Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Giovani e violenza

Situazione della prevenzione e interazione con l'intervento e la repressione

Rapporto del Consiglio federale
13 maggio 2015

Riassunto

Da diversi anni, gli atti di violenza che coinvolgono i giovani come vittime o come autori suscitano grande interesse presso l'opinione pubblica e tra gli esponenti del mondo politico e degli ambienti specialistici a livello nazionale, cantonale e comunale. Sulla base delle conoscenze tratte dal rapporto del Consiglio federale sui giovani e la violenza (2009), nel giugno del 2010 la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni hanno lanciato congiuntamente il programma nazionale di prevenzione Giovani e violenza, volto a sostenere gli attori cantonali e comunali nello sviluppo e nell'attuazione di misure efficaci di prevenzione della violenza per un periodo di cinque anni. Nel contempo, i diversi attori sono stati invitati a elaborare proposte per potenziare l'interazione tra prevenzione, intervento e repressione. Il presente rapporto traccia l'evoluzione della violenza giovanile dal 2010, valuta la situazione attuale della prevenzione della violenza in Svizzera, mostra i risultati ottenuti dal programma Giovani e violenza, indica come potenziare l'interazione tra prevenzione, intervento e repressione, rileva l'attuale necessità d'intervento e definisce il ruolo che la Confederazione dovrebbe assumere in futuro nell'ambito della violenza giovanile.

Dal confronto tra diverse fonti di dati sull'evoluzione dei comportamenti violenti tra i giovani emerge una generale tendenza alla diminuzione, il che è positivo e fa supporre che le misure adottate in diversi luoghi abbiano dato buoni risultati. Le recenti rilevazioni sulle esperienze di vittime e autori di violenza evidenziano tuttavia che l'entità della violenza giovanile in Svizzera rimane significativa e una parte cospicua dei casi riguarda atti di violenza sessuale, mobbing, rapine e lesioni personali. Al contempo, si è notevolmente ampliato lo spettro dei rischi legati all'utilizzo dei media elettronici (p. es. cyberbullismo, molestie sessuali ecc.).

La violenza non è riconducibile a un'unica causa, ma è il risultato della complessa interazione tra numerosi fattori d'influenza a vari livelli. La prevenzione della violenza è pertanto un compito trasversale che coinvolge molti attori di diversi ambiti (attività giovanili, polizia, scuola, promozione della salute, lavoro sociale, consulenza familiare, pianificazione territoriale ecc.) e costituisce così uno strumento utile per prevenire efficacemente il verificarsi di esperienze quali vittime o autori in età giovanile. A tale scopo occorre tuttavia rispettare alcuni principi di fondo: le misure vanno applicate quanto prima nel corso della vita e alle prime avvisaglie di problemi; la prevenzione della violenza deve essere svolta con diversi gradi d'intensità a seconda del problema e del gruppo target e deve ridurre al minimo i fattori di rischio e rafforzare quelli di protezione; essa deve inoltre essere di lungo respiro, basata su criteri di buona pratica scientificamente comprovati e saldamente integrata nelle strutture ordinarie.

In Svizzera si rilevano numerose iniziative nei campi preventivi della famiglia, della scuola e dello spazio sociale. 15 Cantoni dispongono di una strategia globale o parziale o hanno integrato misure di prevenzione della violenza nelle attività di altri settori politici, creando piattaforme di dialogo, gruppi di accompagnamento o di coordinamento relativi al tema della violenza giovanile. I Cantoni svolgono un ruolo centrale nella prevenzione della violenza, in quanto preposti a fissare le condizioni quadro, definire le prescrizioni, attuare misure e programmi propri e sostenere le Città e i Comuni nei loro sforzi al riguardo. Altrettanto importante è il ruolo delle Città e dei Comuni, che sviluppano e attuano misure tenendo conto delle strategie e delle prescrizioni cantonali. Va constatato che negli ultimi cinque anni la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni hanno contribuito congiuntamente a un notevole sviluppo della prevenzione della violenza in Svizzera. Nel quadro del programma Giovani e violenza è stato possibile creare un'ampia base di conoscenze sulle buone pratiche di prevenzione della violenza, sostenere alcuni progetti pilota, valutare le misure esistenti e istituire lo scambio, la messa in rete e la cooperazione tra gli attori a livello nazionale, cantonale e comunale. Inoltre, sono stati individuati approcci preventivi promettenti nei campi preventivi della famiglia, della scuola e dello spazio sociale e si è stabilito come procedere in futuro per lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione delle strategie e delle misure. Si osserva che per le loro attività i Cantoni e i Comuni

fanno riferimento ai lavori svolti congiuntamente a livello nazionale. La base di conoscenze sugli approcci di prevenzione promettenti ha infatti creato un notevole valore aggiunto e sgravato i Cantoni, le Città e i Comuni dall'onere di condurre autonomamente ricerche onerose sulle buone pratiche esistenti negli altri Cantoni e all'estero. Le misure di sostegno predisposte dal programma nazionale Giovani e violenza sono molto apprezzate e intensamente utilizzate. Nell'ambito della prevenzione della violenza sono dunque stati compiuti progressi notevoli.

Si pone tuttavia la questione della durevolezza delle misure adottate e del modo di affrontare le sfide esistenti una volta che il programma Giovani e violenza sarà giunto al termine. Per quanto riguarda le misure adottate, è tra l'altro necessario verificarne regolarmente l'efficacia, adeguarle in modo coerente ai risultati della ricerca scientifica sulle buone pratiche e agli ultimi sviluppi, nonché garantire un approccio coordinato tra i diversi attori e campi preventivi. Nel contempo, occorre concentrarsi maggiormente sulla diffusione di approcci consolidati, sulla formazione continua del personale specializzato e sull'integrazione delle misure preventive nelle strutture ordinarie. Vi è inoltre la necessità di migliorare la raggiungibilità dei gruppi vulnerabili e di ampliare le misure di prevenzione applicabili il più presto possibile (nel corso della vita e alle prime avvisaglie di problemi).

Per quanto concerne l'interazione tra prevenzione, intervento e repressione, il presente rapporto mostra la gamma di possibili modelli di cooperazione in Svizzera e illustra i presupposti per una fruttuosa collaborazione tra le autorità e le istituzioni competenti per i settori della scuola, dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù (attività giovanili, autorità di protezione dei minori), della giustizia, della polizia, della migrazione e delle pari opportunità. Di regola, gli attori coinvolti considerano la collaborazione uno strumento valido per poter reagire più rapidamente e con effetti più duraturi in caso di episodi di violenza. Tuttavia, riguardo alla collaborazione nei singoli casi e allo scambio di dati personali degni di particolare protezione sono state rilevate gravi lacune. A seconda degli attori, fra le fonti giuridiche cantonali (normativa in materia di protezione dei dati, leggi in materia di scuola, gioventù e polizia ecc.) si trovano prescrizioni diverse sui seguenti temi: protezione dei dati, segreto d'ufficio e segreto professionale, diritti e obblighi di denuncia e di avviso. Queste prescrizioni sono talvolta imprecise o persino contraddittorie, il che crea grande incertezza tra gli attori chiamati ad agire. A volte le prescrizioni giuridiche non vengono osservate per mancanza di conoscenza o vengono aggirate consapevolmente. Si entra in contrasto con le prescrizioni normative principalmente quando la cooperazione verte su misure di individuazione e intervento precoci in casi concreti di rischio. Ne consegue che è necessario intervenire per quanto concerne la verifica delle basi giuridiche cantonali relative alla collaborazione tra le autorità e i servizi specializzati nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione.

Per quanto riguarda lo sviluppo della prevenzione della violenza e la collaborazione delle autorità nei campi della prevenzione, dell'intervento e della repressione, il rapporto formula una serie di raccomandazioni destinate ai Cantoni, alle Città e ai Comuni.

Dopo la sua conclusione, la Confederazione lascerà il suo ruolo di sostegno secondo quanto previsto, dato che la prevenzione della violenza è di competenza dei Cantoni, delle Città e dei Comuni.

Indice

1 Situazione iniziale 1
1.1 Contesto 1
1.1.1 Programma nazionale di prevenzione Giovani e violenza 1
1.1.2 Programma nazionale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze mediali 2
1.1.3 Indagine sulla violenza giovanile sommersa 2
1.1.4 Integrazione dei lavori nella strategia della Confederazione per la politica dell'infanzia e della gioventù 2
1.2 Mandato e questioni di fondo 3
1.3 Struttura del rapporto e procedura 4

2 Entità ed evoluzione della violenza giovanile 5
2.1 Definizioni di «violenza» e «giovani» 5
2.1.1 Violenza 5
2.1.2 Giovani 5
2.2 Risultati delle fonti di dati rilevanti 6
2.2.1 Atti di violenza registrati dalle autorità (violenza denunciata) 8
2.2.1.1 Statistica criminale di polizia (SCP) 8
2.2.1.2 Statistica delle condanne penali dei minorenni (JUSUS) 10
2.2.1.3 Servizio centrale per la statistica dell'assicurazione contro gli infortuni (SSAINF) 10
2.2.2 Inchieste sulle esperienze di vittime e autori di violenza (violenza sommersa) 13
2.2.2.1 Inchieste sulla violenza sommersa tra i giovani nel Cantone di Zurigo 13
2.2.2.2 Studio Optimus sugli abusi sessuali 18
2.2.3 Rilevazioni sul senso di sicurezza della popolazione 19
2.3 Conclusioni sull'entità e sull'evoluzione della violenza giovanile 19

3 Prevenzione della violenza giovanile 22
3.1 Contesto della prevenzione 22
3.1.1 Prevenzione, intervento e repressione 22
3.2 Definizioni della prevenzione 23
3.2.1 Prevenzione in senso lato 23
3.2.2 Prevenzione in senso stretto 25
3.2.3 Modello integrato 25
3.2.3.1 Aspetto temporale: momento dell'intervento 26
3.2.3.2 Livello dell'intervento 26
3.2.3.3 Gruppo target 27
3.2.4 Posizionamento del programma Giovani e violenza 27
3.3 Principi della prevenzione 27
3.3.1 Approccio tempestivo e adeguato ai bisogni 27
3.3.2 Compito permanente e ricorrente 28
3.3.3 Approccio multifocale 28
3.3.4 Attuazione professionale e coordinata 29
3.4 Situazione della prevenzione della violenza giovanile in Svizzera 29
3.4.1 Situazione a livello federale 29

3.4.2 Situazione nei Cantoni 30
3.4.2.1 Strategie 30
3.4.2.2 Basi giuridiche 31
3.4.2.3 Organizzazione 31
3.4.2.4 Misure 31
3.4.3 Situazione nelle Città e nei Comuni 32
3.4.3.1 Strategie 33
3.4.3.2 Basi giuridiche 34
3.4.3.3 Organizzazione 34
3.4.3.4 Misure 34
3.4.4 Cooperazione e coordinamento tra Cantoni, Città e Comuni 36
3.5 Buone pratiche di prevenzione della violenza 36
3.5.1 Ambito della famiglia e della prima infanzia 37
3.5.1.1 Approcci nell'ambito della famiglia 37
3.5.1.2 Fattori di successo e criteri di buona pratica nell'ambito della famiglia 39
3.5.1.3 Lacune della prevenzione nell'ambito della famiglia 40
3.5.2 Ambito della scuola e della formazione 41
3.5.2.1 Approcci efficaci nell'ambito della scuola 41
3.5.2.2 Fattori di successo e criteri di buona pratica nell'ambito della scuola 44
3.5.2.3 Lacune della prevenzione nell'ambito della scuola 45
3.5.3 Ambito del tempo libero e dello spazio sociale 46
3.5.3.1 Approcci efficaci nello spazio sociale 46
3.5.3.2 Fattori di successo e criteri di buona pratica nell'ambito dello spazio sociale 49
3.5.3.3 Lacune della prevenzione nell'ambito dello spazio sociale 50
3.5.4 Conclusioni 51
3.6 Risultati e utilità del programma Giovani e violenza 51
3.6.1 Valutazione del piano concettuale, della struttura e dell'attuazione 52
3.6.2 Rilevanza, utilità e frequenza d'uso delle prestazioni del programma 54
3.6.2.1 Costituzione di una base di conoscenze sulle buone pratiche 54
3.6.2.2 Ampia diffusione delle conoscenze acquisite in forma utile all'attività pratica 56
3.6.2.3 Promozione dei contatti e coordinamento tra i vari attori 58
3.6.3 Effetti del programma nei Cantoni, nelle Città e nei Comuni 59
3.6.3.1 Effetti del programma a livello strategico 59
3.6.3.2 Effetti del programma a livello delle misure 59
3.6.3.3 Effetti del programma a livello del coordinamento tra gli attori 60
3.6.3.4 Effetti inattesi del programma 60
3.6.4 Bilancio del programma e bisogni per il futuro 60

4 Interazione tra prevenzione, intervento e repressione 63
4.1 Modelli di cooperazione in Svizzera 63
4.1.1 Panoramica degli attori principali 64
4.1.2 Panoramica dei modelli di cooperazione in Svizzera 65
4.1.3 Fattori di successo per cooperazioni durature ed efficaci 66
4.1.4 Conclusioni sui modelli di cooperazione esaminati 67
4.2 Cooperazioni per il trattamento di singoli casi e scambio di dati 68

5 Sfide, necessità d'intervento e misure proposte 73
5.1 Situazione e sfide attuali 73
5.1.1 Violenza giovanile: livello alto nonostante la tendenza in calo 73
5.1.2 Prevenzione della violenza in Svizzera: grande varietà di misure e numerosi attori 74

5.1.3 Buone pratiche di prevenzione della violenza: primi passi verso una prevenzione basata su prove scientifiche 75
5.1.4 Interazione tra prevenzione, intervento e repressione: modelli di cooperazione da sviluppare 76
5.2 Necessità d'intervento 76
5.2.1 Andamento del fenomeno della violenza: adeguamento delle strategie e delle misure di prevenzione 76
5.2.2 Prevenzione della violenza in Svizzera: scambio di esperienze e coordinamento delle misure a diversi livelli 77
5.2.3 Buone pratiche di prevenzione della violenza: applicazione delle conoscenze acquisite nell'attività pratica 77
5.2.4 Interazione tra prevenzione, intervento e repressione: chiarificazione dei ruoli e delle basi giuridiche per lo scambio di informazioni 77
5.3 Insegnamenti del programma 78
5.3.1 Insegnamenti del programma per i Cantoni, le Città e i Comuni 78

6 Conclusioni del Consiglio federale 81

Bibliografia 82

Allegati 85
Allegato 1: Panoramica degli interventi parlamentari inoltrati negli ultimi anni nell'ambito della violenza giovanile, ordinati per tema 85
Allegato 2: Panoramica dei modelli di cooperazione esistenti in Svizzera 90
Allegato 3: Composizione dei gruppi di accompagnamento 91

Elenco dei grafici e delle tabelle

Grafico 1 – Processo di selezione 7
Grafico 2a – Evoluzione della violenza tra i minorenni (10–17 anni) dal 1990 al 2008 8
Grafico 2b – Evoluzione della violenza tra i minorenni (10–17 anni) dal 2009 al 2014 9
Grafico 3 – Reati violenti secondo il sesso degli autori....9
Grafico 4 – Evoluzione della violenza tra i minorenni 10
Grafico 5 – Evoluzione della violenza tra i giovani (15–24 anni) nel tempo libero....11
Grafico 6 – Evoluzione della violenza tra i giovani (15–24 anni) nel tempo libero e nello spazio sociale, per sesso e luogo dell'evento (città e altre aree) 12
Grafico 7 – Evoluzione della violenza nel tempo libero e nello spazio sociale nel fine settimana, secondo l'ora della giornata....13
Grafico 8 – Tassi delle vittime di mobbing nel contesto scolastico e delle vittime di cyberbullismo a confronto 16
Figura 9 – Esempi di attività negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione....23
Figura 10 – L'individuazione e l'intervento precoci integrati 24
Figura 11 – Modello integrato della prevenzione....25
Figura 12 – Grado di raggiungimento degli obiettivi 53
Figura 13 – Esigenze dei membri della rete per quanto concerne la base di conoscenze 55
Figura 14 – Valutazione degli strumenti e dei canali di comunicazione 57
Figura 15 – Corrispondenza tra gli obiettivi e le esigenze dei membri della rete 58
Figura 16 – Mantenimento delle prestazioni del programma 62

Tabella 1 – Prospettiva delle vittime (prevalenza su 30 mesi) 14
Tabella 2 – Prospettiva delle vittime (incidenza su 30 mesi) 14
Tabella 3 – Prevalenza del mobbing nel contesto scolastico su 12 mesi 15
Tabella 4 – Evoluzione della propensione alla denuncia 17
Tabella 5 – Prevalenza dei casi di vittimizzazione sessuale....18
Tabella 6 – Prevalenza dei casi di esercizio di violenze sessuali 18
Tabella 7 – Evoluzione della violenza giovanile tra il 1999, il 2007 e il 2014....20
Tabella 8 – Strategie cantonali contro la violenza giovanile 31
Tabella 9 – Strategie delle Città e dei Comuni contro la violenza giovanile....33
Tabella 10 – Approcci di prevenzione più efficaci o promettenti negli ambiti della famiglia e della prima infanzia 37
Tabella 11 – Approcci di prevenzione più efficaci o promettenti nell'ambito della scuola....42
Tabella 12 – Approcci di prevenzione più efficaci o promettenti negli ambiti del tempo libero e dello spazio sociale 47
Tabella 13 – Riepilogo degli insegnamenti del programma per i Cantoni, le Città e i Comuni...80

Elenco delle abbreviazioni

APMA	Autorità di protezione dei minori e degli adulti
CC	Codice civile (RS *210*)
CCPS	Conseil cantonal de prévention et de sécurité
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CP	Codice penale (RS *311.0*)
CPP	Codice di procedura penale (RS *312.0*)
CRPS	Conseils régionaux de prévention et de sécurité
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DPMin	Diritto penale minorile del 20 giugno 2003 (RS *311.1*)
DschG	Datenschutzgesetz (legge sulla protezione dei dati dei Cantoni di Lucerna e di San Gallo)
ESPOP	Statistica dello stato annuale della popolazione
fedpol	Ufficio federale di polizia
GREA	Groupement romand d'étude des addictions
IDAG	Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (legge sull'informazione del pubblico, sulla protezione dei dati e sul sistema archivistico del Cantone di Argovia)
IDG	Gesetz über die Information und den Datenschutz (legge sull'informazione e sulla protezione dei dati del Cantone di Zurigo)
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
JUSUS	Statistica delle condanne penali dei minorenni
KDSG	Datenschutzgesetz (legge sulla protezione dei dati del Cantone di Berna)
LAINF	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (RS *832.20*)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS *832.10*)
LPAG	Legge del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (RS *446.1*)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS *235.1*)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
PIR	Prevenzione, intervento e repressione
PNA	Programma nazionale Alcol

PPMin	Procedura penale minorile del 20 marzo 2009 (RS *312.1*)
PSC	Prevenzione svizzera della criminalità
PSPS	Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire
RFA	Regìa federale degli alcool
SCP	Statistica criminale di polizia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
SSAINF	Servizio centrale per la statistica dell'assicurazione contro gli infortuni
STATPOP	Statistica della popolazione e delle economie domestiche
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPO	Ufficio federale dello sport
UFU	Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
UST	Ufficio federale di statistica

1 Situazione iniziale

1.1 Contesto

Dal 2007, vandalismo, atti di violenza tra i giovani nello spazio pubblico (soprattutto nelle città e nelle agglomerazioni), bullismo a scuola, violenza sessuale tra i giovani nonché i rischi connessi con l'uso dei media digitali suscitano grande interesse presso l'opinione pubblica e tra gli esponenti del mondo politico e degli ambienti specialistici. Da allora, in Parlamento sono stati depositati oltre 70 interventi parlamentari vertenti sulla relazione tra comportamenti violenti e consumo di contenuti violenti che chiedono il rafforzamento della regolamentazione dei media digitali e delle misure di prevenzione, l'inasprimento del diritto penale minorile o l'ampliamento delle competenze della Confederazione nel settore della protezione dell'infanzia e della gioventù. Nel suo rapporto del 20 maggio 2009 *I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media*, il Consiglio federale ha analizzato i fenomeni di cui sopra, giungendo alla conclusione che in Svizzera, nonostante l'esistenza di numerose misure di prevenzione, manca una visione d'insieme sistematica e vi è una scarsa conoscenza dell'efficacia delle medesime. Il Consiglio federale ha pertanto ritenuto opportuno impegnarsi, nel quadro delle competenze conferitegli, per rafforzare la protezione dell'infanzia e della gioventù e l'11 giugno 2010 ha lanciato due programmi nazionali di protezione della gioventù di durata quinquennale: il programma di prevenzione Giovani e violenza e quello per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze mediali (Giovani e media). A tal fine il Consiglio federale si è basato sui lavori preliminari svolti dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), che nel proprio rapporto del 2008 sulla violenza giovanile[1] ha constatato la necessità di migliorare la collaborazione tra le autorità competenti nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione nei casi di comportamenti violenti tra i giovani. Rilevando infine che le basi statistiche esistenti nell'ambito della violenza e della delinquenza giovanile sono lacunose, il Consiglio federale ha incaricato in seguito il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di introdurre una rilevazione regolare della delinquenza giovanile sommersa su scala nazionale.

1.1.1 Programma nazionale di prevenzione Giovani e violenza

Con le misure di prevenzione della violenza si mira a evitare gli atti di violenza perpetrati da adolescenti e giovani adulti e a promuovere uno sviluppo positivo dei giovani e del loro ambiente. In ultima analisi esse contribuiscono a diffondere un senso di maggiore sicurezza tra la popolazione. Data la ripartizione federalistica delle competenze nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù, la responsabilità per la messa a punto e l'attuazione di misure di prevenzione della violenza spetta ai Cantoni e ai Comuni. Il programma nazionale Giovani e violenza è stato pertanto concepito come programma di prevenzione congiunto di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, con il quale ci si è prefissato di sostenere gli specialisti e i decisori a livello cantonale e comunale nello sviluppo e nell'attuazione di misure di prevenzione della violenza efficaci. A tale scopo sono stati definiti i quattro obiettivi operativi seguenti:

- costituzione di una base di conoscenze sulle buone pratiche di prevenzione della violenza;
- ampia diffusione delle conoscenze acquisite in forma utile all'attività pratica;
- promozione della messa in rete, della collaborazione e dello scambio di esperienze;
- miglioramento dell'interazione tra prevenzione, intervento e repressione.

La Confederazione ha finanziato le offerte di sostegno a livello nazionale. I Cantoni, le Città e i Comuni hanno fatto confluire le loro conoscenze nelle attività congiunte, realizzando progetti,

[1] DFGP (2008), pagg. 44-45.

misure ed eventi. La collaborazione si è svolta per il tramite di un gruppo di gestione strategica tripartito, della rete dei servizi di contatto cantonali e comunali per la prevenzione della violenza e di due gruppi di esperti.

1.1.2 Programma nazionale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze mediali

Parallelamente al programma di prevenzione Giovani e violenza, al DFI (Ufficio federale delle assicurazioni sociali [UFAS]) è stata affidata la direzione del programma nazionale per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media e la promozione delle competenze mediali (Giovani e media), in collaborazione con il settore dei media, i Cantoni, e gli uffici federali interessati. L'obiettivo principale del programma era quello di aiutare i bambini e gli adolescenti a utilizzare i media digitali in modo sicuro, responsabile e adatto alla loro età, offrendo a genitori, insegnanti e specialisti informazioni specifiche, sostegno e consigli su come seguirli appropriatamente. Nel contempo è stata promossa la collaborazione e la messa in rete dei diversi attori del settore dei giovani e dei media. Il programma ha inoltre fornito il contesto in cui svolgere diverse verifiche riguardo alla necessità di regolamentazione nell'ambito della protezione dei giovani dai rischi dei media a livello federale. I risultati del programma sono stati presentati in un rapporto separato[2].

1.1.3 Indagine sulla violenza giovanile sommersa

Con decisione del 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha respinto la proposta di introdurre una rilevazione nazionale regolare della criminalità giovanile non denunciata, basandosi sugli accertamenti di alcuni uffici federali e su uno studio di fattibilità dell'Università di Zurigo[3]. Nella sua decisione il Consiglio federale ha sottolineato che, pur essendo concepibile e ragionevole, una tale rilevazione andrebbe preparata, svolta e valutata con cura, nonché ripetuta a cadenze regolari. Ciò comporterebbe costi molto elevati, motivo per cui la priorità va data alle misure di prevenzione. Il Consiglio federale si è tuttavia riservato di valutare nuovamente l'opportunità di introdurre una tale rilevazione in caso di aggravamento del problema. Nel frattempo, alcuni Cantoni e diverse fondazioni private hanno condotto indagini sull'entità dei comportamenti violenti tra i giovani, i cui risultati sono riportati nel presente rapporto (cfr. cap. 2).

1.1.4 Integrazione dei lavori nella strategia della Confederazione per la politica dell'infanzia e della gioventù

Le misure avviate dalla Confederazione nell'ambito della protezione della gioventù fanno parte, sia a livello di contenuto che di struttura, della strategia federale per la politica dell'infanzia e della gioventù perseguita dal 2008[4], che prevede tre obiettivi: protezione, promozione e partecipazione. Da allora, nel quadro delle competenze conferitegli dalla Costituzione, il Consiglio federale ha adottato diverse misure per rafforzare la politica dell'infanzia e della gioventù e sostenere i Cantoni nell'espletamento dei loro compiti.

Adottando l'ordinanza dell'11 giugno 2010[5] sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo, il Consiglio federale ha creato le basi per l'attuazione dei due programmi nazionali Giovani e violenza e Giovani e media. Basata sull'articolo 386 capoverso 4 del Codice penale (CP)[6], l'ordinanza definisce i contenuti, gli obiettivi e i

---

2 Rapporto del Consiglio federale del 2015, *Giovani e media – Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera*.
3 Manzoni / Lucia / Schwarzenegger (2011).
4 Consiglio federale (2008).
5 RS **311.039.1**
6 RS **311.0**

tipi di provvedimenti per la prevenzione, la sensibilizzazione, l'informazione e altri scopi nei settori della protezione dell'infanzia e della gioventù e dei diritti dei minori ai sensi degli articoli 19 e 34 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Nel 2012, in adempimento del postulato Fehr (07.3725), il Consiglio federale ha presentato il rapporto *Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?*[7]. Vi espone un approccio sistematico che coniuga gli obiettivi della promozione e della protezione e definisce le prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù. Secondo questa definizione, l'aiuto all'infanzia e alla gioventù comprende non solo l'intervento in caso di minacce esistenti o presunte al benessere dei minori, ma anche l'attivazione di prestazioni di sostegno e di promozione precoci, contribuendo in tal modo sia alla protezione che alla promozione dei bambini e dei giovani.

Con la legge del 30 settembre 2011[8] sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG) varata dal Parlamento il in seguito a una revisione totale ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013, la Confederazione intende rafforzare il potenziale d'integrazione e di prevenzione insito nella propria politica di promozione dell'infanzia e della gioventù e ampliare le forme aperte e innovative di attività extrascolastiche di bambini e giovani[9]. A questo scopo, nell'ambito dei progetti che fungono da modello o favoriscono la partecipazione attiva dei giovani (art. 8) il Consiglio federale ha la facoltà di definire temi prioritari e obiettivi per la concessione di aiuti finanziari. Lo stesso vale per gli aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento (art. 9) e i progetti di Cantoni e Comuni che fungono da modello (art. 11), nonché per il finanziamento iniziale delle politiche cantonali dell'infanzia e della gioventù (art. 26). Il finanziamento iniziale, destinato ai Cantoni per un periodo di otto anni per la fondazione e lo sviluppo di tali politiche nei settori della promozione, della protezione e della partecipazione, permette alla Confederazione di sostenere i Cantoni nei loro sforzi per sviluppare una propria strategia nell'ambito politico in questione. Un'altra priorità della LPAG è lo scambio di informazioni ed esperienze con i Cantoni e altri attori del campo nonché il coordinamento a livello federale.

Va sottolineato che le diverse misure della Confederazione sono coordinate e interagiscono tra loro. In generale, le misure di protezione e di promozione dell'infanzia e della gioventù mirano a creare condizioni quadro positive per i minori e le loro famiglie, ridurre al minimo i rischi e incentivare l'acquisizione di competenze. Ai problemi attuali nell'ambito della violenza giovanile e della protezione della gioventù dai rischi dei media il Consiglio federale ha reagito con i programmi specifici menzionati in precedenza.

1.2 Mandato e questioni di fondo

A conclusione dei programmi è opportuno verificare quali risultati e successi essi abbiano permesso di ottenere e in quale misura sia necessario continuare a trattare anche in futuro questi problemi nel quadro delle strutture ordinarie. Il presente rapporto svolge una tale valutazione per il settore della prevenzione della violenza. La protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media è oggetto di un rapporto separato (cfr. cap. 1.1.2).

I quesiti principali analizzati nel presente rapporto sono i seguenti:

- Qual è stata l'evoluzione della violenza giovanile negli ultimi anni?
- Qual è la situazione attuale della prevenzione della violenza in Svizzera?
- Come funziona la collaborazione tra gli attori responsabili del settore presso i Cantoni e i Comuni?
- Quali sono le buone pratiche nella prevenzione della violenza?

---

7 Consiglio federale (2012), pag. 23.
8 RS **446.1**
9 Cfr. messaggio LPAG, FF **2010** 5991.

- Quali risultati si sono ottenuti mediante l'attuazione del programma Giovani e violenza?
- In che modo si può migliorare l'interazione tra prevenzione, intervento e repressione?
- In quali settori si riscontra la necessità di intervenire e qual è il ruolo che la Confederazione dovrà assumere?

1.3 Struttura del rapporto e procedura

Il rapporto è articolato in quattro parti principali. Il capitolo 2 espone l'evoluzione della violenza giovanile negli ultimi anni mediante dati statistici sulla violenza giovanile denunciata e sommersa. Il capitolo 3 illustra i motivi per cui la prevenzione è un metodo efficace per evitare la violenza, analizza la situazione attuale della violenza giovanile in Svizzera, identifica gli approcci di prevenzione efficaci e presenta i risultati ottenuti mediante il programma Giovani e violenza. Il capitolo 4 fa luce sull'interazione tra prevenzione, intervento e repressione. Il capitolo 5 riassume infine i risultati ottenuti, le misure proposte dalla Confederazione e le raccomandazioni rivolte ai Cantoni, alle Città e ai Comuni.

Il presente rapporto si fonda su una serie di perizie e ricerche scientifiche eseguite nel quadro del programma nazionale Giovani e violenza sui temi seguenti:

- entità ed evoluzione della violenza giovanile (cfr. cap. 2);
- situazione della prevenzione della violenza in Svizzera (cfr. cap. 3.4);
- approcci di prevenzione promettenti e criteri di buona pratica (cfr. cap. 3.5);
- valutazione del programma nazionale Giovani e violenza (cfr. cap. 3.6);
- modelli di cooperazione e scambio di dati nell'ambito delle forme di cooperazione esistenti in Svizzera (cfr. cap. 4).

L'attuazione del programma è stata accompagnata dal gruppo di gestione strategica tripartito del programma Giovani e violenza[10] nonché dai due gruppi di esperti sulle buone pratiche di prevenzione della violenza («Good practice») e sull'interazione tra prevenzione, intervento, repressione («Prevenzione, intervento, repressione» [PIR]).

A livello politico, i lavori sono stati seguiti dalla Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA), che nella seduta del 31 ottobre 2014 ha preso atto dei risultati provvisori del programma. I Cantoni, le Città e i Comuni si sono dichiarati favorevoli alla prosecuzione della collaborazione e al mantenimento del ruolo di sostegno della Confederazione dopo la conclusione delle attività del programma.

[10] Per la composizione del gruppo di gestione strategica si rimanda all'allegato 3.

2 Entità ed evoluzione della violenza giovanile

2.1 Definizioni di «violenza» e «giovani»

2.1.1 Violenza

Le misure di prevenzione della violenza adottate nel quadro del programma nazionale Giovani e violenza hanno per oggetto principale la violenza interpersonale all'interno della famiglia, a scuola e nello spazio sociale e si concentrano pertanto sulle forme di violenza esposte di seguito[11].

- **Violenza fisica:** si tratta di aggressioni o minacce contro la vita e l'integrità fisica di una persona, in cui la violenza può essere esercitata anche contro animali o oggetti (vandalismo);
- **violenza psichica e/o comunicativa:** si tratta di un danno perpetrato contro l'integrità psichica attraverso determinati comportamenti o manifestazioni (esclusione, umiliazione, molestie, mobbing, sessismo, omofobia, scherno, insulti, minacce ecc.); anche la discriminazione, il razzismo e l'estremismo rientrano in questo tipo di violenza;
- **violenza sessuale:** si tratta di una lesione dell'integrità sessuale attuata attraverso un'aggressione sessuale tentata o compiuta, osservazioni indecenti o indesiderate oppure tentativi di avvicinamento (esibizionismo, coazione sessuale, violenza carnale, molestie sessuali ecc.).

Altre forme di violenza, come la violenza autoinflitta o la violenza collettiva, non sono invece oggetto del programma di prevenzione[12].

2.1.2 Giovani

All'interno dell'ordinamento giuridico svizzero, il concetto di «giovani» è definito diversamente a seconda del contesto. Secondo il diritto civile una persona raggiunge la maggiore età a 18 anni e fino ad allora è considerata minorenne. Il Diritto penale minorile del 20 giugno 2003[13] (DPMin) considera «minori» le persone di età compresa tra i 10 e i 18 anni compiuti (art. 3 cpv. 1 DPMin). Per i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni, il CP prevede norme particolari che permettono loro, a determinate condizioni, di beneficiare di misure specifiche (art. 61 CP).

Nel diritto pubblico e amministrativo (p. es. all'art. 11 Cost.) si parla spesso di «fanciulli» o di «adolescenti» senza fornire una precisa indicazione dei parametri di età, intendendo spesso semplicemente il concetto di minore età ai sensi del Codice civile (CC)[14]. Secondo la LPAG invece la fascia d'età dei giovani si estende fino ai 25 anni. Anche negli ordinamenti giuridici cantonali si trovano definizioni differenti. Alcuni Cantoni definiscono giovani le persone fino al compimento del 25º anno d'età (p. es. VS, NE, JU, OW, FR), mentre altri pongono il limite a 18 anni (p. es. BS).

A seconda dell'ambito giuridico e della norma applicata, dunque, il concetto di «giovani» varia in termini di età.

---

11 UFAS (2013), pagg. 3-4; Consiglio federale (2009), pagg. 6-7.

12 La divisione dei tipi di violenza nelle tre categorie «violenza interpersonale», «violenza autoinflitta» e «violenza collettiva» si basa sulla definizione di violenza data dall'Organizzazione mondiale della sanità: cfr. OMS (2013), pagg. 5-8, http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf, consultato il 1º dicembre 2014.

13 RS **311.1**

14 RS **210**

Nel presente rapporto, tale concetto viene definito in senso più ampio intendendo le **persone di età compresa tra i 10 e i 25 anni**. Le misure di prevenzione della violenza si concentrano dunque su questo gruppo target e sul suo ambiente.

2.2 Risultati delle fonti di dati rilevanti

Per avere dei punti di riferimento sull'entità e sull'evoluzione della violenza giovanile è necessario analizzare le fonti di dati rilevanti, come la statistica criminale di polizia (SCP), la statistica delle condanne penali dei minorenni (JUSUS), la statistica dell'assicurazione contro gli infortuni e i risultati delle inchieste condotte tra i giovani sulle loro esperienze quali vittime o autori di violenza. Va tenuto presente che nessuna di queste indagini permette di delineare un quadro completo della realtà, ma ognuna ne fornisce solo uno spaccato.

La SCP[15], che rileva la parte di reati violenti registrati dalle forze dell'ordine, permette di analizzare i dati disponibili in base al tipo di reato o al tipo di autore. Nel presente rapporto sono stati considerati i dati esaminati secondo il tipo di autore, dato che solo questi sono in grado di fornire informazioni sull'età delle persone violente, permettendo così di identificare senza ombra di dubbio i reati commessi da giovani delinquenti. Per questa ragione si è dovuto tralasciare l'esame dei casi di reato registrati dalla polizia ma rimasti irrisolti. La JUSUS[16] fornisce informazioni riguardo ai casi di violenza giovanile in cui è stata pronunciata una sentenza; i suoi dati vengono influenzati sia dalla propensione della popolazione alla denuncia che dal tasso di chiarimento dei casi da parte della polizia. Infine, la statistica dell'assicurazione contro gli infortuni[17] offre indicazioni importanti sui comportamenti violenti presso i giovani e i giovani adulti attraverso la rilevazione di dati sui casi che rendono necessarie cure mediche e per i quali occorre dunque trasmettere una notifica di infortunio. Questa statistica raccoglie informazioni sul momento e sulle circostanze in cui sono avvenuti gli infortuni, ovvero i casi di violenza.

I dati appena presentati vengono definiti come dati sulla violenza visibile, poiché autori, vittime e circostanze degli episodi di violenza sono noti alle autorità. Quando si interpretano queste statistiche bisogna tenere presente che i dati sulla violenza visibile rispecchiano per così dire solo la punta dell'iceberg, poiché gli atti di violenza rilevati hanno già subìto un processo di «selezione»: non tutti gli episodi di violenza sono rilevanti da un punto di vista penale, non tutti i reati vengono denunciati, non tutti gli autori di reati vengono identificati e non tutti infine vengono condannati (cfr. grafico 1).

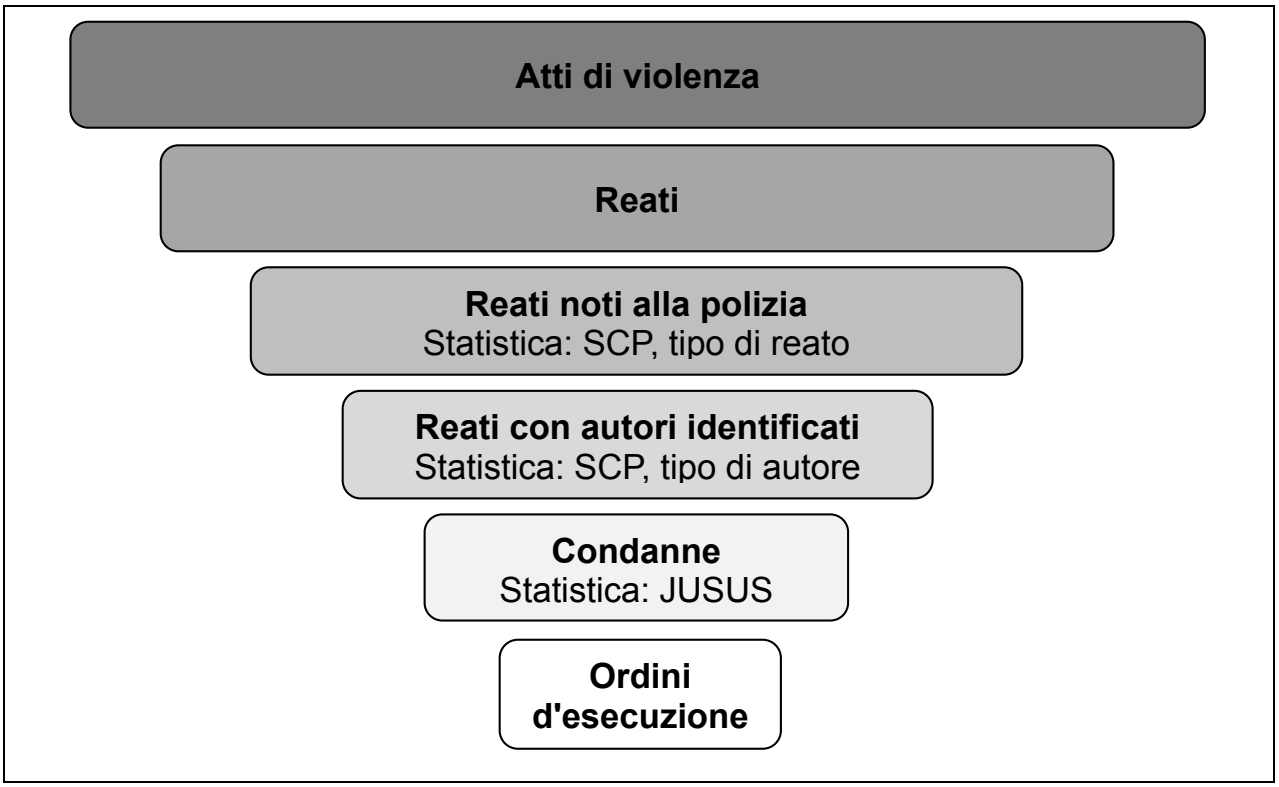
---

15 UST (2013a), http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/pks/01.html (disponibile in francese e in tedesco), consultato il 20 aprile 2015.

16 UST (2013b), http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/jusus/01.html (disponibile in francese e in tedesco), consultato il 20 aprile 2015.

17 SSAA (2012), https://www.unfallstatistik.ch/f/org/ssuv_f.htm (disponibile in francese e in tedesco), consultato il 20 aprile 2015.

Grafico 1 – Processo di selezione



Fonte: DFGP (2008), pag. 7; dati ampliati dall'UFAS

Ai dati sulla violenza visibile, cui si riferisce il processo di selezione descritto, si contrappongono quelli sulla violenza sommersa, ottenuti attraverso sondaggi condotti in forma anonima perlopiù tra i giovani di quarta media. Le indagini sulla violenza sommersa permettono di rilevare anche informazioni sugli atti di violenza commessi dai giovani che non sono stati denunciati. Al fine di ottenere un quadro il più accurato possibile dell'entità e dell'evoluzione della violenza giovanile è di fondamentale importanza analizzare globalmente e confrontare tra loro queste due fonti di dati.

A questo proposito va ricordato che tutti i dati statistici sono soggetti al rischio di errori e di manipolazioni. Nel caso dei dati sulla violenza visibile, due fattori d'influenza importanti sono il tasso di denunce e quello di chiarimento, mentre per le rilevazioni sulla violenza sommersa è fondamentale l'approccio metodologico utilizzato (impostazione del questionario, contesto del sondaggio, ampiezza del campione ecc.). Da un punto di vista scientifico, il confronto tra dati rilevati sull'arco di diversi anni o in momenti differenti è possibile soltanto se il metodo di rilevazione rimane invariato e viene tenuto conto dei fattori d'influenza (p. es. del tasso di denunce).

