

Riassunto “Prevenzione della violenza giovanile”

Mandato

Il presente rapporto fa seguito all'inoltro di tre postulati parlamentari (Leuthard 03.3298 “*Violenza giovanile*”, Amherd 06.3646 “*Violenza giovanile. Più efficienza e maggiore efficacia nella prevenzione*” e Galladé 07.3665 “*Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza nei media d'intrattenimento*”).

In risposta a questi postulati il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di elaborare un rapporto in merito. Vista la complessità della tematica definita dai postulati, per l'analisi della situazione e la formulazione di raccomandazioni l'UFAS ha incaricato specialisti esterni di redigere rapporti, che sarebbero poi serviti alla redazione del rapporto del Consiglio federale.

Il presente rapporto peritale doveva perseguire tre obiettivi:

- ♦ fornire una panoramica la più aggiornata e completa possibile sullo stato delle conoscenze in merito ad efficaci misure di prevenzione della violenza nella *famiglia*, nella *scuola* e nello *spazio sociale*;
- ♦ tenere conto dell'intera evoluzione psichica e sociale dalla nascita alla gioventù per promuovere in modo globale i bambini e i giovani; prendere in considerazione nella stessa misura provvedimenti universali, selettivi e indicati e spiegare quali di essi offrano le migliori prospettive di successo ai diversi gruppi target.

Qui di seguito presentiamo una breve panoramica dei principali risultati e raccomandazioni contenuti nel rapporto.

Problematica

Dalle statistiche di polizia e da quelle delle sentenze penali minorili emerge che dall'inizio degli anni Novanta la violenza giovanile visibile è notevolmente aumentata. Per contro, nell'unica indagine sulla violenza sommersa - che, sulla base di un'impostazione identica, fornisce tendenze attendibili per il Cantone di Zurigo - non viene dimostrato chiaramente un incremento del fenomeno tra il 1999 e il 2007. Sia dal punto di vista delle vittime che da quello degli autori la frequenza di esperienze di violenza è rimasta pressoché stabile. Il rapporto rileva che l'aumento della violenza giovanile visibile può essere in gran parte interpretato come risultato di una maggiore propensione alla denuncia e di un incremento del tasso di successo delle indagini di polizia.

Sebbene, stando alla valutazione del rapporto, un aumento della violenza giovanile non sia dimostrato chiaramente, esso evidenzia una frequenza delle esperienze di violenza subita molto più elevata rispetto a quanto risulta dai dati della polizia. Sia nell'indagine zurighese (Ribeaud e Eisner 2008) sia in quella svizzera (Killias et al. 2008) è stato chiesto ai giovani se e con quale frequenza essi fossero stati vittime di atti di violenza. Grazie al numero elevato di campioni prelevati per le due inchieste si può stimare il numero di atti di violenza commessi su adolescenti tra i 12 e i 17 anni. Entrambe le indagini sulla violenza sommersa forniscono stime analoghe per quanto riguarda il numero di reati di violenza perpetrati da adolescenti della stessa fascia d'età. Stando a questi studi, in Svizzera circa 230'000 reati di violenza sono commessi ogni anno da adolescenti tra i 12 e i 17 anni. Inoltre le estrapolazioni fatte per le due indagini mostrano che ogni anno circa 40'000-50'000 reati sono da considerare rapine. Gli studi concordano anche nell'indicare che ogni anno circa 30'000 aggressioni cagionano ferite che rendono necessarie cure mediche. Per quanto riguarda la violenza sessuale, sono disponibili soltanto dati provenienti dall'indagine zurighese. Secondo quanto indicato dai partecipanti all'inchiesta, a livello svizzero gli adolescenti tra i 12 e i 17 anni subiscono ogni anno 36'000 atti di violenza sessuale. Nella maggior parte dei casi gli autori degli atti di violenza hanno pressoché la stessa età delle vittime.

Riassumendo si può dire che la violenza giovanile è un fenomeno epidemiologico da prendere sul serio.

Quattro principi generali

Fondandosi sullo stato attuale della ricerca sull'insorgenza del fenomeno della violenza giovanile, il rapporto sviluppa quattro principi generali di cui sarebbe opportuno tenere conto per attuare una politica più efficace in materia di prevenzione.

Prevenire in tutte le fasi della vita

Diversi studi relativi alla psicologia dello sviluppo mostrano che solo in rarissimi casi la violenza giovanile si manifesta improvvisamente. In genere sin dalle prime fasi dell'infanzia si colgono segnali di un comportamento aggressivo. Durante la crescita la maggior parte dei bambini impara a sostituire il comportamento aggressivo con reazioni che denotano una maggiore competenza sociale e solo per una piccola minoranza un modello comportamentale violento si rafforza nell'adolescenza. Questo gruppo presenta un rischio maggiore di agire in modo violento e di avere altri problemi di comportamento anche in età adulta.

