale o finalizzata a combattere determinati rischi, rivolta alla popolazione in generale o a gruppi di riferimento, all'individuo o alle strutture, focalizzata sugli scompensi o fondata sulle opportunità, ecc. Ogni approccio rappresenta tuttavia soltanto un orientamento⁵⁸.

Il modello applicato abitualmente nel campo sanitario prevede tre diversi tipi di prevenzione, a seconda del momento dell'intervento. La prevenzione primaria serve a evitare che i problemi si

⁵⁸ Lo studio «Concept pour une prévention globale de la violence envers les enfants» (Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2005) espone i diversi tipi di prevenzione e presenta un modello che permette di superare la maggior parte delle difficoltà negli altri casi.

manifestino; la prevenzione secondaria li cura per contenerne l'evoluzione; la prevenzione terziaria, infine, mira a impedire o ridurre le conseguenze dei disturbi che si sono manifestati.

Gli specialisti in materia di prevenzione *della violenza* privilegiano tuttavia un altro modello, impostato su diversi gruppi di riferimento⁵⁹:

- la **prevenzione generale**, rivolta alla totalità della popolazione o a determinati gruppi di individui, indipendentemente dal rischio che presentano
- la **prevenzione selettiva**, destinata a individui o gruppi esposti al rischio di sviluppare comportamenti violenti
- la **prevenzione indicata**, indirizzata a persone che hanno già manifestato un comportamento violento.

A tutti i livelli la prevenzione può essere applicata, in una forma adeguata, sia agli autori (potenziali) che alle vittime (potenziali) o a terzi «osservatori», sia ai bambini e ai giovani che al loro ambiente.

Riguardo alle modalità d'azione, la prevenzione può intervenire sui fattori di rischio (cfr. capitolo 2.3.1), per tentare di attenuarli, e sui fattori di protezione, per rafforzarli e favorire un'evoluzione positiva della personalità, anche in condizioni di rischio. Infine può intervenire nel processo che porta dalla propensione alla violenza alla violenza vera e propria e interrompere la catena di causalità.

3.1.2 Prevenzione basata su approcci consolidati

Pertinenza del metodo

I postulati Leuthard 03.3298 e Amherd 06.3646 – ai quali si risponde con il presente rapporto – sottolineano l'importanza di garantire l'efficacia delle misure di prevenzione della violenza. Le forze politiche che si occupano del tema della violenza e gli specialisti in materia concordano sulla necessità di misure preventive, a monte degli interventi e dei provvedimenti repressivi applicati quando gli atti violenti sono già stati commessi. Tuttavia si sa ancora molto poco sull'efficacia delle misure adottate o raccomandate. Sia in Svizzera che in altri Paesi vengono finanziati e attuati programmi il cui obiettivo è di contribuire a ridurre la violenza. Non si esclude però che possano fallire o che generino effetti controproducenti⁶⁰. Nel limite del possibile è quindi opportuno fondare gli interventi su pratiche consolidate (*evidence-based prevention*), come è stato fatto in ambito sanitario (ad esempio prevenzione dell'aids).

Basare la prevenzione su pratiche consolidate significa partire dai risultati di ricerche empiriche serie sull'impatto di diversi programmi di prevenzione⁶¹. Nell'ultimo ventennio, soprattutto nell'area anglosassone, sono state realizzate sintesi sistematiche di queste ricerche e meta-analisi di analisi degli effetti comparabili. I lavori riguardano valutazioni, realizzate perlopiù in base a metodi sperimentali e con gruppi di controllo, i cui risultati sono stati confermati da diversi studi. Forniscono quindi informazioni attendibili:

- sull'efficacia, inefficacia o anche la dannosità (in quanto aggravano i comportamenti che dovrebbero prevenire) delle misure
- su come attuare al meglio le misure che hanno dato buoni risultati
- su come la prevenzione possa essere applicata ai singoli gruppi di destinatari.

L'approccio alla prevenzione basato sull'evidenza, che mette in stretto rapporto ricerca e prassi, è legittimato dall'importanza attribuita dai poteri pubblici al problema della violenza e dalle risorse finanziarie stanziare per la prevenzione. Fornisce infatti indicazioni sui probabili risultati dei provvedimenti e permette di confrontare i programmi proposti sul «mercato» della prevenzione. In particolare, rende attenti ai comprovati effetti negativi di misure apparentemente sensate. Stando alle

⁵⁹ Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002), pag. 16 ; Ufficio federale della sanità pubblica UFSP (2006), pag. 8.

⁶⁰ Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), pag. 6; Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002), pag. 53.

⁶¹ Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), pag. 9 segg. per una descrizione del metodo e riferimenti bibliografici.

valutazioni in merito, p. es., in certe condizioni il raggruppamento in una stessa struttura (classe speciale, campo, ecc.) di giovani con comportamenti problematici è controproducente.

Le persone interpellate nel quadro dei casi studiati per il rapporto peritale Eisner et al. e gli specialisti consultati per lo stesso rapporto riconoscono in generale l'appropriatezza del metodo. A loro avviso è vantaggioso lanciare progetti di prevenzione potendosi riferire a perizie indipendenti sulla qualità dei programmi esistenti. Tuttavia, in Svizzera si sa poco su quanto è stato fatto o si fa nelle altre regioni (tanto sui successi che sugli insuccessi). Ed è ancora più difficile tenersi aggiornati sulle esperienze acquisite all'estero.

Peraltro i responsabili già attivi nella prevenzione non si sentono sempre in grado di valutare gli effetti di un programma perché mancano le risorse o le competenze specifiche e auspicano un maggiore sostegno. Ogni collettività definisce i propri interventi e acquisisce le proprie esperienze, spesso reagendo sotto pressione a un evento particolare. Al di là dell'urgenza è però difficile riunire risorse per un lavoro di riflessione e valutazione.

Pareri critici

Alcuni specialisti temono tuttavia che l'applicazione del metodo scientifico dell'evidenza favorisca programmi standardizzati in funzione di un numero ridotto di criteri valutabili e che ciò vada a scapito di approcci ecologici che tengono conto di fattori ambientali e sociostrutturali meno tangibili. Vi è inoltre il rischio che le risorse concesse per la ricerca e la valutazione vengano a mancare al momento dell'attuazione delle misure.

La ricerca sulla prevenzione è confrontata con le difficoltà di natura scientifica inerenti agli studi sociali sperimentali condotti con un gruppo di controllo casuale; questi studi sollevano interrogativi etici e richiedono molto tempo. In sede di valutazione degli effetti si riscontrano invece i seguenti problemi:

- In genere le persone che commettono violenza presentano simultaneamente altri problemi che possono essere originati dagli stessi fattori di rischio. Gli effetti della prevenzione della violenza possono quindi manifestarsi su comportamenti diversi da quelli studiati.
- Spesso le misure di prevenzione perseguono simultaneamente diversi obiettivi e non incidono soltanto sulla propensione alla violenza alla violenza (ad esempio misure per l'integrazione, lo sviluppo delle competenze sociali ecc.).
- L'eventuale influsso di altre politiche o fattori esterni non controllati in sede di valutazione può rivelarsi decisivo e contribuire a una riduzione (o a un aumento) della violenza, a prescindere dal programma di prevenzione.
- I programmi che non possono essere considerati efficaci per mancanza di una valutazione, in particolare i piccoli programmi locali, non sono necessariamente inefficaci o pregiudizievoli.
- L'efficacia di una misura teoricamente raccomandabile dipende dal modo in cui è attuata concretamente.
- I programmi riconosciuti sono certamente affidabili, ma potrebbero inibire idee innovative che meriterebbero di essere testate. Conservano quindi interesse anche programmi già valutati, ma non ancora sperimentati in altri contesti, e nuove iniziative frutto di processi partecipativi in seno a collettività locali.

Come si conviene a un lavoro scientifico, il rapporto Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) pone esigenze molto elevate ai programmi di prevenzione e alla loro valutazione. Anche le collettività pubbliche, tuttavia, devono potersi attendere sensibili vantaggi dai fondi investiti nella prevenzione; l'attivismo e le decisioni precipitose non pagano. Quando non è possibile applicare rigorosamente i principi della prevenzione basata su pratiche comprovate (*evidence-based*), un approccio pragmatico rispondente alle possibilità locali (risorse, tempo, strutture esistenti ecc.) deve quanto meno ispirarsi alle buone pratiche e tenere conto della necessità di valutare gli effetti delle misure adottate.

In base ai rapporti peritali e ai risultati delle discussioni tra esperti si possono definire i seguenti principi per la definizione di misure volte a prevenire e combattere la violenza giovanile:

- La prevenzione della violenza raggiunge il massimo grado di efficacia quando le misure intervengono sul maggior numero possibile di fattori di rischio. Va quindi adottato un **approccio multifocale**.
- Le offerte e gli interventi di prevenzione devono essere il più possibile **tempestivi, indiscussi e sistematici**.
- Ai fini di una **strategia integrata**, occorre combinare misure generali con provvedimenti mirati.
- In sede di definizione concreta delle misure di prevenzione **va tenuto conto per quanto possibile della realtà dei giovani** e del loro ambiente.
- L'influsso di determinati fattori su un potenziale comportamento violento varia a seconda della fase di vita di un individuo. Le misure devono quindi essere definite **in funzione dell'età**.
- Le misure di prevenzione devono essere **proporzionate** e **adeguate**, in particolare se limitano determinate libertà individuali o generali (ad esempio provvedimenti cautelari).
- La prevenzione deve contribuire **in modo efficace** a ridurre la violenza. Vanno evitati effetti indesiderati o pregiudizievoli. Da qui l'importanza di un accompagnamento e di una valutazione scientifici.

3.2 Obiettivi e linee direttive della prevenzione della violenza

3.2.1 Obiettivi strategici

L'efficacia della prevenzione della violenza può essere misurata soltanto in base agli obiettivi perseguiti. L'obiettivo principale è indubbiamente quello di **ridurre la violenza**, che si tratti del numero di casi, del numero di autori o della gravità dei fatti.

Tuttavia, come esposto nel capitolo 2, la *percezione* della violenza non coincide esattamente con il quadro numerico fornito dalle statistiche. Infatti il problema della violenza è in parte attribuibile a un senso soggettivo d'insicurezza. La prevenzione deve quindi coprire anche questo aspetto e cercare di **rispondere al bisogno di sicurezza** individuale e collettivo. Questo obiettivo potrà essere raggiunto rafforzando il senso di competenza dei bambini e del loro entourage di fronte ai problemi e promuovendo la coesione sociale. Da questo punto di vista la prevenzione della violenza persegue anche l'obiettivo generale di **contribuire a uno sviluppo positivo dei bambini e dei giovani e del loro ambiente**.

Questi obiettivi vanno intesi come un orientamento strategico globale piuttosto che come obiettivi operativi. Questi ultimi vengono formulati nei vari programmi di prevenzione.

3.2.2 Linee direttrici della prevenzione della violenza tra i giovani

Per una discussione strutturata sui programmi di prevenzione è opportuno suddividere le misure secondo il loro orientamento. A tal fine si devono combinare diversi elementi tratti dal modello di prevenzione usato da Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) e i bisogni identificati dagli esperti consultati:

- da un lato il modello di prevenzione deve permettere di intervenire sui fattori di rischio e di protezione e sulle catene di causalità, trattare esplicitamente la questione delle risorse e delle competenze (e non solo quella dei deficit) e non considerare soltanto i comportamenti individuali, ma anche le strutture e le condizioni quadro;

- dall'altro deve coprire il livello generale, quello selettivo e quello indicato (nella tabella seguente per semplificare, il livello selettivo e il livello indicato sono stati raggruppati).

Si ottengono così tre assi (**protezione**, **sviluppo delle competenze** e **condizioni strutturali**) articolati su due livelli (**generale** e **mirato**).

Come rilevato nel capitolo 2, gli effetti pregiudizievoli della «violenza giovanile» sono in realtà imputabili a una piccola minoranza di giovani che presentano molteplici fattori di rischio abbinati a una carenza di fattori di protezione. Occorre quindi porre l'accento sulle misure mirate; le misure generali, specialmente quelle focalizzate sull'informazione e la sensibilizzazione, sono da intendersi come elementi di sostegno alle misure mirate.

La classificazione schematica riportata qui di seguito è ripresa nei capitoli tematici. Si tratta di una griglia orientativa e arbitraria. Le stesse misure di prevenzione potrebbero figurare in campi diversi.

Tabella 2. Linee direttrici della prevenzione

	Misure mirate (selettive e indicate)	Misure generali
Protezione		
Sviluppo delle competenze		
Condizioni strutturali		

4 I poteri pubblici di fronte alla violenza: punto della situazione

4.1 Ripartizione orizzontale e verticale delle competenze

4.1.1 Concorso di diverse politiche

Come illustrato nei capitoli precedenti, il fenomeno della violenza (giovanile) ha cause e manifestazioni tanto diverse da interessare tutta una serie di politiche, senza che queste ultime predispongano necessariamente un'azione specifica contro la violenza. È infatti già stata sottolineata l'importanza di condizioni strutturali che forniscano un quadro favorevole alla prevenzione. L'implicazione di diverse politiche settoriali o trasversali si configura quindi su diversi piani:

- sul piano delle **condizioni strutturali** intervengono in un'ottica generale segnatamente la politica dell'infanzia e della gioventù, la politica familiare, la politica sociale, la politica sanitaria, la politica della formazione, la politica dello sport, lo sviluppo territoriale, la politica dell'integrazione, la politica dell'uguaglianza, la giustizia e la politica della sicurezza;
- alcune di queste politiche prevedono **misure di protezione e di prevenzione** di rischi misti, ossia relativi alla violenza, ma anche ad altri problemi sociali (ad esempio la prevenzione in ambito sanitario);
- infine alcune di queste politiche, in primo luogo la giustizia e la polizia, promuovono un'azione **orientata specificamente contro la violenza**, che si tratti di prevenire, curare o reprimere.

4.1.2 Federalismo

Nel sistema federale svizzero, le competenze sono ripartite tra Confederazione, Cantoni e Comuni. In questo contesto non va dimenticato l'importante ruolo complementare svolto dall'iniziativa privata e dalle organizzazioni non governative.

Nel seguito di questo capitolo (4.2) ci si focalizzerà sulle competenze federali per poi passare al livello nazionale *intercantone* o tripartito (4.3). Le attività condotte a livello cantonale sono presentate solo a titolo illustrativo, con l'esempio di alcuni Cantoni che hanno adottato un programma d'azione (4.4.1).

Le modalità d'azione scelte dai *Comuni* e dagli attori privati sul piano locale per affrontare il problema della violenza (giovanile) sono state trattate in uno studio di casi condotto in nove città⁶² (4.4.2). Il capitolo 5 ne tiene conto analizzando il tema della prevenzione nell'ambito della famiglia, della scuola, dello spazio sociale e dei media.

4.2 Competenze e attività a livello federale

4.2.1 Attività strettamente correlate al tema dei giovani e della violenza

Giustizia e polizia, diritto penale

Le disposizioni che trattano direttamente il problema della violenza (delittuosa) rientrano nella sfera di competenza della giustizia e della polizia, in particolare del diritto penale e della legislazione penale minorile. Queste disposizioni prevedono soprattutto misure repressive, ma anche di risocializzazione, educazione e prevenzione.

Rapporto «Violenza giovanile» del DFGP. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha già condotto una riflessione sulla violenza giovanile, limitandosi però alle competenze delle autorità di perseguimento penale, le autorità giudiziarie, delle autorità di esecuzione delle pene e delle autorità competenti in materia di migrazione. Tra le misure proposte nelle conclusioni del rapporto «Violenza giovanile»⁶³, quelle riportate qui di seguito convergono con quelle del presente rapporto:

- Bilancio sulla situazione dei giovani plurirecidivi in Svizzera; rilevamento delle misure adottate dai Cantoni: si tratta di una misura a breve termine già attuata sotto la responsabilità dell'Ufficio federale di polizia. I risultati dell'indagine condotta presso i Cantoni sono in fase di valutazione.
- Accelerazione delle procedure penali applicabili ai minori: il diritto processuale penale minorile, la cui consultazione parlamentare si è conclusa nella sessione primaverile 2009, contempla diverse disposizioni finalizzate ad accorciare la durata di queste procedure.
- Miglioramento della cooperazione tra le autorità e del coordinamento delle procedure: le procedure penali, finora di competenza dei Cantoni, verranno unificate con la legge federale di diritto processuale minorile. Si prospetta quindi un miglioramento della cooperazione tra le autorità e del coordinamento delle procedure. L'Ufficio federale di giustizia, in collaborazione soprattutto con l'Ufficio federale della migrazione e l'Ufficio federale di polizia, sta vagliando altre possibilità di ottimizzazione (ad esempio la creazione di una piattaforma per lo scambio regolare di informazioni ed esperienze tra le autorità interessate). Secondo il rapporto del DFGP, si tratta soprattutto di superare i pregiudizi che ostacolano la collaborazione tra autorità scolastiche, penali, tutorie e del settore della migrazione.
- Studi regolari sulla criminalità sommersa: per migliorare lo stato delle conoscenze sull'importanza e l'evoluzione della violenza giovanile, sarà esaminata la possibilità d'introdurre inchieste periodiche in materia.
- Allestimento di una statistica sull'esecuzione delle sanzioni pronunciate contro giovani: al fine di permettere un giudizio globale sull'efficienza del perseguimento penale e sull'efficacia delle sanzioni nonché di trarre conclusioni in vista della messa a punto delle misure di prevenzione per i giovani a forte rischio di recidività, è prevista una nuova rilevazione destinata ad integrare le statistiche criminali esistenti.

Valutazione del diritto penale minorile. Stando alla risposta data dal Consiglio federale al postulato Amherd (08.3377 Valutazione del diritto penale minorile), verrà realizzata una valutazione del diritto penale minorile entrato in vigore nel gennaio 2007. Si prevede in particolare di allestire statistiche sui tipi di provvedimenti disposti e di esaminare approfonditamente i problemi di esecuzione che potrebbero sorgere o che si sono già manifestati. Si appronterà inoltre una statistica sull'attuazione

⁶² Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009). I risultati dettagliati degli studi di casi sono riportati nell'allegato del rapporto peritale (pagg. 113-149).

⁶³ Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (2008), pagg. 3-4.

delle misure e sull'esecuzione delle pene per poter dare un giudizio completo sull'intera procedura. Il postulato è stato approvato dal Consiglio nazionale il 3 ottobre 2008.

Misure preventive giusta l'articolo 386 CP. Nel quadro della revisione del Codice penale⁶⁴, il legislatore ha dato alla Confederazione la possibilità di adottare misure di informazione, di educazione e altre misure intese a evitare i reati e a prevenire la delinquenza. Il pertinente articolo è entrato in vigore il 1° gennaio 2006. Fino ad ora, l'articolo 386 CP è stato utilizzato quale fondamento legale dell'ordinanza su progetti per i diritti umani e l'antirazzismo⁶⁵. In analogia a tale ordinanza, il Consiglio federale, giusta l'articolo 386 capoverso 4 CP ha ora disposto l'elaborazione di una nuova ordinanza destinata a precisare le attuali attività della Confederazione nell'ambito della protezione dell'infanzia e nella quale dovrebbero trovare posto anche le misure di prevenzione della violenza giovanile proposte nel presente rapporto. Il diretto riferimento all'articolo 386 CP contenuto nell'articolo 1 capoverso 2 lettera n della legge federale sul diritto penale minorile (DPMIn) fissa uno specifico legame tra le misure di prevenzione della violenza basate sull'articolo 386 CP e gli obiettivi del diritto penale minorile.

Espulsione di criminali stranieri. Nel primo trimestre del 2009, il Consiglio federale ha svolto la consultazione sulla modifica della legge sugli stranieri (LStr). Il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «per l'espulsione di stranieri che commettono reati (iniziativa espulsione)» intende accogliere le richieste dei promotori dell'iniziativa senza violare i diritti fondamentali della Costituzione federale e il diritto internazionale.

Imprescrittibilità dei reati contro l'integrità sessuale dei bambini. Il 30 novembre 2008, popolo e Cantoni hanno approvato l'iniziativa «Per l'imprescrittibilità dei reati di pornografia infantile»⁶⁶. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno ora il compito di prepararne l'attuazione.

Violenza domestica

In risposta al postulato Stump (05.3694), il Consiglio federale presenterà un rapporto sulle cause della violenza nella coppia. Nella prima parte si farà il punto, in base alla letteratura disponibile, sui risultati conseguiti finora dalle ricerche condotte in materia. Nella seconda parte si passeranno in rassegna le misure adottate ultimamente in Svizzera per lottare contro questa forma di violenza. Nella terza parte verranno riuniti i risultati della prima e della seconda parte, tratte delle conclusioni e formulate raccomandazioni per i ricercatori, gli attori politici e gli addetti ai lavori. L'approvazione del rapporto da parte del Consiglio federale è prevista per la primavera del 2009.

Protezione dell'infanzia

In collaborazione con partner privati, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha creato l'associazione «PPP-Programma nazionale per la protezione dell'infanzia» il cui scopo è di realizzare entro il 2010 un programma volto a identificare i bisogni, rafforzare il coordinamento tra gli attori, coordinare i progetti e valutarli.

Sport e violenza

Il Consiglio federale, in adempimento al postulato 08.3000 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati⁶⁷, ha presentato a fine 2008 un rapporto sulle misure preventive volte a combattere la violenza durante le manifestazioni sportive. Il rapporto è stato elaborato dall'Ufficio federale dello sport in collaborazione con l'Ufficio federale di polizia e con la partecipazione di altri servizi federali e dei Cantoni. Gli autori sono giunti alla conclusione che, con l'adeguamento della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), la Confederazione ha creato le basi giuridiche necessarie per un intervento coordinato contro la violenza dentro e attorno agli stadi. Nel rapporto si rileva inoltre che le misure esistenti stanno dando buoni risultati e che vanno quindi mantenute la registrazione centralizzata di persone notoriamente violente in occasione di manifestazioni sportive - gestita dall'Ufficio federale di polizia (felpol) – e le misure che ne conseguono (aree vietate, divieto di recarsi in un determinato Paese, obbligo di presentarsi alla

⁶⁴ RS 311.0

⁶⁵ RS 151.21

⁶⁶ FF 2006 3399

polizia, fermo preventivo), come anche le limitazioni della vendita di alcolici a determinate manifestazioni sportive⁶⁸.

Con largo anticipo, in previsione dei campionati europei di calcio del 2008, Swiss Olympic ha incaricato diversi gruppi di lavoro di analizzare la problematica dello sport e della violenza. I lavori si sono focalizzati in particolare sulle possibilità di sviluppo del lavoro sociale con i tifosi. Sono state definite linee guida e mansionari standardizzati per i responsabili dei club per i rapporti con le tifoserie, la cui attuazione pratica viene tematizzata nell'ambito di corsi di aggiornamento.

L'Ufficio federale dello sport tratta il tema della violenza nello sport in cicli di studio e corsi Gioventù + Sport⁶⁹. Sono inoltre stati sviluppati programmi di prevenzione destinati direttamente ai giovani (ad esempio «Cool and Clean»⁷⁰).

4.2.2 Attività in ambiti connessi e condizioni quadro atte a favorire lo sviluppo dei bambini e dei giovani

Politica dell'infanzia e della gioventù

Il 27 agosto 2008 il Consiglio federale ha adottato il rapporto «**Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù**», gettando così le basi per un rafforzato impegno della Confederazione in materia. Fondamentale importanza è rivestita da una serie di provvedimenti volti a proteggere i bambini e i giovani, a promuoverne lo sviluppo e a migliorarne l'integrazione. Il Consiglio federale intende p. es. precisare e regolamentare con una propria ordinanza i compiti già affidati alla Confederazione per la prevenzione dei maltrattamenti all'infanzia e la sensibilizzazione sui diritti del fanciullo.

La revisione totale della legge sulle attività giovanili dovrebbe poi creare i presupposti giuridici necessari per incentivare maggiormente le **forme innovative di attività per bambini e giovani aperte a tutti**, la definizione di politiche dell'infanzia e della gioventù a livello cantonale e lo scambio di esperienze tra Cantoni. Il Consiglio federale attribuisce una particolare importanza agli ambiti extrascolastici di attività, educazione e tempo libero riconoscendone il potenziale integrativo e preventivo. La vera sfida consiste ora nel proporre in tutta la Svizzera un numero sufficiente di offerte differenziate e, soprattutto, nell'integrare i bambini e i giovani delle fasce sociali più deboli e con un basso livello d'istruzione o provenienti da famiglie di migranti.

Salute

La violenza può provocare gravi conseguenze alla salute delle vittime causare gravi oneri alle strutture sanitarie⁷¹. La sanità guarda quindi con particolare interesse alla prevenzione. A questo proposito, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) è impegnato sull'intero territorio nazionale in programmi di prevenzione (come, ad esempio, il Programma nazionale Alcol, il pacchetto di misure sulle droghe e la prevenzione del suicidio), attività scientifiche (come, ad esempio, il rapporto Gender Health e lo studio sulla correlazione tra alcol e violenza giovanile) e progetti (come, ad esempio, i programmi educazione + salute Rete Svizzera e supra-f).

Il **Programma nazionale Alcol 2008-2012 (PNA)** si focalizza sulla riduzione del consumo problematico e sul contenimento delle conseguenze negative del fenomeno sulla sfera personale e sulla società. L'attuazione delle norme vigenti, in particolare nell'ambito della tutela della gioventù, è prioritaria.

⁶⁷ Postulato 08.3000 della Commissione degli affari giuridici CS «Violenza durante le manifestazioni sportive. Misure preventive» dell'8 gennaio 2008.

⁶⁸ Le aree vietate, l'obbligo di presentarsi alla polizia e il fermo preventivo previsti dalla LMSI sono provvedimenti a tempo determinato che scadranno alla fine del 2009. A metà novembre del 2007, la Conferenza dei direttori cantionali di giustizia e polizia (CDDGP) ha approvato un concordato, cui dovrebbero aderire tutti i Cantoni, che prevede in sostanza il trasferimento dei tre provvedimenti nel diritto cantonale. Nella sessione autunnale del 2008, il Parlamento si è espresso a favore di una soluzione concordataria.

⁶⁹ Lehmann A. (2008)

⁷⁰ Programma Swiss Olympic, <http://www.coolandclean.ch/it/desktopdefault.aspx>

⁷¹ A questo proposito cfr. Organizzazione mondiale della sanità (2002).

Il programma **educazione + salute Rete Svizzera** aiuta la scuola a prendere coscienza del suo ruolo di istituzione sana, promotrice della salute e quindi anche sicura e libera dalla violenza. Nel quadro di questa iniziativa sono forniti strumenti scientifici, consulenza e materiale didattico. In particolare, i singoli istituti beneficiano del sostegno tecnico e finanziario della Rete svizzera delle scuole promotrici della salute (RES-CH) per la creazione di strutture volte a consolidamento duraturo delle competenze sanitarie, alla promozione della salute e alla prevenzione. Alcune delle scuole appartenenti alla rete hanno affrontato in modo specifico il tema della violenza e della sua prevenzione.

supra-f è composto da 12 programmi ambulatoriali attuati nella Svizzera tedesca e nella Svizzera romanda. Con interventi scolastici, socio-pedagogici e psicologici, i giovani in condizioni personali difficili ricevono il sostegno necessario a stabilizzare la loro situazione scolastica o di tirocinio. Altri obiettivi sono il miglioramento della salute psichica e la riduzione del consumo di sostanze stupefacenti.

Lotta al razzismo

Il Servizio per la lotta al razzismo sostiene **progetti contro il razzismo e a difesa dei diritti umani** con aiuti finanziari nell'ordine di 900'000 franchi l'anno, di cui circa 400'000 riservati a progetti scolastici. Molte delle iniziative cofinanziate contribuiscono a prevenire conflitti e violenze a sfondo razziale tra giovani nelle attività scolastiche, extrascolastiche e sportive. Oltre ai metodi consolidati sono impiegate anche tecniche innovative⁷².

Promozione dell'integrazione

Il 30 agosto 2006 il Consiglio federale ha preso atto del **Rapporto sull'integrazione dell'UFM** e ha incaricato tutti i servizi federali competenti di sviluppare le opportune misure nei rispettivi ambiti d'attività. Il coordinamento del mandato è stato affidato all'UFM. Il 22 agosto 2007 il Governo ha approvato un **piano d'azione per la politica integrativa**. Il relativo rapporto contiene un pacchetto di 45 provvedimenti concreti la cui realizzazione sarà accuratamente monitorata e che riguardano tematiche quali lingua, formazione, mercato del lavoro e vita di quartiere. L'obiettivo è quello di migliorare le prospettive dei giovani. Secondo il primo rapporto concernente l'attuazione delle misure d'integrazione, la grande maggioranza delle misure è stata applicata nei termini previsti.⁷³

I provvedimenti mirano a rendere possibile la partecipazione degli stranieri alla società svizzera in condizioni di pari opportunità, offrendo loro la prospettiva di un'integrazione professionale e sociale. In questo contesto, la SECO organizza ad esempio corsi di formazione per promuovere le competenze interculturali dei consulenti degli uffici regionali di collocamento e metterli in condizione di assistere meglio gli stranieri nella definizione dei provvedimenti adeguati per il loro inserimento nel mercato del lavoro.

Formazione professionale

Un importante potenziale di prevenzione della violenza è insito anche nella formazione professionale e, in particolare, nei provvedimenti di sostegno che mirano a favorire l'integrazione dei giovani a rischio. Con l'ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale, Il Consiglio federale ha introdotto le **formazioni transitorie** quale preparazione alla formazione professionale di base. Si tratta di percorsi opzionali da intraprendere al termine della scolarità obbligatoria che integrano la preparazione acquisita fino a quel momento in funzione dei requisiti necessari alla formazione professionale di base. Esistono formazioni transitorie di vario tipo che, oltre a trasmettere le indispensabili competenze tecniche, si propongono anche di colmare le lacune nelle competenze sociali e metodologiche. L'attuazione delle soluzioni transitorie è di competenza dei Cantoni.

I giovani che affrontano una formazione professionale di base biennale hanno diritto a un **sostegno individuale speciale** che non copre soltanto gli aspetti scolastici, bensì tutti gli aspetti determinanti ai fini della formazione e inerenti al contesto esistenziale dell'allievo. Il sostegno individuale speciale è stato introdotto dal Consiglio federale con l'ordinanza sulla formazione professionale. L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) ha preparato una guida destinata ai Cantoni

⁷² Vedi <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00081/index.html?lang=it>.

⁷³ Ufficio federale della migrazione UFM (2007, 2009).

nella quale si suggerisce, in caso di necessità, di estendere l'offerta di sostegno individuale anche alle formazioni di base triennali e quadriennali. L'attuazione spetta alle autorità cantonali.

Sulla base della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale, l'UFFT, in collaborazione con i Cantoni, ha lanciato il programma **Case Management nella formazione professionale**. Si tratta di una procedura strutturata basata sulla collaborazione interistituzionale che permette di adottare provvedimenti specifici per i giovani la cui entrata nel mondo del lavoro è fortemente a rischio.

In materia di misure integrative di sostegno, tra le quali rientra la prevenzione della violenza, l'Istituto svizzero per la formazione professionale organizza **corsi di perfezionamento professionale e formazioni di lunga durata** rivolti al **personale docente delle scuole professionali specializzate**.

Lotta alla povertà

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno di elaborare una **strategia svizzera di lotta alla povertà**⁷⁴ adeguando ed eventualmente completando le misure e i processi già in atto al fine di combattere in modo più efficace il fenomeno. La strategia interesserà tutti e tre i livelli statali e sarà elaborata con il sostegno di Cantoni, Comuni e partner privati attivi nel settore. L'approvazione del Governo è prevista per l'estate del 2009.

La strategia di lotta alla povertà mette in evidenza l'importanza della prevenzione presso i bambini e i giovani che sono, in effetti, i gruppi che ricorrono maggiormente all'aiuto sociale in Svizzera. Nella prospettiva di una lotta alla povertà sostenibile a lungo termine sono dunque necessarie misure preventive dettagliate che permettano a tutti i ragazzi di condurre una vita autonoma e indipendente, una volta raggiunta l'età adulta. Il processo inizia nella prima infanzia, prosegue in età scolare e riguarda anche il doppio passaggio dalla scuola alla formazione professionale e da questa all'attività lavorativa. Si cercherà inoltre di migliorare la situazione di bambini e giovani con misure specifiche per le famiglie monoparentali e quelle di *working poor*. Le condizioni di vita precarie dei nuclei familiari toccati dalla povertà espongono infatti bambini e giovani a fattori di rischio che possono pregiudicarne lo sviluppo fisico, psichico, cognitivo e sociale.

4.3 Conferenze intercantonali e Conferenza tripartita degli agglomerati

Prevenire la violenza è una preoccupazione che riguarda la maggior parte dei Cantoni ed esige riflessioni e strumenti che oltrepassano i confini cantonali. Ecco il motivo per cui diverse conferenze intercantonali si occupano del fenomeno o di alcuni suoi aspetti.