Nel 2009, nel quadro del rapporto *I giovani e la violenza*[18], il Consiglio federale ha condotto per la prima volta un'analisi approfondita dell'evoluzione della violenza. Sulla base dei dati allora disponibili, i pareri dei ricercatori sull'entità dell'aumento della violenza tra i giovani divergevano tra loro: se alcuni concludevano – in base ai dati sulla violenza visibile – che la violenza giovanile è notevolmente aumentata nell'arco di dieci anni, altri sostenevano – riferendosi ai dati sulla violenza sommersa – che negli ultimi dieci anni essa si è stabilizzata a un livello relativamente alto[19].

Nel frattempo la qualità dei dati disponibili è migliorata per tutto il territorio nazionale. La SCP è stata armonizzata con effetto dal 2009 e da allora fornisce cifre paragonabili per l'evoluzione

[18] Consiglio federale (2009), pagg. 8-13.
[19] Eisner, Ribeaud, Locher (2009), pagg. 39 e 41; cfr. anche Ribeaud (2013).

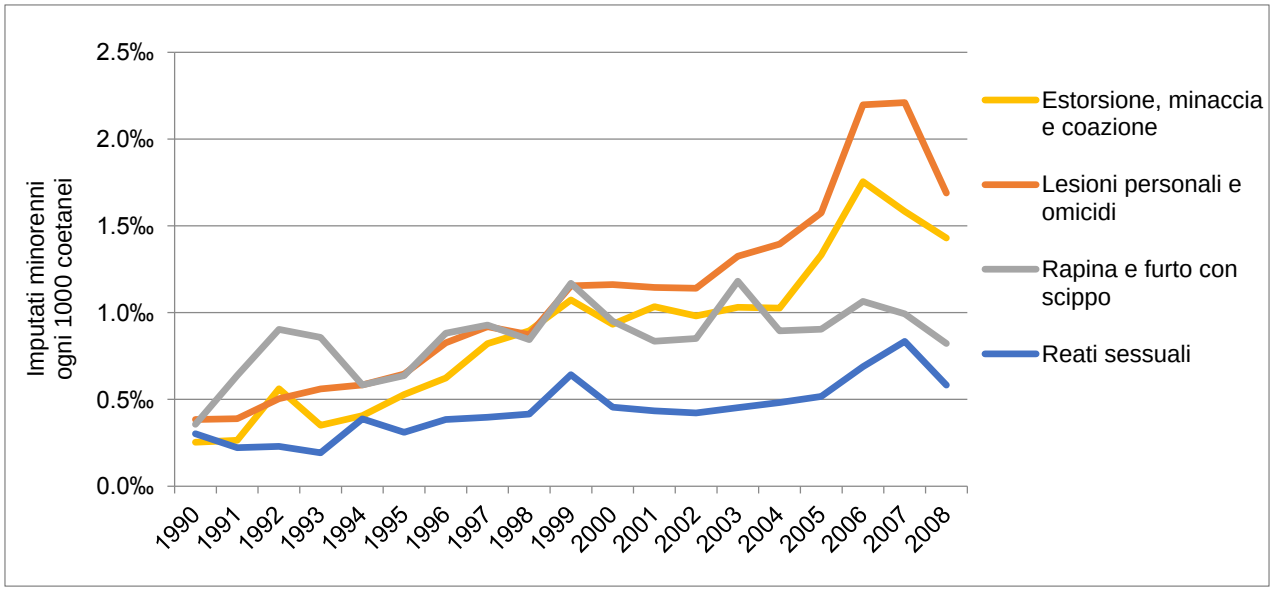
dei dati sulla violenza visibile[20]. Da alcuni anni si procede all'analisi dei dati rilevati dal Servizio centrale per la statistica dell'assicurazione contro gli infortuni (SSAINF). In questo contesto, il gruppo di cause d'infortuni durante il tempo libero «liti, aggressioni, atti criminali» rappresenta un importante indicatore relativo ai casi di violenza nello spazio pubblico. La rilevazione sulle aggressioni sessuali nei confronti di bambini e giovani nel nostro Paese, condotta per la prima volta nel 2009 per lo studio Optimus Svizzera[21], fornisce informazioni sulle forme, sulla diffusione e sulle circostanze dei reati nonché sui relativi fattori di rischio. Anche l'analisi delle fonti cantonali di dati si rivela utile per un esame del quadro completo. In questo contesto assumono un'importanza significativa i dati sulla violenza sommersa del Cantone di Zurigo, particolarmente dettagliati e precisi. Infine, nell'analisi vengono integrati anche studi e statistiche attuali sul senso di sicurezza tra la popolazione.

2.2.1 Atti di violenza registrati dalle autorità (violenza denunciata)

2.2.1.1 Statistica criminale di polizia (SCP)

La statistica criminale di polizia (SCP) fornisce informazioni su tutti i reati violenti denunciati e quindi segnalati ufficialmente. I reati sono rilevati sulla base di diverse categorie come «estorsione, minaccia e coazione», «lesioni personali e omicidi», «rapina e furto con scippo»[22] o «reati sessuali». Prima del 2009, i metodi di rilevazione erano impostati in modo molto differente da un Cantone all'altro, per cui le osservazioni relative a questo periodo hanno valore puramente di tendenze. Fatta questa precisazione, dall'inizio degli anni 1990 fino al 2007 si constata tra i minorenni un andamento all'aumento in tutte le categorie di reato (cfr. grafico 2a), seguito da un'inversione di tendenza.

Grafico 2a – Evoluzione della violenza tra i minorenni (10–17 anni) dal 1990 al 2008



Fonti: cifre sugli imputati (popolazione residente permanente, eccettuati i richiedenti l'asilo): SCP (UST); cifre sulla popolazione: ESPOP (UST)

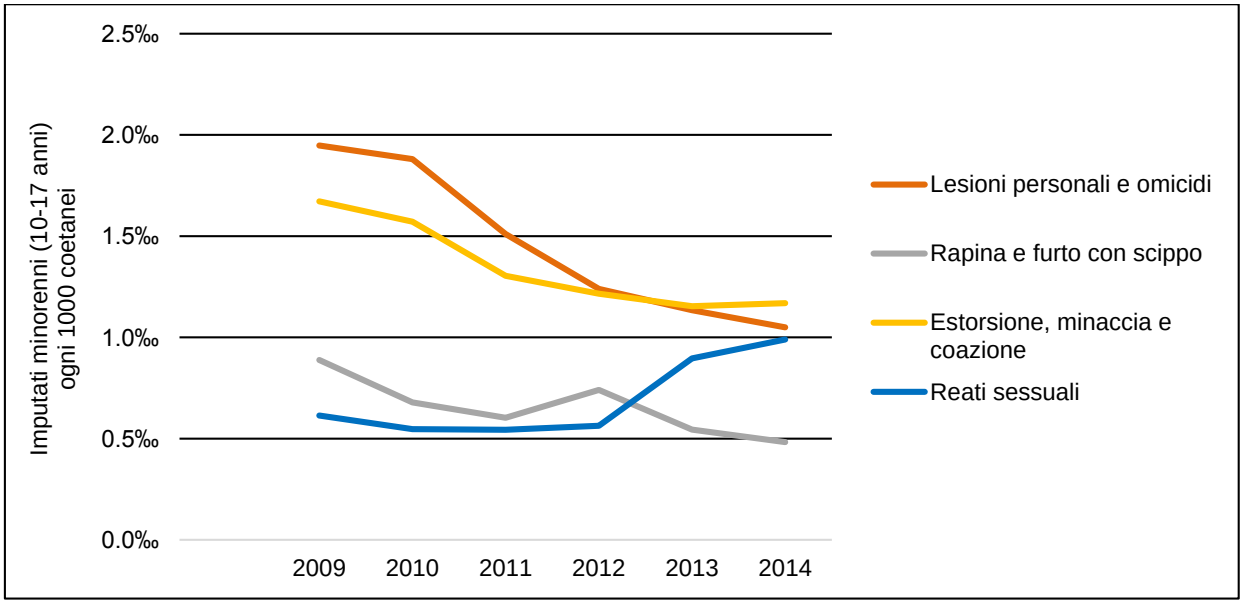
[20] UST (2015), http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/pks/02/01.html (disponibile in francese e in tedesco), consultato il 20 aprile 2015.

[21] UBS Optimus Foundation (2015), http://www.optimusstudy.org/index.php?id=260 (in inglese), consultato il 20 aprile 2015.

[22] La rapina viene catalogata in una categoria di reato a sé stante, quale reato ibrido che comprende elementi sia di un reato violento (minaccia o ricorso alla violenza) che di un reato contro il patrimonio (furto). Dato che nella pratica quotidiana per sporgere denuncia presso la polizia può risultare difficile fare una distinzione tra la rapina e il furto con scippo, quest'ultimo viene fatto rientrare tra i reati di rapina (di cui rappresenta solo il 10 % circa) e non tra altri tipi di furti "non violenti" (comunicazione di Denis Ribeaud del 26 novembre 2014).

A partire dal 2009, in seguito alla revisione della SCP e all'applicazione di principi di rilevazione uniformi, sono disponibili dati attendibili che confermano la tendenza in calo per il periodo dal 2009 al 2014. L'unica eccezione è rappresentata dai reati sessuali, che mostrano una crescita a partire dal 2012 (cfr. grafico 2b). Quest'evoluzione è in parte riconducibile all'aumento degli imputati minorenni per reati inerenti alla pornografia (art. 197 CP).

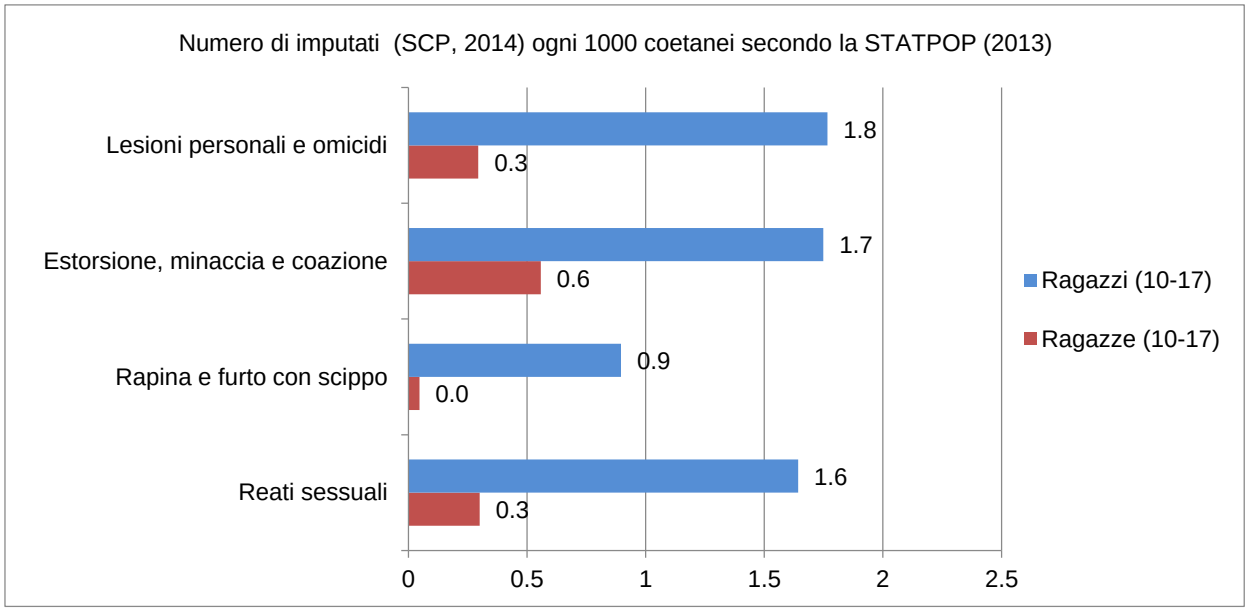
Grafico 2b – Evoluzione della violenza tra i minorenni (10–17 anni) dal 2009 al 2014



Fonti: cifre sugli imputati (popolazione residente permanente e non): SCP (UST); cifre sulla popolazione: ESPOP (2009, UST); STATPOP (2010–2013, UST)

Da un'analisi dettagliata degli ultimi dati disponibili per il 2014 emerge che in tutte le categorie di reato la maggior parte degli autori è di sesso maschile (cfr. grafico 3).

Grafico 3 – Reati violenti secondo il sesso degli autori

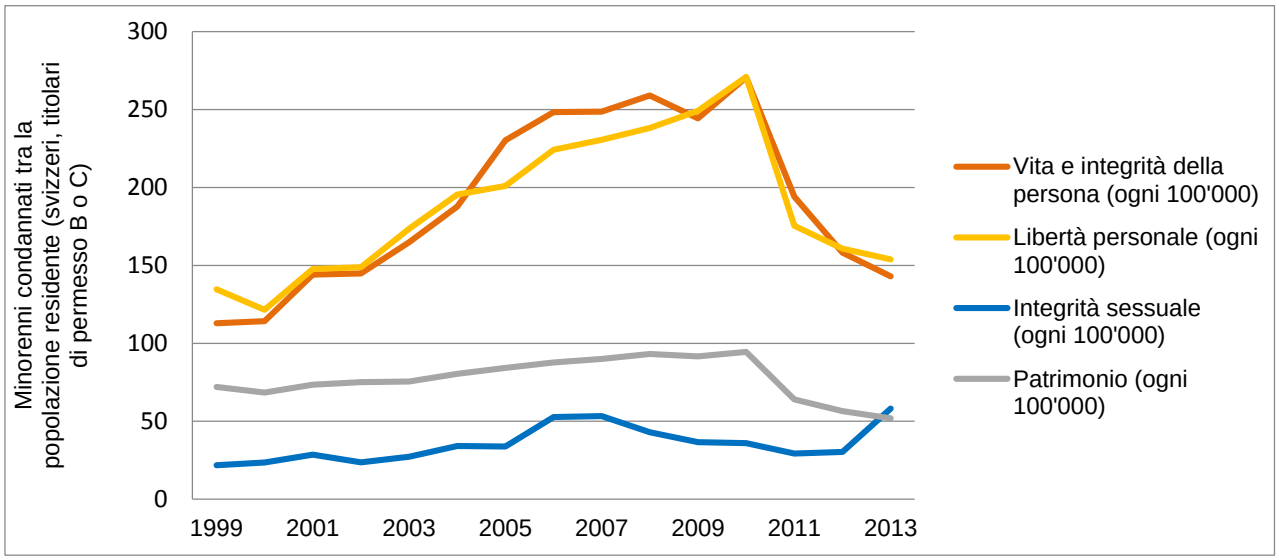


Fonti: cifre sugli imputati (popolazione residente permanente, eccettuati i richiedenti l'asilo): SCP (UST); cifre sulla popolazione: STATPOP (UST)

2.2.1.2 Statistica delle condanne penali dei minorenni (JUSUS)

Un'evoluzione molto simile a quella riportata dalla SCP emerge anche dai dati della JUSUS: dal 2010, il numero di condanne di minorenni per reati contro la «libertà personale»[23], contro «la vita e l'integrità della persona»[24] nonché contro «il patrimonio»[25] è in calo (cfr. grafico 4). Solo le condanne per reati contro «l'integrità sessuale»[26] registrano una tendenza opposta, in crescita dal 2012, ma si tratta complessivamente di un numero ristretto di casi (52 condanne su 100 000 minorenni nel 2013, vale a dire lo 0,52 ‰). Inoltre, dalle indagini sulla violenza sommersa del Cantone di Zurigo (cfr. cap. 2.2.2.1) risulta che negli ultimi anni il tasso di chiarimento per questa categoria di reati è migliorato, il che potrebbe a sua volta contribuire a spiegarne l'aumento[27].

Grafico 4 – Evoluzione della violenza tra i minorenni



Fonti: cifre sui condannati (popolazione residente permanente, eccettuati i richiedenti l'asilo): JUSUS (UST); cifre sulla popolazione: ESPOP (fino al 2009, UST); STATPOP (dal 2010, UST)

2.2.1.3 Servizio centrale per la statistica dell'assicurazione contro gli infortuni (SSAINF)

Il SSAINF compila la statistica comune di tutti gli assicuratori contro gli infortuni basandosi, da un lato, sui dati di esercizio forniti in formato elettronico dalle assicurazioni, disponibili per tutti i casi, e, dall'altro, sulle informazioni riguardanti le cause d'infortunio, rilevate dal SSAINF su un determinato campione (il 5 % del numero complessivo di casi nonché tutti i casi concernenti le rendite e le malattie professionali). Le analisi sui dati del campione vengono adeguate in funzione della totalità degli assicurati. Per il presente rapporto è rilevante il gruppo di cause d'infortunio «liti, aggressioni, atti criminali»[28].

Questa rilevazione prende in considerazione le persone assoggettate all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni giusta la legge federale del 20 marzo 1981[29] sull'assicurazione contro

---

[23] Secondo il Libro secondo Disposizioni speciali Titolo quarto CP, rientrano in questa categoria p. es. la minaccia, la coazione, la tratta di esseri umani, il sequestro di persona e la violazione di domicilio.

[24] Secondo il Libro secondo Disposizioni speciali Titolo primo CP, rientrano in questa categoria p. es. l'omicidio, le lesioni personali gravi e semplici nonché l'esposizione a pericolo della vita altrui.

[25] Secondo il Libro secondo Disposizioni speciali Titolo secondo CP, rientrano in questa categoria p. es. il furto, la rapina, il danneggiamento, la truffa, l'estorsione nonché i crimini o delitti nel fallimento e nell'esecuzione per debiti.

[26] Secondo il Libro secondo Disposizioni speciali Titolo quinto CP, rientrano in questa categoria p. es. gli atti sessuali con fanciulli, la coazione sessuale, la violenza carnale, l'esibizionismo, la pornografia e le molestie sessuali.

[27] Ribeaud (2015), pag. 41.

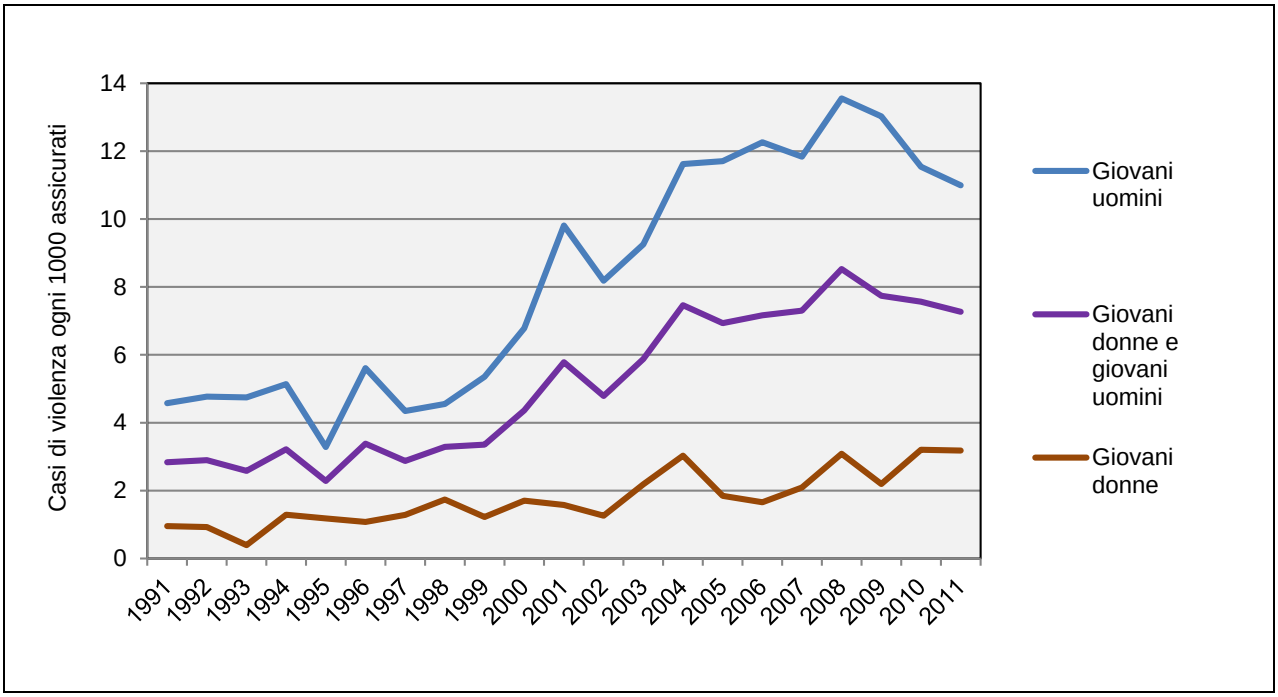
[28] Lanfranconi (2009), pagg. 4-5.

[29] RS **832.20**

gli infortuni (LAINF) che lavorano almeno otto ore al giorno (condizione che dà diritto alla copertura contro gli infortuni non professionali). Non è invece tenuto conto per esempio degli alunni o degli studenti universitari, che sono assicurati contro gli infortuni non professionali presso la legge federale del 18 marzo 1994[30] sull'assicurazione malattie (LAMal)[31]. Per quanto concerne i giovani, questo significa che la statistica in esame si presta piuttosto a fornire dati riguardo alla violenza tra i giovani adulti (da 18 a 24 anni). Il vantaggio di questa forma di rilevazione è quello di fornire informazioni dettagliate sulle circostanze degli atti di violenza (p. es. il luogo e l'ora dell'evento). Per contro, essa non permette di fare alcuna considerazione riguardo agli autori, dato che si tratta di una registrazione delle lesioni e quindi del numero di vittime[32].

Osservando l'evoluzione del numero di casi negli ultimi 20 anni (1991–2011) si può notare che gli uomini sono coinvolti in episodi di violenza nel tempo libero in misura nettamente maggiore rispetto alle donne (cfr. grafico 5). Fino al 2008 tra i giovani uomini si era registrato un costante aumento dei casi di violenza, mentre da allora la tendenza è in calo. Tra le donne invece si osserva una tendenza leggermente in crescita a partire dal 2009.

Grafico 5 – Evoluzione della violenza tra i giovani (15–24 anni) nel tempo libero



Fonte: SSAINF (Lanfranconi [2013]), analisi speciali Ribeaud

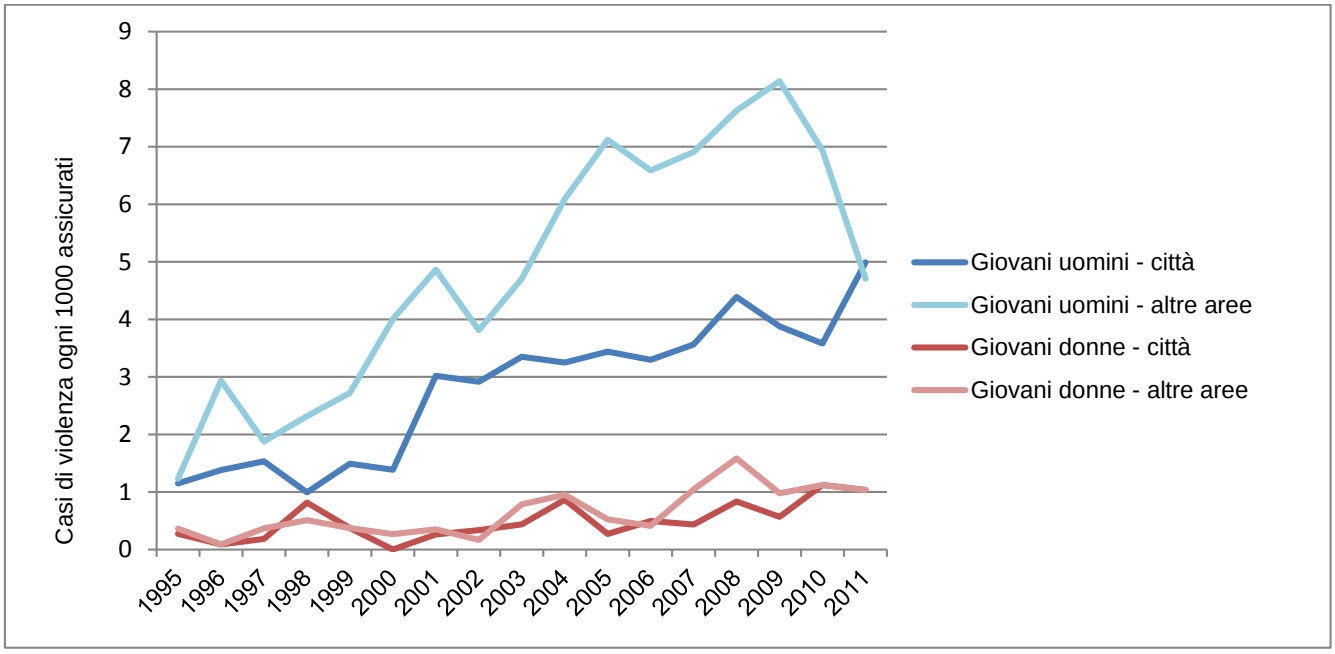
Analizzando i dati in funzione del luogo dell'evento, emerge che l'aumento dei casi di violenza tra giovani uomini e giovani donne si è verificato quasi esclusivamente nello spazio pubblico[33]. Inoltre, dal 2008 si registra una diminuzione dei casi tra gli uomini, ma non tra le donne[34].

Osservando più da vicino i dati riguardanti la violenza nello spazio pubblico si può inoltre notare che i casi che coinvolgono giovani uomini sono in aumento nelle città[35], ma in calo nelle altre aree[36]: nel 2011 il numero di casi registrato nelle città ha superato per la prima volta dal 1995 quello rilevato nelle altre aree. Tra le donne il contrasto è meno drastico: nel 2011 il numero di

30 RS **832.10**
31 Lanfranconi (2009), pagg. 4-5.
32 Ribeaud (2013), pag. 38.
33 All'aperto o in edifici di accesso pubblico, esercizi di ristorazione, locali da ballo ecc. (Lanfranconi [2013], pag. 13).
34 Lanfranconi (2013), pag. 13.
35 Le rilevazioni sono state condotte nelle dieci principali città svizzere: Basilea, Berna, Bienne, Ginevra, Losanna, Lugano, Lucerna, San Gallo, Winterthur e Zurigo (Lanfranconi [2013], pag. 9).
36 Lanfranconi (2013), pag. 16.

casi di violenza che le vedevano coinvolte nelle città era quasi equivalente a quello nelle altre aree (cfr. grafico 6).

Grafico 6 – Evoluzione della violenza tra i giovani (15–24 anni) nel tempo libero e nello spazio sociale, per sesso e luogo dell'evento (città e altre aree)



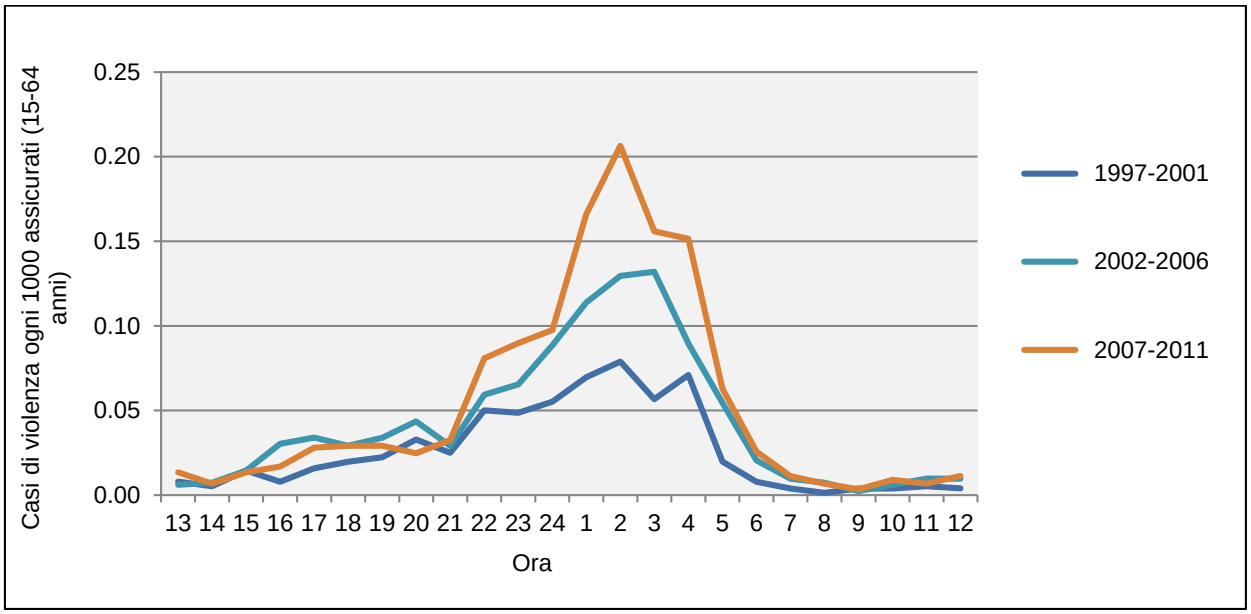
Fonte: SSAINF (Lanfranconi [2013], pag. 17)

Un'analisi dell'ora degli eventi mostra inoltre che la violenza nello spazio pubblico ha luogo principalmente nel fine settimana (da venerdì a domenica) e tra le 21.00 e le 6.00 (cfr. grafico 7)[37]. La maggior parte dei casi di violenza è stata registrata intorno alle 2.00 del mattino e il loro numero si è più che triplicato tra il 1997 e il 2011. Questo è un importante indizio del fatto che gli infortuni causati da violenza sono aumentati principalmente nell'ambito della vita notturna[38].

[37] Dato lo scarso numero di casi, questa analisi è possibile soltanto se si prendono in considerazione tutti i casi registrati (dai 15 ai 64 anni) (comunicazione di Alois Fässler, SSAINF, 23 aprile 2015).

[38] Lanfranconi (2013), pag. 16.

Grafico 7 – Evoluzione della violenza nel tempo libero e nello spazio sociale nel fine settimana, secondo l'ora della giornata



Fonte: SSAINF (Lanfranconi, 2013), analisi speciali Ribeaud (2014)

2.2.2 Inchieste sulle esperienze di vittime e autori di violenza (violenza sommersa)

2.2.2.1 Inchieste sulla violenza sommersa tra i giovani nel Cantone di Zurigo

Le inchieste sulla violenza sommersa vengono realizzate al fine di rilevare anche i reati che non sono stati denunciati. Il Cantone di Zurigo ha condotto questo tipo di rilevazioni nel 1999, nel 2007 e nel 2014, interpellando ogni volta mediante un questionario standardizzato più di 2500 allievi di quarta media a proposito delle loro esperienze di violenza, sia in quanto vittime che in quanto autori. Gli studi, guidati dal professor Manuel Eisner (1999 e 2007) e da Denis Ribeaud (2007 e 2014), rappresentano la raccolta di dati sull'evoluzione della violenza giovanile più lunga e più completa a livello svizzero per quanto concerne la violenza sommersa[39].

Come nel caso dei dati sulla violenza visibile, tra il 2007 e il 2014 anche quelli sulla violenza sommersa rivelano una netta diminuzione della violenza giovanile. Questa tendenza in calo (cfr. tabella 1) è da ricondurre principalmente a una marcata diminuzione dei casi di violenza nello spazio pubblico[40], evidente nei dati delle inchieste zurighesi come anche in quelli del SSAINF. Inoltre, la riduzione dei casi di violenza s'iscrive nel contesto di un calo più generale della delinquenza giovanile (p. es. sotto forma di furto nei negozi, vandalismo ecc.) nonché del consumo di alcol e di sostanze stupefacenti, constatato nell'inchiesta zurighese del 2014[41]. La diminuzione ha interessato in particolare il consumo settimanale di alcol, che è calato di circa un terzo rispetto alla precedente rilevazione del 2007[42].

[39] I dati raccolti nell'ambito delle inchieste zurighesi, ma non pubblicati nello studio Ribeaud (2015), sono indicati nel presente rapporto con la menzione «analisi speciali Ribeaud (2014)».
[40] Ribeaud (2015), pag. 60.
[41] Ribeaud (2015), pagg. 51 e 55.
[42] Ribeaud (2015), pag. 52.

Se si prendono in considerazione in particolare gli atti di rilevanza penale, si può constatare una riduzione molto significativa in quasi tutte le categorie registrate nel 2014 (cfr. legenda[43]). Solo il numero di vittime di violenza sessuale è rimasto praticamente invariato (calo quasi non significativo).

Tabella 1 – Prospettiva delle vittime (prevalenza su 30 mesi)

				Confronto 2007/2014	
	1999	**2007**	**2014**	**Variazione relativa**	**Significatività**
Rapina	9,9 %	8,1 %	4,9 %	-39,5 %	***
Estorsione	5,8 %	4,7 %	2,0 %	-56,4 %	***
Violenza sessuale	4,4 %	4,3 %	3,3 %	-22,7 %	+
Lesioni personali con armi	4,7 %	5,2 %	2,9 %	-44,1 %	***
Lesioni personali senza armi	13,5 %	14,0 %	8,6 %	-38,5 %	***
Tutti i reati violenti	27,6 %	25,2 %	16,3 %	-35,1 %	***

Fonte: Ribeaud (2015), pag. 33

Il tasso di prevalenza indica la **quota** di autori o vittime tra i giovani intervistati[44]. La tabella 1 mostra la percentuale dei partecipanti all'inchiesta che nei 30 mesi precedenti sono stati vittime di una delle categorie di violenza elencate.
In aggiunta a quest'informazione, i tassi d'incidenza danno indicazioni su **quanto spesso** in media i giovani intervistati sono stati autori o vittime di violenza[45]. Osservando i dati della tabella 2, si può notare che il tasso d'incidenza è calato meno rispetto al tasso di prevalenza. Ciò significa che, rispetto al 2007, nel 2014 è sceso il numero delle vittime di violenza, ma queste ultime subiscono un numero mediamente maggiore di atti violenti[46].

Tabella 2 – Prospettiva delle vittime (incidenza su 30 mesi)

				Confronto 2007/2014	
	1999	**2007**	**2014**	**Variazione relativa**	**Significatività**
Rapina	0.23	0.27	0.16	-39,8 %	**
Estorsione	0.13	0.18	0.05	-72,0 %	***
Violenza sessuale	0.15	0.18	0.13	-25,4 %	ns
Lesioni personali con armi	0.12	0.14	0.10	-27,3 %	ns
Lesioni personali senza armi	0.38	0.48	0.37	-23,7 %	+
Tutti i reati violenti	0.96	1.15	0.75	-34,6 %	***

Fonte: Ribeaud (2015), pag. 34

[43] Legenda
*** = molto significativo (margine di errore minore dello 0,1 %)
** = significativo (margine di errore tra lo 0,1 e l'1 %)
* = poco significativo (margine di errore tra l'1 e il 5 %)
+ = quasi non significativo (margine di errore tra il 5 e il 10 %)
ns = non significativo (margine di errore maggiore del 10 %)
(Ribeaud [2015], pag. 19).
[44] Ribeaud (2015), pag. 33.
[45] Ribeaud (2015), pag. 34.
[46] Ribeaud (2015), pag. 35.

Oggi, inoltre, il rischio di essere vittima di violenza è quasi tre volte superiore per gli autori di atti di violenza[47]. Si può dunque ipotizzare che la violenza si stia concentrando su un gruppo di persone sempre più ristretto, il quale però è colpito con maggiore intensità (sia sul fronte degli autori che su quello delle vittime).

Oltre ai tipi di reato summenzionati, le inchieste zurighesi hanno analizzato anche **comportamenti aggressivi e violenti come il mobbing[48]** che, pur non avendo sempre rilevanza penale, possono rappresentare un grave problema per i giovani colpiti nonché per le scuole o le attività giovanili[49]. I dati sugli episodi di mobbing nel contesto scolastico mostrano una tendenza in calo anche per questo fenomeno, mentre le molestie sessuali sono l'unica delle categorie rilevate a non presentare una riduzione significativa (cfr. tabella 3).

Tabella 3 – Prevalenza del mobbing nel contesto scolastico su 12 mesi

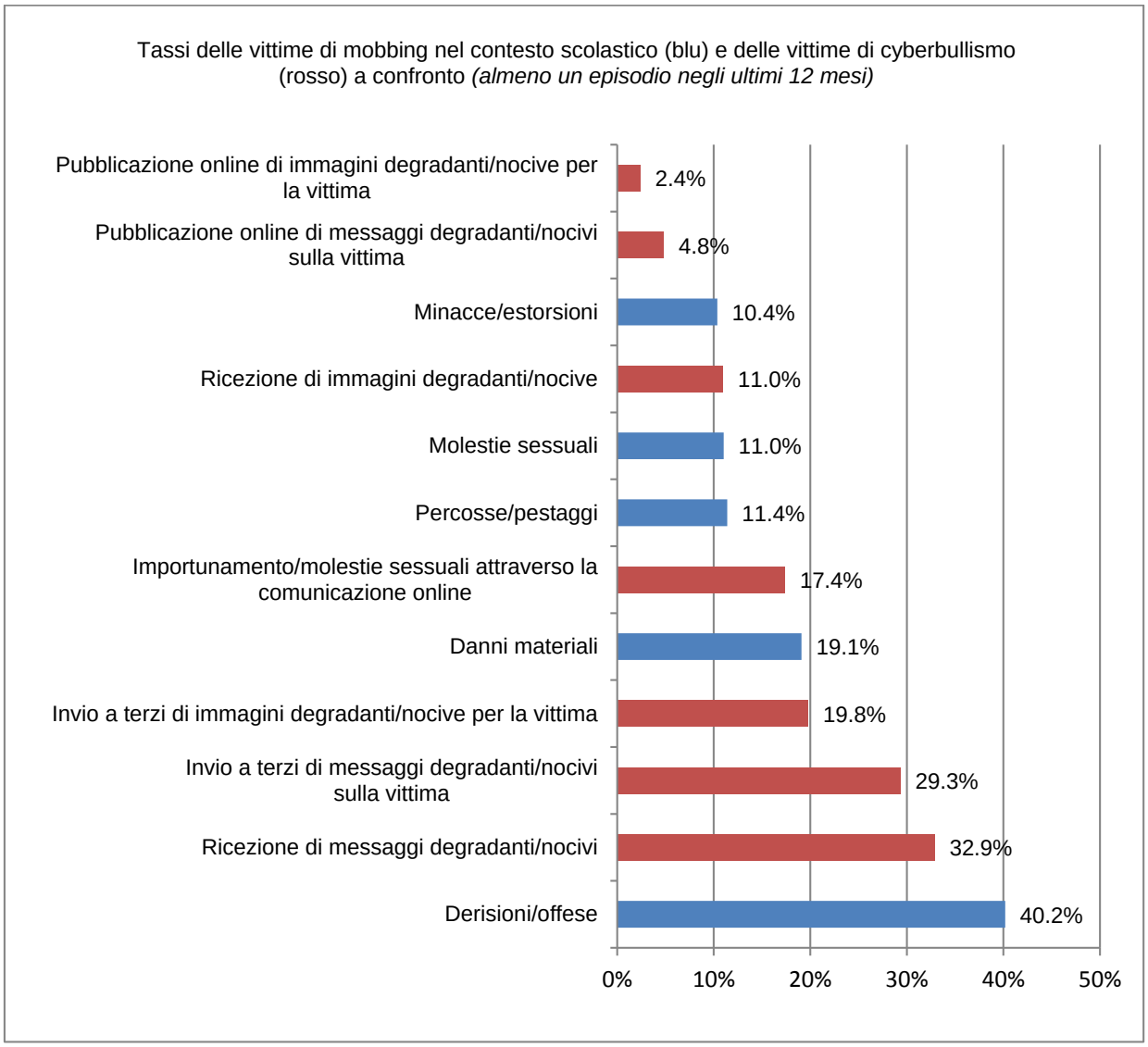
				Confronto 2007/2014	
	1999	**2007**	**2014**	**Variazione relativa**	**Significatività**
Percosse / pestaggi	14,4 %	18,0 %	11,4 %	-36,8 %	***
Minacce / estorsioni	8,0 %	15,1 %	10,4 %	-31,4 %	***
Derisioni / offese (con frequenza regolare)	7,8 %	8,8 %	5,5 %	-37,3 %	***
Danni materiali	18,8 %	22,9 %	19,1 %	-16,6 %	***
Molestie sessuali	11,6 %	12,8 %	11,0 %	-13,9 %	+

Fonte: Ribeaud (2015), pag. 37

Nell'ambito dell'inchiesta del 2014 sono stati rilevati per la prima volta anche dati relativi al cyberbullismo. È interessante notare come il mobbing perpetrato attraverso i media digitali e le molestie senza di essi presentino quasi la stessa incidenza statistica (cfr. grafico 8). Inoltre, i dati statistici permettono di riscontrare un nesso molto forte tra il cyberbullismo e il mobbing nel contesto scolastico: entrambe le forme di bullismo vengono spesso esercitate dai medesimi autori e subite dalle stesse vittime[50]. Appare probabile che la grande diffusione del cyberbullismo sia connessa all'utilizzo sempre maggiore degli smartphone tra i giovani in Svizzera. Secondo lo studio JAMES, infatti, il 98 per cento di loro (tra i 12 e i 19 anni) possiede un telefono cellulare[51].

47 Ribeaud (2015), pag. 74.
48 Nell'ambito delle inchieste del Cantone di Zurigo viene rilevato il fenomeno del mobbing nel contesto scolastico (Ribeaud [2015], pag. 37). Altri campi, come p. es. lo spazio sociale (più ampio), non sono invece oggetto delle indagini.
49 Consiglio federale (2009), pag. 11.
50 Ribeaud (2015), pagg. 105 e 110-111.
51 Willemse / Waller / Genner / Suter / Oppliger / Huber / Süss (2014), pag. 15.

Grafico 8 – Tassi delle vittime di mobbing nel contesto scolastico e delle vittime di cyberbullismo a confronto



Fonte: analisi speciali Ribeaud (2014)

Nel contesto delle indagini condotte tra i giovani del Cantone di Zurigo sono stati rilevati anche i dati concernenti la **propensione alla denuncia** (cfr. tabella 4). Queste cifre forniscono informazioni sulla percentuale di reati vissuti che le vittime di violenza o persone a loro vicine hanno segnalato alla polizia[52]. Per le due categorie «rapina» ed «estorsione» la propensione alla denuncia è rimasta praticamente invariata negli ultimi sette anni, segnando variazioni non significative.

[52] Ribeaud (2015), pag. 39.