Riteniamo quindi che le strategie di prevenzione della violenza debbano tenere conto di tutte le fasi dello sviluppo dell'individuo. Al riguardo bisogna badare a che le misure siano adeguate ai fattori di rischio propri all'età e aiutino l'individuo ad affrontare i compiti dello sviluppo in funzione dell'età.

Integrare la prevenzione nella promozione della salute

Indipendentemente dalla fase della vita, il comportamento aggressivo fa parte di una sindrome comportamentale. Nell'adolescenza questo si manifesta in reati contro la proprietà, vandalismo, assenze scolastiche ingiustificate, sessualità precoce e promiscua nonché consumo di alcol e droghe. Nell'infanzia i problemi di attenzione, l'impulsività, l'ostinazione e gli accessi d'ira sono connessi con un rischio maggiore di violenza. Sia nell'infanzia che nell'adolescenza gli individui violenti presentano anche un rischio più elevato di essere affetti da disturbi emotivi.

Le strategie di prevenzione della violenza giovanile dovrebbero quindi essere inserite in un modello globale di promozione della salute psicosociale e di prevenzione di problemi comportamentali.

Prendere in considerazione più fattori di rischio

Stando alle conoscenze attuali, la violenza giovanile non è imputabile ad un'unica causa, ma è il prodotto dell'interazione di diversi fattori. La ricerca ha individuato numerosi fattori di rischio a livello di individuo, famiglia, cerchia di amicizie, scuola, tempo libero e vicinato che contribuiscono ad aumentare il rischio di violenza.

Per avere buone prospettive di successo, la strategia di prevenzione della violenza dovrebbe basarsi sui principali fattori di rischio confermati da dati empirici. Inoltre, se possibile, la prevenzione dovrebbe prendere in considerazione nella stessa misura più livelli e fattori di rischio.

La seguente panoramica presenta alcune linee d'azione generali per la prevenzione della violenza tratte dalle conoscenze attuali concernenti i principali fattori di rischio e di protezione.

Tabella 1 *Linee d'azione generali di una politica in materia di prevenzione della violenza fondata sui fattori di rischio già noti*

Livello	Linee d'azione generali
Individuo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promuovere la capacità di controllare gli impulsi ✓ Mettere in evidenza le norme dell'interazione non violenta ✓ Sviluppare e favorire le competenze sociali e cognitive ✓ Individuare in modo tempestivo e curare manifestazioni precoci di comportamenti problematici

Famiglia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rafforzare le competenze educative dei genitori ✓ Lottare contro il maltrattamento infantile ✓ Aiutare in modo mirato i genitori sottoposti a numerosi stress
Scuola	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definire e applicare chiare regole di convivenza ✓ Lottare contro i primi segni di comportamenti problematici (bullismo) ✓ Favorire la motivazione all'apprendimento e scoraggiare assenze scolastiche ingiustificate
Coetanei/ Vicinato	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impedire la formazione e il consolidamento di gruppi di giovani che adottano norme di comportamento che incitano alla delinquenza e alla violenza ✓ Lottare contro il consumo precoce ed eccessivo di alcol e droghe ✓ Impedire l'accesso alle armi ✓ Rafforzare il controllo sociale - a livello formale e informale – nei luoghi in cui si manifestano comportamenti problematici tra i giovani
Contesto sociale	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promuovere la partecipazione e l'integrazione ✓ Evitare la durevole emarginazione di gruppi della popolazione

Coordinare i tre livelli di prevenzione - universale, selettiva e indicata

La violenza è il prodotto dell'interazione di più fattori a diversi livelli. Sovente la personalità, la famiglia, la scuola e i coetanei contribuiscono nella stessa misura ad aumentare il potenziale di violenza. I fattori di rischio e i problemi comportamentali che ne conseguono sono ripartiti nella popolazione nei modi più diversi. Mentre gran parte dei giovani non è praticamente gravata da fattori di rischio rilevanti, per una minoranza di essi si registra una forte esposizione. Fondandosi su diversi studi, il rapporto stima le dimensioni dei vari gruppi di rischio nella popolazione adolescente svizzera (v. tabella 2).