Conferenza dei governi cantonali (CdC)

La **CdC** coordina le attività in corso e facilita lo scambio d'informazioni tra i tre livelli statali grazie alla piattaforma rappresentata dalla Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) per la quale svolge funzioni di segreteria. La CTA ha discusso il progetto del presente rapporto nella sua seduta del 31 ottobre 2008.

Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) – Prevenzione svizzera della criminalità (PSC)

Promossa dalla CDDGP per combattere l'insicurezza sociale, la piattaforma Prevenzione svizzera della criminalità (PSC) ha il compito di realizzare campagne nazionali di prevenzione in diversi ambiti (come ad esempio i rischi legati a Internet, la pedocriminalità, la violenza da parte di e tra bambini e giovani, la violenza domestica ecc.) e svolge funzioni di collegamento, consulenza, documentazione e formazione continua soprattutto a favore dei corpi di polizia e dei loro servizi di prevenzione.

Su mandato della CDDGP, la PSC ha condotto nel 2007 un'indagine tra i corpi di polizia e i dipartimenti della pubblica educazione e della socialità a livello cantonale allo scopo di conoscere le disposizioni adottate per prevenire la violenza tra i giovani. Lo studio è servito da base

⁷⁴ Mozione 06.3001 depositata dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale «Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà».

all'elaborazione del «Piano di misure 2008: i giovani e la violenza»⁷⁵. Tra i provvedimenti previsti spicca, in particolare, l'attivazione di una piattaforma Internet destinata a presentare tutte le misure di prevenzione messe in atto e/o pianificate dai corpi di polizia cantonali e comunali in materia di violenza giovanile. La panoramica sarà redatta e resa accessibile con la collaborazione dei corpi di polizia.

La CDDGP si occupa attivamente anche di mass-media. In questo ambito è prevista, ad esempio, la costituzione di una commissione paritetica a livello nazionale per la valutazione delle pellicole cinematografiche (cfr. capitoli 5.4.2.2).

Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)

Nel quadro delle sue attività, la CDOS si impegna per la creazione di condizioni quadro che favoriscano le famiglie e lo sviluppo dei bambini e dei giovani. Particolare importanza rivestono l'incentivazione della custodia di bambini complementare alla famiglia, le misure di sostegno alle famiglie a basso reddito, l'adeguamento del sistema di affidamento e adozione di minori e l'integrazione professionale e sociale dei giovani.

La CDOS caldeggia un'offerta adeguata in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia. Nel 2007 ha adottato una dichiarazione congiunta con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) sulle strutture di accoglienza extrafamiliare, nella quale sono state precisate direttive e criteri per lo sviluppo dell'offerta. Secondo la dichiarazione, la responsabilità primaria del coordinamento intercantonale in materia di custodia diurna della prima infanzia (da 0 a 4 anni) incombe alla CDOS.

Con la CDPE e la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), la CDOS ha sottoscritto nel 2007 una presa di posizione concernente l'integrazione professionale e sociale dei giovani. L'intento di garantire coerenza e coordinamento al fine di integrare al meglio gli obiettivi e gli sforzi della politica della formazione, dell'economia e del settore sociale ne è l'aspetto principale.

La CDOS coordina e favorisce l'applicazione uniforme della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni in materia. A questo scopo presiede la Conferenza svizzera degli Uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV).

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)

Il ruolo della scuola e della formazione nello sviluppo dei bambini e dei giovani è sottolineato nel capitolo 5.2. La CDPE, cui è affidato il coordinamento nazionale in materia di educazione e cultura, s'impegna⁷⁶:

- affinché i bambini, gli adolescenti e i giovani adulti possano beneficiare di un'educazione e di una formazione di qualità che permettano loro di realizzarsi nella loro vita di adulti
- per una scuola pubblica di elevato livello qualitativo in grado di accogliere i bambini e i giovani delle più diverse estrazioni sociali e culturali
- per un insegnamento di qualità impartito da professionisti competenti che metta gli allievi in condizione di evolvere in funzione dei propri bisogni e delle proprie attitudini

Tra i provvedimenti funzionali ai suddetti obiettivi ve ne sono alcuni di particolare interesse per la prevenzione come intesa nel presente rapporto:

- l'accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS), che prevede tra l'altro la scolarizzazione precoce a partire dai 4 anni⁷⁷ e un'offerta di strutture diurna di custodia in ambito scolastico al di fuori degli orari di lezione (pausa pranzo, compiti sorvegliati)

⁷⁵ Prevenzione svizzera della criminalità (2008).

⁷⁶ Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (2008), pp. da 3 a 5.

⁷⁷ http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/harmos_i.pdf.

- l'accordo intercantonale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel campo della pedagogia speciale, ispirato al principio dell'integrazione nella scuola regolare dei bambini con bisogni educativi particolari⁷⁸
- il progetto «Transizione» nel campo della formazione professionale, che si propone di ottimizzare il passaggio dalla scuola dell'obbligo al grado secondario II e si prefissa l'obiettivo che almeno il 95% dei giovani raggiunga un diploma di questo livello; nel medesimo contesto, va citato anche il programma Case Management, lanciato dall'UFFT in collaborazione con la CDPE, che mira a rafforzare il sostegno individuale per gli allievi che non riescono a trovare la propria strada o più semplicemente un posto di tirocinio e/o hanno particolari difficoltà scolastiche o comportamentali.⁷⁹

4.4 Piani cantonali e locali

4.4.1 Piani cantonali per la prevenzione della violenza giovanile

Diversi Cantoni hanno già adottato o stanno elaborando piani per la prevenzione della violenza giovanile. I Cantoni Basilea Città, Lucerna, Neuchâtel, Soletta e Uri hanno messo a punto vere e proprie strategie globali per ridurre il fenomeno. La tabella che segue propone un raffronto tra gli obiettivi, la percezione del problema e la definizione del concetto di violenza nei cinque Cantoni citati.

Tabella 3: cinque piani cantonali per la prevenzione della violenza giovanile

Cantone Anno	Obiettivi	Analisi del problema	Definizioni
BS 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Rimuovere o modificare le condizioni che favoriscono o generano violenza. - Adottare a questo scopo provvedimenti di carattere personale e misure strutturali. - Generare un cambiamento profondo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tra la popolazione si registrano sensazioni di abbandono e impotenza, sdegno e agitazione, ma anche paura. - La repressione e il perseguimento penale da soli non bastano. - La prevenzione della violenza è ancora poco sviluppata. - Gli episodi di violenza sono sempre vissuti come una minaccia anche se statisticamente poco frequenti. 	<ul style="list-style-type: none"> - «Per violenza si intende qualsiasi attacco all'integrità fisica o psichica di una persona». - Si distingue tra violenza personale e violenza strutturale. - Il piano si occupa di prevenzione della violenza in generale e tratta quindi anche, ma non solo, la violenza giovanile.
LU 2008	<ul style="list-style-type: none"> - Affrontare in modo dinamico il complesso problema della violenza giovanile (pianificazione continua). - Ciò include misure che poggiano su diversi pilastri e di cui va verificata l'efficacia e principi dai quali 	<ul style="list-style-type: none"> - Il problema della violenza giovanile è complesso e viene preso seriamente. - Si distinguono tre livelli di prevenzione: primario, secondario e terziario. - Il piano si basa sul rapporto della Commissione federale degli stranieri (CFS) del 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> - «L'esercizio o la minaccia di violenza fisica e/o psichica da parte di una o più persone – bambini (7-15 anni), giovani (16-18 anni), giovani adulti (19-25 anni) – nei confronti di altre persone. Vi rientrano anche i danni alle cose (vandalismo)» (Definizione

⁷⁸ http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_i.pdf.

⁷⁹ Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (2008), p. 25.

	discendono precisi orientamenti.	Gli interventi concreti terranno conto di altri rapporti (DFGP, il presente documento, Prevenzione svizzera della criminalità, altri Cantoni).	della Prevenzione svizzera della criminalità).
NE 1998	<ul style="list-style-type: none"> - Ottenere un quadro aggiornato della situazione della delinquenza giovanile. - Ottenere un quadro aggiornato delle misure preventive, repressive e curative in essere. - Proporre nuove misure. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le cifre della delinquenza giovanile sono in aumento. - I fattori esplicativi della delinquenza giovanile sono rappresentati dal punto di vista psicologico. - A questi si aggiungono osservazioni effettuate dagli attori coinvolti come scuole, polizia, istituzioni terapeutiche ecc. 	- Il rapporto non fornisce una chiara definizione di violenza e considera la violenza giovanile come componente della delinquenza giovanile.
SO 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Impedire il manifestarsi o il ripetersi di episodi di violenza giovanile. - Alleviarne le conseguenze. - Proporre a questo scopo misure e programmi concreti. - Individuare campi d'azione e principi che permettano di fissare gli orientamenti della prevenzione. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gli episodi di violenza sono in aumento anche nel Cantone di Soletta. - Il problema è analizzato capillarmente e collocato nel contesto delle attuali conoscenze in materia di prevenzione in generale e di prevenzione della violenza in particolare. 	<ul style="list-style-type: none"> - Il rapporto non fornisce una definizione precisa, ma presenta un elenco delle forme di violenza. - Queste includono, tra le altre, l'autoutilizzazione, la violenza sessuale e fisica, il vandalismo e il <i>littering</i>.
UR 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborare un programma di misure preventive contro il vandalismo e l'alcolismo giovanile. - le misure sono fondate su quattro pilastri: sensibilizzazione, prevenzione, intervento e repressione. 	<ul style="list-style-type: none"> - La popolazione percepisce un aumento degli atti di vandalismo e degli schiamazzi notturni. - Diversi interventi parlamentari in materia di politica giovanile, vandalismo e diffusione dell'alcolismo tra i giovani chiedono provvedimenti. 	<ul style="list-style-type: none"> - Il rapporto non si occupa di violenza, ma di vandalismo e di alcolismo giovanile. - Non fornisce alcuna definizione.

Il raffronto dei piani cantonali in esame chiarisce che la necessità di un intervento pubblico è motivata dall'inquietudine che il fenomeno genera tra la popolazione a prescindere dalla sua frequenza statistica. Il raggio d'azione delle misure proposte nei cinque casi è piuttosto ampio: si va da quelle di ordine generale a quelle più specifiche. I provvedimenti toccano, tra gli altri, alcuni degli aspetti analizzati nel presente rapporto quali famiglia, scuola e spazio sociale, ma sono completati anche da misure di repressione e di cura. Colpisce, in particolare, la diversa percezione del problema, palesemente legata al carattere - urbano o rurale - delle regioni. Mentre il Cantone di Basilea Città ha focalizzato decisamente il suo piano sulla violenza fisica e psichica, il Cantone di Uri si concentra sulla

lotta al vandalismo e all'alcolismo. I Cantoni di Lucerna e Soletta, composti sia da aree urbane che rurali, hanno scelto invece una definizione più ampia che include gli atti di violenza e i danni materiali.

I cinque piani si fondano sulle conoscenze acquisite nella prassi e sull'esperienza fatta in diversi ambiti specialistici. Non sono stati però eseguiti lavori preliminari scientifici né è stato previsto un accompagnamento scientifico, ma ci si è limitati a rinviare a rapporti elaborati da altre istanze. I piani più recenti, ossia quelli dei Cantoni di Lucerna e Soletta, sottolineano esplicitamente l'importanza delle valutazioni e dell'analisi dei risultati, ma non fanno passi concreti in questa direzione.

Nei Cantoni **Berna, Ticino e Vaud** è in corso la preparazione di piani analoghi⁸⁰. Anche i Cantoni di **Argovia, Ginevra, Sciaffusa, Zurigo e Zugo** hanno condotto studi o elaborato piani in materia di violenza giovanile, ma si sono limitati a un aspetto specifico del problema (ad esempio la violenza nelle scuole) o non sono giunti alla fase di attuazione o di pubblicazione.

4.4.2 Risultati dello studio su strategie e progetti di prevenzione della violenza eseguito in nove Comuni campione

I nove Comuni campione analizzati da Manuel Eisner⁸¹ mostrano un quadro estremamente variegato della prevenzione della violenza in Svizzera a livello locale. Non solo vi è una grande varietà di programmi, piani e misure, ma sono diverse anche le unità amministrative cantonali e comunali coinvolte: si va dai servizi di prevenzione (sanitaria) in ambito scolastico e familiare, ai servizi di lotta alla criminalità agli uffici preposti all'integrazione. I dipartimenti cantonali e comunali interessati comunale sono spesso più d'uno (educazione, giustizia e polizia, sanità, socialità).

Soprattutto nelle Città e nei Comuni di piccole dimensioni, spesso la prevenzione della violenza non è di competenza di un unico servizio, ma essendo una tematica trasversale, è affidata a diverse unità e associata ad altre attività quali, ad esempio, la prevenzione sanitaria, la protezione dei bambini e la prevenzione della criminalità. Il coordinamento tra i servizi coinvolti, esplicitamente perseguito nella maggior parte dei casi, non è praticato ovunque con la stessa coerenza e solo raramente – di norma nelle grandi città – è istituzionalizzato e messo in atto regolarmente. Tutti i Comuni interpellati auspicano miglioramenti sia nel coordinamento e nella collaborazione orizzontali (all'interno del Comune) che nel coordinamento e nella collaborazione verticali (tra Comuni, Cantoni e Confederazione).

L'analisi del campione mostra inoltre che la prevenzione della violenza non può essere separata in maniera netta dalla prevenzione di altri fenomeni. Per questo motivo, le misure citate nelle interviste sono ad ampio raggio e non sempre direttamente funzionali all'obiettivo della prevenzione della violenza. A titolo di esempio, si possono citare numerosi progetti nei settori dell'integrazione degli immigrati e della custodia di bambini complementare alla famiglia. Nella maggior parte dei casi, le strutture di prevenzione della violenza sono collocate in ambito scolastico e, in misura minore, nello spazio sociale. Le misure di politica familiare invece, pur numerose, non perseguono sempre l'obiettivo di prevenire la violenza.

4.5 Necessità d'intervento: scambio di esperienze, trasmissione di conoscenze e valutazione dei risultati

Quanto suesposto mostra che a tutti i livelli sono in atto sforzi, approcci e provvedimenti rilevanti per la prevenzione della violenza giovanile. Vi sono inoltre numerosi provvedimenti (ad esempio nel campo dell'integrazione, della formazione professionale o della lotta alla povertà) che, anche se non direttamente finalizzati alla prevenzione della violenza giovanile, hanno effetti preventivi e sono rivolti, almeno in parte, agli stessi gruppi di destinatari.

Al tempo stesso va preso atto che lo scambio di esperienze e la trasmissione di conoscenze attraverso le molteplici misure di prevenzione della violenza sono ancora poco sviluppati in tutto il Paese. Le conoscenze sui provvedimenti introdotti, sui risultati ottenuti, sulle possibilità di migliorare il

⁸⁰ Al momento della redazione del presente rapporto i risultati non erano ancora disponibili.

⁸¹ Eisner et. al. (2009)

coordinamento e su come integrare esperienze già in corso, pratiche promettenti e strutture di cooperazione collaudate nello sviluppo di nuove strategie di prevenzione sono nel complesso insufficienti.

Sulla base del campione analizzato, nel loro rapporto Eisner, Locher e Ribeaud (2009) giungono inoltre alla conclusione che in Svizzera l'efficacia delle misure di prevenzione adottate non è pressoché mai valutata o lo è in maniera carente. In pratica, dunque, non si sa bene né se le misure di prevenzione siano efficaci né come esplicano i loro effetti.

È necessario quindi intervenire a fondo al fine di migliorare lo scambio di esperienze, la trasmissione delle conoscenze e la valutazione dei risultati delle misure di prevenzione della violenza. Le riscontrate nei singoli settori e aree tematiche sono l'oggetto del prossimo capitolo.

5 Necessità d'intervento e sviluppo della prevenzione nelle quattro aree tematiche

5.1 Famiglia e prima infanzia

5.1.1 Sfide, rischi e risorse nell'ambito della famiglia

Il capitolo «famiglia» è dedicato alle diverse forme di vita familiare e all'ambiente che le circonda (*setting*), cioè a tutte le sollecitazioni implicate dall'essere genitori, dalla prima infanzia, dallo svolgimento delle incombenze familiari e dalla custodia extrafamiliare dei figli. Le riflessioni che seguono tengono dunque conto anche delle misure di collocamento esterno, p. es. presso famiglie affilianti (famiglie che accolgono minori in affidamento). Nel seguito, il termine «genitore» designa invece l'adulto responsabile dell'educazione del bambino. Per «persona di riferimento» si intende infine ogni adulto che segue da vicino lo sviluppo del bambino (parenti, entourage, strutture di custodia collettiva diurna ecc.).

Ruolo della famiglia nella prevenzione della violenza

La prevenzione precoce nell'ambiente familiare gioca un ruolo centrale nella prevenzione della violenza, non soltanto nella prima infanzia ma già prima, durante la gravidanza. In psicologia, la teoria dell'attaccamento⁸² sottolinea l'esperienza interpersonale della relazione che il bambino stabilisce con i genitori (o le persone di riferimento che ne fanno le veci), i fratelli e le sorelle nella prima infanzia. I modelli relazionali che il piccolo costruisce progressivamente in funzione della risposta data ai suoi bisogni (in particolare al bisogno di sicurezza) influiscono sulla sua percezione e sui suoi comportamenti. Un attaccamento fondato sulla sicurezza è un fattore di protezione estremamente importante per il percorso evolutivo del bambino.

L'approccio dell'apprendimento sociale⁸³ spiega i comportamenti problematici del bambino o dell'adolescente con l'effetto a cascata che si verifica in seno alla famiglia. In funzione della reazione dei membri della famiglia (o delle persone di riferimento), il bambino è incoraggiato o scoraggiato a proseguire nella dinamica intrapresa. Questo fenomeno può sviluppare una dinamica propria. Interazione dopo interazione, i comportamenti aggressivi dei genitori e dei figli possono rafforzarsi reciprocamente. Al contrario, si è osservato come all'interno della famiglia i comportamenti prosociali dei bambini siano più frequentemente scoraggiati o ignorati rispetto ad altri tipi di comportamento.

Tuttavia, l'esperienza familiare non è la sola ad essere determinante nell'infanzia. È fondamentale per il bambino, come per l'adolescente, poter contare su una persona di fiducia affidabile, disponibile e raggiungibile. Allorché i genitori non adempiono a questa funzione, particolarmente nel caso di disinteresse o maltrattamenti nei confronti dei figli, la presenza di un altro adulto di riferimento può rivelarsi molto importante per il compimento del processo di resilienza. Anche i professionisti che si interessano allo sviluppo del bambino (pediatri, educatori ecc.) e i nonni sono dunque attori importanti della prevenzione.

⁸² Perrez M., Ahnert L. (2007).

⁸³ Reid J. B., Patterson G. R., Snyder J. J. (2002).

Fattori di rischio

Tra i fattori di rischio identificati nei lavori di ricerca in psicologia e in criminalistica, Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) individuano le seguenti caratteristiche connesse all'individuo che possono essere osservate fin dall'infanzia:

Tabella 4. Principali fattori di rischio di violenza e aggressione legati alle predisposizioni individuali – Caratteristiche individuali

Caratteristiche biologiche	Sesso (maschile) Bassa frequenza cardiaca a riposo Predisposizione, in parte di origine neurologica, all'irritabilità e all'eccitabilità Fattori di rischio che influiscono in modo negativo sullo sviluppo neuro-cognitivo (consumo di stupefacenti durante la gravidanza, complicazioni al momento del parto, lesioni traumatiche alla testa)
Caratteristiche individuali: personalità	Irrequietezza Impulsività Propensione al rischio Difficoltà a sopportare le frustrazioni Livello d'intelligenza inferiore alla media Scarsa empatia Modelli di soluzione dei problemi di tipo aggressivo Assenza di consapevolezza morale Concezione positiva della violenza

Fonte: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 24.

Dei fattori connessi all'individuo si è già parlato nei capitoli 2.3.1 e 2.3.2 . Altri fattori dipendono dalla famiglia e dalle condizioni di vita:

Tabella 5. Principali fattori di rischio di violenza e aggressione legati alle predisposizioni individuali – Caratteristiche familiari

Caratteristiche dei genitori	Criminalità Consumo di droga Depressione della madre Impulsività, bassa capacità di autocontrollo Conflitti all'interno della coppia Violenza all'interno della coppia
Caratteristiche dello stile educativo adottato dai genitori	Sorveglianza genitoriale carente Stile educativo incostante o incoerente Atteggiamento freddo e distaccato Scarsa partecipazione agli interessi dei figli Maltrattamento dei figli Noncuranza
Rapporti sociali esterni alla famiglia	Bassa estrazione sociale Reddito familiare scarso Disoccupazione Appartenenza a minoranze disagiate

Fonte: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 24.

Caratteristiche e stile educativo dei genitori. Poiché il bambino apprende per imitazione, è probabile che riproduca le modalità di soluzione dei conflitti interpersonali osservate nei genitori. Lo stile educativo è spesso chiamato in causa come un elemento che favorisce la delinquenza, in alcuni

casi perché lassista, in altri perché troppo rigido. Studi condotti nel quadro del PNR 52⁸⁴ sono giunti alla conclusione che uno stile autoritario, dominato dalle imposizioni, dal controllo e dalle punizioni, non raggiunge l'effetto sperato; al contrario, un'educazione non violenta che incoraggia la scoperta e la partecipazione alle decisioni favorisce l'attenzione e l'apertura agli altri e riduce l'aggressività. Secondo il parere degli esperti, sono di primaria importanza la coerenza tra gli stili educativi dei genitori o delle persone di riferimento e l'applicazione coerente e logica delle regole stabilite.

Il conflitto e l'aggressività non devono tuttavia essere considerati in termini esclusivamente negativi: un conflitto risolto bene, in modo non violento, rappresenta un apprendimento migliore rispetto alla fuga dal confronto, mentre l'aggressività può costituire una sana reazione a un ambiente malsano.

I bambini e i giovani sono confrontati alla violenza molto più spesso come vittime che come autori. La violenza subita è però di per sé stessa un fattore di rischio. Si parla spesso di trasmissione intergenerazionale della violenza: divenuti adulti, i bambini che hanno subito **maltrattamenti**, o che ne sono stati spettatori involontari, hanno maggiori possibilità di divenirne a loro volta autori o vittime, in particolare nelle relazioni di coppia⁸⁵.

Più in generale, non soltanto i maltrattamenti ma anche altre esperienze traumatiche vissute nell'infanzia sono un fattore di rischio osservato nella pratica.

Condizioni di vita delle famiglie. Le **condizioni socio-economiche** - o giuridiche (statuto di soggiorno precario per gli stranieri) - della famiglia hanno una certa influenza. Certe forme di delinquenza sono in effetti più frequenti in ambienti economicamente o socialmente disagiati con prospettive di formazione, lavoro e avvenire limitate. Tuttavia, come nel caso degli altri fattori, non esiste alcun rapporto deterministico di causa-effetto.

Forme di violenza familiare

Violenza domestica. Esistono diverse definizioni del concetto di violenza domestica. Il diritto federale non ne prevede, ma nelle leggi cantonali di polizia se ne trova qualcuna. Tutti concordano che l'aggettivo «domestica» non sia da intendere in senso stretto (cioè «che avviene cioè all'interno delle mura domestiche»), ma che vada riferito ai rapporti relazionali, di coppia o di parentela. Nella maggior parte dei casi, le vittime sono donne o bambini. Bisogna tuttavia distinguere tra vittime dirette e indirette. Per vittime indirette s'intendono le persone che si trovano ad essere testimoni involontari di violenze domestiche.

La violenza domestica da parte di adulti può riguardare diversi tipi di relazione⁸⁶ ed essere minacciata o praticata nei confronti di (ex) partner, figli, genitori (anziani) o fratelli e sorelle.

In risposta al postulato Stump (05.3694), il Consiglio federale presenterà un rapporto sulle cause della violenza nelle relazioni di coppia. La sua elaborazione è attualmente in corso ed è stata coordinata con i lavori di preparazione del presente documento.

Violenza domestica da parte bambini/giovani. Anche questo tipo di fenomeno può manifestarsi in diverse forme⁸⁷. Può trattarsi di violenze praticate contro genitori, fratelli o sorelle, ma anche di violenze nell'ambito di relazioni di coppia giovanili. Se i provvedimenti presi all'interno della famiglia non riescono a ristabilire la relazione gerarchica genitori-figli, nella prassi si cerca spesso di ottenere il collocamento extra-familiare del minore violento. Particolarmente difficili sono le situazioni in cui i genitori non osano chiedere aiuti all'esterno per paura dei loro stessi figli. In questi casi, che emergono solo se un terzo li denuncia alle autorità, è necessario un intervento da parte di professionisti.

Maltrattamenti. Il maltrattamento dei minori è un tema a sé stante, strettamente connesso a quello trattato nel presente rapporto nella misura in cui la violenza subita costituisce uno dei fattori di rischio che possono compromettere il normale sviluppo del bambino. Oltre a conseguenze fisiche talvolta gravi (in alcuni casi addirittura la morte), i maltrattamenti infantili possono provocare ansia

⁸⁴ Schultheis F., Perrig-Chiello P., Egger S. (2008).

⁸⁵ Killias M., Simonin M., De Puy J. (2005).

⁸⁶ Greber, F., Kranich C. (2008).

⁸⁷ Greber, F. (2008).

generalizzata, ritardo nello sviluppo, regressione mentale o confusione, disagio psicologico e sociale, tendenze suicide, tossicodipendenza, delinquenza, disturbi dell'alimentazione, fallimenti scolastici ecc.

La scarsità dei dati non ha ancora permesso una valutazione dell'ampiezza del fenomeno nel nostro Paese. Alcune ricerche indicano tuttavia che i maltrattamenti sono più frequenti di quanto non si pensi. I dati statistici in materia sono rari e le statistiche criminali non sono rappresentative. In tema di maltrattamenti fisici, uno studio del 2004⁸⁸ ha evidenziato che, sia pure con minore frequenza rispetto al passato, le punizioni corporali sono sempre applicate su larga scala, soprattutto nei confronti dei più piccoli (sculacciate, schiaffi, percosse con oggetti). Almeno una ragazza su cinque e un ragazzo su dieci sarebbero vittime di maltrattamenti sessuali (offese all'integrità sessuale, nel senso più ampio del termine, che vanno dalle molestie allo stupro) prima dei 18 anni⁸⁹. Nella maggioranza dei casi, gli autori sono i genitori, i congiunti o altre persone che il bambino conosce.

Per quanto riguarda gli aspetti specifici del maltrattamento ai minori si rinvia agli studi già condotti in materia, in particolare al rapporto «Infanzia maltrattata», steso su richiesta del Consiglio federale nel 1992, e al «Piano di prevenzione globale», elaborato su mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali nel 2005⁹⁰.

5.1.2 Attori e competenze a livello locale nell'ambito della famiglia

Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) hanno analizzato un campione di nove Comuni. Il loro lavoro fornisce un quadro, sia pure incompleto, della realtà della prevenzione della violenza e dei suoi attori a livello locale per quanto essa possa essere distinta da altre attività e interventi, p. es. dalla prevenzione nel settore sanitario.

A livello cantonale, la prevenzione centrata sulla famiglia e sul suo contesto fa capo principalmente ai dipartimenti responsabili della sanità e/o della socialità; alcune competenze spettano anche al dipartimento di giustizia e alla pubblica educazione.

A livello comunale, i principali attori pubblici e privati nell'ambito della famiglia e della prima infanzia sono i servizi di puericultura, i punti di incontro mamma-bambino, i responsabili dell'accoglienza extrafamiliare e quelli della formazione dei genitori. Anche i professionisti della sanità (medici di base, ginecologi, ostetriche, pediatri) esercitano un importante ruolo di consiglieri, sia per i genitori che per i giovani, e contribuiscono alla prevenzione generale perseguendo eventualmente anche altri obiettivi come la conciliazione lavoro-famiglia, lo sviluppo personale, la promozione della salute ecc.

Oltre agli attori summenzionati, in grado di individuare tempestivamente eventuali problemi, anche i servizi e le organizzazioni che si occupano dell'integrazione dei migranti ricoprono un ruolo importante nell'ottica di una prevenzione mirata rivolta a gruppi difficilmente raggiungibili.

Quando si rende necessario un intervento specifico, a seconda dei casi, subentrano psicologi, servizi di consulenza psichiatrica per bambini e giovani, pedagogia specializzata (collegata in alcuni Cantoni alla pedagogia curativa), specialisti di terapia familiare, servizi di consulenza (anche telefonica o *online*) per genitori o bambini in difficoltà, servizi sociali.

I Comuni studiati rilevano in generale che la prevenzione dei rischi legati allo sviluppo di comportamenti problematici in età prescolare risente della mancanza di chiarezza nella ripartizione delle competenze e delle responsabilità. La necessità di coordinamento è avvertita ovunque. Ginevra e Basilea Città dispongono di apposite strutture.

5.1.3 Misure di prevenzione in essere

Il quadro (non esaustivo) delle offerte di prevenzione basate sulle famiglie tracciato dal rapporto Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) e completato dai gruppi di esperti, distingue le misure in funzione degli orientamenti e del livello della prevenzione (generale o selettiva):

Tabella 6. Prevenzione basata sulla famiglia in Svizzera

⁸⁸ Schöbi D., Perrez M. (2004).

⁸⁹ Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS (2005), p. 31.

⁹⁰ Dipartimento federale dell'interno (1992); Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005).

	Misure mirate (selettive e appropriate)	Misure di carattere generale
Protezione (profilassi e intervento)	<p>Procedure giuridiche in caso di infrazione</p> <p>Tutela (1), affidamento (2)</p> <p>Servizi di consulenza, cura e intervento in caso di maltrattamenti</p> <p>Case di accoglienza in caso di violenza coniugale</p> <p>Misure terapeutiche e socio-terapeutiche per persone che soffrono di disturbi psichici</p>	
Sviluppo delle competenze (dei genitori), informazione, formazione	<p>Case aperte</p> <p>Offerte per migranti: diversi progetti di informazione e consigli sulla salute e l'educazione</p> <p>Assistenza alle famiglie sul terreno, accompagnamento familiare e terapia (7), (8): assistenza familiare di tipo socio-pedagogico; terapia familiare multisistemica o funzionale; educazione pedagogico-curativa precoce quale misura preventiva</p> <p>Sviluppo delle competenze delle famiglie affilanti, formazione e supporto agli specialisti</p> <p>Hotline, servizi on line per bambini o per genitori</p>	<p>Informazione, consulenza ai genitori (3), (4), (5): consulenza da parte di pediatri e medici di base, consulenza in puericultura (alle madri e ai padri); lettere ai genitori</p> <p>Formazione dei genitori (6): conferenze, corsi su temi educativi; «training» per genitori</p>
Condizioni strutturali		Sistema sanitario, offerte di custodia complementare alla famiglia e alla scuola di qualità e accessibili a tutti

Commenti

(1) Tutela. Il diritto tutorio è in corso di revisione. Le norme materiali sono soddisfacenti, ma l'organizzazione delle autorità competenti per l'esecuzione non offre le migliori garanzie per la protezione dei minori. La mancanza di professionalità e di esperienza dei responsabili locali, in particolare dove i servizi sono basati sul sistema di milizia e dove i casi da trattare sono meno frequenti a causa delle ridotte dimensioni della popolazione, può nuocere alla qualità delle decisioni.

(2) Affidamento. Anche le norme sull'affidamento di minori a scopo di affiliazione e di adozione sono in corso di revisione. È prevista la definizione a livello federale di linee direttrici che permettano di professionalizzare l'affidamento (p. es. migliorando la formazione delle famiglie affilanti) e di garantire cure, educazione e formazione di qualità ai minori coinvolti.

(3) Specialisti in medicina dell'infanzia e dell'adolescenza (pediatri ambulatoriali). I controlli pediatrici preventivi dalla nascita ai sedici anni (coperti dall'assicurazione malattia obbligatoria solo fino ai quattro anni) costituiscono un programma di prevenzione consolidato che permette di

individuare precocemente i bambini che presentano anomalie comportamentali o di sviluppo o sono esposti ad altri fattori di rischio. I pediatri ambulatoriali offrono assistenza medica e psicosociale completa ai giovani pazienti e alle loro famiglie, avviano le necessarie misure terapeutiche e pedagogiche e, all'occorrenza, ricorrono ai gruppi regionali di protezione dell'infanzia.

Contatti regolari e una relazione pluriennale permettono di esprimere un giudizio globale sul bambino e sull'ambiente in cui vive. La consulenza a scopo preventivo e la valutazione delle famiglie (incluse le loro reti sociali) rientrano tra le competenze distintive della pediatria ambulatoriale.