Tabella 4 – Evoluzione della propensione alla denuncia

				Confronto 2007/2014	
	1999	**2007**	**2014**	**Variazione relativa**	**Signifi-ca-tività**
Rapina	22,1 %	28,9 %	27,9 %	-3,6 %	ns
Estorsione	10,8 %	12,2 %	15,6 %	28,0 %	ns
Violenza sessuale	7,8 %	5,6 %	12,3 %	119,5 %	+
Lesioni personali con armi	10,0 %	25,5 %	4,8 %	-81,3 %	***
Lesioni personali senza armi	6,1 %	13,4 %	8,6 %	-35,9 %	+
Tutti i reati violenti	11,7 %	15,9 %	13,6 %	-14,5 %	ns

Fonte: Ribeaud (2015), pag. 40

Per contro, oggi i giovani denunciano le gravi «lesioni personali con armi» con una frequenza significativamente inferiore. Una diminuzione simile, sebbene meno marcata e quasi non significativa, si registra anche per le meno gravi «lesioni personali senza armi». Il tendenziale calo dei tassi di denunce relativizza in qualche modo quello dei tassi delle lesioni personali registrato dalla SCP, dato che lascia ipotizzare che il secondo non rispecchi unicamente una reale diminuzione della violenza, ma sia anche indice di una minore propensione alla denuncia tra i giovani. Per quanto riguarda le lesioni personali, dunque, complessivamente la SCP potrebbe sovrastimare la diminuzione reale della violenza[53]. Una tendenza contraria si rileva invece per i reati di violenza sessuale, che oggi vengono denunciati con una frequenza più che doppia rispetto al 2007, sebbene in ragione del modesto numero di casi l'aumento risulti statisticamente quasi non significativo. Questa evoluzione va interpretata come un indizio positivo del fatto che oggi le giovani vittime di reati sessuali hanno meno remore a segnalare alla polizia gli episodi di violenza da loro subiti[54].

Un **altro risultato interessante** che emerge dalle inchieste zurighesi riguarda la delinquenza precoce e i fattori di rischio della violenza (cfr. anche cap. 3.3.3).

La **delinquenza precoce** fa riferimento ai reati compiuti prima del 14º anno di età: se nel 1999 i giovani che avevano compiuto almeno un reato prima del compimento del 13º anno di età rappresentavano il 27 per cento degli intervistati, nel 2007 la quota è salita a ben il 42 per cento, un dato rimasto praticamente invariato fino ad oggi[55].

I **fattori di rischio** comprendono sia le cause della violenza che altre caratteristiche ad essa legate. Se questi fattori sussistono, la probabilità che si manifestino episodi di violenza è molto alta[56]. Rispetto alla rilevazione del 2007, l'analisi dei dati del 2014 mette in evidenza un miglioramento per quanto concerne gli indicatori delle competenze sociali, come ad esempio una riduzione significativa degli schemi aggressivi e una tendenza nettamente positiva verso una maggiore competenza sociale nella risoluzione dei conflitti. Anche per i fattori di rischio in ambito scolastico si possono rilevare miglioramenti, come ad esempio la riduzione di assenze ingiustificate da scuola, il miglioramento del clima in classe oppure l'aumento della motivazione tra gli allievi. Nel complesso, questi cambiamenti suggeriscono una valorizzazione della dimensione scolastica tra i giovani. Inoltre, l'evoluzione positiva negli ambiti delle competenze sociali e della scuola può essere un indizio dell'efficacia delle misure di prevenzione, in particolare della prevenzione della violenza nel contesto scolastico[57].
Una tendenza negativa si registra in particolare nell'uso problematico dei media (p. es. consumo di contenuti violenti o pornografici), che si è intensificato. Si può inoltre constatare una forte correlazione tra la violenza e l'appartenenza ad un gruppo violento o le amicizie criminali

53 Ribeaud (2015), pagg. 42-43.
54 Ribeaud (2015), pag. 44.
55 Analisi speciali Ribeaud (2014).
56 Ribeaud / Eisner (2009), pag. 129.
57 Ribeaud (2015), pagg. 79-82.

(l'effetto è quasi identico). Tuttavia entrambi questi fattori di rischio hanno registrato una diminuzione tra il 2007 e il 2014[58] .

2.2.2.2 Studio Optimus sugli abusi sessuali

Lo studio Optimus Svizzera fornisce un'istantanea della situazione nel 2009 con importanti informazioni sulla violenza sommersa nell'ambito degli abusi sessuali. Questi sono il risultato di un'inchiesta rappresentativa e standardizzata, condotta sul territorio nazionale tra quasi 7000 allievi di quarta media[59].

In merito al numero di vittime è emerso che il 14,6 per cento dei giovani intervistati ha già subìto almeno una volta violenze sessuali con contatto fisico (cfr. tabella 5), e addirittura quasi uno su tre ha vissuto una forma di vittimizzazione senza contatto fisico. In entrambi i casi le ragazze sono state maggiormente colpite dei ragazzi.

Tabella 5 – Prevalenza dei casi di vittimizzazione sessuale

	Maschi	**Femmine**	**Totale**
Vittimizzazione con contatto fisico	8,1 %	21,7 %	14,6 %
Tentativo di penetrazione o penetrazione vera e propria	1,1 %	6,5 %	3,7 %
Tentativo di penetrazione	0,7 %	4,6 %	2,5 %
Penetrazione vera e propria	0,5 %	2,6 %	1,5 %
Vittimizzazione senza contatto fisico	19,9 %	39,7 %	29,4 %
Esibizionismo	4,5 %	8,9 %	6,6 %
Molestie verbali / scritte	8,3 %	21,3 %	14,5 %
Confronto con atti sessuali	3,0 %	3,4 %	3,2 %
Denudazione del proprio corpo	1,8 %	4,4 %	3,0 %
Cybervittimizzazione	9,5 %	27,7 %	18,2 %

Fonte: UBS Optimus Foundation (2012), pagg. 55-56

Il 4,2 per cento dei giovani intervistati ha inoltre affermato di aver commesso violenze sessuali almeno una volta nella vita. La quota di ragazzi tra gli autori è fortemente superiore a quella delle ragazze (cfr. tabella 6).

Tabella 6 – Prevalenza dei casi di esercizio di violenze sessuali

	Maschi	**Femmine**	**Totale**
Esercizio di violenze sessuali	7,1 %	1,1 %	4,2 %
Denudazione forzata	1,9 %	0,5 %	1,2 %
Contatti forzati	5,9 %	0,7 %	3,4 %
Atti sessuali forzati	1,3 %	0,4 %	0,8 %

Fonte: UBS Optimus Foundation (2012), pag. 62

Nel complesso, i quindicenni interpellati hanno spesso subìto abusi da parte di altri giovani, da parenti di sesso opposto o dal partner[60], persone che gli intervistati stimano avessero perlopiù tra i 14 e i 18 anni di età. Dalle dichiarazioni delle vittime emerge che almeno uno degli abusi fisici è stato compiuto dal partner o da un accompagnatore nel 42 per cento dei casi, da persone conosciute (esclusi il partner e i membri della famiglia) nel 39 per cento dei casi e da estranei nel 21 per cento dei casi; solo una parte relativamente modesta degli intervistati (9 % delle vittime) ha riferito di abusi da parte di membri della famiglia[61].

---

58 Ribeaud (2015), pagg. 79, 82-83.
59 UBS Optimus Foundation (2012), pag. 7.
60 UBS Optimus Foundation (2012), pag. 69.
61 UBS Optimus Foundation (2012), pag. 8.

2.2.3 Rilevazioni sul senso di sicurezza della popolazione

Alcuni studi sulla percezione dei problemi tra la popolazione forniscono importanti informazioni sulla rilevanza a livello sociale e sulla necessità d'intervento a livello politico. Secondo il sondaggio per il «Barometro delle preoccupazioni» condotto nel 2013, circa un quarto degli intervistati annovera la violenza giovanile con l'apprensione per la sicurezza personale, la criminalità e la violenza negli stadi. La violenza giovanile segue così direttamente le quattro principali preoccupazioni della popolazione: la disoccupazione / disoccupazione giovanile (44 %), questioni relative alla migrazione (37 %), questioni inerenti alla previdenza per la vecchiaia (29 %) e la politica dell'asilo (28 %)[62].

Il rapporto *Villes suisses sûres 2025*[63] dell'Unione delle città svizzere ha preso in esame la situazione della sicurezza in 33 città svizzere. A tale scopo, i rappresentanti delle città partecipanti hanno ricevuto un questionario con domande riguardanti i pericoli di carattere sociale, tecnico e naturale nonché le condizioni quadro e le sfide negli ambiti della demografia, della sicurezza sociale e dell'urbanistica. Secondo il risultato dell'inchiesta, la violenza giovanile è considerata, insieme a «littering» e «abuso di alcol in pubblico», uno dei tre pericoli di carattere sociale più rilevanti nel 2012 e si ritiene che la sua importanza rimarrà invariata sino al 2025[64].

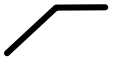
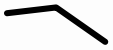
2.3 Conclusioni sull'entità e sull'evoluzione della violenza giovanile

Se si prendono in considerazione le diverse rilevazioni di dati (cfr. tabella 7), si può identificare una tendenza generale al calo della violenza giovanile a partire dal 2008. Secondo i dati della SCP (violenza visibile), negli ultimi sette anni si è registrata una riduzione del 43 per cento nell'ambito delle denunce per reati contro la vita e l'integrità della persona. Anche la diminuzione delle relative condanne di minorenni si attesta su livelli analoghi (40 %). Secondo la statistica dell'assicurazione contro gli infortuni, anche il numero di infortuni causati da violenza ha raggiunto l'apice nel 2008, per poi rimanere stabile ad alti livelli. I casi di lesioni imputabili ad atti di violenza interessano soprattutto i giovani uomini e si verificano principalmente nelle città, nel fine settimana e durante le ore notturne. I dati sulla violenza sommersa dell'inchiesta condotta nel 2014 tra i giovani nel Cantone di Zurigo forniscono un quadro simile della situazione: rispetto alla rilevazione precedente, il numero di giovani che hanno dichiarato di avere provocato lesioni personali è sceso del 46 per cento, mentre il numero di lesioni personali subite è calato del 36 per cento. Ciò significa che dal 2007 al 2014 la tendenza si è invertita rispetto al periodo compreso tra il 1999 e il 2007.

---

62 Estratto del lavoro di ricerca di gfs.bern (2013), pag. 7.
63 Unione delle città svizzere (2013), pagg. 4-5, 11 e 25.
64 Unione delle città svizzere (2013), pag. 53.

Tabella 7 – Evoluzione della violenza giovanile tra il 1999, il 2007 e il 2014

Fonte	Categorie di reati	Gruppi esaminati	Area	Minigrafico	% Variazione 1999-2007	% Variazione 2007-2014
SCP	Lesioni personali e omicidi	Minorenni sospettati (10-17 anni)	Svizzera		+117%	-43%
JUSUS	Reati contro la vita e l'integrità della persona	Minorenni condannati (10-17 anni)	Svizzera		+122%	-40%
SSAINF	Violenza nel tempo libero con cure mediche	Vittime assoggettate all'AINF (15-24 anni)	Svizzera		+118%	+1% (2011)
Inchieste ZH Tasso di prevalenza autori	Lesioni personali	Allievi di quarta media (15-16 anni) quali autori	Cantone di Zurigo		+8%	-46%
Inchieste ZH Tasso di prevalenza vittime	Lesioni personali	Allievi di quarta media (ca. 15-16 anni) quali vittime	Cantone di Zurigo		-1%	-36%
Inchieste ZH Tasso d'incidenza vittime	Lesioni personali	Allievi di quarta media (ca. 15-16 anni) quali vittime	Cantone di Zurigo		+27%	-28%

Fonte: analisi speciali Ribeaud (2014)

Si può pertanto concludere che il numero di casi di violenza giovanile è diminuito. Questa flessione è positiva e fa supporre che le misure adottate in diversi luoghi abbiano dato buoni risultati. Tuttavia, nel caso della SCP la riduzione del numero di reati commessi contro la vita e l'integrità della persona va di pari passo con un calo della propensione alla denuncia nell'ambito delle lesioni personali. Ciò indica che il numero di reati non è sceso così drasticamente come lascerebbero presupporre i dati sulla violenza visibile. A una constatazione analoga si giunge se al posto dell'evoluzione si considera l'entità attuale della violenza giovanile: le rilevazioni delle esperienze di vittime e di autori di violenza mostrano che in Svizzera essa resta significativa. Secondo le inchieste zurighesi, quasi un giovane su tre è stato vittima di violenza[65] nell'arco di un anno e mezzo, mentre uno su cinque ha dichiarato di aver commesso egli stesso un atto di violenza nel corso di un anno. Cifre simili a quelle delle inchieste zurighesi si osservano anche in merito alle vittimizzazioni sessuali: dallo studio Optimus Svizzera emerge che tra gli intervistati quasi un giovane su tre (39,7 % delle femmine e 19,9 % dei maschi) ha già vissuto un episodio di violenza sessuale e gli ultimi dati sulle vittimizzazioni sessuali rilevati nel quadro delle inchieste zurighesi sono rimasti praticamente invariati rispetto alla rilevazione precedente. Per quanto concerne il mobbing e il cyberbullismo (due forme di violenza il cui confine sta progressivamente svanendo), si registra un tasso di vittime ancora molto alto, sebbene la tendenza sia in calo.

Questo conferma che solo una minima parte delle violenze che si verificano quotidianamente è nota alle autorità di giustizia e polizia. Per tale ragione è tanto più importante il ruolo di genitori, insegnanti e specialisti che, quali persone di riferimento dirette dei giovani, devono essere attenti agli episodi di violenza o ai segnali di potenziale rischio e decidere come reagire. Complessivamente, va tenuto conto del fatto che la violenza giovanile interessa principalmente i

[65] Tra cui rapina, estorsione, violenza sessuale, lesioni personali – con armi e senza – nonché mobbing. Per quest'ultimo è stata rilevata la prevalenza su 12 mesi.

giovani uomini, sia come vittime che come autori (cfr. cap. 2.2.1.1 e 2.2.1.3). Solo nell'ambito delle vittimizzazioni sessuali il tasso di ragazze e giovani donne è nettamente superiore (cfr. cap. 2.2.2.2). Alcuni elementi suggeriscono inoltre che diversi fattori di rischio come l'uso problematico dei media (p. es. consumo di contenuti violenti o pornografici) sono diventati più rilevanti e vanno pertanto tenuti in debita considerazione (cfr. cap. 2.2.2.1).

3 Prevenzione della violenza giovanile

Nel suo rapporto *I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media*, il Consiglio federale ha delineato i contorni della prevenzione della violenza, descritto le competenze e le attività degli enti pubblici e individuato la necessità d'intervento e le possibilità di sviluppo nelle quattro aree tematiche considerate.

Il presente capitolo espone la situazione attuale in seguito ai lavori svolti dal 2011 nel quadro del programma Giovani e violenza. In primo luogo vengono illustrati il contesto della prevenzione e le relative definizioni, stabilite in collaborazione con il gruppo di esperti «Good Practice»[66] del programma Giovani e violenza. Successivamente vengono forniti una panoramica delle strategie, delle strutture e delle misure della prevenzione della violenza in Svizzera nonché esempi di buone pratiche tratti dalla letteratura scientifica internazionale più recente. Il rapporto si conclude con una sintesi dei risultati della valutazione finale, una descrizione dell'utilità del programma e un'esposizione dei bisogni nell'ambito della prevenzione della violenza in Svizzera.

3.1 Contesto della prevenzione

La violenza giovanile si combatte non solo con la prevenzione, ma anche con misure di intervento e di repressione. La prevenzione comprende diverse misure che perseguono obiettivi specifici e implicano attori talvolta diversi, che tuttavia perseguono sempre il medesimo scopo, ovvero ridurre la violenza giovanile. Risulta dunque particolarmente importante e al contempo complesso coordinare le misure negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione. Questo aspetto sarà approfondito nel capitolo 4, mentre nel presente capitolo sono presentate soltanto le principali nozioni.

3.1.1 Prevenzione, intervento e repressione

La prevenzione è una fase antecedente al verificarsi degli atti di violenza ed è volta a impedirli. Per una spiegazione dettagliata si rimanda al capitolo 3.2. L'intervento rappresenta invece la prosecuzione della prevenzione: si tratta di una reazione a episodi di violenza, che assume la forma di assistenza sociale, educativa o terapeutica della persona interessata, della sua famiglia o del gruppo coinvolto (p. es. attività con una classe in cui vi sono stati atti di bullismo). L'intervento è teso ad offrire aiuto e sostegno ed è attuato fondamentalmente da specialisti del settore sociale, educativo o terapeutico.

Per «repressione» si intendono misure specifiche a carattere coercitivo adottate da un'autorità o da un servizio specializzato in reazione ai comportamenti violenti di determinati giovani[67]. Tra queste figurano i provvedimenti delle autorità penali, di quelle scolastiche e di altri enti educativi. Le misure di repressione non sono sempre dirette contro singoli giovani, ma possono essere attuate anche nei confronti di interi gruppi, come nel caso del coprifuoco notturno. Anche se uno degli obiettivi principali della repressione è sanzionare e impedire ulteriori reati e atti di violenza, proprio nel caso dei giovani essa deve avere innanzitutto una finalità educativa e preventiva. Di conseguenza, il diritto penale minorile svizzero dà priorità assoluta non alla punizione[68], bensì alla protezione e all'educazione dei giovani[69].

---

66 L'elenco dei membri del gruppo, con le rispettive cariche, è disponibile all'indirizzo Internet http://www.giovanie-violenza.ch/it/programma-nazionale/strutture-del-programma/gruppo-di-esperti-good-practice.html, consultato il 15 ottobre 2014.

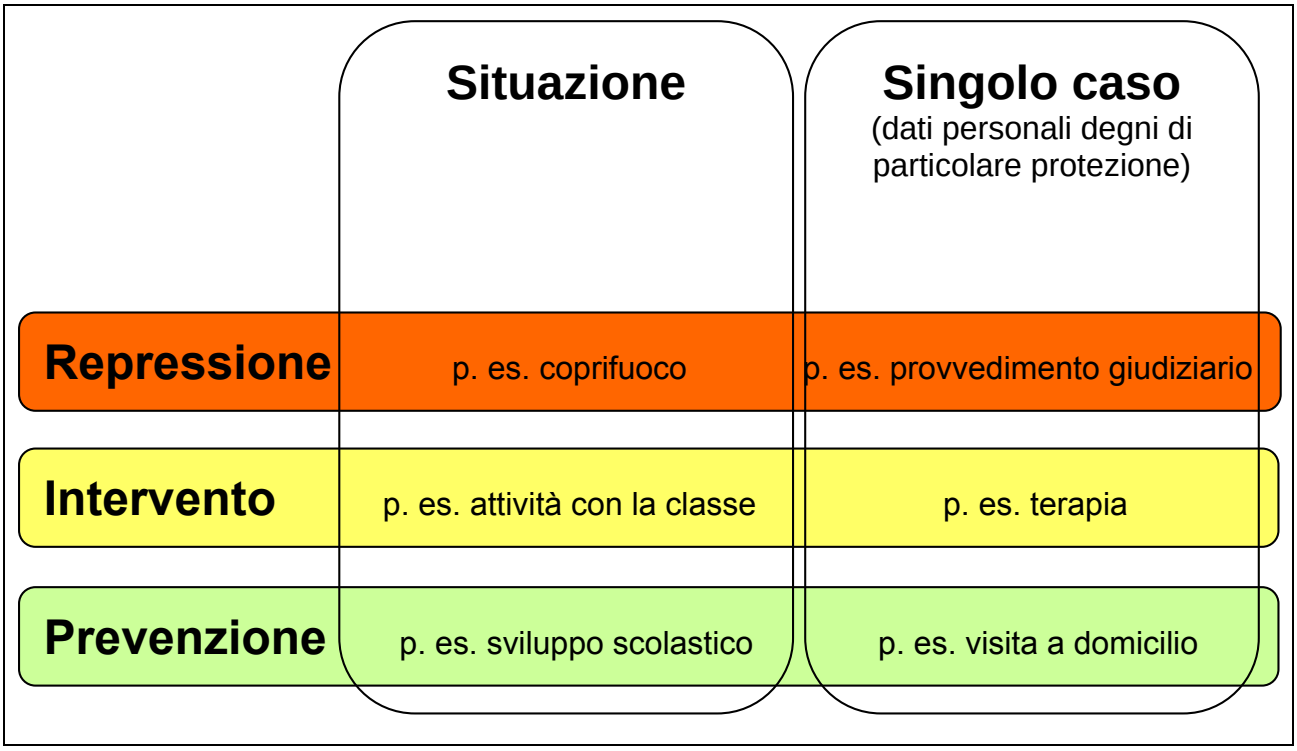
67 Féraud / Bolliger (2013), pag. 4.

68 Diritto penale minorile (DPMin; RS **311.1**) e Procedura penale minorile (PPMin; RS **312.1**).

69 http://www.giovanieviolenza.ch/it/temi/violenza-giovanile/repressione.html, consultato il 10 ottobre 2014. Cfr. anche art. 2 DPMin e art. 4 PPMin.

Tutte le misure adottate negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione possono essere attuate in relazione a una situazione specifica oppure a un singolo caso.

Figura 9 – Esempi di attività negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione



Fonte: rappresentazione propria

In questo contesto occorre segnalare che non esistono né una definizione né una delimitazione uniformi dei concetti di prevenzione, intervento e repressione, un'eterogeneità che crea difficoltà nel formulare misure e raccomandazioni.

3.2 Definizioni della prevenzione

In Svizzera non esiste una definizione generalmente riconosciuta di prevenzione. Questo concetto viene utilizzato sia nei settori sanitario, sociale ed educativo che dalla polizia e dalla giustizia, ma è interpretato in modo diverso a seconda del modello teorico su cui si basa. Inoltre, la prevenzione può essere trattata da diversi punti di vista: momento dell'intervento, livello dell'intervento o gruppo target.

3.2.1 Prevenzione in senso lato

In senso lato, la prevenzione della violenza giovanile comprende tutte le misure volte a impedire il verificarsi di comportamenti violenti, riconoscere i primi segnali problematici e arginarne lo sviluppo con mezzi adeguati nonché intervenire di fronte ai primi casi di violenza per evitare che si producano nuovamente. Questa definizione include dunque diverse misure (comportamentali e strutturali), si rivolge non solo ai giovani ma a tutti i tipi di gruppi target e si applica in momenti diversi (prima dell'insorgere del problema, ai primi segnali di violenza e dopo il verificarsi di atti violenti).

Questa definizione della prevenzione corrisponde al piano per l'individuazione e l'intervento precoci del Groupement romand d'étude des addictions (GREA), elaborato nel quadro della

promozione della salute e della prevenzione delle dipendenze[70]. Esso consta di quattro fasi consecutive: la creazione di condizioni quadro salutari, l'individuazione precoce, la valutazione del rischio e l'intervento o il trattamento (cfr. figura 10).

Figura 10 – L'individuazione e l'intervento precoci integrati

Fonte: GREA (2011)

Nell'ambito della protezione dell'infanzia, il concetto di prevenzione non è molto usato. In questo contesto si parla piuttosto di «promozione dell'infanzia, della gioventù e delle famiglie in generale», «consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà», «aiuti complementari all'educazione» nonché «analisi dei casi» e «gestione dei casi», cinque categorie che costituiscono la struttura delle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù[71]. Le attività di queste prestazioni di base contemplano misure identiche a quelle della prevenzione in senso lato, ma escludono alcune misure di prevenzione della violenza, in particolare quelle attuate a scuola, nel tempo libero o nello spazio sociale.

La polizia e la giustizia parlano di prevenzione soprattutto in relazione alla delinquenza o alla criminalità. In tal caso, s'intende la prevenzione di tutti i reati, anche quelli che non comportano necessariamente una forma di violenza interpersonale (furto, vandalismo, littering ecc.). Si tratta quindi di prevenzione in senso lato, poiché essa comprende non solo le misure adottate prima dell'insorgere di un problema (campagne presso il grande pubblico, sensibilizzazione nelle scuole, presenza rafforzata della polizia nei punti focali), ma anche risposte di carattere educativo[72] o repressivo alla criminalità nel quadro delle procedure penali. Alle misure repressive si attribuisce un effetto di prevenzione, poiché queste sono volte – mediante la sanzione – a dissuadere i giovani dal compiere un reato, per la prima volta o di nuovo[73].

---

70 GREA (2010). Le quattro fasi dell'individuazione e dell'intervento precoci http://www.bag.admin.ch/jugendprogramme/10043/10044/index.html?lang=fr, consultato il 1° maggio 2015 (disponibile in francese e in tedesco).
71 Consiglio federale (2012), pag. 23.
72 Secondo l'articolo 2 capoverso 1 DPMin, i principi cui s'impronta la legge sono la protezione e l'educazione del minore.
73 Consiglio federale (2012), pag. 45.

3.2.2 Prevenzione in senso stretto

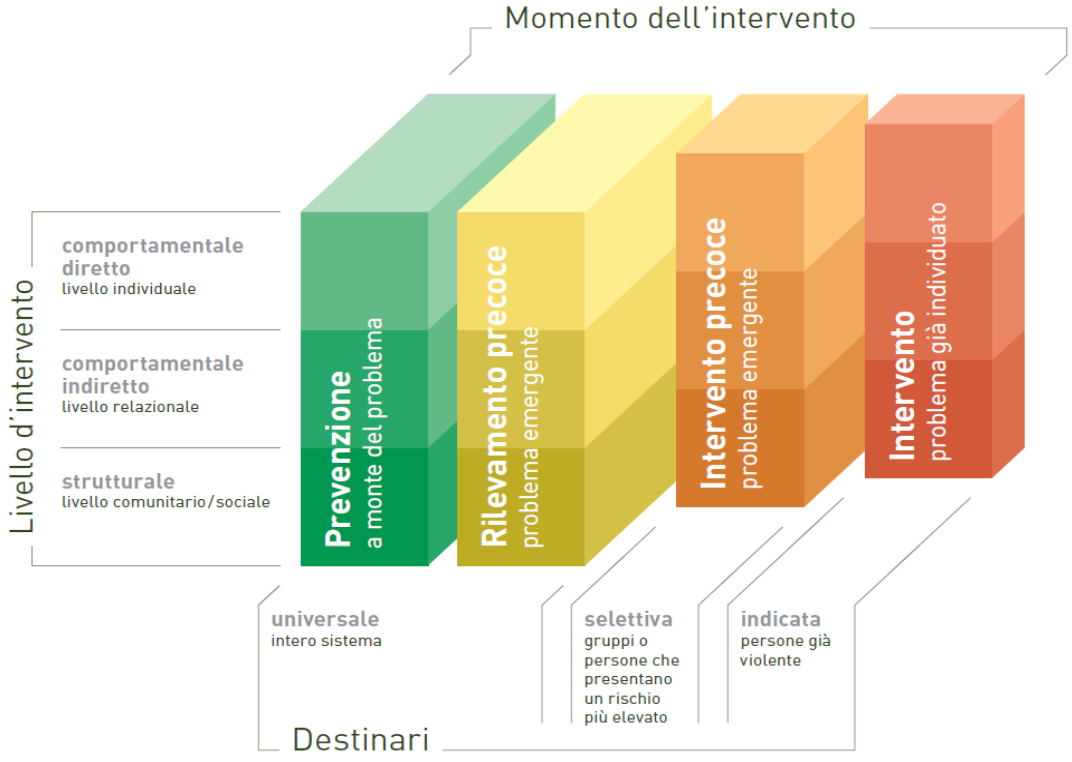
La prevenzione in senso stretto concerne solo gli sforzi precedenti al verificarsi della violenza. Questa prevenzione si prefigge di promuovere le competenze personali (prevenzione comportamentale) dei giovani (prevenzione diretta) o delle persone coinvolte nella loro educazione (prevenzione indiretta) e di creare condizioni di vita favorevoli allo sviluppo sano e positivo dei bambini (prevenzione strutturale).
Nel settore sanitario, la prevenzione è strettamente legata alla promozione della salute[74]. Secondo la Carta di Ottawa per la promozione della salute[75], essa è volta ad agire in funzione preventiva sui determinanti della salute sia sul piano strutturale (politica della salute, ambiente favorevole, reimpostazione dei servizi per la salute) che sul piano comportamentale (acquisizione di capacità individuali). Inoltre, la prevenzione costituisce anche uno dei quattro pilastri della politica delle dipendenze, insieme alla terapia, alla repressione e alla riduzione dei danni[76]. La prevenzione in senso stretto si distingue dunque più chiaramente dall'intervento.

3.2.3 Modello integrato

Nel 2012 il gruppo di esperti «Good Practice» ha illustrato le diverse dimensioni della prevenzione in un «modello del cubo», che si basa sugli aspetti del momento dell'intervento, del livello dell'intervento e del gruppo target, esposti di seguito.

Il modello (cfr. figura 11) funge da riferimento per il programma Giovani e violenza, che si è basato su di esso anche per allestire la panoramica delle misure di prevenzione esistenti in Svizzera.

Figura 11 – Modello integrato della prevenzione



Fonte: UFAS

---

74 *Wissensaustausch in Gesundheitsförderung und Prävention*, Scuola universitaria professionale di Lucerna, 2011.
75 Cfr. http://www.euro.who.int/fr/publications/policy-documents/ottawa-charter-for-health-promotion,-1986, consultato il 4 novembre 2014 (non disponibile in italiano).
76 Cfr. http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/06044/index.html?lang=it, consultato il 4 novembre 2014.

3.2.3.1 Aspetto temporale: momento dell'intervento

Nel settore sanitario, per lungo tempo si è fatta la distinzione tra prevenzione primaria, secondaria e terziaria secondo Caplan (1964). Dato che questa ripartizione non permette di distinguere tra prevenzione (terziaria) e intervento, il gruppo di esperti «Good Practice» ha deciso di adottare una classificazione corrispondente alle quattro fasi di **prevenzione, individuazione precoce, intervento precoce e intervento**[77].

In questa classificazione, la prevenzione è intesa in senso stretto, ovvero quale misura precedente l'insorgenza del problema, tesa a rafforzare le competenze individuali e collettive dei giovani, aumentare le loro opportunità d'integrazione sociale, radicare nelle istituzioni la creazione di condizioni quadro per la promozione della salute, agire attivamente in seno alla collettività e mobilitare risorse[78].

Negli ultimi anni, i concetti di individuazione precoce e intervento precoce si sono affermati in particolare nell'ambito della prevenzione delle dipendenze. Attualmente sono utilizzati spesso e nella Svizzera romanda persino sintetizzati nel concetto di intervento precoce[79]. Una definizione separata per ciascuno dei concetti permette tuttavia di descrivere con maggiore precisione i rispettivi obiettivi e gruppi target specifici. Anche se ad oggi manca una definizione uniforme, entrambi i concetti fanno inequivocabilmente riferimento a situazioni di rischio.

L'individuazione precoce consiste nell'identificare tempestivamente situazioni di rischio nonché raccogliere e scambiare osservazioni in merito. Essa può aver luogo a livello situazionale, ovvero in seno alla collettività (scuola, Comune, quartiere) o individuale, confrontando le informazioni provenienti da diversi attori sulla situazione specifica di un determinato giovane. In proposito, va rilevato l'obbligo di rispettare le disposizioni giuridiche sulla protezione dei dati nello scambio di dati personali degni di particolare protezione. L'individuazione precoce permette di stabilire se sia o meno opportuno intervenire ed eventualmente in che forma. Essa non si limita dunque solo alla raccolta di informazioni, ma comprende anche un'analisi multidimensionale delle cause e dei fattori di rischio. Gli strumenti utilizzati a tal fine devono essere validati e applicati con la dovuta cautela da parte di specialisti con una buona formazione in materia.

L'intervento precoce consiste nell'affrontare il più presto possibile i problemi insorti, evitando così che il comportamento problematico degeneri o si consolidi. Esso può essere effettuato dagli attori in prima linea (insegnanti, assistenti sociali ecc.) in gruppi specifici (classi problematiche, ragazze della scuola, gruppi di alunni problematici, giovani di un quartiere ecc.) o a livello individuale presso determinati giovani. Le azioni possono essere di carattere comportamentale o strutturale.

L'intervento, o trattamento, consiste in una reazione più o meno intensiva, in funzione della situazione, a un problema comprovato. Può essere di tipo educativo o terapeutico ed è attuato per principio a livello individuale, ma può avvenire anche in seno a un piccolo gruppo. Va prestata particolare attenzione a evitare che i comportamenti negativi si rafforzino vicendevolmente. È dunque fondamentale che gli operatori che effettuano l'intervento agiscano con professionalità.

3.2.3.2 Livello dell'intervento

Le misure di prevenzione e d'intervento sono generalmente distinte in due sottocategorie: **misure comportamentali e misure strutturali**.

---

77 Hafen (2007).
78 GREA (2010), pag. 17.
79 Cfr. http://www.bag.admin.ch/jugendprogramme/10043/index.html?lang=fr, consultato il 15.10.2014 (disponibile in francese e in tedesco).

Le misure comportamentali hanno lo scopo di modificare i fattori cognitivi e sociali nonché i comportamenti individuali. Le misure sono dirette quando si indirizzano ai giovani il cui atteggiamento e/o comportamento deve essere modificato, mentre sono indirette quando si rivolgono ai giovani tramite persone con funzione di moltiplicatori provenienti dai loro diversi ambiti di vita (scuola, famiglia o gruppo di pari). Rientrano tra queste misure ad esempio i provvedimenti per i genitori, gli insegnanti, i monitori sportivi o le attività di prevenzione con i gruppi di pari.

Le misure strutturali sono volte a modificare il contesto o il sistema sociale con i suoi determinanti sociali, ad esempio sotto forma di regolamenti scolastici o gestione degli istituti, spazi o offerte per il tempo libero destinati ai giovani o ancora un lavoro di polizia di prossimità.

3.2.3.3 Gruppo target

Diversi esperti ritengono adeguata la classificazione della prevenzione in base ai gruppi target proposta da Gordon (1983)[80], che fa una distinzione tra **prevenzione universale, selettiva e specifica (o indicata).**

La prevenzione universale è indirizzata a tutti i giovani o a tutta la popolazione (p. es. sotto forma di campagna di sensibilizzazione o di progetto per la prevenzione della violenza destinato all'insieme degli alunni di una scuola). La prevenzione selettiva si rivolge a gruppi scelti in base a caratteristiche specifiche (p. es. genere, situazione socioeconomica) che di regola presentano determinati fattori di rischio. Questo tipo di prevenzione comprende anche le attività svolte con gruppi a rischio i cui membri non hanno mostrato comportamenti violenti, ma statisticamente presentano un rischio elevato di svilupparli (p. es. giovani che frequentano coetanei violenti). Infine, la prevenzione specifica comprende misure destinate a giovani che hanno già manifestato comportamenti violenti.

3.2.4 Posizionamento del programma Giovani e violenza

Gli specialisti e gli esperti del settore non utilizzano una terminologia uniforme. Considerata questa eterogeneità, il programma Giovani e violenza ha deciso di classificare gli approcci e le misure di prevenzione in base al gruppo target (prevenzione universale, selettiva e specifica) e al momento dell'intervento (prevenzione, individuazione precoce, intervento precoce e intervento) (cfr. cap. 3.4).

Chiaramente focalizzato sulla prevenzione, il programma dà la priorità alla tempestività delle misure, ovvero alla prevenzione in senso stretto e all'individuazione precoce.

3.3 Principi della prevenzione

Dalle conoscenze attuali sulla prevenzione della violenza si possono trarre alcuni principi di base, il cui rispetto costituisce una garanzia minima della qualità delle offerte e degli approcci. Questi principi sono illustrati di seguito.

3.3.1 Approccio tempestivo e adeguato ai bisogni

Il programma Giovani e violenza intende contribuire alla diminuzione degli atti violenti commessi dai giovani di età compresa tra i 10 e i 25 anni, ovvero dalla maggiore età penale[81] fino all'età massima in cui si è considerati giovani o giovani adulti[82].

Tuttavia, il pubblico target della *prevenzione della violenza* non si limita solo a questa fascia d'età. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), le misure destinate alle famiglie

---

80 Beelmann / Raabe (2007); Hafen (2007), pag. 82.
81 Il Diritto penale minorile si applica alle persone a partire dai dieci anni compiuti (art. 3 cpv. 1 DPMin).
82 La LPAG fissa il limite di età per i bambini e i giovani a 25 anni.

e ai bambini in tenera età o persino ancora prima della nascita rientrano tra le strategie più promettenti per una diminuzione della violenza giovanile nel lungo periodo. Secondo Averdijk / Eisner et al., per la prevenzione non è mai né troppo presto e non è mai troppo tardi[83]. Le attività di prevenzione dovrebbero dunque essere avviate il più presto possibile e proseguite per tutto l'arco dell'infanzia e della gioventù.

Inoltre, le misure di prevenzione devono rispondere alle esigenze e alle priorità esistenti. Secondo la regola 70–25–5, «il 70 per cento dei minori di ogni età non ha praticamente alcun problema comportamentale, il 25 per cento rientra nel gruppo con problemi comportamentali, ma solo una piccola minoranza del 5 per cento mostra problemi comportamentali gravi e persistenti»[84]. Questo 5 per cento è responsabile di oltre l'80 per cento degli atti di violenza giovanile e spesso presenta più fattori di rischio. Di conseguenza, per riuscire a ridurre la violenza, occorre ripartire adeguatamente le risorse disponibili per la prevenzione.

3.3.2 Compito permanente e ricorrente

La prevenzione della violenza (come quella delle dipendenze) è un compito permanente che deve essere svolto per ogni generazione di adolescenti. Al contempo, essa deve essere inserita in un sistema dinamico che le consenta di reagire adeguatamente agli sviluppi della società e ai nuovi problemi che si profilano.

Tenuto conto di queste considerazioni, le strategie temporanee e i programmi d'incentivazione non sono sufficienti nell'ambito della prevenzione della violenza. Occorre invece integrare le misure di prevenzione nelle strutture ordinarie. Sono dunque questi sistemi esistenti negli ambiti della famiglia (p. es. formazione dei genitori nonché consulenza, accompagnamento e terapia familiari), della scuola (insegnanti, direttori scolastici, assistenti sociali scolastici, mediatori, infermieri scolastici) e dello spazio sociale (operatori giovanili, servizi giovanili della polizia) che dovrebbero agire a livello preventivo, individuando precocemente i segnali problematici e, se del caso, intervenendo tempestivamente in collaborazione con gli esperti del settore. A complemento dei sistemi ordinari possono essere opportune misure di prevenzione speciali a carattere temporaneo. Queste devono però essere ben coordinate con i sistemi summenzionati e adeguate alla specifica situazione locale.

3.3.3 Approccio multifocale

La violenza non è imputabile a un'unica causa, ma è il prodotto della complessa interazione di numerosi fattori d'influenza a diversi livelli. Vari fattori di rischio possono manifestarsi allo stesso tempo e rafforzarsi vicendevolmente. Tra i fattori di rischio particolarmente forti vanno menzionati l'applicazione di metodi educativi problematici da parte dei genitori, norme comportamentali favorevoli alla violenza e l'appartenenza a una cerchia di amicizie con comportamenti delinquenziali o che esaltano la violenza. Anche un livello scolastico basso e precoci, frequenti assenze ingiustificate da scuola aumentano il rischio di un comportamento violento. Altrettanto si può dire per fattori situazionali quali il consumo di alcol e droghe[85]. La probabilità che un giovane diventi violento cresce in particolare con la quantità e l'intensità dei fattori di rischio ai quali è esposto. La prevenzione della violenza raggiunge pertanto la sua massima efficacia quando le misure attuate agiscono sul maggior numero possibile di fattori di rischio[86].

Di conseguenza, va adottato un approccio multifocale. Questo presuppone che la prevenzione sia gestita in diversi ambiti di vita (famiglia, scuola e spazio sociale), si rivolga sia a singole persone che a istituti (prevenzione comportamentale e strutturale) e raggiunga diversi gruppi target (bambini e giovani, genitori, adulti con compiti di assistenza e decisori).

---

83 Averdijk / Eisner (2014), pag. 12.
84 Averdijk / Eisner (2014), pag. 13.
85 UFAS, *I giovani e la violenza – Programma nazionale di prevenzione*, giugno 2010, pag. 5.
86 Averdijk / Eisner (2014), pag. 13.

3.3.4 Attuazione professionale e coordinata

Per una prevenzione efficace è necessario impostare e attuare i programmi in modo professionale. La presenza di attori competenti e con una buona formazione contribuisce sostanzialmente all'efficacia delle misure. Al contempo, la qualità del progetto dipende dall'attuazione sistematica delle diverse fasi di lavoro[87], ovvero l'analisi preliminare della situazione, la fissazione degli obiettivi, la definizione dei gruppi target rilevanti, la scelta delle misure adeguate, la loro attuazione conformemente al piano concettuale, la valutazione del progetto e la documentazione dei risultati ottenuti.

Inoltre, una prevenzione efficace si basa sulla collaborazione e il buon coordinamento tra tutte le parti coinvolte, ovvero la famiglia, la scuola, gli attori dei settori sociale e sanitario nonché la polizia e la giustizia. Spesso la collaborazione tra i Comuni o persino tra i Cantoni consente di risolvere problemi più complessi o di adottare misure più complete.

3.4 Situazione della prevenzione della violenza giovanile in Svizzera

Con le sue molteplici cause e forme, il fenomeno della violenza (giovanile) è un tema tipicamente trasversale che interessa tutta una serie di settori politici, anche quelli che non si occupano prioritariamente della lotta contro la violenza, come la politica dell'infanzia e della gioventù, la politica familiare, la politica sociale, la politica sanitaria, la politica dell'educazione, la politica dello sport, lo sviluppo del territorio, la politica dell'integrazione, la politica delle pari opportunità nonché la politica di giustizia e sicurezza.

Per avere un quadro sistematico delle strategie e delle misure di prevenzione in atto e delle strutture operative a livello federale nonché nei Cantoni e in un campione di Città e di Comuni, nel quadro del programma Giovani e violenza è stata allestita una panoramica della prevenzione della violenza in Svizzera. Ne è scaturita una serie di ritratti di tutti i Cantoni e di un campione di 33 Città e Comuni. I risultati principali dell'analisi sono sintetizzati di seguito.

3.4.1 Situazione a livello federale

A livello federale, il tema dei giovani e della violenza tocca vari uffici. Dato che la violenza ha cause e forme molteplici, essa interessa diversi settori politici, anche quelli non necessariamente preparati alla lotta contro la violenza. L'integrazione e la prevenzione delle dipendenze, ad esempio, sono aspetti importanti della prevenzione della violenza.