Tabella 2 *Distribuzione approssimativa degli adolescenti (12 – 17 anni) in gruppi di rischio e livello di prevenzione necessario*

Percentuale degli adolescenti	Comportamento	Livello di prevenzione		
		universale	indicato	selettivo
40–60 % (ca. 260'000)	Esposizione a fattori di rischio inesistente o minima. Comportamento sociale normale			
20–30 % (ca. 130'000)	Minima esposizione a fattori di rischio Comportamento rientrante nel normale sviluppo dell'adolescente; piccoli reati occasionali contro la proprietà o abuso di sostanze; nessun atto di violenza fisica.			
15–20 % (ca. 90'000)	Esposizione media a fattori di rischio. Coinvolgimento attivo in atti di violenza, anche se rari e poco gravi; frequenti reati contro la proprietà e rischio relativamente elevato di abuso di alcol e droghe.			
3–6 % (ca. 25'000)	Forte esposizione a fattori di rischio. Ripetuti atti di violenza, anche gravi; nella maggior parte dei casi frequenti reati contro la proprietà e abuso di alcol e droghe.			
Ca. 0.5 % (ca. 2500)	Forte esposizione a fattori di rischio. Condanna per reati di violenza.			

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

Una politica di prevenzione mirata che utilizza in modo parsimonioso i mezzi disponibili dovrebbe essere impostata in modo tale che le misure più incisive si concentrino sui bambini e sugli adolescenti maggiormente esposti ai fattori di rischio. I tre livelli di prevenzione – universale, indicata e selettiva – dovrebbero essere coordinati nel miglior modo possibile.

- ♦ La prevenzione universale ha un ruolo proattivo e di sostegno. Il suo obiettivo è di favorire comportamenti positivi nella famiglia, nell'ambito della custodia dei bambini, nella scuola, con il vicinato e durante il tempo libero, di rafforzare le risorse e di promuovere una coesistenza basata sul rispetto reciproco. Bisogna badare a che essa raggiunga tutti i gruppi della popolazione.
- ♦ La prevenzione selettiva deve intervenire su fattori di rischio già esistenti e sviluppare fattori di protezione con misure adeguate. Una sfida importante consiste nell'individuare i bambini e i giovani interessati come anche le loro famiglie e nel motivarli ad adottare provvedimenti.
- ♦ La prevenzione indicata è rivolta ai bambini e agli adolescenti che presentano già comportamenti aggressivi e mira a ridurre la probabilità che essi continuino a commettere atti violenti.

Obiettivi strategici generali

Prevenzione basata sull'evidenza

Il presente rapporto è stato redatto in considerazione dell'esigenza di prevenzione basata sull'evidenza, che si fonda sul principio secondo cui l'efficacia della prevenzione può essere verificata per mezzo di una buona ricerca empirica e il raggruppamento dei risultati scaturiti dalle ricerche permette, da un lato, di stabilire in modo attendibile quali siano le misure efficaci in materia di prevenzione e, dall'altro, di determinare come applicare con successo nella prassi le misure dimostrate efficaci nell'ambito della ricerca. **Il rapporto raccomanda dunque che in futuro la prevenzione della violenza sia maggiormente impennata sui principi della prevenzione basata sull'evidenza.**

Obiettivi concreti e verificabili

La prevenzione della violenza esige un procedimento coordinato e strutturato a lungo termine che coinvolga Confederazione, Cantoni, Comuni e attori privati. A questo scopo sarebbe opportuno che tutte le parti interessate seguissero obiettivi concreti e verificabili da poter utilizzare quale filo conduttore per la pianificazione strategica. **Il rapporto raccomanda che la Confederazione e i Cantoni formulino obiettivi concreti da raggiungere a media scadenza.**

Un obiettivo strategico potrebbe consistere nel ridurre del 20 per cento il numero di giovani vittime di violenza nel corso dei prossimi 10 anni, il che corrisponderebbe a un calo notevole della violenza giovanile. Per verificare se l'obiettivo sia stato raggiunto, si potrebbero svolgere regolarmente sondaggi specializzati tra i giovani a livello nazionale.

Coordinamento e sostegno a livello nazionale

In Svizzera, la prevenzione della violenza incombe innanzitutto a Cantoni, Comuni e organizzazioni private. L'azione su scala ridotta svolta da scuole, servizi di consulenza ai genitori, organizzazioni giovanili, polizia e servizi sociali favorisce l'attuazione di misure adeguate alla situazione e ai bisogni locali.

Vi è tuttavia bisogno di maggior sostegno nella scelta e nell'attuazione di progetti concreti di prevenzione. Inoltre, una prevenzione della violenza basata sull'evidenza richiede una collaborazione più stretta tra scienza e prassi. **Per coprire questo bisogno e sostenere a lungo termine una politica di prevenzione basata sull'evidenza il rapporto propone di esaminare l'opportunità di creare un organo nazionale specializzato nella prevenzione della violenza e della criminalità basata sull'evidenza.** L'organo avrebbe le funzioni seguenti:

- ♦ Raggruppare le conoscenze attuali in materia di prevenzione efficace, al fine di sostenere la prassi a livello nazionale, cantonale e locale. A questo scopo dovrebbe stilare elenchi di raccomandazioni su programmi di prevenzione efficaci e mettere a punto strategie di attuazione efficaci.
- ♦ Promuovere l'introduzione di misure di prevenzione basate sull'evidenza da parte di Comuni, Cantoni e organizzazioni private e partecipare allo sviluppo di programmi innovativi, all'attuazione della garanzia della qualità e alla realizzazione di valutazioni sugli effetti.
- ♦ Partecipare in modo mirato allo sviluppo di competenze specializzate per quanto riguarda la valutazione degli effetti, offrendo corsi di perfezionamento e consulenza specializzata per progetti concreti e creando contatti tra prassi e ricerca.

Linee d'azione concrete a livello di famiglia, scuola e spazio sociale

Per ridurre sensibilmente la violenza giovanile, il rapporto ha determinato linee d'azione concrete a livello di famiglia, scuola, quartiere e spazio pubblico che, sulla base delle attuali conoscenze internazionali scaturite dalla ricerca sulla prevenzione, possono essere considerate molto promettenti per la Svizzera.

Famiglia

In Svizzera, lo Stato e le organizzazioni private offrono ampie possibilità di formazione e di terapia per le famiglie. Le informazioni, la consulenza e il sostegno destinati ai genitori sono forniti da numerosi attori.

L'obiettivo è dunque di rafforzare il coordinamento tra Cantoni e Comuni per quanto riguarda le misure di prevenzione destinate alla famiglia e ai genitori e di migliorare la collaborazione tra gli uffici, i rappresentanti degli ambienti specializzati e le associazioni private interessati. Siamo inoltre del parere che sia opportuno valutare maggiormente le misure dal punto di vista dei loro effetti, rendendo così più efficace la politica della prevenzione nell'ambito della famiglia.

Affinché le misure di prevenzione concernenti la famiglia abbiano effetti positivi, è fondamentale una buona attuazione. A questo scopo è necessario prevedere un sistema globale di garanzia della qualità grazie a una formazione ottimale e a un apposito monitoraggio.

Infine si dovrebbero compiere sforzi particolari per raggiungere speciali gruppi target, tra cui i padri, i genitori poco integrati e di lingua straniera nonché quelli esposti a fattori di rischio quali il consumo di sostanze, problemi finanziari e sociali o esperienze di violenza.

Dal punto di vista del contenuto il rapporto raccomanda di porre l'accento sulle misure e sulle strategie elencate nella tabella 3.

Tabella 3 Linee d'azione generali a livello di famiglia

Livello	Linee d'azione generali
Universale	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborare un'ampia base d'informazioni sugli approcci per una promozione ottimale della salute fisica e psichica del bambino ✓ Colmare le lacune nell'assistenza di base per quanto concerne la consulenza prestata alle madri e ai padri ✓ Prevedere una vasta offerta di base in materia di consulenza pedagogica e di formazione dei genitori che raggiunga, nella misura del possibile, tutti gli interessati e tutte le fasce d'età ✓ Integrare la formazione dei genitori in strutture diurne e scuole
Selettivo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Offrire soluzioni specifiche per famiglie con un basso livello d'istruzione, famiglie monoparentali e famiglie poco integrate con retroterra migratorio ✓ Organizzare corsi per genitori basati sull'evidenza e offerte di terapia per genitori di bambini o giovani con problemi di comportamento

Indicato	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impostare un programma di visite a domicilio per famiglie a rischio ✓ Prevedere l'intervento sistemico, fondato dal punto di vista sociopedagogico e teorico, nelle famiglie sottoposte a numerosi stress con bambini o giovani con comportamenti a rischio ✓ Redigere un manuale con programmi di terapia cognitivo-comportamentali destinati ai giovani con problemi di violenza, delinquenza o tossicodipendenza e alle loro famiglie e prevedere offerte di protezione e di aiuto per genitori di giovani aggressivi
----------	--

Scuola

In ambito scolastico, molte misure di prevenzione e d'intervento sono attuate a livello locale, spesso grazie all'impegno degli insegnanti e della direzione. Tuttavia, le persone attive nell'ambito dell'insegnamento incontrano sovente difficoltà a individuare le diverse possibilità, a valutarne la portata finanziaria e organizzativa e a far in modo che la misura sia applicata secondo criteri qualitativi sufficienti.