(4) Assistenza ai genitori, puericultura. Praticamente tutti i Comuni offrono servizi di puericultura gratuiti che prevedono consulenze, anche telefoniche, o visite a domicilio. Le puericultrici hanno il compito di aiutare i genitori a preservare la salute dei loro figli e di individuare eventuali problemi sanitari e psicosociali. In questo campo vanno citate anche l'associazione mantello delle infermiere puericultrici (ASISP; Schweizerischer Verband der Mütterberaterinnen SVM) e l'associazione di datori di lavoro Mütter- und Väterberatung der Schweiz und des Fürstentums Liechtensteins (AGMV) (Consulenza alle madri e ai padri della Svizzera e del Principato del Liechtenstein).

(5) Informazione, consigli ai genitori. Le *Lettere ai genitori* di Pro Juventute raggiungono ogni anno 50'000 genitori in Svizzera fornendo informazioni di facile accesso sotto forma di fascicoli che coprono cronologicamente, dalla nascita all'ingresso nella scuola, i principali temi riguardanti salute, alimentazione ed educazione. Numerosi Comuni li inviano gratuitamente alle famiglie. Le Lettere ai genitori sono pubblicate in tedesco, francese, italiano e, seppure in versione abbreviata, nelle lingue delle principali comunità d'immigrati.

(6) Formazione dei genitori. L'informazione è la base su cui poggiano tutte le altre misure di prevenzione. La divulgazione d'informazioni non è però sufficiente, se manca la trasmissione attiva garantita dalla formazione. Da qui l'esigenza di formare i genitori tramite corsi o manifestazioni di altro genere riguardanti l'educazione dalla prima infanzia all'adolescenza attraverso metodi non violenti, le relazioni di coppia, l'adozione, le conseguenze di un divorzio ecc. Circa 48'000 persone usufruiscono di queste offerte. Nel 2006, la Federazione svizzera formazione genitori (FSFG; Schweizerischer Bund für Elternbildung SBE) ha lanciato inoltre la campagna nazionale «L'educazione rende forti». L'offerta di formazione dei genitori, proposta principalmente da organismi privati, varia in misura considerevole da un Cantone all'altro. Per le famiglie di origine straniera, si rivela spesso necessario l'intervento di mediatori appartenenti alla stessa comunità culturale.

(7) Assistenza alle famiglie sul terreno, accompagnamento familiare e terapia. La formazione accompagnata dalla messa in pratica si rivela più efficace e duratura del puro apprendimento teorico. L'assistenza familiare socio-pedagogica è sviluppata in particolare nella Svizzera tedesca (programma *schritt:weise*). Si tratta di un intervento intensivo, limitato nel tempo, sotto forma di visite a domicilio da parte di una persona competente. I genitori ricevono un aiuto commisurato alle loro difficoltà quotidiane e fondato sulle loro risorse e sull'ambiente in cui vivono. Gli esperti consultati concordano nel sottolineare l'importanza di un approccio proattivo che prevede che i professionisti incontrino le famiglie, o i membri che hanno bisogno di sostegno, nel loro ambiente di vita.

(8) Educazione pedagogico-curativa precoce. L'educazione pedagogico-curativa precoce si svolge prevalentemente sul terreno ed è offerta in tutto il Paese. Ne sono destinatari i bambini che presentano disabilità o ritardi evolutivi, ma anche quelli il cui sviluppo è a rischio. L'assistenza dura dalla nascita ad al massimo due anni dopo l'inizio della scolarizzazione e prevede accertamenti, sostegno preventivo ed educativo e una promozione adeguata nel contesto familiare (CDPE 2007).

5.1.4 Lacune e necessità di intervento segnalate dagli esperti

Gli esperti consultati hanno sottolineato in particolare la difficoltà di raggiungere le famiglie o i bambini e i giovani ad alto rischio. Questo problema si riflette nelle necessità di intervento identificate.

Protezione

- Aiuti e protezione ai genitori di figli aggressivi: questa problematica è ancora poco conosciuta.

Sviluppo delle competenze, informazione, formazione

- Integrare le informazioni scritte (come le lettere ai genitori) con strumenti audiovisivi (televisione) e/o interattivi (Internet). La diversificazione dei supporti non soltanto darebbe l'accesso all'informazione a chi ha difficoltà con la lingua scritta, ma permetterebbe anche una larga diffusione tra la popolazione e quindi tra i nonni, i futuri genitori ecc.
- Tradurre e adattare l'informazione e le offerte a favore delle persone di lingua e origini culturali diverse; diffusione attraverso le comunità di appartenenza, in gruppi di discussione.
- I genitori dei neonati e dei bambini in età prescolare sono più facili da contattare. Dal momento in cui i figli entrano nell'età scolare, i genitori sono meno disponibili a seguire corsi di formazione o a ricorrere a consulenze in caso di problemi. Anche l'offerta di misure a carattere generale è meno sviluppata rispetto a quella rivolta alla prima infanzia. Offerte quali le *Lettere ai genitori* di Pro Juventute dovrebbero essere estese al periodo adolescenziale (e ai relativi problemi) ed eventualmente associate ad altre misure di prevenzione (ad esempio informazioni sulla tossicodipendenza).
- «Case aperte» (secondo il modello di Françoise Dolto) e luoghi d'incontro: gli esperti hanno sottolineato l'importanza dei luoghi d'incontro per genitori e figli, che permettono di scambiare esperienze e di prendere contatto con persone qualificate in grado di riconoscere i problemi e consigliare agli interessati le offerte adeguate.
- In generale, l'approccio proattivo ai genitori nei diversi luoghi dove si svolge la loro vita (casa, centri commerciali, sale d'attesa di pediatri ecc.) andrebbe sviluppato. Una parte dei genitori (spesso proprio quelli dei bambini a rischio) non conosce le offerte o, se le conosce, non vi ricorre. Questi genitori dovrebbero dunque essere contattati a casa loro. Le visite a domicilio, utili anche a scopo di prevenzione della violenza, sono però impegnative e richiedono conoscenze specifiche in materia di consulenza e assistenza familiare.
- La riorganizzazione delle offerte pedagogiche speciali rivolte alla prima infanzia dovrebbe permettere a tutti i bambini che hanno già sviluppato reazioni o comportamenti anomali di fruire più tempestivamente di provvedimenti adeguati (all'insegna del motto «aiuti tempestivi = aiuti efficaci»), ad esempio sotto forma di educazione pedagogico-curativa precoce.
- L'integrazione delle famiglie nel loro quartiere e nelle strutture e reti locali è importante per assicurare l'efficacia nel tempo delle misure e degli interventi di prevenzione. A questo aspetto va dedicata maggiore attenzione.

5.1.5 Misure e raccomandazioni

Quanto precede mostra che, nonostante la molteplicità delle misure adottate nel quadro della prevenzione della violenza basata sulla famiglia, esistono ancora lacune e possibilità di miglioramento. Sulla base delle affermazioni degli esperti consultati e tenendo anche conto dei progetti in essere e degli strumenti disponibili, è possibile formulare le misure e raccomandazioni seguenti.

Misure di competenza della Confederazione (A)

A livello federale si possono identificare due campi di particolare rilevanza per la prevenzione della violenza.

Già oggi, nel quadro della **promozione della famiglia**, la Confederazione sostiene mediante contratti di prestazioni le associazioni mantello delle organizzazioni di genitori. In questo contesto, potranno essere rafforzati diversi aspetti di centrale importanza per la prevenzione della violenza quali, ad esempio, le attività informative delle associazioni mantello sulle possibilità di formazione e sulle misure di sostegno ai genitori collaudate o promettenti, l'elaborazione di progetti che agevolino il contatto con i gruppi a rischio e l'integrazione delle offerte formative per genitori con offerte di formazione relative alle competenze mediali.

La Confederazione sostiene inoltre misure di **prevenzione dei maltrattamenti ai minori**. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha fondato, con partner privati, l'associazione «PPP-Programma

nazionale per la protezione dell'infanzia». A partire dal 2010, la nuova struttura dovrà elaborare un programma finalizzato a individuare i bisogni, rafforzare il coordinamento tra gli attori e coordinare e valutare i diversi progetti.

Per quanto riguarda le possibilità d'intervento in caso di situazioni familiari problematiche, vanno qui ricordati i **lavori di revisione del diritto tutorio e dell'ordinanza sull'affiliazione** attualmente in corso. Al tema della prevenzione della violenza dovrebbe essere attribuita un'importanza particolare anche in questo contesto.

Raccomandazioni per la prevenzione della violenza in ambito familiare (B)

Le seguenti raccomandazioni si rivolgono agli attori cantonali e locali attivi nel campo della prevenzione della violenza in ambito familiare.

B.11 Raggiungibilità dei genitori per le offerte di prevenzione generale

Le offerte di prevenzione generale dovrebbero essere attuate il più presto possibile e sfruttare il fatto che i genitori sono aperti e interessati alle offerte di consulenza e sostegno soprattutto quando i loro figli sono neonati o ancora molto piccoli.

B.12 Raggiungibilità delle famiglie disagiate e a rischio

Per stabilire più facilmente un contatto con le famiglie disagiate e a rischio si consiglia di:

- offrire assistenza e sostegno il più presto possibile, già durante la gravidanza o nella fase neonatale;
- collegare più strettamente le offerte formative rivolte ai genitori con l'ingresso dei bambini nelle strutture di custodia collettiva diurna, negli asili nido e nella scuola, al fine di contattare il maggior numero possibile di genitori;
- sfruttare le opportunità rappresentate dalle forme di custodia complementari alla famiglia e alla scuola: le strutture di custodia collettiva diurna permettono di diffondere la prevenzione della violenza basata sullo sviluppo e di riconoscere tempestivamente i bambini il cui sviluppo è a rischio;
- migliorare le offerte informative per genitori ed eventualmente estenderle e adeguarle ai bisogni di persone che parlano altre lingue o provengono da altre culture;
- aumentare l'accessibilità dei padri e convincerne un numero sempre maggiore a ricorrere alla formazione per genitori.

B.13 Promozione tempestiva dello sviluppo

È opinione largamente condivisa tra gli specialisti che in previsione di sviluppi devianti sia opportuno intervenire tempestivamente. Nell'ottica della prevenzione selettiva, si consiglia quindi di promuovere in modo mirato lo sviluppo cognitivo, linguistico e sociale dei bambini a rischio già tra i 2 e i 5 anni. In questo modo si facilita lo sviluppo di meccanismi di protezione. Al fine di promuovere, oltre allo sviluppo del bambino, anche un comportamento sociale positivo e una linea educativa adeguata da parte dei genitori, vanno sostenute le offerte formative per genitori e le visite a domicilio di personale specializzato.

B.14 Formazione di base, formazione continua e rete di collegamenti tra operatori specializzati e offerte

Le attività di aiuto e sostegno alle famiglie coinvolgono una molteplicità di operatori di diverse discipline. La qualità delle offerte dipende quindi anche dalla qualità della formazione e dell'accompagnamento degli operatori. Sono inoltre di fondamentale importanza anche la collaborazione e i collegamenti tra gli attori implicati e le offerte disponibili. Le singole misure di prevenzione dovrebbero essere combinate e armonizzate in funzione delle esigenze locali.

5.2 Scuola e formazione

5.2.1 Sfide, rischi e risorse nell'ambito della scuola e della formazione

Nel presente lavoro, il termine «scuola» copre l'intero setting della formazione obbligatoria e rinvia, a seconda dei casi, tanto al sistema quanto agli istituti scolastici. Tiene inoltre conto dei diversi attori che intervengono nella formazione dei bambini e dei giovani a scuola (come ad esempio gli operatori della sanità pubblica). Per quanto concerne la formazione post-obbligatoria, il presente rapporto si limita alla formazione professionale e non tratta in modo specifico gli studi liceali.

Ruolo della scuola e della formazione professionale nella prevenzione della violenza

La prevenzione della violenza si interessa alla scuola da vari punti di vista. Gli istituti scolastici sono uno dei luoghi dove i bambini e i giovani si ritrovano ogni giorno con i coetanei e rappresentano quindi un teatro d'interazione e di socializzazione per eccellenza. Al loro interno si sviluppano dinamiche di gruppo positive o negative che segnano la cultura delle singole classi o dell'intero istituto. La relazione di fiducia eventualmente instaurata con l'insegnante può essere determinante nello sviluppo della personalità.

Per il suo ruolo istituzionale, la scuola apporta imposizioni percepite talvolta come forme di violenza: lo stress, lo spirito di competizione, la mancanza di prospettive al termine del percorso scolastico hanno ricadute più o meno pesanti sugli allievi. Tuttavia, dati il carattere obbligatorio e la missione educativa che è chiamata a svolgere in parallelo alla missione formativa, l'istituzione scolastica costituisce un canale privilegiato per veicolare messaggi di prevenzione, ragion per cui ci si attende che metta in opera programmi di educazione alla salute, educazione alla pace e educazione civica.

Visto il suo importante potenziale d'influenza sullo sviluppo di comportamenti sociali costruttivi, il ruolo della scuola come risorsa di prevenzione della violenza non va sottovalutato. Non si può però affidarle tutta la responsabilità della prevenzione. La funzione preventiva della scuola si inserisce in un contesto più ampio: le influenze e i processi dominanti che conducono a comportamenti violenti si collocano spesso al di fuori dell'ambito scolastico. Lo stesso vale per i fattori di protezione: la scuola non è l'unico luogo di socializzazione e i valori che promuove non sono i soli con i quali sono confrontati gli allievi. Per di più, le competenze personali o sociali dei giovani non sempre trovano un adeguato riconoscimento nel quadro scolastico, che privilegia altre capacità.

Si consideri, infine, che la scuola è essa stessa vittima della violenza e ha bisogno di essere sostenuta per poter continuare a funzionare. A maggior ragione in un momento come quello attuale in cui questa istituzione sta attraversando un processo di riforma che pesa sulle sue risorse e condiziona le sue priorità.

Un'integrazione professionale riuscita agisce come fattore di protezione o, eventualmente, come elemento di rottura rispetto a comportamenti violenti o delinquenti antecedenti; questo spiega l'importanza della **formazione professionale**. Gli apprendisti dividono il loro tempo tra scuola professionale, corsi extra-aziendali e azienda di tirocinio. Se in quest'ultima i giovani vengono a trovarsi confrontati al problema specifico della violenza sul posto di lavoro, il diritto del lavoro accorda loro una protezione speciale.

Fattori di rischio

Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) distinguono i seguenti fattori di rischio individuali, attestati nella letteratura scientifica:

Tabella 7. Principali fattori di rischio di violenza e di aggressione legati alle caratteristiche individuali riferite alla scuola

Caratteristiche individuali relative alla scuola	Frequenti e precoci assenze ingiustificate Scarsa motivazione Bocciature Carenza di relazioni con i docenti
--------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2008), p. 25.

A questi fattori vanno aggiunti quelli legati al contesto e all'istituzione scolastica. Un'inchiesta condotta tra i 12-15enni nel quadro del PNR 40⁹¹ ha evidenziato in particolare una relazione tra il livello e il tipo di violenza da una parte e le dimensioni dell'istituto e la sua collocazione in ambiente urbano, periferico o rurale dall'altra: per esempio, il fenomeno del racket interessa maggiormente i grandi centri scolastici di città, mentre le risse sono più frequenti nelle scuole degli agglomerati o in campagna.

Alcuni tipi di manifestazione di violenza in ambito scolastico

La violenza nella scuola non è sempre definita allo stesso modo. Allievi e professori ne hanno una visione differente, come dimostra lo studio di Clémence et al. (2001)⁹²: mentre i primi fanno tendenzialmente riferimento all'aggressione fisica o al racket, i secondi considerano come violenza una vasta gamma di comportamenti incivili che turbano l'insegnamento. Il senso di insicurezza degli allievi sembra dipendere più dalla situazione scolastica (difficoltà, fallimenti) che da atti di violenza concreti.

Il bullismo scolastico. Una forma di violenza tipica dell'ambiente scolastico, dove gli allievi sono in costante interazione, è il cosiddetto bullismo, che consiste in vessazioni, intimidazioni e canzonature ripetute ai danni di un alunno da parte di uno o più compagni. Il bullismo, fisico o psicologico, è molto diffuso e inizia già alla scuola materna. Il fenomeno non è nuovo, ma oggi c'è una maggiore sensibilità verso la sofferenza della vittima. La prevenzione si interessa particolarmente al bullismo, in quanto le ricerche sull'argomento hanno evidenziato che i ruoli di aggressore e vittima perdurano per tutta la carriera scolastica.

Gli studi dedicati a questo fenomeno individuano diversi tipi di attori. Secondo le ricerche condotte a livello di asilo nido da Alsaker⁹³, il 6 per cento dei bambini è vittima passiva di vessazioni, il 12 per cento è costituito da vessatori che esercitano il bullismo senza esserne vittime e il 7 per cento da vittime aggressive (più frequentemente maschi), ossia ragazzi presi di mira dai vessatori ma a loro volta aggressivi. A fianco di queste categorie troviamo anche il gruppo dei bambini coinvolti occasionalmente come autori o vittime (20%) e quello dei bambini che non sono direttamente toccati dal problema del bullismo (55%). Il gruppo più problematico sembra essere quello delle vittime aggressive, che presentano più spesso disturbi dell'attenzione e scarso autocontrollo e che sono più frequentemente messe in disparte dagli altri alunni.

In un'inchiesta tra i giovani al termine della scolarità obbligatoria (9° anno), Ribeaud et Eisner (2008)⁹⁴ distinguono cinque forme di bullismo: pugni e calci, minaccia e ricatto/estorsione, derisione, distruzione volontaria di beni e molestie sessuali. Sotto l'una o l'altra forma, il fenomeno interessa il 44,4 per cento degli allievi; le molestie sessuali riguardano quasi esclusivamente le femmine, che l'hanno subito nella misura del 20 per cento. Per quel che riguarda gli autori, il 32 per cento degli allievi afferma di aver commesso vessazioni ai danni di compagni di scuola. Tra il 1999 e il 2007, anno in cui è stata ripetuta l'inchiesta, si è constatata una crescita quantitativa del fenomeno.

Violenza tra allievi e professori. Per quanto riguarda la Svizzera, sono disponibili pochissimi dati sugli atti di violenza tra allievi e insegnanti, in particolare sui docenti vittime di aggressioni. Nello studio di Clémence et al. (2001), il 7 per cento degli allievi interrogati affermava di essere stato picchiato da un professore, mentre il 2 per cento dei professori ammetteva di aver colpito un allievo. Per quanto riguarda la violenza verbale, il 22 per cento degli allievi erano stati oggetto di ingiurie contro il 14 per cento degli insegnanti. Tra gli allievi, i maschi erano nettamente più presi di mira delle femmine. Le insegnanti usavano meno violenza fisica o verbale degli insegnanti, ma erano maggiormente prese di mira dagli insulti degli allievi. I docenti risultano, inoltre, esposti all'aggressività dei genitori: l'8 per cento degli insegnanti erano stati importunati o minacciati a casa propria. A questi attacchi diretti, bisogna probabilmente aggiungere i danneggiamenti ai beni di proprietà dei professori e le forme di bullismo attraverso altri mezzi (per esempio il cyberbullying).

⁹¹ Clémence A., Cortolezzis C., Dumont P., Egloff M., Kaiser C., Rochat F. (2001).

⁹² Clémence A., Cortolezzis C., Dumont P., Egloff M., Kaiser C., Rochat F. (2001).

⁹³ Alsaker F.D. (2003).

⁹⁴ Ribeaud D., Eisner M. (2008).

5.2.2 Attori e competenze locali nell'ambito della scuola e della formazione professionale

La scuola è di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Nella maggior parte dei casi spetta ai singoli istituti o agli insegnanti stessi decidere le iniziative da intraprendere nel campo della prevenzione. I principali attori a livello locale sono quindi la scuola, insieme al Comune, ai genitori e alle loro associazioni. Altri partner importanti sono, in molti Comuni, i servizi di lavoro sociale in ambito scolastico (o mediazione scolastica, un modello maggiormente diffuso nella Svizzera romanda) e i servizi psicologici scolastici. Quasi ovunque, la polizia collabora per far passare messaggi di prevenzione della violenza. Dove la prevenzione (della violenza o in generale) è coordinata da un servizio specializzato o è organizzata in collaborazione con una rete di partner, la scuola vi si associa.

Le scuole professionali sono organizzate a livello cantonale.

5.2.3 Misure di prevenzione correnti in ambito scolastico

Le misure strutturali e i programmi di prevenzione della violenza, o in senso più ampio quelli che favoriscono un'evoluzione positiva dei bambini e dei giovani, sono già molto numerosi in ambito scolastico. Dal rapporto Eisner, Ribeaud, Locher (2009) e dalle interviste degli esperti emergono vari tipi di misure, di cui diamo alcuni esempi nella sottostante tabella:

Tabella 8. Attività di prevenzione nelle scuole svizzere

	Misure mirate	Misure di carattere generale
Protezione (profilassi e intervento)	<p>Lavoro sociale in ambito scolastico, mediazione, consultori (2)</p> <p>Psicologia scolastica</p> <p>Time-out (6): esclusione «interna» temporanea degli allievi che disturbano il funzionamento della classe</p> <p>Gestione interdisciplinare dei casi difficili (6) (principio del <i>case management</i>)</p> <p>Coaching (scuole professionali)</p> <p>Intervento coordinato di diversi attori in caso di crisi</p>	<p>Regole di condotta e di disciplina chiare, note a tutti e applicate con fermezza negli istituti scolastici e nelle scuole professionali (1): regolamenti, accordi sottoscritti dagli allievi e i giovani in formazione professionale; partecipazione degli allievi e dei genitori: consiglio degli allievi e consiglio dei genitori</p>
Sviluppo delle competenze, informazione, formazione	<p>Formazione di mediatori tra gli allievi (5)</p> <p>Lavoro con gruppi di ragazzi (ev. di ragazze) in ambito scolastico; anche come misura generale per tutti i ragazzi/le ragazze</p>	<p>Informazione, sensibilizzazione degli allievi per mezzo di campagne, opuscoli, siti internet, giornate o settimane a tema (3);</p> <p>informazione degli insegnanti e dei responsabili della formazione professionale</p> <p>Sviluppo delle competenze sociali e civiche inserito nel piano di studi e nelle diverse ordinanze sulla formazione professionale; programmi per la realizzazione di questo obiettivo (4)</p> <p>Formazione di base e continua degli insegnanti:</p>

		gestione dei conflitti e della classe in generale
Condizioni strutturali	Correzione degli svantaggi di certe scuole mediante l'assegnazione delle risorse in funzione delle priorità d'investimento (7)	Strutture di custodia complementari alla scuola che offrano una custodia di qualità Direzione professionale della scuola e controlli di qualità

Commenti

(1) Gestione e clima della scuola. Le scuole con una buona cultura della gestione che fissano regole chiare e le fanno rispettare hanno meno problemi di violenza. Migliorare la direzione scolastica significa quindi anche fare prevenzione. Gli esperti consigliano di formulare poche regole da applicare con coerenza, piuttosto che regolamenti complessi e difficili da mettere in atto. Si raccomanda inoltre di far partecipare gli studenti e i genitori alle decisioni importanti, il che avrebbe anche un effetto collaterale di prevenzione della violenza.

(2) Lavoro sociale in ambito scolastico (specialmente nella Svizzera tedesca) / **mediazione scolastica** (specialmente nella Svizzera romanda). Il lavoro sociale in ambito scolastico è sviluppato, in forme diverse, soprattutto nella Svizzera tedesca. Di facile accesso, offre consigli ai giovani in difficoltà, ai genitori e ai docenti. Assiste anche la direzione nella messa in atto di provvedimenti di diagnosi e intervento precoci⁹⁵. Qualora si renda necessario un intervento, può indirizzare i giovani verso altri servizi. Nella Svizzera romanda la mediazione scolastica (fatta dagli insegnanti) svolge funzioni simili.

(3) Campagne d'informazione. Le misure di prevenzione più frequenti sono le campagne d'informazione tramite opuscoli distribuiti nelle scuole o ai genitori, incontri con esperti esterni (p. es. un rappresentante della polizia), o giornate/settimane di sensibilizzazione a tema. Una valutazione dei risultati mostra tuttavia che le campagne hanno effetti relativamente modesti (in particolare nel caso delle scuole che hanno già problemi di violenza) e che, anzi, in alcuni casi sono stati osservati effetti perversi di rafforzamento dei comportamenti che si intendeva contrastare.

(4) Programmi che mirano a sviluppare le competenze sociali. Parecchi programmi, generali o specifici, cercano di stimolare le competenze sociali attraverso diversi strumenti didattici; alcuni intendono agire principalmente sui comportamenti da adottare nelle relazioni interpersonali, come la gestione non violenta dei conflitti (in particolare il programma Chili della Croce Rossa Svizzera), altri mirano a sviluppare la capacità d'ascolto, la padronanza di sé ecc. All'estero, le meta-analisi cui sono stati sottoposti valutano positivamente gli effetti di questo tipo di programmi. Come per tutte le altre misure di prevenzione, la qualità e le modalità di attuazione (in particolare il coinvolgimento degli insegnanti e la scelta di metodi di tipo partecipativo) risultano determinanti per il successo delle iniziative. In Svizzera sono stati attuati e valutati⁹⁶ alcuni programmi (come ad esempio PFAD, e il progetto ESSKI/In forma per la vita).

Tutte le ordinanze in materia di formazione e avviamento alle diverse professioni prevedono, oltre all'acquisizione delle competenze specialistiche anche quella delle competenze sociali e metodologiche come, ad esempio, la gestione dei conflitti, la capacità di lavorare in gruppo, la capacità di risolvere problemi e le strategie di comunicazione.

(5) Mediazione tra pari. Già ben avviati, i programmi di mediazione tra pari (in particolare Peacemakers dell'NCBI) stanno dando buoni risultati. Alcuni studenti sono formati specificamente per mediare i conflitti che sorgono tra i loro compagni. Dare visibilità alle soluzioni dei problemi di violenza all'interno della scuola può servire anche come forma di prevenzione. Affinché i programmi di mediazione risultino efficaci, i giovani coinvolti devono essere formati e seguiti scrupolosamente.

⁹⁵ Fachverband Sucht (ed.) (2008), p. 13.

⁹⁶ Eisner, M., Ribeaud, D., Jünger, R., Meidert, U. (2007).

L'istituzionalizzazione e il sostegno ai mediatori da parte della direzione scolastica e dei docenti sono i presupposti fondamentali per il successo delle iniziative di questo tipo.

(6) Gestione dei casi problematici. Se a preoccupare è il comportamento di singoli studenti, gli esperti propongono di intraprendere il case management inteso come gestione pluridisciplinare dei casi⁹⁷. Quando tutte le altre misure sono fallite è possibile ricorrere alle cosiddette classi time-out: una misura temporanea che permette di gestire i casi più difficili in attesa di trovare soluzioni adeguate. Le classi time-out sono collocate all'interno della stessa scuola e rappresentano, per così dire, l'ultima possibilità per i ragazzi coinvolti. Per gli studenti più grandi le classi time-out possono anche consistere in una combinazione di scuola e lavoro in un'azienda. In questo modo si dà la possibilità di conoscere il mondo del lavoro a ragazzi non più motivati allo studio. **Case management nella formazione professionale:** il case management nell'ambito della formazione professionale è concepito in modo tale da offrire un sostegno tempestivo, ovvero già a partire dal settimo anno di scuola, a tutti i giovani il cui ingresso nel mondo del lavoro può essere a rischio. Insegnanti e genitori svolgono un ruolo importante. Al tempo stesso, i programmi di questo tipo hanno lo scopo di rendere meno gravosa per i docenti la gestione di problemi complessi legati a singoli allievi.

(7) Investimenti prioritari. Per quanto riguarda le condizioni strutturali, alcuni Cantoni assegnano più risorse agli istituti con una popolazione scolastica sfavorita dal punto di vista socioeconomico per permettere loro di seguire gli allievi con maggiore intensità. È questo il caso del Cantone di Ginevra, con il suo *Réseau d'enseignement prioritaire*, e del Cantone di Vaud, che ha lanciato nel 2008 un progetto analogo. Il Cantone di Zurigo utilizza un indicatore sociodemografico per ripartire i contributi finanziari e i posti di insegnante tra i Comuni e i distretti scolastici.

5.2.4 Lacune e interventi necessari secondo il parere degli esperti

Nonostante le numerose misure messe in atto, secondo gli esperti c'è ancora spazio per possibili miglioramenti.

Protezione

- Intervento in caso di crisi: nelle situazioni di crisi e in caso di atti di violenza nelle scuole risultano particolarmente efficaci gli interventi tempestivi fondati sull'interdisciplinarietà. A livello regionale, se ancora non esistono, dovrebbero quindi essere allestiti gruppi di pronto intervento in caso di crisi (ad es. psicologia scolastica, coaching e consulenza ai docenti, psicoterapia, lavoro sociale, consulenza legale). Per poter agire a fondo e con rapidità, questi gruppi dovrebbero avere solidi collegamenti con le altre istituzioni regionali (ad es. polizia, giustizia, autorità tutorie, istituzioni per la tutela dell'infanzia, consultori). La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione ha pubblicato, già nel 2004, una guida per la gestione delle crisi destinata alle scuole.⁹⁸

Sviluppo delle competenze, informazione, formazione

- Competenze sociali a scuola: in generale, i programmi d'insegnamento prevedono lo sviluppo di competenze sociali o civiche. Ciò nonostante capita raramente che negli orari scolastici siano inserite lezioni dedicate specificamente a questo tipo di apprendimento trasversale che, in questo modo, rischia di risultare dispersivo o essere trascurato. Prima di prevedere altre misure, andrebbero quindi realizzati, con i mezzi necessari, gli obiettivi in materia di competenze sociali previsti dagli attuali programmi d'insegnamento.
- Prevenzione selettiva: secondo gli esperti, l'attuale sistema scolastico è insoddisfacente per quanto riguarda la possibilità di intervenire in modo differenziato su singoli gruppi di ragazzi. Spesso l'unica alternativa possibile al trattamento individuale è il lavoro con un'intera classe. Sarebbe invece opportuno poter intervenire in modo selettivo su gruppi di giovani particolarmente a rischio. La parte più consistente delle risorse dedicate alla prevenzione è in

⁹⁷ Il *case management* va qui distinto dall'omonimo programma nell'ambito della formazione professionale).

⁹⁸ Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE (2004).

genere destinata alle vittime delle aggressioni. Occorrerebbe però prevedere un maggior numero di attività per gli aggressori e i terzi coinvolti (osservatori, spettatori involontari).

- In numerosi Cantoni il tema degli stereotipi sessisti è affrontato in modo esplicito nelle leggi in materia di formazione e inserito tra le idee guida che informano i programmi d'insegnamento, la formazione dei docenti o l'elaborazione e la scelta dei supporti didattici⁹⁹. Nella pratica, però, le misure sembrano essere adottate in modo più occasionale che sistematico¹⁰⁰. Occorre pertanto cercare di valutare e coordinare meglio tra loro le varie iniziative.
- Strutture di sostegno: la missione educativa e formativa della scuola viene messa a dura prova soprattutto quando il clima dell'istituto o delle classi è turbato continuamente da problemi comportamentali di singoli o da condotte aggressive e violente da parte di gruppi di allievi. I casi studiati da Eisner et al. (2009) attestano che le maggiori città svizzere dispongono già di programmi di prevenzione specifici e di strutture di sostegno per i casi di questo tipo. I Comuni degli agglomerati e le città di media e piccola dimensione risultano invece carenti di strutture di sostegno (ad es. centri specializzati nella prevenzione della violenza).
- Conoscenza dell'offerta di misure di prevenzione: la carenza di studi empirici in Svizzera, lascia disorientati gli operatori. Per le direzioni scolastiche non è un'impresa facile scegliere i programmi adeguati tra la miriade di iniziative proposte. I responsabili degli istituti si aspettano da Confederazione e Cantoni maggiori informazioni sulle varie proposte, sui criteri di valutazione da adottare e sugli approcci più promettenti.
- Scuole a rischio: le scuole in cui si manifestano situazioni critiche, ad esempio a causa della composizione sociale troppo omogenea del corpo studentesco o del peso di determinati gruppi interni, rischiano di non essere più in grado di adempiere ai propri compiti. Ciò non significa solo prestazioni più scadenti offerte agli alunni, ma anche il pericolo di un burnout dei docenti e il deterioramento permanente del clima scolastico in generale. La ripartizione delle risorse dovrebbe pertanto essere effettuata maggiormente in base alle caratteristiche socioeconomiche della popolazione scolastica per poter intervenire in maniera più incisiva laddove il bisogno è maggiore.
- Custodia complementare alla scuola: vanno sviluppate strutture di custodia complementare alla scuola in grado di offrire un servizio di qualità, in modo da evitare che i bambini e i giovani siano abbandonati a sé stessi dopo l'orario scolastico.
- Risorse: per l'attuazione delle misure di prevenzione servono risorse supplementari e sistemi di controllo della qualità cui poter accedere facilmente in caso di necessità e senza inutili ostacoli procedurali.
- Collaborazione: gli esperti hanno evidenziato la necessità di promuovere una collaborazione aperta e trasparente tra le diverse autorità agevolando la creazione di strutture che permettano scambi costruttivi. A tal fine sarà probabilmente necessario verificare se le attuali disposizioni in materia di protezione dei dati ostacolano in qualche modo il miglioramento della collaborazione.