L'UFAS è responsabile per l'attuazione del programma Giovani e violenza e coordina la politica dell'infanzia e della gioventù a livello federale; inoltre ha assunto la direzione del programma nazionale contro la povertà. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) lavora in stretta collaborazione con l'UFAS nell'ambito della violenza giovanile, in particolare per quanto riguarda l'assistenza ai giovani autori di reati, un compito che rientra anche tra le attività dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), unitamente all'assistenza ai giovani plurirecidivi. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e la Regìa federale degli alcool (RFA) sono attivamente impegnati, nel quadro del Programma nazionale Alcol (PNA), a ridurre il consumo problematico di alcol, che rappresenta un importante fattore di rischio per la violenza. La Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) si occupa di un altro fattore di rischio, ovvero le difficoltà dei giovani nella transizione dalla formazione al mondo del lavoro. Anche la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) e l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) adottano misure strettamente legate alla prevenzione della violenza giovanile, come il sostegno alla prima infanzia e la lotta contro fenomeni quali la discriminazione, le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni forzati o la prevenzione della violenza nei rapporti di coppia tra i giovani. L'Ufficio federale dello sport (UFSPO) s'impegna a prevenire e

[87] Fabian et al. (2014), pagg. 17-28.

contrastare la violenza nello sport. Le statistiche sull'andamento della criminalità, sulle condanne penali dei minorenni e sugli aiuti alle vittime di reati sono in parte elaborate dall'Ufficio federale di statistica (UST).

3.4.2 Situazione nei Cantoni

I Cantoni collaborano strettamente alle misure summenzionate e ai programmi nazionali. Analogamente a quanto avviene a livello federale, anche a livello cantonale sono previste numerose attività in diversi settori: protezione della gioventù dai rischi dei media, lotta contro la povertà, promozione della salute, prevenzione del consumo di alcol e droghe, promozione dell'integrazione, lotta alla violenza collegata agli eventi sportivi, promozione dell'infanzia e della gioventù. Pur contribuendo alla prevenzione della violenza, queste misure hanno tuttavia altre priorità. Di seguito saranno quindi approfondite solo le attività che si concentrano esplicitamente sulla prevenzione della violenza giovanile.

3.4.2.1 Strategie

Gli sforzi profusi dai Cantoni nell'ambito della prevenzione della violenza giovanile sono stati molto eterogenei negli ultimi anni, tanto a livello di rapidità quanto a livello d'intensità. In questo contesto i Cantoni necessitano della collaborazione delle Città e dei Comuni, poiché una parte sostanziale della prevenzione è concepita e attuata a livello comunale. L'esistenza di una strategia contro la violenza giovanile nei singoli Cantoni e il suo grado di elaborazione dipendono fondamentalmente dalla volontà politica nonché dalla frequenza e dal tipo di atti violenti commessi e da come questi sono percepiti. Di conseguenza, i Cantoni piuttosto piccoli e rurali e senza centri urbani sono generalmente meno attivi al riguardo. Lo studio Landert / Panchaud spiega questa situazione con la cosiddetta "esportazione del problema"[88]: i giovani di questi Cantoni trascorrono il loro tempo libero in gran parte nelle grandi Città dei Cantoni limitrofi.

La panoramica riassuntiva (tabella 8) mostra che dieci Cantoni dispongono di una strategia globale o di strategie settoriali esplicitamente formulate e hanno istituito un organo di gestione strategica o di coordinamento (tipi di strategia A e B). In cinque Cantoni la violenza giovanile fa parte integrante della politica della gioventù, della politica di promozione della gioventù, della politica familiare o della politica di promozione della salute ed esiste un gruppo di accompagnamento (tipo C). Altri sei Cantoni menzionano la prevenzione della violenza giovanile in piani concettuali di altri settori politici, ma non prevedono praticamente alcun coordinamento né dispongono di un organo di accompagnamento (tipo D). Cinque Cantoni a carattere piuttosto rurale non dispongono di alcuna strategia e non fanno nemmeno riferimento alla violenza giovanile nei piani concettuali cantonali (tipo E).

[88] Landert / Panchaud (2013), pag. 26.

Tabella 8 – Strategie cantonali contro la violenza giovanile

Tipo di strategia	**Cantoni**
A – Strategia globale esplicitamente formulata che coinvolge tutti i dipartimenti interessati[89]	BE, SO, AG, TI, VS
B – Più strategie settoriali; organo di coordinamento	ZH, LU, SG, VD, GE
C – Violenza giovanile quale elemento della politica della (promozione della) gioventù, della politica familiare o della politica di promozione della salute; gruppo di accompagnamento	UR, ZG, FR, NE, JU
D – Riferimento alla violenza giovanile nei piani concettuali di altri settori; scarso coordinamento; nessun organo di accompagnamento	SZ, OW, NW, BS, SH, TG
E – Nessuna menzione della violenza giovanile in piani concettuali ecc.; nessun coordinamento; nessun organo di accompagnamento[90]	GL, BL, AR, AI, GR

Fonte: rappresentazione propria secondo Landert / Panchaud (2013)

3.4.2.2 Basi giuridiche

Secondo Landert / Panchaud, nei Cantoni si parte in generale dal presupposto che le basi giuridiche esistenti siano sufficienti per poter attuare le misure di prevenzione. Di regola si tratta di leggi inerenti alla scuola dell'obbligo, alla prevenzione e alla promozione della salute, alla promozione della gioventù e, più raramente, anche alla polizia. Landert / Panchaud constatano che, oltre alle disposizioni legali, nella prassi anche le direttive governative, gli obiettivi e le priorità di legislatura nonché le linee guida cantonali o dipartimentali forniscono impulsi importanti per un intervento dello Stato nell'ambito della prevenzione della violenza giovanile[91].

3.4.2.3 Organizzazione

Dall'inventario allestito è emerso che nella maggior parte dei Cantoni il tema della violenza giovanile interessa più dipartimenti, in particolare quelli dell'educazione, degli affari sociali (gioventù) e della sicurezza (polizia, giustizia). Secondo Landert / Panchaud, un Cantone su due dispone di un gruppo permanente di gestione strategica o di coordinamento[92] che riunisce i diversi attori interessati e coordina i lavori. Talvolta la violenza giovanile è il tema principale trattato da questi gruppi, mentre altre volte è un argomento importante tra diversi altri. 12 Cantoni dispongono di uno o più servizi specializzati che si occupano di singoli aspetti della prevenzione della violenza. Non esiste invece ancora in nessun Cantone un servizio specializzato centralizzato che si occupi di tutti gli aspetti della prevenzione della violenza giovanile a livello cantonale[93].

3.4.2.4 Misure

Le misure di prevenzione vengono attuate e finanziate, congiuntamente o separatamente, dai Cantoni, dai Comuni, da attori privati o da organizzazioni non governative. Per misure cantonali

---

89 Si parla di strategia globale quando il concetto di violenza giovanile si fonda su un'analisi preliminare, gli attori coinvolti sono designati, le loro funzioni descritte e le loro modalità di collaborazione chiaramente definite ed è istituito un organo di gestione strategica.

90 Tuttavia, anche in questi Cantoni vengono svolte attività preventive, che spesso però non sono coordinate tra di esse e si basano sull'iniziativa di singoli servizi.

91 Landert / Panchaud (2013), pag. 14.

92 Cfr. Landert / Panchaud (2013), tabella 7, pag. 19.

93 Cfr . Landert / Panchaud (2013), tabella 6, pag. 17.

s'intendono quelle per la cui attuazione un Cantone è responsabile interamente o almeno in misura sostanziale.

Nell'**ambito della famiglia** i Cantoni esercitano una notevole influenza sull'attuazione delle misure, assumendo il ruolo del legislatore e fissando quindi le condizioni quadro. Inoltre, conferiscono mandati di prestazione per la fornitura di servizi su tutto il loro territorio, come ad esempio la consulenza pedagogica, la consulenza per madri e padri e la prevenzione delle dipendenze, oppure gestiscono propri servizi specializzati. Infine, apportano un contributo finanziario sostanziale (perequazione finanziaria, partecipazione proporzionale alle spese di gestione) alle misure di prevenzione attuate dai Comuni e quelli medio-grandi si impegnano anche nella ricerca, nello sviluppo di nuove misure e nella valutazione di progetti di prevenzione della violenza[94].

La scuola è un contesto ideale per la prevenzione, poiché vi si può esercitare un'influenza sul comportamento dei bambini e dei giovani per diversi anni. Nell'**ambito della scuola** i Cantoni svolgono un ruolo fondamentale, poiché possono disciplinare la prevenzione della violenza mediante la loro legislazione scolastica, i piani di studio e le pertinenti istruzioni cantonali. Come indicato da Landert / Panchaud, le misure cantonali nell'ambito della scuola sono estremamente variegate[95]. Vi rientrano per esempio misure volte a sostenere lo sviluppo scolastico e a migliorare il clima scolastico, la predisposizione di materiale su temi quali la violenza, il mobbing, la risoluzione dei conflitti, la formazione e la formazione continua del personale docente, l'attuazione di programmi d'individuazione precoce e il finanziamento di servizi specializzati (assistenza sociale scolastica, pedagogia curativa scolastica, servizi di psicologia scolastica).

Nello **spazio sociale** i Cantoni forniscono un contributo importante alla prevenzione della violenza in particolare nei settori delle attività extrascolastiche di bambini e giovani (promozione di progetti e strutture, elaborazione di basi programmatiche) e nel settore della polizia. I corpi di polizia di nove Cantoni dispongono di collaboratori appositamente formati nei propri servizi giovanili, i quali operano in contatto con gli attori comunali e regionali preposti alle attività giovanili, con le scuole e con le autorità comunali. La polizia si occupa tra l'altro anche di gestire i conflitti nello spazio pubblico e di evitare la loro degenerazione (p. es. nei punti caldi o in occasione di grandi eventi). Inoltre, alcuni Cantoni hanno avviato anche campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica su temi legati alla prevenzione della violenza (p. es. coraggio civile, convivenza, rispetto).

In conclusione, Landert / Panchaud constatano che i Cantoni svolgono un ruolo fondamentale nella prevenzione della violenza giovanile sostenendo le Città e i Comuni nell'attuazione di misure concrete. Si tratta da un lato di attività della polizia e della definizione delle condizioni quadro e, dall'altro, di misure che in mancanza di mezzi finanziari supplementari i Comuni non potrebbero attuare affatto o comunque non nel modo o nella misura auspicata (p. es. servizi specializzati, lavoro di base, valutazioni, controlli della qualità, piattaforme di scambio)[96].

3.4.3 Situazione nelle Città e nei Comuni

Dai 33 ritratti delle Città e dei Comuni[97] realizzati nel quadro dell'inventario emerge chiaramente che l'entità degli atti di violenza nello spazio sociale dipende in modo determinante dalle dimensioni e dal carattere urbano del Comune in questione: in particolare le risse, il littering, il vandalismo e il consumo di alcol e droghe sono più frequenti nei centri urbani e nei Comuni suburbani che nelle regioni rurali.

---

94 Landert / Panchaud (2013), pag. 21.
95 Landert / Panchaud (2013), pagg. 22-23.
96 Landert / Panchaud (2013), pag. 25.
97 Cfr. Landert / Panchaud (2013), tabella 8, pag. 27.

Nelle Città e nei Comuni la situazione è simile a quella rilevata nei Cantoni: l'ampia gamma di misure va da piani concettuali generali per la prevenzione a servizi specializzati per la prevenzione della violenza nelle grandi Città fino a misure settoriali isolate. Tutte le Città e tutti i Comuni analizzati nello studio Landert / Panchaud dispongono di strategie comunali esplicite per la prevenzione della violenza giovanile in senso stretto, quantomeno a livello embrionale[98]. Lo studio mostra che le Città con oltre 50 000 abitanti sono più sensibili al tema della prevenzione della violenza e lo affrontano più sistematicamente. Inoltre, generalmente dispongono dei presupposti necessari (risorse finanziarie e umane, strutture amministrative diversificate) per poter agire autonomamente. Negli ultimi anni, sotto la direzione dell'Unione delle città svizzere[99] e con il sostegno del programma Giovani e violenza[100], in Svizzera le grandi Città si sono occupate intensamente della questione e hanno adottato numerose misure nei settori della prevenzione e dell'intervento. Il rapporto *Villes suisses sûres 2025* giunge alla conclusione che, nonostante le misure già esistenti, i problemi della violenza giovanile e della violenza nelle scuole restano di grande attualità[101]. Esso menziona anche il rafforzamento delle attività di lavoro sociale e della prevenzione della violenza quale una delle sei strategie principali per una pianificazione efficace della sicurezza[102].

Se nelle Città più piccole (circa 20 000 abitanti) e nei Comuni l'entità del problema è minore, vi si constatano comunque numerose attività volte a contrastare il vandalismo, il littering e la violenza nelle scuole e nello spazio pubblico. In questo contesto, le strategie e le misure dei Comuni vengono spesso adottate nel quadro dello sviluppo della politica della gioventù, della promozione della gioventù e dello sviluppo comunale[103].

3.4.3.1 Strategie

Sulla base dei risultati della loro analisi, Landert / Panchaud hanno elaborato una tipologia dell'approccio strategico adottato a livello comunale per affrontare la violenza giovanile, senza però classificare per tipo le singole Città e i singoli Comuni.

Tabella 9 – Strategie delle Città e dei Comuni contro la violenza giovanile

Schema delle procedure	**Descrizione**
A – Esistenza di una strategia contro la violenza giovanile	- Strategia mirata per contrastare la violenza giovanile - Misure specifiche in funzione delle condizioni locali - Coordinamento degli attori (in particolare tra quelli politici e gli operatori sul campo)
B – Prevenzione della violenza quale parte integrante della politica della gioventù	- Presenza di reti, modalità di coordinamento e procedure già consolidate - Priorità alla differenziazione di quanto già esiste (strutture, personale, programmi)
C – Sviluppo comunale quale risposta ai problemi nello spazio sociale	- Politica multidimensionale di sviluppo comunale quale risposta ai problemi nello spazio sociale (vandalismo, littering)

98 Landert / Panchaud (2013), pag. 26.
99 Cfr. Union des villes suisses > Politique > Politique de la sécurité, www.uniondesvilles.ch.
100 Cfr. l'elenco dei progetti pilota sostenuti dal programma Giovani e violenza, http://www.giovanieviolenza.ch/.
101 Unione delle città svizzere (2013), pag. 61.
102 Unione delle città svizzere (2013), pag. 66.
103 Landert / Panchaud (2013), pag. 28.

	- Priorità alla partecipazione, al lavoro sociale di prossimità, alla promozione della gioventù e della famiglia, a misure contro il senso d'insicurezza ecc. - Coordinamento degli attori e delle misure - Stanziamento di mezzi finanziari
D – Violenza giovanile o problemi nello spazio sociale come catalizzatori della politica della gioventù	- Instaurazione di una politica della gioventù in seguito a episodi di attualità (violenza, molestie)
E – Assenza di una visione globale della gioventù, della politica della gioventù e della prevenzione della violenza giovanile	- Nessuna riflessione specifica su approcci strategici - Eventuali misure isolate, ma nessuna visione globale né piano concettuale

Fonte: rappresentazione propria secondo Landert / Panchaud (2013), pag. 28

Secondo Landert / Panchaud i tipi B e C sono quelli più diffusi. Il tipo D si rileva soprattutto nei Comuni più piccoli delle agglomerazioni, così come il tipo E, che si registra in particolare nei Comuni rurali. Nelle Città più grandi si osservano invece di norma i tipi A e B. In generale, sono soprattutto le dimensioni e il carattere urbano di un Comune nonché la misura in cui esso è interessato dalla violenza giovanile a incidere sulla scelta delle misure strategiche e sulla loro entità[104].

3.4.3.2 Basi giuridiche

Gli eventi e i problemi acuti del momento (p. es. littering, consumo di alcol nello spazio pubblico, comportamenti molesti dei giovani) incidono notevolmente sugli sforzi di prevenzione a livello comunale. Per questo, secondo Landert / Panchaud, i Comuni e le Città tendono a trattare la violenza giovanile nel quadro degli obiettivi di legislatura, che permettono loro di reagire più rapidamente rispetto alla regolamentazione mediante linee guida o piani concettuali. Se questi ultimi documenti menzionano spesso il termine «gioventù», lo fanno però piuttosto in relazione alle attività giovanili e alla promozione della gioventù in generale. Dal punto di vista giuridico, le misure di prevenzione si fondano su basi legali diverse, che possono essere decisioni dell'Esecutivo, del consiglio o dell'assemblea comunale, capitolati d'oneri di unità amministrative o contratti di prestazioni con mandatari esterni.

3.4.3.3 Organizzazione

Nelle Città la prevenzione della violenza è organizzata in modo analogo a quello dei Cantoni medio-grandi: si tratta di un tema trasversale trattato da diverse unità amministrative (educazione, sicurezza, salute, servizi sociali, tempo libero). Nelle grandi Città il coordinamento tra gli attori coinvolti è la regola; in quelle medio-grandi esistono meccanismi di coordinamento, almeno a livello embrionale; nelle piccole Città e nei Comuni, invece, le questioni relative alla gioventù e alla violenza giovanile sono spesso delegate a un'apposita commissione (p. es. commissione per la gioventù).

3.4.3.4 Misure

Le Città e i Comuni sono attori importanti della prevenzione della violenza, in quanto responsabili per lo svolgimento di numerosi compiti delegati loro dai Cantoni. Nell'ambito della preven-

[104] Landert / Panchaud (2013), pag. 29.

zione della violenza giovanile, per contro, le loro attività non sono fondate su un mandato legale o lo sono solo in parte. A livello comunale, gli impulsi per l'adozione di misure di prevenzione provengono perlopiù dalle scuole, dalla polizia o dal settore della prevenzione delle dipendenze. Si rileva inoltre una tendenza crescente all'elaborazione di misure nell'ambito della prima infanzia tese a incidere favorevolmente e tempestivamente sul contesto familiare e a prevenire quindi sviluppi indesiderati. Generalmente i Comuni e i Cantoni non dispongono quasi mai di strategie elaborate congiuntamente: sono piuttosto i Cantoni a proporre soluzioni, che i Comuni possono poi sfruttare.

Nell'ambito della **famiglia** vi sono diverse misure che si sono dimostrate valide nella prevenzione della violenza: consulenza per madri e padri, prevenzione delle dipendenze, protezione dell'infanzia e della gioventù, custodia di bambini complementare alla famiglia, formazione dei genitori ecc. Queste possono essere finanziate interamente dai Comuni oppure congiuntamente dai Comuni e dai Cantoni. Oltre a queste misure universali, talvolta vengono proposti anche programmi specifici nel settore dell'intervento precoce (programmi di visite a domicilio, assistenza sociopedagogica alle famiglie, servizi specializzati e consultori).

La misura in cui la **scuola** affronta il tema della prevenzione della violenza e lo integra nella vita scolastica dipende sostanzialmente da quanto sono vincolanti le prescrizioni cantonali (cfr. cap. 3.4.2), dall'incidenza del fenomeno negli istituti scolastici e dal valore attribuito al problema dal Comune o dalle scuole. A questo proposito va anche sottolineata la grande importanza delle risorse disponibili (finanze, tempo). Le misure di prevenzione nelle scuole sono molteplici. Tra quelle applicate più frequentemente vanno menzionati i metodi per la gestione dei conflitti, le attività per migliorare le competenze sociali degli allievi o il clima scolastico, le misure di prevenzione del mobbing e le misure di accompagnamento che prevedono il coinvolgimento dei genitori[105]. Secondo Landert / Panchaud, spesso l'attuazione concreta della prevenzione della violenza nelle singole classi e la sua intensità dipendono dalla valutazione del clima scolastico, dagli allievi e dagli eventi del momento[106]. I membri delle direzioni scolastiche e gli specialisti rivestono una funzione importante nella concezione e nell'attuazione delle misure di prevenzione. L'assistenza sociale scolastica, un'istituzione ormai ampiamente diffusa nella Svizzera tedesca, può occuparsi di intere classi o di singoli casi specifici (p. es. allievi con comportamenti problematici).

Secondo Landert / Panchaud, all'origine di molte misure adottate nello **spazio sociale** vi è il disagio di una parte della popolazione nei confronti dei giovani e dei giovani adulti che si appropriano eccessivamente dello spazio pubblico[107]. Tali misure vengono però adottate anche in seguito a episodi di violenza. Le summenzionate misure di prevenzione attuate dalle Città e dai Comuni nello spazio sociale sono molteplici, ma si differenziano appena da un luogo a un altro[108]. Vanno segnalate ad esempio le offerte di associazioni sportive, gli incentivi alla prevenzione del consumo di alcol e i divieti di vendita di alcol, la creazione di luoghi non violenti riservati ai giovani (palestre aperte), la gestione dello spazio pubblico, le attività giovanili o il lavoro sociale di prossimità, la partecipazione alle attività del quartiere, le campagne di sensibilizzazione e la videosorveglianza.

In conclusione, Landert / Panchaud constatano che le grandi Città e anche alcune piccole Città e alcuni Comuni procedono in modo molto strutturato e mirato per quanto concerne la prevenzione della violenza giovanile, mentre altri Comuni si concentrano su misure pratiche e non trattano la questione della violenza giovanile in una prospettiva sociale né in un'ottica globale[109]. Nella maggior parte dei casi la priorità è data alle misure in ambito scolastico; al secondo posto vi sono le misure nello spazio sociale, che rientrano tra quelle più standardizzate

[105] Landert / Panchaud (2013), pagg. 33 seg.
[106] Landert / Panchaud (2013), pag. 33.
[107] Landert / Panchaud (2013), pag. 34.
[108] Landert / Panchaud (2013), pag. 34.
[109] Landert / Panchaud (2013), pag. 37.

(servizi giovanili della polizia, attività giovanili aperte a tutti, lavoro sociale di prossimità), e al terzo quelle nell'ambito della famiglia.

3.4.4 Cooperazione e coordinamento tra Cantoni, Città e Comuni

La questione del coordinamento tra gli attori cantonali e comunali viene affrontata poco nelle strategie analizzate e, secondo l'inventario, solo determinati Cantoni prevedono un'azione concertata tra le autorità cantonali e comunali. In particolare per i grandi Cantoni la difficoltà sta nell'elevato numero di Comuni con cui organizzare la collaborazione e nel negoziare forme di cooperazione e il coordinamento delle misure[110]. Il coordinamento delle misure e delle strategie di prevenzione della violenza nonché la cooperazione tra gli organi competenti si concretizzano soprattutto a livello orizzontale, ovvero all'interno dell'amministrazione cantonale o delle singole amministrazioni comunali. Esistono però anche alcuni esempi interessanti di collaborazione tra Cantoni e Comuni e tra Comuni. Per coordinare la sicurezza, ad esempio, il Cantone di Friburgo ha istituito il «Conseil cantonal de prévention et de sécurité (CCPS)», in cui sono rappresentati anche i Comuni. Analogamente, il Cantone di Vaud dispone dal 2010 di consigli regionali (Conseils régionaux de prévention et de sécurité [CRPS]) che assicurano i contatti tra il Cantone e le autorità delle Città e dei Comuni. Nel Cantone di Uri, tutti i Comuni hanno aderito a un progetto sovracomunale di prevenzione della violenza che ha istituito un'unità mobile giovani (TIP Uri) e il Cantone di Zurigo si è dotato di un gruppo di coordinamento contro la violenza giovanile che si occupa di questo tema a livello generale e mira a migliorare il coordinamento delle relative misure cantonali e rafforzarne gli effetti. Altri Cantoni (ZG, BE, GE) hanno avviato programmi o campagne tematici, talvolta di durata limitata, per le loro Città e i loro Comuni.

Per quanto concerne la cooperazione tra i Cantoni, vanno menzionati alcuni organi importanti, rispettivamente nel settore della polizia e in quelli della promozione dell'infanzia e della gioventù e della politica dell'infanzia e della gioventù[111]: la Prevenzione svizzera della criminalità (PSC), che fa capo alla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), e le conferenze tecniche, che fanno capo alla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). Oltre a questi organi, esistono anche altre strutture di coordinamento intercantonale nei settori dell'educazione, dell'integrazione e della salute, che si occupano di singoli aspetti della prevenzione della violenza.

3.5 Buone pratiche di prevenzione della violenza

Data la grande quantità di offerte e approcci di prevenzione, è apparso necessario individuare le buone pratiche di prevenzione della violenza giovanile, ossia gli approcci che permettono di contrastare efficacemente il fenomeno. Nel quadro del programma Giovani e violenza sono stati condotti diversi studi a tal fine.

In un primo studio, commissionato alla Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale, sono stati individuati diversi criteri di buona pratica. Sulla base di un'analisi della letteratura scientifica sono stati formulati 26 criteri che hanno contribuito al successo di programmi e strategie di prevenzione negli ambiti della famiglia, della scuola e dello spazio sociale (Fabian et al. [2014]).

In un secondo progetto di ricerca, commissionato dal Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia e dall'UFAS, il professor Manuel Eisner è stato incaricato di presentare un quadro sistematico dell'attuale stato delle conoscenze in materia di prevenzione della violenza a livello internazionale. In questo studio sono stati identificati 26 approcci di prevenzione e intervento di provata efficacia o promettenti (Averdijk / Eisner [2014]). Gli approcci ritenuti efficaci sono stati

[110] Landert / Panchaud (2013), pag. 40.
[111] La Conferenza dei responsabili cantonali della protezione dell'infanzia e dell'aiuto alla gioventù e la Conferenza dei delegati cantonali alla gioventù (CDCG).

giudicati tali sulla base di una serie di studi scientifici che ne hanno dimostrato gli effetti positivi in termini di riduzione della violenza. Quelli promettenti presentano effetti ritenuti positivi da diverse ricerche, ma non possono essere valutati in modo definitivo a causa del numero troppo esiguo di studi, di carenze metodologiche o della concomitanza di effetti negativi.

Parallelamente, per avere un quadro delle esperienze fatte sul campo, sono stati accompagnati 14 progetti modello o pilota e valutati scientificamente 6 progetti già esistenti sotto la supervisione del programma Giovani e violenza. Le conoscenze così raccolte hanno permesso di determinare i successi ottenuti e le difficoltà incontrate nei vari ambiti nella fase di attuazione.

Gli approcci collaudati e i criteri di buona pratica sono intesi ad aiutare i responsabili di progetti nell'elaborazione di misure e offrire un utile punto di riferimento ai decisori e ai finanziatori. Per poter continuare a svolgere questa funzione anche in futuro, essi andranno tuttavia aggiornati regolarmente tenendo conto dell'evoluzione delle conoscenze.

3.5.1 Ambito della famiglia e della prima infanzia

L'educazione dei bambini spetta in primo luogo alla famiglia, che assume pertanto anche un'importante funzione preventiva. Sostenendo i genitori in questo arduo compito, si promuove uno sviluppo sano e armonioso dei bambini e se ne contrasta la deriva verso la violenza.

La ricerca attuale ha permesso di individuare approcci efficaci per la prevenzione della violenza nell'ambito della famiglia e della prima infanzia nonché diversi fattori d'influenza positivi. Questo capitolo presenta sinteticamente gli studi in questione, fa un confronto con la situazione in Svizzera ed evidenzia eventuali lacune.

3.5.1.1 Approcci nell'ambito della famiglia

In quest'ambito rientrano le offerte destinate ai genitori e ai responsabili dell'educazione oppure direttamente ai bambini e ai giovani in un contesto privato (contrariamente a quelle previste negli ambiti della scuola, del tempo libero e dello spazio pubblico).

La tabella 10 presenta gli approcci ritenuti più efficaci o promettenti dal mondo scientifico, che dovrebbero dunque essere sostenuti e attuati su larga scala. Questa selezione può essere utile ai decisori e agli specialisti responsabili di attuare le misure presso le famiglie.

Tabella 10 – Approcci di prevenzione più efficaci o promettenti negli ambiti della famiglia e della prima infanzia

Gruppo target e momento dell'intervento	Approccio	Efficacia
Prevenzione universale e individuazione precoce	Sostegno precoce nell'età prescolare	Promettente
	Programmi di sostegno ai genitori di neonati e bambini piccoli	Promettenti
Prevenzione selettiva e intervento precoce	Visite a domicilio	Efficaci
	Programmi di sostegno alla genitorialità per gestire i disturbi comportamentali infantili	Efficaci
	Sostegno ai bambini e ai giovani vittime di violenza sessuale	Efficace
	Programmi di terapia cognitivo-comportamentale	Efficaci

Prevenzione specifica e intervento	Terapie familiari multisistemiche	Efficaci
	Accoglienza di bambini e giovani presso famiglie affidatarie a scopo terapeutico	Promettente

Fonte: rappresentazione propria secondo Averdijk / Eisner (2014)

Prevenzione universale: sostegno e individuazione precoce

Il sostegno educativo ai genitori e il miglioramento delle competenze dei bambini sono gli elementi fondamentali della prevenzione universale nell'ambito familiare. La diffusione di questi provvedimenti permetterebbe inoltre di individuare precocemente possibili situazioni di rischio.

Le numerose ricerche sull'efficacia dei *programmi di sostegno alla prima infanzia* hanno evidenziato un effetto positivo duraturo di questi programmi sulle capacità cognitive e sul rendimento scolastico dei bambini a rischio nonché sul benessere all'interno della famiglia e sulla salute socio-emotiva. Secondo alcune ricerche, inoltre, questi programmi riducono il numero dei reati commessi nell'adolescenza e in età adulta[112].

I *programmi strutturati di sostegno ai genitori di neonati e bambini piccoli* migliorano lo sviluppo emotivo dei bambini e riducono i problemi comportamentali. Non si sa tuttavia se questi programmi siano efficaci a lungo termine né quali elementi concorrano alla loro efficacia[113]. Entrambi i tipi di programma possono avere effetti positivi su tutte le famiglie, ma risultano particolarmente efficaci nel caso delle famiglie svantaggiate[114]. La loro efficacia è massima quando sono coordinati con le procedure delle autorità di protezione dei minori o integrati in queste ultime[115].

Progetto pilota sostenuto dal programma Giovani e violenza

Il programma «**Education familiale**» nel Cantone di Friburgo offre misure innovative di sostegno alla prima infanzia. Grazie alle sue attività variate e complementari, l'associazione promotrice riesce a raggiungere molti genitori, in particolare tra i gruppi a rischio. La maggior parte delle attività è facoltativa, ma in alcuni casi la partecipazione può essere ordinata dall'ufficio dei minorenni.

Prevenzione selettiva: maggiore sostegno in caso di problemi

I minori vittime di maltrattamenti o abusi sessuali presentano un maggior rischio di sviluppare problemi comportamentali[116]. Gli approcci rivolti a questo gruppo target sono pertanto molto importanti ai fini della prevenzione della violenza giovanile.

I *programmi di visite a domicilio*, che possono essere abbinati a programmi strutturati di sostegno ai genitori, sono uno degli approcci più efficaci per ridurre i maltrattamenti sui minori[117]. I risultati migliori si ottengono con le famiglie più a rischio, quali le famiglie disagiate, quelle che vivono in quartieri svantaggiati o quelle con genitori minorenni. Questi programmi riducono inoltre notevolmente la necessità di interventi dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA). Alcuni studi riconoscono dei benefici fino all'adolescenza[118].

I *programmi di sostegno alla genitorialità per gestire i disturbi comportamentali infantili* riducono i comportamenti aggressivi o antisociali dei bambini indipendentemente dalla loro modalità di

[112] Averdijk / Eisner (2014), pagg. 68-69.
[113] Averdijk / Eisner (2014), pag. 53.
[114] Averdijk / Eisner (2014), pag. 27.
[115] Averdijk / Eisner (2014), pagg. 38-39.
[116] Averdijk / Eisner (2014), pag. 43 e 2013, secondo Averdijk et al. (2012).
[117] Averdijk / Eisner (2014), pag. 37.
[118] Averdijk / Eisner (2014), pag. 24.

attuazione (sedute individuali o con supporti mediatici)[119]. Secondo gli indizi raccolti, questi programmi contribuiscono anche a ridurre i comportamenti criminali durante l'adolescenza e in età adulta[120].

È dimostrato che i *programmi di sostegno ai bambini e ai giovani vittime di violenza sessuale* migliorano il benessere psichico delle vittime e hanno un influsso positivo sulle conseguenze della vittimizzazione, in particolare sullo sviluppo di comportamenti violenti. Questi programmi sembrano avere effetti benefici a medio termine (da sei mesi a due anni circa), mentre gli effetti a lungo termine sono pressoché sconosciuti.

Prevenzione specifica: intervento in caso di problemi accertati

Per gli adolescenti violenti e le loro famiglie sono previsti vari tipi di prestazioni di sostegno. Diversi programmi di provata efficacia permettono di affrontare i problemi alla radice e ridurre il tasso di recidiva.

I *programmi di terapia cognitivo-comportamentale* sono particolarmente indicati per i giovani violenti, in quanto si sono rivelati particolarmente efficaci nel ridurre il tasso di recidiva degli adolescenti e degli adulti autori di reati. L'efficacia sembrerebbe dipendere più dall'approccio cognitivo-comportamentale in sé che dall'attuazione di un programma specifico[121].

Le *terapie familiari multisistemiche* si rivolgono soprattutto alle famiglie disfunzionali e agli adolescenti fortemente a rischio. L'efficacia di questi programmi è dimostrata, a condizione che siano condotti da terapeuti altamente specializzati: essi migliorano le relazioni familiari e permettono di ridurre o addirittura eliminare i problemi comportamentali (dipendenza, violenza o aggressività) di adolescenti e giovani di età compresa tra gli 11 e i 19 anni[122].

L'*accoglienza a scopo terapeutico presso famiglie affidatarie* sembra essere un approccio promettente nel caso degli adolescenti che non possono essere collocati in un istituto, poiché presentano diversi problemi gravi quali malattie psichiche o dipendenza da droghe. Gli interventi fortemente incentrati sul comportamento e con orientamento familiare sembrano funzionare meglio di altri[123].

Programma pilota sostenuto dal programma Giovani e violenza

A Ginevra, il programma **«Face à face ADOS»** offre un sostegno psicopedagogico individuale ai giovani di età compresa tra i 13 e i 20 anni indirizzati verso il medesimo dalle autorità giudiziarie, dalle scuole oppure dai genitori. Secondo i dati forniti dai promotori, nei sei mesi che seguono la partecipazione al programma l'80 per cento dei giovani non torna a commettere reati.

3.5.1.2 Fattori di successo e criteri di buona pratica nell'ambito della famiglia

L'individuazione di approcci efficaci è il primo passo per una preselezione di possibili provvedimenti. Il secondo passo consiste nell'identificazione degli elementi che concorrono a rendere efficaci questi approcci e di cui occorre tenere conto nella fase di attuazione. L'analisi approfondita degli studi di valutazione ha permesso di determinare un certo numero di criteri che contribuiscono in misura sostanziale a rendere efficaci gli approcci esaminati. Segue un'esposizione più dettagliata di questi criteri.

Piano concettuale solido e personale qualificato[124]

[119] Averdijk / Eisner (2014), pag. 185.
[120] Averdijk / Eisner (2014), pag. 57.
[121] Averdijk / Eisner (2014), pag. 149.
[122] Averdijk / Eisner (2014), pagg. 156 e 159.
[123] Averdijk / Eisner (2014), pag. 164.
[124] Fabian et al. (2014), pag. 42.

Affinché il progetto goda di condizioni quadro favorevoli, occorre effettuare un'analisi preliminare della situazione, procedere con rigore metodologico e stabilire obiettivi chiari. È inoltre importante che gli operatori sociali siano competenti e flessibili e in grado di affrontare situazioni difficili, adeguando i progetti in funzione delle necessità[125]. Devono quindi poter beneficiare di un sostegno adeguato ed essere supervisionati.

Metodi appropriati e attuazione fedele del piano concettuale

Nel caso dei genitori, l'accento va posto sul rafforzamento delle competenze relazionali e comunicative nonché sull'applicazione di regole e metodi educativi adeguati[126]. Una serie di esercizi svolti insieme ai figli permette ai genitori di mettere in pratica i consigli ricevuti, il che favorisce il processo di apprendimento. Nel caso dei giovani, le attività dovrebbero essere incentrate soprattutto sul controllo dell'aggressività e sulla risoluzione dei conflitti interpersonali. In questo caso, un altro importante fattore di successo è l'attuazione fedele del piano concettuale.

Durata sufficiente e intensità adeguata

In generale, i programmi con una durata più lunga e un maggior numero di sedute sono più efficaci. Per le visite a domicilio si raccomandano almeno due sedute al mese. Le singole sedute terapeutiche non dovrebbero tuttavia durare più di un'ora. Nel limite del possibile, l'intensità delle prestazioni va adattata alla situazione specifica della singola famiglia[127].

Combinazione di approcci complementari

Combinando diversi approcci si possono spesso ottenere risultati migliori. I maltrattamenti sui minori possono essere contrastati in modo particolarmente efficace combinando visite a domicilio e corsi di formazione per i genitori. Anche il coinvolgimento della scuola e l'ampliamento dei contatti sociali delle famiglie hanno dato risultati promettenti[128]. Per i giovani può inoltre essere opportuna un'esercitazione al controllo delle emozioni.

Provvedimenti adeguati ai gruppi target

Le misure di sostegno per i genitori possono giovare a tutte le famiglie, ma risultano particolarmente efficaci se si rivolgono a quelle a rischio. Per questo gruppo target appaiono più indicate le esercitazioni individuali che i programmi di gruppo. A seconda dei sintomi da trattare, le terapie dovrebbero essere condotte in gruppo, individualmente o all'interno della famiglia. I programmi di prevenzione dovrebbero tenere conto dell'eterogeneità dei gruppi ed evitare la concentrazione di giovani fortemente a rischio.

Accesso agevolato per tutte le famiglie

Se del caso, le misure di prevenzione devono essere facilmente accessibili per tutte le famiglie. A tal fine occorre eliminare eventuali barriere linguistiche, temporali, culturali o finanziarie e scegliere canali di comunicazione adeguati[129].

3.5.1.3 Lacune della prevenzione nell'ambito della famiglia

La ricerca ha messo in evidenza diversi approcci efficaci e individuato i fattori che contribuiscono al loro successo, dopodiché ha confrontato questi riscontri scientifici con la prassi effettiva. Il confronto tra le buone pratiche desunte dalla letteratura scientifica e la realtà della prevenzione in Svizzera rivela discrepanze tra la teoria e la pratica ed evidenti lacune. Queste constatazioni permettono di concludere quanto segue.

In Svizzera l'offerta è sufficiente, ma la sua qualità non è sempre garantita

---

[125] Averdijk / Eisner (2014), pagg. 28 e 38.
[126] Fabian et al. (2014), pagg. 38 e 41.
[127] Fabian et al. (2014), pag. 40.
[128] Fabian et al. (2014), pag. 39.
[129] Fabian et al. (2014), pag. 36.

I programmi di visite a domicilio per i genitori di bambini piccoli, le strutture per la protezione dai maltrattamenti e i corsi di formazione per i genitori sono forme di sostegno molto diffuse sul territorio nazionale. Tuttavia, la qualità dei piani concettuali e quella dell'attuazione dei provvedimenti vengono verificate solo raramente. Sarebbe pertanto sensato proseguire gli sforzi volti a migliorare la qualità delle prestazioni destinate alle famiglie.

L'offerta per le famiglie a rischio è insufficiente

I provvedimenti destinati in modo specifico alle famiglie a rischio (con retroterra migratorio, basso livello d'istruzione ecc.) sono relativamente rari. Oltretutto, queste famiglie ricorrono pochissimo alle prestazioni destinate a tutti i genitori. È pertanto consigliabile sviluppare ulteriori offerte facilmente accessibili per permettere alle famiglie a rischio di usufruire maggiormente delle prestazioni e adottare misure il più presto possibile, per evitare che i problemi si aggravino. Una soluzione potrebbe consistere nell'integrare sistematicamente i programmi di visite a domicilio e quelli di sostegno alla genitorialità nelle procedure delle APMA.

I provvedimenti destinati ai genitori di bambini piccoli non sono sufficientemente coordinati

La maggior parte delle prestazioni rivolte ai genitori di bambini piccoli ha lo scopo di prevenire o trattare vari problemi, quali ad esempio i maltrattamenti, i disturbi psichici, i comportamenti criminali, l'abuso di sostanze psicotrope.[130] Queste prestazioni dovrebbero essere il perno centrale di un più ampio sistema di protezione delle famiglie predisposto a partire dalla nascita dei figli (o addirittura già durante la gravidanza) e una componente fissa del catalogo delle prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù[131].

I programmi per i giovani plurirecidivi sono rari

Nonostante il diritto penale minorile svizzero ponga l'accento sulle misure educative e terapeutiche invece che sulle sanzioni, l'offerta in questo settore è insufficiente e le prestazioni sono fornite prevalentemente dal settore privato. A causa delle difficoltà nel gestire questi casi e del numero relativamente contenuto di giovani plurirecidivi, non è possibile predisporre un sistema di sostegno socio-assistenziale in tutti i Cantoni. In questo caso è consigliabile una collaborazione intercantonale.

3.5.2 Ambito della scuola e della formazione

Luogo di apprendimento e di educazione, la scuola ha anche il compito di prevenire vari rischi, tra cui in particolare quello della violenza. Dato che gli istituti scolastici sono direttamente confrontati con questo problema, è nel loro interesse instaurare un clima non violento, che peraltro favorisce il processo di apprendimento.

La ricerca attuale ha permesso di individuare approcci efficaci per la prevenzione della violenza in ambito scolastico nonché diversi fattori d'influenza positivi. Questo capitolo presenta sinteticamente gli studi in questione, fa un confronto con la situazione in Svizzera ed evidenzia eventuali lacune.

3.5.2.1 Approcci efficaci nell'ambito della scuola

Nel contesto scolastico le misure di prevenzione della violenza sono attuate a vari livelli (istituto, classe o ambiente scolastico) e si rivolgono a gruppi target diversi (membri della direzione, insegnanti, allievi o genitori). I programmi di ampia portata volti a contrastare il mobbing o a promuovere le competenze coinvolgono per principio tutti gli attori scolastici, ma possono anche essere diretti in modo selettivo a determinati gruppi a rischio.

[130] Averdijk / Eisner (2014), pag. 47.
[131] Consiglio federale (2012).

