



Berna, 24 maggio 2023

Impedire la violenza sulle persone anziane. Risultati della concertazione con i Cantoni e prossimi passi

Dipartimento federale dell'interno

1 Contesto

Nell'autunno del 2020 il Consiglio federale ha adottato il rapporto *Impedire la violenza sulle persone anziane* in adempimento del postulato 15.3945 Glanzmann-Hunkeler. Considerata l'entità del problema, che tocca tra le 300 000 e le 500 000 persone ogni anno, e avendo constatato che le misure esistenti sono insufficienti, molto eterogenee o troppo poco specifiche per poterne sfruttare appieno il potenziale, ha incaricato il Dipartimento federale dell'Interno (DFI) di accordarsi con i Cantoni (in particolare con la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali [CDOS], la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità [CDS] e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP]) sull'eventuale necessità di un programma d'incentivazione per la prevenzione del maltrattamento nei confronti delle persone anziane e di presentargli un rapporto nel settembre del 2021 (cfr. punto 5 del dispositivo della decisione del 18.9.2020, EXE 2020.1991).¹

Nell'ottobre del 2020, su invito del DFI, la Conferenza dei governi cantonali (CdC) ha istituito una delegazione delle segreterie generali delle conferenze dei direttori interessate dalla questione (CDOS, CDS, CDDGP e Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti [COPMA]) per rappresentare i Cantoni in un gruppo di lavoro, insieme agli uffici federali coinvolti (Ufficio federale delle assicurazioni sociali [UFAS], Ufficio federale della sanità pubblica [UFSP], Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo [UFU], Ufficio federale di giustizia [UFG]).

Le discussioni nel gruppo di lavoro hanno portato all'elaborazione di un piano di programma che presentava alcune varianti per l'organizzazione e il finanziamento. Questo piano è stato sottoposto nel luglio del 2022 alla CdC per un parere di principio sull'eventualità di sostenere un programma di questo tipo. Il 24 ottobre 2022 la CdC ha comunicato la risposta del suo comitato, a favore del programma d'incentivazione definito, a condizione che il suo finanziamento (risorse di personale, studi, sostegno di progetti, incontri ed eventi, attività di messa in rete e d'informazione) incombesse alla Confederazione. Il contributo dei Cantoni avrebbe dovuto consistere nella loro partecipazione alle attività e nell'attuazione di progetti e raccomandazioni. La CdC ha inoltre esplicitamente chiesto di non creare doppioni e di tenere debitamente conto delle attività pertinenti già avviate da Confederazione, Cantoni, Comuni e organizzazioni.

Alla fine del 2022 il DFI ha constatato che, tenuto conto della responsabilità primaria dei Cantoni, dei lavori già intrapresi e dell'evoluzione della situazione finanziaria della Confederazione dall'inizio dei lavori, non è opportuno realizzare un programma d'incentivazione nella forma prevista. In compenso, il Dipartimento intende utilizzare gli strumenti a sua disposizione, in particolare quello della prevenzione e della lotta contro la violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica (aiuti finanziari; UFU) e quello dei sussidi alle organizzazioni per l'assistenza alle persone anziane (contratti di sovvenzionamento; UFAS) al fine di promuovere l'adeguata assistenza delle persone anziane con i suoi effetti preventivi sui maltrattamenti, tenendo conto delle misure di prevenzione già adottate ai diversi livelli dello Stato. Al riguardo ha informato la CdC e le conferenze dei direttori cantonali coinvolte.

Il presente rapporto aggiorna il punto della situazione presentato nella nota informativa del 22 settembre 2021, delinea il programma d'incentivazione discusso con i partner rappresentanti dei Cantoni e illustra le conclusioni del DFI.

¹ A causa della crisi dovuta alla pandemia di COVID-19, la consultazione con i Cantoni è stata rinviata di un anno.

2 Piano del programma d'incentivazione discusso con i Cantoni

Motivi a sostegno di un programma d'incentivazione

La politica sociale è principalmente di competenza dei Cantoni. In determinati ambiti ancora in fase di sviluppo, nei quali la mancanza di basi comuni non permette agli attori coinvolti di portare avanti un'attività omogenea, un programma d'incentivazione rappresenta una formula collaudata quale strumento congiunto di Confederazione, Cantoni, Città e società civile.