5.2.5 Misure e raccomandazioni

Come detto in precedenza, negli ultimi anni sono stati intrapresi notevoli sforzi in ambito scolastico per prevenire la violenza o, se questa si manifesta, per intervenire con provvedimenti adeguati. Nonostante la varietà delle misure messe in atto, gli esperti intravedono ulteriori possibili miglioramenti. L'obiettivo è fare in modo che la prevenzione della violenza in ambito scolastico non si limiti a impedire i comportamenti violenti tra le mura della scuola, ma promuova a lungo termine una crescita equilibrata dei bambini e dei giovani.

⁹⁹ Terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW).

¹⁰⁰ Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa (2006).

Misure di competenza della Confederazione (A)

La Confederazione può contribuire in maniera mirata alla prevenzione della violenza nelle scuole, come avviene già oggi attraverso il programma educazione + salute e altre iniziative di sostegno a progetti specifici in ambito scolastico. Nel campo della formazione professionale, la Confederazione ha intrapreso tutta una serie di misure per stimolare e sostenere i giovani a rischio (cfr. 4.2.2).

Raccomandazioni per la prevenzione della violenza in ambito scolastico (B)

Le seguenti raccomandazioni non si rivolgono esclusivamente ai Cantoni e alle autorità scolastiche. Sono infatti diversi gli attori (ONG, organizzazioni di genitori, polizia e lavoro sociale) che propongono programmi di prevenzione sfruttando le possibilità di contatto con bambini, giovani, genitori e docenti offerte dalla scuola.

Protezione

B.21 Clima dell'istituto

Un metodo promettente per mantenere un clima sano all'interno degli istituti scolastici consiste nel stabilire poche ma chiare regole di comportamento valide per l'intera scuola, che devono essere fatte rispettare sistematicamente da tutti gli operatori scolastici.

B.22 Accordi di comportamento

Per la gestione dei casi di giovani con frequenti comportamenti anomali (come atti di violenza, assenze ingiustificate da scuola ecc.), è consigliabile la stipulazione di accordi di comportamento tra la scuola, gli alunni e i loro genitori. Anche l'organizzazione di tavole rotonde in cui tutti gli attori coinvolti (specialisti e rappresentanti delle autorità competenti) discutono dei problemi legati a casi specifici si è rivelata utile.

B.23 Case management della formazione professionale a partire dal settimo anno di scuola

Il case management sviluppato per la formazione professionale dovrebbe essere messo in atto quanto prima, ovvero già a partire dal settimo anno di scuola, per tutti i giovani il cui ingresso nel mondo del lavoro è a rischio. Al tempo stesso, questo approccio può contribuire a rendere meno gravosa per i docenti la gestione di problemi complessi.

B.24 Piani di intervento

Secondo gli esperti, ogni scuola dovrebbe disporre di piani adeguati che permettano di gestire in modo rapido ed efficace singoli episodi di violenza o eventuali situazioni di crisi. A questo scopo, vanno definite competenze, procedure e canali di comunicazione. In molti Cantoni e scuole sono già stati adottati piani di intervento che potrebbero fungere da modello¹⁰¹.

Sviluppo delle competenze, informazione, formazione

B.25 Programmi per l'acquisizione di competenze sociali rivolti ai giovani a rischio

I programmi per l'acquisizione di competenze sociali dovrebbero concentrarsi sui giovani a rischio ed essere focalizzati sulla partecipazione attiva, sugli esercizi pratici e sull'applicazione delle nuove conoscenze nella quotidianità scolastica. Allo stesso tempo si raccomanda di collaborare con gli attori operanti in ambito familiare, per garantire un sostegno ai genitori di questi ragazzi.

B.26 Perfezionamento professionale dei docenti

Nella formazione e nel perfezionamento professionale dei docenti si dovrebbe accordare maggiore importanza, indipendentemente dalla materia, all'acquisizione di competenze sociali, medial e di vita. Gli insegnanti necessitano inoltre di corsi di perfezionamento in tema di gestione dei problemi disciplinari e delle classi in generale, per contrastare sul nascere le forme di comportamento problematico a bassa soglia (come ad esempio il mobbing).

¹⁰¹ Cfr. anche Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE (ed.) (2004).

B.27 Comprensione del ruolo dei sessi

I programmi di prevenzione in ambito scolastico dovrebbero tenere conto della forte connotazione sessista della violenza e contrastare tutti gli stereotipi machisti che la legittimano; ciò vale anche e soprattutto per la prevenzione delle violenze sessuali tra bambini e giovani.

Condizioni strutturali

B.28 Scuole a orario continuato e strutture di custodia

Le scuole a orario continuato e le strutture di custodia sono particolarmente importanti per i giovani a rischio. Si consiglia quindi di prevedere un'ampia offerta di forme di custodia complementari alla scuola affidate a specialisti che dispongono di una formazione di tipo socio-pedagogico.

B.29 Strutture di supporto e cooperazioni in ambito scolastico

Nelle situazioni di crisi, le scuole dovrebbero poter contare su servizi di supporto locali che contribuiscano a far evolvere positivamente la situazione dell'istituto e lo aiutino a scegliere e attuare misure di prevenzione adeguate. Per garantire la massima copertura, bisognerebbe verificare se i servizi di consulenza e intervento già attivi nelle Città e nei Cantoni non possano fornire le loro prestazioni ai Comuni e ai Cantoni limitrofi dietro pagamento di un corrispettivo adeguato.

5.3 Spazio sociale e spazio pubblico

5.3.1 Sfide, rischi e risorse nell'ambito dello spazio sociale e dello spazio pubblico

In questo capitolo il termine «spazio sociale» va interpretato come spazio di relazioni e di contatto sociale. L'aggettivo «pubblico» è invece riferito non tanto allo status giuridico dello spazio quanto alle modalità della sua fruizione; nello spazio pubblico non rientrano quindi soltanto la strada, la piazza e altri spazi liberi, ma anche luoghi privati aperti al pubblico (per esempio i centri commerciali).

Il ruolo del vicinato e del quartiere nella prevenzione

Se l'evoluzione del bambino avviene principalmente in seno alla famiglia e, successivamente, nella scuola, nell'adolescenza cresce l'importanza delle relazioni extrascolastiche con i coetanei. Il raggio d'azione si allarga quindi progressivamente al vicinato e allo spazio pubblico. Le interazioni, i conflitti di territorio tra gruppi diversi e l'accesso a prodotti inadeguati o rischiosi (alcol, droga, media violenti, armi ecc.) diventano sempre più frequenti. È nello spazio pubblico che la violenza si manifesta maggiormente, a partire dai piccoli gesti di inciviltà, che possono già alimentare il senso di insicurezza generale. Le misure di protezione, d'ordine pubblico e di polizia sono dunque parte integrante di un approccio preventivo.

Lo spazio sociale non è, tuttavia, soltanto un luogo in cui la violenza si manifesta, ma può anche esserne all'origine. È infatti accertata l'influenza dell'ambiente circostante sullo sviluppo del bambino. La ripartizione dello spazio, le caratteristiche del quartiere e le relazioni di vicinato sono rilevanti dal punto di vista della prevenzione in quanto sembrano agire soprattutto quali catalizzatori di altri rischi individuali e familiari eventualmente già presenti¹⁰². In un'ottica di prevenzione vanno pertanto privilegiate le iniziative che agiscono contemporaneamente su diversi tipi fattori.

Va sottolineato che il quartiere, il vicinato e le relazioni con i coetanei non comportano soltanto rischi, ma costituiscono anche importanti risorse per la prevenzione della violenza: trovare una propria collocazione nello spazio sociale e costruirvi delle relazioni sono elementi essenziali nello sviluppo del bambino. Le esigenze di protezione e di ordine pubblico appena menzionate non devono ostacolare gli interventi che favoriscono le attività giovanili e incoraggiano l'assunzione di responsabilità nello spazio sociale.

Fattori di rischio

¹⁰² Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 99.

La letteratura scientifica individua i seguenti fattori di rischio:

Tabella 9. Principali fattori di rischio di violenza e aggressione legati alle caratteristiche individuali riferite allo spazio sociale

Coetanei	Rifiuto da parte di coetanei «normali» Amicizia con coetanei delinquenti Appartenenza a bande di delinquenti
Stile di vita	Uscite di casa frequenti Elevato consumo di prodotti mediatici Consumo di prodotti mediatici violenti o pornografici Forte consumo di alcol e droghe
Ambiente di quartiere	Bande giovanili, criminalità, spaccio di droga Scarsa coesione Degrado sociale

Fonte: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 24.

Le occasioni e le circostanze concrete sono determinanti per la realizzazione di un atto di violenza.

Tabella 10. Principali rischi di violenza e di aggressione – Caratteristiche riferite alla situazione

Fattori spazio-temporali	Fine settimana, in particolare il venerdì e il sabato Notte Centro città, punti nevralgici delle attività di svago dei giovani
Situazione individuale	Influsso di alcol e droghe Forte irritabilità, scarsa resistenza alle provocazioni Desiderio di compiere atti di vandalismo e di avere conflitti
Contesto	Gruppo di persone con idee affini Presenza di armi Provocazione tramite aggressione verbale, simbolica o fisica Vittima adatta Scarso controllo sociale

Fonte: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 25.

Certi **stili di vita** espongono maggiormente i giovani (come del resto gli adulti) alla violenza, sia come autori che come vittime o spettatori involontari. Per esempio, nelle risse riconducibili al consumo di alcol spesso anche la vittima è in qualche modo sotto l'effetto di alcolici. Lo studio condotto a Zurigo da Ribeaud e Eisner (2008) rileva una tendenza alla concentrazione della violenza in certi ambiti nei quali è banalizzata.

Gli esperti che si occupano delle cause della violenza valutano in modo critico l'accesso 24 ore su 24 a offerte di ogni genere che possono favorire situazioni problematiche. L'apertura fino a tardi dei punti di vendita di bevande alcoliche, internet ecc. creano continuamente occasioni, come anche i bus notturni, che possono avere effetti indesiderati e sono quindi giudicati in modo ambivalente. Non si tratta però di fare un passo indietro rispetto a un'evoluzione della società per molti versi positiva, ma di riflettere sugli effetti e le interazioni di queste prestazioni e di favorirne un uso adeguato.

Per quanto riguarda il **quartiere**, la criminalità diffusa o l'esistenza di bande instaurano una cultura della violenza. Altri fattori di rischio sono la concentrazione di problemi sociali quali la disoccupazione, l'assenza di qualifiche professionali e il basso livello di integrazione delle famiglie circostanti. La mancanza di coesione e di fiducia tra gli abitanti provoca l'isolamento di certe famiglie e il disinteresse per l'impegno a favore della collettività (scuola, strutture per i giovani ecc.).

Sulla base di indicatori quali le condizioni abitative, la percentuale di popolazione straniera, il tasso di disoccupazione, la percentuale di persone scarsamente qualificate e di coloro che non parlano la lingua del posto e la quota delle famiglie numerose, uno studio commissionato dall'Ufficio federale della migrazione (UDM) e dall'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) identifica i quartieri sensibili delle città svizzere¹⁰³. Questa ricerca è uno dei documenti di riferimento per il sostegno da parte della Confederazione a progetti di quartiere a favore l'integrazione.

Gli esperti consultati hanno rilevato due tipi di spazi particolarmente problematici: quelli abbandonati e anonimi e quelli il cui possesso è conteso. Si nota una certa tendenza urbanistica a riorganizzare piazze e luoghi pubblici o aperti al pubblico in modo da disincentivare la sosta e gli assembramenti (per esempio eliminando le panchine). Un'altra tendenza sottolineata dagli esperti è lo spostamento dei luoghi d'incontro dagli spazi pubblici agli spazi privati, in particolare ai centri commerciali. L'accesso alle possibilità di svago è inoltre limitato dai prezzi elevati e da condizioni di ammissione. Certi giovani ne sono quindi esclusi e hanno pochi spazi liberamente disponibili dove realizzare le proprie idee e le proprie iniziative: in questo caso non resta loro altro luogo d'incontro se non la strada.

Forme di violenza nello spazio pubblico

Il **consumo di alcol**, oltre ad essere il principale problema di salute pubblica dei giovani, è frequentemente associato al ricorso alla violenza.

Secondo l'Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie (ISPA)¹⁰⁴, nel 2005, 1'890 persone d'età compresa tra i 10 e i 23 anni sono state ricoverate con diagnosi principale o secondaria d'intossicazione o dipendenza da alcol. Due terzi erano maschi. In questa fascia d'età, i casi di ricovero ospedaliero per eccesso di alcol sono in aumento. Per quanto riguarda la frequenza di consumo, tra i quindicenni circa il 25 per cento dei maschi e il 17 per cento delle femmine bevono alcol almeno una volta alla settimana; alla stessa età, il 30 per cento dei maschi e il 26 per cento delle femmine si sono già ubriacati almeno due volte nella loro vita.

Un'altra indagine dell'ISPA riguardante l'alcol e la violenza tra i giovani riferisce che per il 20 per cento degli adolescenti tra i 13 e i 17 anni il consumo dell'alcol raggiunge livelli problematici (il 25 per cento dei maschi e il 15 per cento delle femmine). I ragazzi in questione commettono dal 50 al 60 per cento e subiscono dal 40 al 50 degli atti di violenza di cui sono protagonisti i maschi. Le ragazze commettono dal 40 al 50 per cento e subiscono dal 30 al 40 degli atti di violenza di cui sono protagoniste le femmine¹⁰⁵.

Questi dati mostrano che una parte degli atti di violenza è riconducibile al consumo di sostanze alcoliche e non avrebbe avuto luogo senza l'influsso dell'alcol. Lo studio di Kuntsche et al. (2006) rivela che l'alcol è responsabile per un atto di violenza fisica al mese e per classe nel caso dei ragazzi e per un atto per classe ogni tre mesi nel caso delle ragazze.

Il fenomeno degli assembramenti spontanei o convocati attraverso internet (Facebook) durante i quali si consuma la maggior quantità di alcol possibile (botellón) ha attirato recentemente l'attenzione dei mass media e delle autorità e ha portato a chiedersi quale tipo di prevenzione adottare di fronte a questi nuovi comportamenti (consumo massiccio occasionale e ricerca dell'ubriacatura rapida o binge drinking). L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha elaborato un Programma nazionale Alcol 2008-2012 (PNA) focalizzato sulla gioventù, la violenza, lo sport e gli infortuni. L'attuazione del programma spetta ai Cantoni.

Consumo di droghe. Gli esperti del gruppo Spazio sociale hanno rilevato un legame tra il consumo di droghe e la violenza. I rischi collegati al consumo di sostanze proibite sono di due tipi: la commissione di reati per procurarsele e i loro effetti sulla salute, in particolare i disturbi della percezione e dell'umore e i disturbi psicotici. A questo si aggiunge l'insicurezza legata al mondo della droga, i cui effetti dipendono dal tipo di sostanza e di consumo.

Se escludiamo l'alcol e il tabacco, la cannabis è la droga più diffusa tra i giovani ed è oggetto di numerosi studi. Secondo la Commissione federale per le questioni legate alla droga (CFQD), «il

¹⁰³ Arend M. (2008).

¹⁰⁴ Wicki M., Gmel G. (2008), pp. 2-3.

¹⁰⁵ Kuntsche E., Gmel G., Annaheim B. (2006).

consumo di cannabis non costituisce un problema in sé, ma fa parte di un insieme più ampio di problemi tra i quali condizioni di vita difficili, propensione alla violenza, comportamenti a rischio e disturbi psichici»¹⁰⁶. Alcuni studi commissionati dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)¹⁰⁷ mostrano anche che, tra i giovani definiti vulnerabili, il consumo di una sostanza stupefacente favorisce i comportamenti a rischio. I disturbi psicologici e comportamentali, nonché i tentativi di suicidio, sono spesso associati al consumo di sostanze proibite.

La quota dei bambini in età scolare che avevano già provato la cannabis è aumentata regolarmente fino al 2002, per poi calare leggermente. Nel 2006, il 34 per cento dei maschi quindicenni e il 27 per cento delle femmine della stessa età risultavano aver consumato cannabis almeno una volta. Secondo l'Indagine sulla Salute in Svizzera del 2002, il 16 per cento dei giovani e degli adolescenti e l'8 per cento delle giovani e delle adolescenti consumavano cannabis, con una concentrazione molto elevata tra i frequentatori di bar e ambienti simili. Secondo la Commissione federale per le questioni legate alla droga (CFQD)¹⁰⁸, è in aumento anche il consumo parallelo di altre sostanze proibite. Gli esperti invitano in particolare a riflettere sulle conseguenze della «democratizzazione» del consumo di cocaina, che ha sostituito la cannabis presso certi gruppi di giovani e influisce direttamente sulla propensione alla violenza.

Bande giovanili. Secondo la letteratura scientifica internazionale, l'influenza delle bande figura tra i fattori di rischio. Uno studio di Haymoz (2007)¹⁰⁹, riguardante gli studenti del Cantone di Vaud tra i 14 e i 16 anni, distingue diversi gruppi di giovani, alcuni dei quali hanno le caratteristiche della banda (rivalità con altri gruppi, violenza quale mezzo per imporsi, segno distintivo comune). Gli aderenti ai gruppi con queste caratteristiche rappresentavano il 6,5 per cento dei giovani, in maggioranza maschi; la nazionalità non sembra essere un elemento significativo. Questi giovani presentano più spesso degli altri carenze nel controllo parentale e difficoltà scolastiche. Tra i giovani che commettono reati (di ogni genere), quelli appartenenti a una banda rappresentano il gruppo più numeroso. Far parte di un gruppo di giovani che privilegiano attività sociali costruttive sembra invece costituire un fattore di protezione contro la delinquenza.

Anche l'indagine condotta da fedpol¹¹⁰ presso le polizie cantonali sui giovani con un'intensa attività delinquenziale mostra che la maggior parte degli autori di atti di violenza è organizzata in bande e non si «specializza» in una specifica forma di reato. Nella maggior parte dei casi si tratta di bande piccole o medie a composizione variabile, dotate di una gerarchia interna. Il problema non riguarda tutti i Cantoni e la sua rilevanza in Svizzera è in genere considerata piuttosto bassa rispetto all'estero.

Razzismo, estremismo. Un programma di ricerca del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica, il PNR 40+, è dedicato al tema «L'estremismo di destra: cause e contromisure»¹¹¹. Partendo da una definizione dell'estremismo di destra come di un'«ideologia che esalta l'ineguaglianza e i cui adepti sono disposti, in generale, a far uso della violenza e/o ad accettarla», un'inchiesta svolta nel nord-ovest della Svizzera, che ha interessato quasi 3'000 giovani in formazione post-obbligatoria, rivela che gli atti di violenza di estrema destra non sono casi isolati. In effetti, il 10,8 per cento dei giovani ne è rimasto vittima durante l'adolescenza e il 9,6 per cento degli intervistati simpatizza per questo genere di gruppi.

Aggressori e vittime si incontrano, generalmente in gruppo, nello spazio pubblico. I conflitti scoppiano spesso con i rappresentanti di altre sottoculture (gruppi di estrema destra e della sinistra alternativa, tossicodipendenti, senza fissa dimora, giovani con un retroterra migratorio), ma sono numerose anche le vittime isolate, scelte a causa del colore della pelle, della loro nazionalità oppure in modo totalmente arbitrario.

¹⁰⁶ Commissione federale per le questioni legate alla droga (2008), p. 3.

¹⁰⁷ Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) (2006).

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Haymoz S. (2007).

¹¹⁰ Ufficio federale di polizia (fedpol), pubblicazione imminente.

¹¹¹ Servizio di lotta contro il razzismo (SLR) / Dipartimento federale dell'interno (DFI) (ed.) (2007), p. 42. Lo studio citato è quello di Schmid M., Storni M. (2007).

Un altro studio condotto nel quadro del PNR 40+ evidenzia che il sessismo e l'omofobia sono molto diffusi tra la popolazione¹¹².

Sport e violenza. Anche se la violenza associata allo sport non riguarda soltanto i giovani, questi sono tra i principali destinatari della prevenzione. In risposta a un postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (08.3000)¹¹³, il Consiglio federale ha approvato nel dicembre del 2008 un rapporto sul tema della violenza connessa alle manifestazioni sportive e sulle possibili misure di prevenzione¹¹⁴. Questo aspetto non viene pertanto trattato in modo analitico nel presente rapporto (cfr. 4.2.1).

Gli effetti dello sport sui comportamenti violenti dei giovani non sono ancora stati completamente chiariti. L'UFSPO sottolinea come, da questo punto di vista, siano determinanti gli obiettivi delle attività sportive. Focalizzare l'interesse esclusivamente sul fatto di vincere può mettere in moto atteggiamenti negativi e incentivare i comportamenti violenti. Se invece si mette l'accento sul miglioramento delle proprie prestazioni, sul benessere in generale e sullo spirito sportivo (*fair-play*), lo sport può esercitare effetti positivi sullo sviluppo dei bambini e dei giovani.

5.3.2 Attori e competenze locali nell'ambito dello spazio sociale e dello spazio pubblico

Come messo in evidenza dagli studi su alcuni casi di città svizzere, gli attori coinvolti nella prevenzione nell'ambito dello spazio pubblico sono difficilmente rappresentabili in modo schematico a causa della loro varietà. Il più delle volte, l'attore principale è la polizia cantonale o comunale e, in particolare, le sue unità di prevenzione e/o di lavoro con i minori, se esistenti. I partner più importanti sul terreno sono i servizi per la gioventù, le organizzazioni giovanili, gli operatori sociali di strada (*streetwork*) e i responsabili dell'integrazione. Essenziali sono anche la giustizia e il giudice dei minorenni. La riuscita dell'integrazione nel mondo del lavoro è un fattore fondamentale di riscatto dalla delinquenza, ragion per cui vanno coinvolti anche gli operatori economici. Parecchie città hanno istituito (o prevedono di istituire) gruppi di lavoro o servizi che garantiscono lo scambio di informazioni e il coordinamento tra gli attori interessati.

I partecipanti ai gruppi di esperti hanno insistito sulla necessità di coinvolgere anche attori privati (organizzatori di eventi, commercianti, gestori e proprietari di immobili, servizi di sicurezza privati, imprese di trasporto pubblico ecc.), che possono fornire un importante contributo nell'ottica della prevenzione. La legge sulla pianificazione del territorio prevede la possibilità di far partecipare la popolazione ai progetti di pianificazione dello spazio pubblico (art. 4 cpv. 2 LPT)¹¹⁵.

5.3.3 Misure di prevenzione della violenza messe in atto nello spazio pubblico

Dal rapporto Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), dalle discussioni degli esperti e dai casi di studio emergono i tipi di provvedimenti riportati nella tabella sottostante. Non è però sempre facile distinguere tra misure mirate e misure di carattere generale.

¹¹² Cattacin S, Gerber B., Sardi R., Wegener R. (2006).

¹¹³ Postulato 08.3000 Commissione degli affari giuridici CS (06.454), «Violenza durante le manifestazioni sportive. Misure preventive».

¹¹⁴ Consiglio federale (2008b), v. <<http://www.baspo.admin.ch/internet/baspo/fr/home/themen/gewaltbekaempfung.html>>.

¹¹⁵ RS 700.

Tabella 11. Prevenzione nello spazio pubblico

	Misure mirate	Misure di carattere generale
Protezione (profilassi e intervento)	<p>Lavoro sociale di strada</p> <p>Polizia di prossimità, squadre di polizia dei minori (2)</p> <p>Hot-spot policing (2)</p> <p>Espulsione e divieti di accesso a determinate aree (2)</p> <p>Videosorveglianza (2)</p> <p>Agenzie di sicurezza private</p>	<p>Misure di pianificazione del territorio che favoriscano la mescolanza sociale (1)</p> <p>Coprifuoco per tutti i minori al di sotto di una certa età</p>
Sviluppo delle competenze, informazione, formazione	<p>Programmi di promozione delle competenze sociali</p> <p>Mentoring per giovani in difficoltà (4)</p> <p>Mediazione (all'interno delle singole comunità) attraverso «fratelli/sorelle maggiori» (4)</p> <p>Lavoro sociale di strada (assistenza e orientamento) (6)</p> <p>Offerte per il tempo libero con un contenuto pedagogico chiaro e attraente, specialmente nello sport e nelle organizzazioni giovanili (come pure misure di carattere generale) (5)</p> <p>Spazi per i giovani (case di quartiere, centri), locali in gestione assistita (6)</p>	<p>Formazione alla gestione dei conflitti di vicinato (eventuali misure mirate per i quartieri con diversi problemi) (4)</p>
Condizioni strutturali		<p>Progetti urbani per migliorare la coesione (1)</p>

Commenti

(1) Misure di pianificazione territoriale e urbanistica. Gli esperti mettono in guardia contro la monopolizzazione degli spazi pubblici da parte di determinati gruppi e sottolineano la necessità di preservare la mescolanza sociale nella loro fruizione. Le restrizioni e le prescrizioni di ordine pubblico troppo manifeste (p. es. contro i rifiuti, i graffiti ecc.) sono spesso controproducenti e accentuano quindi l'insicurezza.

Nel quadro delle misure di integrazione (si veda il cap. 4.2.2), la Confederazione sostiene progetti di quartiere che non hanno come obiettivo esplicito la prevenzione della violenza, ma perseguono il miglioramento delle condizioni di vita e la coesione sociale. È importante realizzare queste iniziative coinvolgendo i gruppi interessati e le associazioni locali. La partecipazione della popolazione è d'altronde espressamente prevista nella legge federale sulla pianificazione territoriale (art. 4 cpv. 2 LPT). Al fine di tenere in giusta considerazione i bisogni delle regioni rurali periurbane, che fino ad oggi hanno ricevuto meno attenzione dei centri urbani, la Commissione federale della migrazione (CFM) incoraggia progetti che favoriscano l'integrazione e la convivenza nei piccoli centri periferici.

(2) Misure di polizia e misure mirate. Gli esperti hanno fornito una valutazione su una serie di misure già attuate o auspicabili. Dato che la violenza giovanile risulta molto concentrata nello spazio e nel tempo (nei fine settimana, dopo le 22), anche gli sforzi devono essere concentrati sui luoghi e le fasce orarie a rischio. Il lavoro della polizia con i giovani, in particolare la collaborazione con persone di contatto nel caso esistano bande organizzate, è giudicato efficace. Per contro, l'uso di sistemi di videosorveglianza non è sempre ritenuto utile, soprattutto perché non è in grado di evitare che gli atti violenti o criminali siano commessi in altri luoghi. Gli esperti sono eccezionalmente favorevoli ai divieti di accesso a determinate aree soltanto nel caso dei giovani recidivi.

Un altro esempio di prevenzione mirata della violenza sono le misure volte a evitare i disordini nel corso o a margine di manifestazioni sportive. Nel suo rapporto sulla violenza in occasione delle manifestazioni sportive, l'UFSP¹¹⁶ elenca le misure preventive e repressive pianificate o già adottate da diversi attori in questo campo (come, ad esempio, la rilevazione centralizzata dei violenti recidivi e delle misure decretate – quali i divieti d'accesso a determinate aree, le restrizioni all'espatrio, l'obbligo di comparizione e la carcerazione –, che tolgono dall'anonimato i perturbatori; la strategia DAI dialogare-acquietare-intervenire), che permettono di combattere efficacemente la violenza durante le manifestazioni sportive e a margine di esse.

I progetti di lavoro sociale con i tifosi, condotti soprattutto dalle due maggiori federazioni sportive svizzere (l'Associazione svizzera di football e la Federazione svizzera di hockey su ghiaccio), hanno dimostrato la loro efficacia quali importanti misure complementari. Si tratta di attività giovanili fondate sul principio della prevenzione attiva, che includono anche consulenze e assistenza individuale. Il lavoro con i tifosi rientra a pieno titolo nella promozione della gioventù visto che la maggioranza dei cosiddetti tifosi a rischio¹¹⁷ ha tra i 18 e i 30 anni.

(3) Programmi di prevenzione multidimensionali. Il programma di prevenzione supra-f, varato dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) nel quadro della prevenzione della tossicodipendenza e della promozione della salute, è un esempio di questo tipo di misure. Si rivolge ai giovani a rischio tra gli 11 e i 20 anni ed è attuato da 12 centri ambulatoriali. I giovani sono aiutati a risolvere le loro difficoltà concrete attraverso un sostegno scolastico, psicologico e pedagogico. A seconda dei casi, posso seguire una formazione professionale in ambiente protetto. Questo programma segue principi di prevenzione basati su prove scientifiche (evidence-based prevention).

(4) Nei settori della mediazione, del mentoring e dei programmi di formazione alla gestione dei conflitti sono adottate misure analoghe a quelle prese in ambito scolastico (in particolare il programma di gestione dei conflitti «Chili» della Croce Rossa Svizzera, rivolto a diverse categorie di utenti). Il mentoring è valutato in termini positivi a livello internazionale: i mentori sono adulti che sostengono i bambini e gli adolescenti nelle attività quotidiane o nel tempo libero. Gli esperti si sono interrogati sui potenziali benefici di questo genere di iniziative al di fuori dell'ambito della migrazione, nel quale contribuiscono al superamento degli ostacoli interculturali. Gli specialisti hanno anche invitato a non dimenticare le ragazze, come spesso accade quando sono realizzati progetti facenti capo alla figura del «fratello maggiore». Se attuate correttamente, le iniziative di questo genere permettono di ottenere buoni risultati.

¹¹⁶ Ufficio federale dello sport (2008).

¹¹⁷ Altre caratteristiche distintive sono: sesso maschile e nazionalità svizzera. Per contro, non appartengono a uno specifico strato sociale; lo stereotipo dell'hooligan disoccupato di bassa estrazione sociale non si è confermato nella pratica.

(5) Come risulta da valutazioni scientifiche, le **attività del tempo libero organizzate**, come gli ormai diffusi incontri di Midnight Basketball, sono efficaci solo quando si basano su un progetto pedagogico chiaro. Gli esperti osservano, tuttavia, che questo tipo di attività, anche se non ne è dimostrata l'efficacia come mezzo di prevenzione della violenza (e non aspirano necessariamente a esserlo), servono ad avvicinare e a stabilire un primo contatto con i giovani, che in seguito, a seconda dei bisogni specifici, possono essere indirizzati verso altre strutture.

(6) Le case di quartiere e i **centri giovanili** sono ritenuti necessari e il **lavoro sociale di strada (streetwork)** li integra adeguatamente, anche se il coordinamento tra i due tipi di proposte non è sempre ottimale a causa, tra l'altro, dei canali di finanziamento differenti. Un problema sottolineato dal gruppo di esperti Spazio sociale è quello dell'esclusione di giovani già noti per il loro comportamento problematico. Mancano soluzioni intermedie tra i centri e la strada per accogliere questi ragazzi. La città di Ginevra sta facendo un'esperienza positiva con i cosiddetti **locali in gestione assistita**, ossia spazi situati al piano terra degli immobili, visitati regolarmente da operatori sociali e messi a disposizione in virtù di un contratto tra amministrazione pubblica, giovani, genitori e proprietari.

5.3.4 Lacune e necessità di intervento messe in evidenza dagli esperti

Numerose misure esistono già o sono in corso di elaborazione; altre sono previste nel rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia «Violenza dei giovani»¹¹⁸, cui fa riferimento il presente rapporto (cap. 4).

Protezione, intervento (misure di polizia)

- La collaborazione con i privati – commercianti, organizzatori di manifestazioni, gestori di locali – va sviluppato. La Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) sta elaborando un concordato sull'autorizzazione delle società di sicurezza private. Il documento, in consultazione presso i Cantoni, prevede che per operare in questo campo le imprese private e i loro collaboratori necessiteranno in tutti i Cantoni di un'apposita autorizzazione. Al tempo stesso, i requisiti in materia di formazione dei collaboratori saranno resi più severi e avranno un legame diretto con la pratica. In questo modo sarà possibile garantire, più di quanto avvenga oggi, che i collaboratori delle società di sicurezza si comportino in maniera adeguata e con la dovuta sensibilità. Se la procedura di consultazione avrà esito positivo, il concordato dovrebbe essere ratificato nel corso del 2009.
- Per quanto concerne lo sviluppo di strutture di custodia diurna per i giovani completamente in rotta con la società nell'intento di proteggerli e aiutarli a costruirsi un'identità, gli esperti mettono in guardia contro il rischio rappresentato dal fatto di riunire in un unico luogo giovani particolarmente violenti o problematici. Strutture di questo tipo potrebbero infatti favorire un effetto perverso di emulazione. Anche per questa ragione si stanno provando alternative, come l'invio di educatori a domicilio (progetto ticinese).
- Il lavoro sociale di strada (o streetwork) è un importante strumento di prevenzione della violenza. Le risorse dedicate alle iniziative di questo tipo sono considerate insufficienti.