La tabella 11 presenta gli approcci ritenuti più efficaci o promettenti dal mondo scientifico, che dovrebbero dunque essere sostenuti e attuati su larga scala. Questa selezione può essere utile ai decisori e agli specialisti responsabili di attuare le misure presso le famiglie.

Tabella 11 – Approcci di prevenzione più efficaci o promettenti nell'ambito della scuola

Gruppo target e momento dell'intervento	Approccio	Efficacia
Prevenzione universale e individuazione precoce	Gestione dell'istituto scolastico	Efficace
	Gestione efficace della classe	Efficace
	Programmi di insegnamento delle abilità sociali	Efficaci
	Programmi di risoluzione dei conflitti e di mediazione tra pari	Efficaci
Prevenzione selettiva e intervento precoce	Programmi antibullismo	Efficaci
	Programmi contro la violenza nelle relazioni di coppia tra adolescenti	Promettenti
Prevenzione specifica e intervento	Interventi individuali di prevenzione specifica in ambito scolastico	Efficaci

Fonte: rappresentazione propria secondo Averdijk / Eisner (2014)

Prevenzione universale: condizioni quadro favorevoli nelle scuole e promozione delle competenze

Per la prevenzione della violenza nelle scuole è fondamentale una gestione efficace dell'istituto e delle classi che crei un clima di vita e di lavoro sano. Grazie a programmi di prevenzione specifici è possibile migliorare ulteriormente l'effetto preventivo delle scuole ben funzionanti.

Le misure volte a *migliorare la gestione scolastica* permettono di ridurre significativamente i problemi comportamentali, la delinquenza e l'abuso di sostanze psicotrope nelle scuole[132]. Averdijk e Eisner constatano che «le strategie globali suffragate da solide prove teoriche ed empiriche, che adottano un approccio strutturato e coinvolgono esperti esterni qualificati, possono rivelarsi efficaci per ridurre in misura significativa i comportamenti problematici nelle scuole»[133].

Una *gestione efficace della classe* può ridurre significativamente i comportamenti molesti, asociali e aggressivi. Un clima di lavoro stimolante e l'introduzione di un regolamento di classe adeguato favoriscono un comportamento positivo degli alunni, riducono la necessità di misure disciplinari e migliorano il rendimento scolastico.

L'aggressività è spesso il sintomo di una mancanza di *competenze sociali*[134]. I programmi d'insegnamento delle abilità sociali (volti a migliorare le capacità comunicative, l'empatia, l'autocontrollo ecc.) hanno un evidente effetto positivo sui problemi comportamentali e sulla capacità

[132] Averdijk / Eisner (2014), pagg. 80 seg. e 83.
[133] Averdijk / Eisner (2014), pag. 83.
[134] Averdijk / Eisner (2014), pag. 100.

di gestire le emozioni[135]. Questi programmi sono perlopiù di tipo universale, ma ottengono ottimi risultati anche nel caso di bambini ad alto rischio[136]. Inoltre, sono relativamente facili da attuare nel contesto scolastico e possono essere integrati nel programma didattico fin dai primi anni di scuola[137]. Le conoscenze sugli effetti a lungo termine sono tuttavia pressoché nulle.

Il coinvolgimento attivo degli alunni in *programmi di risoluzione dei conflitti* e *di mediazione tra pari* è un approccio promettente soprattutto in caso di problemi di minore entità[138]. Entrambi gli approcci consentono di ridurre il bullismo tra gli allievi e migliorano il clima all'interno dell'istituto scolastico[139].

Progetti valutati nel quadro del programma Giovani e violenza

Il **piano di prevenzione globale della violenza nelle scuole** è un progetto dell'istituto svizzero di prevenzione della violenza (Schweizerisches Institut für Gewaltprävention, SIG), che, in qualità di fornitore di prestazioni privato, analizza la situazione negli istituti scolastici concentrandosi su determinati temi e proponendo programmi adeguati alle esigenze del caso. La valutazione del piano, condotta dalla sezione Lavoro sociale della Scuola universitaria professionale di Berna[140], giunge alla conclusione che esso soddisfa la maggior parte degli standard in uso per questo tipo di programmi.

Il programma di mediazione tra pari «**Peacemaker**», proposto dal National Coalition Building Institute (NCBI), è stato introdotto in oltre 70 scuole della Svizzera tedesca. Dalla valutazione del programma[141], anch'essa condotta dalla sezione Lavoro sociale della Scuola universitaria professionale di Berna, è emerso che questo riscuote ampi consensi tra gli insegnanti e gli allievi e che nel complesso gli intervistati lo considerano utile.

La valutazione[142] del programma di prevenzione **«Chili – Gestione costruttiva dei conflitti»**, ideato dalla Croce rossa svizzera, è giunta alla conclusione che esso permette di sviluppare la capacità di risoluzione dei conflitti. I suoi metodi sono apprezzati e ritenuti appropriati dalle scuole. Il programma presenta invece lacune per quanto riguarda la continuità, il coinvolgimento dei genitori e la garanzia della qualità.

Prevenzione selettiva: individuazione dei problemi e reazione rapida

Riconoscendo la violenza fin dai primi segnali e intervenendo rapidamente in modo adeguato si possono evitare situazioni drammatiche nelle scuole. Tali interventi possono rivolgersi a determinati gruppi a rischio oppure a tutti gli attori del sistema scolastico.

È dimostrato che la corretta attuazione di *programmi antibullismo* scientificamente fondati permette di ridurre i problemi in misura significativa. I risultati migliori si ottengono con i programmi che combinano vare misure (misure disciplinari, gestione della classe, formazione e informazione degli alunni e degli adulti, genitori compresi). Tali programmi dovrebbero includere anche la prevenzione del cyberbullismo e della cyberviolenza in generale[143].

I *programmi contro la violenza nelle relazioni di coppia tra adolescenti* sono una strategia promettente ai fini della riduzione della violenza, sia esercitata che subita, nelle relazioni di coppia. Si tratta di un fenomeno diffuso. «Tra i quindicenni svizzeri, il 4 per cento dei ragazzi e l'8,5 per cento delle ragazze ha subito almeno una volta violenza sessuale con contatto fisico da parte

135 Averdijk / Eisner (2014), pag. 103.
136 Averdijk / Eisner (2014), pag. 103.
137 Averdijk / Eisner (2014), pag. 100.
138 Averdijk / Eisner (2014), pagg. 109 e 112.
139 Averdijk / Eisner (2014), pag. 115.
140 Neuenschwander et al. (2014).
141 Haab Zehrê et al. (2013).
142 Messmer et al. (2013).
143 Averdijk / Eisner (2014), pag. 193.

di un/una (ex) partner o in un incontro amoroso»[144]. Dato che la prevenzione in quest'ambito è iniziata solo in tempi relativamente recenti e che pertanto non vi sono studi di valutazione al riguardo, non è possibile esprimere conclusioni definitive.

Progetti pilota sostenuti dal programma Giovani e violenza

Basandosi sui risultati di un'ampia rilevazione, il Cantone di Ginevra, ha sviluppato un vasto programma di **prevenzione del bullismo e del cyberbullismo nelle scuole**, che è stato inizialmente condotto a titolo sperimentale in nove scuole e dovrebbe essere introdotto in tutti gli istituti dei livelli secondario I e II entro il 2016. Il programma intende ridurre la prevalenza del bullismo (e del cyberbullismo) del 20 per cento, aumentare la propensione delle vittime a chiedere aiuto e migliorare la capacità degli adulti di riconoscere le situazioni a rischio e di intervenire in modo appropriato. Una valutazione degli effetti dovrà verificare il raggiungimento degli obiettivi.

«Sortir ensemble et se respecter» è la versione romanda del progetto statunitense «safe dates»[145]. Il programma è offerto da diversi anni nella Svizzera romanda in vari contesti (scuole, centri di incontro, istituti ecc.). Le esperienze maturate durante questi progetti, documentate dalla Fondazione Charlotte Olivier, e le conoscenze acquisite grazie ai progetti pilota in corso nel Cantone di Vaud permetteranno di stabilire un calendario per l'attuazione.

Anche il progetto **«Beziehung ohne Gewalt»**, proposto dall'ufficio delle pari opportunità della Città di Zurigo, persegue gli stessi obiettivi. In alcune scuole del livello secondario I è in corso la fase pilota, che vede impiegati gli strumenti del programma «Sortir ensemble et se respecter».

Prevenzione specifica: gestione degli allievi problematici

Gli interventi specifici si rivolgono ai giovani con comportamenti aggressivi, molesti o addirittura violenti.

Gli *interventi individuali di prevenzione specifica in ambito scolastico* sono provvedimenti intensi, mirati e personalizzati rivolti a un numero ristretto di allievi problematici. Essi sono ritenuti efficaci, poiché permettono di ridurre i problemi comportamentali (aggressioni verbali e fisiche) soprattutto tra i bambini più piccoli. Il loro successo dipende tuttavia in larga misura dalle capacità e dalle competenze degli specialisti che li attuano.

3.5.2.2 Fattori di successo e criteri di buona pratica nell'ambito della scuola

L'analisi della letteratura scientifica – in particolare gli studi sui progetti efficaci – ha permesso di individuare, oltre agli approcci ritenuti efficaci, anche un certo numero di fattori (criteri) che contribuiscono considerevolmente al successo delle misure di prevenzione scolastiche. Essi sono presentati qui di seguito con una breve descrizione.

Apertura alle novità e valori comuni

La motivazione, l'apertura al cambiamento e la capacità di assimilare idee innovative sono tra i principali fattori di successo dei programmi di prevenzione in ambito scolastico. La condivisione di valori improntati alla non violenza[146] negli istituti è un presupposto importante affinché siano accettate nuove misure.

[144] Averdijk / Eisner (2014), pag. 125, secondo Averdijk et al. (2012).
[145] Foshee, V.A. / Langwick, S. (1994).
[146] Fabian et al. (2014), pag. 44.

Strategia globale duratura e inserimento delle attività nella quotidianità scolastica

Gli interventi inseriti in un piano di prevenzione più ampio sono più efficaci delle misure isolate. Una strategia globale include misure di prevenzione e di intervento[147] e combina approcci comportamentali con misure relative alla gestione, all'informazione e al controllo. L'integrazione delle misure nel programma didattico garantisce che le conoscenze acquisite vengano applicate nella quotidianità scolastica[148].

Coinvolgimento di tutti gli attori scolastici

I programmi più efficaci sono quelli che coinvolgono l'intero contesto scolastico (allievi, insegnanti, genitori, direzione e istituzioni che collaborano con la scuola). La prevenzione del bullismo dovrebbe per esempio rivolgersi tanto agli autori che alle vittime, agli altri allievi, ai testimoni adulti e ai genitori.

Applicazione rigorosa di regole e direttive di azione

L'impatto delle misure è maggiore[149] se tutti gli attori scolastici accettano e rispettano regole e direttive di azione per una gestione efficace della classe o dell'istituto nel quotidiano o per la gestione delle crisi.

Formazione e sostegno dei docenti

I docenti ben preparati sono maggiormente in grado di riconoscere le situazioni a rischio e adottare un comportamento adeguato nei confronti degli allievi e delle classi. Un'apposita formazione permette di garantire una maggiore continuità dei programmi attuati nelle scuole, mentre la presenza di una supervisione migliora il comportamento dei docenti nelle situazioni a rischio.

Sequenze attive, strutturate e ripetute

Per modificare il comportamento degli allievi, bisogna coinvolgerli attivamente nelle attività dei programmi. La suddivisione dei moduli in unità di breve durata è più efficace del raggruppamento delle attività in un unico giorno o un'unica settimana. Per avere successo, le attività devono essere strutturate e perseguire obiettivi chiari e il loro contenuto deve essere adattato ai destinatari. L'accento va posto più sul rispetto nei rapporti interpersonali che sugli aspetti giuridici. L'efficacia dei programmi dipende inoltre in gran parte dalla qualità della loro attuazione e dalla fedeltà al piano concettuale.

3.5.2.3 Lacune della prevenzione nell'ambito della scuola

La ricerca ha messo in evidenza diversi approcci efficaci e individuato i fattori che contribuiscono al loro successo. Il confronto tra le buone pratiche desunte dalla letteratura scientifica e la realtà della prevenzione in Svizzera rivela discrepanze tra la teoria e la pratica ed evidenti lacune. Queste constatazioni permettono di concludere quanto segue.

Nelle scuole la prevenzione della violenza è troppo sporadica

Il fenomeno della violenza può manifestarsi in qualsiasi scuola, per cui la prevenzione va attuata su larga scala e combinata con la promozione della salute e la prevenzione di altri rischi. Per evitare di effettuare interventi isolati e inefficaci, le scuole dovrebbero elaborare una strategia di prevenzione completa, basandosi su un'analisi preliminare dei bisogni e delle risorse. Le prestazioni di base vanno previste a lungo termine (p. es. inserendole nel piano didattico) e devono comprendere misure relative alla gestione dell'istituto e della classe, l'applicazione di regole e procedure chiare e l'integrazione delle attività nel programma scolastico. In caso di ne-

147 Averdijk / Eisner (2014), pag. 113, secondo Behn (2006).
148 Fabian et al. (2014), pag. 45.
149 Fabian et al. (2014), pag. 49.

cessità possono essere aggiunti programmi speciali per i gruppi a rischio. Affrontando simultaneamente più aspetti della prevenzione della violenza (p. es. negli ambiti del bullismo, della violenza sessuale e della violenza nelle relazioni di coppia) si può inoltre risparmiare sui costi.

Le scuole hanno spesso difficoltà a scegliere tra le misure proposte

Le scuole ricevono moltissime proposte di misure di prevenzione, offerte sia da istituzioni private che pubbliche, e mancano loro criteri adeguati per poter operare una scelta oggettiva. Le direzioni scolastiche dispongono solo raramente di strumenti affidabili per una valutazione delle offerte e una scelta adeguata ai loro bisogni. Una soluzione potrebbe consistere nel prendere in considerazione unicamente i programmi con un fondamento scientifico o nel valutare le diverse proposte alla luce dei criteri di buona pratica. Un esempio interessante è l'accreditamento da parte di un servizio cantonale (come nel caso dell'«Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire» [PSPS] del Cantone di Vaud).

La qualità dell'attuazione non è sempre garantita

I programmi considerati efficaci non ottengono sempre buoni risultati. Il loro successo dipende in gran parte dalla qualità della loro attuazione e dal fatto che questa sia affidata al personale scolastico o a specialisti esterni. Per consentire il raggiungimento di tutti gli obiettivi di un programma, le persone che lo attuano devono avere una formazione adeguata e svolgere consapevolmente il loro compito. Potrebbe ad esempio essere utile integrare gli sforzi degli insegnanti e degli altri attori scolastici con un sostegno da parte di operatori professionali esterni.

I genitori non vengono coinvolti sistematicamente nell'attuazione delle misure

I programmi che agiscono su più livelli, per esempio a scuola e in famiglia, promettono risultati migliori. I genitori possono essere coinvolti direttamente, tramite misure destinate in modo specifico a loro, oppure in misura minore, mediante informazioni sulle attività scolastiche. In ogni caso è consigliabile che vi sia coerenza tra il discorso generale e i valori trasmessi dalla famiglia e dalla scuola.

La ricerca sui progetti realizzati in Svizzera è ancora carente

I progetti che hanno beneficiato di un'analisi degli effetti sono ancora troppo pochi e la ricerca attuale non spiega in modo convincente quali misure siano efficaci per quali gruppi. Si potrebbero incaricare le alte scuole pedagogiche e le università di valutare la qualità dell'attuazione dei progetti scolastici e il grado di raggiungimento dei loro obiettivi.

3.5.3 Ambito del tempo libero e dello spazio sociale

Gli atti di violenza e altre forme di delinquenza sono spesso commessi nel tempo libero, in particolare dopo le lezioni o nel fine settimana[150]. È pertanto giustificato e necessario fare prevenzione nei luoghi di ricreazione e nello spazio pubblico. Le misure possono mirare a proteggere, informare o sorvegliare i bambini e i giovani.

La ricerca attuale ha permesso di individuare approcci efficaci per la prevenzione della violenza negli ambiti del tempo libero e dello spazio sociale nonché diversi fattori d'influenza positivi. Questo capitolo presenta sinteticamente gli studi in questione, fa un confronto con la situazione in Svizzera ed evidenzia eventuali lacune.

3.5.3.1 Approcci efficaci nello spazio sociale

Questa categoria include approcci concepiti per i settori extrafamiliare ed extrascolastico, per esempio per i luoghi di ricreazione, la custodia complementare alla famiglia e parascolastica, la strada e lo spazio pubblico.

[150] Cfr. grafico 7.

La tabella 12 presenta gli approcci ritenuti più efficaci o promettenti dal mondo scientifico, che dovrebbero dunque essere sostenuti e attuati su larga scala. Questa selezione può essere utile ai decisori e agli specialisti responsabili di attuare le misure presso le famiglie.

Tabella 12 – Approcci di prevenzione più efficaci o promettenti negli ambiti del tempo libero e dello spazio sociale

Gruppo target e momento dell'intervento	Approccio	Efficacia
Prevenzione universale e individuazione precoce	Custodia parascolastica	Efficace
	Programmi contro la violenza nello spazio virtuale	Promettenti
	Programmi volti ad abbattere i pregiudizi e a promuovere atteggiamenti intergruppo positivi	Promettenti
	Programmi per ridurre le opportunità criminali nello spazio pubblico	Efficaci
Prevenzione selettiva e intervento precoce	Programmi per ridurre il consumo di alcol	Efficaci
	Lavoro di polizia di prossimità	Efficace
	Programmi di mentoring	Efficaci
Prevenzione specifica e intervento	Programmi di giustizia riparativa	Efficaci

Fonte: rappresentazione propria secondo Averdijk / Eisner (2014)

Prevenzione universale: ambiente protetto e sensibilizzazione

Le *offerte parascolastiche* sono un terreno fertile per l'attività di prevenzione. Le misure prese in quest'ambito non soltanto migliorano i risultati scolastici, ma riducono anche la criminalità[151]. In Svizzera, la custodia parascolastica diventa sempre più importante e andrebbe considerata maggiormente quale utile complemento dei programmi di prevenzione scolastici.

In Internet e nelle reti sociali si sviluppano nuove forme di violenza. Da diversi anni il numero dei *programmi contro la violenza nello spazio virtuale* è in netto aumento. Trattandosi di offerte relativamente recenti, non è tuttavia possibile trarre conclusioni definitive sulla loro efficacia[152]. Nel quadro del programma nazionale Giovani e media (2011–2015) si vogliono ampliare e diffondere su larga scala le conoscenze acquisite in quest'ambito.

I *programmi volti ad abbattere i pregiudizi e a promuovere atteggiamenti intergruppo positivi* sono moderatamente efficaci, ma i loro effetti possono essere duraturi[153]. Alcuni programmi hanno tuttavia avuto ripercussioni negative. Gli approcci più promettenti sono quelli che non si limitano a informare, bensì promuovono contatti sociali positivi con vari gruppi (minoranze etniche, disabili, anziani, gruppi religiosi, persone con un diverso orientamento sessuale ecc.).

Gli atti di violenza o reati quali il vandalismo sono spesso commessi in luoghi mal illuminati o senza sorveglianza, che offrono condizioni propizie agli autori. I *programmi volti a ridurre le opportunità criminali nello spazio pubblico* aumentano la sicurezza di tali luoghi mediante appositi

[151] Averdijk / Eisner (2014), pag. 180.
[152] Averdijk / Eisner (2014), pag. 197.
[153] Averdijk / Eisner (2014), pag. 207.

accorgimenti tecnici (migliore illuminazione delle strade, videosorveglianza) oppure ronde di cittadini. L'efficacia della videosorveglianza dipende tuttavia dalle circostanze concrete del suo impiego.

Progetti pilota sostenuti dal programma Giovani e violenza

Nel 2013, nel quadro della sua strategia di prevenzione della violenza sul territorio cittadino, la Città di Losanna ha condotto la campagna d'informazione «**moi & les autres**» per sensibilizzare la popolazione sul tema della diversità. L'iniziativa è stata sostenuta da numerosi partner, che hanno organizzato varie attività con la partecipazione attiva dei giovani. La campagna è stata valutata dall'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), che nel suo rapporto ha anche formulato alcune raccomandazioni.

Il programma «**Unschlagbar**», promosso dal servizio specializzato per la prevenzione della violenza della Città di Zurigo, intende prevenire la violenza nelle associazioni sportive e giovanili mettendo a disposizione misure di prevenzione e intervento. Esso mira sostanzialmente a motivare le associazioni e i loro membri a rispettare regole di comportamento improntate alla non violenza.

Il progetto «**Raumnot**», proposto dalla Croce blu svizzera in collaborazione con il Cantone di Soletta, offre un sostegno individuale ai Comuni confrontati con comportamenti incivili di bande di giovani nello spazio pubblico. Le organizzazioni Okaj Zürich e Radix attuano il progetto «**profil gewaltfrei**», anch'esso rivolto ai Comuni, coinvolgendo attivamente gli attori comunali toccati dal problema.

In Ticino, la Fondazione IdéeSport propone il programma di educazione tra pari nello spazio pubblico «**Spinto**», offrendo ai giovani un'opportunità di dialogo che permette di individuare precocemente i problemi e di intervenire per tempo al fine di impedire l'escalation violenta dei conflitti.

Prevenzione selettiva: individuazione e gestione dei rischi

La violenza è spesso scatenata dal consumo di alcol. I *programmi per ridurre il consumo di alcol* sono pertanto un efficace mezzo di prevenzione della violenza. Le misure rivelatesi più efficaci sono state quelle volte a controllare la disponibilità di alcol (aumento dei prezzi o dell'età minima per il consumo di alcol) nonché i programmi terapeutici per persone con problemi di alcol (p. es. interventi brevi o terapie comportamentali)[154]. Anche i programmi basati sui media sono risultati promettenti in quest'ambito[155].

La criminalità può essere ridotta efficacemente, senza trasferire altrove il problema, anche con un *lavoro di polizia di prossimità*. Particolarmente promettenti sono le strategie orientate ai problemi, soprattutto se combinate con interventi mirati nei punti caldi[156].

I programmi di mentoring sono risultati utili ed efficaci nel caso dei giovani a rischio che hanno scarsi contatti positivi con gli adulti. Un mentoring dai due ai sei mesi da parte di una persona scelta con cura, formata e supervisionata può ridurre considerevolmente l'aggressività e i comportamenti criminali[157]. In Svizzera i programmi di mentoring sono perlopiù combinati con la ricerca di un posto di tirocinio o di lavoro.

[154] Averdijk / Eisner (2014), pag. 239.
[155] Averdijk / Eisner (2014), pag. 189.
[156] Averdijk / Eisner (2014), pag. 245.
[157] Averdijk / Eisner (2014), pag. 142.

Progetti pilota sostenuti dal programma Giovani e violenza

A Ginevra l'associazione La Barje ha realizzato un **progetto di prevenzione, mediazione e sicurezza** nell'area della Promenade des Lavandières, dove negli ultimi anni la situazione era notevolmente peggiorata. Il progetto ha adottato vari approcci, combinando efficacemente la prevenzione tra pari con una strategia di intervento concordata con la polizia e con assistenti sociali e privati cittadini.

«**wertikal Begleitung**» è un progetto di mentoring della Croce blu rivolto a ragazzi di età compresa tra i 10 e i 19 anni, che affianca ai giovani a rischio una persona di riferimento adulta che li segue nel raggiungimento dei loro obiettivi.

Prevenzione specifica: adeguamento delle procedure d'intervento

Nel caso dei reati perseguibili a querela di parte, le procedure di *giustizia riparativa* (come la mediazione in ambito penale) hanno effetti positivi sia sulle vittime, la cui soddisfazione è maggiore, sia sugli autori, che commettono con minor frequenza nuovi reati rispetto a quelli giudicati secondo la normale procedura di giustizia penale[158]. Gli accordi stabiliti dalle autorità giudiziarie e attuati sotto una stretta supervisione vengono rispettati maggiormente[159]. L'efficacia di queste procedure dipende tuttavia dalla partecipazione volontaria delle parti in causa.

Progetti valutati nel quadro del programma Giovani e violenza

Il programma **«Puero»** è una procedura di conciliazione extragiudiziale introdotta dalla polizia cantonale di Vaud per i Comuni al fine di sgravare i tribunali dei minorenni nei casi di reati contro il patrimonio. La valutazione[160] ha dimostrato l'utilità dell'approccio riparativo e indicato possibilità di miglioramento.

La polizia cantonale ticinese ha creato l'unità speciale **«Gruppo Visione Giovani»**, che svolge una funzione preventiva e mediatrice nelle scuole. In caso di episodi di violenza giovanile, le scuole possono così contare su agenti di polizia locali. La valutazione[161] ha dimostrato l'utilità di questo approccio e formulato proposte di miglioramento.

3.5.3.2 Fattori di successo e criteri di buona pratica nell'ambito dello spazio sociale

L'analisi della letteratura scientifica – in particolare gli studi sui progetti efficaci – ha permesso di individuare, oltre alle misure ritenute efficaci, anche un certo numero di fattori (criteri) che contribuiscono considerevolmente al successo delle misure di prevenzione nello spazio sociale. Essi sono presentati qui di seguito con una breve descrizione.

Progetti strutturati con obiettivi chiari[162]

Le probabilità di successo sono maggiori se un progetto è ben definito, si pone obiettivi chiari ed è attuato da persone competenti. Altri fattori chiave sono la formazione e le qualifiche del personale e la supervisione delle procedure[163].

Adattamento al contesto e coinvolgimento della popolazione locale[164]

Prima di attuare i programmi occorre effettuare un'analisi delle strutture istituzionali e politiche. I programmi vanno inoltre adattati alla realtà svizzera e al contesto locale. I programmi più efficaci sono quelli che coinvolgono gli attori locali e motivano la popolazione alla ricerca comune di soluzioni.

---

158 Averdijk / Eisner (2014), pag. 219.
159 Averdijk / Eisner (2014), pag. 222.
160 Bonvin / Mabillard (2013).
161 Da Vinci et al. (2014).
162 Fabian (2014), pag. 56 e Averdijk / Eisner (2014), pagg. 175 e 245.
163 Averdijk / Eisner (2014), pagg. 143 e 223.
164 Fabian (2014), pag. 52 e Averdijk / Eisner (2014), pag. 239.

Approccio globale con la collaborazione di tutti gli attori[165]

Le misure di prevenzione nello spazio sociale dovrebbero contemplare approcci non soltanto comportamentali ma anche strutturali. La collaborazione tra i vari attori garantisce un approccio globale, che permette di contrastare più efficacemente la violenza giovanile.

Acquisizione attiva di competenze sociali[166]

I programmi comportamentali più efficaci prevedono l'acquisizione attiva di competenze sociali, in particolare attraverso giochi di ruolo in cui i ragazzi assumono la prospettiva dell'altro, rafforzano la propria personalità e migliorano il proprio autocontrollo.

Attuazione rigorosa delle decisioni[167]

Le modifiche di legge volte a limitare il consumo di alcol sono efficaci solo se vengono applicate sistematicamente. Nell'ambito della giustizia riparativa, per aumentare l'efficacia delle misure occorre badare a che gli accordi e le promesse di riparazione vengano mantenuti. La videosorveglianza, infine, è più efficace se le riprese vengono utilizzate in combinazione con altre misure, quali un maggiore dispiegamento di forze di polizia o un potenziamento del dispositivo di sicurezza.

3.5.3.3 Lacune della prevenzione nell'ambito dello spazio sociale

La ricerca ha messo in evidenza diversi approcci efficaci e individuato i fattori che contribuiscono al loro successo. Il confronto tra le buone pratiche desunte dalla letteratura scientifica e la realtà della prevenzione in Svizzera rivela discrepanze tra la teoria e la pratica ed evidenti lacune. Queste constatazioni permettono di concludere quanto segue.

Vi è una carenza di offerte ricreative strutturate e non commerciali per i ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni

Occorrono ulteriori sforzi per evitare che i bambini e i ragazzi siano abbandonati a loro stessi al di fuori delle ore di scuola e di formazione. L'esperienza mostra che soprattutto la sera e il fine settimana i giovani di età compresa tra i 14 e i 18 anni non dispongono di un'offerta adeguata di strutture ricreative non commerciali. Bisogna inoltre migliorare il coordinamento delle offerte del doposcuola e dei centri d'incontro o di ricreazione.

Bisogna rafforzare la prevenzione della violenza nei luoghi della vita notturna

La violenza è un fenomeno che, soprattutto nei centri urbani, accompagna spesso la vita notturna. Occorre pertanto rafforzare la collaborazione con gli attori direttamente interessati (prevenzione dell'alcolismo, polizia, esercenti, imprese di trasporti pubblici ecc.). Gli interventi sociali di de-escalation della violenza (SIP, Pinto ecc.) si sono rivelati efficaci in diverse Città e potrebbero pertanto essere introdotti su tutto il territorio.

I giovani a rischio non usufruiscono abbastanza dell'offerta di prestazioni

I giovani in difficoltà vanno motivati ad usufruire maggiormente delle attività extrascolastiche e dei programmi di mentoring. Bisogna però evitare di raggrupparli o di proporre attività specifiche per loro, perché vi è il rischio che si emulino a vicenda con un conseguente aggravamento dei loro comportamenti devianti o antisociali.

I programmi importati devono considerare maggiormente le specificità locali

Prima di proporre o attuare programmi di partner esterni o importati da altre regioni, si devono consultare gli attori istituzionali e politici locali. Per garantire un'attuazione adeguata dei programmi, bisogna tenere conto delle specificità locali e delle misure già adottate.

---

165 Fabian (2014), pagg. 54-55.
166 Averdijk / Eisner (2014), pag. 175 e Fabian (2014), pag. 60.
167 Averdijk / Eisner (2014), pagg. 222-223, 235-236 e 253.

La polizia dovrebbe agire in base a criteri di efficacia

Sapendo che gli approcci situazionali o orientati ai problemi sono particolarmente efficaci nel ridurre la violenza e la criminalità, le polizie comunali e cantonali dovrebbero adeguare le loro strategie e priorità ai risultati della ricerca scientifica.

Vi è ancora un notevole potenziale di miglioramento per quanto concerne la limitazione del consumo di alcol

Nonostante negli ultimi anni siano state attuate su larga scala diverse misure (test di acquisto, formazione degli esercenti ecc.), potrebbero ancora essere adottati altri provvedimenti efficaci, come ad esempio l'aumento dei prezzi o la formazione dei medici generici nell'ambito dell'intervento precoce.

3.5.4 Conclusioni

Per una prevenzione efficace è indispensabile elaborare con cura un piano concettuale conforme allo stato attuale della ricerca scientifica e attuarlo in modo professionale e adeguato al contesto locale. Se sono rispettati questi principi e i criteri di buona pratica precedentemente menzionati, la prevenzione è uno strumento efficace contro la violenza giovanile e permette di evitare costose misure d'intervento e di repressione.

Vi sono diversi elementi che indicano l'economicità complessiva della prevenzione. Nell'ambito del sostegno alle famiglie, «[s]e si considera l'onere finanziario generato a corto e lungo termine dai disturbi comportamentali infantili, il costo dei programmi risulta relativamente contenuto»[168]. Nell'ambito della scuola, gli investimenti nel miglioramento della gestione dell'istituto e delle classi hanno effetti duraturi a fronte di costi relativamente contenuti. Anche lo sviluppo di programmi extrascolastici potrebbe essere finanziariamente vantaggioso, dato che secondo analisi dei costi e dei benefici i risparmi realizzati grazie a questi programmi sono 2,5 volte maggiori rispetto agli investimenti[169]. Nel caso dei programmi volti a limitare il consumo di alcol, i costi di misure politiche globali (aumento delle tasse sugli alcolici, interventi brevi, limitazione dell'accesso all'alcol, divieto di pubblicità ecc.) corrispondono a solo l'1 per cento dei costi sociali complessivi causati dall'alcol[170]. Anche le procedure di giustizia riparativa sono economiche[171], in quanto le procedure di conciliazione extragiudiziale permettono di evitare procedimenti penali e le conseguenti spese giudiziarie.
Grazie alle strategie e alle misure adottate negli ultimi anni, alle strutture create e alla ripartizione delle competenze tra i Cantoni, le Città e i Comuni (cfr. cap. 3.3) nonché all'identificazione di approcci e criteri di buona pratica nell'ambito della prevenzione della violenza (cfr. cap. 3.4.1–3.4.3), in generale la Svizzera si trova in una situazione propizia all'attuazione dei necessari miglioramenti e adeguamenti delle misure di prevenzione (cfr. cap. 3.4.1.3, 3.4.2.3 e 3.4.3.3). A tal fine è però fondamentale che anche in futuro vi siano strategie chiaramente definite, che i vari attori collaborino a livello sia orizzontale sia verticale e che siano messe a disposizione le risorse necessarie.

3.6 Risultati e utilità del programma Giovani e violenza

Il presente capitolo intende analizzare come viene valutata la collaborazione instauratasi tra la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni nel quadro del programma Giovani e violenza, in particolare per quanto concerne l'utilità delle misure di sostegno predisposte a livello nazionale e della loro frequenza d'uso nonché gli effetti, attesi e non, del programma.

---

168 Averdijk / Eisner (2014), pag. 57.
169 Averdijk / Eisner (2014), pag. 174.
170 Averdijk / Eisner (2014), pag. 233.
171 Averdijk / Eisner (2014), pag. 221.

Gli elementi descritti nel capitolo derivano principalmente da due fonti: la valutazione intermedia del programma[172], che è servita da base per giudicarne la concezione, e la valutazione finale[173], che si è concentrata sull'analisi dell'attuazione, del raggiungimento degli obiettivi e dei bisogni per il futuro.

Alla fine del 2012 il programma Giovani e violenza è stato sottoposto a una valutazione intermedia volta a impostare il proseguimento dei lavori in funzione delle conoscenze acquisite fino ad allora. Condotta dall'istituto INFRAS sulla base di un'analisi documentale e di 25 interviste qualitative svolte con diversi attori direttamente e indirettamente coinvolti nel programma, la valutazione intermedia ha consentito di verificare l'adeguatezza della concezione e degli obiettivi del programma, di dare un riscontro ai responsabili sulle prime misure attuate (raggiungimento dei gruppi target, utilità delle prestazioni ecc.) e di indicare possibili miglioramenti.

La valutazione finale, commissionata nella primavera del 2014 al Büro Vatter, si è basata su un'analisi documentale, su inchieste e interviste condotte presso i diversi organi del programma e altri attori della prevenzione della violenza nonché su un'analisi approfondita di 16 casi esemplari. Sulla base dei risultati ottenuti è stato possibile valutare in modo fondato il raggiungimento degli obiettivi, le prestazioni fornite, gli effetti ottenuti nei Cantoni e nei Comuni e i bisogni per il futuro.

3.6.1 Valutazione del piano concettuale, della struttura e dell'attuazione

La valutazione del piano concettuale e della struttura del programma si basa sostanzialmente sulla valutazione intermedia, mentre quella finale completa i dati per quanto concerne l'attuazione effettiva del programma.

Piano concettuale solido e obiettivi condivisi

Il piano concettuale e gli obiettivi del programma erano ampiamente condivisi dai Cantoni, dalle Città e dai Comuni e sono dunque serviti da guida per l'intera durata dell'attuazione del programma.

Gli esperti interpellati nel quadro della valutazione intermedia confermano che il piano concettuale del programma Giovani e violenza si fonda su un'eccellente elaborazione sistematica delle attuali conoscenze scientifiche ed empiriche. Il piano concettuale, alla base della definizione della visione generale e degli obiettivi strategici e operativi del programma, è giudicato rilevante in termini di contenuto, coerente e adeguato ai bisogni dei gruppi target.

Gli obiettivi e gli ambiti di lavoro sono ampiamente accettati dagli organi del programma e dal gruppo target, rappresentato dai membri della rete dei servizi di contatto cantonali e comunali per la prevenzione della violenza, che ritengono particolarmente importante la messa in rete e lo scambio di informazioni con gli altri attori cantonali e comunali.

Struttura efficiente e partenariati costruttivi

La struttura del programma si è rivelata appropriata e i partenariati instaurati con gli esperti e con i rappresentanti cantonali e comunali sono stati giudicati molto costruttivi.

La collaborazione tripartita – elemento fondamentale del programma – è stata valutata molto favorevolmente da tutti gli attori. Il coinvolgimento dei tre livelli istituzionali ha consentito di ottenere un ampio consenso e la legittimazione necessaria. Inoltre, il coinvolgimento della Confederazione ha fatto aumentare l'importanza di questo tema per i Cantoni, le Città e i Comuni, che stanno così riesaminando la loro organizzazione interna e la ripartizione delle competenze tra le diverse unità amministrative. Grazie a questo modello di cooperazione, inoltre, le grandi Città – interessate da questo problema in particolare nell'ambito della vita notturna – hanno

[172] Infras (2013).
[173] Féraud / Hügli (2015). Il rapporto di valutazione finale è allegato al rapporto del Consiglio federale.

voce in capitolo e possono mettere a disposizione le loro conoscenze specifiche e le loro esperienze, il che è molto apprezzato.

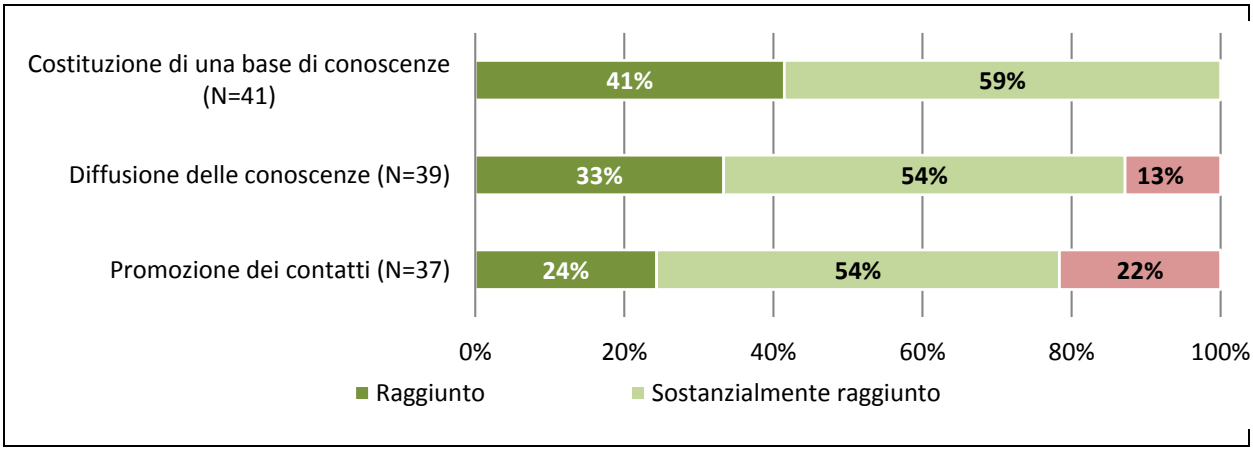
Gli attori principali sono coinvolti nei diversi organi del programma, sia a livello strategico che a livello operativo. Tutti i Cantoni e la maggior parte delle grandi Città sono rappresentati nella rete, mentre le Città di medie dimensioni e i Comuni sono meno presenti. I rappresentanti provengono principalmente dai settori degli affari sociali (polizia, lavoro sociale ecc.) e della famiglia (delegati alla gioventù, servizi per la gioventù e la famiglia ecc.), mentre il settore scolastico risulta meno coinvolto. I gruppi di esperti si compongono di esperti operanti sul campo – comprese le organizzazioni non governative – e ricercatori, provenienti da tutte le regioni linguistiche.

La direzione strategica e operativa del programma ha suscitato un'impressione generale molto positiva. Tra i fattori particolarmente apprezzati rientrano la buona raggiungibilità dei collaboratori dell'UFAS, il loro impegno, la loro apertura a nuovi impulsi e la ripartizione delle competenze chiara e razionale.

Obiettivi di prestazione prevalentemente raggiunti

Il piano concettuale del programma è stato attuato fedelmente. Gli obiettivi sono stati complessivamente raggiunti, alcuni (quelli relativi alle valutazioni dei progetti e al servizio di consulenza) solo in parte, altri (quelli relativi alla rete e ai progetti pilota) ben oltre le aspettative. Come mostra la figura 12, i membri della rete ritengono che il programma sia sulla strada giusta per poter raggiungere i suoi obiettivi entro la fine del 2015.

Figura 12 – Grado di raggiungimento degli obiettivi



Rappresentazione: Féraud / Hügli (2015). Fonte: inchiesta scritta tra i membri della rete. N. B.: i valori indicati nella figura sono stati arrotondati (per difetto o per eccesso), il che può comportare un totale leggermente inferiore o superiore al 100 %.

La *base di conoscenze* è stata costituita e tutte le attività previste sono state completamente realizzate. Nel quadro del programma sono stati svolti tre mandati di ricerca (Inventario, Landert [2012]; Criteri di buona pratica, Fabian [2014] e Per una prevenzione efficace della violenza, Averdijk / Eisner [2014]), valutati sei progetti e sostenuti 14 progetti modello o pilota. Inoltre, si è proceduto all'elaborazione dei ritratti di tutti i Cantoni e di 33 Città e Comuni, all'allestimento di una banca dati delle misure e alla pubblicazione di una guida sulle buone pratiche, di un manuale sulla prevenzione efficace della violenza, di sei rapporti di valutazione (quattro in tedesco, uno in francese e uno in italiano) e di diverse schede informative, che riassumono le conclusioni principali tratte dai progetti. Questi documenti di base sono disponibili sul sito Internet del programma (www.giovanieviolenza.ch).

La *diffusione delle conoscenze* – tramite il sito Internet, la newsletter, le conferenze nazionali e gli incontri della rete – è avvenuta perlopiù come previsto. Per contro, il servizio di consulenza

è stato utilizzato troppo poco. Di conseguenza, questa offerta è stata ridotta al minimo e lo stanziamento residuo è stato impiegato per l'organizzazione di seminari regionali.

L'obiettivo della *promozione dei contatti* è considerato come sufficientemente raggiunto. La promozione dei contatti si è concretizzata in sei incontri di rete, un numero superiore a quello inizialmente previsto. Inoltre, sono state organizzate le tre conferenze nazionali previste e sono stati sostenuti diversi eventi regionali. Tuttavia, è necessario proseguire queste attività per poterne garantire l'efficacia nel lungo periodo.