Come in altri ambiti, un programma d'incentivazione permetterebbe quindi alla prevenzione della violenza sulle persone anziane di beneficiare di un quadro concettuale comune, di creare strutture di collaborazione, di mettere a disposizione degli interessati conoscenze fondate, esempi di buone pratiche e aiuti concreti, nonché di svolgere attività d'informazione e sensibilizzazione.

In un programma di questo tipo, la Confederazione interviene a sostegno dei Cantoni e degli altri attori che realizzano progetti, attuano le raccomandazioni al loro livello e partecipano alle discussioni.

Temi principali

La bozza del programma discussa con i Cantoni prevedeva di porre l'accento sull'assistenza, sull'accompagnamento e sulle cure da fornire alle persone anziane quali ambiti fondamentali della prevenzione dei maltrattamenti. Le attività avrebbero dovuto essere incentrate sia sugli operatori professionisti che sui familiari assistenti e altri attori (p. es. i migranti impiegati nelle economie domestiche private di persone anziane bisognose di assistenza e accompagnamento) nonché sulle vittime e sugli autori di violenza.

Questa scelta si basava innanzitutto sull'attualità del tema dell'assistenza, comprovata dai risultati delle discussioni con gli attori sul campo che rilevano lacune a diversi livelli. La medesima era inoltre motivata con la difficile situazione, tra protezione e costrizione, vissuta dalle persone vulnerabili durante la pandemia di COVID-19. Nel giugno del 2021 era stata depositata una mozione che chiedeva di prevenire la violenza sugli anziani tramite un programma d'incentivazione incentrato sull'assistenza alle persone anziane e sul sostegno ai familiari assistenti (mozione [21.3715](#)).

In aggiunta, un secondo asse tematico doveva essere incentrato sull'introduzione di misure a bassa soglia, di qualità e corrispondenti ai bisogni dei gruppi target (anziani, familiari, professionisti di varie discipline) in differenti ambiti della vita (domicilio, istituzione).

Le prestazioni di un programma d'incentivazione sono essenzialmente la produzione di lavori di riferimento, aiuti per la prassi, panoramiche e sintesi di buone pratiche e contenuti formativi nonché la creazione di occasioni di discussione e il sostegno di progetti pilota.

<u>Programma d'incentivazione</u>		Asi tematici	
		Tema prioritario «Assistenza» Assistenza e sostegno adeguati quale approccio preventivo	Misure complementari Offerta a bassa soglia, di qualità, adeguata ai gruppi target e ai vari contesti
Aspetti trasversali	Condizioni quadro, sistema	<i>Esempi :</i> Questioni relative al finanziamento Sgravio dei familiari assistenti, conciliazione Condizioni di lavoro	<i>Esempi :</i> Immagine della vecchiaia, questioni di genere, discriminazione
	Sensibilizzazione, informazione, formazione (continua)	Formazione professionale e continua Coaching per i familiari Istruzione all'autodeterminazione	Sensibilizzazione e informazione dei vari gruppi target
	Individuazione dei rischi, valutazione dei bisogni	Strumenti di valutazione dei bisogni	Servizi di prossimità, lavoro sociale proattivo, Strumenti di individuazione precoce
	Consulenza, sportelli d'aiuto	Gruppi interdisciplinari	Offerta corrispondente a bisogni specifici Offerta per gli autori di violenza
	Misure di protezione, interventi	Regole di comportamento, modelli d'intervento	Gruppi d'intervento Procedure chiare

Attuazione

In base alle esperienze maturate nel quadro di altri programmi nazionali (Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà 2014–2018, Programma nazionale Giovani e violenza 2011–2015), si stimava che per un programma d'incentivazione pluriennale sarebbero necessarie risorse per un ammontare di 0,5–1 milione di franchi all'anno, destinate al finanziamento dei costi seguenti: posti di lavoro, trattamento di due o tre temi prioritari (analisi, strumenti per la prassi, sostegno di progetti pilota), scambio di informazioni e messa in rete (colloqui, workshop, conferenze nazionali), strutture (organi), comunicazione, valutazione del programma. Naturalmente le risorse necessarie sarebbero state determinate dalle intenzioni degli attori riguardo alla portata del programma e dal piano dettagliato.

Una durata di cinque anni andava considerata il minimo indispensabile per realizzare attività sostanziali nel quadro di una scelta di temi prioritari, fornire impulsi per il proseguimento della prevenzione e valutare il programma.

Per la direzione e l'attuazione del programma erano state prese in considerazione diverse formule di ripartizione delle responsabilità e del finanziamento tra Confederazione e Cantoni.

3 Alternative a un programma d'incentivazione

Al termine dei lavori, a causa della competenza primaria dei Cantoni e dell'evoluzione negativa delle finanze federali in un contesto di forti sollecitazioni, il DFI ha rinunciato a chiedere l'attuazione di un programma d'incentivazione. Ha invece deciso di dare priorità alle attività già in corso o previste e alle strutture e agli strumenti esistenti che possono essere sfruttati in modo più mirato per il gruppo target delle persone anziane.

3.1 Attività pertinenti a livello nazionale

Attuazione della Convenzione di Istanbul

- Piano d'azione nazionale 2022–2026 (PAN CI) per l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) (UFU): il piano d'azione elaborato dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni e adottato dal Consiglio federale il 22 giugno 2022 si concentra su tre priorità, vale a dire informazione e sensibilizzazione della popolazione, formazione e perfezionamento di specialisti e volontari, nonché prevenzione e lotta contro la violenza sessuale e sessista. L'UFU è incaricato di garantire il

monitoraggio annuale del PAN CI e l'armonizzazione con altri piani d'azione e strategie in corso, quali la Strategia Parità 2030, di cui il PAN CI è una delle misure prioritarie, e la roadmap «Violenza domestica» di Confederazione e Cantoni. Di seguito sono elencate le misure figuranti nel PAN CI.

- Misura 7: promozione di un'informazione adeguata di persone con disabilità sulla violenza, sulle misure volte alla prevenzione e sulla protezione dalla violenza (Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità [UFPD]): in linea con i lavori in adempimento del postulato Roth 20.3886 Violenza nei confronti delle persone con disabilità in Svizzera, che presentano punti di contatto con il tema della violenza contro le persone anziane. Il rapporto è previsto entro la metà del 2023.
- Misure 1 e 3: informazione sull'aiuto alle vittime (CDOS): in linea con l'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte dei Cantoni (e la roadmap di Confederazione e Cantoni qui sotto), la CDOS conduce nei media sociali campagne sull'aiuto alle vittime, attraverso un modulo incentrato sulle persone anziane. La CDOS collabora inoltre con altri attori per sfruttare le sinergie, in particolare in occasione della campagna di Prevenzione svizzera della criminalità (PSC; cfr. sotto), al fine di far conoscere l'aiuto alle vittime attraverso diversi canali d'informazione.
- Misura 8: programmi di azione cantonali di Promozione salute Svizzera (CDS, Promozione salute Svizzera): potenziamento delle risorse dei familiari assistenti, che contribuisce indirettamente alla prevenzione e alla sensibilizzazione contro la violenza sulle persone anziane nei documenti di base e nelle raccomandazioni messe a disposizione dei Cantoni.
- Roadmap della Confederazione e dei Cantoni contro la violenza domestica: adottata il 30 aprile 2021 nel quadro del dialogo strategico tra Confederazione e Cantoni, mira a migliorare la protezione delle vittime, in particolare negli ambiti della gestione delle minacce e dei mezzi tecnici nonché con l'istituzione di un numero di telefono centrale per le vittime. Essa adotta un approccio globale e prende in considerazione tutte le categorie di vittime. L'attuazione della roadmap è al contempo una delle misure prioritarie della Strategia Parità 2030 ed è oggetto di un reporting semestrale nel quadro dell'organo di contatto DFGP-CDDGP-CDOS. Un bilancio intermedio sull'attuazione delle misure è previsto per la primavera del 2023. Di seguito sono elencate le misure figuranti nella roadmap.
 - Istituzione di un numero di telefono centrale per l'aiuto alle vittime (CDOS): la Confederazione e i Cantoni esaminano le possibili soluzioni per istituire un numero di telefono centrale per le vittime di reato. A tal fine sono state elaborate linee direttive. Il numero centrale dovrà entrare in funzione al più tardi all'inizio del 2025.
 - Campagna d'informazione contro la violenza domestica che colpisce in particolare gli anziani (PSC; altresì parte della misura 3 del PAN CI): sostegno alla ricerca sulle ragioni per cui le persone vulnerabili non ricorrono agli aiuti disponibili. Una campagna d'informazione e di sensibilizzazione fondata sui risultati della ricerca è stata lanciata a marzo del 2023.

Aiuti finanziari per la prevenzione della violenza domestica

- Aiuti finanziari per prevenzione e lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica (UFU): fondati sull'articolo 386 del Codice penale, dal 1° gennaio 2021 permettono alla Confederazione di sostenere progetti e organizzazioni che svolgono attività regolari in questo campo. Attualmente, per esempio, beneficiano di un sostegno finanziario uno studio sulla prevenzione della violenza nelle coppie di anziani e lo sviluppo di materiale d'informazione e sensibilizzazione.

Diritto di protezione degli adulti (Codice civile)

- Modifica del diritto e dell'obbligo di avvisare l'autorità di protezione degli adulti (art. 443 e 443a AP-CC); avamprogetto in consultazione.

Questi vari progetti dedicati alla prevenzione della violenza o alla protezione delle vittime mirano principalmente a sviluppare l'informazione e la sensibilizzazione sul problema della violenza nel quadro domestico. Essi non coprono tutti gli aspetti pertinenti per le persone anziane, in particolare l'assistenza e le cure. L'attuazione di misure specifiche contro il maltrattamento degli anziani, come chiesto nella mozione Glanzmann-Hunkeler summenzionata, rimane dunque d'attualità.

3.2 Sostegno all'assistenza alle persone anziane

L'assistenza alle persone anziane è principalmente di competenza dei Cantoni. La Confederazione (UFAS) sostiene le istituzioni private di utilità pubblica attive a livello nazionale attraverso sussidi in virtù dell'articolo 101^{bis} della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10), allo scopo di favorire l'autonomia, l'autodeterminazione e l'integrazione delle persone anziane. L'UFAS intrattiene stretti rapporti con organizzazioni che forniscono in particolare prestazioni a domicilio, consulenza e orientamento alle persone anziane. Alcune di queste attività rientrano nell'assistenza in senso lato. Sebbene non siano concepite specificamente a questo scopo, possono contribuire alla prevenzione e all'individuazione della violenza sugli anziani. Nel quadro delle trattative e della gestione dei contratti di prestazioni, l'UFAS deve assicurarsi che le prestazioni corrispondano all'evoluzione del bisogno, che può essere correlato al bisogno di un'assistenza benevolente e di qualità.

4 Conclusioni e prospettive

Per motivi legati alle misure già in atto e poiché la Confederazione non dispone attualmente del margine di manovra necessario per impegnarsi maggiormente in un ambito che rientra nelle competenze dei Cantoni, il DFI rinuncia a proporre di un programma d'incentivazione contro la violenza sulle persone anziane. Tuttavia resta cosciente dell'importanza e dell'attualità del problema e riconosce la volontà espressa da Cantoni, Città e organizzazioni della società civile, già impegnati in diverse attività di prevenzione della violenza connesse alle loro competenze. Nella prospettiva di fornire un contributo complementare alle attività in corso a livello nazionale e ponendo l'accento in particolare sull'assistenza, il DFI ha dunque intenzione di esaminare il potenziale dei contratti per la concessione di sussidi nell'ambito dell'assistenza alle persone anziane (secondo l'art. 101^{bis} LAVS) per prevenire la violenza e il maltrattamento attraverso attività di consulenza e di accompagnamento.