Sviluppo delle competenze

- Le misure di assistenza individuale per i giovani in difficoltà, quali il mentoring o i «fratelli» e le «sorelle maggiori», vanno sviluppate ed estese anche ad altri gruppi sfavoriti oltre ai giovani con un retroterra migratorio.
- Va ulteriormente ampliata l'offerta di spazi facilmente accessibili soggetti al controllo di operatori sociali (tipo i locali in gestione assistita) al fine di promuovere l'iniziativa e la responsabilità individuale e di gruppo.
- La mediazione culturale e la mediazione intracomunitaria (effettuata cioè da persone della stessa origine culturale) svolgono una funzione importante per l'integrazione, aiutando a comprendere il funzionamento di istituzioni quali la scuola e la giustizia. Tali attività poggiano

¹¹⁸ Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) (2008).

in larga parte sul volontariato. Si auspica pertanto la creazione di veri e propri posti di mediatori socioculturali (da distinguere dal lavoro sociale propriamente detto).

Condizioni strutturali

- Attuare progetti di quartiere di tipo partecipativo al fine di creare un legame sociale tra gli abitanti stimolando il loro interesse per l'ambiente in cui vivono. A questo proposito si può citare l'esempio di Bienne – uno dei Comuni studiati nel rapporto Eisner – che avanza l'idea di far partecipare i giovani alla pianificazione territoriale urbana.
- La disponibilità di abitazioni adeguate a condizioni accettabili, in particolare per le fasce meno favorite della popolazione, è indispensabile per garantire il benessere delle persone. È tuttavia necessario evitare il formarsi di isole o di zone residenziali caratterizzate da una forte segregazione socio-economica ed etnica. Bisogna fare il possibile per porre rimedio alle aree di questo tipo già esistenti.
- I mezzi di cui dispone la giustizia sono giudicati insufficienti per assicurare un trattamento rapido dei casi e accorciare i tempi intercorrenti tra il reato e la sanzione.

5.3.5 Misure e raccomandazioni

Per quanto riguarda lo spazio sociale, nei quartieri e nello spazio pubblico vengono già attuati numerosi programmi di prevenzione con il coinvolgimento di diversi attori. Le misure di protezione, polizia e ordine pubblico costituiscono parte integrante dell'approccio preventivo. Alcune misure di ordine pubblico sono tuttavia molto controverse. Il gruppo di esperti attivo in seno all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha sottolineato come le limitazioni delle libertà individuali debbano rispettare il principio di proporzionalità (sono ad esempio da evitare divieti generali esagerati).

Misure di competenza della Confederazione (A)

Alla Confederazione spettano compiti e misure direttamente o indirettamente molto importanti per la prevenzione della violenza nello spazio sociale, in particolare, nei campi della **promozione della gioventù**, della **promozione dello sport** e della **protezione dei giovani dall'alcol**.

Le misure di **formazione professionale** e di **sostegno all'integrazione**, seppur non direttamente mirate alla prevenzione delle violenze, forniscono un importante contributo, favorendo l'integrazione professionale e sociale dei giovani. A questo proposito, meritano di essere citati i progetti di sviluppo dei quartieri messi in atto nel quadro dell'iniziativa **Progetti urbani**. L'obiettivo è quello di migliorare in modo permanente la qualità di vita e di creare i presupposti per l'integrazione sociale nei quartieri sensibili.

Raccomandazioni per la prevenzione della violenza nello spazio sociale (B)

Vista la necessità d'intervento evidenziata dai gruppi di esperti e tenendo conto degli strumenti esistenti e dei progetti in corso, possono essere formulate le seguenti raccomandazioni per quanto concerne l'organizzazione delle misure di prevenzione sul piano locale e regionale.

B.31 Rafforzare il senso di sicurezza: presenza, intervento, misure di ordine pubblico.

Le misure di protezione, polizia e ordine pubblico costituiscono parte integrante dell'approccio preventivo. Nei luoghi problematici è quindi opportuno incrementare la presenza di servizi d'ordine nei giorni e negli orari a rischio. Il personale dovrebbe però essere adeguatamente preparato, astenersi da inutili contrasti ed evitare di trasferire altrove il problema. Sono state fatte ottime esperienze con gruppi d'intervento formati da operatori in possesso di una formazione pedagogica, che possono attivarsi in tempi rapidi e in modo flessibile. Meritano di essere citati anche le attività di polizia microterritoriale e il lavoro sociale di strada, per i quali sono di fondamentale importanza la familiarità e la conoscenza dei luoghi.

B.32 Prevenzione della violenza nell'ambito delle attività per il tempo libero di tipo commerciale

Per i quartieri che registrano un aumento degli episodi di violenza a causa della forte concentrazione di locali di divertimento, night club e altre possibilità di svago, si raccomanda la collaborazione con i gestori e i servizi d'ordine al fine di elaborare e applicare regolamenti interni, introdurre limiti di età per il consumo di alcolici, formare il personale di servizio e di sicurezza, evitare il crearsi di zone di conflitto all'interno e all'esterno dei locali.

Sviluppo delle competenze

B.33 Mobilitazione della collettività, coesione nel quartiere

La vita di quartiere, il vicinato e le relazioni con i coetanei rappresentano risorse importanti per prevenire la violenza. Si raccomanda quindi l'adozione di misure che promuovano la mobilitazione della collettività, la coesione nel quartiere e quindi la disponibilità a impegnarsi in iniziative condivise (ad es. punti d'incontro, assistenza tra vicini, collaborazioni/mentoring, programmi d'incentivazione del coraggio civico, gestione dei conflitti tramite la mediazione).

B.34 Partenariati locali

La prevenzione della violenza è un compito la cui responsabilità spetta a tutti gli attori sociali. Per i quartieri con un elevato potenziale di violenza si consiglia quindi di costituire appositi *comitati comunali di prevenzione (nei quali siano coinvolte tutte le autorità competenti in collaborazione con organizzazioni e imprese private)*. Tali strutture costituirebbero l'adeguato complemento alle tavole rotonde che si svolgono a livello cantonale.

B.35 Programmi strutturati di attività extrascolastiche

I programmi strutturati di attività extrascolastiche hanno un forte potenziale in termini di prevenzione.

- Nel quartiere, a poca distanza, dovrebbero essere offerte attività sportive e del tempo libero.
- Per le serate e i fine settimana vanno create alternative alle proposte commerciali.
- Va riconosciuta l'importanza dell'intervento di professionisti o di volontari specificamente formati.
- In un'ottica di prevenzione mirata sono particolarmente importanti le iniziative che si svolgono in orari poco coperti dalle strutture di custodia, soprattutto il tardo pomeriggio e la sera.

B.36 Promozione delle competenze interculturali

Nel quadro delle proposte formative rivolte ai genitori, nel perfezionamento professionale degli insegnanti, nel lavoro sociale in ambito scolastico e nelle attività per i giovani va promossa l'acquisizione di competenze interculturali. Gli operatori coinvolti, siano essi professionisti o volontari, devono disporre di una formazione specifica che permetta loro di entrare in contatto con genitori di diversa estrazione culturale.

Condizioni strutturali

B.37 Misure di pianificazione urbanistica e del territorio

Nell'ottica di una strategia globale di prevenzione, vanno presi in considerazione in modo coerente i problemi relativi alla pianificazione urbanistica e del territorio, al traffico e all'offerta di attività per il tempo libero. A questo scopo, gli attori interessati dovrebbero essere messi in contatto tra loro. In particolare, i giovani e i responsabili delle attività giovanili vanno coinvolti quanto prima nelle attività di pianificazione.

B.38 Piani per l'utilizzo dello spazio pubblico

Allo scopo di evitare il formarsi di zone problematiche e favorirne un utilizzo aperto a tutti, lo spazio pubblico va preservato da qualsiasi tentativo di monopolizzazione da parte di singoli gruppi. Di centrale importanza sono quindi la partecipazione e il coinvolgimento della popolazione e dei principali gruppi che la compongono nelle attività di pianificazione del territorio.

5.4 Media

Nelle cronache e in diversi interventi parlamentari¹¹⁹ emerge regolarmente la preoccupazione che l'accesso frequente ai media associato al consumo di immagini a contenuto violento o pornografico sia direttamente correlato al comportamento violento dei giovani e agli atti di violenza sessuale da essi perpetrati. A questo proposito, il Consiglio nazionale ha accolto i postulati Galladé (07.3665) e Amherd (06.3646) che richiedevano, rispettivamente, **una regolamentazione unitaria per proteggere l'infanzia e la gioventù dalla violenza nei media e la limitazione delle possibilità di accesso a contenuti che esaltano la violenza.**

I postulati pongono sostanzialmente tre domande:

- *In che modo e con quale frequenza i bambini e i giovani accedono ai media e in particolare a immagini a contenuto violento o pornografico?*
- *Quali sono gli effetti e le conseguenze del consumo di contenuti mediatici violenti e quali sono gli altri fattori d'influenza individuali e sociali?*
- *Le misure di tutela e regolamentazione adottate sono sufficienti o vi sono lacune da colmare?*

Per rispondere ai primi due quesiti, l'UFAS ha commissionato una perizia. L'esperto incaricato ha dedicato particolare attenzione ai nuovi media¹²⁰, in quanto l'accesso a contenuti violenti e pornografici avviene soprattutto attraverso i videogiochi, Internet e le tecniche audiovisive di nuova generazione, che rappresentano fonti di pericolo difficilmente controllabili. Nel presente rapporto, oltre alle conoscenze scientifiche concernenti il consumo di contenuti mediatici e i suoi effetti sui bambini e i giovani, sono descritte **le misure di tutela e prevenzione adottate (divieti, regolamentazione, informazione e acquisizione di competenze)** nonché le lacune e le necessità di intervento che ne risultano.

5.4.1 Sfide e rischi relativi ai media

I nuovi media hanno rivoluzionato e arricchito la nostra vita in tutti gli ambiti sociali con forme di comunicazione e di scambio di informazioni che aprono molteplici possibilità. Ma, se i media semplificano la vita quotidiana e le attività lavorative in diversi modi, sono anche fonte di nuovi possibili abusi e potenziali pericoli.

Consumo dei media

Le ultime ricerche attestano la forte presenza di media elettronici nelle economie domestiche con bambini e giovani. Questi ultimi dedicano una parte significativa del loro tempo all'utilizzo dei media¹²¹. Si registra però un progressivo spostamento dai media tradizionali a quelli nuovi¹²².

Per quanto concerne la durata e la frequenza del consumo di contenuti mediatici e di rappresentazioni di violenza da parte di bambini e giovani vanno evidenziati i fattori d'influenza seguenti¹²³:

- la presenza di media **liberamente accessibili** nella propria camera influisce direttamente sulla durata della fruizione e sul consumo di contenuti rischiosi per lo sviluppo dei bambini e dei giovani;

¹¹⁹ 04.1123 I. Dunant: Videogiochi brutali; 06.3170 Mo. Schweiger Rolf: Lotta alla cybercriminalità. Protezione dei fanciulli, 07.5190 Dom. Heim Bea: Jeux électroniques violents, 07.3894 Mo. Borer Roland F.: Misure di prevenzione contro la violenza giovanile, 07.3870 Mo. Hochreutener Norbert: Divieto dei videogiochi violenti, 07.3875 Mo. Amherd Viola: Tassa sui video a contenuto violento, sessuale o pornografico, 08.3051 Mo. Schmid-Federer Barbara: Internet. Proteggere i giovani dalla vittimizzazione sessuale nelle chatroom; 08.3050 Po. Schmid-Federer Barbara: Protezione dal bullismo elettronico; 08.3265 Ip. Donzé: Tutela dei giovani contro la violenza nei media secondo il modello dei Paesi Bassi.

¹²⁰ Steiner, O. (2009), p. 2, nota a piè di pagina 3: «Dal punto di vista funzionale, i nuovi media si distinguono dai media a stampa, dalla televisione, dai video ecc. per la loro interattività. La comunicazione mass-mediale unidirezionale è spezzata dai molteplici feed-back e dalle possibilità d'intervento degli utenti».

¹²¹ Steiner, O. (2009), p. 5.

¹²² Steiner, O. (2009), p. 11 segg.

¹²³ Steiner, O. (2009), capitolo 2 «Nutzung Neuer Medien durch Kinder und Jugendliche».

- quando il consumo di contenuti mediatici violenti **inizia in tenera età**, i bambini e i giovani interessati tendono a consumarne con una frequenza superiore alla media anche negli anni successivi;
- i figli di genitori con un **basso grado di istruzione formale** consumano maggiormente contenuti mediatici e videogiochi violenti rispetto al gruppo di confronto.

Effetti positivi e negativi

Nell'analisi del fenomeno della violenza giovanile ci si interessa soprattutto agli effetti nocivi del consumo di contenuti violenti sul comportamento dei giovani. In un'ottica di tutela, è tuttavia altrettanto importante conoscere le conseguenze negative di un elevato consumo di prodotti mediatici e della fruizione di contenuti rischiosi per lo sviluppo dei ragazzi sul benessere generale di questi ultimi.

Nella perizia realizzata per conto dell'UFAS, Olivier Steiner, sulla base delle ultime ricerche svolte a livello mondiale, giunge alla conclusione che non esiste uno stretto nesso causale tra il consumo di contenuti violenti e la violenza giovanile. Tuttavia, i media e in particolare i nuovi media possono amplificare determinati effetti. Secondo Steiner, è corretto parlare in questo senso di una pericolosità generale dei nuovi prodotti mediatici a contenuto violento, che influiscono negativamente sul comportamento dei giovani soltanto se associati a un contesto sociale difficile e a fattori problematici a livello personale¹²⁴. In presenza di un accumulo di situazioni problematiche, il consumo di contenuti violenti determina quindi probabilmente un aumento dell'aggressività presso determinati gruppi a rischio¹²⁵.

All'interno del gruppo di esperti istituito dall'UFAS sono stati analizzati da diversi punti di vista gli **effetti nocivi e negativi del consumo di media**. La maggioranza era dell'opinione che un consumo eccessivo di immagini violente ha effetti negativi sul benessere generale dei giovani (disturbi del sonno, depressioni, apatia). Più controversa appare invece l'ipotesi che un consumo frequente di videogiochi violenti porti a una perdita del senso della realtà e induca ad applicare nel mondo reale le norme e i valori del modo virtuale¹²⁶.

Infine, sono stati sottolineati anche i possibili effetti positivi dei videogiochi. Le rappresentazioni di violenza brutale nel mondo virtuale potrebbero infatti portare a un suo rifiuto nel mondo reale. La competitività che caratterizza molti videogiochi potrebbe inoltre avere effetti positivi sulla capacità di concentrazione e sulle abilità motorie dei ragazzi.

Potenziali rischi

Attualmente, la ricerca sui media cerca di illustrare l'esposizione dei giovani ai rischi mediante modelli interpretativi che partono dal presupposto dell'esistenza di molteplici interazioni e tengono conto del quadro di socializzazione e della situazione di vita degli interessati¹²⁷. In altre parole, il maggior rischio di sviluppare comportamenti aggressivi e violenti è dato nel caso dei giovani che presentano una combinazione sfavorevole dei fattori sociali, personali e mediatici¹²⁸ riportati qui di seguito (v. tabella 12).

¹²⁴ Steiner O. (2009), p. 35 seg.

¹²⁵ Cfr. Steiner O. (2009), p. 35 seg.

¹²⁶ Quale argomento è stato addotto che, in particolare nei videogiochi nei quali il giocatore opera dalla propria prospettiva (prospettiva dell'ego), si crea un effetto di simulazione al quale sarebbe associato un pericolo di assuefazione che porterebbe all'impiego della violenza come strumento di soluzione dei conflitti anche nella vita reale. La tesi sarebbe confermata dal fatto che i videogiochi violenti sono utilizzati anche in ambito militare per preparare i soldati a uccidere. Non esistono tuttavia prove scientifiche sugli effetti di questo tipo. Gli studi permettono però di giungere alla conclusione che i bambini e i giovani fanno propri i valori trasmessi da film, tv e videogiochi quando famiglia, scuola o spazio sociale falliscono la propria missione educativa oppure quando il loro ambiente (famiglia, gruppi di pari) trasmette valori negativi (come ad esempio giustificare il ricorso alla violenza) che coincidono con quelli del mondo virtuale.

¹²⁷ Steiner O. (2009), p. 3.

¹²⁸ Ibid. p. 35 seg., vedi anche capitoli 2 e 3.

Tabella 12: Principali fattori contestuali che aumentano la pericolosità del consumo di contenuti mediatici violenti da parte degli adolescenti¹²⁹

Categoria	Principali fattori contestuali
<i>Fattori sociali</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Negligenza e rifiuto da parte dei genitori, difficoltà di comunicazione tra genitori e figli - Tensioni, conflitti e violenza all'interno della famiglia - Scarso interesse e controllo dei genitori riguardo al consumo di contenuti mediatici - Scarse competenze mediali dei genitori, in particolare per quanto riguarda i nuovi media - Elevato o eccessivo consumo di contenuti mediatici da parte dei genitori e dei coetanei - Appartenenza a gruppi di pari inclini all'uso della violenza - Basso grado di istruzione formale dei genitori
<i>Fattori personali</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Inizio precoce del consumo di contenuti mediatici violenti - Aggressività di tratto¹³⁰ - Ricerca di sensazioni forti (sensation seeking) - Sesso maschile - Potenziale di aggressività già presente - Consumo elevato o eccessivo di contenuti mediatici - Introversione, ansia - Scarsa intelligenza sociale e capacità intellettive limitate
<i>Fattori mediatici</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Immagini di violenza scarsamente contestualizzate - Assenza del punto di vista della vittima - Elevato realismo della rappresentazione - Disponibilità di media audiovisivi (soprattutto nella propria camera)

I rischi sono particolarmente elevati se l'accesso ai media avviene senza alcun tipo di filtro, per lungo tempo e senza che i sentimenti, le sensazioni e le paure scatenati dai contenuti visionati siano successivamente discussi con gli adulti di riferimento o di fiducia. La maggior parte dei genitori non conosce tutti i videogiochi utilizzati dai propri figli e solo pochi bambini e giovani parlano con i genitori delle loro attività online¹³¹.

Le misure che mirano ad aumentare il coinvolgimento dei genitori e il loro interesse nei confronti delle attività dei figli riducono i rischi legati a un consumo incontrollato di contenuti mediatici e contribuiscono, in generale, a creare un clima familiare favorevole ai bambini e ai giovani, che, a sua volta, agisce come importante fattore di prevenzione della violenza giovanile¹³².

5.4.2 Misure di tutela e prevenzione in Svizzera e a livello internazionale

L'obiettivo della tutela dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media è quello di proteggere i bambini e i giovani dagli influssi nocivi e di aiutare sia loro che gli adulti di riferimento ad affrontare i possibili pericoli.

¹²⁹ Tabella elaborata sulla base delle conclusioni di Steiner O. (2009), p. 35.

¹³⁰ Per «aggressività di tratto» si intende il caso di individui già aggressivi che cercano attivamente modelli di violenza da imitare.

¹³¹ Steiner, O. (2009)

¹³² Cfr. 5.1.5 e 5.2.5.

In Svizzera questo tipo di misure è divenuto d'attualità soltanto da pochi anni, da quando cioè stanno crescendo la disponibilità e il consumo di videogiochi, media interattivi e media online che propongono immagini talvolta brutali e molto realistiche di violenza e pornografia. Per tutelare i giovani dai rischi dei media, sono pertanto state avviate attività in diversi ambiti, che hanno soprattutto le finalità seguenti:

- in un'ottica **repressiva**, si cerca di impedire qualsiasi abuso nel consumo dei prodotti mediatici, di giudicare i contenuti sulla base della loro pericolosità e di regolamentare le possibilità di accedervi;
- in un'ottica **di promozione ed educazione**, si vuole sostenere l'offerta di contenuti di buona qualità e promuovere le competenze medial¹³³.

In Svizzera questo tipo di interventi è in parte di competenza federale e in parte cantonale. Allo stesso tempo, anche le associazioni di categoria e i privati assumono compiti di autodisciplina e di prevenzione.

Nel settore dei media si possono così distinguere tre tipi di strumenti di prevenzione: a) **norme di comportamento e divieti validi a livello generale**, fissati unitariamente a livello federale dalla legislazione penale, b) **provvedimenti di tutela e regolamentazione specifici ai media** adottati dai Cantoni, dalla Confederazione e dai settori interessati e c) misure di **informazione, sensibilizzazione e promozione delle competenze medial** a vari livelli, attualmente organizzate e finanziate perlopiù da privati e imprese.

Tabella 13: Elementi della tutela dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera

Norme di comportamento e divieti (cui sono sottoposti i fornitori e gli utenti dei media)	Provvedimenti di tutela e regolamentazione specifici (limitazioni dell'offerta per i minori)	Informazione e competenze (promozione della competenza mediale dei minori e delle loro persone di riferimento)
- divieto di consumo, rappresentazione e diffusione di violenza e pornografia - divieto di compiere atti abusivi (p. es. grooming)	- definizione di fasce d'età idonee, contenuti contrassegnati - verifiche dell'età - misure tecniche di protezione	- informazioni sui provvedimenti di tutela e regolamentazione oltre che sui potenziali pericoli - sensibilizzazione - promozione delle competenze medial

Nelle sezioni seguenti sono presentati e analizzati, per identificare eventuali lacune e interventi necessari in Svizzera (5.4.3), i principali attori, i provvedimenti di tutela e regolamentazione vigenti, le attuali tendenze, le attività delle organizzazioni internazionali e i modelli di tutela dell'infanzia e della gioventù adottati in altri Paesi.

5.4.2.1 Divieti e norme di comportamento

A livello federale le principali norme di riferimento sono due disposizioni del Codice penale svizzero. L'**articolo 135 CP** disciplina il caso delle registrazioni sonore o visive che «mostrano con insistenza atti di cruda violenza verso esseri umani o animali e pertanto offendono gravemente la dignità umana». È punito chiunque produce, vende, acquista, si procura tramite Internet o detiene registrazioni di questo tipo. La mozione Hochreutener (06.3554 Estensione della mozione Schweiger

¹³³ A questo proposito cfr. Pro Juventute: resoconto del «Dialogo sulla protezione dei giovani nel campo dei media» del 18 aprile 2008

alle rappresentazioni di atti di cruda violenza), accolta dalle Camere federali, chiede che sia reso penalmente perseguibile anche il semplice consumo di tali rappresentazioni.

In virtù dell'**articolo 197 CP** è punito chiunque offre, mostra in pubblico, lascia, rende accessibili o diffonde per mezzo della radio o della televisione ai minori di 16 anni scritti, registrazioni sonore o visive, immagini o altri oggetti o rappresentazioni pornografiche. La stessa pena è prevista per chiunque fabbrica, importa, tiene in deposito, mette in circolazione o rende accessibili oggetti o rappresentazioni del tenore sopraindicato vertenti su atti sessuali con fanciulli, animali, escrementi umani o atti violenti. È perseguibile anche chi acquista e si procura questo tipo di materiale pornografico. La mozione Schweiger (06.3170 Lotta alla cybercriminalità. Protezione dei fanciulli), accolta dalle Camere federali, chiede che sia reso penalmente perseguibile anche il semplice consumo della pornografia dura.

L'art. 13a LMSI disciplina la messa al sicuro, il sequestro e la confisca di materiale di propaganda che incita alla violenza. L'articolo è applicabile all'incitamento a qualsiasi tipo di violenza fisica. L'art. 13a si fonda sul principio che tutte le forme di violenza (p. es. ad opera di estremisti sia di destra che di sinistra) è parimenti deplorabile e assolutamente ingiustificabile in uno Stato democratico. Questa norma permette il sequestro di materiale di propaganda anche senza una sentenza penale. Conformemente allo scopo della LMSI e ai compiti da essa stabiliti, si tratta di una misura preventiva volta a garantire i fondamenti democratici e costituzionali della Svizzera nonché a proteggere la libertà della sua popolazione

Valutazione, lacune e interventi necessari

Per quanto riguarda le rappresentazioni di atti di violenza, la sentenza del cosiddetto «Processo Media Markt»¹³⁴ ha dimostrato che soltanto le rappresentazioni di atti di violenza di estrema brutalità rientrano nel disposto dell'articolo 135 CP e che tale disposizione, da sola, non è sufficiente a garantire la tutela dei giovani. Se ne potrebbe dedurre la necessità di verificare se nell'articolo 135 CP vada inserito, accanto al divieto assoluto, anche un divieto relativo analogamente a quanto previsto nell'articolo 197 CP. Con un divieto di questo tipo si potrebbe proibire la diffusione di determinate rappresentazioni della violenza presso certi gruppi di persone – nella fattispecie i minori –, permettendola invece presso gli adulti. Questa possibilità è stata presa in considerazione, seppure con grande cautela, dagli addetti ai lavori interpellati. Essi sono giunti alla conclusione che la formulazione astratta del confine tra rappresentazioni permesse per gli adulti e le rappresentazioni vietate per i bambini e i giovani sia estremamente difficile da mettere in atto sul piano legislativo. Hanno inoltre sottolineato che il problema non è rappresentato soltanto dalle eventuali lacune legislative, ma soprattutto dalle difficoltà nell'attuazione delle norme vigenti. A titolo di esempio hanno citato l'esecuzione da parte delle autorità cantonali dell'articolo 197 capoverso 1 CP (tutela delle persone di età inferiore ai 16 anni dalle rappresentazioni pornografiche). Nel quadro dell'attuazione di tale disposizione, alcuni Cantoni hanno intimato ai gestori di siti a contenuto pornografico di introdurre controlli sull'età dei visitatori tramite un cosiddetto *adult checker*¹³⁵. In caso di violazione sono state anche emesse sanzioni. La norma non è tuttavia applicata in modo omogeneo (v. cap. 5.4.2.3).

Finora la legislazione non prevede disposizioni penali per le persone che rendono accessibili a bambini e giovani prodotti contenenti atti di violenza violando i limiti di età prescritti. Contrariamente ai divieti summenzionati (divieti relativi), questo tipo di norme penali appare attuabile, poiché non è necessario definire in modo astratto nella legge quali siano le rappresentazioni di violenza vietate, dato che queste sono direttamente determinate dalla classificazione dei prodotti. Come spiegato in

¹³⁴ Nel 2008 Roland Näf, deputato al parlamento cantonale bernese, aveva presentato una denuncia penale contro il gestore della filiale Media Markt di Muri (BE) per aver violato l'art. 135 CP mettendo in vendita il videogioco violento «Stranglehold». Nella sentenza del 3 giugno 2008 il Tribunale di Berna-Laupen ha assolto il convenuto respingendo le motivazioni addotte dal deputato.

¹³⁵ Si tratta di un sistema che permette a una persona di accedere a determinati contenuti online solo dopo che ne è stata accertata l'età (ad es. dietro richiesta del numero di passaporto). Con la decisione 6P.122/2004 dell'8 marzo 2005 (DTF 131 IV 71), il Tribunale si è espresso per la prima volta in materia di *adult checker*, stabilendo che un semplice click su un'avvertenza non è sufficiente a garantire la tutela dei giovani di cui all'art. 197 cpv. 1 CP. Il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet consiglia ai gestori svizzeri di siti a contenuto pornografico di filtrare possibilmente gli accessi alle loro pagine web tramite un *adult checker*.

seguito, l'adozione di queste misure da parte dei Cantoni appare ragionevole per rendere più vincolanti le norme di autodisciplina degli operatori del settore (v. cap. 5.4.2.2).

Visto che Internet offre un potenziale nuovo terreno ove esercitare violenza, mobbing, terrore psicologico e molestie sessuali, si pone la questione dell'adeguatezza delle norme penali vigenti. Accogliendo il postulato Schmid-Federer 08.3050, il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad approfondire questa problematica e a valutare eventuali adeguamenti del quadro normativo. Va parimenti verificato con quali regolamentazioni legislative possa essere limitato il libero accesso di bambini e giovani ai contenuti violenti disponibili su Internet. In riferimento alla mozione Amherd 07.3449 (accolto dal CN, non ancora trattato dal CS), sono state inoltre condotte riflessioni circa l'introduzione di una norma che persegua penalmente l'allacciamento di contatti in Internet tra adulti e bambini a scopi sessuali (grooming). Su queste questioni il Consiglio federale presenterà rapporti separati.

Il Parlamento ha inoltre accolto le mozioni Schweiger 06.3170 e Hochreutener 06.3554. La mozione Schweiger chiede che, per tutelare i bambini, sia reso penalmente perseguibile anche il semplice consumo di pornografia dura, mentre la mozione Hochreutener chiede l'estensione della mozione Schweiger alle rappresentazioni di atti di violenza. Il Parlamento ha accolto anche le mozioni Schweiger 06.3884 e Hochreutener 07.3539, che chiedono il divieto della diffusione commerciale di immagini pornografiche e di rappresentazioni di violenza sui cellulari. Il Consiglio federale presenterà al Parlamento le sue proposte in un apposito rapporto.

5.4.2.2 Provvedimenti di tutela e regolamentazione nel settore dei media

In materia di provvedimenti di tutela e regolamentazione bisogna distinguere tra sei tipi di media:

- Radio e televisione
- Proiezioni pubbliche di film
- DVD e video¹³⁶
- Videogiochi¹³⁷
- Telecomunicazioni (telefonia mobile)
- Media online (Internet)

Radio e televisione

Con la ratifica della legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV)¹³⁸, la Confederazione ha introdotto in questo ambito diverse disposizioni per tutelare i giovani dai rischi dei media:

- l'articolo 5 LRTV (Trasmissioni nocive per la gioventù) impone alle emittenti di provvedere, «attraverso la scelta dell'ora di trasmissione o ricorrendo ad altri accorgimenti, affinché i minorenni non vengano confrontati con trasmissioni che possono nuocere al loro sviluppo fisico, psichico, morale o sociale»;
- l'articolo 13 LRTV (Tutela dei minorenni) contiene diverse disposizioni di tutela in materia di pubblicità.

L'articolo 4 dell'ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV)¹³⁹ stabilisce inoltre che le emittenti di programmi televisivi in chiaro sono tenute a segnalare le trasmissioni nocive per la gioventù mediante un segnale acustico o un simbolo ottico durante tutta la durata della trasmissione, mentre le emittenti di televisione in abbonamento devono, tramite adeguate misure tecniche, offrire ai loro abbonati la possibilità di impedire ai minorenni l'accesso a trasmissioni nocive per la gioventù.

¹³⁶ Si intende qualsiasi tipo di supporto registrato a prescindere dalla tecnica utilizzata per la registrazione e la riproduzione: HD-DVD, video, dischi Blu-ray, altri supporti audiovisivi digitali. Definizione conforme alla legge federale del 14 dicembre 2001 sulla produzione e la cultura cinematografiche, RS 443.1.

¹³⁷ Nel presente rapporto, per videogiochi si intendono tutti i giochi computerizzati a prescindere dal supporto impiegato.
¹³⁸ RS 784.40

¹³⁹ RS 784.401.11

In campo radiotelevisivo, rispetto ai Paesi europei limitrofi, la Svizzera ha una legislazione piuttosto «snella» in materia di tutela della gioventù. La Confederazione interviene solamente in caso di abuso e quindi l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR) si attiva solamente in presenza di un reclamo. La vigilanza dell'UFCOM è limitata ai contenuti pubblicitari nocivi per i giovani. Va infine segnalato che anche le autorità hanno la possibilità di presentare un reclamo all'AIRR.

Dall'entrata in vigore della nuova legislazione svizzera in materia di radiotelevisione, si sono avuti soltanto pochi casi concernenti la tutela della gioventù. Nei casi conosciuti, la ripartizione delle competenze di vigilanza tra l'AIRR e l'UFCOM non ha rappresentato un problema.

Proiezioni pubbliche di film

Prima della revisione della legge sul cinema, i Cantoni erano tenuti a regolamentare l'età d'ammissione. Dall'entrata in vigore della nuova legge sul cinema (LCin) del 14 dicembre 2001 quest'obbligo non sussiste più. Nel corso dei lavori di revisione, il Consiglio federale ha sottolineato che gli argomenti a favore della richiesta di alcuni Cantoni di regolamentare a livello federale l'accesso ai cinema, seppur validi, contrastano con l'ordinamento costituzionale, secondo cui la tutela della gioventù in ambito cinematografico è di competenza cantonale¹⁴⁰.

Dall'entrata in vigore della revisione, a livello cantonale si sono affermati tre diversi regimi:

- Cantoni che, come in precedenza, fanno stabilire autonomamente l'età d'ammissione da un'apposita commissione cinematografica (Zurigo, Basilea Città e Basilea Campagna¹⁴¹, Ginevra e Vaud¹⁴², Ticino)
- Cantoni che riprendono le regolamentazioni di altri Cantoni
- Cantoni che hanno liberalizzato l'età d'ammissione, lasciando al settore il compito di regolamentare l'accesso ai cinema.

Su iniziativa del settore cinematografico (ProCinema) e dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) ha reagito all'attuale mancanza di uniformità proponendo in sostanza di istituire, nel quadro di un concordato intercantonale, una commissione nazionale paritetica del cinema che deciderà per tutta la Svizzera l'età di accesso ai film cinematografici. La nuova commissione dovrebbe iniziare l'attività nel corso del 2009¹⁴³.

Diversi Cantoni stanno intervenendo sulla propria legislazione in materia. Nel Cantone Vaud le proiezioni pubbliche di film come pure il commercio e il noleggio di supporti mediatici elettronici (DVD, video) sono disciplinati a livello di legge. Nei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna (disegno di legge comune) e nel Cantone del Vallese sono stati presentati disegni di legge concernenti la proiezione pubblica di film e il commercio di supporti mediatici elettronici.

Supporti mediatici elettronici (DVD, video)

In Svizzera sono attualmente in circolazione 45'000 titoli di DVD e ogni anno ne appaiono sul mercato circa 8'000. In questo settore, la protezione dei giovani è garantita dal codice di condotta «Movie Guide», introdotto dall'**Associazione svizzera del videogramma (ASV)** in collaborazione con la Comunità d'interessi commercio al dettaglio Svizzera (CI CDS). Sottoscrivendo tale codice, importatori, intermediari e produttori si impegnano a contrassegnare in modo completo i DVD in base a una classificazione delle fasce d'età e a controllare l'età dei giovani all'atto dell'acquisto. Al tempo stesso, gli aderenti approvano l'imposizione di sanzioni contro coloro che trasgrediscono le disposizioni sottoscritte. La messa in atto delle misure di autodisciplina è controllata dall'associazione stessa e dalle organizzazioni di consumatori. Le infrazioni al codice di condotta possono essere

¹⁴⁰ FF 2000-1390 4738. Nella procedura di consultazione sei Cantoni (ZH, ZG, SH, SG, GR, AG) nonché l'Associazione svizzera dei distributori di film e l'Associazione svizzera del cinema d'arte si sono dichiarati favorevoli a una disciplina a livello federale delle disposizioni relative alla tutela dei giovani (età d'ammissione nei cinema).

¹⁴¹ <http://www.filmkommission.bs-bl.ch>

¹⁴² <http://filmages.ge.ch>

¹⁴³ La decisione definitiva dovrebbe essere presa nella riunione di primavera della CCDGP del 2 aprile 2009.

segnalate per iscritto a un apposito comitato dell'ASV, che esamina i ricorsi al più tardi entro 90 giorni dalla loro presentazione. I dettaglianti sono, inoltre, tenuti a emanare direttive interne per la formazione del personale di vendita. Il codice «Movie Guide» è entrato in vigore a fine 2008 dopo una fase d'introduzione in più tappe.¹⁴⁴

Per classificare i DVD e i video in base alle fasce d'età, il settore può in larga parte ricorrere alla certificazione rilasciata dall'organismo di autodisciplina dell'industria cinematografica tedesca FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft). Circa il 65% dei supporti mediatici elettronici venduti annualmente in Svizzera viene infatti importato dalla Germania. Non esistendo in Francia e in Italia istituzioni analoghe riconosciute a livello statale, i prodotti in lingua francese e italiana importati in Svizzera sono classificati in conformità a quanto raccomandato dalla FSK¹⁴⁵.

Secondo l'Associazione svizzera del videogramma, i Cantoni che dispongono o disporranno di basi legali in materia (VD, BL, BS e VS), hanno prospettato la possibilità di punire essi stessi i trasgressori nel caso in cui le sanzioni del settore non si rivelino un deterrente efficace.

Videogiochi

Nel campo dei media d'intrattenimento interattivi, la **Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)** ha introdotto nell'ottobre del 2006 un codice di condotta, valido per l'intera Svizzera, nel quale produttori, importatori e rivenditori si impegnano a dichiarare e a rispettare le categorie di età della classificazione PEGI¹⁴⁶. Nel quadro di questa autodisciplina volontaria, produttori, importatori e rivenditori immettono sul mercato solamente prodotti che dispongono di un **contrassegno PEGI**. La pubblicità per i videogiochi 16+ e 18+ è inoltre soggetta a limitazioni volte a impedire che raggiunga destinatari diversi da quelli previsti dalla classificazione. Nell'ambito dell'attuazione del codice di condotta, sia i rivenditori presenti sul territorio che quelli online hanno adottato direttive e provvedimenti per il controllo dell'età al momento della vendita. In caso di trasgressioni, il codice prevede sanzioni che possono arrivare fino al blocco delle forniture. Secondo le informazioni della SIEA, il codice di condotta è applicato in modo soddisfacente o molto soddisfacente dalla grande maggioranza degli operatori del settore. Alcuni non lo hanno però ancora sottoscritto e l'associazione non dispone di strumenti per sanzionarli.

Ancora in fase di introduzione è invece la certificazione dei videogiochi online. La certificazione *PEGI Online*, nata nel 2007 grazie alla collaborazione con l'UE, mette in guardia dai rischi legati alla modalità online dei videogiochi. Il suo scopo è far sì che i produttori si impegnino ad apporre un contrassegno sulla confezione per indicare se il gioco prevede modalità online, ad effettuare controlli per cancellare i contenuti inappropriati da Internet e ad istituire un servizio cui poter inviare segnalazioni al riguardo.

L'UE e il Consiglio d'Europa sostengono le misure di autodisciplina fin qui adottate dal settore, ma al tempo stesso richiedono ulteriori interventi.

Il Consiglio dell'**Unione europea** ha affermato in una risoluzione del 2002 che sarebbe opportuno che tutti gli Stati membri si adoperassero per sviluppare un sistema di classificazione semplice e chiaro dei contenuti dei videogiochi per tutelare i consumatori e in particolare quelli più giovani.¹⁴⁷ La Commissione europea ha recentemente sottolineato che il mercato dei videogiochi è il settore più dinamico e in crescita dell'industria dell'intrattenimento europea¹⁴⁸. La Commissione giunge alla conclusione che il sistema di classificazione PEGI per i videogiochi offline si è affermato nella maggior parte degli Stati membri e che in molti casi sono state emanate disposizioni in merito. La maggioranza

¹⁴⁴ Attualmente in Svizzera sono commercializzati esclusivamente DVD classificati 0+, 6+, 7+, 10+, 12+, 14+, 16+ e 18+. La struttura dell'Associazione svizzera del videogramma, che con i suoi membri copre l'intero territorio nazionale, permette di estendere la standardizzazione all'intera Svizzera. Il 100% degli importatori ha sottoscritto il codice di condotta, mentre tra i dettaglianti tale percentuale raggiunge il 95% (non hanno aderito solo alcuni piccoli operatori).

¹⁴⁵ La commissione di controllo vedese OCCF visiona i film sprovvisti di classificazione FSK. In definitiva, manca quindi una soluzione adeguata solo per una minima parte dei DVD (quelli prodotti in lingua italiana che non passano al cinema e che non dispongono né della classificazione FSK né di una valutazione da parte dell'OCCF).

¹⁴⁶ Il Pan European Game Information System (PEGI) classifica l'età nelle categorie 3+, 7+, 12+, 16+ e 18+.

¹⁴⁷ Risoluzione del Consiglio del 1° marzo 2002 sulla protezione dei consumatori, in particolare dei giovani, mediante l'etichettatura di taluni videogiochi e giochi per computer per gruppi di età (2002/C 65/02).

¹⁴⁸ Comunicazione della Commissione, Protezione dei consumatori, in particolare minorenni, per quanto riguarda l'uso di videogiochi, 22 aprile 2008 COM(2008) 207

dei Paesi UE è però sprovvista di norme in materia di videogiochi online. L'UE chiede pertanto ai suoi membri e ai produttori di videogiochi di perfezionare i sistemi PEGI e PEGI Online e di mettere a punto entro due anni un codice di condotta valido per tutti i Paesi dell'Unione per la vendita di questo tipo di giochi ai minorenni.

Da parte sua, il **Consiglio d'Europa** ha elaborato, sulla base della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)¹⁴⁹, apposite direttive destinate a chi produce o distribuisce videogiochi online¹⁵⁰. Nelle «Human rights guidelines for online game providers», l'organismo europeo raccomanda all'industria dei media di rispettare i principi generali della salvaguardia dei diritti dell'uomo e di impegnarsi, su base volontaria, a verificare con attenzione se i videogiochi destinati ad essere messi in commercio contengono messaggi aggressivi, razzisti, sessisti, intolleranti o esaltanti la violenza e rappresentano, quindi, un particolare pericolo per i bambini e i giovani. Si chiede inoltre di introdurre un sistema di classificazione e di contrassegni che permetta di segnalare i contenuti problematici e di fornire ulteriori informazioni sui possibili rischi e pericoli delle attività interattive online connesse ai videogiochi.

Telecomunicazioni

Il 1° aprile 2007 è entrata in vigore la nuova ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST)¹⁵¹ il cui articolo 41 è specificamente dedicato alla tutela dei minorenni. Gli operatori di telefonia mobile hanno messo in atto le disposizioni previste, cosicché i minori di 16 anni, a condizione che la loro età sia registrata correttamente presso l'operatore, non possono più accedere ai cosiddetti servizi a valore aggiunto con contenuti erotici o pornografici. Gli operatori sono inoltre tenuti a informare i loro clienti almeno una volta all'anno sulla possibilità di bloccare l'accesso a determinati servizi.

Come sottolineato dall'**Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut)**, il settore delle comunicazioni provvede a garantire l'accesso fisso e mobile alle reti di telecomunicazione e a Internet. Dal punto di vista tecnico, non è però possibile controllare l'invio e l'inoltro di contenuti problematici attraverso interfacce quali bluetooth, infrarossi o USB. Le possibilità di abuso crescono anche perché i telefoni cellulari sono utilizzati sempre più spesso come apparecchi multifunzionali (strumenti di diffusione, macchine fotografiche, lettori video).

Nel giugno del 2008, a complemento di quanto disposto dall'OST, il settore delle telecomunicazioni ha dato vita a un'iniziativa finalizzata a rinforzare la tutela della gioventù che prevede:

- **l'attuazione coerente delle basi legali;**
- **misure volontarie**, come il blocco delle pagine di pornografia infantile, la sorveglianza permanente delle chatroom gestite dagli operatori del settore o la messa a disposizione di software per tutelare i giovani;
- **misure di prevenzione e informazione** (hotline, incaricato della tutela della gioventù, informazione e consulenza alla clientela).

Internet

Per quanto riguarda Internet, a parte le disposizioni del Codice penale, non sono attualmente in vigore misure di regolamentazione. Ciò è dovuto, non da ultimo, al carattere globale e dinamico del Web. La maggior parte dei siti problematici e dei loro gestori si trova infatti all'estero e sfugge così al perseguimento penale svizzero. Le esperienze fatte in Germania lasciano inoltre supporre che alcuni dei gestori presenti nel nostro Paese emigrerebbero all'estero se la Svizzera adottasse provvedimenti regolatori in questo campo.

Si tratta quindi di affidarsi alla pura e semplice **protezione di tipo tecnico**: i browser di uso corrente offrono la possibilità di limitare l'accesso a pagine web che ospitano determinati contenuti attraverso l'impiego di filtri. Ciò presuppone tuttavia che i filtri siano attivati manualmente e che le loro

¹⁴⁹ RS 0.101

¹⁵⁰ Human rights guidelines for online games providers developed by the Council of Europe in co-operation with the Interactive Software Federation of Europe 2008.

¹⁵¹ RS 784.101.1

impostazioni siano verificate con regolarità. Probabilmente, quindi, il metodo di protezione di gran lunga più efficace sono i programmi filtro, semplici da installare e in alcuni casi gratuiti, che, se utilizzati da molti utenti, dispongono di banche dati continuamente aggiornate e di classificazioni differenziate di milioni di pagine Web. Anche questi programmi non sono però in grado di assicurare una protezione totale.

Le problematiche connesse all'uso di Internet sono venute alla ribalta in Svizzera alcuni anni fa. Nell'ottica della tutela della gioventù e al fine di perseguire i reati perpetrati online, un gruppo di lavoro intercantonale ha definito i provvedimenti di coordinamento più urgenti per la lotta alla cybercriminalità¹⁵². Su tale base, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) hanno deciso di collaborare nella lotta alla criminalità informatica istituendo il **Servizio di coordinazione nazionale per la lotta alla criminalità su Internet (SCOCI)**¹⁵³. Il servizio è operativo già dal 2002 e funziona quale ufficio di riferimento per tutti coloro che intendono segnalare la presenza di contenuti sospetti su Internet. Dopo un esame preliminare e l'archiviazione dei dati, le segnalazioni sono trasmesse alle autorità di perseguimento penale nazionali e internazionali. Le attività del servizio rilevanti per la tutela dei giovani sono quelle concernenti gli articoli 135 (rappresentazione di atti di cruda violenza), 187 (atti sessuali con fanciulli) e 197 (pornografia) del Codice penale.

Anche a livello internazionale sono intrapresi numerosi sforzi per migliorare la tutela dell'infanzia e dei giovani dai rischi di Internet.

Oltre alle summenzionate direttive per i produttori di videogiochi online, il **Consiglio d'Europa** ha pubblicato un documento analogo destinato ai provider di servizi Internet. Nonostante le possibilità dei provider di garantire la tutela dei bambini e dei giovani siano limitate, essi dovrebbero richiamare l'attenzione dei propri clienti sui potenziali pericoli rappresentati da determinati contenuti online, sulle possibili misure tecniche di tutela e sui software di autoprotezione. Le informazioni dovrebbero essere il più possibile precise e aggiornate¹⁵⁴.

Per quanto concerne la **sicurezza in Internet**, l'UE sta attualmente decidendo riguardo all'estensione del programma «Safer Internet», che prevede il finanziamento di progetti finalizzati alla sensibilizzazione di bambini, genitori e insegnanti sui rischi legati all'uso di Internet, all'istituzione di uffici nazionali di riferimento per la segnalazione di contenuti illegali e comportamenti nocivi, alla promozione di iniziative di autodisciplina e alla creazione di un contesto più sicuro per l'utilizzo di Internet da parte dei bambini¹⁵⁵.

A questo proposito merita di essere citato un interessante esempio già operativo in Germania. Grazie all'intervento congiunto dello Stato e del mondo economico è stata creata una rete per bambini¹⁵⁶, che rinvia a diverse migliaia di **siti adatti ai più giovani**. In questo caso si parla di «Walled Gardens», vale a dire ambiti protetti all'interno di Internet che ospitano contenuti considerati innocui per i bambini.

¹⁵² Fonte: <http://www.cybercrime.ch/>

¹⁵³ La base legale su cui poggia il Servizio di coordinazione nazionale per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), un'unità organizzativa di fedpol, è rappresentata da un accordo amministrativo tra Confederazione e Cantoni sottoscritto alla fine del 2001 e ratificato in seguito da tutti gli esecutivi cantonali. L'accordo autorizza la Confederazione a farsi carico di compiti di informazione e coordinamento in materia di criminalità informatica.

¹⁵⁴ Human rights guidelines for Internet service providers developed by the Council of Europe in co-operation with the European Internet Services Providers Association (EuroISPA), 2008

¹⁵⁵ Fonte: http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm

¹⁵⁶ www.fragfinn.de

Tabella 14. Panoramica dei provvedimenti regolatori statali e delle misure settoriali di autodisciplina vigenti in Svizzera e loro esecuzione

Tipo di mezzo di comunicazione	Provvedimenti /Misure		Esecuzione
	Regolamentazione statale Confederazione/Cantoni	Autodisciplina da parte del settore	Istituzioni di vigilanza e organi sanzionatori
Radio e televisione	<p>Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 5 (Trasmissioni nocive per la gioventù, scelta dell'ora di trasmissione) - Art. 13 (Tutela dei minorenni, pubblicità). <p>Ordinanza del 9 marzo 2007 sulla radiotelevisione (ORTV)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 4 (Annuncio e segnalazione). 	<p>Il Consiglio svizzero della stampa, in qualità di strumento istituzionalizzato di autodisciplina del settore, tiene conto almeno indirettamente della tutela dei giovani secondo i principi generali di etica dei media.</p> <p>Anche le direttive redazionali della Televisione svizzera (ultima versione ottobre 2006) tengono conto della tutela dei giovani.</p>	<p>L'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR) valuta i reclami contro le trasmissioni radiotelevisive.</p> <p>L'UFCOM è competente per la vigilanza sul contenuto della pubblicità nei programmi radiotelevisivi.</p> <p>Entrambe le autorità di vigilanza possono comminare sanzioni (l'AIRR solo in caso di recidiva).</p>
Proiezioni pubbliche di film	<p>In più Cantoni esiste attualmente un'apposita commissione che stabilisce l'età di ammissione ai singoli film.</p> <p>A partire dal 2009, sotto l'egida della CDCGP, è pianificato un concordato per l'istituzione di una commissione nazionale per il cinema.</p>	<p>Una parte dei Cantoni lascia al settore la regolamentazione degli accessi al cinema.</p>	<p>Commissioni del cinema Polizia commerciale</p>
Supporti mediatici elettronici (DVD, video, dischi Blu-ray ecc.)	<p>Apposite disposizioni sono vigenti nel Cantone VD. Nei Cantoni BL, BS, VS sono stati presentati progetti di legge.</p>	<p>L'Associazione svizzera del videogramma (ASV) ha assunto la responsabilità dello sviluppo e dell'applicazione del codice di condotta «Movie Guide».</p>	<p>Associazione di categoria</p>
Media d'intrattenimento interattivi, videogiochi	<p>Nei Cantoni BL, BS, VS sono stati presentati progetti di legge.</p>	<p>La Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) ha assunto la responsabilità dell'attuazione del codice di condotta sulla base dei sistemi PEGI e PEGI Online.</p>	<p>Associazione di categoria</p>
Telecomunicazioni	<p>Legge sulle telecomunicazioni (LTC) in combinato disposto con l'ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione (OST)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 41 (Tutela dei minorenni) 	<p>Iniziativa settoriale dell'Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut) per migliorare la tutela dei giovani.</p>	<p>UFCOM Settore</p>

Internet	Le disposizioni rilevanti in materia di protezione dei giovani sono contenute nel Codice penale svizzero.		Il Servizio di coordinazione nazionale per la lotta alla criminalità su Internet (SCOCI) è l'ufficio preposto a ricevere le segnalazioni di contenuti sospetti. Dopo un esame preliminare e l'archiviazione dei dati, le segnalazioni sono trasmesse alle autorità di perseguimento penale competenti.
-----------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Lacune e interventi necessari

Nel 2007 sono entrate in vigore diverse novità in materia di **radio, televisione e telecomunicazioni**, tutti ambiti di competenza della Confederazione.

L'OST prescrive ora ai fornitori di servizi di telecomunicazione di bloccare automaticamente l'accesso a servizi a valore aggiunto a carattere erotico o pornografico ai clienti che non hanno ancora compiuto 16 anni. Accogliendo le mozioni Schweiger 06.3884 e Hochreutener 07.3539, il Parlamento ha fatto capire di ritenere insufficiente questa regolamentazione e ha chiesto un divieto generale della diffusione commerciale della pornografia soft e di rappresentazioni di violenza mediante i servizi di telecomunicazione. Il Consiglio federale, pur giudicando sproporzionato un tale provvedimento, dovrà proporre al Parlamento alcune soluzioni. A tal fine elaborerà un apposito rapporto.

Gli operatori del **settore cinematografico** e dei **videogiochi** hanno adottato provvedimenti di autodisciplina per controllare la vendita e il noleggio di prodotti mediatici a contenuto violento o pornografico. Tra questi troviamo, oltre all'indicazione della fascia d'età sui supporti mediatici d'intrattenimento, provvedimenti collaterali quali l'esecuzione di controlli regolari presso i punti di vendita, restrizioni alla pubblicità, la formazione del personale di vendita e l'istituzione di comitati per le sanzioni e di servizi per la segnalazione dei reclami. Secondo gli esperti consultati, le misure di autodisciplina settoriali presentano il vantaggio di poter essere adeguate in modo rapido e flessibile al cambiamento delle circostanze e di essere accettate più facilmente all'interno dei rispettivi settori. Può essere, invece, considerato uno svantaggio il fatto che l'adozione di diversi sistemi di certificazione stranieri (FSK, PEGI) abbia impedito alla Svizzera di mettere a punto un sistema di regolamentazione unitario, cioè valido per tutti i tipi di media, sulla falsariga del modello olandese (cfr. 5.4.2.4). Va tuttavia precisato che i costi per la creazione di un servizio di certificazione nazionale unitario sarebbero sproporzionati e il suo valore aggiunto, rispetto al sistema attualmente esistente in Svizzera, limitato. L'attività di un tale servizio, richiederebbe inoltre la creazione di una base costituzionale federale. La Costituzione federale, segnatamente gli articoli 11 e 67, non attribuisce infatti alla Confederazione la competenza di disciplinare la tutela dei giovani dai rischi dei media in modo uniforme per tutti i mezzi di comunicazione.

Dal punto di vista della tutela dell'infanzia e della gioventù, è necessario che i provvedimenti di autodisciplina e la segnalazione dei contenuti e dei limiti d'età siano **affidabili** e vengano **attuati sistematicamente**. Le relative informazioni dovrebbero inoltre essere **facilmente accessibili**. Gli specialisti consultati, avendo individuato in quest'ambito la maggiore necessità d'intervento, si sono dichiarati favorevoli all'istituzione di un **servizio informativo nazionale**, con la partecipazione della Confederazione, per migliorare la diffusione delle informazioni importanti (cfr. 5.4.2.3). Ritengono inoltre necessaria l'emanazione di **disposizioni legislative collaterali cantonali** per sostenere l'attuazione dei provvedimenti di autodisciplina e delle sanzioni. Uno svantaggio dell'autodisciplina e quindi dell'assunzione volontaria di impegni da parte del mondo economico è che non si possono emettere sanzioni contro gli operatori che non hanno adottato il codice di condotta e hanno respinto il relativo sistema di sanzioni. Secondo le stime delle associazioni di categoria si tratta di circa il 5 per cento dei produttori e dei rivenditori. Attualmente non sono previste misure collaterali per rimediare a questa situazione. I Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna hanno reagito presentando un disegno di legge in virtù del quale la cessione di prodotti mediatici elettronici e interattivi a bambini e giovani sarà permessa soltanto se si tratta di prodotti adeguati alla loro età e conformi alle

raccomandazioni dei produttori, ai sistemi di valutazione riconosciuti o al giudizio di un'apposita commissione. Secondo il disegno di legge, per i prodotti mediatici che non recano alcuna indicazione d'età vigerà automaticamente il limite dei 18 anni.

Secondo gli esperti consultati sarebbe sufficiente che altri 2 o 3 Cantoni introducessero normative analoghe a quelle di BS e BL. In questo modo, anche i produttori e i commercianti che finora non hanno aderito al codice di autodisciplina del settore o che ne violano le disposizioni sarebbero costretti ad accettarlo. Per il momento la soluzione dell'emanazione di normative legali cantonali appare preferibile a quella di una regolamentazione federale. Il Consiglio federale seguirà però attentamente gli sviluppi in quest'ambito. Il criterio decisivo sarà la serietà dei controlli delle associazioni di categoria sull'applicazione delle misure di autodisciplina. Se i Cantoni e le associazioni del settore non svolgeranno in modo soddisfacente il loro compito e se le misure da loro adottate risulteranno inefficaci, il Consiglio federale prenderà i necessari provvedimenti di regolamentazione a livello federale.

La principale **lacuna nella tutela dell'infanzia e della gioventù** è stata individuata nel campo dei **media online**. L'accesso diretto alle offerte Internet di tutto il mondo costituisce un particolare fattore di rischio. Le rappresentazioni di violenza e pornografia diffuse online sono in alcuni casi estremamente brutali e sono inoltre spesso prodotte o distribuite in proprio da utenti privati (user generated content). I risultati di alcune ricerche mostrano che molti bambini e giovani non desiderano accedere a tali contenuti e che non vanno a cercarli intenzionalmente¹⁵⁷. A molti di loro, inoltre, sfugge la portata delle conseguenze dell'incauta diffusione di dati personali intimi ad esempio nel contesto delle reti sociali virtuali. A causa del suo carattere globale, Internet è molto difficile da regolamentare. Per questa ragione, gli esperti ritengono fondamentali le misure volte a sensibilizzare, informare e formare gli utenti (v. cap. 5.4.2.3). La tutela dei bambini e dei giovani dai rischi dei media online potrebbe essere migliorata anche attraverso una maggiore diffusione di programmi filtro di facile installazione, che, come detto in precedenza, sono stati costantemente perfezionati negli ultimi anni. Nel quadro dell'attuazione delle mozioni Schweiger 06.3170 e Hochreutener 06.3554 (v. cap. 5.4.2.1), il Consiglio federale valuterà quali siano i requisiti minimi ragionevoli per questi programmi e se non sia il caso di obbligare i fornitori di servizi Internet a metterli a disposizione degli utenti. Nell'occasione si dovrà anche valutare in che misura l'accesso di bambini e giovani alle immagini violente disponibili su Internet debba essere limitato con provvedimenti legislativi. Su questi temi il Consiglio federale presenterà rapporti separati.

Va inoltre segnalato l'obbligo per i gestori svizzeri di piattaforme Web 2.0¹⁵⁸ e di servizi erotici di garantire adeguatamente la tutela dei giovani. Come sottolineato dal Consiglio federale nella sua risposta alla mozione Schweiger 06.3884 del 21.2.2007, è punibile chi rende accessibile a giovani minori di sedici anni rappresentazioni pornografiche. Il divieto include tutte le attività mediante le quali è scientemente data ai giovani minori di sedici anni la possibilità di entrare in contatto, anche di proposito, con immagini pornografiche. L'offerta di questo genere di contenuti a un insieme indeterminato di destinatari è sufficiente a configurare una violazione del divieto, a meno che non vengano prese misure efficaci per renderli inaccessibili ai giovani minori di 16 anni¹⁵⁹. I siti Internet destinati esclusivamente agli adulti devono pertanto essere muniti di messaggi d'avvertimento e dispositivi di verifica dell'età. Il fatto che le pertinenti disposizioni legali siano state finora attuate in modo insoddisfacente e non uniforme è dovuto a carenze nell'applicazione delle disposizioni a livello cantonale (v. cap. 5.4.2.1).

Infine, appare opportuno intraprendere sforzi coordinati a livello internazionale per migliorare i meccanismi di tutela e per lottare efficacemente contro la diffusione di rappresentazioni di cruda violenza e di pornografia dura su Internet. Per quanto concerne le misure preventive, la Svizzera ha

¹⁵⁷ Luder P.M. (2007). In questo senso vedi anche Altstötter-Gleich Ch. (2006): Da questo studio emerge che la pornografia soft provoca nei giovani emozioni più spesso positive che negative. La pornografia hard vietata è, invece, quasi sempre respinta e associata a emozioni negative come angoscia, rabbia e disgusto (p. 29).

¹⁵⁸ Web 2.0 è un termine generico che descrive tutta una serie di tecniche e servizi interattivi accessibili via Internet. La principale caratteristica comune è rappresentata dal fatto che le informazioni non sono più diffuse esclusivamente dagli operatori commerciali, ma anche da privati indipendenti interconnessi in rete.

¹⁵⁹ Cfr. DTF 131 IV 67 e DTF 119 IV 151, concernenti registrazioni sonore.

interesse a proseguire la collaborazione in seno al Consiglio d'Europa e la cooperazione a progetti transnazionali.

5.4.2.3 Informazione e competenze medialì

Attualmente esistono diversi tipi di offerte di informazione e promozione delle competenze medialì.

Le prestazioni di alcuni organizzatori privati e della Prevenzione Svizzera della Criminalità (PSC) mirano a migliorare le competenze medialì e a sensibilizzare il pubblico sui potenziali pericoli. Si tratta di piattaforme informative online sul consumo dei media in generale, sulle possibilità e sui rischi ad esso collegati oltre che sui contenuti appropriati per ogni fascia d'età. Esse sono in parte abbinate a servizi di consulenza e formazione. Altre prestazioni hanno lo scopo di informare in modo mirato sui potenziali rischi dei singoli media (ad es. telefonia mobile, Internet) o si rivolgono a determinati gruppi di destinatari (ad es. scuole, genitori)¹⁶⁰.

La **partecipazione delle imprese** ha reso possibile lo sviluppo di diverse iniziative per la promozione delle competenze medialì. *Security4kids* è sorto grazie alla collaborazione tra enti dell'istruzione pubblica, servizi per la lotta alla criminalità online e ditte private. Si tratta di un sito Internet che mette a disposizione materiali e informazioni adeguati ai destinatari per far sì che bambini e giovani possano navigare in tutta sicurezza¹⁶¹. Nel settore delle telecomunicazioni *Forum Mobil* ha preparato diversi supporti didattici e offerte informative rivolte a bambini, giovani, docenti e genitori interessati. *Handyknigge*¹⁶² incoraggia invece l'utilizzo sensato e ragionevole dei telefoni cellulari. Per concludere, va citata l'iniziativa «**Scuole in Internet**», lanciata da Swisscom nel 2001, grazie alla quale le scuole svizzere sono collegate gratuitamente a Internet e possono accedere a materiale didattico e informativo¹⁶³.

Nel **Cantone di Ginevra**, l'amministrazione cantonale ha avviato una collaborazione con scuole, genitori, docenti, associazioni e Comuni con l'obiettivo di migliorare l'informazione, la formazione e gli scambi in materia di competenze medialì. Inoltre, i Cantoni di Ginevra e Vaud hanno attivato un sito Internet comune per informare sulle disposizioni cantonali vigenti e sui limiti di età consigliati per i film prodotti a partire dal 1981¹⁶⁴.

In diverse **scuole universitarie svizzere** operano gruppi di ricerca che si occupano in modo approfondito di consumo e competenze medialì¹⁶⁵. Queste istituzioni costituiscono un'importante risorsa per lo sviluppo di offerte formative nel campo dei media.

Un'altra iniziativa interessante è la rete scolastica **European Schoolnet**¹⁶⁶, che intende promuovere un utilizzo migliore e positivo dei giochi elettronici in ambito scolastico. Uno studio commissionato a tale scopo sta analizzando le attuali conoscenze in materia e formulerà proposte per l'impiego dei videogiochi nelle scuole¹⁶⁷.

Lacune e interventi necessari

Considerate le possibilità di regolamentazione limitate (v. cap. 5.4.2.2), in particolare per quanto riguarda i media online, le misure di prevenzione messe in atto dalla Confederazione e da altri attori devono concentrarsi soprattutto sulla **promozione della socializzazione mediale** di bambini, giovani e adulti di riferimento. Ciò è molto importante, poiché i genitori, i docenti e gli altri adulti di riferimento hanno scarsa dimestichezza con il consumo mediale e le attività online di bambini e giovani e con i potenziali pericoli connessi (cfr. 5.4.1). Si tratta quindi di mettere in atto **misure di informazione, sensibilizzazione e promozione delle competenze medialì** per sostenere gli adulti nella loro azione

¹⁶⁰ Ad es.: elnet.ch, kinderonline.ch di Pro Familia, Handyprofis Pro Juventute, Action Innocence.

¹⁶¹ <http://www.security4kids.ch>

¹⁶² <http://www.handyknigge.ch>

¹⁶³ <http://www.swisscom.com/schule>. Nel progetto rientrano anche una piattaforma Internet per i ragazzi tra i 10 e i 16 anni (www.schoolnet.ch), gli opuscoli informativi «SchoolNetGuide» e materiale didattico per la diffusione di competenze medialì.

¹⁶⁴ <http://filmages.ge.ch>

¹⁶⁵ Ad es. Scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale, Alta scuola pedagogica di Zurigo, Alta scuola pedagogica Turgovia

¹⁶⁶ <http://www.europeanschoolnet.org>. La Svizzera partecipa all'European Schoolnet tramite il Centro svizzero delle tecnologie dell'informazione nell'insegnamento (CTII).

¹⁶⁷ <http://games.eun.org>

educativa. Ai bambini e ai giovani vanno invece trasmessi spirito critico e capacità di decisione, per permettere loro di autoproteggersi dagli influssi nocivi e di utilizzare i media in modo responsabile.

A questo scopo è opportuno far conoscere meglio le offerte esistenti in materia di informazione e promozione delle competenze medialità e, ove necessario, svilupparle ulteriormente. Queste offerte devono essere facilmente accessibili in modo da raggiungere effettivamente bambini, giovani e genitori delle famiglie a rischio. Si raccomanda inoltre di associarle ad altre misure di formazione e prevenzione in ambito familiare e scolastico.

Anche i fornitori di servizi Internet potrebbero svolgere un ruolo importante, informando maggiormente i propri clienti sui possibili rischi connessi all'utilizzo di Internet da parte di bambini e giovani e segnalando loro le possibilità tecniche di protezione.

5.4.2.4 Sistemi e misure di tutela dei bambini e dei giovani dai rischi dei media in altri Paesi europei

Nel presente paragrafo sono descritti i sistemi di tutela dei bambini e dei giovani adottati in Olanda e in Germania oltre ad alcune misure volte a migliorare la protezione dei giovani in Francia e in Italia¹⁶⁸.

Il **sistema olandese** è un caso esemplare di **autodisciplina regolamentata**. Le emittenti televisive pubbliche, private, regionali e locali e i settori del cinema, dell'elettronica d'intrattenimento e della telefonia mobile hanno fondato l'istituto NICAM¹⁶⁹, che ha il compito di garantire la valutazione dei contenuti mediatici secondo principi standard e di informare in modo uniforme e facilmente comprensibile gli utenti in merito ad essi. Il NICAM è stato istituito in seguito all'esplosione dell'offerta in campo audiovisivo ed è una risposta alle preoccupazioni dei genitori, del mondo politico e degli specialisti di fronte ai possibili rischi dei media. La responsabilità di valutare i nuovi contenuti mediatici spetta direttamente agli operatori economici. Le persone incaricate di questa valutazione sono però formate, seguite e controllate dal NICAM. Gli utenti vengono informati sulle limitazioni d'età e sul tipo di contenuto dei media tramite un sistema informativo denominato Kijkwijzer¹⁷⁰. Anche il sistema di classificazione PEGI, utilizzato a livello europeo, si basa sul sistema olandese. I principali elementi del modello sono una commissione tecnica indipendente, responsabile del sistema di valutazione, un servizio per la segnalazione dei reclami e un sistema di vigilanza statale. Dal punto di vista legale il sistema si fonda sulla legge olandese in materia di media; lo Stato finanzia il 50 per cento dei costi correnti dell'istituto¹⁷¹. Un particolare punto di forza del modello olandese è che le indicazioni dei limiti d'età e dei contenuti, che mettono in guardia dai potenziali rischi, sono uniformi per tutti i media e di facile comprensione.

In **Germania** la tutela dei giovani dai rischi dei media si fonda su una chiara base costituzionale. A differenza del sistema unitario olandese, quello tedesco è però retto da un vastissimo corpo normativo statale, reso molto complesso dalla ripartizione delle competenze tra Stato federale e Länder e da una differenziazione per i diversi tipi di media. La **legge federale sulla tutela dei giovani**, oltre alla protezione della gioventù in pubblico, disciplina sostanzialmente le limitazioni alla diffusione di contenuti mediatici potenzialmente nocivi sulla base di due sistemi di autocontrollo, la FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft) e l'USK (Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle), che si applicano, rispettivamente, all'industria cinematografica e a quella dell'elettronica d'intrattenimento. I limiti d'età sanciti da questi organismi sono vincolanti e sul loro rispetto vigilano le autorità regionali competenti. Esistono inoltre procedure di controllo non statali, che possono portare a sanzioni di tipo contrattuale. L'autodisciplina dei settori interessati è integrata dall'attività del servizio federale BPJM (Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien), che si occupa della messa all'indice dei contenuti

¹⁶⁸ La principale fonte utilizzata è uno studio dell'istituto tedesco Hans Bredow commissionato dall'UE. Nel rapporto conclusivo sono presentati diversi approcci alla coregolamentazione in materia di media. Schulz, W. et al. (2006).

¹⁶⁹ Netherland Institute for the Classification of Audiovisual Media, <http://www.kijkwijzer.nl>

¹⁷⁰ Un sistema di simboli permette di segnalare i contenuti problematici (violenza, linguaggio, sesso, paura) per determinate fasce d'età.

¹⁷¹ Vedi Pro Juventute (2008). I contributi destinati all'istituto, che conta 13 dipendenti a tempo indeterminato, ammontano a ca. 750'000 EUR annui. Questo importo non copre le spese per le ca. 150 persone incaricate delle valutazioni, che sono a carico degli operatori economici.

nocivi per i giovani¹⁷². Nel contratto tra lo Stato federale e i Länder concernente la tutela della gioventù dai rischi dei media (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag) si trovano invece le disposizioni relative alle trasmissioni televisive e ai cosiddetti «telemedia» (ad es. Internet). In questo ambito, la commissione per la tutela dei giovani degli enti regionali della comunicazione (Landesmedienanstalten) riveste un'importante funzione di vigilanza. Un altro risultato della cooperazione tra i Länder è la promozione comune su Internet di iniziative per la protezione dei giovani¹⁷³. Oltre alla tutela garantita dalla legge, a livello regionale e federale sono previste svariate misure di educazione ai media¹⁷⁴.

In **Francia** la tutela legale dei giovani nell'utilizzo dei media risulta ancora poco sviluppata rispetto all'Olanda e alla Germania. Va registrato, per contro, un grado elevato di autodisciplina in tutti i settori mediatici¹⁷⁵. In campo televisivo, per esempio, il *Conseil supérieur de l'audiovisuel* – fondato nel 1989 per garantire la libertà dei media nel comparto audiovisivo – svolge importanti funzioni di vigilanza per quanto riguarda la protezione dei bambini e dei giovani¹⁷⁶. Per i videogiochi viene applicato il sistema di classificazione europeo PEGI. A questo proposito va sottolineato che nel 2007, in occasione della revisione del diritto penale francese, la classificazione in base alle fasce d'età e il contrassegno dei videogiochi hanno assunto carattere obbligatorio. Da allora, alcuni videogiochi violenti sono vietati penalmente¹⁷⁷. Degni di menzione sono anche i provvedimenti di tutela adottati per quanto riguarda Internet. Dal 2004, il governo francese obbliga per legge i fornitori di servizi Internet a mettere a disposizione programmi filtro gratuiti¹⁷⁸. L'AFA¹⁷⁹, l'associazione di categoria dei provider, si è pertanto dichiarata disposta a fornire i software in questione. L'attuazione di tale provvedimento è supervisionata da due organi, la *Délégation aux Usages de l'Internet*¹⁸⁰ e la *Délégation interministérielle à la famille*. Sul sito Internet del governo francese si trovano, infine, indicazioni sulle misure di tutela concernenti Internet e i media audiovisivi¹⁸¹.

Per quanto riguarda l'**Italia**, si possono identificare tre settori nei quali sono applicate misure cosiddette di coregolamentazione¹⁸². In ambito televisivo vige il codice di autodisciplina «TV e minori». I fornitori di servizi Internet, il Dipartimento per le comunicazioni e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie hanno sottoscritto il codice deontologico «Internet per i minori». Nel campo delle telecomunicazioni esiste un codice di condotta concernente la fornitura di servizi mobili a valore aggiunto. In tutti e tre i settori, le funzioni di vigilanza sono svolte da appositi comitati a partecipazione statale. Per quanto riguarda la certificazione dei videogiochi viene utilizzato il sistema PEGI, recepito nell'ordinamento giuridico nazionale. L'Italia è uno dei quattro Paesi dell'UE nel quale determinati videogiochi sono vietati¹⁸³.

Valutazioni conclusive sui sistemi adottati in altri Paesi europei

I Paesi Bassi e la Germania dispongono di misure legali di tutela della gioventù valide per tutti i media e accompagnate da provvedimenti educativi. Per entrambi i Paesi si può parlare di una partnership forte e proficua tra Stato e mondo economico. Il modello olandese è di particolare interesse per la sua semplicità e uniformità, mentre quello tedesco è caratterizzato da norme di legge differenziate e da un forte impegno statale nel campo della tutela dei giovani dai rischi dei media.

¹⁷² A partire dal 1° luglio 2008, in Germania il sistema di contrassegno dei media è stato reso più severo con l'introduzione del divieto dei cosiddetti «giochi killer». I media che «contengono rappresentazioni di violenza fine a sé stessa che dominano la scena e sono particolarmente realistiche, crudeli ed eclatanti» (§ 15 cpv. 2 n. 3a legge federale tedesca sulla tutela dei giovani) sono ora classificati automaticamente (senza cioè l'intervento del servizio federale di messa all'indice) come «estremamente nocivi per i giovani». Di conseguenza, non possono essere venduti nei negozi aperti a tutti o per corrispondenza e non possono essere pubblicizzati in pubblico.

¹⁷³ www.jugendschutz.net

¹⁷⁴ Cfr. www.bundespruefstelle.de

¹⁷⁵ Schulz, W. et al. (2006). Allegato 4, p. 143 segg.

¹⁷⁶ <http://www.csa.fr>

¹⁷⁷ Commissione UE (2008), p.5

¹⁷⁸ Fonte: <http://www.saferinternet.org/ww/en/pub/insafe/news/articles/0907/fr.htm>

¹⁷⁹ <http://www.afa-france.com>

¹⁸⁰ <http://delegation.internet.gouv.fr>

¹⁸¹ <http://www.media.famille.gouv.fr>

¹⁸² Schulz, W. et al. (2006).

¹⁸³ Commissione europea 2008. In Italia, la distribuzione di «Manhunt 2» è stata vietata dal Dipartimento per le comunicazioni nel giugno del 2007.

Francia e Italia non conoscono invece un sistema normativo di tutela unitario. Nei due Paesi sono applicate misure di autodisciplina specifiche ai singoli media, fondate almeno in parte su basi legali (coregolamentazione). In questo senso questi due sistemi sono simili a quello svizzero (cfr. 5.4.2.2), anche se nel nostro Paese la coregolamentazione statale è meno sviluppata. Qui sono i Cantoni a dover agire. In virtù dell'attuale ripartizione delle competenze, un intervento della Confederazione si giustifica soltanto qualora le misure adottate dalle associazioni del settore e dai Cantoni risultino insufficienti a garantire una tutela efficace dei bambini e dei giovani dai rischi dei media (v. cap. 5.4.2.2).

5.4.3 Misure e raccomandazioni

Misure di competenza della Confederazione (A)

A.41 Adeguamento della legislazione penale e delle disposizioni di tutela

Il Consiglio federale è stato incaricato di legiferare e procedere a verifiche negli ambiti seguenti:

- **Mozioni Schweiger 06.3170 e Hochreutener 06.3554** (accolte dal Parlamento): la mozione chiede di dichiarare punibile il semplice consumo di pornografia dura e di rappresentazioni di cruda violenza. Il Consiglio federale procederà ai lavori necessari e valuterà la possibilità di imporre ai fornitori di servizi Internet l'obbligo di mettere gratuitamente a disposizione degli utenti appositi programmi filtro.
- **Mozioni Schweiger 06.3884 e Hochreutener 07.3539** (accolte dal Parlamento): il Consiglio federale sta valutando se e come sia possibile tenere conto della richiesta di vietare la diffusione commerciale di immagini pornografiche e di rappresentazioni di violenza mediante i cellulari.
- **Postulato Schmid-Federer 08.3050** (accolto dal Parlamento): il Consiglio federale analizzerà il fenomeno dei reati di mobbing, terrore psicologico e molestie sessuali commessi mediante Internet e i cellulari e valuterà misure adeguate per prevenirli.
- Riferendosi alla mozione **Amherd 07.3449** (accolta dal CN, non ancora trattata dal CS), il Consiglio federale si è detto disposto a verificare in modo approfondito se sia necessario e opportuno integrare nel Codice penale una disposizione che punisce l'allacciamento di contatti tra adulti e bambini su Internet finalizzato al compimento di atti sessuali (il cosiddetto *grooming*).
- Il Consiglio federale verificherà con quali regolamentazioni legislative il libero accesso di bambini e giovani ai contenuti violenti disponibili su Internet possa essere limitato.

Il Consiglio federale presenterà le sue conclusioni sulla necessità di regolamentazione in rapporti separati.

A.42 Vigilanza sull'attuazione delle misure di autodisciplina da parte delle associazioni del settore e misure collaterali a livello cantonale

Il Consiglio federale seguirà attentamente gli sviluppi in quest'ambito. Se i Cantoni e le associazioni del settore non svolgeranno in modo soddisfacente il loro compito e se le misure da loro adottate risulteranno inefficaci, il Consiglio federale prenderà provvedimenti di regolamentazione adeguati a livello federale e se necessario proporrà le necessarie modifiche costituzionali.

Miglioramento dell'offerta di informazione e promozione delle competenze medial

Il Consiglio federale punta a una collaborazione di lungo periodo con il settore dei media al fine di migliorare le offerte in materia di informazione e promozione delle competenze medial. La cooperazione auspicata prevede i seguenti punti:

- i bambini, i giovani e i loro adulti di riferimento devono poter contare su **informazioni** facili da comprendere e da reperire **sulla classificazione delle fasce d'età e dei contenuti applicate in Svizzera** per i media elettronici;
- gli **elenchi dei prodotti mediatici classificati e le cosiddette «liste nere»** devono essere facilmente accessibili;
- devono essere disponibili informazioni regolari sugli **ultimi sviluppi e sui potenziali rischi derivanti dai media che sfuggono ai provvedimenti di regolamentazione** (Internet);
- **vanno maggiormente sviluppati e incentivati materiali, campagne e progetti** volti a migliorare le competenze medial e a raggiungere i gruppi a rischio;
- occorre cercare di intensificare la **cooperazione internazionale in materia di misure di tutela preventive (ad es. partecipazione a progetti internazionali)**

Raccomandazioni a Cantoni, associazioni di settore e organizzatori privati (B)

B.41 Cantoni: regolamentazioni cantonali a sostegno delle misure di autodisciplina nei settori interessati

Ai Cantoni si raccomanda di prevedere **disposizioni collaterali unitarie e sanzioni** per i produttori e i rivenditori di media elettronici che non hanno aderito alle misure di autodisciplina proposte dalle loro associazioni settoriali. Il progetto di legge comune dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna concernente la proiezione pubblica di film e il commercio di supporti mediatici elettronici svolge un ruolo di pioniere e crea un quadro di sostegno alle misure di autodisciplina adottate dal settore.

B.42 Associazioni di settore: attuazione e potenziamento delle misure di autodisciplina

Nell'ambito dell'autodisciplina si raccomanda alle associazioni dei vari settori di attuare le misure collaterali previste (p. es. l'istituzione di un servizio per la segnalazione dei reclami, controlli regolari presso i punti di vendita, la formazione del personale di vendita, sanzioni) e migliorare l'informazione in materia di protezione dei giovani.

B.43 Organizzatori di offerte formative: promozione delle competenze medialie

Ai diversi attori della promozione delle competenze medialie si raccomanda di combinare le loro proposte con le misure di prevenzione e le offerte formative già disponibili in ambito familiare e scolastico e di attribuire, in futuro, maggiore importanza al raggiungimento dei gruppi a rischio.

5.5 Panoramica delle raccomandazioni nelle quattro aree tematiche

Quanto esposto nei precedenti capitoli sui campi d'azione della famiglia, della scuola, dello spazio sociale e dei media, illustra come in tutti gli ambiti siano state adottate molteplici misure di prevenzione. Per raggiungere gli effetti desiderati, tutti questi provvedimenti devono però incidere sui diversi fattori che determinano la violenza giovanile e, soprattutto, raggiungere i gruppi a rischio. Gli specialisti coinvolti nella stesura del presente rapporto hanno individuato lacune e formulato proposte di miglioramento sotto forma di raccomandazioni rivolte agli attori della prevenzione. Si tratta di misure di carattere generale e di misure mirate per la riduzione dei fattori di rischio (tutela), per il rafforzamento dei fattori protettivi (sostegno allo sviluppo) e per il miglioramento delle condizioni strutturali.

Tabella 15. Panoramica delle raccomandazioni nelle quattro aree tematiche

	Misure mirate (selettive e indicate)	Misure di carattere generale
Protezione	Accordi di comportamento tra genitori e scuole (B.22) Case management della formazione professionale (B.23) Piani di intervento nelle scuole (B.24) Prevenzione della violenza nell'ambito delle attività per il tempo libero di tipo commerciale (B.32)	Clima all'interno degli istituti scolastici (B.21) Presenza, intervento, misure di ordine pubblico (B.31) Regolamentazioni cantonali a sostegno delle misure di autodisciplina (B.41) Attuazione e potenziamento delle misure di autodisciplina (B.42)
Promozione delle competenze	Raggiungibilità delle famiglie a rischio (B.12) Promozione tempestiva dello sviluppo (B.13) Programmi per l'acquisizione di competenze sociali rivolti ai giovani a rischio (B.25) Partenariati locali (B.34)	Raggiungibilità dei genitori per le offerte di prevenzione generale (B.11) Perfezionamento professionale dei docenti (B.26) Comprensione del ruolo dei sessi (B.27) Mobilitazione della collettività, coesione nel quartiere (B.33) Programmi strutturati di attività

		extrascolastiche (B.35) Promozione delle competenze interculturali (B.36) Promozione delle competenze mediali (B.43)
Condizioni strutturali	Scuole a orario continuato e Strutture diurne permanenti di custodia (B.28)	Formazione di base, formazione continua e rete di collegamenti tra operatori specializzati e offerte (B.14) Strutture di supporto e cooperazioni in ambito scolastico (B.29) Misure di pianificazione urbanistica e del territorio (B.37) Piani per l'utilizzo dello spazio pubblico (B.38)

Al tempo stesso, in questa sede si rinvia alle raccomandazioni del rapporto Eisner sullo sviluppo di strategie integrate di prevenzione della violenza nelle aree tematiche della famiglia, della scuola e dello spazio sociale¹⁸⁴.

Dal punto di vista del Consiglio federale è ora necessario analizzare, concretizzare, testare e, infine, attuare le raccomandazioni mediante i programmi nazionali abbozzati nel capitolo 6 per la prevenzione e la lotta contro la violenza giovanile.

¹⁸⁴ Cfr. Eisner et. al. (2009), p. 108 (famiglia), p. 110 (scuola), p. 111 (spazio sociale)

6 Conclusioni del Consiglio federale

L'evoluzione della violenza giovanile negli ultimi anni è oggetto di valutazioni controverse: alcuni esperti parlano di un chiaro aumento degli atti di violenza, mentre altri ritengono che sia cambiato soprattutto il modo di percepire il fenomeno da parte della popolazione. Gli esperti sono invece unanimi nell'affermare che solo una ristretta minoranza di giovani si comporta in modo violento. Il fenomeno desta però preoccupazione a prescindere dalla sua frequenza statistica: gli atti violenti recano danno alle vittime, alla società e agli stessi giovani autori. L'adozione di misure che impediscano i comportamenti di questo tipo è nell'interesse di tutti gli attori coinvolti.

La violenza giovanile è riconducibile a una molteplicità di cause e il suo evolversi è influenzato da numerosi fattori. Una strategia di lotta efficace deve dunque essere di ampio respiro, poggiare sui tre pilastri della prevenzione, dell'intervento e della repressione e agire sul maggior numero possibile di elementi di rischio. Deve rafforzare una vasta gamma di fattori di protezione e a contenere gli effetti di situazioni specifiche che influiscono sul ricorso alla violenza (ad esempio la carenza di controllo sociale o il consumo massiccio di alcol).

Al tempo stesso, va sottolineata l'importanza delle condizioni quadro che favoriscono lo sviluppo dei bambini, dei giovani e delle loro famiglie. Le misure mirate di lotta alla violenza si rivelano molto più efficaci se accompagnate dall'impegno a migliorare le condizioni generali di vita dei bambini e dei giovani. Da questo punto di vista, risultano di particolare rilevanza diverse attività e misure messe in atto dalla Confederazione nel quadro della prevenzione della violenza. Tra gli altri, meritano di essere citati gli ambiti della promozione dello sport, della salute e dell'integrazione, la tutela dei bambini e dei giovani, la promozione dell'infanzia, della gioventù e della famiglia, la formazione professionale, la lotta alla povertà e al razzismo e la pianificazione territoriale (cfr. capitolo 4). A livello federale, nei campi d'azione citati, si tiene ampiamente conto già oggi di aspetti della prevenzione della violenza.

L'adozione di misure preventive contro la violenza giovanile è però principalmente di competenza di Cantoni e Comuni che, negli ultimi anni, hanno sviluppato e messo in atto numerosi programmi e misure. Intervenire a livello cantonale e comunale è appropriato anche perché permette di adeguare i provvedimenti ai contesti locali.

Per quanto di sua competenza, il Consiglio federale ritiene opportuno continuare ad accordare un'alta priorità alla prevenzione della violenza, sostenendo però maggiormente gli attori locali e cantonali e rafforzando la tutela dell'infanzia e della gioventù. A questo scopo, propone le seguenti misure:

- La Confederazione migliora le basi statistiche, oggi estremamente lacunose, in materia di diffusione della violenza giovanile permettendo così in futuro di elaborare misure mirate.
- La Confederazione sostiene gli attori competenti per l'attuazione delle misure a livello cantonale e locale e propone, a questo scopo, un programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile. Non intende tuttavia farsi promotrice di singoli progetti locali, in quanto gli interventi devono tenere conto delle specificità, delle strutture e delle risorse cantonali e comunali.
- Trattandosi di un ambito per il quale è opportuna l'adozione di principi validi a livello federale, la Confederazione assumerà maggiori impegni nel coordinamento della tutela dell'infanzia e della gioventù.

Va da sé che le iniziative attualmente in corso in questo campo e i relativi attori saranno coinvolti nelle attività.

Per quanto riguarda le misure, la Confederazione può richiamarsi alle competenze fissate a livello costituzionale e legislativo. In materia di basi statistiche, il Consiglio federale potrà fare riferimento all'articolo 65 CF e alle disposizioni della legge sulla statistica federale (art. 5 LStat), mentre per l'adozione di misure per la prevenzione di reati potrà basarsi sull'articolo 386 CP.

6.1 Miglioramento delle basi statistiche relative alla violenza giovanile

Per quanto concerne gli atti violenti commessi dai giovani sfociati in denunce e sentenze, le relative basi statistiche sono già disponibili (statistica delle condanne penali dei minorenni) o in corso di preparazione (statistica criminale di polizia). Al fine di permettere un giudizio globale sull'efficienza del perseguimento penale e sull'efficacia delle sanzioni, ad integrazione delle statistiche criminali esistenti, va prevista una nuova statistica sull'esecuzione delle sanzioni concernenti i giovani. Nell'intento di assicurare il controllo della qualità e la gestione dello sviluppo dei riformatori, la Confederazione sostiene attualmente istituzioni attive in questo campo senza però disporre di dati adeguati. Bisogna inoltre verificare la necessità e l'efficacia delle forme di sanzione, pesanti e costose, eseguite in questo settore. Finora non è stato possibile eseguire valutazioni di questo tipo proprio a causa dell'assenza di una statistica specifica sull'esecuzione delle sanzioni concernenti i giovani, la cui introduzione colmerebbe quindi una lacuna dell'attuale sistema statistico. I risultati dovrebbero permettere di individuare le pratiche migliori in materia di sanzioni e relativa esecuzione nonché di trarre conclusioni per la messa a punto di speciali programmi di prevenzione per i giovani a forte rischio di recidività.

A parte alcuni studi isolati, non esiste alcuna rilevazione sistematica a livello nazionale della violenza giovanile in sé, ovvero a prescindere dal fatto che sia stata presentata una denuncia o che si sia arrivati a una sentenza. Per analizzare le tendenze future della violenza giovanile e adottare contromisure adeguate, il Consiglio federale ritiene opportuno condurre ricerche regolari sulla violenza sommersa. A questo proposito, commissiona uno studio di fattibilità che chiarisca, entro la fine del 2010, metodica, costi, possibili risultati e affidabilità di una rilevazione di questo tipo. Lo studio dovrà inoltre spiegare come utilizzare il materiale statistico disponibile per ottenere migliori informazioni sulla diffusione della violenza giovanile.

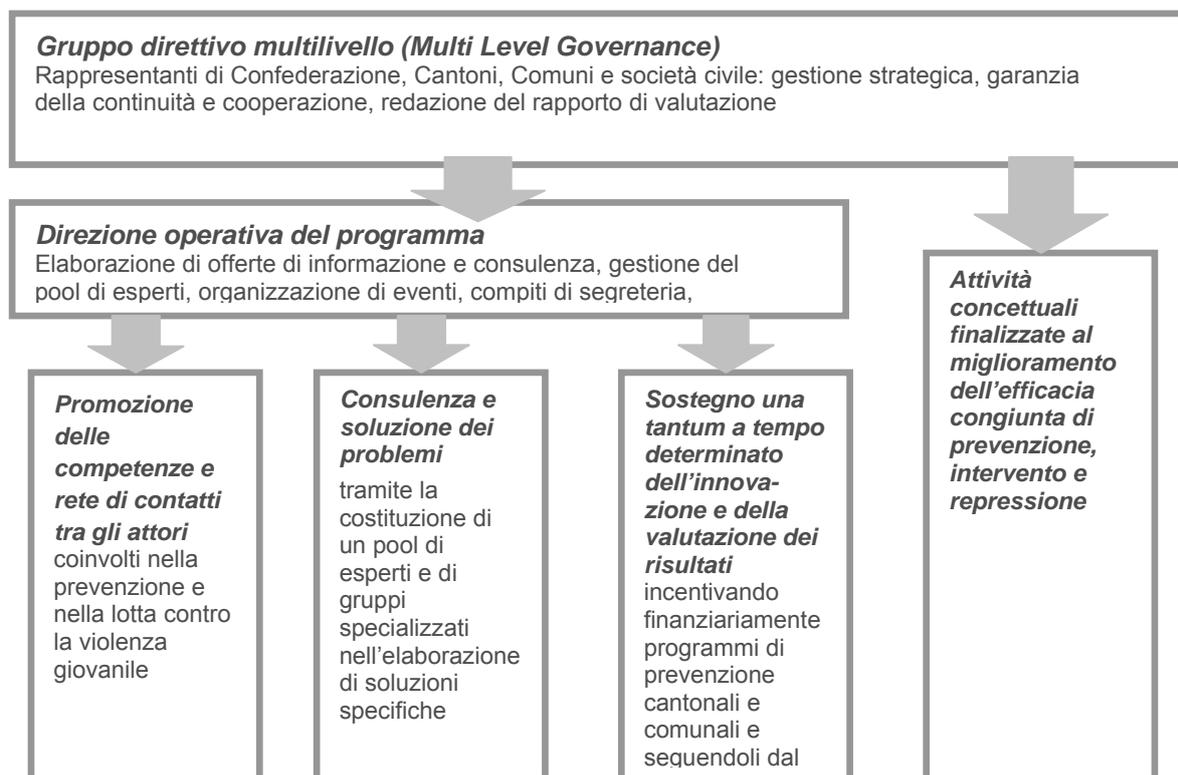
6.2 Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile

Come anticipato ai rappresentanti di Cantoni, Città e Comuni il 31 ottobre 2008 nel quadro della Conferenza tripartita degli agglomerati, il Consiglio federale propone a Cantoni e Comuni (gli enti in primo luogo competenti della prevenzione della violenza) di organizzare a loro sostegno un programma congiunto di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile limitato nel tempo. Al termine del programma, la Confederazione abbandonerà le attività operative, per principio compito di Cantoni e Comuni.

La Conferenza tripartita degli agglomerati sarà invitata a inviare i rappresentanti di Cantoni e Comuni a un gruppo di lavoro chiamato a presentare al Consiglio federale, entro il primo trimestre del 2010, una proposta per l'elaborazione, l'organizzazione e il finanziamento di un programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile. Le seguenti considerazioni relative a scopi, contenuti, struttura e durata del programma sono da considerarsi come **base di discussione** per il succitato gruppo di lavoro.

Le attività principali del programma si sviluppano su tre pilastri: l'incentivazione dello scambio di esperienze e conoscenze tra gli attori coinvolti, la raccolta di informazioni tecniche sui programmi di prevenzione più promettenti per le autorità competenti nonché il sostegno progettuale e finanziario a programmi di prevenzione innovativi e la loro valutazione. In questo modo dovrebbero essere soddisfatte le esigenze di sostegno constatate a livello cantonale e comunale. Accanto a queste attività di tipo fondamentalmente operativo, è previsto un quarto pilastro in cui confluiscono tutte le riflessioni concettuali finalizzate al miglioramento dell'efficacia congiunta di prevenzione, intervento e repressione.

Figura 7. Possibili elementi del programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile



Multi Level Governance

Per garantire una collaborazione paritaria e partenariale, la direzione e la gestione del programma nazionale comune devono essere affidate a un gruppo direttivo multilivello. Il Consiglio federale si dichiara disposto a farsi carico della **direzione operativa** del programma.

Contenuti e obiettivi delle attività operative del programma

Promozione delle competenze e rete di contatti tra gli attori

Allestimento di offerte di informazione e reti di contatti, possibilità di scambio e convegni. I destinatari sono gli attori coinvolti nella prevenzione e nella lotta contro la violenza giovanile.

Obiettivi:

- sfruttare il potenziale e le possibilità di apprendimento e avviare un trasferimento di conoscenze concernenti la prassi e i risultati raggiunti sia in Svizzera che a livello internazionale
- creare strutture di collegamento e cooperazione durevoli

Consulenza e soluzione dei problemi

Costituzione di un pool di esperti / specialisti in grado di offrire consulenze sull'organizzazione di progetti di prevenzione a servizi pubblici, scuole e altri attori.

Obiettivi:

- sviluppare apposite competenze specifiche negli attori coinvolti nell'organizzazione e attuazione di misure di prevenzione
- elaborare soluzioni specifiche per determinati campi d'azione

Sostegno all'innovazione e alla valutazione dei risultati

Finanziamento iniziale limitato alla durata del programma di misure di prevenzione programmi pilota scelti ed esemplari; organizzazione di un sistema efficace per la valutazione dei risultati.

Obiettivi:

- promuovere strategie di prevenzione esemplari nei Cantoni, nelle Città e nei Comuni
- valutare scientificamente le misure di prevenzione

Attività concettuali

Miglioramento dell'efficacia congiunta di prevenzione, intervento e repressione

Impiego di un gruppo di esperti per elaborare proposte finalizzate al miglioramento dell'efficacia congiunta di prevenzione, intervento e repressione.

Obiettivi:

- migliorare l'efficacia congiunta di prevenzione, intervento e repressione
- identificare le possibilità di miglioramento delle disposizioni di legge in vigore e dell'esecuzione a livello cantonale
- elaborare proposte per il miglioramento della tutela dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media con particolare riguardo alle attività *online*; valutare le possibilità di cooperazione internazionale

Il Consiglio federale ritiene opportuno limitare a cinque anni la durata del programma. Al termine del periodo sarà elaborato un rapporto di valutazione che permetterà di prendere decisioni sulle ulteriori necessità e sul seguito da dare ai singoli elementi del programma dimostratisi efficaci.

6.3 Potenziamento della tutela dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media con particolare riguardo al miglioramento delle offerte in materia di informazione e creazione di competenze medialì

Il consumo di rappresentazioni di violenza nei media e l'utilizzo di videogiochi violenti possono avere effetti deleteri sui giovani già esposti ad altri fattori di rischio. Un'efficace tutela dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media è quindi di estrema importanza nell'ottica della prevenzione. Si tratta, da un lato, di regolare la diffusione e il consumo dei contenuti medialì e, dall'altro, di intervenire sull'informazione e la formazione dei bambini, dei giovani e dei loro adulti di riferimento.

Negli ultimi anni, per quanto concerne la **regolamentazione della diffusione e del consumo dei media**, le associazioni di settore hanno intrapreso grossi sforzi per garantire, nei rispettivi ambiti di attività, l'adozione di misure di tutela dell'infanzia e della gioventù valide per l'intera Svizzera. A questo scopo sono stati elaborati e conclusi diversi accordi di autodisciplina. Il Consiglio federale approva le iniziative di settore e ritiene necessario proseguire su questa strada. Non giudica quindi opportuno disciplinare la materia tramite una legislazione nazionale, come invece richiesto dal postulato 07.3665 Galladé. I produttori e i rivenditori che non aderiscono alle misure proposte dai rispettivi settori rappresentano però un problema. Il Consiglio federale invita quindi i Cantoni a prevedere sanzioni uniformi per gli operatori che non sottoscrivono o che violano le disposizioni di autodisciplina settoriali.

Nel quadro dell'adempimento delle mozioni 06.3170 Schweiger e 06.3554 Hochreutener, accolte dalle Camere federali, il Consiglio federale sta inoltre valutando la possibilità di rendere penalmente perseguibili il consumo di pornografia dura e di rappresentazioni di cruda violenza. Saranno sottoposte al Parlamento adeguate proposte e, in tale contesto, si dovrà decidere se e a quali condizioni i fornitori di servizi Internet vanno obbligati a fornire programmi filtro per migliorare la protezione dei bambini e dei giovani. Parimenti, il Governo verificherà con quali regolamentazioni legislative possa essere limitato il libero accesso di bambini e giovani ai contenuti violenti disponibili su Internet. Per quanto concerne invece l'adempimento delle mozioni 06.3884 Schweiger e 07.3539 Hochreutener «Nessuna pornografia commerciale e rappresentazione di atti di cruda violenza sui cellulari», il Consiglio federale elaborerà proposte di soluzione che tengano conto delle richieste materiali delle mozioni. La mozione 07.3449 Amherd, già accolta dal Consiglio nazionale, non è invece ancora stata discussa al Consiglio degli Stati. A questo proposito, il Consiglio federale si è già dichiarato disposto a verificare attentamente se in materia di contatti allacciati in Internet tra adulti e bambini a scopi sessuali (*grooming*) sia necessario e appropriato un adeguamento della normativa penale. In adempimento al postulato Schmid-Federer 08.3050, l'Esecutivo esaminerà infine il fenomeno del bullismo elettronico. Su queste questioni il Consiglio federale presenterà quanto prima rapporti separati. I provvedimenti che ne deriveranno confluiranno nell'elaborazione del programma di prevenzione e lotta alla violenza giovanile citato al capitolo 6.2.

Per quanto concerne il **miglioramento delle offerte in materia di informazione e creazione di competenze medial**i, il Consiglio federale intende collaborare con i diversi settori del mondo dei media. Bambini, giovani e adulti di riferimento devono poter accedere in tutta semplicità a informazioni facilmente comprensibili sulle classificazioni in base alle fasce età e sui sistemi di contrassegno dei contenuti dei media elettronici. Vanno inoltre informati con regolarità sugli ultimi sviluppi e sui pericoli rappresentati dai media che sfuggono ai provvedimenti di regolamentazione. I materiali, le campagne e i progetti finalizzati a migliorare le competenze medial*i* devono tenere conto delle specificità dei destinatari. Il Consiglio federale inviterà quindi le associazioni di settore a definire, assieme agli organi federali competenti, contenuti, forme organizzative e finanziamento delle misure in merito e a sottoporli le loro proposte entro il primo trimestre del 2010.

6.4 Basi legali

Con l'articolo 386 CP, il legislatore ha accordato alla Confederazione la possibilità di adottare misure di informazione, educazione o di altro tipo intese a evitare i reati e a prevenire la criminalità (art. 386 cpv. 1 CP)¹⁸⁵. La Confederazione può quindi creare strutture finalizzate alla prevenzione della violenza e mettere a disposizione le risorse necessarie. Sia il programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile (cfr. capitolo 6.2) che eventuali misure nel campo della tutela dell'infanzia e della gioventù nell'accesso ai media (cfr. capitolo 6.3) hanno questo scopo.

Attualmente è in corso di elaborazione un'ordinanza di esecuzione per la prevenzione dei maltrattamenti ai bambini e la sensibilizzazione sui diritti del fanciullo¹⁸⁶. Il Consiglio federale farà in modo che questa ordinanza possa costituire una base legale valida anche per le misure di prevenzione della violenza e per la tutela dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media.

6.5 Valutazione riassuntiva

Il Consiglio federale sottopone il presente rapporto alle Camere e propone allo stesso tempo di togliere di ruolo i postulati parlamentari 03.3298 Leuthard, 06.3646 Amherd e 07.3665 Galladé. Questo rapporto e altre decisioni del Consiglio federale tengono conto della gran parte delle richieste formulate nei postulati 03.3298 Leuthard e 06.3646 Amherd.

Come richiesto dal postulato Leuthard, è stata effettuata un'analisi delle cause e dei retroscena della violenza giovanile (cfr. capitolo 2) ed è stata elaborata una visione d'insieme degli approcci e delle misure di prevenzione già applicati in Svizzera e dei principali attori coinvolti (cfr. capitoli 3-5). Sono state identificate le lacune e gli interventi necessari oltre che gli approcci più promettenti nell'ottica di una prevenzione della violenza efficace. È stato inoltre elaborato un pacchetto completo di raccomandazioni per ognuno dei diversi campi d'azione (cfr. capitolo 5). In riferimento alle richieste dei postulati Leuthard e Amherd (punto 2 del postulato) di mettere a punto un piano sociale e politico e di coordinare a livello nazionale tutte le misure adottate per prevenire la violenza giovanile, il Consiglio federale ritiene opportuna e necessaria un'azione coordinata a tutti i livelli e si dichiara disposto ad assumere un ruolo attivo nel quadro di un programma nazionale (cfr. capitolo 6.2). In tale contesto viene perseguito anche un miglioramento delle offerte di consulenza e formazione rivolte ai genitori, come richiesto dal postulato Amherd (punto 1).

Con il presente rapporto il Consiglio federale non è entrato nel merito del tasso di suicidio giovanile citato nel postulato Leuthard. A questo proposito si rinvia ai lavori dell'ufficio federale competente¹⁸⁷. Per quanto concerne la richiesta del postulato Amherd (punto 4) circa la qualifica di reato perseguibile d'ufficio per i reati commessi da e a danno di minori, il Consiglio federale ritiene che tale misura non sia adatta a contrastare in modo efficace la violenza giovanile. Non sono infatti molti i casi di

¹⁸⁵ RS 311.0

¹⁸⁶ Il 27 agosto 2008 il Consiglio federale ha adottato il rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù» e ha dato incarico al DFI di precisare e regolamentare in un'ordinanza ai sensi dell'articolo 386 CP le attività attualmente svolte dalla Confederazione in materia di diritti del fanciullo e di protezione dell'infanzia.

¹⁸⁷ Vedi la risposta del Consiglio federale del 27.08.2008 all'IP 08.3320 Maury Pasquier: Prevenzione del suicidio giovanile. Onorare gli impegni assunti; postulato 08.3366 Heim: Agire contro l'elevato numero di suicidi in Svizzera.

comportamenti violenti noti alle autorità che non possono essere perseguiti a causa dell'assenza di una denuncia. Capita, invece, molto più spesso che gli organi ufficiali non vengano a conoscenza degli atti violenti. Manca inoltre la vicinanza emotiva tra autori e vittime, cui il legislatore ha assegnato un peso particolare nel qualificare la violenza domestica quale reato perseguibile d'ufficio. Infine, non sarebbe conforme ai principi dello Stato di diritto inasprire la punibilità per i giovani, perseguendo d'ufficio alcuni reati, senza estendere lo stesso trattamento agli adulti.

Il Consiglio federale respinge inoltre la richiesta di una legislazione unitaria a tutela dell'infanzia e della gioventù contro la violenza nei media come anche la proposta di istituire un organo di certificazione nazionale contenute nel postulato 07.3665 Galladé. Pur considerando importanti le misure preventive in materia di utilizzo dei media da parte dei bambini e dei giovani, il Consiglio federale ritiene che l'elaborazione di una legislazione nazionale e di una certificazione unitaria valida per tutti i media comporterebbe costi molto elevati. Considerando lo scarso valore aggiunto che è lecito attendersi rispetto alle misure di autodisciplina già esistenti (cfr. capitolo 6.3), non sembra opportuno intervenire in questo senso. Circa la richiesta del postulato Amherd (punto 3) di limitare le possibilità di accesso a contenuti che esaltano la violenza tramite telefoni cellulari, Internet e programmi televisivi, va osservato che il Consiglio federale procederà ad approfonditi e dettagliati accertamenti in relazione a telefonini e Internet ed esaminerà la possibilità di provvedimenti legislativi di regolamentazione e protezione (cfr. capitolo 5.4.3). Per quanto riguarda invece il materiale stampato, valgono le disposizioni penali corrispondenti (art. 135 CP).

6.6 Prossime tappe

Con l'adozione del presente rapporto, il Consiglio federale affida al DFI (UFAS e UST) l'incarico di preparare, in collaborazione con il DFGP (UFG), uno **studio di fattibilità per l'introduzione di una ricerca periodica sull'entità e l'evoluzione della violenza sommersa** da sottoporli entro la fine del 2010. Allo stesso tempo decreta **l'allestimento di una statistica sull'esecuzione delle sentenze concernenti i giovani**, che dovrebbe concludersi entro il 2012.

In vista dell'adozione di un **programma nazionale di prevenzione e lotta contro la violenza giovanile**, il Consiglio federale invita i rappresentati di Cantoni, Città e Comuni a elaborarne concettualmente, insieme alla Confederazione, struttura, contenuto, modalità di funzionamento e finanziamento. Il DFI (UFAS) è incaricato di assicurare il coordinamento dei lavori avvalendosi a questo scopo di un gruppo di lavoro ampiamente rappresentativo. La fase di concezione dovrebbe terminare all'inizio del 2010. Il Consiglio federale deciderà poi, sulla base del modello proposto, in merito alla partecipazione della Confederazione in termini finanziari e di personale.

Per migliorare le offerte in materia **di informazione e promozione delle competenze medial**i, il Consiglio federale affida al DFI (UFAS) l'incarico di elaborare, in collaborazione con i rappresentanti dei settori interessati, un modello di cooperazione di lunga durata e di sottoporli nel corso del primo trimestre del 2010 un progetto dettagliato e una proposta di finanziamento. Il DFI è inoltre tenuto, in collaborazione con i Cantoni, a seguire attentamente l'attuazione delle misure di autodisciplina adottate dai vari settori. Per quanto concerne il settore dei nuovi media e dei media online, il DFGP (UFG) è incaricato di sottoporre quanto prima al Consiglio federale i rapporti e gli accertamenti relativi alla necessità di regolamentazione. I provvedimenti che ne deriveranno confluiranno nell'elaborazione del programma nazionale di prevenzione e lotta alla violenza giovanile.

Per le attività di progettazione e per l'allestimento di una statistica sull'esecuzione delle sentenze concernenti i giovani è preventivato un fabbisogno di personale supplementare pari a un tasso di occupazione del 250 per cento, che nella fase di preparazione sarà compensato all'interno del DFI.

Allegato 1. Testo dei tre interventi parlamentari

Postulato Leuthard del 17 giugno 2003 (03.3298). Violenza giovanile

Testo del postulato

Partendo dalle cause e dai retroscena, da appurare, della violenza, della criminalità e del tasso di suicidi minorili in costante crescita, il Consiglio federale è invitato a preparare una strategia con misure concrete da prendersi in ambito sociale e politico. In questa strategia si dovrebbero confrontare e soppesare misure già proposte e misure inedite. Inoltre si dovrebbe fornire un quadro delle misure già applicate negli ultimi anni a livello federale, cantonale e comunale e valutarne la qualità e l'efficacia.

Motivazione

La violenza e la criminalità dei giovani sono in costante aumento da alcuni anni. Spesso non si tratta soltanto di delitti trascurabili, ma di reati e crimini brutali come stupri o addirittura omicidi. I giovani spesso non ne sono solo gli autori, ma anche le vittime.

Contemporaneamente assistiamo all'aumento dei giovani allo sbando e della loro necessità di assistenza psichiatrica. Notoriamente la Svizzera detiene anche uno dei tassi più alti di suicidi minorili a livello mondiale. Vi è forse una connessione tra i due fenomeni?

Con il nuovo diritto penale minorile il Parlamento ha disciplinato ex novo gli effetti della criminalità giovanile introducendo tra l'altro la mediazione, nuove misure e pene più numerose e più severe. Sarebbe comunque preferibile affrontare il problema alla radice occupandosi delle cause.

Le cause devono essere ricercate e trovate nel contesto sociopolitico. Per arrestare questa tendenza in atto devono essere elaborati pacchetti di misure globali da concertare e da coordinare tra loro in modo da concretizzarle al livello opportuno.

Dichiarazione del Consiglio federale del 26.09.2003

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

Postulato Amherd Viola (06.3646) del 6 dicembre 2006. Violenza giovanile. Più efficienza e maggiore efficacia nella prevenzione

Testo del postulato

Il Consiglio federale è incaricato di studiare le seguenti misure e presentare rapporto al Parlamento:

1. Sostegno, ottimizzazione, potenziamento e collegamento reciproco dei consultori per bambini e giovani e per genitori confrontati con problemi di educazione.
2. Istituzione di un centro di prevenzione che coordini a livello nazionale tutte le misure adottate per combattere la violenza contro bambini e giovani.
3. Limitazione delle possibilità di accesso a contenuti che esaltano la violenza, oltre che tramite Internet, programmi televisivi e materiale stampato, anche tramite il telefono cellulare.
4. Introduzione della qualifica di reato perseguito d'ufficio per i reati commessi da e a danno di minori.

Motivazione

Siccome l'esigenza di proteggere i bambini e i giovani dalla violenza è una questione d'interesse nazionale, vanno coordinate a livello nazionale anche le misure in quest'ambito. Ciò permetterebbe non soltanto di rendere più incisive le attività organizzate nei singoli cantoni e dalle diverse istituzioni, ma pure di impiegare in modo più razionale ed efficace i mezzi a disposizione.

Le misure contro la cybercriminalità e la rappresentazione di atti di cruda violenza richieste dalle mozioni Schweiger 06.3170 e Hochreutener 06.3554 devono essere estese anche alla telefonia

mobile e coinvolgere, mediante obblighi, i fornitori di servizi del settore. Occorre trovare soluzioni che contribuiscano in particolare ad arginare il fenomeno del cosiddetto "happy slapping", per esempio consegnando ai minori di 18 anni solo carte SIM a utilizzazione limitata oppure applicando sistemi di codificazione o filtri.

Prima di commettere uno stupro gli autori attraversano generalmente un processo nel corso del quale, in assenza di limiti, la soglia delle loro inibizioni si abbassa progressivamente. Per svariati ordini di motivi numerosi genitori rinunciano tuttavia a denunciare gli atti di cui sono vittima i propri figli. Nell'interesse della collettività lo Stato ha il compito di evitare che i minori che subiscono o commettono reati vengano ulteriormente risucchiati nella spirale della violenza. Il Consiglio federale è quindi invitato a studiare fino a che punto si possano imporre misure come quelle succitate e dove sia ragionevole porre dei limiti.

Dichiarazione del Consiglio federale del 16.03.2007

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Postulato Galladé (07.3665) del 4 ottobre 2007. Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza nei media d'intrattenimento

Testo del postulato

Il Consiglio federale è incaricato di studiare, insieme ai cantoni, l'opportunità di una legislazione unitaria a tutela dell'infanzia e della gioventù contro la violenza nei media che tenga conto degli aspetti seguenti:

- il compito di valutare quali contenuti siano adatti per quale età non può essere demandato solo all'industria dell'intrattenimento. La Confederazione e i cantoni devono istituire un organo di certificazione nazionale che stabilisca regole sui limiti d'età e sull'accesso ai contenuti nei cinema, nel commercio, via Internet, tramite la telefonia mobile, ecc.;
- i limiti d'età e le regole sull'accesso certificati da questo organo devono essere vincolanti;
- la Confederazione e i cantoni devono emanare una regolamentazione unitaria per proteggere l'infanzia e la gioventù dalla violenza nei media;
- la Confederazione e i cantoni devono promuovere la competenza dei bambini, degli adolescenti e dei loro genitori nell'uso dei media d'intrattenimento.

Motivazione

In Svizzera, la protezione dei bambini e degli adolescenti è molto lacunosa in un'epoca in cui questi sono confrontati sempre più spesso con scene di violenza nei media di intrattenimento, ad esempio alla televisione, tramite il cellulare, nei videogiochi o nei DVD. Occorre una protezione unitaria per contribuire a prevenire la violenza. Una protezione efficace presuppone la collaborazione tra Stato ed economia privata, ovvero una strategia di cooperazione tra Stato e associazioni di settore che in altri Paesi è già attuata con successo. Anche la Confederazione è chiamata in causa dato che ha l'obbligo di tenere conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dei bambini e degli adolescenti come consumatori di media (articoli 97, 67 e 11 Cost.).

Dichiarazione del Consiglio federale del 28.11.2007

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Allegato 2. Organizzazione del progetto

Composizione del gruppo di accompagnamento

Direzione

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)

Uffici e servizi federali

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT

Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)

Ufficio federale di giustizia (UFG)

Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)

Ufficio federale della migrazione (UFM)

Ufficio federale di polizia (fedpol)

Ufficio federale dello sport (UFSPPO)

Ufficio federale di statistica (UST)

Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo (UFU)

Servizio per la lotta al razzismo (SLR)

Commissioni federali

Commissione federale dell'infanzia e della gioventù (CFIG)

Commissione federale della migrazione (CFM)

Organizzazioni intercantonali

Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)

Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)

Conferenza dei Governi cantonali (CdC)

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)

Rappresentanti dei Comuni

Associazione dei Comuni Svizzeri SGV

Unione delle città svizzere SSV

Iniziativa delle città Politica sociale

Memberi dei gruppi di esperti

Famiglia

Brodard, Fabrice, Département de psychologie de l'Université de Fribourg, Unité de psychologie clinique

Beer, Franziska, Sozialarbeiterin FH, Leiterin des KTI-Projektes "Kompetenzorientierte Familienarbeit" (KOFA)

Burgener Woeffray, Andrea, Chargée d'enseignement à l'Institut de pédagogie curative de Fribourg et à la Haute école pédagogique de Zurich, Présidente de Kinderschutz Schweiz

Ceppi, Camilla; Dr. med., Praxispädiaterin

Dähler Meyer, Erika, Projekt Schrittweise, Verein a:primo

Fenter, Viviane, Fédération suisse pour la formation des parents FSFP

Ferrari, Matteo, Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino

Greber, Franziska, Co-Leiterin Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST)

Haemmerle, Patrick, Chefarzt des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes des Kantons Freiburg

Hanselmann, Magaly, Coordinatrice en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, Service de la population du canton de Vaud

Käser, Biljana, Bundesamt für Migration BFM, Direktionsbereich Bürgerrecht, Sektion Integration

Neruda, Veronika, Generalsekretariat Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen SODK
Ruffieux, Pierre, psychologue-psychothérapeute au SPEA à Nyon, au CERFASY ; formateur en thérapies familiales
Schöbi, Felix, Bundesamt für Justiz, Sektionsleiter Zivilgesetzbuch und Obligationenrecht
Simoni, Heidi, Institutsleiterin Marie Meierhofer-Institut für das Kind
Wiedmann, Sabine, Präsidentin Schweiz. Vereinigung der Elternorganisationen SVEO

Scuola

Abbet, Jean-Pierre, chef de section de recherche Unité de recherche pour le pilotage des systèmes pédagogiques URSP (canton de Vaud)
Alsaker, Françoise D., Psychologin, Universität Bern
Blöchliger, Hermann, Leiter des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St. Gallen
Bühlmann, Regina, Generalsekretariat Schweiz. Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK
Clément, Violaine, Cycle d'orientation de Pérolles, enseignante et psychanalyste
Costantini, Dagmar, Bundesamt für Gesundheit, Leiterin des Projektes „b+g“ (Bildung und Gesundheit)
Duttweiler, Dani, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT
Halbright, Ron, Ko-Präsident NCBI Schweiz
Hartmann, Andreas, Gewaltberater und Schulsozialarbeiter
Lamberty, Brigitte, Jugendgerichtspräsidentin Jugendgericht Seeland, Biel
Portmann, Ernst, Rektor der Stadtschulen Luzern
Strittmatter, Anton, Pädagogische Arbeitsstelle Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer LCH, Biel
Zurkirchen, Roland, Stadt Zürich, Leiter der Fachstelle für Gewaltprävention des Schul- und Sportdepartementes

Spazio sociale

Andreoli, Giorgio, Jugendarbeiter und Gründer von "gggfon" - Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus
Baumberger, Petra, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, Projektleiterin Voilà
Boess, Martin, Leiter der Schweizerischen Kriminalprävention
Chatelain, Marcel, Kanton Solothurn, Chef Amt für soziale Sicherheit
Denz, Annette, Pädagogische Leitung Aufnahmeheim Basel
Deuel, Claudio, Délégué à la Jeunesse de la Ville de Genève
Fent, Hanspeter, Leiter Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt
Fischer, Christian, Stadt Zürich, Leiter von "sip züri", aufsuchende Sozialarbeit und Ordnungsauftrag
Galli, Marco, Capoufficio, Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani (DSS/DASF)
Guéniat, Olivier, criminaliste et chef de la police de sûreté du canton de Neuchâtel
Gysin, Nicole, Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Sekretariat
Hebeisen, Dieter, Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege, Präsident Jugendgericht Berner Oberland
Homburger, Jean-Jacques, médiateur (région Chablais)
Hürzeler, Stephan, Directeur Fondation Cherpillod, Moudon
Kollros, Nina, Offene Jugend, Jugendarbeit Pfarrei Guthirt Zug
Mattei, Raffaele, Direttore, Fondazione Amilcare
Sfar, Doris, Bundesamt für Wohnungswesen
Stucker, Rolf, Stadt Zürich, Leiter Jugenddienst der Stadtpolizei
Tennenbaum, Ruth, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM
Wirz, Monika, Quartierarbeit der Stadt Schaffhausen
Wüethrich, Sandra, Bundesamt für Gesundheit BAG, Projektleitung Koordination Jugendgesundheit

Media

Chevallaz, Roger, Rechtskonsulent Schweizerischer Verband für Kino und Filmverleih
Flückiger, Marc, Leiter Abteilung Jugend, Familie und Prävention Justizdepartement BS
Gerber, René, Geschäftsleiter Schweizerischer Verband für Kino und Filmverleih
Grasser, Christian, Vertreter der Telekommunikationsbranche ASUT
Hess, Patrick, Secrétaire adjoint, Département de l'instruction publique du canton de Genève
Marugg, Michael, Leiter der Stabsstelle Pro Juventute
Mumenthaler, Samuel, Medienjurist BAKOM
Schneeberger, Roger, Generalsekretär KKJPD
Schwarzenegger, Christian, Universität Zürich, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie
Steinmann, Matthias, CEO Telecontrol AG
Suess, Daniel, Professor der Zürcher Fachhochschule, Psychologe FSP und SBAP, Privatdozent für Publizistikwissenschaft und Medienpädagogik an der Universität Zürich
Treyer, Tobias, Rechtskonsulent des Schweizerischen Videoverbandes
Tschümperlin, Ronja, Juriste, KOBİK, nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität
Woodtli, Franz, Vizepräsident des Schweizerischen Videoverbandes
Züger, Peter, Vizepräsident des Verbandes Swiss Interactive Entertainment Association

Ricercatori incaricati

Dr. Manuel Eisner, Institute of Criminology, University of Cambridge, „Situationsanalyse der aktuellen Gewaltprävention in der Schweiz anhand von Fallstudien und Übersicht über erfolgversprechende Ansätze sowie Analyse des Handlungsbedarfs“
Olivier Steiner, Institut für Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Sozialarbeit, „Gewaltdarstellende Inhalte von (neuen) Medien. Mediennutzung und die (Aus-)Wirkungen auf Kinder und Jugendliche“

Allegato 3. Bibliografia

Alsaker F.D. (2003). Quälgeister und ihre Opfer. Mobbing unter Kindern – und wie man damit umgeht. Berna: Huber Verlag.

Altstötter-Gleich Ch. (2006): Pornographie und neue Medien. Eine Studie zum Umgang Jugendlicher mit sexuellen Inhalten im Internet. Pro Familia Landesverband Deutschland. Magonza.
<http://www.profamilia.de/shop/download/248.pdf>

Arend M. (2008). Integration und Quartierentwicklung in mittelgrossen und kleineren Städten der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse. Im Auftrag des Bundesamtes für Migration und des Bundesamtes für Wohnungswesen. Zollikon.

Cantone di Soletta (2006). Grundlagenbericht Gewalt – Jugendgewalt, Dezember 2005-Mai 2006. Soletta: Amt für soziale Sicherheit ASO.

Cattacin S., Gerber B., Sardi M., Wegener R. (2006). Monitoring rightwing extremist attitudes, xenophobia and misanthropy in Switzerland. An explorative study. Sociograph n° 1/2006. Ginevra: Università di Ginevra.

Centro svizzero di coord. della ricerca educativa (2006): Unterwegs zur geschlechtergerechten Schule. Massnahmen der Kantone zur Gleichstellung der Geschlechter im Bildungswesen. Trendbericht SKBF. Nr. 10
http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/publikationen/tb10_skbf.pdf

Clémence A., Cortolezzis C., Dumont P., Egloff M., Kaiser C., Rochat F. (2001). Sclolarité et adolescence. Les motifs de l'insécurité. Berna: Haupt Verlag.

Commissione europea (2007). Mitteilung der EU Kommission über den Schutz der Verbraucher, insbesondere Minderjähriger, bei der Nutzung von Videospiele vom 22.4.2008 KOM(2008) 207.

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE (2008). Le développement de l'éducation. Rapport national de la Suisse au Bureau international d'éducation BIE. Berna: CDPE.

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE (a c. di) (2004). Krisensituationen. Ein Leitfadens für Schulen. Berna: CDPE.

Consiglio federale (2008a). Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù. Rapporto del Consiglio federale in risposta ai postulati Janiak (00.3469) del 27 settembre 2000, Wyss (00.3400) del 23 giugno 2000 e Wyss (01.3350) del 21 giugno 2001 Berna: UFAS.

Consiglio federale (2008b). Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Präventionsmassnahmen. (Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2008 zum Postulat 08.3000 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats).

Council of Europe (2008a). Human rights guidelines for online games providers developed by the Council of Europe in co-operation with the Interactive Software Federation of Europe.

Council of Europe (2008b). Human rights guidelines for Internet service providers developed by the Council of Europe in co-operation with the European Internet Service Providers Association (EuroISPA).

Dilitz C., Rindlisbacher A. (2005). Mehr delinquente – oder delinquentere – Jugendliche? Crimiscopes, Nr 27.

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008). Jugendgewalt. Bericht des EJPD vom 11. April 2008. Berna: DFGP.

Eisner M., Ribeaud D., Bittel S. (2006). Prävention von Jugendgewalt. Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik. Berna: Commissione federale degli stranieri CFS (materiali sulla politica dell'integrazione).

- Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009). Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV. Berna: UFAS.
- Eisner, M., Ribeaud, D., Jünger, R., Meidert, U. (2007). Frühprävention von Gewalt und Aggression; Ergebnisse des Zürcher Interventions- und Präventionsprojektes an Schulen. Zurigo: Rüeegger.
- Exadactylos, A., Häuselmann S., Zimmermann, H. (2007). Are times getting tougher? A six-year survey of urban violence-related injuries in a Swiss university hospital. *Swiss Med Wkly* 2007; 137: pp. 525 – 530.
- Fachverband Sucht (a c. di) (2008). Jugendliche richtig anpacken – Früherkennung und Frühintervention bei gefährdeten Jugendlichen. Publikation im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Berna: UFSP.
- Gabaglio S., Gilliéron G., Killias M. (2005). Hat die Jugendkriminalität wirklich zugenommen? *Crimiscope* Nr 30.
- Greber F., Kranich C. (2008). Schutz vor Häuslicher Gewalt. Broschüre der IST Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.
- Greber, F. (2008). Wenn Minderjährige Häusliche Gewalt ausüben. Theses im Rahmen des universitären Lehrganges „Master of Arts in Management & Innovation“ zak – zentrum für agogik, Basilea. (riassunto della tesi su www.ist.zh.ch).
- Guéniat O. (2007). La délinquance des jeunes. L'insécurité en question. Losanna: Presses polytechniques et universitaires romandes (Collection Le savoir suisse, n° 41).
- Halpérin D. et al. (1997). À contre-cœur, à contre-corps. Regards pluriels sur les abus sexuels d'enfants. Ginevra: Éd. Médecine et Hygiène.
- Haymoz S. (2007). Gangs et délinquance juvénile; in: *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 2/2007, pp. 39-51.
- Cantone di soletta (2007). Gewaltprävention, Leitbild und Konzept. Soletta: Amt für soziale Sicherheit ASO.
- Killias M., Simonin M., De Puy J. (2005). Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan. Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS). Berna.
- Kuntsche E., Gmel G., Annaheim B. (2006). Alkohol und Gewalt im Jugendalter. Gewaltformen aus Täter- und Opferperspektive, Konsummuster und Trinkmotive – eine Sekundäranalyse der ESPAD-Schülerbefragung. Losanna: Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie ISPA.
- Laucht M., Esser G., Schmidt M.H. (1998). Risiko- und Schutzfaktoren der frühkindlichen Entwicklung: Empirische Befunde, in: *Zeitschrift für Kinder und Jugendpsychiatrie* 26(1998), pp. 6-20.
- Lehmann A. (2008). Gewalt im Sport / Fankultur und Fanarbeit in der Schweiz. Publikation des BASPO. Macolin: UFSP.
- Lucia S., Herrmann L., Dilitz C., Killias M. (2006). Nochmals: zur Entwicklung der Jugenddelinquenz. *Crimiscope* Nr 32.
- Luder P.M. (2007). Verbreitung, Rezeption und Besitz von problematischen visuellen Inhalten auf Mobiltelefonen. Eine Befragung von Oberstufenschülern der Deutschschweiz. Lizentiatsarbeit an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich. Online: http://www.psychologie.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/psychologie/Downloads/Forschung/Lizentiatsarbeit_Luder.pdf
- Organizzazione mondiale della sanità OMS (2002). Rapport mondial sur la violence et la santé. Genf: WHO. Deutsche Zusammenfassung: WHO Regionalbüro Europa (2003). Weltbericht Gewalt und Gesundheit. http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf

- Perrez, M., & Ahnert, L. (2007). Psychologische Faktoren: Sozialisation und Verhaltensanpassung; in M. Perrez & U. Baumann (Eds.). Lehrbuch: Klinische Psychologie Psychotherapie (S. 398-425). Berna: Huber.
- PLANeS Schweizerische Stiftung für sexuelle und reproduktive Gesundheit (a c. di), Bueno J., Dahinden B., Güntert B. (2008). Mit mir nicht. Mit dir nicht. Jugendliche und sexuelle Gewalt: informieren, hinterfragen, schützen. Zurigo: Verlag Pestalozzianum; Lucerna: interact Verlag.
- Prevenzione svizzera della criminalità PSC (2008). Detailkonzept. Massnahmenplan 2008 Jugend und Gewalt der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP). Neuchâtel: SKP.
- Pro Juventute (2008). Zusammenfassung der Fachtagung Dialog Jugendmedienschutz vom 18. April 2008 in Bern.
- Rat der Europäischen Union (2002). Entschliessung des Rates vom 1. März 2002 zum Schutz der Verbraucher, insbesondere von Jugendlichen, durch Kennzeichnung bestimmter Video- und Computerspiele nach Zielaltersgruppen (2002/C 65/02).
- Reid, J. B., Patterson, G. R., & Snyder, J. J. (2002). Antisocial behavior in children and adolescents: A developmental analysis and model for intervention (1st ed.). Washington DC: American Psychological Association.
- Ribeaud D., Eisner M. (2008). Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich. Schlussbericht zuhanden der Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
- Schmid M., Storni M. (2007). Jugendliche im Dunkelfeld rechtsextremer Gewalt. Eine Opferbefragung in der Nordwestschweiz, vollständiger Schlussbericht. Basilea: ecce gemeinschaft für sozialforschung.
- Schöbi D., Perrez M. (2004). Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004. Fribourgo: Università di Friburgo.
- Schulz W. et al. (2006). Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, su incarico della Commissione europea.
<http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#finalised>
- Servizio per la lotta al razzismo (a c. di) (2007). Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Täter, Aussteiger. Berna: FRB.
- Steiner O. (2009). Neue Medien und Gewalt. Überblick zur Forschungslage hinsichtlich der Nutzung von gewaltdarstellenden Inhalten Neuer Medien und Wirkung auf Kinder und Jugendliche. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV. Berna: UFAS.
- Swiss Olympic Programm, <<http://www.coolandclean.ch/desktopdefault.aspx>>, consultato il 3.02.2009.
- Ufficio federale della migrazione (2007). Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. Berna: UFM.
- Ufficio federale della sanità pubblica UFSP (2006). Prävention bei gefährdeten Jugendlichen. Was haben wir gelernt? Berna: UFSP.
- Ufficio federale della sanità pubblica UFSP (2008). Fokusbericht Gender und Gesundheit. Berna: UFSP.
- Ufficio federale della sanità pubblica UFSP, infodrog (a c. di) (2006). Supra-f. Jugendlichen Halt geben. Berna: UFSP.
- Ufficio federale di polizia fedpol (pubblicazione in preparazione). Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage „Jugendliche Intensivtäter“.
- Ufficio federale di statistica UST (2008a). Erhebungen, Quellen – Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/pk/01.html>, consultato nel settembre del 2008.

Ufficio federale di statistica UST (2008b). Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS).
<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04.html>>, consultato nel settembre del 2008.

Vuille M., Gros D. et al. (1999). Violence ordinaire. Genève : Service de la recherche en éducation SRED (Cahier 5, juin 1999).

Weichold K., Silbereisen R.K. (in press). Pubertät und psychosoziale Anpassung. In: R.K. Silbereisen und M. Hasselhorn (a. c. di) (in press). Enzyklopädie der Psychologie: Themenbereich C Theorie und Forschung, Serie V Entwicklungspsychologie, Band 5 Entwicklungspsychologie des Jugendalters. Göttingen: Hogrefe.

Wicki M., Gmel G. (2008). Alkohol-Intoxikation Jugendlicher und junger Erwachsener. Ein Update der Sekundäranalyse der Daten Schweizer Hospitäler bis 2005. Losanna: Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie ISPA (Forschungsbericht Nr. 46).

Wilson J.O., Kelling G.L. (1982). Broken windows. The police and neighbourhood safety, in: The Atlantic Monthly, n°249, S. 29-38.

Wyvekens A. (sous la direction de) (2006). « Espace public et sécurité », Problèmes politiques et sociaux n°930, novembre 2006 (La documentation française).