Risorse adeguate e impiegate oculatamente

Le risorse finanziarie stanziate per il programma (5,6 mio.) sono risultate nel complesso adeguate per l'attuazione delle prestazioni previste. Se il credito per beni e servizi non è stato utilizzato interamente (saldo del 20 %), le risorse di personale sono invece risultate insufficienti. Secondo gli attori interpellati, i responsabili del programma hanno impiegato le risorse disponibili in modo mirato ed efficiente.

Il credito per beni e servizi (4 mio.) non è stato esaurito soprattutto a causa delle minori spese per le valutazioni dei progetti e il servizio di consulenza. Una parte delle risorse residue è stata impiegata per l'organizzazione di seminari regionali e l'eccedenza finale è stata destinata al programma Giovani e media, finanziato con lo stesso credito.

Il budget previsto per le risorse di personale (2,2 ETP) è risultato appena sufficiente o persino insufficiente in considerazione della vastità dei compiti. È stato inoltre necessario più tempo del previsto per preparare e seguire i mandati di ricerca. La predisposizione da parte dell'UFAS di un posto di stage al 50 per cento per il programma Giovani e violenza si è rivelata molto utile.

3.6.2 Rilevanza, utilità e frequenza d'uso delle prestazioni del programma

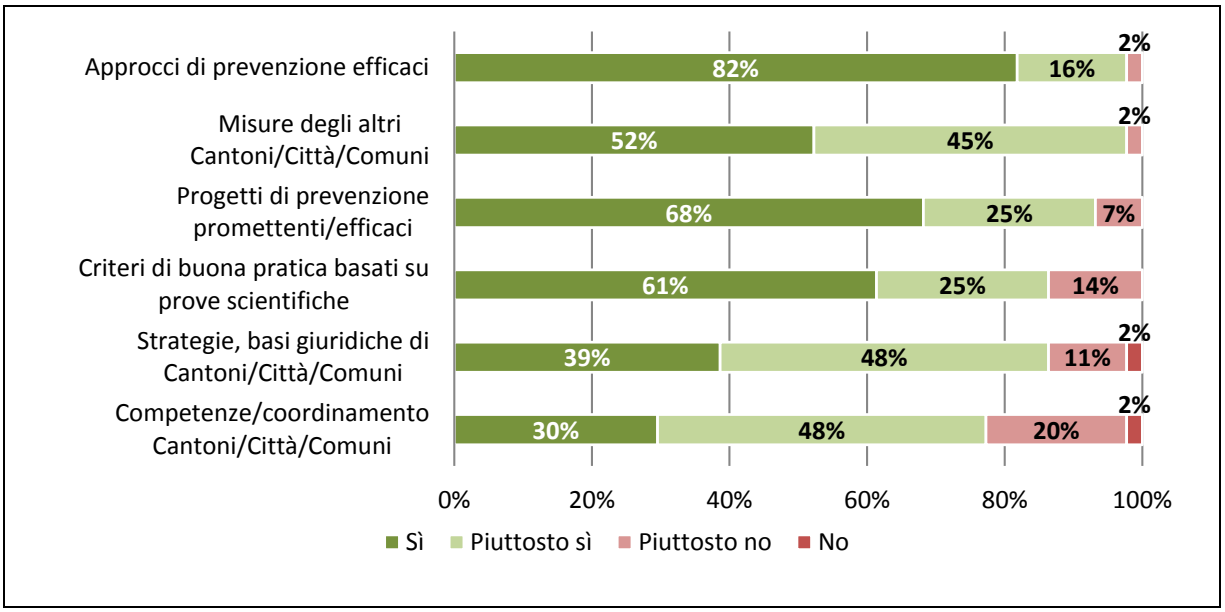
La valutazione finale considera prioritariamente la rilevanza, l'utilità e la frequenza d'uso delle prestazioni del programma nei campi d'attività seguenti: costituzione di una base di conoscenze sulle buone pratiche, ampia diffusione delle conoscenze acquisite in forma utile all'attività pratica, promozione dei contatti e coordinamento tra i vari attori.

3.6.2.1 Costituzione di una base di conoscenze sulle buone pratiche

Nel quadro del programma Giovani e violenza sono state fornite diverse prestazioni in vista della costituzione di una base di conoscenze sulla prevenzione della violenza: una panoramica della situazione della prevenzione in Svizzera con i ritratti di tutti i Cantoni e di numerosi Comuni e una banca dati delle misure, l'individuazione di criteri di buona pratica, una sintesi degli approcci di prevenzione efficaci a livello internazionale, la valutazione di progetti in corso e il sostegno a progetti pilota. Tutte queste prestazioni sono state giudicate in vario modo dagli attori interpellati.

Come mostra la figura 13, in generale esse rispondono bene alle esigenze del gruppo target considerato. Per i membri della rete è particolarmente importante sapere quali approcci e misure di prevenzione sono efficaci, quali misure attuano gli altri Cantoni, Città e Comuni e quali sono i criteri di buona pratica.

Figura 13 – Esigenze dei membri della rete per quanto concerne la base di conoscenze



Rappresentazione: Féraud / Hügli (2015). Fonte: inchiesta scritta tra i membri della rete. N. B.: i valori indicati nella figura sono stati arrotondati (per difetto o per eccesso), il che può comportare un totale leggermente inferiore o superiore al 100 %.

Secondo i membri della rete, la guida *Criteri di buona pratica* e la pubblicazione *Per una prevenzione efficace della violenza* sono molto utili per l'attività pratica (con valori, rispettivamente, del 72 e del 69 %), di facile comprensione e leggibilità. Il gruppo di esperti «Good Practice» attesta che le due pubblicazioni si contraddistinguono per un'ottima qualità scientifica e – soprattutto la guida – un'elevata utilità per l'attività pratica e una buona leggibilità. Anche i membri del gruppo di gestione strategica valutano molto positivamente le due pubblicazioni.

I membri della rete indicano quale ulteriore importante fonte di informazioni la *banca dati delle misure*, utilizzata dalla metà di loro e il cui contenuto è considerato buono dall'88 per cento e utile dal 94 per cento degli utenti. I membri del gruppo di esperti «Good Practice», più scettici al riguardo, criticano il fatto che essa non prende in considerazione la qualità e l'efficacia delle misure, il che rende più difficile individuare i progetti basati su prove scientifiche. Quanto al gruppo di gestione strategica, i rappresentanti cantonali e comunali si esprimono in termini nettamente più positivi sulla qualità e sull'importanza di questo strumento rispetto ai rappresentanti della Confederazione.

I *rapporti di valutazione* vengono considerati meno rilevanti. Ad ottenere il giudizio migliore sono le valutazioni del progetto «Peacemaker» e della strategia del Cantone di Soletta. La frequenza d'uso dei rapporti di valutazione varia molto e si situa tra l'85 per cento del rapporto relativo alla strategia del Cantone di Soletta al 21 per cento di quello sul progetto «Puero», il che potrebbe essere ascrivibile al fatto che quest'ultimo è disponibile (in versione integrale) solo in francese. Chi si serve di questi rapporti, però, li ritiene prevalentemente utili o molto utili. I membri del gruppo di esperti considerano la qualità di queste valutazioni complessivamente positiva, ma alcuni criticano il fatto che esse si concentrano sull'attuazione piuttosto che sull'efficacia, come invece sarebbe stato più appropriato nell'ottica dell'obiettivo del programma. Inoltre, un'ampia percentuale degli interpellati mette in discussione l'utilità di questi rapporti.

I membri della rete considerano importanti, seppur in misura minore, anche l'inventario delle strategie, delle basi giuridiche, delle competenze e delle strutture di coordinamento degli altri Cantoni, Città e Comuni. Ritengono inoltre piuttosto soddisfacente (70 %) il contenuto dei *ritratti dei Cantoni e dei Comuni*, ma li utilizzano pochissimo (37 %) per la loro attività; tuttavia, quelli che lo hanno fatto li giudicano piuttosto utili. Anche il gruppo di gestione strategica si mostra più

scettico sulla qualità e sulla rilevanza dei ritratti che sulle altri componenti della base di conoscenze.

La realizzazione di *progetti pilota* per l'acquisizione di conoscenze è accolta per principio favorevolmente dagli esperti, che apprezzano in particolare la definizione di criteri di selezione incentrati sull'efficacia. Tuttavia, ad oggi le conoscenze acquisite grazie a questi progetti sono ancora molto scarse, il che va però ricondotto al fatto che al momento della valutazione la maggior parte di essi non era ancora giunto a termine. Si dovrebbe dunque portare avanti la redazione di schede informative volte a sintetizzare i risultati principali di questi progetti in forma divulgativa.

A livello generale, gli esperti ritengono impressionanti le dimensioni raggiunte dalla base di conoscenze in rapporto alle risorse finanziarie disponibili (1,5 mio.). Se alcuni sono del parere che la base andrebbe completata con valutazioni dell'efficacia dei progetti, tutti sono concordi nel sottolineare la necessità che sia regolarmente aggiornata al fine di garantirne l'utilità nel lungo periodo. Le prestazioni fornite nel quadro del programma hanno permesso di strutturare meglio la prevenzione, in particolare grazie alla definizione delle nozioni principali e alla suddivisione in più contesti (famiglia, scuola e spazio sociale). Tuttavia, le attività del programma sono solo un primo passo verso una prevenzione basata su prove scientifiche.

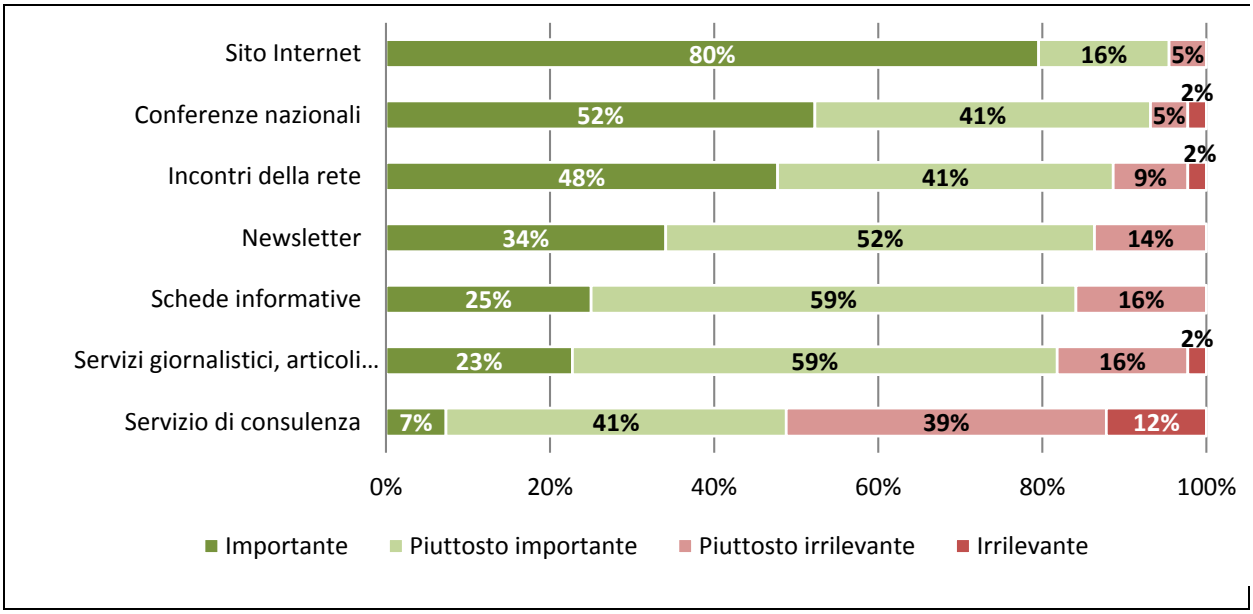
3.6.2.2 Ampia diffusione delle conoscenze acquisite in forma utile all'attività pratica

Le conoscenze acquisite devono essere diffuse in misura ampia e in forma comprensibile e utile all'attività pratica. A tal fine sono stati impiegati sia canali diretti (sito Internet, newsletter, conferenze nazionali, incontri della rete, servizio di consulenza, articoli della stampa, seminari regionali) che canali indiretti (comunicazione tramite i membri della rete che fungono da moltiplicatori nei rispettivi Cantoni, Città e Comuni).

La *notorietà delle prestazioni del programma* e delle sue attività è considerata piuttosto buona dai membri degli organi del programma. Al di fuori di questa cerchia, invece, secondo gli esperti il programma sembra essere poco noto, in particolare agli specialisti a livello comunale.

La *combinazione di diversi canali e strumenti* per la diffusione delle conoscenze ha dato sostanzialmente buoni risultati, anche se questi sono giudicati in maniera molto eterogenea (cfr. figura 14). Gli esperti lodano altresì l'organizzazione, prevista per il 2015, di eventi regionali (non indicati nella figura) con attori di uno stesso contesto (famiglia, scuola o spazio sociale), che mirano al raggiungimento di un ampio pubblico e alla diffusione delle conoscenze in forma utile all'attività pratica. A titolo di possibile complemento, sono inoltre stati menzionati altri canali di diffusione e strumenti di formazione.

Figura 14 – Valutazione degli strumenti e dei canali di comunicazione



Rappresentazione: Féraud / Hügli (2015). Fonte: inchiesta scritta tra i membri della rete. N. B.: i valori indicati nella figura sono stati arrotondati (per difetto o per eccesso), il che può comportare un totale leggermente inferiore o superiore al 100 %.

Tra i canali diretti, il *sito Internet* è considerato molto utile da tutti gli attori, in quanto riunisce tutte le prestazioni e le informazioni disponibili nell'ambito delle prevenzione della violenza in modo appropriato, aggiornato e comprensibile. Dal momento della sua creazione, il sito Internet ha registrato un costante aumento del numero dei suoi utenti e viene usato sostanzialmente per cercare informazioni sulla prevenzione della violenza e sulle diverse prestazioni del programma. Secondo gli autori delle valutazioni, esso svolge dunque una funzione fondamentale quale fonte di documentazione.

Le possibilità di dialogo diretto offerte dalle *conferenze nazionali* e dagli incontri della rete sono molto apprezzate da tutti gli interpellati. Le prime due conferenze nazionali, tenutesi a Berna nel 2012 e a Ginevra nel 2013, hanno registrato la partecipazione rispettivamente di 300 e 400 persone tra operatori sul campo, ricercatori e responsabili politici. I partecipanti si sono dichiarati nel complesso soddisfatti, considerando utili o molto utili i contenuti proposti, in particolare quelli dei workshop. La conferenza finale si terrà nel maggio del 2015 e sarà organizzata congiuntamente dalla Città di Lugano e dal Cantone Ticino.

Pubblicata a intervalli regolari, la *newsletter* (finora 13 numeri) è risultata uno strumento di diffusione particolarmente efficace del programma Giovani e violenza, sia direttamente che indirettamente. Se le persone abbonate sono oltre 950, il grado di diffusione della newsletter è notevolmente superiore, poiché i membri della rete la inoltrano ad altre persone all'interno dei Cantoni, delle Città e dei Comuni. Le *schede informative* sono considerate strumenti adeguati e utili in quanto forniscono con chiarezza le informazioni principali. Anche *i servizi giornalistici e gli articoli specialistici* sembrano avere un potenziale interessante, ma sono stati utilizzati soprattutto nella seconda fase del programma.

Il *servizio di consulenza* per i Cantoni e i Comuni ha ottenuto un riscontro decisamente meno positivo ed è quindi stato valutato in termini relativamente critici quale strumento di diffusione delle conoscenze. Il numero di richieste è stato esiguo, ma nei casi in cui è stata fornita una consulenza, questa è stata ritenuta utile.

I membri della rete hanno compreso e assunto il loro *ruolo di moltiplicatori*, informando regolarmente una ventina di persone in media, con i rappresentanti cantonali che si sono dimostrati molto più attivi nel far conoscere il programma in loco (86 %) rispetto a quelli comunali (46 %),

informando regolarmente una ventina di persone in media. Tra gli attori informati con maggiore frequenza figurano le autorità di polizia, gli assistenti sociali o gli operatori delle attività giovanili aperte a tutti, le autorità scolastiche e giudiziarie nonché i decisori politici. Le informazioni, concernenti principalmente il sito Internet, gli eventi organizzati e le nuove pubblicazioni del programma, sono state fornite soprattutto oralmente (nell'85 % circa dei casi), ma anche per e-mail o tramite la newsletter (70 % circa). Il ruolo di moltiplicatore risulta tuttavia essere difficile: i membri cantonali hanno incontrato problemi in particolare per la mancanza d'interesse o di bisogno degli altri attori nonché a causa della rilevanza al momento contenuta della questione della diffusione delle conoscenze. I rappresentanti comunali hanno inoltre segnalato che la scarsità di risorse e la mancanza di piattaforme per l'archiviazione delle informazioni rendono più difficile l'adempimento di questo compito.

Oltre alla diffusione delle conoscenze, suscita riserve anche la questione della *trasferibilità delle buone pratiche e della loro attuazione sul campo*. Se alcuni segnalano la scarsa utilità pratica del programma, altri sottolineano invece il vantaggio di disporre di un organo federale che gestisce le conoscenze a livello centralizzato e riepiloga i risultati delle ricerche, delegando però l'attuazione ai Cantoni, alle Città e ai Comuni.

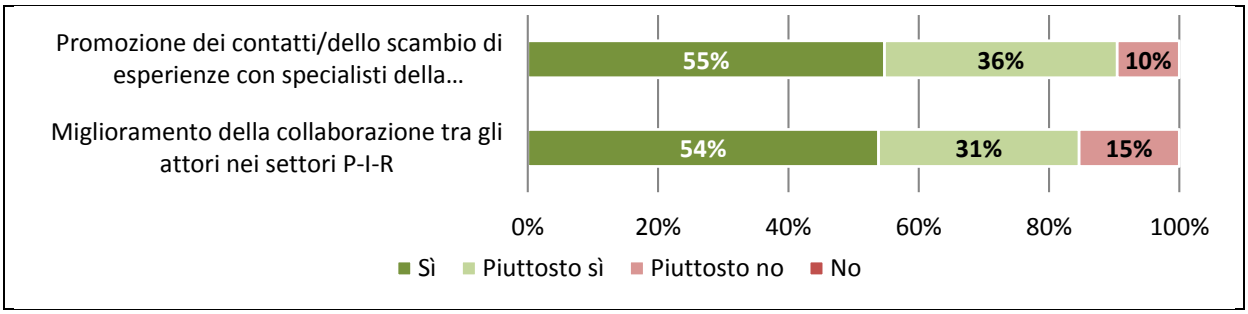
3.6.2.3 Promozione dei contatti e coordinamento tra i vari attori

Può essere utile sapere come gli altri Cantoni, Città o Comuni affrontano le sfide che si pongono e quali soluzioni hanno trovato. Per questo occorre che gli attori si incontrino e si scambino le loro esperienze. È inoltre indispensabile un buon coordinamento tra gli attori, poiché la prevenzione è solo un aspetto della lotta contro la violenza giovanile, la quale comprende anche misure di intervento e repressione.

Nel quadro del programma si è cercato di migliorare il coordinamento mediante le prestazioni seguenti: l'istituzione della rete dei servizi di contatto cantonali e comunali per la prevenzione della violenza, l'organizzazione di incontri della rete e di conferenze nazionali, il sostegno finanziario a eventi e lo svolgimento di attività di ricerca sulla collaborazione tra gli attori operanti negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione. I membri del gruppo di gestione strategica hanno valutato molto positivamente sia la qualità che la pertinenza di queste misure, ma qualcuno ha avuto l'impressione che la rete fosse piuttosto passiva e che i decisori politici non vi fossero rappresentati adeguatamente.

Come mostra la figura 15, gli obiettivi della promozione dei contatti e del coordinamento rispondono prevalentemente alle esigenze dei membri della rete.

Figura 15 – Corrispondenza tra gli obiettivi e le esigenze dei membri della rete



Rappresentazione: Féraud / Hügli (2015). Fonte: inchiesta scritta tra i membri della rete. N. B.: i valori indicati nella figura sono stati arrotondati (per difetto o per eccesso), il che può comportare un totale leggermente inferiore o superiore al 100 %.

I *membri della rete* hanno assunto il loro *ruolo* in modo molto vario, a seconda della loro posizione, delle risorse a loro disposizione e del margine di manovra di cui godevano nel Cantone, nella Città o nel Comune di loro competenza. Considerandosi piuttosto come dei moltiplicatori, si sono impegnati con successo nel diffondere in loco le informazioni sul programma (approccio

top-down), mentre sono stati meno attivi nel comunicare le esigenze degli operatori sul campo ai responsabili del programma (approccio *bottom-up*). Lo scambio di informazioni a livello orizzontale in occasione degli incontri della rete ha funzionato bene.

Nel corso del programma si sono tenuti sei *incontri della rete* dei servizi di contatto cantonali e comunali, a Berna (due volte), Bienne, Zurigo, Aarau e Friburgo; un settimo incontro è previsto per l'autunno del 2015. La maggioranza dei membri ha ritenuto buona questa frequenza di uno-due incontri l'anno. La partecipazione è stata in media di una cinquantina di persone, provenienti per la maggior parte dai Cantoni e dalle grandi Città. Gli incontri della rete sono considerati utili per conoscere i risultati degli studi scientifici, ottenere informazioni sulle attività in corso a livello federale e scambiare o scoprire esperienze pratiche.

Sia gli incontri della rete che le *conferenze nazionali* sono ritenuti importanti per la promozione dei contatti. I workshop, che hanno riunito relatori e partecipanti di lingua tedesca, francese e italiana, hanno promosso lo scambio tra gli specialisti del settore oltre i confini linguistici. Secondo la metà dei membri della rete, gli incontri organizzati nel quadro del programma hanno favorito non solo lo scambio con gli altri Cantoni, Città e Comuni, ma anche la collaborazione tra gli attori di una stessa entità territoriale e tra quelli che operano in un medesimo settore o contesto (famiglia, scuola o spazio sociale).

Il rapporto sui modelli di cooperazione nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione, redatto nel quadro del programma Giovani e violenza, è noto solo a una minoranza degli interpellati (43 %), ma quelli che lo hanno consultato lo ritengono piuttosto rilevante, utile e comprensibile.

Secondo il gruppo di gestione strategica, l'obiettivo della promozione dei contatti tra i vari attori è stato globalmente raggiunto. È stato tuttavia espresso un certo scetticismo riguardo alla durevolezza della rete, che secondo la maggioranza degli interpellati dovrebbe essere assoggettata a un'entità sovraordinata, affinché ne sia garantita la continuità. Inoltre, ci si auspica che l'UFAS si occupi del buon coordinamento tra le diverse piattaforme e strutture cui partecipano i rappresentanti cantonali attivi nei settori della politica dell'infanzia e della gioventù (p. es. rete politica dell'infanzia e della gioventù, rete Giovani e media e rete Giovani e violenza).

3.6.3 Effetti del programma nei Cantoni, nelle Città e nei Comuni

Grazie all'analisi dei diversi casi esemplari svolta nel quadro della valutazione finale, è stato possibile precisare gli impulsi e le ripercussioni – attese e non – del programma Giovani e violenza nei Cantoni, nelle Città e nei Comuni. Di seguito sono presentate separatamente le ripercussioni a livello della strategia, delle misure e del coordinamento tra gli attori nonché le conseguenze inattese. Al contempo, i risultati dell'inchiesta condotta tra i membri della rete fungono da ulteriore elemento di giudizio per la valutazione degli effetti del programma.

3.6.3.1 Effetti del programma a livello strategico

26 membri della rete hanno indicato che il loro Cantone, la loro Città o il loro Comune già dispone di una strategia, un piano concettuale o un programma sul tema della prevenzione della violenza giovanile o che un tale strumento è in fase di elaborazione. In più della metà dei casi, il programma Giovani e violenza e le sue attività hanno assunto un'importanza relativamente significativa, in particolare per lo sviluppo della strategia esistente o per la sua accettazione. Nel Cantone Ticino il programma ha dato l'impulso decisivo per l'elaborazione di una strategia cantonale. Le basi programmatiche di quattro dei cinque Cantoni oggetto di analisi approfondita fanno riferimento al programma Giovani e violenza e ad alcune sue pubblicazioni.

3.6.3.2 Effetti del programma a livello delle misure

Un'ampia maggioranza dei membri della rete attua misure o progetti di prevenzione della violenza giovanile oppure prevede di farlo. Nel 60 per cento dei casi il programma Giovani e violenza ha avuto un'importanza da media a molto elevata. Dall'analisi dei sei casi esemplari in

relazione alle misure è emerso che sono stati soprattutto gli incontri della rete a fornire impulsi importanti per la preparazione e l'attuazione di misure. Le presentazioni svolte e i contatti personali instaurati hanno permesso agli interpellati di ottenere informazioni importanti. Un altro aspetto ritenuto positivo è il sostegno finanziario destinato ai progetti pilota. Infine, i casi esemplari mostrano che il programma ha evidenziato la necessità di fondare le misure su prove scientifiche. Per contro, gli interpellati hanno espresso qualche dubbio sulla durevolezza delle misure, tenuto conto della situazione finanziaria difficile di alcuni Cantoni e Comuni nonché del fatto che la violenza giovanile non è la prima priorità per il mondo politico.

3.6.3.3 Effetti del programma a livello del coordinamento tra gli attori

La stragrande maggioranza (90 %) dei Cantoni, delle Città e dei Comuni che hanno partecipato alla valutazione dispone di un organo preposto alla prevenzione della violenza. Per un quarto di essi il programma Giovani e violenza è stato un elemento importante o importantissimo per l'istituzione o lo sviluppo di un tale organo, mentre per gli altri tre quarti la sua importanza è stata minima o nulla. L'effetto principale del programma è che la prevenzione della violenza ha assunto maggiore importanza per questi organi. Come emerge dalle cinque analisi di casi esemplari relativi al coordinamento e alla promozione dei contatti, due organi di collaborazione sono sorti proprio grazie al programma Giovani e violenza.

Il coordinamento delle strategie e delle misure di prevenzione è garantito in poco più della metà dei casi. Nel 60 per cento dei casi il programma Giovani e violenza ha avuto ripercussioni relativamente o molto notevoli, manifestatesi soprattutto nella chiarificazione dei flussi di informazione tra gli attori di diversi servizi che collaborano a progetti comuni. Dall'analisi dei casi esemplari emerge una valutazione positiva della durevolezza degli organi esistenti. Si presuppone infatti che essi potranno essere mantenuti nel lungo periodo, dato che gli attori interessati hanno riconosciuto la necessità della collaborazione.

3.6.3.4 Effetti inattesi del programma

Il programma Giovani e violenza ha permesso di suscitare un dibattito pubblico sul tema della violenza giovanile, di strutturare meglio la prevenzione e di aumentarne la qualità. Grazie alla partecipazione attiva della Confederazione in questo settore, essa viene ormai considerata come un partner ed è stato possibile rafforzare la collaborazione interdisciplinare tra gli attori operanti sul campo, a livello politico e nell'ambito della ricerca. Secondo le analisi dei casi esemplari, inoltre, con il programma nazionale la Confederazione ha lanciato un chiaro segnale circa l'importanza della prevenzione della violenza giovanile.

Le Città e i Comuni considerano il programma molto importante, poiché sono direttamente confrontati con il problema, seppur in misura minore negli ultimi anni. A livello cantonale il programma ha destato anche l'interesse della polizia, che può utilizzare per la sua attività i principi in esso definiti. Gli uffici federali apprezzano in particolare la possibilità di confrontarsi sul tema a livello intersettoriale.

Il programma ha influito notevolmente sulle attività di più organizzazioni, in particolare su quelle dell'Unione delle città svizzere in materia di vita notturna e su quelle dell'UFSP nel quadro dell'elaborazione della Strategia nazionale dipendenze.

3.6.4 Bilancio del programma e bisogni per il futuro

Grazie al programma la prevenzione della violenza ha fatto grandi progressi, che si sono concretizzati in una migliore strutturazione della prevenzione della violenza, nella creazione di una base di conoscenze comune e nell'instaurazione di un dialogo regolare a livello nazionale.

Gran parte dei Cantoni e dei Comuni si basa sulle attività svolte a livello nazionale per elaborare o sviluppare le proprie strategie, scegliere le misure da adottare o istituire gruppi di lavoro o di coordinamento. Le conoscenze acquisite in materia di efficacia delle misure sono molto utili per i Cantoni e i Comuni, poiché permettono loro di introdurre misure efficaci senza dover

effettuare ricerche costose. I Cantoni, le Città e i Comuni hanno ricevuto un sostegno determinante nella valutazione delle misure esistenti, nello svolgimento di eventi e di progetti pilota e di ricerca nonché nello sviluppo di strategie[174]. Dal momento dell'avvio del programma, si è instaurato un dialogo intenso oltre i confini linguistici, che ha già dato vita a diverse forme concrete di cooperazione per la realizzazione di progetti ed eventi. Infine, il programma ha consentito di migliorare il coordinamento della prevenzione della violenza nei Cantoni, di analizzare dettagliatamente la collaborazione tra le autorità nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione, e di formulare proposte di miglioramento.

Bisogni per il futuro

Due terzi dei membri della rete e la maggioranza dei membri del gruppo di gestione strategica ritengono necessario un sostegno nell'ambito della prevenzione della violenza giovanile da parte di un organo sovracantonale o nazionale anche dopo la conclusione del programma, ovvero a partire dal 2016. Questo bisogno è palese, anche se secondo la metà degli interpellati l'importanza politica del tema e l'entità del problema sono diminuite.

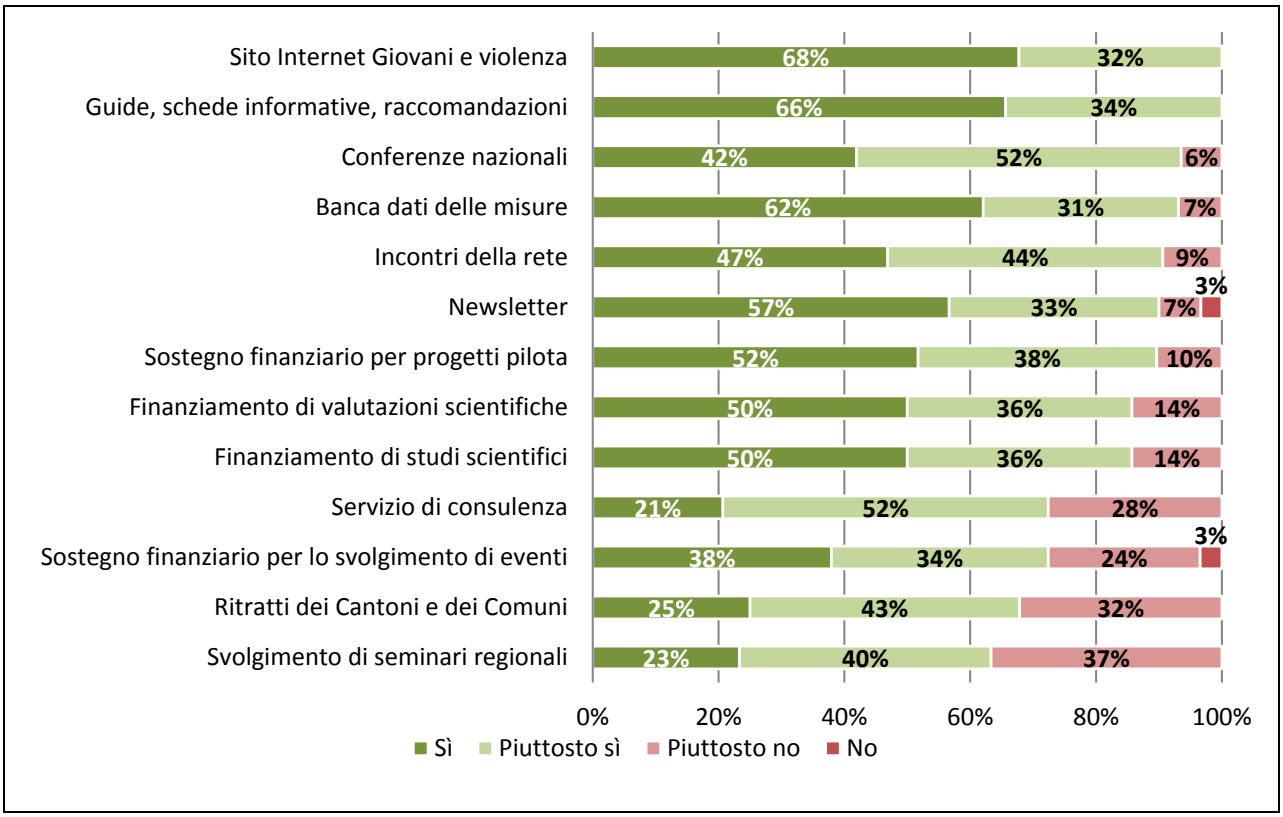
La maggioranza dei membri della rete e del gruppo di gestione strategica è del parere che la Confederazione debba continuare a fornire attivamente il suo sostegno in questo ambito, in particolare per quanto concerne l'ampliamento della base di conoscenze, la sua diffusione e il coordinamento e la messa in rete dei vari attori. I Cantoni dovranno sviluppare basi giuridiche e strategie e creare le condizioni quadro necessarie (coordinamento interno, finanziamento), mentre ai Comuni spetterà l'attuazione dei progetti e delle misure in conformità con la strategia cantonale.

Quanto agli obiettivi principali del programma – costituzione di una base di conoscenze sulle buone pratiche, ampia diffusione delle conoscenze acquisite in forma utile all'attività pratica, promozione dei contatti e coordinamento tra i vari attori – non sembra esservene uno prioritario: l'auspicio è che si continui a perseguirli tutti. Per contro, i membri del gruppo di gestione strategica esprimono opinioni diverse quanto alle modalità di sostegno. Se alcuni auspicano la prosecuzione del programma, altri preferiscono che si mantengano solo determinate attività, ritenendo che un sostegno nel quadro delle strutture ordinarie accresca le possibilità di ottenere effetti duraturi.

Anche il mantenimento delle prestazioni fornite dal programma dal 2011 è auspicato a gran maggioranza. Come mostra la figura 16, si ritengono necessari soprattutto il mantenimento del sito Internet (compresa la banca dati delle misure), l'aggiornamento e lo sviluppo di strumenti informativi e di raccomandazioni pratiche (guide, manuali, schede informative e newsletter) e l'organizzazione di eventi nazionali quali conferenze e incontri della rete. Più caute sono le richieste relative al sostegno finanziario, al servizio di consulenza, all'aggiornamento dei ritratti dei Cantoni e dei Comuni nonché all'organizzazione dei seminari regionali, anche se la valutazione di questi ultimi risulta di difficile interpretazione dato che non sono ancora stati svolti.

[174] Dal 2011, nel quadro del programma sono stati realizzati o sostenuti finanziariamente 6 progetti di valutazione, 14 progetti pilota e 31 eventi a livello regionale o nazionale.

Figura 16 – Mantenimento delle prestazioni del programma



Rappresentazione: Féraud / Hügli (2015). Fonte: inchiesta scritta tra i membri della rete. N. B.: i valori indicati nella figura sono stati arrotondati (per difetto o per eccesso), il che può comportare un totale leggermente inferiore o superiore al 100 %.

Sono emersi anche altri spunti di riflessione, quali il coordinamento del programma con il settore della protezione dell'infanzia e della gioventù e con la politica dell'infanzia e della gioventù a livello federale, la creazione di punti di contatto con le diverse scuole universitarie, l'ampliamento del gruppo target ai bambini, ai giovani e ai loro genitori, una più intensa attività di relazioni con i media a livello nazionale, l'intensificazione della cooperazione con altri uffici federali (p. es. mediante l'avvio congiunto di progetti innovativi) o una più stretta collaborazione con il settore scolastico.

4 Interazione tra prevenzione, intervento e repressione

Nel 2007 diversi casi gravi di violenza giovanile avevano indotto il DFGP a condurre un'indagine sull'entità e sulle cause dei comportamenti violenti tra i giovani[175]. Nel suo rapporto *Violenza giovanile*, il DFGP ha così constatato che, sebbene in Svizzera il fenomeno della violenza giovanile venga affrontato a più livelli[176], manca un coordinamento tra le misure esistenti[177] e la collaborazione tra le autorità competenti risulta insufficiente[178]. Complessivamente, il DFGP ha concluso che si può combattere efficacemente la violenza giovanile solo se i diversi attori coinvolti (autorità e privati) prendono insieme le misure adeguate[179]. Queste constatazioni sono poi servite da base per i lavori successivi.

Al fine di analizzare adeguatamente le difficoltà rilevate nell'interazione pratica tra prevenzione, intervento e repressione nell'ambito della violenza giovanile e di elaborare proposte di miglioramento, nel 2012 il gruppo di gestione strategica del programma nazionale Giovani e violenza ha istituito il gruppo di esperti PIR. Successivamente, insieme a quest'ultimo, l'UFAS, responsabile dell'attuazione del programma, ha assegnato due mandati di ricerca. Il rapporto sui modelli di cooperazione nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione (Féraud / Bolliger [2013]) presenta un campione dei modelli di cooperazione esistenti, indicando i fattori di successo della collaborazione. Il secondo rapporto di ricerca, relativo alla protezione dei dati per gli attori nell'ambito della violenza giovanile (Mösch Payot / Glaser Jain [2015]), illustra il quadro giuridico della protezione dei dati e dello scambio di informazioni tra autorità e servizi specializzati nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione e analizza le differenze tra i Cantoni e le lacune esistenti sul piano legale.

Nel presente capitolo vengono riassunti i risultati degli studi summenzionati che fungeranno poi da base per la formulazione di misure e raccomandazioni (cfr. cap. 5.3). Sono inoltre presentati i modelli di cooperazione esistenti in Svizzera, gli attori in essi coinvolti e i fattori che determinano il successo della loro creazione e del loro mantenimento (cap. 4.1). Particolare attenzione viene dedicata al trattamento di dati personali degni di particolare protezione nel quadro di cooperazioni (cap. 4.2).

4.1 Modelli di cooperazione in Svizzera

Il concetto di «cooperazione» può essere definito in diversi modi. Nel presente rapporto si adotta la definizione formulata da Féraud e Bolliger, secondo cui tale termine descrive un sistema sociale nel quale due o più attori istituzionali (autorità cantonali, regionali, comunali ecc.) allacciano rapporti allo scopo di consentire l'adempimento più efficace di un compito dello Stato

[175] DFGP (2008), pag. 3.
[176] Si fa riferimento tra l'altro a campagne di prevenzione della violenza destinate specialmente ai giovani (Prevenzione Svizzera della Criminalità, Ufficio federale di polizia), studi (Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, PNR 40, PNR 52, Commissione federale degli stranieri), pubblicazioni (Commissione federale per l'infanzia e la gioventù, Ufficio federale della sanità pubblica), progetti (programma di prevenzione bernese contro la violenza nella scuola dell'infanzia e nella scuola BE-PROX, progetto zurighese per lo sviluppo sociale dei fanciulli Z-PROSO, genitori e scuola danno forza ai fanciulli E S S K I) e un piano di misure (Prevenzione Svizzera della Criminalità) (DFGP [2008], pagg. 18-19).
[177] DFGP (2008), pag. 19.
[178] DFGP (2008), pag. 26.
[179] Cfr. DFGP (2008), pagg. 3-4.

attraverso determinate attività (p. es. la trasmissione di conoscenze, il coordinamento delle procedure, lo scambio di informazioni e il trattamento congiunto di un caso)[180]. Lo studio si concentra sulle cooperazioni durature che concernono in qualche modo episodi concreti di violenza giovanile[181].

4.1.1 Panoramica degli attori principali

L'obiettivo della presente panoramica è di mostrare quali attori provenienti dai settori dell'educazione, dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, della polizia, della giustizia e della migrazione sono generalmente coinvolti in forme di cooperazione[182; 183].

Educazione

- Autorità scolastica, direzione scolastica, commissione scolastica, ispettorato scolastico, corpo docente, servizio psicologico scolastico, sostegno pedagogico scolastico: sul piano strategico (autorità scolastica, direzione scolastica, commissione scolastica, ispettorato scolastico) sono possibili l'intervento e la repressione; sul piano operativo (corpo docente, servizio psicologico scolastico, sostegno pedagogico scolastico) è possibile l'intervento in caso di problemi; il corpo docente e il sostegno pedagogico scolastico possono inoltre lavorare a livello preventivo.

Aiuto all'infanzia e alla gioventù[184]

In particolare
- Attività giovanili aperte a tutti e associazioni giovanili: hanno una funzione preventiva, poiché danno ai giovani la possibilità di organizzare il tempo libero, beneficiare di assistenza e consulenza ecc. In molti luoghi le attività giovanili svolgono inoltre un ruolo importante nell'ambito dell'intervento, per esempio in caso di conflitti nello spazio pubblico.
- APMA: intervengono in caso di segnalazioni o indizi concreti di pericolo.
- Consultori familiari e centri di formazione: prevenzione e intervento.
- Consultori per i giovani: prevenzione e intervento.

Polizia e giustizia

In particolare
- Autorità di perseguimento penale[185]: polizia (in particolare la polizia minorile), autorità inquirente (giudici dei minorenni o procuratori pubblici dei minorenni), pubblico ministero minorile (qualora il Cantone debba prevedere una tale autorità). Queste autorità sono attive principalmente nell'ambito della repressione, sebbene la polizia minorile venga impiegata anche in quelli della prevenzione e della repressione.
- Autorità giudicanti: tribunale dei minorenni[186]. Principalmente attivo nell'ambito della repressione, adotta però un approccio di tipo educativo[187] e i provvedimenti da esso disposti possono avere anche un effetto preventivo.

---

[180] Féraud / Bolliger (2013), pag. 3; Fröhlich-Gildhoff et al. (2012); Rehling (2012); Zimmermann (2011).
[181] Féraud / Bolliger (2013), pag. 3.
[182] In base ai dibattiti del gruppo di esperti PIR del 29 maggio 2012.
[183] In base all'art. 11 cpv. 3 della legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS **312.5**), che recita «Se l'integrità fisica, psichica o sessuale di una vittima minorenne o di un'altra persona minorenne è seriamente minacciata, il consultorio può informare l'autorità tutoria o denunciare il reato all'autorità di perseguimento penale», in determinati casi anche i consultori cantonali per le vittime sono coinvolti nelle cooperazioni.
[184] Per un'analisi approfondita degli attori nel quadro dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, si rimanda al cap. 4.1 del rapporto del Consiglio federale *Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?*, redatto in adempimento del postulato Fehr (07.3725) del 5 ottobre 2007.
[185] Art. 6 PPMin.
[186] Art. 7 cpv. 1 lett. b PPMin.
[187] Il diritto penale minorile non è un diritto penale del fatto bensì dell'autore, il cui scopo primario non consiste nella ritorsione bensì nella protezione e nell'educazione del minore (art. 2 cpv. 1 DPMin e art. 4 cpv. 1 PPMin).