Negli ultimi anni, alcuni Cantoni e qualche grande Comune si sono sforzati di creare strutture di alta qualità incaricate di sostenere le scuole nell'attuazione di offerte di prevenzione e nell'intervento tempestivo nelle situazioni di crisi. Tuttavia, queste offerte sono tuttora isolate e il numero di Cantoni che le propongono limitato.

Raccomandiamo dunque d'istituire in tutta la Svizzera organi specializzati incaricati di consigliare le scuole nella scelta di misure adeguate, di sostenerle nella loro attuazione e di aiutarle a ottimizzare i processi decisionali di fronte a problemi comportamentali in ambito scolastico. In questo contesto, la prevenzione della violenza dovrebbe essere intesa quale aspetto dello sviluppo scolastico e la sua adeguatezza dovrebbe essere valutata nel quadro di bilanci regolari.

La tabella 4 presenta una panoramica delle linee d'azione generali che, essendo fondate su conoscenze in materia di prevenzione basata sull'evidenza, offrono soluzioni molto promettenti per una prevenzione più efficace nell'ambito della custodia diurna di bambini in età prescolastica e scolastica, nelle scuole dell'infanzia nonché nella scuola elementare e media.

Tabella 4 Linee d'azione generali a livello scolastico

Livello	Linee d'azione generali
Universale	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Garantire un ampio sostegno a competenze sociali e cognitive nell'ambito della custodia diurna di bambini in età prescolastica, nelle scuole dell'infanzia e nella scuola elementare ✓ Elaborare misure volte a migliorare la gestione degli istituti scolastici e delle classi ✓ Creare programmi antibullismo e di gestione dei conflitti diretti da specialisti e messi in atto secondo criteri qualitativi elevati
Selettivo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Provvedere a stimolare a livello emozionale, linguistico e sociale e in modo mirato i bambini a rischio già prima dell'entrata alla scuola dell'infanzia ✓ Combinare la formazione dei genitori con il promovimento delle competenze dei bambini nelle scuole a rischio ✓ Elaborare misure volte a ridurre le assenze scolastiche ingiustificate combinandole con interventi appropriati
Indicato	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Provvedere alla gestione delle crisi e introdurre strutture decisionali efficaci e modelli d'intervento che non si limitino alle autorità, ma coinvolgano anche altri attori ✓ Adottare misure sistemiche, sensate dal punto di vista sociopedagogico e teoricamente fondate, in caso di esclusione temporanea dalla scuola (time-out) e d'importanti problemi comportamentali

Spazio sociale

Se le misure di prevenzione nate dall'iniziativa di quartieri e Comuni sono molto variate, poche sono le conoscenze sicure sulla loro efficacia rispetto alle misure in ambito familiare o scolastico.

In generale siamo del parere che i partenariati che coinvolgono non solo le autorità, ma anche aziende, organizzazioni private e rappresentanti di tutti i gruppi di popolazione rappresentino un approccio adeguato per attivare la prevenzione in seno alle collettività. Per quanto concerne i Comuni più piccoli che non hanno le risorse necessarie per sviluppare conoscenze specializzate, il loro lavoro di prevenzione dovrebbe essere sostenuto da specialisti esterni.

Stando alle conoscenze attuali sugli approcci efficaci a livello di collettività e in materia di prevenzione della violenza nello spazio pubblico, il rapporto abbozza proposte su come le prevenzioni universale, selettiva e indicata nell'ambito dello spazio pubblico potrebbero essere coordinate tra di loro e strutturate in funzione delle diverse fasce di età. Sulla base della panoramica presentata nella tabella 5, raccomandiamo di promuovere le offerte esistenti e colmare le lacune mediante un sostegno mirato.

Tabella 5 Linee d'azione generali a livello di spazio pubblico

Livello	Linee d'azione generali
Universale	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Istituire gruppi di prevenzione in seno alla collettività e partenariati per una prevenzione efficace della violenza che coinvolgano la popolazione ✓ Introdurre una formazione per volontari, responsabili e fornitori di prestazioni nell'ambito dello sport e del tempo libero confrontati a problemi comportamentali (aggressività), all'applicazione di regole e allo sviluppo delle competenze sociali
Selettivo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborare misure volte a ridurre il consumo di alcol e sostanze tra i giovani
Indicato	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentrare il lavoro della polizia sui problemi e garantire la sua presenza negli spazi pubblici in cui si manifestano principalmente i problemi comportamentali dei giovani ✓ Creare programmi di assistenza destinati a giovani a rischio guidati da adulti appositamente formati (mentorato) ✓ Creare programmi multicentrici tesi a rafforzare le risorse di giovani a rischio mediante un intervento incentrato sull'efficacia