- Nel diritto penale minorile, l'autorità di esecuzione delle pene[188] è costituita dall'autorità inquirente, attiva nell'ambito della repressione.

Integrazione

- SEM, uffici della migrazione cantonali, servizi per l'integrazione: la SEM e gli uffici della migrazione cantonali hanno la possibilità di agire preventivamente e di intervenire in caso di problemi. I secondi in particolare hanno la competenza di ricorrere a misure repressive come il ritiro del permesso di dimora.

Parità

- UFU, servizi cantonali specializzati in materia di parità: sono competenti per il tema della violenza domestica e sono attivi anche nell'ambito della prevenzione della violenza nelle giovani coppie.

4.1.2 Panoramica dei modelli di cooperazione in Svizzera

Nel loro rapporto di ricerca, Féraud / Bolliger hanno esposto la gamma dei modelli di cooperazione[189] esistenti in Svizzera, suddividendoli in base a diverse caratteristiche: attori coinvolti, impostazione organizzativa, obiettivi e contenuti della cooperazione, contesto, tipo di cooperazione (mirata al trattamento di determinate situazioni o di singoli casi)[190].

Attori coinvolti

A seconda della cooperazione è richiesta la partecipazione di attori differenti. La tavola rotonda (*Runde Tisch*) del Comune zurighese di Hombrechtikon e il modello dei gruppi chiave (*Kerngruppenmodell*) della Città di Zurigo, per esempio, coinvolgono una grande varietà di esponenti. Nel primo caso si ritrovano personalità del mondo politico, della Chiesa, della scuola, del settore delle attività giovanili aperte a tutti, della polizia cantonale nonché dell'amministrazione, che collaborano allo scopo di allacciare contatti e di sviluppare e attuare misure di prevenzione. Nel secondo caso, invece, rappresentanti della scuola, della polizia municipale, della procura dei minorenni, dei servizi sociali e delle attività giovanili aperte a tutti si incontrano per discutere di casi concreti.

Impostazione organizzativa

I modelli di cooperazione si distinguono per il tipo di organizzazione: gli **organi strategici**, composti generalmente di membri in posizioni dirigenziali (direzione o livello immediatamente superiore), si occupano di stabilire il quadro vincolante della collaborazione, mentre il **livello operativo** si interessa della sua attuazione. A Ginevra, ad esempio, la cooperazione tra la polizia e la scuola pubblica è guidata a livello strategico da un gruppo di gestione strategica costituito da rappresentanti di entrambe le istituzioni e dei dipartimenti, mentre a livello operativo è attuata in collaborazione tra le direzioni scolastiche e i funzionari di polizia competenti. Anche la cooperazione tra la polizia del Cantone di Ginevra e le istituzioni responsabili per le attività giovanili funziona attraverso un gruppo di gestione strategica. Al contrario, la cooperazione tra gli operatori delle attività giovanili aperte a tutti e la polizia minorile del Cantone di Basilea Campagna è impostata su base informale e non prevede un organo strategico.

Obiettivi e contenuti

I modelli di cooperazione esaminati si distinguono anche in termini di obiettivi e contenuti. Per esempio il gruppo di lavoro contro i maltrattamenti inflitti ai minori del Cantone di Neuchâtel

---

[188] Art. 42 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 6 cpv. 1 lett. b PPMin.
[189] All'allegato 2 è disponibile una tavola sinottica dei modelli di cooperazione presi in esame.
[190] Féraud / Bolliger (2013), pagg. 12-14, 21-23 e 26.

pone l'accento sul tema degli abusi sui minori, mentre il gruppo d'intervento in caso di crisi del Cantone di Nidvaldo si concentra sull'aiuto destinato ai giovani[191] che attraversano una crisi psicosociale.

Contesto

I modelli di cooperazione agiscono in contesti diversi: famiglia, scuola o spazio sociale. La cooperazione «Interfall» del Cantone di Zurigo persegue ad esempio un approccio interistituzionale, in base al quale i servizi specializzati e le autorità trattano problemi legati a casi specifici nell'ambito delle attività con i bambini e i giovani coinvolgendo le loro famiglie. Una cooperazione attuata nel Cantone di San Gallo si occupa a sua volta dell'intervento in caso di crisi nelle scuole, regolando la collaborazione tra gli attori coinvolti e avvalendosi del sostegno di un cosiddetto “gruppo di riflessione”, che fornisce tra l'altro consulenza giuridica. Il sistema di gestione dei reclami nel quartiere di Bümpliz-Bethlehem (*Beschwerdemanagement in Bümpliz-Bethlehem*) della Città di Berna risponde invece ai reclami della popolazione o delle istituzioni concernenti lo spazio pubblico, li discute e attua relativi provvedimenti.

Trattamento di determinate situazioni o di singoli casi

Se si considerano le attività svolte, è possibile distinguere tra due categorie principali di cooperazione. Una cooperazione può innanzitutto avere per obiettivo il trattamento di **singoli casi**. In questa categoria rientra ad esempio il modello adottato dalla scuola di Sarnen, che ha istituito un sistema per l'individuazione e l'intervento precoci in caso di disturbi comportamentali di bambini e giovani nel contesto scolastico.
In secondo luogo, una cooperazione può trattare anche determinate **situazioni**, in particolare conflitti nello spazio pubblico, mediante una valutazione congiunta del contesto e la pianificazione di attività dettagliate. In questo ambito è attiva per esempio la commissione interservizi adolescenti di Losanna, che si occupa delle situazioni problematiche connesse ai giovani nello spazio pubblico.

4.1.3 Fattori di successo per cooperazioni durature ed efficaci

Un obiettivo importante dello studio presentato era quello di individuare i fattori di successo rilevanti per la lunga durata e l'efficacia di una cooperazione, al fine di trarne delle raccomandazioni.

Le cooperazioni sono inserite in condizioni quadro statali e sociali che possono essere condizionate solo marginalmente. Gli attori coinvolti possono però influenzare diversi fattori di successo generali o relativi al contesto. Questi ultimi sono di rilievo solo per determinati modelli di cooperazione oppure hanno un'incidenza diversa a seconda del modello adottato[192].

Condizioni quadro: contesto statale e sociale

Nel contesto statale le possibilità di manovra e il ruolo degli attori coinvolti sono influenzati dalle basi giuridiche. Possono essere diverse le fonti giuridiche di rilievo, per esempio il CC, il CP e le basi legali cantonali. Inoltre, nel caso delle cooperazioni per il trattamento di singoli casi, che comportano dunque lo scambio di dati personali, sono importanti anche le basi giuridiche in materia di protezione dei dati (cfr. cap. 4.2).

Per quanto concerne il contesto sociale, invece, i fattori che incidono sulle cooperazioni sono vari: vi sono ad esempio la collocazione geografica della collaborazione in un'area urbana o rurale, le dimensioni del Cantone o del Comune nonché le forme e la portata delle manifestazioni di violenza giovanile.

---

[191] La cooperazione non si limita tuttavia all'intervento presso i giovani (Féraud / Bolliger [2013], pag. 14).
[192] Féraud / Bolliger (2013), pagg. 8-9 e 51-55.

Fattori di successo generali

Tra i fattori di successo generali di rilievo per tutte le cooperazioni vi è quello di chiarire gli obiettivi di una cooperazione e stabilirne l'orientamento a livello dei contenuti. Un ulteriore presupposto per l'efficacia è quello di definire le competenze e disciplinare le procedure della cooperazione. Lo svolgimento di incontri regolari tra gli attori coinvolti offre inoltre la possibilità di discutere questioni di carattere generale nonché di consolidare la fiducia reciproca. A tal fine è necessario che questi attori si conoscano tra loro, sia da un punto di vista personale che in riferimento ai diversi incarichi, ruoli e modalità di lavoro. A questo riguardo va incoraggiato in particolare un alto grado di continuità a livello personale degli attori coinvolti. La loro disponibilità a partecipare è determinata anche dall'evidenza dei potenziali vantaggi derivanti da una cooperazione. Un ulteriore fattore di successo è altresì la garanzia che le persone coinvolte investano tempo a sufficienza nella cooperazione, dato l'impegno necessario per l'impostazione delle strutture e per gli incontri. In tutti i modelli di cooperazione è inoltre emerso il ruolo centrale svolto da persone chiave (siano queste specialisti di un determinato settore o esponenti politici) nel processo di attuazione di una cooperazione.

Fattori di successo relativi al contesto

Tra i fattori di successo relativi al contesto rientra la creazione di un organo di gestione strategica, particolarmente importante nel caso di cooperazioni decentralizzate, complesse o attuate presso comunità di grandi dimensioni. Sempre in questo contesto è inoltre fondamentale che lo scambio di informazioni tra il livello strategico e quello operativo sia regolamentato in modo chiaro. Il decentramento delle strutture d'attuazione può risultare vantaggioso in situazioni in cui è necessario concentrarsi su regioni particolarmente toccate da un problema. Una cooperazione duratura ed efficace esige anche basi formali, che possono variare in funzione delle sue dimensioni. A seconda del contesto, inoltre, le cooperazioni necessitano di diverse attività di accompagnamento (p. es. per conciliare i metodi di lavoro) che ne garantiscano l'efficacia a lungo termine. Ulteriori fattori che risultano positivi per il successo di una cooperazione sono la valutazione della situazione di partenza (verifica della necessità, analisi delle forme di cooperazione esistenti, esame delle questioni giuridiche), l'esistenza di un mandato politico ufficiale e la creazione di un gruppo di progetto interdisciplinare incaricato di elaborare il piano concettuale della cooperazione e di seguirne l'attuazione. Riguardo a quest'ultimo fattore è importante che gli attori interessati sul posto vengano tempestivamente coinvolti nell'attuazione, sia per sfruttarne le conoscenze pratiche sia per assicurare la loro approvazione già nelle prime fasi.

4.1.4 Conclusioni sui modelli di cooperazione esaminati

Lo studio di Féraud / Bolliger ha permesso di giungere ad alcune conclusioni importanti, esposte di seguito[193].

In Svizzera le cooperazioni in materia di violenza giovanile non sono diffuse: le cooperazioni istituzionalizzate delle autorità cantonali e comunali nella lotta alla violenza giovanile sono limitate a casi isolati in contesti specifici..

La scuola offre punti di partenza ideali per una cooperazione, mentre nello spazio sociale, nonostante la medesima necessità d'intervento, le possibilità sono meno sviluppate. Infine, nel contesto familiare le nuove APMA stanno lavorando alla creazione di forme di collaborazione con importanti partner.

Nella prassi si rileva una grande varietà di modelli di cooperazione, che si differenziano ad esempio per l'estensione geografica (cantonale o comunale), il tipo e il numero di attori coinvolti, il tipo di attività e il grado di formalizzazione. Questa varietà si spiega in parte con la dipendenza dal contesto (condizioni quadro differenti richiedono soluzioni su misura) e in parte con il fatto che questo tipo di collaborazione è ancora a uno stadio pionieristico.

[193] Féraud / Bolliger (2013), pagg. 47-48.

Per quanto concerne gli effetti delle cooperazioni, si possono osservare in particolare miglioramenti di tipo qualitativo: le cooperazioni permettono di intervenire precocemente e di reagire più rapidamente e con effetti più duraturi in caso di episodi di violenza. Vi sono inoltre altri miglioramenti, per esempio un risparmio di risorse da parte dei singoli attori o un accresciuto senso di sicurezza tra la popolazione.

In generale i modelli di cooperazione presi in esame presentano un grado di formalizzazione minimo, pur distinguendosi parecchio su questo punto. Alcune cooperazioni sono infatti addirittura impostate in modo del tutto informale. In una fase iniziale questo tipo di approccio può risultare opportuno, tuttavia per un'attuazione duratura è raccomandabile una formalizzazione sufficiente, per esempio con l'attribuzione di un mandato ufficiale o la conclusione di apposite convenzioni.

Le cooperazioni affrontano la violenza giovanile attraverso diverse attività[194] che si occupano del trattamento di singoli casi o di determinate situazioni, in particolare nei punti di contatto tra intervento e repressione. Alcune cooperazioni hanno inoltre per oggetto l'individuazione e l'intervento precoci in caso di situazioni a rischio, il che però solleva problemi nell'ambito della protezione dei dati (v. sotto). In tutte le cooperazioni prese in esame avviene uno scambio di informazioni generali, di esperienze e di giudizi e sono attuate misure di accompagnamento per la preparazione, l'impostazione e il funzionamento della cooperazione, come ad esempio verifiche della necessità, visite di lavoro reciproche o formazioni continue. Per contro, non tutte le cooperazioni prevedono nel proprio piano di lavoro anche misure di accompagnamento preventive.

Riguardo alla protezione dei dati, nel trattamento dei singoli casi le cooperazioni prese in esame adottano un approccio piuttosto pragmatico e in molti casi non si tiene sufficientemente conto della legalità dello scambio d'informazioni.

In conclusione si può constatare che l'aspetto della prevenzione in senso stretto (cfr. cap. 3.2.2) ha un'importanza secondaria nelle cooperazioni esaminate. Questo fatto ha due possibili spiegazioni: innanzitutto il tempo a disposizione è limitato, ragion per cui (in caso di dubbio) viene data priorità all'aspetto dell'intervento nonché ai punti di contatto con l'aspetto della repressione. In secondo luogo, per le attività di prevenzione occorre talvolta coinvolgere altri attori, il che comporta un onere supplementare.

4.2 Cooperazioni per il trattamento di singoli casi e scambio di dati

Nell'ambito delle cooperazioni prese in esame, il trattamento dei singoli casi è pragmatico e poco formalizzato e il più delle volte viene regolato oralmente[195]. In alcuni casi esistono dei verbali, ma solo in uno dei 12 casi analizzati la procedura è documentata sistematicamente[196]. Si può inoltre constatare che nella maggior parte delle cooperazioni in questione non viene chiarito esplicitamente quali disposizioni giuridiche sulla protezione dei dati siano di rilievo[197]. Gli attori coinvolti nella cooperazione ritengono che la protezione dei dati sia talvolta d'intralcio al loro lavoro, dato che impedisce alcune interazioni giudicate opportune[198]. Per questa ragione essi accettano persino una procedura non ineccepibile da un punto di vista giuridico, se reputano che lo scambio di dati sia essenziale all'interesse del caso[199].

---

194 Féraud / Bolliger (2013), pagg. 26-28.
195 Féraud / Bolliger (2013), pag. 29.
196 A questo proposito va osservato che le cooperazioni in quanto tali non prevedono competenze decisionali vincolanti. I provvedimenti vengono infatti disposti formalmente dal servizio competente, il quale ne è responsabile (Féraud / Bolliger [2013], pag. 29).
197 Féraud / Bolliger (2013), pag. 18.
198 Féraud / Bolliger (2013), pagg. 18-20 e 39-40.
199 Féraud / Bolliger (2013), pag. 20.

È dunque evidente che il tema della protezione dei dati nell'ambito delle cooperazioni merita un'attenzione particolare: gli indizi del fatto che gli attori coinvolti si muovano in parte in una zona grigia a livello giuridico rendono necessario un accertamento approfondito in materia.

Lacune e sfide in merito alle basi del diritto sulla protezione dei dati

Nel loro rapporto di ricerca, Mösch Payot / Glaser Jain mostrano la varietà delle basi legali determinanti per gli attori negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione per quanto concerne la protezione dei dati. Oltre alla legge federale del 19 giugno 1992[200] sulla protezione dei dati (LPD) e alle regolamentazioni dei rispettivi Cantoni in materia, gli attori coinvolti devono osservare anche il segreto d'ufficio e quello professionale nonché le basi giuridiche specifiche del loro settore (p. es. le leggi inerenti alla scuola o alla polizia[201]). In questo contesto va fatta una distinzione tra diverse categorie di dati, che sono protetti in misura differente. I **dati tecnici** informano su fatti che non contengono informazioni personali dirette o indirette riguardo a persone identificabili individualmente. I **dati personali** forniscono invece indicazioni che rimandano a una determinata persona. Tra questi rientrano anche i **dati personali degni di particolare protezione**, il cui trattamento implica un elevato rischio di ledere i diritti personali e che per questo sono maggiormente tutelati dalla legislazione in materia di protezione dei dati a livello federale e cantonale[202]. Negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione il trattamento di dati personali degni di particolare protezione è molto ricorrente.

Affinché possa avvenire lo scambio o la raccolta di dati personali, deve essere adempiuto almeno uno dei seguenti presupposti: il consenso concreto della persona interessata, la presenza di una situazione di emergenza o l'esistenza di una base legale[203]. Il fatto di poter accettare il consenso della persona interessata quale unico presupposto per lo scambio di dati nell'ambito dell'articolo 17 LPD è però un punto molto dibattuto tra gli esperti. Alcuni di loro sostengono infatti che il consenso può rimpiazzare completamente una base legale[204], mentre altri sono del parere che ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 LPD sia necessaria in ogni caso almeno una base legale[205]. Quest'ultima può essere costituita ad esempio dai diritti e dagli obblighi di denuncia[206] e di avviso[207]: se, nello svolgimento della sua funzione, della sua professione o in quanto privato, uno degli attori interessati apprende che una persona è in pericolo o è stata danneggiata, allora le relative basi giuridiche contemplano la possibilità di uno scambio legale di dati. Gli obblighi di denuncia e di avviso sono vincolanti, mentre i diritti di denuncia e di avviso lasciano all'avente diritto un certo margine discrezionale. Per quanto concerne il diritto e l'obbligo di avviso in caso di minacce per il benessere dei minori, Mösch Payot / Glaser Jain

---

200 RS **235.1**

201 Mösch Payot / Glaser Jain (2015), pagg. 5-6.

202 Giusta l'art. 3 lett. c LPD i dati personali degni di particolare protezione sono dati concernenti: «1. le opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, 2. la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza, 3. le misure d'assistenza sociale, 4. i procedimenti o le sanzioni amministrativi e penali». Negli ambiti di competenza dei Cantoni sono questi ultimi a definire cosa intendono per dati personali degni di particolare protezione.

203 Per quanto concerne lo scambio di dati personali degni di particolare protezione, la sua legittimazione è subordinata all'adempimento di presupposti particolari sia in virtù della legge federale sulla protezione dei dati (art. 17 cpv. 2 LPD) che nel quadro dell'applicazione delle leggi cantonali in materia (§ 8 cpv. 2 e § 17 IDG ZH; § 8 cpv. 2 e § 14 IDAG AG; art. 6 KDSG BE; § 5 cpv. 2 DschG LU; art. 5 cpv. 2 e art. 13 DschG SG) (Mösch Payot / Glaser Jain [2015], pagg. 15-16).

204 Waldmann/Bickel, in *Datenschutzrecht – Grundlagen und öffentliches Recht*, § 12, N° 52; *Jöhri in Handkommentar zum DSG,* ad. art. 17 cpv. 2, N. 75.

205 Ballenegger, in *Basler Kommentar DSG*, 2014, ad. art. 17, N. 25.

206 Hanno diritto di denuncia tutte le persone fisiche o giuridiche, ovvero anche i minorenni e le persone incapaci di discernimento. L'obbligo di denunciare un reato si applica invece solo a certi rappresentanti delle autorità e autorità penali a determinate condizioni (Mösch Payot / Glaser Jain [2015], pag. 60).

207 L'autorizzazione o l'obbligo di comunicazione dei dati nell'ambito dell'avviso di una situazione di pericolo sono sanciti dall'art. 443 CC, in base al quale chiunque, nello svolgimento di un'attività ufficiale, apprende che il benessere fisico o psichico di un minore è in pericolo è tenuto ad avvisarne l'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Per le altre persone vige il diritto di avviso, fatte esplicitamente salve le disposizioni sul segreto professionale (art. 443 cpv. 1 CC) (Mösch Payot / Glaser Jain [2015], pag. 17).

hanno rilevato un problema di frammentarietà e di complessità delle pertinenti norme cantonali, che in alcuni casi ha creato **situazioni di tensione**, in particolare per le persone soggette sia al segreto d'ufficio che a quello professionale[208]. Il 15 aprile 2015 il Consiglio federale si è detto favorevole all'introduzione di una regolamentazione uniforme a livello federale della legittimazione e dell'obbligo di notificare le minacce per il benessere dei minori alle autorità di protezione dei minori (in adempimento della mozione Aubert 08.3790). L'obbligo di avviso verrà quindi esteso agli specialisti degli ambiti medicina, psicologia, cure, assistenza, educazione, formazione, consulenza sociale, religione e sport, che hanno regolarmente contatto con i minori a titolo professionale. Saranno eccettuate le persone a contatto con questi ultimi nell'ambito di attività del tempo libero (p. es. allenatori sportivi volontari). Per le persone tenute al segreto professionale ai sensi dell'articolo 321 CP è prevista un'eccezione: al fine di mantenere intatto il rapporto di fiducia con i minori, che è fondamentale per il successo del loro lavoro, questi specialisti non avranno l'obbligo bensì il diritto di avvisare l'autorità di protezione dei minori. L'avamprogetto di diritto federale rinuncia esplicitamente ad estendere il diritto di avviso agli ausiliari degli specialisti tenuti al segreto professionale[209].

La complessità delle basi del diritto sulla protezione dei dati, le differenze tra i Cantoni e la parziale contraddittorietà tra le disposizioni vigenti comportano una notevole **mancanza di trasparenza** e creano incertezza sulle disposizioni da applicare concretamente nell'attività pratica. È altresì possibile constatare che le prescrizioni vengono in parte eluse consapevolmente: dai colloqui di gruppo condotti da Féraud / Bolliger nell'ambito dello studio sui modelli di cooperazione è emerso che la legalità dello scambio di informazioni generalmente non viene esaminata in dettaglio o in singoli casi viene accettata persino una procedura non ineccepibile da un punto di vista giuridico[210]. Secondo le dichiarazioni raccolte, in queste situazioni viene dato maggiore peso all'esigenza di riuscire ad aiutare i minori interessati.

Tra i sistemi normativi dei Cantoni presi in esame esistono inoltre **differenze** riguardanti contenuto, forma e ambito di applicazione dei diritti e dei doveri relativi allo scambio di informazioni[211]. Ad esempio, le leggi scolastiche oggetto d'indagine si distinguono per quanto concerne la procedura da seguire per richiedere il consenso della persona interessata per lo scambio dei dati: se per esempio nei Cantoni di Zurigo e Lucerna la comunicazione dei dati necessita di un consenso esplicito da parte della persona interessata nel singolo caso, in altri Cantoni è possibile trasmettere dati personali degni di particolare protezione anche senza tale consenso esplicito, in particolare se la richiesta di quest'ultimo non è possibile (Cantoni di Berna e San Gallo) o comporta un onere sproporzionato (Cantone di Argovia)[212]. Anche lo scambio di dati tra le autorità scolastiche e le autorità penali minorili è regolato in modo differente da Cantone a Cantone. Nei Cantoni di Argovia, Berna, San Gallo e Zurigo esiste per esempio una convenzione sulla collaborazione.

Infine, per determinati ambiti lavorativi la **base legale** relativa allo scambio di informazioni risulta **difficile da rilevare o del tutto inesistente**[213]. Un esempio è costituito dal settore delle attività giovanili e dall'assistenza sociale scolastica. Per questi due gruppi professionali mancano spesso regolamentazioni chiare e quindi l'autorizzazione esplicita a partecipare allo scambio di dati. Di conseguenza nella maggior parte dei casi manca una base legale precisa per lo scambio di dati tra gli insegnanti e gli assistenti sociali scolastici[214].

---

208 Mösch Payot / Glaser Jain (2015), pag. 55.
209 Messaggio del 15 aprile 2015 concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione dei minorenni); verrà pubblicato sul Foglio federale: http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2015/2015-04-15.html, consultato il 17 aprile 2015.
210 Féraud / Bolliger (2013), pag. 19.
211 Mösch Payot / Glaser Jain (2015), pag. 55.
212 Mösch Payot / Glaser Jain (2015), pag. 34.
213 Mösch Payot / Glaser Jain (2015), pag. 33.
214 Mösch Payot / Glaser Jain (2015), pag. 56.

Conclusioni

La complessità delle basi del diritto sulla protezione dei dati, le differenze tra i Cantoni e l'incongruenza tra le disposizioni vigenti comportano una notevole mancanza di trasparenza e creano incertezza sulle disposizioni da applicare concretamente nell'attività pratica. A volte, inoltre, le disposizioni di rilievo o non sono note o vengono eluse consapevolmente. Di conseguenza, sussiste una necessità d'intervento per quanto concerne la verifica delle basi giuridiche cantonali relative alla collaborazione tra le autorità e i servizi specializzati nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione.

5 Sfide, necessità d'intervento e misure proposte

Negli ultimi cinque anni, la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni hanno contribuito congiuntamente a un notevole sviluppo della prevenzione della violenza in Svizzera. Il programma Giovani e violenza ha posto le prime basi per una prevenzione della violenza più efficace grazie alle sue diverse attività: osservazione dell'andamento della violenza giovanile, inventario delle attività di prevenzione in Svizzera, creazione di una base di conoscenze sulle buone pratiche, scambio di esperienze a livello nazionale e descrizione degli elementi necessari per un'interazione ottimale tra prevenzione, intervento e repressione.

Sono ormai diversi i Cantoni, le Città e i Comuni che dispongono di strategie di prevenzione della violenza basate sulle attività svolte congiuntamente a livello nazionale. La base di conoscenze relativa alle misure promettenti crea un notevole valore aggiunto e sgrava i Cantoni, le Città e i Comuni dall'onere di condurre autonomamente ricerche onerose. La collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni ha dato buoni risultati e sono stati compiuti progressi importanti. Si pone tuttavia la questione della durevolezza delle misure adottate e di come affrontare le sfide esistenti una volta che il programma Giovani e violenza sarà giunto al termine.

Di seguito si presentano sinteticamente le sfide che si profilano per la prevenzione della violenza e le necessità d'intervento in questo ambito, si formulano raccomandazioni e si propongono misure. Nel complesso, il contesto è favorevole a un ulteriore sviluppo della prevenzione della violenza sulla base delle strutture istituite e delle competenze definite nei Cantoni, nelle Città e nei Comuni nonché delle strategie e delle misure adottate negli ultimi anni. A tal fine, però, resta comunque fondamentale poter disporre anche in futuro di strategie chiaramente definite, di una buona collaborazione a livello orizzontale e verticale nonché delle risorse necessarie.

5.1 Situazione e sfide attuali

5.1.1 Violenza giovanile: livello alto nonostante la tendenza in calo

Attualmente la violenza interpersonale tra i giovani di età compresa tra i 10 e i 25 anni è in netto calo. Dopo aver registrato una tendenza crescente tra gli anni 1990 e il 2008, ora le cifre segnano una flessione, sia per quanto concerne i dati sulla violenza visibile – ossia quelli sugli atti violenti segnalati alle autorità, contenuti ad esempio nelle statistiche ufficiali di polizia, giustizia e assicurazione contro gli infortuni (cfr. cap. 2.2.1) – che per quanto riguarda quelli sulla violenza sommersa, tratti dalle rilevazioni condotte direttamente tra i giovani (cfr. cap. 2.2.2). Questa diminuzione è positiva e fa supporre che le misure adottate in diversi luoghi abbiano dato buoni risultati.

Va tuttavia rilevato che i reati violenti restano comunque a un livello elevato, se confrontati con la media degli ultimi 20 anni: un giovane su tre è mediamente vittima di un atto di violenza, mentre uno su cinque ne è autore. Nel medesimo periodo si è inoltre registrato un aumento della violenza nello spazio pubblico tra i giovani maschi di età compresa tra i 15 e i 24 anni (cfr. cap. 2.2.1.3). Per quanto concerne i giovani tra i 15 e i 17 anni, va prestata particolare attenzione ai fenomeni del mobbing e del cyberbullismo nonché alla violenza sessuale tra coetanei, non solo per il numero di vittime, ma anche per le gravi conseguenze a lungo termine provocate da questi atti di violenza (cfr. cap. 2.2.2).

5.1.2 Prevenzione della violenza in Svizzera: grande varietà di misure e numerosi attori

In Svizzera la prevenzione della violenza – che comprende sia le misure volte ad evitare l'insorgere di problemi sia quelle adottate ai primi segnali problematici (cfr. cap. 3.1) – assume forme molteplici e al momento si trova in piena fase di sviluppo. In seguito al peggioramento della situazione alla metà degli anni 2000 e all'avvio delle attività della Confederazione con il programma Giovani e violenza, i Cantoni, le Città e i Comuni hanno prestato un'attenzione crescente a questo tema. Nel sistema federalistico svizzero, in cui la prevenzione della violenza è di competenza dei Cantoni e dei Comuni, gli approcci sono molto variegati, in quanto impostati in funzione della situazione e delle esigenze locali. Da ciò derivano però anche una certa frammentazione delle misure e la presenza di una molteplicità di attori, il che comporta un'elevata necessità di dialogo, di collaborazione e di coordinamento.

Sviluppi importanti ai diversi livelli istituzionali

Anche se alla Confederazione non incombono competenze specifiche in questo ambito, sono comunque numerosi gli uffici federali coinvolti in compiti inerenti alla prevenzione della violenza giovanile. Nel suo ruolo di coordinamento nel quadro del programma Giovani e violenza, l'UFAS ha contribuito a mettere in evidenza le correlazioni esistenti e a promuovere lo scambio di informazioni (cfr. cap. 3.3.1).

I Cantoni svolgono un ruolo fondamentale nella definizione delle condizioni quadro e nel sostegno alle misure locali. Lo sviluppo della prevenzione è molto diverso da un Cantone all'altro e dipende soprattutto dalla volontà politica e dall'importanza attribuita al problema. Dagli anni 1990, dieci Cantoni dispongono di strategie esplicite per la prevenzione della violenza giovanile, mentre altri integrano misure di prevenzione della violenza nella loro politica sociale, dell'infanzia e della gioventù, della salute o della sicurezza. Nelle aree rurali il problema è affrontato nel contesto più ampio della promozione della salute, dell'integrazione o della gioventù. Tali misure sono attuate in virtù di diverse leggi (inerenti p. es. alla scuola, alla prevenzione e alla promozione della salute, alla gioventù e alla polizia (cfr. cap. 3.3.2).

Le Città e i Comuni sono gli attori principali preposti all'attuazione delle misure di prevenzione della violenza, in particolare nelle scuole e nello spazio sociale. Analogamente a quanto avviene a livello cantonale, i centri urbani sono più attivi dei Comuni rurali. Di norma, le grandi Città dispongono di strategie e servizi specializzati specifici; inoltre, nel rapporto *Villes suisses sûres 2025*, hanno definito la prevenzione della violenza come uno dei sei obiettivi da perseguire. La maggior parte dei Comuni ha integrato le misure di prevenzione nella propria politica della gioventù o dello sviluppo dello spazio sociale, menzionando in generale tali attività in regolamenti o nel capitolato d'oneri di determinate unità amministrative (cfr. cap. 3.3.3).

Necessità di coordinare le misure e garantire le strategie a lungo termine

La prevenzione della violenza è un tipico compito trasversale, ragion per cui coinvolge numerosi attori. I settori dell'educazione, degli affari sociali, della gioventù, della sicurezza e della giustizia nonché della salute e dell'integrazione svolgono un ruolo particolarmente attivo. Il coordinamento delle attività rappresenta pertanto una sfida importante e il presupposto necessario per poter adottare concretamente le misure di prevenzione scelte (cfr. cap. 3.3.2.3, 3.3.3.3 e 3.3.4).

Gli attori operanti nei settori della scuola, delle attività giovanili e della polizia collaborano spesso a livello bilaterale. Diversi Cantoni e anche alcune Città e alcuni Comuni dispongono inoltre di organi di coordinamento quali commissioni, gruppi di gestione strategica o tavole rotonde. Questi strumenti si sono rivelati utili non solo per coordinare varie misure ma anche per gestire la prevenzione a lungo termine, adeguandola costantemente agli sviluppi attuali. Questi modelli potrebbero essere fatti conoscere in misura ancora maggiore e fungere da esempio.

5.1.3 Buone pratiche di prevenzione della violenza: primi passi verso una prevenzione basata su prove scientifiche

I lavori svolti nel quadro del programma Giovani e violenza – mandati di ricerca, progetti pilota, progetti di valutazione – hanno permesso di creare una base di conoscenze sugli approcci efficaci nella prevenzione della violenza giovanile. Questa base fornisce indicazioni sul tipo di progetti e sulla loro attuazione.

Approcci efficaci in famiglia, a scuola e nello spazio sociale

Nell'ambito della famiglia, si raccomanda di agire il prima possibile con misure di sostegno alla prima infanzia e di sostegno educativo destinate ai genitori di bambini piccoli. Successivamente è importante riconoscere rapidamente i segnali problematici nel comportamento di bambini e giovani e offrire ai ragazzi violenti e alle loro famiglie un maggiore sostegno. Diversi approcci hanno dato buoni risultati in questo ambito (cfr. cap. 3.5.1).

Per quanto concerne la scuola, una prevenzione efficace presuppone in primo luogo condizioni quadro scolastiche favorevoli e una gestione adeguata della classe. La prevenzione di base include anche i programmi volti allo sviluppo delle competenze sociali, che dovrebbero essere introdotti in via permanente. L'offerta può essere completata con programmi efficaci contro il mobbing e programmi volti alla risoluzione dei conflitti o alla prevenzione della violenza nei rapporti di coppia. Per i giovani violenti esistono anche approcci efficaci da attuare nel contesto scolastico (cfr. cap. 3.5.2).

Per quanto concerne lo spazio sociale, gli approcci di prevenzione efficaci sono svariati e vanno dall’offerta di attività extrascolastiche alla riduzione delle possibilità di delinquere nello spazio pubblico ad opera della polizia, fino alle misure di prevenzione del consumo di alcol o ai programmi di mentoring. Per i giovani che hanno già compiuto atti violenti gli approcci di giustizia riparativa si sono dimostrati efficaci (cfr. cap. 3.5.3).

Necessità di valutare le misure e proseguire l'attuazione pratica delle conoscenze acquisite

I risultati attuali delle ricerche si basano soprattutto sulla valutazione di progetti sviluppati negli Stati Uniti. In Svizzera sono pochi i progetti analizzati per valutarne l'efficacia in termini di riduzione della violenza. I motivi sono diversi: gli studi sull'efficacia sono costosi e le risorse – spesso limitate – vengono attribuite prioritariamente alla fornitura di prestazioni. In mancanza di dati scientifici, è però difficile valutare obiettivamente la qualità delle misure o classificare progetti concreti come buone pratiche. Sarebbe pertanto utile valutare sistematicamente l'efficacia delle misure attuate in Svizzera. Per questo sono auspicabili la collaborazione con università, scuole universitarie o istituti di ricerca nonché l'istituzione di corsi di formazione specifici sugli strumenti e sui metodi degli studi di efficacia.

Una prevenzione efficace e basata su prove scientifiche si fonda su un'analisi preliminare della situazione, su un piano concettuale scientificamente solido e su approcci riconosciuti e richiede un'attuazione da parte di esperti nonché una valutazione degli effetti. La Svizzera ha già fatto alcuni passi in questa direzione e le conoscenze acquisite vengono integrate di volta in volta nell'attività pratica.

Negli ambiti della famiglia, della scuola e dello spazio sociale resta difficile garantire l'accesso alle offerte di prevenzione alle famiglie e ai giovani a rischio e per questi gruppi target esistono solo poche offerte mirate. Di conseguenza, occorre ripensare le strategie per raggiungerli o adeguare le offerte in modo che possano essere utilizzate prioritariamente dalle persone che presentano fattori di rischio. Anche l'assistenza ai giovani plurirecidivi continua a rappresentare una sfida di rilievo.

5.1.4 Interazione tra prevenzione, intervento e repressione: modelli di cooperazione da sviluppare

La prevenzione, l'intervento e la repressione sono componenti fisse della lotta contro la violenza giovanile. La prevenzione si situa a monte ed è volta a promuovere uno sviluppo sano e armonioso dei bambini e dei giovani in modo da impedire o ridurre il successivo manifestarsi di comportamenti violenti. L'intervento consta di attività tese a contrastare lo sviluppo di comportamenti che potrebbero portare alla violenza o ad affrontare un problema di violenza già insorto. La repressione costituisce l'elemento sanzionatorio della lotta contro la violenza giovanile e può consistere in misure di diritto penale o in sanzioni inflitte, ad esempio, dalle autorità scolastiche o comunali.

Modelli di cooperazione

Attualmente in Svizzera la collaborazione tra le autorità cantonali e comunali negli ambiti della prevenzione, dell'intervento e della repressione della violenza giovanile è mirata e limitata a singoli contesti. I diversi modelli di cooperazione presentano caratteristiche molto diverse, distinguendosi tra l'altro per il tipo di attori coinvolti, il metodo di lavoro e il grado di formalizzazione. Gli attori principali provengono dai settori dell'educazione, dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, della polizia, della giustizia e della migrazione e collaborano in funzione della situazione o del singolo caso concreto. Molti modelli di cooperazione hanno un grado di formalizzazione piuttosto basso, sia perché le condizioni quadro sono eterogenee sia perché essi esistono solo da poco tempo.

Necessità di regole chiare per lo scambio di informazioni

Una stretta collaborazione tra gli attori dei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione è importante per garantire che la lotta contro la violenza giovanile sia condotta in modo globalmente coerente. Questi attori constatano che la collaborazione consente di risolvere più rapidamente i casi difficili e le situazioni problematiche, assicurando migliori risultati. A volte, tuttavia, il mandato degli attori (pubblici) nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione (attività giovanili, sostegno ambulatoriale ai giovani, assistenza sociale scolastica) non è definito chiaramente. Questo comporta incertezze nei rapporti con altri attori o organi per quanto concerne l'acquisizione, la trasmissione e il trattamento di dati personali degni di particolare protezione. In alcuni casi, inoltre, le basi giuridiche relative alla protezione dei dati non sono chiare o gli attori non ne sono a conoscenza. Per contro, lo scambio di informazioni su una determinata situazione non pone generalmente alcun problema.

5.2 Necessità d'intervento

5.2.1 Andamento del fenomeno della violenza: adeguamento delle strategie e delle misure di prevenzione

Occorre monitorare regolarmente l'andamento del fenomeno della violenza mediante statistiche, rilevazioni o analisi della situazione con l'aiuto degli attori coinvolti. I risultati ottenuti permettono di verificare l'efficacia delle strategie di prevenzione e di adeguarle, se del caso, tenendo conto delle buone pratiche (cfr. cap. 5.2.3). Questo presuppone lo svolgimento di un'analisi della situazione, l'accurata definizione degli obiettivi e dei gruppi target nonché la scelta di misure adeguate ed efficaci.

La prevenzione della violenza è un compito permanente, che va pianificato a lungo termine e svolto in modo reiterato. Una strategia di prevenzione, seppur di lunga durata, va comunque rivista regolarmente e adattata alle nuove situazioni ed esigenze. Successivamente occorre adeguare anche le misure e, se possibile, integrarle nelle strutture ordinarie (scuole, offerte di formazione per i genitori, servizi comunali ecc.). In tal modo si può creare una base per la prevenzione duratura, accessibile a tutti e regolarmente aggiornata.

5.2.2 Prevenzione della violenza in Svizzera: scambio di esperienze e coordinamento delle misure a diversi livelli

Considerando che la prevenzione della violenza è un tema trasversale, è indispensabile un coordinamento tra le varie misure di prevenzione attuate dai diversi attori nei Cantoni, nelle Città e nei Comuni. Questo è necessario a diversi livelli: non solo all'interno dei Cantoni, delle Città e dei Comuni, ma anche tra i Cantoni e i loro Comuni, tra i diversi Cantoni nonché tra le Città e i Comuni.

Intrattenendo scambi regolari e istituzionalizzati all'interno di un Cantone, di una Città o di un Comune è possibile garantire la coerenza delle misure, colmare le lacune ed evitare doppioni, nonché intervenire in modo più adeguato e più rapido in caso di problemi. Una soluzione interessante sarebbe l'adozione di una strategia globale per la prevenzione della violenza a livello cantonale o comunale. Questo consentirebbe non soltanto una pianificazione a lungo termine (compresa quella delle risorse necessarie), ma anche il coordinamento delle misure adottate nei diversi ambiti di attività.

Il dialogo tra i Cantoni, le Città e i Comuni permetterebbe da un lato di condividere le rispettive esperienze e, dall'altro, di affrontare congiuntamente fenomeni che vanno oltre i confini comunali e cantonali. I giovani delle regioni rurali o delle agglomerazioni si spostano infatti spesso in città nel fine settimana ed è in queste occasioni che viene commessa la maggior parte degli atti violenti nello spazio pubblico. La mobilità dei giovani richiede una riflessione comune e l'adozione di misure coordinate.

5.2.3 Buone pratiche di prevenzione della violenza: applicazione delle conoscenze acquisite nell'attività pratica

Il programma ha permesso di acquisire conoscenze sull'efficacia degli approcci di prevenzione e sui fattori che la favoriscono. Quelli principali sono risultati essere il sostegno sistematico alle famiglie sin dai primi anni di vita dei figli, l'istituzione di una prevenzione duratura in ambito scolastico, il coordinamento delle attività di prevenzione nello spazio sociale e l'adozione di misure strutturali adeguate. Inoltre, è importante che le offerte esistenti per le famiglie e i giovani a rischio siano facilmente accessibili o che ne siano predisposte di tali. Gli approcci risultati efficaci ma ancora poco diffusi (p. es. programmi di mentoring, interventi multisistemici, approcci di giustizia riparativa) potrebbero essere attuati in misura più ampia (cfr. cap. 3.4). Potrebbe essere utile anche elaborare supporti decisionali (p. es. liste di controllo) per la scelta di misure efficaci e la definizione delle priorità.

Sulla base di queste conoscenze, incombe ora ai Cantoni, alle Città e ai Comuni attuare misure efficaci in famiglia, a scuola e nello spazio sociale. In questo contesto è importante garantire la qualità delle offerte e la formazione degli specialisti. A seconda delle circostanze, potrebbe essere utile anche prevedere un accompagnamento, per garantire l'acquisizione delle conoscenze e la loro attuazione nell'attività pratica.

Le misure dovrebbero essere valutate sistematicamente sin dalla fase di pianificazione, in particolare nel caso di progetti nuovi, di notevole entità o pilota. Questo permetterebbe di avere un riscontro obiettivo sull'adeguatezza delle misure scelte e degli investimenti previsti. I Cantoni, le Città e i Comuni dovrebbero unire i loro sforzi per finanziare congiuntamente la valutazione di progetti simili in diverse regioni. Infine, sarebbe utile anche promuovere la collaborazione con le università e le scuole universitarie, al fine di migliorare la qualità delle valutazioni.

5.2.4 Interazione tra prevenzione, intervento e repressione: chiarificazione dei ruoli e delle basi giuridiche per lo scambio di informazioni

La cooperazione tra le autorità e i servizi specializzati permette di intervenire precocemente e di reagire in modo rapido ed efficace in caso di episodi di violenza. Per garantire il funzionamento delle cooperazioni a lungo termine occorrono basi formali quali ad esempio accordi di

cooperazione. Per le cooperazioni complesse nei Cantoni e nei Comuni più grandi sono necessarie attività preparatorie, come ad esempio l'esame del bisogno di cooperazione, l'istituzione di un gruppo di progetto interdisciplinare e la regolamentazione dello scambio di informazioni. Nei Cantoni e nei Comuni più piccoli, invece, tali questioni possono essere chiarite dai diretti interessati. Andrebbero inoltre definiti lo scopo della cooperazione, le attività previste (trattamento di singoli casi, scambio generale di informazioni, prevenzione), i gruppi target e i contesti da prendere in esame (scuola, spazio sociale e famiglia). Per instaurare e mantenere le cooperazioni sono fondamentali il contatto personale e il confronto diretto tra gli attori interessati. Al contempo, dovrebbero essere istituiti comitati specifici, incaricati di riunirsi in modo regolare e indipendentemente dai casi concreti. Infine, agli attori coinvolti vanno garantite risorse temporali sufficienti.
Nelle forme di collaborazione riferite a singoli casi va prestata particolare attenzione al rispetto delle disposizioni in materia di scambio di informazioni. La complessità delle basi giuridiche sulla protezione dei dati, le differenze tra i Cantoni e la contraddittorietà delle disposizioni vigenti comportano una notevole mancanza di trasparenza e creano incertezza sulle regolamentazioni da applicare concretamente nell'attività pratica. A volte, inoltre, le disposizioni di rilievo non sono note o vengono eluse consapevolmente. Di conseguenza è necessaria una verifica delle basi giuridiche cantonali in relazione alla collaborazione tra le autorità e i servizi specializzati nei settori della prevenzione, dell'intervento e della repressione. In particolare, andrebbero sanciti chiaramente per legge i compiti del settore delle attività giovanili, dell'aiuto ambulatoriale alla gioventù e dell'assistenza sociale scolastica. Va quindi garantita una regolamentazione univoca dei diritti e dei doveri degli attori coinvolti nei rapporti con altri attori o organi per quanto concerne l'acquisizione, la trasmissione e il trattamento di dati personali degni di particolare protezione.

5.3 Insegnamenti del programma

Nel sistema federalistico svizzero, la prevenzione della violenza è di competenza dei Cantoni, delle Città e dei Comuni. La Confederazione può intervenire a titolo ausiliario per i compiti che devono essere attuati a livello federale, quali ad esempio la gestione e la diffusione delle conoscenze nonché l'organizzazione di occasioni di scambio a livello nazionale.

La collaborazione tra i tre livelli istituzionali, concretizzatasi nel quadro del programma Giovani e violenza, ha permesso di strutturare meglio la prevenzione della violenza, di creare una base di conoscenze utile e accessibile agli operatori sul campo nonché di promuovere i contatti e lo scambio di conoscenze a livello nazionale. Numerosi Cantoni, Città e Comuni si sono basati sulle attività del programma per elaborare le proprie strategie e misure. Una grande maggioranza degli attori cantonali e comunali interpellati nel quadro della valutazione finale del programma vorrebbe continuare a beneficiare del sostegno di un'entità nazionale o sovracantonale.

Indubbiamente la prevenzione della violenza si è notevolmente sviluppata nel corso degli ultimi anni, ma resta comunque molta strada da fare prima che in Svizzera sia radicata una prevenzione ampia ed efficace. A tal fine occorre innanzitutto fissare nel lungo periodo i compiti e le competenze necessari.

5.3.1 Insegnamenti del programma per i Cantoni, le Città e i Comuni

I Cantoni, le Città e i Comuni sono competenti per l'elaborazione di strategie, piani concettuali e programmi, per la costituzione di strutture di coordinamento e per l'attuazione delle misure di prevenzione sul posto. Inoltre, possono stabilire le condizioni giuridiche applicabili alla prevenzione e alla protezione dei dati nel quadro dello scambio di informazioni. Gli insegnamenti del programma si fondano sulle basi scientifiche relative alle buone pratiche di prevenzione della violenza (cap. 3) e sulla rilevazione delle necessità d'intervento (cap. 5.2).

Insegnamento 1: integrare la prevenzione della violenza in una strategia duratura

I risultati delle ricerche condotte mostrano che i Cantoni, le Città e i Comuni dovrebbero elaborare un piano concettuale specifico o un'apposita strategia per la prevenzione della violenza giovanile al fine di introdurre in modo duraturo questo compito. La strategia potrebbe essere integrata ad esempio nella politica dell'infanzia e della gioventù, il che creerebbe sinergie con la prevenzione di altri comportamenti a rischio dei giovani (dipendenze, media ecc.).

Insegnamento 2: istituire organi di coordinamento per gli attori del settore della prevenzione e semplificare l'interazione con gli attori dei settori dell'intervento e della repressione

Le ricerche svolte evidenziano l'importanza di istituire organi preposti al coordinamento orizzontale (a livello cantonale e comunale), nel caso in cui non fosse già stato fatto, al fine di riunire gli attori che operano nei settori dell'educazione, degli affari sociali, della polizia, della giustizia, della salute, della migrazione e delle pari opportunità. Sarebbe inoltre auspicabile coordinare le attività di prevenzione dei Cantoni con quelle delle loro Città e dei loro Comuni (coordinamento verticale), ad esempio nel quadro di commissioni composte da rappresentanti cantonali e comunali. Infine, occorrerebbe formalizzare maggiormente il coordinamento tra prevenzione, intervento e repressione, introducendo accordi in cui si definiscano i ruoli e i compiti di tutti gli attori coinvolti.

Insegnamento 3: basare la prevenzione sui risultati delle ricerche, garantire la qualità e la valutazione delle misure

I Cantoni, le Città e i Comuni dovrebbero puntare maggiormente sugli approcci di prevenzione che hanno dato buoni risultati negli ambiti della famiglia, della scuola e dello spazio sociale. Si raccomanda di ricorrere a personale qualificato nell'attuazione pratica e di prestare particolare attenzione alla qualità di questa fase. Sarebbe inoltre opportuno sottoporre a una valutazione le misure esistenti e prevederne una sin dall'inizio anche per le nuove misure.

Insegnamento 4: prevenire tempestivamente la violenza e agevolare l'accesso ai gruppi target a rischio

Per essere efficace, la prevenzione della violenza deve essere attuata il più presto possibile nel corso della vita e rivolgersi ai gruppi più a rischio. Si raccomanda di rendere sistematici il sostegno alla prima infanzia e le misure di sostegno per i genitori di bambini piccoli, badando a che le famiglie e i giovani a rischio possano accedere facilmente alle prestazioni offerte.

Insegnamento 5: migliorare la chiarezza e la diffusione delle disposizioni sulla protezione dei dati nel quadro dello scambio di informazioni

Si raccomanda ai Cantoni di fare una sintesi delle disposizioni rilevanti in materia di scambio, trattamento e conservazione dei dati personali degni di particolare protezione e di elaborare un prontuario per l'attività pratica.
Si raccomanda inoltre di analizzare le disposizioni pertinenti per rilevare eventuali lacune o contraddizioni. Con riferimento all'articolo 317 CC[215], si raccomanda ai Cantoni di emanare una regolamentazione cantonale in particolare per quanto concerne l'individuazione precoce della violenza giovanile.

Insegnamento 6: sancire per legge i compiti del settore delle attività giovanili, dell'aiuto ambulatoriale alla gioventù e dell'assistenza sociale scolastica

[215] Art. 317 CC – Cooperazione dell'aiuto alla gioventù: I Cantoni assicurano con appropriate prescrizioni l'acconcia cooperazione fra autorità ed uffici nel campo della protezione dell'infanzia secondo il diritto civile, in quello del diritto penale per gli adolescenti ed in genere dell'aiuto alla gioventù.

Si raccomanda ai Cantoni di stabilire chiaramente nelle pertinenti basi giuridiche i compiti da svolgere negli ambiti delle attività giovanili, dell'aiuto ambulatoriale alla gioventù e dell'assistenza sociale scolastica. Questo consente di determinare le possibilità e i limiti della collaborazione tra gli attori che partecipano a progetti di cooperazione.

Tabella 13 – Riepilogo degli insegnamenti del programma per i Cantoni, le Città e i Comuni

N°	Insegnamenti per i Cantoni, le Città e i Comuni
I1	Integrare la prevenzione della violenza in una strategia duratura
I2	Istituire organi di coordinamento per gli attori del settore della prevenzione e semplificare l'interazione con gli attori dei settori dell'intervento e della repressione
I3	Basare la prevenzione sui risultati delle ricerche, garantire la qualità e la valutazione delle misure
I4	Prevenire tempestivamente la violenza e rivolgersi ai gruppi target a rischio
I5	Migliorare la chiarezza e la diffusione delle disposizioni sulla protezione dei dati nel quadro dello scambio di informazioni
I6	Sancire per legge i compiti delle attività giovanili, dell'aiuto ambulatoriale alla gioventù e dell'assistenza sociale scolastica

6 Conclusioni del Consiglio federale

Un numero significativo di giovani svizzeri – prevalentemente di sesso maschile – è vittima o autore di violenza. La violenza, commessa o vissuta, può avere conseguenze gravi e comportare onerose misure d'intervento e di repressione. Per promuovere uno sviluppo positivo dei bambini e dei giovani, occorre prevenire efficacemente la violenza, individuare tempestivamente i rischi e reagire adeguatamente. La responsabilità per l'attuazione delle misure concrete di prevenzione della violenza incombe in primo luogo ai Cantoni, alle Città e ai Comuni.

Dal 2011, nel quadro del programma Giovani e violenza, la Confederazione ha fornito sostegno e impulsi importanti per lo sviluppo della prevenzione della violenza in Svizzera. Le misure hanno riscontrato un grande successo e sono state valutate come molto utili. La base di conoscenze sugli approcci di prevenzione promettenti ha infatti creato un notevole valore aggiunto e sgravato i Cantoni, le Città e i Comuni dall'onere di condurre autonomamente ricerche costose sulle buone pratiche esistenti negli altri Cantoni e all'estero. Sostenendo progetti modello, valutando le misure esistenti e svolgendo attività di ricerca sul tema dei giovani e della violenza, la Confederazione ha potuto fornire impulsi importanti per lo sviluppo della prevenzione della violenza a livello cantonale e comunale.

Sin dall'inizio, la durata del programma Giovani e violenza era limitata a cinque anni. Alla sua conclusione, la Confederazione cesserà dunque la sua attività di sostegno, dato che la prevenzione della violenza è di competenza dei Cantoni, delle Città e dei Comuni.

La Confederazione continuerà tuttavia a disporre della possibilità di intervenire su singoli aspetti della prevenzione della violenza mediante i crediti regolari concessi nel quadro della politica dell'infanzia e della gioventù. Ad esempio, può sostenere i Cantoni per al massimo tre anni e al più tardi fino al 2021 mediante un finanziamento iniziale per lo sviluppo di basi programmatiche della politica dell'infanzia e della gioventù (art. 26 LPAG). Può inoltre concedere aiuti finanziari ai Cantoni, ai Comuni o ad attori privati per progetti modello (art. 11 LPAG). Infine, in virtù della LPAG promuove la collaborazione tra gli organi federali, lo scambio di esperienze con i Cantoni e la costituzione di una piattaforma elettronica per la politica dell'infanzia e della gioventù. Va comunque rilevato che la LPAG pone l'accento sulla promozione e sulla politica dell'infanzia e della gioventù: la prevenzione della violenza è solo uno dei suoi tanti temi.

Bibliografia

Averdijk, Margit / Eisner, Manuel / C. Luciano, Eva / Valdebenito, Sara / Obsuth Ingrid (2014), *Per una prevenzione efficace della violenza – Uno sguardo sulle conoscenze a livello internazionale*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, Berna: UFAS.

Borter, Andreas (2012), «Schweiz: Elemente einer Väterpolitik von männer.ch», in Walter, Heinz / Eickhorst, Andreas, *Das Väter-Handbuch. Theorie, Forschung, Praxis*, Giessen: Psychosozial-Verlag, pagg. 165–170 .

Beelmann, Andreas / Raabe, Tobias (2007), *Dissoziales Verhalten von Kindern und Jugendlichen. Erscheinungsformen, Entwicklung, Prävention und Intervention*, Göttingen: Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG.

Bonvin, Blaise / Mabillard, Jérôme (2013), *Evaluation de la conciliation extrajudiciaire et des réseaux en matière de délinquance juvénile (VD) et prospectives pour la justice réparatrice*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 7/13 (in francese con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

UFAS (2013), *Prevenzione della violenza giovanile: definizioni*, Berna: UFAS.

UST (2013a), *Statistica criminale di polizia (SCP)*, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/pks/01.html (stato: gennaio 2013; disponibile in francese e in tedesco).

UST (2013b), *Statistique des jugements pénaux des mineurs (JUSUS)*, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/jusus/01.html (stato: giugno 2013; disponibile in francese e in tedesco).

UST (2015), *Révision de la statistique policière de la criminalité (SPC)*, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/pks/02/01.html (stato: 2015; disponibile in francese e in tedesco).

Consiglio federale (2008), *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 (2009), *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*, Berna: UFAS.

Consiglio federale (2012), *Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali? Rapporto del Consiglio federale in adempimento al postulato Fehr (07.3725) del 5 ottobre 2007*, Berna: UFAS.

Da Vinci, Leonardo / Balerna Chiara / Milani Elisa (2014), *Valutazione del servizio «Gruppo visione giovani» della Polizia cantonale ticinese (TI)*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 6/14, Berna: UFAS.

DFGP (2008), *Violenza giovanile. Rapporto del DFGP dell'11 aprile 2008*, Berna: DFGP.

Eisner, Manuel / Ribeaud, Denis / Locher, Rahel (2009), *Prävention von Jugendgewalt*, rapporto di ricerca n° 5/09 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Fabian, Carlo / Käser, Nadine / Klöti, Tanja / Bachmann, Nicole (2014), *Guida Criteri di buona pratica – Prevenzione della violenza giovanile in famiglia, a scuola e nello spazio sociale*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, Berna: UFAS.

Féraud, Marius / Rüefli, Christian (2012), *Evaluation Erarbeitung und Umsetzung von Leitbild & Konzept Gewaltprävention des Kantons Solothurn*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 16/12 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Féraud, Marius / Bolliger, Christian (2013), *Kooperationsmodelle in den Bereichen Prävention, Intervention, Repression*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 13/13 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Féraud, Marius / Hügli, Eveline (2015), *Schlussevaluation Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 7/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Foshee, V.A. / Langwick, S. (1994), *Safe Dates: an adolescent dating abuse prevention curriculum*, Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina at Chapel Hill.

gfs.bern (a c.) (2013), *Credit Suisse Sorgenbarometer 2013*, rapporto finale, Berna: gfs.bern.

Fröhlich-Gildhoff, Klaus / Engel, Eva-Maria /Schwab, Jürgen /Wegner-Steybe, Nicole / Rehling, Brigitte / Kallfass, Sigrid (2012), «Schlussfolgerungen und allgemeine Hinweise zur wirkungsorientierten Weiterführung von Kooperationen/Netzwerken», in Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (a c.), *Wirkungsorientierte Weiterentwicklung von Kooperationen und Netzwerken der Jugendhilfe*, Stoccarda: KVJS.

Gordon, Robert (1983), «An operational classification of disease prevention», in *Public Health Reports* 1983 Mar-Apr; 98(2), pagg. 107–109.

GREA (2010), *Intervention précoce, accompagner les jeunes en situation de vulnérabilité*.

Haab Zehrê, Katharina / Neuenschwander, Peter / Rondi, Chiara / Lienhard Susanna (2013), *Evaluation des Gewaltpräventionsprogramms «Peacemaker»*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 5/13 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Hafen, M. (2007), *Grundlagen der systemischen Prävention. Ein Theoriebuch für Lehre und Praxis*, Heidelberg: Carl Auer.

Infras (2013), *Programm Jugend und Gewalt. Zwischenevaluation*, Berna: UFAS.

Jöhri, Yvonne (2008), «Art. 37 DSG», in Rosenthal, David /Jöhri, Yvonne, *Handkommentar zum Datenschutzgesetz sowie weiteren, ausgewählten Bestimmungen*, Zurigo/Basilea/Ginevra: Schulthess Verlag.

Landert, Charles / Panchaud, Christine (2013), *Übersicht über Strategien, Strukturen und Massnahmen der Gewaltprävention in der Schweiz*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 6/13 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Lanfranconi, Bruno (2009), *Gewalt unter jungen Menschen. Diskussionsbeitrag auf Basis der Daten der Unfallversicherung nach UVG*, Lucerna: SSAINF.

Lanfranconi, Bruno (2013), *Gewaltbedingte Verletzungen: Aktualisierte Zahlen. Daten der Unfallversicherer nach UVG*, Lucerna: SSAINF.

Manzoni, Patrik / Lucia, Sonia / Schwarzenegger, Christian (2011), *Dunkelfeldbefragung im Bereich «Jugend und Gewalt» – Machbarkeitsstudie*, rapporto di ricerca n° 4/12, Berna: UFAS.

Messmer, Heinz et al. (2013), *Evaluation "chili - Konstruktive Konfliktbearbeitung".* rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 14/13 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Mösch Payot, Peter / Glaser Jain, Beatrice (2015), *Datenschutz bei Akteuren im Bereich Jugend und Gewalt*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 6/15 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Neuenschwander, Peter et al. (2014), *Evaluation des gesamtschulischen Gewaltpräventionskonzepts SIG*, rapporto redatto nell'ambito del programma nazionale Giovani e violenza, rapporto di ricerca n° 4/14 (in tedesco con riassunto in italiano), Berna: UFAS.

Rehling, Brigitte (2012), «Wirkungsorientierung am Beispiel von institutionellen Netzwerken und Kooperationen – Bezugspunkte für die Analyse und Auswertung der WiKo-Projekte», in Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (a c.), *Wirkungsorientierte Weiterentwicklung von Kooperationen und Netzwerken der Jugendhilfe*, Stoccarda: KVJS.

Ribeaud, Denis (2013), «Entwicklung des Gewaltverhaltens unter jungen Menschen in den letzten 20 Jahren», in *Soziale Sicherheit CHSS* 1/2013, Berna: UFAS.

Ribeaud, Denis (2015), *Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich 1999-2014*, rapporto di ricerca, Zurigo: Cattedra di sociologia, Politecnico federale di Zurigo.

Ribeaud, Denis / Eisner, Manuel (2009), *Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich*, Oberentfelden: Sauerländer Verlage AG.

Rosch, Daniel (2013), *Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St. Gallen. Gutachten*, Berna.

Unione delle città svizzere (a c.) (2013), *Villes suisses sûres 2025. Menaces, stratégies et actions possibles,* rapporto finale, maggio 2013 (disponibile in francese e in tedesco), Berna: Unione delle città svizzere.

SSAA 2012: *SSAA*, https://www.unfallstatistik.ch/f/org/ssuv_f.htm (stato: dicembre 2012) (disponibile in francese e in tedesco).

UBS Optimus Foundation (a c.) (2012), *Sexuelle Viktimisierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Schlussbericht für die UBS Optimus Foundation*, Zurigo: UBS Optimus Foundation.

UBS Investment Foundation (2015), *Optimus Study Switzerland*, http://www.optimusstudy.org/index.php?id=260 (stato: 2015).

Waldmann, Bernhard / Bickel, Jürg (2011), «Datenbearbeitung durch öffentliche Organe», in Belser, Eva Maria / Epiney Astrid / Waldmann Bernhard (a c.): *Datenschutzrecht – Grundlagen und öffentliches Recht*, Berna: Stämpfli.

OMS (2003), *Rapport mondial sur la violence et la santé: résumé*, Ginevra: OMS (rapporto in inglese, con riassunto in francese e in tedesco).

Willemse, Isabel / Waller, Gregor / Genner, Sarah / Suter, Lilian / Oppliger, Sabine / Huber, Anna-Lena / Süss Daniel (2014), *JAMES: Giovani, attività, media – Rilevamento Svizzera*, Zurigo: Università di scienze applicate di Zurigo.

Zimmermann, Arthur (2011), *Kooperationen erfolgreich gestalten. Konzepte und Instrumente für Berater und Entscheider*, Stoccarda: Schäffer-Poeschel Verlag.

Allegati

Allegato 1: Panoramica degli interventi parlamentari inoltrati negli ultimi anni nell'ambito della violenza giovanile[216], ordinati per tema

Liquidato	Pendente	Trasmesso

Prevenzione della violenza giovanile, della violenza sessuale e degli abusi sessuali

La **mozione von Graffenried 10.3606 Assistenza e sostegno ai padri quale misura volta all'integrazione e alla prevenzione della violenza giovanile** chiede di prestare particolare attenzione all'impostazione del rapporto tra i bambini/giovani e le loro figure di riferimento maschili nei programmi nazionali per l'integrazione o la prevenzione della violenza giovanile.	UFAS	1) Nel parere dell'8 settembre 2010 il Consiglio federale propone di respingere la mozione rinviando ai lavori in corso nell'ambito dei programmi nazionali Giovani e media e Giovani e violenza. 2) Tolta dal ruolo poiché pendente da oltre due anni.
La **mozione Feri 13.3156 Per un'educazione non violenta** chiede di sancire legalmente il diritto a un'educazione non violenta, considerando che la violenza subita nell'infanzia è un importante fattore di rischio per l'emergere di atti di violenza nell'adolescenza.	UFAS	1) Nel parere del 29 maggio 2013 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Liquidata. L'intervento è stato respinto dal Consiglio nazionale il 17 giugno 2014.
L'**interpellanza Maury Pasquier 13.3448 Potenziare la lotta contro la violenza sessuale nei confronti dei minori** chiede se, in vista della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (Convenzione di Lanzarote) da parte della Svizzera, il Consiglio federale intenda adottare provvedimenti complementari alle modifiche proposte del CP e del CPP.	UFAS	1) Il Consiglio federale rinvia ai lavori in corso nell'ambito dei programmi nazionali Giovani e media e Giovani e violenza. 2) Liquidata il 19 settembre 2013.
L'**interpellanza Moret 13.4223 Prevenire gli abusi sessuali compiuti dai giovani sui bambini** chiede quali siano i sistemi di prevenzione approntati per sensibilizzare i giovani al problema degli abusi sessuali, se, considerati i risultati dello studio zurighese sugli abusi sessuali compiuti sui bambini in Svizzera (*Child Sexual Abuse Revisited*, 2013), la Confederazione preveda di adeguare le misure di prevenzione attuali e se vi siano misure di prevenzione focalizzate esclusivamente sul problema degli abusi sessuali compiuti da giovani su altri giovani.	UFAS	1) Il Consiglio federale rinvia tra l'altro ai lavori in corso nell'ambito dei programmi nazionali Giovani e media e Giovani e violenza. 2) Liquidata il 21 marzo 2014.
La **mozione Aubert 08.3790 Proteggere i minori dai maltrattamenti e dagli abusi sessuali** chiede d'introdurre un obbligo generale di segnalazione alle autorità di protezione dei minori in tutti i Cantoni svizzeri. La mozione propone di realizzare l'obbligo per gli specialisti che, nel loro lavoro, sono regolarmente in contatto	DFGP	1) Il Consiglio federale respinge la mozione, dichiarandosi tuttavia disposto ad accogliere un mandato modificato in termini di contenuto.

[216] Gli interventi parlamentari concernenti la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media sono elencati nel rapporto *Giovani e media – Futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera*, 2015.

con minori. Fanno eccezione gli specialisti vincolati dal segreto professionale: essi non sono tenuti a segnalare maltrattamenti o abusi sessuali, ma sono autorizzati a farlo.		2) Il Consiglio federale propone una versione modificata della mozione, che prevede un obbligo generale di segnalazione con deroghe chiaramente definite. 3) Mozione accolta nella versione modificata.

Repressione nell'ambito della violenza giovanile / Inasprimento del diritto penale minorile

La **mozione Allemann 08.4011 Strategia nazionale per la prevenzione della criminalità** incarica il Consiglio federale di elaborare una strategia nazionale per la prevenzione della criminalità in collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni specializzate competenti.	DFGP	1) Nel parere del 18 febbraio 2009 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Liquidata. L'intervento è stato respinto dal Consiglio nazionale il 3 giugno 2009.
La **mozione Hochreutener 09.3638 «Videosorveglianza in luoghi pubblici: protezione dei dati con moderazione»** chiede al Consiglio federale di creare le condizioni per un impiego della videosorveglianza per garantire la prevenzione efficace e il perseguimento della criminalità, in particolare della criminalità violenta e del vandalismo.	DFGP	1) Nel parere del 19 agosto 2009 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Tolta dal ruolo poiché pendente da oltre due anni.
La **mozione Jenny 09.3731 Obbligare le autorità a segnalare agli insegnanti i reati commessi da giovani e permettere ai maestri di tirocinio di consultare gli atti** incarica il Consiglio federale d'istituire le basi legali affinché i responsabili scolastici siano informati dalle autorità se nel periodo della scuola dell'obbligo un allievo è oggetto di un'iscrizione nel casellario giudiziale, è implicato in un'inchiesta penale, è perseguito penalmente o ha subito una condanna penale.	DFGP	1) Nel parere dell'11 settembre 2009 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Respinta dal Consiglio degli Stati il 10 dicembre 2009 e quindi liquidata.
La **mozione Reimann 09.3733 Applicazione caso per caso del diritto penale degli adulti ai giovani criminali** chiede, in caso di reati particolarmente gravi, che il giudice possa applicare il diritto penale degli adulti già a partire dai 16 anni compiuti. Una privazione della libertà fino a quattro anni deve poter essere ordinata con il compimento dei 14 anni.	UFG	1) Nel parere dell'11 settembre 2009 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Liquidata. L'intervento è stato respinto dal Consiglio degli Stati il 23 settembre 2009.
La **mozione Rickli 09.3782 Prestazioni personali più lunghe per i giovani che commettono un reato per la prima volta** chiede di poter punire i minori che hanno già compiuto dieci anni con una prestazione personale fino a tre mesi (art. 23 DPMin).	UFG	1) Nel parere dell'11 novembre 2009 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Tolta dal ruolo poiché pendente da oltre due anni.
La **mozione Flückiger-Bäni 09.4059 Segnalazione automatica dei giovani autori di reati agli insegnanti e ai maestri di tirocinio** incarica il Consiglio federale di provvedere a livello di legge e di ordinanza affinché le competenti autorità di giustizia o polizia segnalino automaticamente agli insegnanti e ai maestri di tirocinio i no-	UFG	1) Nel parere del 3 febbraio 2010 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Tolta dal ruolo poiché pendente da oltre due anni.

minativi dei giovani iscritti nel casellario giudiziale, coinvolti in indagini penali, oggetto di un procedimento penale o condannati penalmente.		
La **mozione Schwaller 09.4198 Modifica dell'articolo 3 capoverso 2 della legge federale sul diritto penale minorile** chiede di modificare l'articolo 3 capoverso 2 della DPMin al fine di permettere il trattamento separato dei reati commessi da uno stesso autore prima e dopo il compimento dei 18 anni.	UFG	1) Nel parere del 17 febbraio 2010 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Liquidata poiché ritirata.
La **mozione Fehr 10.3131 Inasprimento del diritto penale minorile** chiede di presentare una modifica di legge tesa a inasprire il diritto penale minorile e incentrata su quattro punti: pene generalmente inflitte senza la condizionale in caso di crimini gravi; in caso di non cooperazione del giovane per il quale è stata ordinata una misura (collocamento in un istituto), possibilità di eseguire la pena anche in una prigione; aumento della privazione massima di libertà (attualmente quattro anni) e possibilità, in caso di reati particolarmente gravi, di giudicare i giovani secondo il diritto penale degli adulti.	UFG	1) Nel parere del 26 maggio 2010 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Tolta dal ruolo poiché pendente da oltre due anni.
La **mozione Freysinger 10.3555 Abbassare la capacità penale ordinaria** chiede che, a certe condizioni, il diritto penale degli adulti sia già applicato se, al momento del fatto, la persona non aveva ancora compiuto i 16 anni.	UFG	1) Nel parere del 08.09.2010 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Tolta dal ruolo poiché pendente da oltre due anni.
La **mozione Ingold 11.3223 «Abbreviare la procedura penale minorile. Valutazione dell'efficacia»** chiede di adottare, congiuntamente all'entrata in vigore della legge federale di diritto processuale penale minorile (PPMin), misure tese a valutare il conseguimento dell'obiettivo di abbreviare la procedura penale minorile e la sua efficacia.	UFG	1) Nel parere del 25 maggio 2011 il Consiglio federale propone di accogliere la mozione. 2) Accolta dal Consiglio nazionale il 17 giugno 2011 e dal Consiglio degli Stati il 21 dicembre 2011 e quindi trasmessa al Consiglio federale.
La **mozione Geissbühler 11.3944 Lotta al littering** chiede d'istituire un gruppo di lavoro incaricato di preparare entro un anno una campagna nazionale contro il littering, che rappresenta un grave problema sociale spesso accompagnato da atti di vandalismo e violenza.	DATEC	1) Nel parere del 23 novembre 2011 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Accolta dal Consiglio nazionale il 17 settembre 2013. Respinta dal Consiglio degli Stati il 4 giugno 2014 e quindi liquidata.
La **mozione Geissbühler 12.3470 Responsabilizzare i genitori** chiede, visto l'aumento della criminalità giovanile, d'integrare di conseguenza l'articolo 219 CP (violazione del dovere d'assistenza o educazione).	UFG	1) Nel parere del 29 agosto 2012 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Liquidata. L'intervento è stato respinto dal Consiglio nazionale il 7 maggio 2014.
La **mozione Geissbühler 12.3471 «Minorenni. Arresto di fine settimana»** chiede, visto l'aumento della criminalità giovanile, d'inasprire il diritto penale minorile introducendo una disposizione che preveda l'arresto di fine settimana analogamente al diritto tedesco.	UFG	1) Nel parere del 29 agosto 2012 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Liquidata. L'intervento è stato respinto dal Consiglio nazionale il 7 maggio 2014.

La **mozione Freysinger 13.3239 Statistica su violenza e droghe** chiede, in seguito ai crimini violenti commessi di frequente in Svizzera, di provvedere affinché siano rilevati i dati e tenuta una statistica dei crimini violenti legati al consumo di droghe o stupefacenti.	DFI	1) Nel parere del 29 maggio 2013 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Non ancora trattata dal plenum.
La **mozione Fehr 13.3725 Inasprimento del diritto penale minorile** chiede, in seguito al caso Carlos, di presentare una modifica di legge tesa a inasprire il diritto penale minorile e incentrata su quattro punti: pene generalmente inflitte senza la condizionale in caso di crimini gravi; in caso di non cooperazione del giovane per il quale è stata ordinata una misura (collocamento in un istituto), possibilità di eseguire la pena anche in una prigione; aumento della privazione massima di libertà (attualmente quattro anni) e possibilità, in caso di reati particolarmente gravi, di giudicare i giovani secondo il diritto penale degli adulti.	UFG	1) Nel parere del 29 novembre 2013 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Non ancora trattata dal plenum.
Il **postulato Commissione degli affari giuridici CN 13.4011 Proteggere meglio sul piano penale gli impiegati dello Stato contro gli atti di violenza** chiede, visti la diminuzione del rispetto e l'aumento della violenza nei confronti delle autorità e dei funzionari, di esaminare la necessità di adottare misure al fine di garantire una migliore protezione degli impiegati statali contro la violenza.	fedpol	1) Nel parere del 12 febbraio 2014 il Consiglio federale propone di respingere il postulato. 2) Accolto dal Consiglio nazionale l'11 marzo 2014 e quindi trasmesso.
L'**iniziativa cantonale Ticino 14.301 Riesaminare l'adeguatezza delle pene inflitte ai colpevoli in applicazione degli articoli 285 e 286 del CP**, basandosi sui dati statistici federali che rilevano un aumento degli episodi di violenza, soprattutto in occasione di manifestazioni sportive e ricreative, ad opera in particolare di soggetti maschili di età compresa fra i 15 e i 35 anni, invita l'Assemblea federale a riesaminare l'adeguatezza delle sanzioni previste dal CP per i reati di cui agli articolo 285 CP (violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari) e 286 CP (impedimento di atti dell'autorità).		Il 15 gennaio 2015 la Commissione degli affari giudici CS ha dato seguito all'iniziativa. Non ancora trattata dal plenum.

Protezione dei dati, scambio dei dati e collaborazione tra le autorità

Il **postulato Fehr 09.3878 Più denunce, maggiore effetto deterrente** incarica il Consiglio federale di effettuare uno studio che illustri i motivi che trattengono le vittime dallo sporgere denuncia e avanzi proposte per aumentare la quota di denunce.	DFGP	1) Nel parere del 18 novembre 2009 il Consiglio federale propone di accogliere il postulato. 2) Trasmesso e liquidato.
La **mozione Feri 13.3161 «Gestione delle minacce in caso di violenza domestica. Base legale per il coordinamento e lo scambio di dati»** incarica il Consiglio federale d'istituire una base legale per lo scambio di dati necessario nell'ambito di una gestione coordinata delle minacce in caso di violenza domestica.	DFGP	1) Nel parere del 29 maggio 2013 il Consiglio federale propone di respingere la mozione. 2) Respinta dal Consiglio nazionale il 21 giugno 2013 e quindi liquidata.
Il **postulato Feri 13.3441 «Gestione della minaccia in caso di violenza domestica. Panoramica del quadro giuridico e definizione nazionale del concetto»** incarica il Consiglio federale di redigere un rapporto di base	DFGP	1) Nel parere del 14 agosto 2013 il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

sulla gestione della minaccia in caso di violenza domestica in Svizzera, concentrandosi in particolare sull'aspetto giuridico dello scambio di dati necessario per una procedura coordinata.		2) Accolto dal Consiglio nazionale il 5 maggio 2015 e quindi trasmesso.

Allegato 2: Panoramica dei modelli di cooperazione esistenti in Svizzera

Panoramica dei modelli di cooperazione esistenti in Svizzera
Sistema di gestione dei reclami nel quartiere di Bümpliz-Bethlehem, Città di Berna
Modello dei gruppi chiave, Città di Zurigo
Tavola rotonda, Comune di Hombrechtikon
Commissione interservizi adolescenti, Losanna
Gruppo di lavoro contro i maltrattamenti inflitti ai minori, Cantone di Neuchâtel
Collaborazione tra gli stabilimenti scolastici pubblici e la polizia, Cantone di Ginevra
Progetto di cooperazione Interfall, Cantone di Zurigo
Collaborazione tra la fondazione ginevrina per l'animazione socioculturale (FASe), l'Ufficio della gioventù (DEJ) e la polizia, Cantone di Ginevra
Gruppo d'intervento in caso di crisi, Cantone di Nidvaldo
Collaborazione tra i responsabili delle attività giovanili e i servizi giovanili della polizia cantonale, Cantone di Basilea Campagna
Gruppo d'intervento in caso di crisi nelle scuole, Cantone di San Gallo
Individuazione e intervento precoci nelle scuole, Sarnen

Fonte: Féraud/Bolliger 2013, pag. 12

Allegato 3: Composizione dei gruppi di accompagnamento

Composizione del gruppo di gestione strategica (18 membri)

Delegazione della Confederazione (6 rappresentanti)

- **Ludwig Gärtner** (presidenza), vicedirettore dell'UFAS, Ambito Famiglia, generazioni e società
- **Eveline Zurbriggen**, capo del Settore Questioni dell'infanzia e della gioventù, UFAS
- **Michele Galizia**, responsabile del SLR e incaricato di tutelare gli interessi della SEM
- **Bernardo Stadelmann**, vicedirettore dell'UFG, capo dell'Ambito direzionale Diritto penale
- **Andrea Arz de Falco**, vicedirettrice dell'UFSP, capo dell'Unità di direzione sanità pubblica
- **Markus Feller**, responsabile Sport corretto e sicuro, UFSPO

Delegazione dei Cantoni (6 rappresentanti)

- **Nicole Gysin**, sostituta responsabile del Settore degli affari interni, Conferenza dei Governi cantonali
- **Martine Lachat**, responsabile del Settore Questioni infanzia e gioventù, CDOS
- **Martin Boess**, direttore della PSC (designato dalla segreteria della CDDGP)
- **Hermann Blöchlinger**, direttore del Servizio psicologico scolastico del Cantone di San Gallo (designato dalla segreteria della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione [CDPE])
- **Christian Nanchen**, capo del Servizio cantonale della gioventù, Cantone del Vallese
- **Antonio Perugini**, Procuratore pubblico (designato dal Cantone Ticino)

Delegazione delle Città e dei Comuni (6 rappresentanti)

- **Marius Beerli**, responsabile Comunicazione e politica sociale, Unione delle città svizzere
- **Alex Haller**, responsabile dell'Ufficio della gioventù, Città di Berna
- **Estelle Papaux**, responsabile del Servizio della gioventù e del tempo libero, Città di Losanna
- **Daniele Lenzo**, responsabile del Servizio specializzato per la prevenzione della violenza, Città di Zurigo
- **Claudia Hametner**, collaboratrice scientifica, Associazione dei Comuni Svizzeri
- **Jonathan Gimmel**, ex consigliere comunale, Worb BE

Composizione del gruppo di esperti «Buone pratiche» (14 membri)

- **Denis Ribeaud**, ricercatore e coordinatore del progetto zurighese sullo sviluppo sociale di bambini e giovani (z-proso), Cattedra di sociologia, Politecnico federale di Zurigo
- **Françoise Alsaker**, professoressa di psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, Istituto di psicologia dell'Università di Berna

- **Marie-Claude Hofner**, medico associata al Dipartimento universitario di medicina e salute comunitarie e responsabile di ricerca presso l'Unità di medicina per le vittime di violenza del Centro universitario romando di medicina legale, CHUV Losanna
- **Martin Hafen**, responsabile di progetto e docente presso l'Istituto di gestione sociale, politica sociale e prevenzione, responsabile del centro di competenza Prevenzione e promozione della salute, Scuola universitaria professionale di Lucerna – Lavoro sociale.
- **Franziska Beer**, responsabile di un progetto di sostegno alle famiglie incentrato sulle competenze (Kompetenzorientierte Familienarbeit, KOFA), Servizio di assistenza all'infanzia di Lucerna
- **Carol Gachet**, psicologa e consulente indipendente, codirettrice di «Intervention de Crise et Prévention» (ICP) e fondatrice delle associazioni «Faire Le Pas» e «Familles Solidaires» nel Cantone di Vaud
- **Marcelo Aragon**, rappresentante di Swiss Prevention (Federazione professionisti nella prevenzione giovanile), aggiunto di direzione dell'associazione REPER, promozione della salute e prevenzione, Cantone di Friburgo
- **Esther Lienhard**, capogruppo del Servizio di sostegno pedagogico della scuola media di Lugano, Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, Cantone Ticino
- **Jürg Engler**, corresponsabile del Servizio per la prevenzione della violenza, Reparto ZEPRA Prevenzione e promozione della salute, Ufficio di prevenzione sanitaria, Dipartimento della sanità, Cantone di San Gallo
- **Hanspeter Fent**, responsabile del centro di competenza per i conflitti interculturali (TikK)
- **Carlo Fabian**, responsabile di progetto, Istituto di pianificazione sociale e sviluppo urbanistico, Scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale – Lavoro sociale, e responsabile Management dell'efficacia, Radix Svizzera nordoccidentale e Radix Comuni in salute
- **Adrian Bieri**, capogruppo Inchieste mascherate e responsabile del servizio specializzato per i minori della polizia cantonale di Argovia, membro del gruppo di lavoro Incaricati della gioventù
- **Hamit Zeqiri**, presidente della Conferenza svizzera dei servizi specializzati nell'integrazione (KoFI) e responsabile del centro di competenza per l'integrazione (KomIn)
- **Claudine Gachet**, direttrice dell'associazione «Face à Face», aiuto ai giovani autori di atti di violenza, Ginevra

Composizione del gruppo di esperti «Prevenzione, intervento e repressione» (14 membri)

- **Albert Arnold**, direzione dell'associazione svizzera dei direttori e delle direttrici di scuola (VSLCH)
- **Edo Carrasco**, direttore della Fondazione «Il Gabbiano», Città di Lugano
- **Barbara Cavelti**, responsabile del Servizio Integrazione e consulenza, Ufficio per la migrazione e l'integrazione, Cantone di Argovia
- **Claudio Deuel**, capo del Servizio della gioventù, Dipartimento della coesione e della solidarietà, Città di Ginevra
- **Martina Ernst**, responsabile del Settore Società e salute, Comune di Regensdorf
- **Olivier Guéniat**, caposervizio, Polizia cantonale del Giura
- **Christine Hauri**, giurista, settore Diritto penale e diritto di procedura penale, UFG
- **Sibylle Heizmann**, responsabile del gruppo specializzato Lavoro sociale nelle scuole, Avenir social

- **Stephan Ramseyer**, capo della Procura dei minorenni, Cantone di San Gallo
- **Romaine Schnyder**, direttrice del Centro per lo sviluppo e la terapia del bambino e dell'adolescente, Servizio cantonale per la gioventù, Cantone del Vallese
- **Martin Stocker**, direttore di VLA Job, scuola per le formazioni transitorie, Dipartimento dell'educazione, Cantone di Basilea Città
- **Silvia Tombesi**, giudice dei minorenni, Tribunale dei minorenni, Cantone di Ginevra
- **Andrea Weik**, responsabile dell'Ufficio dei minorenni, Dipartimento di giustizia, degli affari comunali e degli affari ecclesiastici, Cantone di Berna
- **Diana Wider**, segretaria generale della Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA).