

**Commissione peritale per la revisione
della legge federale concernente
l'aiuto alle vittime di reati**

**REVISIONE TOTALE DELLA
LEGGE FEDERALE
CONCERNENTE L'AIUTO ALLE
VITTIME DI REATI (LAV)**

RAPPORTO ESPLICATIVO

Neuchâtel, 25 giugno 2002

1.	INTRODUZIONE	1
1.1	Situazione iniziale.....	1
1.1.1	Cronistoria	1
1.1.2	La legge del 4 ottobre 1991 e le revisioni del 1997 e del 2001	4
1.1.3	Valutazioni effettuate negli anni 1993-1998	5
1.1.4	Conclusioni tratte dalle valutazioni	7
1.1.5	Interventi parlamentari.....	9
1.2	Mandato della commissione peritale	11
1.3	Panoramica delle principali decisioni della commissione.....	12
1.3.1	Principi guida	12
1.3.2	Diritti della vittima nel procedimento penale.....	13
1.3.3	Sistematica: revisione totale anziché parziale.....	14
1.3.4	Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni	15
1.3.5	Carattere sussidiario dell'aiuto alle vittime	16
1.3.6	Campo d'applicazione personale e territoriale	17
1.3.7	L'aiuto prestato dai consultori.....	18
1.3.8	Indennizzo	18
1.3.9	Riparazione morale	18
1.3.10	Proroga dei termini per l'inoltro di una domanda di indennizzo o di riparazione morale.....	19
1.3.11	Prevenzione.....	19
1.3.12	Mediazione	19
1.3.13	Tutela di particolari categorie di vittime	20
2.	COMMENTO ALL'AVAMPROGETTO.....	21
Sezione 1:	Disposizioni generali	21
Art. 1 AP	Principio.....	21
Art. 2 AP	Condizioni generali.....	21
Art. 3 AP	Valore limite LAV e redditi determinanti	23
Art. 4 AP	Informazione sull'aiuto alle vittime e comunicazione	24
Art. 5 AP	Esenzione dalle spese processuali e dal rimborso delle spese di avvocati	25
Sezione 2:	Aiuto dei consultori.....	26
	<i>Osservazioni generali</i>	26
Art. 6 AP	Consultori	27
Art. 7 AP	Compiti dei consultori	27
Art. 8 AP	Ricorso al consultorio	28
Art. 9 AP	Aiuto 24 ore su 24	28
Art. 10 AP	Prestazioni gratuite e contributi alle spese per prestazioni da parte di terzi.....	29
Art. 11 AP	Reati commessi all'estero	32
Art. 12 AP	Esame degli atti da parte dei consultori	33

Art. 13 AP	Obbligo del segreto	33
Sezione 3:	Indennizzo e riparazione morale	34
Art. 14 AP	Diritto all'indennizzo	34
Art. 15 AP	Calcolo dell'indennizzo	35
Art. 16 AP	Riduzione dell'indennizzo	37
Art. 17 AP	Acconto	37
	Riparazione morale (art. 18 - 20 AP)	38
	<i>Situazione iniziale</i>	38
	<i>Parere della commissione in merito alle possibili soluzioni</i>	39
Art. 18 AP	Diritto alla riparazione morale	40
Art. 19 AP	Calcolo della riparazione morale	41
Art. 20 AP	Riduzione ed esclusione della riparazione morale	43
	Riconoscimento di prestazioni in caso di reati commessi all'estero (art. 2 cpv. 1 e variante di cui all'art. 20a)	44
	<i>Variante</i> 45	
Art. 20a	<i>Diritto all'indennizzo e alla riparazione morale in caso di reati commessi all'estero</i>	45
Art. 21 AP	Termini d'inoltro delle domande	46
	<i>Capoverso 1</i>	46
Art. 22 AP	Cantone competente	47
Art. 23 AP	Procedura	49
Art. 24 AP	Surrogazione	49
Sezione 4:	Contributi e compiti della Confederazione	50
	<i>Nuove disposizioni concernenti i contributi della Confederazione</i>	50
Art. 25 AP	Contributi all'aiuto fornito dai consultori	51
Art. 26 AP	Contributi all'indennizzo e alla riparazione morale	52
Art. 27 AP	Contributi alla formazione	52
Art. 28 AP	Informazione	52
Art. 29 AP	Eventi straordinari	53
Art. 30 AP	Valutazione	53
Sezione 5:	Disposizioni finali	54
Art. 31 AP	Abrogazione del diritto vigente	54
Art. 32 AP	Disposizioni transitorie	54
Art. 33 AP	Referendum e entrata in vigore	54
3.	ASPETTI GIURIDICI	55
3.1	Costituzionalità	55
3.1.1	Fondamenti	55
3.1.2	Costituzionalità dell'avamprogetto	55
3.2	Diritto internazionale	56
3.2.1	Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti	56
3.2.2	Altri accordi in materia di aiuto alle vittime vincolanti per la Svizzera	56
3.2.3	Altre normative e progetti internazionali	57
3.2.4	Rapporto tra l'avamprogetto e il diritto internazionale	59

3.3	Diritto comparato.....	60
3.3.1	Indennizzo e riparazione morale: Stati parte alla Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti	60
3.3.2	Regole d'indennizzo vigenti negli Stati europei che non hanno ratificato la Convenzione europea.....	61
3.3.3	Consulenza.....	61
3.4	Rapporto con altri progetti legislativi della Confederazione	61
3.4.1	Unificazione della procedura penale	61
3.4.2	Revisioni del Codice penale	62
3.4.3	Revisione e unificazione del diritto della responsabilità civile	63
3.4.4	Parte generale delle assicurazioni sociali	63
3.4.5	Provvedimenti legislativi contro la violenza domestica	63
3.4.6	Provvedimenti legislativi contro la tratta di esseri umani.....	64
3.4.7	Indennizzo delle vittime di sterilizzazioni forzate.....	64
3.4.8	Trasposizione della direttiva dell'UE sull'assicurazione autoveicoli nel diritto svizzero.....	65
3.4.9	Fondazione Svizzera solidale.....	65
4.	RIPERCUSSIONI	65
4.1	Ripercussioni sulla Confederazione.....	65
4.1.1	Ripercussioni finanziarie.....	65
4.1.2	Impatto sugli effettivi del personale	67
4.1.3	Impatto sull'informatica.....	67
4.2	Ripercussioni sui Cantoni	67
4.2.1	Ripercussioni finanziarie.....	67
4.2.2	Ripercussioni sulle risorse e il personale	68

Principali atti normativi citati

CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; RS 220)
Convenzione europea	Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (RS 0.312.5)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
LAINF	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (RS 832.20)
LAV	Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LPC	Legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.30)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (FF 2000 4379)
OAINF	Ordinanza del 20 dicembre 1982 sull'assicurazione contro gli infortuni (RS 832.202)
OAVI	Ordinanza del 18 novembre 1992 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.51)

1. INTRODUZIONE

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Cronistoria

Dopo il deposito di tre interventi parlamentari negli anni Settanta, il 18 settembre 1980 la rivista "Der Beobachter" si fece promotrice di un'iniziativa popolare in cui si chiedeva allo Stato di occuparsi del destino delle vittime di reati. L'iniziativa rifletteva i sentimenti di un'ampia fetta della popolazione, la quale riteneva che lo Stato si preoccupasse eccessivamente degli autori dei reati, abbandonando invece a se stesse le vittime, senza fornire loro assistenza alcuna nell'affrontare le conseguenze del reato.

Presentata sotto forma di progetto elaborato, l'iniziativa si proponeva di inserire nella Costituzione federale un nuovo articolo 64^{ter} dal tenore seguente: "La Confederazione disciplina in via legislativa a quali condizioni lo Stato indennizza adeguatamente le vittime di reati intenzionali contro la vita e l'integrità della persona."¹.

Secondo i promotori dell'iniziativa, le vittime di un reato erano abbandonate a se stesse: non solo si vedevano confrontate con le conseguenze immediate del reato stesso, ma dovevano intraprendere tutti i passi necessari alla tutela dei loro diritti e all'ottenimento di una riparazione, il che comportava spesso spese considerevoli e poteva compromettere ulteriormente il loro equilibrio psichico, già seriamente scosso². L'iniziativa invitava pertanto la Confederazione a intervenire per via legislativa affinché le vittime di reati contro la vita e l'integrità personale ottenessero una rapida ed equa riparazione.

Gli obiettivi degli iniziattivisti erano relativamente modesti, in quanto si limitavano a prevedere un aiuto finanziario a favore delle vittime di determinati reati – nel caso specifico quelli contro la vita e l'integrità personale. L'iniziativa non dava altre indicazioni, demandando alla Confederazione la scelta di un'organizzazione adeguata. In particolare, l'iniziativa non stabiliva a quali corporazioni pubbliche – Confederazione, Cantoni o eventualmente Comuni - dovesse essere affidato tale compito.

Il Consiglio federale ritenne che l'iniziativa non consentisse l'istituzione di un sistema assistenziale rispondente alle reali esigenze delle vittime, e decise pertanto di presentare un controprogetto di portata più ampia, dal tenore seguente: "La Confederazione e i Cantoni curano affinché le vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona beneficino d'aiuto. L'aiuto comprenderà un equo indennizzo ove, in seguito al reato, le vittime incontrassero gravi difficoltà materiali."

Il controprogetto andava oltre l'iniziativa sotto diversi aspetti. Se l'iniziativa limitava la sua sfera d'intervento ai soli reati intenzionali contro la vita e l'integrità della persona, il controprogetto prevedeva invece che l'aiuto dovesse essere accordato alla

¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 concernente l'iniziativa popolare «per l'indennizzo delle vittime della criminalità violenta », FF 1983 III 693, (detto qui di seguito: messaggio sull'iniziativa popolare).

² Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 697.

vittima di qualsiasi reato di tale genere, a prescindere dal fatto che l'autore avesse agito intenzionalmente o per negligenza. La nozione di reati contro la vita e l'integrità della persona non poteva inoltre limitarsi a includere i soli reati di cui agli articoli 111-136 del Codice penale (CP)³, bensì doveva abbracciare anche i reati che possono implicare un pregiudizio alla vita o all'integrità della persona (p. es. la rapina o la violenza carnale)⁴. Come previsto anche dall'iniziativa stessa, l'aiuto non poteva per contro essere esteso ad altri reati quali ad esempio il furto o l'appropriazione indebita, poiché essi non comportano lesioni della personalità altrettanto gravi⁵. Il controprogetto, inoltre, non si limitava all'aiuto alle vittime dirette di un reato, ma contemplava anche l'aiuto ai loro congiunti. La cerchia dei beneficiari avrebbe inoltre incluso anche gli stranieri e gli apolidi domiciliati in Svizzera o ivi residenti durevolmente.

A differenza dell'iniziativa, il controprogetto non prevedeva soltanto un aiuto finanziario, ma anche e soprattutto un aiuto morale. Alle vittime andava prestato un aiuto appropriato e destinato a cessare non appena esse parevano di nuovo farcela da sé⁶. Per quanto attiene alla riparazione del danno, il Consiglio federale propose di versare alle vittime un indennizzo adeguato. Poiché si trattava di venire in soccorso di persone duramente colpite e prive dei mezzi materiali e morali necessari per far fronte alla situazione, le prestazioni finanziarie dello Stato non dovevano necessariamente coprire la totalità del danno subito⁷. L'aiuto statale andava accordato unicamente alle vittime che non avevano potuto ottenere riparazione altrimenti (risarcimento da parte del reo o prestazioni di assicurazioni private o sociali). Se l'autore del reato o un terzo avessero fornito una prestazione alla vittima in una fase successiva, lo Stato avrebbe potuto chiedere la restituzione dell'indennizzo versato.

Gli autori dell'iniziativa lasciarono alla Confederazione l'incombenza di dare una forma concreta al sistema di aiuto alle vittime. Il controprogetto risolse la questione dichiarando l'aiuto alle vittime un compito comune di Confederazione e Cantoni il quale richiede la collaborazione di entrambi, in quanto taluni aspetti dell'aiuto alle vittime concernono compiti che rientrano nelle attribuzioni dei Cantoni⁸.

Si prevede quindi che il legislatore federale sancisse i principi presidenti alla concessione dell'aiuto materiale, e che i Cantoni, dal canto loro, emanassero le disposizioni complementari e adottassero le misure necessarie all'istituzione dell'intero sistema. Per contro, l'aiuto morale doveva incombere principalmente ai Cantoni, i quali erano del resto chiamati a sostenere la maggior parte delle spese d'attuazione del sistema⁹.

³ RS 311.0

⁴ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 718.

⁵ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 719.

⁶ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 720.

⁷ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 720-1.

⁸ L'aiuto alle vittime è contiguo a settori dell'assistenza sociale e del perseguimento penale, entrambi di competenza dei Cantoni.

⁹ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 721-2.

Nella votazione popolare del 2 dicembre 1984, il controprogetto venne accettato da un'ampia maggioranza del popolo e dalla totalità dei Cantoni. Un nuovo articolo 64^{ter} fu dunque inserito nella Costituzione e da allora rimase invariato, se si eccettua la modifica redazionale apportata nel 1998 nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale, la quale fece del vecchio articolo 64^{ter} l'articolo 124. Al momento di adottare la legge sull'aiuto alle vittime, particolari difficoltà pose la nozione di "vittima di un reato contro la vita e l'integrità della persona"¹⁰. Tali problemi vennero risolti mediante la definizione di vittima di cui all'articolo 2 capoverso 1 LAV, definizione imperniata sulle conseguenze del reato. L'articolo 124 Cost. ha quindi ampiamente fatto sua la formulazione legale, aggiornando in tal senso il diritto costituzionale¹¹.

Il mandato sancito dall'articolo 124 Cost. si rivolge a Confederazione e Cantoni, senza tuttavia precisarne nel dettaglio i rispettivi ruoli. La disposizione in questione attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa completa, e non limitata ai soli principi, in materia di aiuto alle vittime. Simultaneamente impone ai Cantoni una funzione indipendente e non soltanto partecipativa per l'esecuzione di una normativa federale¹².

La norma costituzionale abilita la Confederazione a prescrivere ai Cantoni l'istituzione di consultori e organi assistenziali a sostegno delle vittime. Essa prevede inoltre il versamento di una "equa indennità" qualora la vittima versi in difficoltà di ordine economico. Ciò significa che le misure adottate devono essere appropriate; non è invece necessario che esse coprano l'intero danno subito.

Il legislatore si è avvalso della competenza riconosciutagli dall'articolo 124 Cost. (art. 64^{ter} vCost.) adottando la legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)¹³. La legge è entrata in vigore il 1° gennaio 1993. Contestualmente all'approvazione del disegno summenzionato, il Consiglio federale chiese alle Camere federali di autorizzare la ratifica della Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti¹⁴. Tale Convenzione è parimenti entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1993, dopo aver ottenuto l'approvazione dell'Assemblea federale.

¹⁰ Cfr. i cenni riassuntivi in Peter GOMM/Peter STEIN/Dominik ZEHNTNER, Kommentar zum Opferhilfegesetz, Berna 1995, art. 1 n. marg. 7 e art. 2 n. marg. 3 e 4.

¹¹ L'articolo 124 Cost. ha il tenore seguente: «La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché chi sia stato leso nella sua integrità fisica, psichica o sessuale in seguito a un reato riceva aiuto, nonché un'equa indennità qualora gliene siano derivate difficoltà economiche.»

¹² Cfr. messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 321 (detto qui di seguito: messaggio Cost.).

¹³ RS 312.5

¹⁴ RS 0.312.5. Cfr. messaggio del Consiglio federale del 25 aprile 1990 sulla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e sul decreto federale concernente la Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (detto qui di seguito: messaggio LAV), FF 1990 II 709.

1.1.2 La legge del 4 ottobre 1991 e le revisioni del 1997 e del 2001

La LAV prevede un disciplinamento minimo costituito da un certo numero di principi cui i Cantoni devono attenersi, pur conservando un ampio margine di manovra in sede di applicazione della legge. Per tale motivo, la LAV dev'essere completata sia da norme federali, sia da norme cantonali¹⁵.

La legge poggia sui tre pilastri seguenti:

- 1) Consulenza (sezione 2 LAV): i Cantoni provvedono affinché vi siano consultori privati o pubblici tecnicamente autonomi (art. 3 LAV). Tali consultori prestano gratuitamente alla vittima un aiuto medico, psicologico, sociale, materiale e giuridico, all'occorrenza facendo capo a terzi, e danno informazioni sull'aiuto alle vittime. Tali organismi garantiscono in ogni momento l'aiuto immediato e, se ciò è indispensabile, prestano aiuto alla vittima per un lungo periodo.
- 2) Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale (sezione 3 LAV): Le autorità tutelano la personalità della vittima in tutti gli stadi del procedimento penale (art. 5 LAV). A tal fine si prevede l'adozione di tutta una serie di misure: l'identità della vittima può essere resa nota soltanto se necessario, le udienze devono in linea di principio svolgersi a porte chiuse, le autorità devono evitare di mettere in presenza la vittima e l'imputato, in caso di reati contro l'integrità sessuale la vittima ha diritto a essere interrogata da una persona del suo sesso, può farsi accompagnare da una persona di fiducia e può rifiutarsi di deporre su fatti concernenti la sua sfera intima. La legge consente inoltre alla vittima di intervenire come parte nel procedimento penale, in particolare facendo valere le sue pretese civili. In occasione della prima audizione, infine, la polizia deve informare la vittima circa l'esistenza dei consultori (art. 6 LAV).
- 3) Indennizzo e riparazione morale (sezione 4 LAV): la vittima di un reato commesso in Svizzera può chiedere un indennizzo o una riparazione morale nel Cantone in cui è stato commesso il reato (art. 11 cpv. 1 LAV). Se è vittima di un reato all'estero, una persona di cittadinanza svizzera e domiciliata in Svizzera può chiedere al Cantone di domicilio un indennizzo o una riparazione morale in quanto non ottenga prestazioni sufficienti da uno Stato straniero (art. 11 cpv. 3 LAV). La vittima ha diritto a un indennizzo soltanto se i suoi redditi non superano un importo determinato (art. 12 cpv. 1 LAV). L'indennità è fissata in funzione dell'entità del danno e dei redditi della vittima (art. 13 LAV). A differenza dell'indennizzo, una riparazione morale può essere versata alla vittima indipendentemente dal suo reddito se la gravità dell'offesa e circostanze particolari lo giustificano (art. 12 cpv. 2 LAV).

La vittima può chiedere il versamento di un acconto se ha bisogno d'aiuto finanziario immediato o le conseguenze del reato non sono determinabili a breve termine

¹⁵ Messaggio LAV, FF 1990 II 718. A tal proposito va rilevato che nel 1998 la Conferenza svizzera degli Uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV) emanò delle raccomandazioni miranti ad assicurare un'applicazione uniforme della LAV nei Cantoni. Una versione rimaneggiata di tali raccomandazioni è stata pubblicata nel 2002 e può essere consultata sul sito della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali, all'indirizzo <http://www.sodk-cdas-cdos.ch/>, sotto la rubrica Arbeitsschwerpunkte / Opferhilfe (versione tedesca) o Points forts de travail de la CDAS / Aide aux victimes d'infractions (versione francese).

con sufficiente certezza (art. 15 LAV). Le pretese spettanti alla vittima in ragione del reato passano allo Stato fino a concorrenza dell'ammontare da esso versato (art. 14 LAV).

La vittima deve presentare le domande di indennizzo e di riparazione morale entro due anni a contare dalla data del reato, altrimenti le sue pretese decadono (art. 16 LAV).

Dal 1993 a questa parte la LAV è stata oggetto di due revisioni. La prima risale al 1997¹⁶ ed è connessa con la modifica della legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalideria (LPC)¹⁷. In tale occasione sono stati modificati soltanto gli articoli 12-14, in modo tale da semplificare il calcolo dei redditi e dell'indennizzo.

La seconda revisione ha avuto luogo il 23 marzo 2001¹⁸ ed è stata provocata dall'iniziativa parlamentare depositata nel 1994 dalla consigliera nazionale Christine Goll. Scopo dell'iniziativa era migliorare la protezione dei fanciulli vittime di reati sessuali¹⁹. Le Camere federali hanno accolto l'iniziativa adottando una sezione 3bis dal titolo "Disposizioni speciali riguardanti la protezione della personalità delle vittime di età inferiore a 16 anni". Le nuove disposizioni definiscono la nozione di fanciullo (art. 10bis) e limitano il numero di audizioni cui questi può essere sottoposto (art. 10ter). Esse prevedono inoltre che la prima audizione debba avvenire il più presto possibile, sia condotta in presenza di uno specialista da un funzionario inquirente formato allo scopo, si svolga in un locale appropriato, sia registrata su video e, inoltre, che venga redatto un rapporto sulle circostanze particolari dell'audizione. La seconda audizione consente alle parti, in particolare alla difesa, di esercitare i loro diritti tramite la persona incaricata dell'interrogatorio. Il nuovo articolo 10quater permette poi all'autorità competente di desistere dal procedimento penale, in via eccezionale e con l'accordo della vittima o del suo rappresentante legale, se l'interesse del fanciullo lo esige imperativamente e prevale chiaramente sul dovere dello Stato di esercitare l'azione penale. In questo caso, occorre se necessario ordinare possibili misure di protezione del fanciullo. Tali disposizioni sono entrate in vigore il 1° ottobre 2002.

1.1.3 Valutazioni effettuate negli anni 1993-1998

I Cantoni hanno beneficiato per sei anni di un aiuto iniziale per l'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime (art. 18 cpv. 2 LAV). In contropartita, i Cantoni erano tenuti a rendere conto al Consiglio federale dell'utilizzo di tali fondi e, inoltre, a presentare ogni biennio all'Ufficio federale di giustizia, all'attenzione del Consiglio fe-

¹⁶ Cfr. RU 1997 2952 segg., 2959; FF 1997 I 1085.

¹⁷ RS 831.30

¹⁸ Cfr. FF 2001 1172 e il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 23 agosto 1999, FF 2000 3318, nonché il parere del Consiglio federale del 20 marzo 2000, FF 2000 3338.

¹⁹ Iniziativa parlamentare 94.441 del 16.12.1994. Sfruttamento sessuale dei fanciulli. Migliore protezione.

derale, un rapporto sull'utilizzazione di detto aiuto iniziale (art. 11 dell'ordinanza del 18 novembre 1992 concernente l'aiuto alle vittime di reati; OAVI²⁰).

Oltre ai rapporti summenzionati, l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato periti esterni all'amministrazione di condurre diversi studi concernenti aspetti particolari dell'aiuto alle vittime. Alla luce delle risultanze di tali studi e dei rapporti cantonali, l'Ufficio federale di giustizia ha pubblicato tre rapporti di valutazione²¹.

Il primo rapporto di valutazione contiene i risultati dei rendiconti cantonali concernenti il biennio 1993/1994 e una sintesi di uno studio commissionato dall'Ufficio federale di giustizia relativo all'applicazione della legge dal punto di vista della vittima²².

Il secondo rapporto fa riferimento alle risultanze dei rendiconti cantonali per il biennio 1995/1996. Esso è integrato dai risultati di uno studio condotto da periti esterni all'amministrazione relativo all'esecuzione e all'efficacia della sezione 3 della legge (Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale)²³.

Il terzo rapporto si occupa dell'utilizzazione dell'aiuto iniziale nel biennio 1997/1998 nonché dell'esecuzione e dell'efficacia della LAV durante l'intera fase introduttiva. Anche questo rapporto è completato da studi condotti da periti esterni all'amministrazione, concernenti l'efficacia dell'aiuto immediato e la giurisprudenza in materia di aiuto alle vittime²⁴.

Si è inoltre potuto constatare quanto segue:

- la grande maggioranza delle persone che fanno capo all'aiuto alle vittime è costituita da donne. Una percentuale significativa di coloro che hanno beneficiato di una forma di aiuto consta di vittime di reati contro l'integrità sessuale. È per contro bassa la quota delle vittime di incidenti stradali.
- Ciascun Cantone dispone quantomeno di un consultorio.
- Il numero delle persone che si rivolgono ai consultori è in rialzo.

²⁰ RS 312.51

²¹ Aide aux victimes d'infractions, Rapport de l'Office fédéral de la justice au Conseil fédéral concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes au cours des années 1993 et 1994, Berna, febbraio 1996; Aiuto alle vittime di reati, Secondo rapporto dell'Ufficio federale di giustizia all'attenzione del Consiglio federale sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime (1993-1996), Berna, gennaio 1998; Aiuto alle vittime di reati, Terzo rapporto dell'Ufficio federale di giustizia all'attenzione del Consiglio federale sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime (1993-1998), Berna, maggio 2000.

I rapporti dell'UFG e gli studi esterni possono essere richiesti presso la segreteria della Divisione Progetti e metodologia legislativi, Ufficio federale di giustizia, 3003 Berna o possono essere consultati sul sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia (www.ofj.admin.ch, alla rubrica Sicurezza & Protezione / Aiuto alle vittime della criminalità).

²² Il primo studio è stato condotto nel mese di agosto del 1995 dal Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Législatives (CETEL) dell'Università di Ginevra.

²³ Tale studio è stato portato a termine dal CETEL nel mese di ottobre del 1997.

²⁴ Tali studi sono stati condotti dal DAB (Das Andere Büro) di Zurigo. La giurisprudenza è stata analizzata dal prof. Karl-Ludwig KUNZ e da Philipp KELLER dell'Università di Berna nel dicembre del 1999. I due studi possono essere ordinati presso l'Ufficio federale di giustizia e possono essere consultati sul sito Internet dell'UFG (cfr. nota 21).

- Anche il numero delle domande di indennizzo e di riparazione morale è in aumento.
- Le spese sostenute dai Cantoni sono in continuo aumento. Si assiste addirittura a uno stravolgimento del sistema concepito dal legislatore: la riparazione morale sta infatti sostituendo per importanza l'indennizzo. Il sistema di sovvenzionamento previsto per l'attuazione del sistema di aiuto alle vittime si è inoltre rivelato insoddisfacente.

I dati statistici relativi al 2000, pubblicati dall'Ufficio federale di statistica, hanno confermato i risultati degli anni precedenti.²⁵

1.1.4 Conclusioni tratte dalle valutazioni

Nell'ambito delle valutazioni summenzionate, i Cantoni sono stati invitati a esprimersi in merito alla necessità di una revisione della LAV. Un'ampia maggioranza di essi è giunta alla conclusione che una revisione si imponesse e ha formulato in particolare le proposte seguenti:

- occorre migliorare la sistematica della legge e delimitare chiaramente le diverse prestazioni offerte;
- va precisata la nozione di vittima e verificato il campo d'applicazione della legge (p. es. escludendo le vittime della circolazione stradale);
- è necessario ripensare l'aiuto alle vittime avente connotazione internazionale;
- occorre semplificare il calcolo degli indennizzi e rivedere la riparazione morale;
- va regolamentato l'aiuto alle vittime in caso di catastrofi;
- è necessario rivedere la ripartizione dei costi di consulenza tra Cantone di domicilio, Cantone che presta consulenza e Cantone in cui è stato commesso il reato, come pure ripartire diversamente gli oneri tra Confederazione e Cantoni;
- occorre rivedere il termine di prescrizione, ritenuto troppo breve;
- vanno modificati taluni aspetti della procedura penale;
- è necessario tenere conto di altre istanze (p. es. allestire un repertorio nazionale di giurisprudenza, promuovere la mediazione tra vittima e autore del reato, ecc.).

I direttori cantonali delle finanze e i direttori cantonali di giustizia e polizia hanno fatto presente le loro richieste alle autorità federali per il tramite delle rispettive Conferenze. In una lettera indirizzata all'Ufficio federale di giustizia, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze ha espresso la propria preoccupazione riguardo al costante aumento delle spese d'esecuzione e ne ha concluso l'urgente necessità di una revisione in tale settore. Essa ha inoltre chiesto che fosse riveduto il campo d'applicazione dell'aiuto alle vittime di reati commessi all'estero e che ne fossero escluse le vittime della circolazione stradale. Ha infine proposto di limitare le prestazioni di riparazione morale.

Nel mese di novembre del 1999, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia ha indirizzato una lettera alla consigliera federale Ruth Metzler-Arnold, sottoponendole varie proposte di revisione. I capi dei dipartimenti cantonali di giu-

²⁵ Statistique suisse de l'aide aux victimes (OHS) 2000, Actualités OFS, 19/Droit et justice, novembre 2001.

stizia e polizia ritengono che occorra rivedere la nozione di vittima e il campo d'applicazione della legge. L'aiuto immediato, l'aiuto per lungo tempo e l'indennizzo vanno inoltre delimitati con maggiore precisione. Il calcolo delle indennità deve essere semplificato e la possibilità di ottenere una riparazione morale va stralciata. Occorre infine rafforzare il carattere sussidiario dell'aiuto alle vittime in caso di aiuto per lungo tempo, mediante il ricorso alla cessione legale, e sopprimere la retroattività prevista dall'articolo 12 LAV.

Anche la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali si è espressa riguardo a un'eventuale revisione della legge, conducendo inoltre un'inchiesta tra i Cantoni dalla quale è emerso che la revisione è urgente e indispensabile, in particolare per quanto attiene agli aspetti seguenti:

- migliore protezione dei fanciulli, in particolare per quanto concerne il termine di perenzione;
- istituzione di basi legali per la formazione e l'informazione nonché rafforzamento dell'informazione delle vittime nel procedimento penale;
- limitazione della riparazione morale, senza tuttavia sopprimerla del tutto, e armonizzazione delle condizioni cui è subordinato il versamento dell'aiuto per lungo tempo e degli indennizzi;
- mantenimento della libera scelta del consultorio, i cui costi di consulenza e di aiuto immediato sono assunti dal Cantone di domicilio, mentre le altre forme di aiuto vanno poste a carico del Cantone in cui è stato commesso il reato;
- limitazione dell'aiuto versato in caso di catastrofe o di situazioni comportanti un rischio accresciuto e disciplinamento dell'opera di coordinamento garantita dalla Confederazione in simili casi;
- descrizione più circostanziata del principio di sussidiarietà.

Le esperienze accumulate tra il 1993 e il 1998 hanno evidenziato come i principi sanciti dalla legge abbiano dato buoni frutti e permesso di offrire un aiuto efficace. La valutazione ha tuttavia posto in risalto alcune carenze e ha evidenziato come diverse disposizioni della legge non siano conformi alla prassi.

Secondo il terzo rapporto di valutazione, un'eventuale revisione dovrebbe mirare in primo luogo a disciplinare in modo più chiaro e circostanziato i tre pilastri dell'aiuto alle vittime (vale a dire la consulenza, la protezione e i diritti della vittima nel procedimento penale e l'indennizzo), delimitando inoltre in modo più netto le relative sfere d'intervento. Si tratta di indicare chiaramente chi ha diritto all'aiuto, precisando la forma dell'aiuto stesso e il momento in cui viene prestato. Un altro obiettivo della revisione dovrebbe essere quello di arginare l'aumento dei costi registrato nel campo della riparazione morale. Il terzo rapporto è giunto alla conclusione che vi sia la necessità di procedere a una revisione, proponendo a tal fine l'istituzione di una commissione peritale interdisciplinare composta di esponenti della prassi e della dottrina.

La revisione dovrebbe interessare in sintesi gli aspetti seguenti:

- l'informazione della vittima;
- la descrizione dell'aiuto prestato dai consultori e le relative condizioni;
- la descrizione delle prestazioni finanziarie a favore della vittima e le relative condizioni, nonché la revisione del termine di perenzione di due anni;

- la descrizione dei diritti della vittima nel procedimento penale e le condizioni cui è subordinato l'esercizio di tali diritti;
- i compiti e l'organizzazione dei consultori.

1.1.5 Interventi parlamentari

Dal 1994 a questa parte le Camere federali si sono chinate su diversi interventi parlamentari inerenti all'aiuto alle vittime:

- mozione Goll 94.3574 del 16 dicembre 1994: "Legge sull'aiuto alle vittime. Termine di perenzione".

Tale mozione chiedeva al Consiglio federale di rivedere l'articolo 16 capoverso 3 LAV, sopprimendo il termine di perenzione previsto da tale articolo.

- Iniziativa parlamentare Goll 94.441 del 16 dicembre 1994: "Sfruttamento sessuale dei fanciulli. Migliore protezione".

L'iniziativa si proponeva da un canto di modificare il Codice penale e dall'altro di completare la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati con disposizioni procedurali miranti a garantire una migliore protezione delle vittime di reati sessuali, in particolare i fanciulli vittime di sfruttamento sessuale.

Nel 1996 il Consiglio nazionale ha accolto gran parte delle richieste dell'iniziativa parlamentare Goll²⁶. A seguito della decisione del Consiglio nazionale, la Commissione degli affari giuridici di detto Consiglio ha deciso di istituire una sottocommissione incaricata di esaminare le questioni sollevate dall'iniziativa. Quest'ultima ha proposto le modifiche entrate in vigore lo scorso 1° ottobre²⁷.

²⁶ L'iniziativa parlamentare Goll aveva il seguente contenuto: occorre rinunciare a interrogare parecchie volte la vittima sullo svolgimento dei fatti; l'interrogatorio dev'essere registrato mediante mezzi tecnici (video); nel corso del procedimento occorre evitare il confronto tra la vittima e l'autore del reato; l'audizione di un fanciullo vittima di uno sfruttamento sessuale dev'essere effettuata da personale specializzato; le autorità giudiziarie e gli organi inquirenti chiamati a trattare i casi di sfruttamento sessuale devono ricevere una formazione specifica; occorre migliorare l'informazione delle vittime sui propri diritti; le condizioni quadro per il diritto a un risarcimento e a una riparazione del torto morale devono essere migliorate; occorre introdurre norme probatorie che escludano un "concorso di colpa" della vittima a sgravio dell'autore del reato.

²⁷ Cfr. n. 1.1.2 e FF 2001 1172.

- Mozione Schmied 98.3151 del 20 marzo 1998: "Istruzioni e procedure penali concernenti gli abusi sessuali su fanciulli".

La mozione invitava il Consiglio federale ad adeguare il Codice penale o la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati affinché le indagini e i procedimenti penali concernenti abusi sessuali su fanciulli tenessero conto il più possibile delle esigenze di protezione di questi ultimi. Le richieste dell'autore della mozione sono state prese in considerazione nell'ambito della revisione del 23 marzo 2001 della LAV, revisione entrata in vigore il 1° ottobre 2002²⁸.

- Postulato Leuthard 00.3064 del 16 marzo 2000: "Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati".

Il postulato chiede al Consiglio federale di valutare l'opportunità di modificare l'articolo 16 capoverso 3 della LAV e di portare a cinque anni il termine di prescrizione concernente le vittime di offese sessuali. Il Consiglio federale è inoltre invitato a limitare, per le richieste di riparazione morale, la responsabilità dei Cantoni a un massimo di due terzi della somma dovuta.

- Mozione Jossen 01.3729 del 12 dicembre 2001: "Prescrizione delle pretese ai sensi della legge sull'aiuto alle vittime di reati".

La mozione incarica il Consiglio federale di modificare l'articolo 16 LAV affinché la prescrizione delle pretese subentri dopo quattro anni a contare dal reato, invece degli attuali due. La mozione è stata accolta il 22 marzo 2002 sotto forma di postulato.

Va inoltre segnalata la mozione Vermot 00.3055 del 15 marzo 2000 ("Programma di protezione per donne vittime della tratta degli esseri umani"), la quale chiede al Consiglio federale di istituire un programma di protezione completo per le donne vittime della tratta degli esseri umani che contempli ogni forma di tratta delle donne. Il sistema di protezione auspicato potrebbe essere istituito in modi diversi, tra cui, in particolare, anche una revisione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Un gruppo di lavoro istituito dal Dipartimento federale di giustizia e polizia ha presentato proposte relative²⁹.

L'iniziativa parlamentare Vermot 00.419 del 14 giugno 2000³⁰ ("Protezione dalla violenza in seno alla famiglia e nella vita di coppia") invita inoltre il Consiglio nazionale a elaborare una legge che protegga le persone vittime di atti di violenza. Come nel caso della mozione precedente, gli obiettivi dell'iniziativa potrebbero essere raggiunti anche con una modifica della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati³¹.

²⁸ Cfr. n. 1.1.2 e FF 2001 1172.

²⁹ Cfr. n. 1.3.13 e n. 3.4.6.

³⁰ L'iniziativa parlamentare non è ancora stata trattata dalle Camere.

³¹ Cfr. n. 1.3.13 e n. 3.4.5.

1.2 Mandato della commissione peritale

Con decisione del 3 luglio 2000, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito una commissione peritale incaricata della revisione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati³². Dopo 16 sedute, la commissione ha concluso i propri lavori il 25 giugno 2002 a Neuchâtel.

La commissione era stata incaricata di preparare, entro la fine di giugno del 2002, un progetto di revisione dei tre pilastri della legge (consulenza, protezione e diritti della vittima nel procedimento penale, indennizzo e riparazione morale). L'obiettivo della revisione è quello di rimpiazzare le disposizioni rivelatesi insoddisfacenti e di porre rimedio alle incongruenze, definendo con maggiore precisione i compiti dell'aiuto statale alle vittime e le pretese degli aventi diritto, proponendo infine eventuali innovazioni e arginando l'aumento dei costi. Nel fare ciò la commissione era tenuta a salvaguardare i tre pilastri summenzionati e ad attenersi alle indicazioni e alle proposte formulate dai tre rapporti di valutazione pubblicati dall'Ufficio federale di giustizia nel 1996, 1998 e 2000³³. La commissione era chiamata in particolare a esaminare gli aspetti seguenti:

- il campo d'applicazione personale e territoriale della legge e la nozione di vittima;
- la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni;
- i rapporti tra l'aiuto alle vittime e le altre forme di aiuto di diritto privato o pubblico (p. es. assicurazioni sociali o private, assistenza sociale ecc.);

³² La Commissione si componeva delle persone seguenti: il prof. dott. iur. **Jean Guinand** (presidente), Neuchâtel, consigliere di Stato e direttore del dipartimento delle finanze e degli affari sociali sino alla primavera del 2001; la lic. iur. **Prisca Grossenbacher-Frei** (vicepresidente sino al mese di settembre del 2001), Berna, capodivisione dell'Ufficio federale di giustizia; la lic. iur. **Monique Cossali Sauvain** (vice presidente dal settembre del 2001), Delémont, capodivisione dell'Ufficio federale di giustizia; il dott. iur. **Christian Huber**, Zurigo, consigliere di Stato e direttore delle finanze del Canton Zurigo; il lic. rer. pol. **Ernst Zürcher**, Berna, segretario centrale della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali e presidente della Conferenza svizzera degli Uffici di collegamento LAV; il lic. iur. **Kurt Gehring** (fino alla fine del 2001), Sciaffusa, segretario del Dipartimento dell'interno del Canton Sciaffusa; **Rudolf Strahm**, Berna, assistente sociale diplomato, direttore di un consultorio LAV; **Nilgün Serbest** (dall'agosto 2000, in sostituzione di **Sylvie Ricci**, anch'essa appartenente a Solidarité Femmes, la quale non ha potuto partecipare alle riunioni), Friburgo, codirettrice di Solidarité Femmes e del consultorio LAV friburghese per le donne; il dr. med. **Myriam Caranzano-Maitre**, Cagiallo, pediatra, membro della Commissione LAV del Canton Ticino e presidente del gruppo regionale della Svizzera italiana dell'Associazione svizzera per la protezione dell'infanzia (ASPI); **Christine Stirnimann-Müller** (sino a maggio 2001), Berna, avvocato; **Peter Fässler-Weibel**, Winterthur, terapeuta familiare e della coppia; il dr. iur. **Eva Weishaupt**, Zurigo, direttrice del servizio cantonale di aiuto alle vittime della Direzione della Giustizia e dell'interno del Canton Zurigo; **Silvia Tombesi** (sino ad aprile 2001), Ginevra, sostituto procuratore pubblico; la lic. iur. **Béatrice Despland** (sino ad aprile 2001), Meyrin, professore presso l'École d'études sociales et pédagogiques di Losanna; il prof. dr. iur. **Niklaus Schmid** (unicamente per le questioni inerenti alla procedura penale), Zollikerberg; **Peter Gomm**, Olten, avvocato e notaio; **Françoise Dessaux** (dall'aprile del 2001), Losanna, sostituto del giudice istruttore cantonale; **Patrizia Casoni Delcò** (dall'aprile del 2001), Cureglia, avvocato e sostituto del magistrato dei minorenni; la lic. iur. **Edith Brunner** (dal gennaio del 2002), San Gallo, cancelliere al tribunale amministrativo e presidente della commissione di gestione di un consultorio LAV.

³³ Cfr. in merito n. 1.1.3.

- le condizioni cui è subordinato il riconoscimento delle prestazioni e dei diritti previsti dai tre pilastri della legge;
- le esigenze specifiche delle diverse categorie di vittime (p. es. i fanciulli o le vittime di violenza domestica);
- l'informazione delle persone interessate in merito all'aiuto alle vittime;
- compiti e organizzazione dei consultori LAV;
- il perfezionamento del sistema d'indennizzo;
- alternative all'attuale normativa sulla riparazione morale;
- il termine di prescrizione applicabile alle domande di indennizzo o di riparazione morale.

1.3 Panoramica delle principali decisioni della commissione

1.3.1 Principi guida

Le riflessioni seguenti hanno guidato i lavori della commissione peritale, la quale si è chinata in particolare sui motivi che hanno indotto il costituente e il legislatore a legiferare in materia di aiuto alle vittime. L'aiuto fornito dallo Stato è giustificato da considerazioni di giustizia ed equità sociali e va inteso quale atto di solidarietà collettiva in favore dei concittadini particolarmente colpiti da atti criminali. Il fatto di preoccuparsi della sorte della vittima è inoltre il giusto complemento agli sforzi intrapresi per promuovere il reinserimento sociale dell'autore del reato³⁴.

L'aiuto alle vittime completa la protezione offerta dal diritto civile, penale e delle assicurazioni sociali, come pure quella dell'assistenza sociale. Il suo obiettivo non consiste solo nell'offrire alle vittime un aiuto materiale, ma anche un aiuto morale, i quali permettano alla vittima di superare le conseguenze del reato. Le prestazioni pecuniarie costituiscono dunque soltanto un aspetto dell'aiuto alle vittime e hanno inoltre carattere sussidiario: lo Stato non deve infatti intervenire se la vittima è stata risarcita in altro modo³⁵. Quando la vittima dispone di mezzi finanziari sufficienti, ci si aspetta del resto che essa ponga rimedio alle conseguenze del reato con il proprio patrimonio.

Benché la funzione principale dell'aiuto alle vittime sia quella di prestare aiuto alle persone che, a seguito di un reato, rischiano di versare in difficoltà finanziarie (in particolare nel caso in cui l'autore del reato sia insolubile o ignoto), la commissione rileva d'altro canto che la maggioranza delle vittime attribuisce grande valore al riconoscimento sociale rappresentato dall'aiuto statale. Tale riconoscimento permette loro di meglio sopportare le sofferenze loro inflitte. A giudizio della commissione peritale, l'arginamento dei costi non comporta necessariamente lo smantellamento dell'aiuto alle vittime; esso va piuttosto coniugato con il rafforzamento dei diritti della vittima in determinati ambiti. Laddove sembra indispensabile intervenire per ridurre le spese, la Commissione ha di norma preferito optare per una soluzione che consenta di fornire prestazioni in modo più confacente alle reali esigenze della vittima.

³⁴ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 711 segg.

³⁵ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 720 e messaggio Cost., FF 1997 I 321.

Pur riconoscendo in linea di principio il ruolo svolto dallo Stato in materia di aiuto alle vittime, la Commissione ritiene che esso non debba sostituirsi all'autore del reato o alle istituzioni primariamente responsabili dell'assorbimento dei danni cagionati da un reato, come ad esempio le assicurazioni sociali o private. Il principio di sussidiarietà discende inoltre dall'ideale di giustizia sociale che ha guidato dapprima il costituente e il legislatore poi. Tale principio è stato posto a fondamento del progetto in quanto cardine dell'aiuto alle vittime.

La commissione osserva che la legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati ha risposto a un'esigenza reale e ha sinora adempiuto al suo compito. Essa si basa su tre pilastri (consulenza, protezione e diritti della vittima nel procedimento penale, indennizzo e riparazione morale) che hanno dato sostanzialmente buoni frutti, ancorché si rendano necessarie alcune modifiche in materia di riparazione morale. La commissione ha pertanto fatto suo, in ampia misura, il sistema vigente, premurandosi principalmente di colmare le lacune esistenti, di operare una distinzione più netta tra le varie prestazioni, di valutare alternative alla riparazione morale e di potenziare i diritti della vittima in determinati campi, soprattutto per quanto concerne l'informazione e il termine di esercizio delle pretese di indennizzo o di riparazione morale.

Per quel che riguarda il versamento di prestazioni in caso di reati commessi all'estero, la commissione si è limitata a proporre una variante (art. 20a AP), in quanto tale questione richiede piuttosto una decisione politica. La commissione ha inoltre esaminato varie possibili alternative alla riparazione morale³⁶.

1.3.2 Diritti della vittima nel procedimento penale

Sin dall'inizio, la commissione ha dovuto tenere presente che, al livello federale, erano parallelamente in corso i lavori miranti all'unificazione della procedura penale (cfr. n. 3.4.1). Ha così rilevato che il futuro Codice di procedura penale svizzero prevedeva di assorbire gli articoli 5-10 LAV (Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale) e i nuovi articoli 10a-10d della revisione parziale del 23 marzo 2001 (Miglioramento della protezione delle vittime minori di 18 anni)³⁷.

Nel corso della sua prima riunione, la commissione ha quindi risolto di iniziare i lavori chinandosi sulla procedura penale e di esaminare l'avamprogetto di Codice di procedura penale dal profilo dell'aiuto alle vittime, in modo tale da poter inviare in consultazione le proprie considerazioni e proposte unitamente all'avamprogetto summenzionato.

Il Codice di procedura penale svizzero soppianderà i codici di procedura penale cantonali e la procedura penale federale. L'adozione di una normativa federale esaustiva renderà superflue le norme sugli standard minimi delle disposizioni procedurali cantonali previste dalla LAV. A tal proposito, va sottolineato che l'avamprogetto di Codice di procedura penale non si limita a stabilire standard minimi, bensì disciplina la materia in modo esauriente.

³⁶ Cfr. n. 1.3.9 e commento ad art. 18 AP.

³⁷ FF 2001 1172; cfr. n. 1.1.2.

La commissione ha pertanto esaminato se l'avamprogetto di Codice di procedura penale sia in grado di garantire una protezione quantomeno equivalente a quella offerta dalla LAV. La commissione ha cominciato col constatare che il diritto vigente e la summenzionata revisione parziale del 23 marzo 2001 soddisfano ampiamente le esigenze della vittima. Essa ha nel contempo proposto vari miglioramenti, alcuni dei quali sono stati integrati nell'avamprogetto di Codice di procedura penale inviato in consultazione. Le osservazioni e le proposte della commissione sono contenute nel rapporto intermedio della commissione del 5 febbraio 2001, il quale è stato allegato alla documentazione relativa alla consultazione dell'avamprogetto di Codice di procedura penale³⁸. Detta consultazione è stata aperta il 27 giugno 2001 e si è conclusa nel febbraio del 2002.

Poiché si è previsto di disciplinare l'intera procedura penale all'interno del futuro Codice di procedura, la commissione propone di non includere nella LAV alcuna disposizione inerente alla procedura penale. Le ragioni che nel 1991 hanno spinto il legislatore a inserire nella LAV disposizioni concernenti la procedura penale (in particolare l'obiettivo di prevedere al livello federale standard minimi a favore della vittima) diverranno prive di senso una volta che la procedura penale sarà stata unificata. Benché sia disdicevole che i diritti della vittima non siano più disciplinati in modo esauriente all'interno di un'unica legge, occorre tuttavia rilevare che il fatto di inserire nel Codice di procedura penale norme speciali a favore delle vittime comporta indubbiamente dei vantaggi, dato che l'intero diritto di procedura penale sarà codificato in un unico atto normativo.

Non è da escludere che il Codice di procedura penale svizzero possa entrare in vigore posteriormente alla revisione della LAV. Al momento di elaborare il messaggio concernente la revisione della LAV, l'amministrazione dovrà nondimeno porre rimedio a tale situazione, inserendo le disposizioni procedurali eventualmente necessarie nel disegno così da scongiurare la presenza di lacune legali.

Dopo la conclusione della procedura di consultazione concernente il Codice di procedura penale svizzero, la commissione ha rinunciato a formulare altre proposte in materia di procedura penale e, più in particolare, riguardo alla procedura penale minorile. Ha infatti ritenuto che le esigenze di protezione delle vittime minorenni siano già soddisfatte dalla revisione parziale della LAV del 23 marzo 2001 e che il progetto di Codice di procedura penale (cui rinvia l'avamprogetto di legge federale sulla procedura penale minorile svizzera) vada nella giusta direzione.

1.3.3 Sistematica: revisione totale anziché parziale

Benché l'attuale sistema della LAV venga sostanzialmente mantenuto (se si eccettua il fatto che le disposizioni di procedura penale vengono traslate nel Codice di procedura penale; cfr. n. 1.3.2), la commissione propone di procedere a una revisione totale della LAV poiché praticamente tutte le disposizioni della legge attuale sono coinvolte dalla revisione. Il progetto di legge comprende 14 articoli in

³⁸ Il rapporto intermedio (e l'avamprogetto di Codice di procedura penale svizzero) possono essere ordinati presso l'Ufficio federale di giustizia, Divisione principale del diritto penale, 3003 Berna, o consultati sul sito Internet dell'UFG all'indirizzo www.ofj.admin.ch, alla voce Procedura & Organizzazione giudiziaria / Unificazione del diritto di procedura penale oppure alla voce Sicurezza & Protezione / Aiuto alle vittime della criminalità.

più rispetto alla legge attuale³⁹. Quella che a prima vista può sembrare un'inflazione legislativa può essere facilmente spiegata rammentando che sia il Tribunale federale, sia i Cantoni e gli operatori del settore hanno più volte criticato la lacunosità della legge attuale. Tali lacune hanno dunque dovuto essere colmate e alcuni aspetti precisati. Altre questioni attualmente disciplinate dall'ordinanza esecutiva sono inoltre state ritenute tanto importanti da meritare di essere inserite nella legge (p. es. l'art. 1 OAVI).

La sezione 1 dell'avamprogetto contiene disposizioni generali, concernenti in particolare il campo d'applicazione della legge, le condizioni cui è subordinato il diritto alle prestazioni, l'informazione e le spese processuali. La sezione 2 è consacrata all'aiuto prestato dai consultori e coincide ampiamente con la sezione 2 della legge vigente. La sezione 3 concerne l'indennizzo e la riparazione morale e corrisponde in parte alla sezione 4 della legge attuale, ma con alcune modifiche materiali e sistematiche. La sezione 4 è dedicata ai contributi e ai compiti federali. La sezione 5, infine, comprende le disposizioni finali. L'attuale sezione 3 (Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale) è invece stralciata (cfr. n. 1.3.2).

1.3.4 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

L'articolo 124 Cost., su cui poggia la LAV, ha il tenore seguente: "La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché chi sia stato leso nella sua integrità fisica, psichica o sessuale in seguito a un reato riceva aiuto, nonché un'equa indennità qualora gliene siano derivate difficoltà economiche." L'articolo costituzionale si rivolge dunque sia alla Confederazione, sia ai Cantoni⁴⁰.

La legge vigente delega l'esecuzione in ampia misura ai Cantoni, mentre i compiti della Confederazione si riducono in pratica al solo versamento di contributi. L'avamprogetto resta fedele a tale impostazione. La Confederazione è tuttavia chiamata ad assolvere un nuovo compito: il coordinamento in caso di eventi straordinari (art. 29 cpv. 2 AP). L'attentato di Luxor ha infatti dimostrato come in determinati casi eccezionali sia indispensabile che le autorità federali prestino un'opera di coordinamento. La Confederazione viene inoltre abilitata a sostenere finanziariamente le istituzioni o i programmi incaricati di dare informazioni sull'aiuto alle vittime; essa può anche dare vita a tali istituzioni o attuare tali programmi di sua iniziativa (art. 28 cpv. 2 AP).

La commissione ha prestato particolare attenzione al problema della ripartizione degli oneri tra Cantoni da un lato (in particolare tra i Cantoni urbani e quelli rurali) e a quella tra Confederazione e Cantoni dall'altro. La decisione di lasciare alla vittima e ai suoi congiunti la libera scelta del consultorio comporta un onere accresciuto per i Cantoni che dispongono di consultori bene organizzati e specializzati, con ogni probabilità capaci di richiamare vittime domiciliate in altri Cantoni. La commissione è quasi unanime nel ritenere che spetti alla Confederazione, conformemente al mandato di cui all'articolo 124 Cost. e in virtù dell'articolo 46 Cost., di sostenere gran parte dei costi ingenerati dall'aiuto alle vittime.

³⁹ 15, se si tiene conto della variante che prevede l'indennizzo e la riparazione morale in caso di reati commessi all'estero (art. 20a).

⁴⁰ Cfr. messaggio Cost., FF 1997 I 321.

Alla luce del suo volume finanziario relativamente modesto, il settore dell'aiuto alle vittime non è stato incluso nel progetto di nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)⁴¹. La commissione peritale ha valutato se fosse opportuno porsi l'obiettivo di completare la NPC in tal senso, ma è giunta alla conclusione che includere l'aiuto alle vittime nel ventaglio di compiti per i quali è prevista la cooperazione intercantonale con perequazione degli oneri avrebbe portato a soluzioni esageratamente onerose. Ha quindi preferito optare per la soluzione dei contributi federali.

L'avamprogetto disciplina l'aiuto alle vittime in modo più circostanziato di quanto non faccia il diritto vigente e lascia ai Cantoni un margine di manovra limitato, eccezion fatta per il settore della consulenza. Anche la procedura penale sarà in futuro regolamentata a livello federale. La commissione reputa pertanto giustificato prevedere nuovi contributi federali a copertura di una parte delle spese sostenute dai Cantoni nel settore della consulenza, come pure nei settori degli indennizzi e delle riparazioni morali. Tali nuove misure equilibrano gli oneri assunti dai vari Cantoni, in quanto i contributi più elevati sono versati ai Cantoni che vantano le spese maggiori.

1.3.5 Carattere sussidiario dell'aiuto alle vittime

La LAV completa dal profilo cronologico, psicologico e materiale la protezione offerta dal diritto civile (in particolare dalle norme sulla responsabilità civile), dal diritto penale, dal diritto delle assicurazioni sociali e dall'assistenza sociale. Dal punto di vista temporale, essa permette di colmare le lacune che possono venire a crearsi nei procedimenti di lunga durata, riconoscendo celermente alla vittima l'aiuto di cui necessita. Dal profilo psicologico, la legge assiste la vittima nell'affrontare le conseguenze del reato e nel far valere i propri diritti. Sotto l'aspetto finanziario, impedisce infine che la vittima s'imbatta in difficoltà materiali poiché ha ottenuto una riparazione insufficiente del danno subito.

L'aiuto alle vittime ha carattere sussidiario e poggia su ideali di giustizia che non sono paragonabili ai fondamenti di un credito di responsabilità civile o a quelli delle prestazioni delle assicurazioni sociali, che del resto sono la contropartita dei premi assicurativi versati. L'aiuto alle vittime ha dunque carattere essenzialmente sussidiario, e dovrà mantenerlo anche in futuro. Esso non può quindi sostituirsi alle prestazioni che l'autore del reato o gli assicuratori privati o pubblici sono chiamati a fornire. L'avamprogetto fa perlopiù sue tali regole (del resto applicabili già secondo la legge vigente), riservando talune prestazioni alle vittime che s'imbattono in difficoltà economiche e subordinando la concessione dell'aiuto alla condizione che la vittima non possa ottenere alcuna prestazione da terzi o unicamente prestazioni insufficienti. Tali principi sono sanciti espressamente dalla sezione 1 (art. 2 cpv. 2 - 4 AP) e concretizzati da varie disposizioni (art. 5 cpv. 2, 10 cpv. 2 e 3, 14, 15 cpv. 2, 19 cpv. 3 e 24 AP). In virtù del principio di sussidiarietà, appare le-

⁴¹ Messaggio del Consiglio federale, del 14 novembre 2001, concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, FF 2002 2065 (detto qui di seguito: messaggio NPC).

gittimo che lo Stato non sia tenuto a coprire l'intero danno subito, quale che ne sia la natura (materiale o immateriale; cfr. n. 1.3.9).

1.3.6 Campo d'applicazione personale e territoriale

La legge federale del 4 ottobre 1991 non definisce con sufficiente chiarezza il proprio campo d'applicazione territoriale. Non è regolato espressamente, ad esempio, in che misura i consultori debbano prestare aiuto alle vittime di reati commessi all'estero o ai congiunti di una vittima domiciliata all'estero. La giurisprudenza del Tribunale federale ha contribuito a fare chiarezza su tali questioni⁴². L'avamprogetto di legge le disciplina espressamente poiché, in ragione della loro importanza, la loro risoluzione non può essere delegata alla giurisprudenza. La commissione si è inoltre chinata sulla questione della misura in cui un reato commesso all'estero possa dare diritto a un indennizzo o a una riparazione morale da parte della Svizzera. La commissione ha ritenuto che la questione richiedesse una decisione politica, e ha dunque elaborato due varianti, l'una che prevede l'indennizzo e la riparazione morale (art. 20a AP), l'altra che li esclude (cfr. art. 2 cpv. 1 AP). A prescindere da quale variante sarà in definitiva prescelta, la commissione ritiene non sia legittimo vincolare in modo rigoroso l'aiuto fornito dai consultori all'esistenza di legami territoriali, come previsto invece per l'indennizzo e la riparazione morale. Le condizioni cui è subordinato l'ottenimento dell'aiuto dei consultori sono quindi assai meno severe.

Per quanto concerne il campo d'applicazione personale della legge, la nozione di vittima e di congiunti permane invariata. L'avamprogetto opera una più chiara distinzione tra i diritti della vittima e quelli dei congiunti. A questi ultimi spettano unicamente i diritti che la legge riconosce loro esplicitamente.

La commissione si è chiesta se le vittime di reati dovuti a negligenza e, in particolare, le vittime di incidenti stradali dovessero essere escluse dal campo d'applicazione della LAV, come invocato da più Cantoni nell'ambito del terzo rapporto di valutazione⁴³. A tal proposito giova rammentare che, stando ai dati del 1997 e 1998, il numero delle vittime di incidenti stradali che hanno fatto capo all'aiuto alle vittime è molto modesto⁴⁴. La commissione condivide l'opinione che l'aiuto alle vittime non debba sostituirsi agli assicuratori di responsabilità civile, ma non intende escludere di principio le vittime di reati dovuti a negligenza dal campo d'applicazione della legge. Le esigenze delle vittime, infatti, prescindono dal fatto che il reato sia stato commesso intenzionalmente o per negligenza. Una distinzione tra tali due forme di reato solleverebbe inoltre una serie di problemi pratici. È per contro ipotizzabile un adeguamento delle condizioni cui è subordinato il diritto di ottenere talune prestazioni (ad es. indennizzo e riparazione morale). La commissione ha dato maggiore importanza al principio della sussidiarietà e ritiene di avere tenuto conto, in tal modo, della situazione particolare dei reati dovuti a negligenza.

⁴² In merito al campo d'applicazione territoriale cfr. DTF 126 II 228, 124 II 507 e la decisione 1A.128/2001 del 18.1.02, di cui è prevista la pubblicazione.

⁴³ Cfr. Terzo rapporto sull'aiuto alle vittime, pag. 103.

⁴⁴ Cfr. Terzo rapporto sull'aiuto alle vittime, pag. 3.

1.3.7 L'aiuto prestato dai consultori

Le modifiche apportate nel campo della consulenza mirano principalmente a consolidare la prassi sviluppatasi sul piano cantonale posteriormente all'entrata in vigore della legge. Sono riaffermate sia la libera scelta del consultorio, sia la gratuità dell'aiuto dei consultori e dell'aiuto immediato. L'avamprogetto precisa la prassi consolidatasi in più Cantoni e raccomandata dalla Conferenza degli Uffici di collegamento LAV, secondo cui si accorda una garanzia o un contributo alle spese se la vittima necessita di ulteriore aiuto. L'avamprogetto prevede infine eccezioni all'obbligo del segreto dei collaboratori dei consultori qualora l'integrità fisica, sessuale o psichica di un minore sia seriamente minacciata: se l'interesse del fanciullo lo impone, i collaboratori di un consultorio hanno la possibilità di informare l'autorità tutoria o di sporgere denuncia penale.

1.3.8 Indennizzo

La commissione non ha apportato grandi modifiche al sistema di indennizzo. A tal proposito, occorre ricordare che le disposizioni relative erano state rivedute nel 1997, contestualmente alla revisione della LPC⁴⁵. Il sistema venne allora semplificato. La commissione ritiene che le disposizioni vigenti siano tutto sommato soddisfacenti. È difficile immaginare un sistema di facile applicazione che, ciononostante, tenga conto della situazione materiale delle vittime e dei loro congiunti in modo altrettanto efficace di quello della legge sulle prestazioni complementari. Il sistema attuale ha inoltre il pregio di poggiare su meccanismi ormai ben noti a tutti. La commissione si è premurata unicamente di integrare alcune aggiunte concernenti il danno rilevante ai fini dell'aiuto alle vittime e miranti a operare una distinzione più netta tra l'indennizzo del danno e l'aiuto prestato dai consultori.

1.3.9 Riparazione morale

La commissione si è occupata principalmente della ragione d'essere della riparazione morale e delle sue conseguenze finanziarie. La soluzione più radicale e semplice sarebbe stata quella di stralciare tale prestazione, la quale del resto non è neppure espressamente prevista dalla Costituzione federale. La maggioranza dei membri della commissione ha nondimeno ritenuto che la scomparsa pura e semplice di tale forma di aiuto avrebbe determinato una lacuna nel sistema dell'aiuto alle vittime. La riparazione morale risponde all'esigenza di riconoscimento sociale della vittima, e ciò soprattutto in caso di reati contro l'integrità sessuale. Benché la riparazione morale ad opera dello Stato rivesta importanza per la vittima, non è tuttavia necessario che essa sia pari all'importo che la vittima potrebbe ottenere dall'autore del reato. La commissione ha esaminato due alternative allo stralcio. La prima corrisponde alla soluzione proposta dal postulato Leuthard⁴⁶, secondo cui la riparazione va calcolata in base ai principi del diritto civile per essere poi proporzionalmente ridotta. La seconda consiste nel fare totalmente astrazione dal diritto civile, prevedendo criteri appositi e un importo massimo. L'avamprogetto opta per la seconda soluzione, benché la commissione non abbia boc-

⁴⁵ Cfr. n. 1.1.2.

⁴⁶ Cfr. n. 1.1.5.

ciato le due altre alternative (vale a dire lo stralcio puro e semplice della riparazione morale e il calcolo secondo i principi del diritto civile con successiva riduzione dell'importo).

1.3.10 Proroga dei termini per l'inoltro di una domanda di indennizzo o di riparazione morale

Il termine di perenzione di cui all'articolo 16 capoverso 3 LAV è spesso criticato in quanto è ritenuto troppo breve. Vari interventi parlamentari hanno chiesto che tale termine venisse prolungato o addirittura abolito⁴⁷. La commissione propone di portarlo a cinque anni, prevedendo nel contempo termini più lunghi per i fanciulli di età inferiore a 16 anni e per i minori dipendenti vittime di un reato grave, come pure per le vittime che hanno fatto valere le proprie pretese nell'ambito di un procedimento penale.

1.3.11 Prevenzione

La commissione ha vagliato l'opportunità di inserire l'attività di prevenzione nell'avamprogetto di revisione. L'articolo 124 Cost. non abilita la Confederazione a legiferare in tale campo⁴⁸. I Cantoni sono tuttavia liberi di affidare ai consultori compiti di prevenzione (come accade già oggi). La commissione reputa che sforzi di questo tipo vadano appoggiati, ma i compiti di prevenzione appartengono più alla legislazione penale che non all'aiuto alle vittime propriamente detto. I lavori di revisione della parte generale del Codice penale⁴⁹ hanno del resto previsto di includere nel CP una disposizione sulla prevenzione, la quale permetterebbe in particolare alla Confederazione di finanziare progetti e organizzazioni in tale settore. Per i motivi suesposti, la commissione non ritiene pertanto opportuno inserire nella LAV norme sulla prevenzione.

1.3.12 Mediazione

La commissione si è chinata anche sulla mediazione, in quanto strumento di soluzione delle controversie giuridiche tra vittima e autore del reato. Dai consultori LAV ci si attende che difendano in primo luogo gli interessi della vittima e dei suoi congiunti, il che è difficilmente conciliabile con la funzione di mediatore. La commissione ritiene pertanto che i consultori non dovrebbero assolvere compiti di mediazione. Essi sono nondimeno liberi di prendere parte, nell'ambito delle loro mansioni, a una procedura di mediazione esterna, purché non perdano di vista quello che è il loro compito precipuo, cioè la salvaguardia degli interessi della vittima e dei suoi congiunti. La partecipazione a una procedura di mediazione permarrà possibile anche in futuro, anche senza menzionarla esplicitamente nella legge. Le eventuali spese che ne derivano potranno beneficiare di un contributo ai sensi del-

⁴⁷ Cfr. n. 1.1.5.

⁴⁸ Cfr. messaggio Cost., FF 1997 I 341.

⁴⁹ Cfr. n. 3.4.2.

l'articolo 10 capoversi 2 e 3 AP, a patto che dette spese non siano sostenute dalle autorità di perseguimento penale.

1.3.13 Tutela di particolari categorie di vittime

La commissione ha affrontato la questione se la tutela di determinate categorie di vittime (minorenni, vittime della violenza domestica, vittime della tratta di esseri umani) rendesse necessaria l'adozione di misure specifiche di aiuto alle vittime.

La commissione ha tenuto conto della situazione particolare delle vittime minorenni nel contesto dell'articolo 21 capoverso 2 AP (art. 16 cpv. 3 LAV), riconoscendo loro la possibilità di inoltrare una domanda di indennizzo o di riparazione morale sino al compimento dei 25 anni. Contestualmente, essa ha attenuato il rigore dell'obbligo del segreto gravante i consultori nel caso in cui la divulgazione serva gli interessi di un minorenne seriamente minacciato nella sua integrità fisica, psichica o sessuale (art. 13 cpv. 4 AP). Va infine rammentato che la situazione delle vittime minorenni è già stata presa in considerazione nell'ambito della revisione parziale del 23 marzo 2001⁵⁰ (miglioramento della protezione delle vittime minori di 18 anni). La commissione non ritiene dunque indispensabile prevedere altre norme in materia.

La commissione si è occupata anche della situazione particolare in cui versano le vittime della violenza domestica e della tratta di esseri umani. In entrambi i casi, essa ha rilevato che l'aiuto alle vittime non è in grado di risolvere il problema, il quale richiede invece l'adozione di misure previste da altri ambiti giuridici (in particolare la legislazione sulla polizia, il diritto civile, la legislazione sulla dimora e il domicilio e quella in materia d'asilo). Del problema della tratta di esseri umani si è inoltre occupato un gruppo di lavoro interdipartimentale istituito dal Consiglio federale in risposta alla mozione Vermot 00.3055 del 23 giugno 2000 (Programma di protezione per donne vittime della tratta degli esseri umani). Il gruppo di lavoro ha presentato le proprie raccomandazioni al DFGP e il 29 maggio 2002 il Consiglio federale ne ha preso atto, incaricando i dipartimenti interessati di esaminarle e di sottoporre relative proposte di attuazione⁵¹.

Al problema della violenza domestica era dedicata l'iniziativa parlamentare 00.419 (Protezione dalla violenza in seno alla famiglia e nella vita di coppia) del 14 giugno 2000⁵². Il 7 giugno 2001⁵³ il Consiglio nazionale ha risolto di dare seguito all'iniziativa. La commissione del Consiglio nazionale incaricata della trattazione dell'iniziativa è propensa ad affrontare la questione mediante norme di diritto civile, in quanto è pressoché impossibile tenere conto della complessità del problema nell'ambito della LAV. La commissione peritale ha pertanto rinunciato a proporre nell'ambito della revisione della LAV disposizioni speciali a favore di tale categoria di vittime.

⁵⁰ FF 2001 1172; cfr. n. 1.1.2.

⁵¹ Cfr. n. 1.1.5 e 3.4.6.

⁵² Cfr. n. 1.1.5.

⁵³ Boll. Uff. N 07.06.01 15h00.

2. Commento all'avamprogetto

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 AP Principio

Capoverso 1

L'avamprogetto riprende la definizione di vittima che figura nell'attuale legge (art. 2 cpv. 1 LAV; cfr. anche art. 124 Cost.).

Come previsto dal diritto vigente, possono beneficiare di un aiuto ai sensi della LAV solo le persone la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata lesa a causa di un reato. In linea di principio è irrilevante che l'autore del reato sia stato rintracciato o meno o che il suo comportamento sia stato colpevole. In particolare non è determinante il fatto che il reato sia stato commesso intenzionalmente o per negligenza.

La commissione è dell'opinione che debba essere la giurisprudenza a valutare, come è accaduto finora e in funzione degli stessi criteri, quando le autorità preposte all'aiuto alle vittime possano presumere l'esistenza di un reato. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le esigenze relative alla prova del reato differiscono considerevolmente a seconda del tipo di aiuto richiesto. Se si tratta di un aiuto di cui la vittima ha immediatamente bisogno o della protezione dei diritti della vittima nel procedimento penale, è sufficiente l'esistenza di un reato che conferisca la qualità di vittima. Di contro, per l'assegnazione di prestazioni finanziarie definitive è necessario comprovare l'esistenza di un comportamento illecito che realizzi gli elementi costitutivi di un reato⁵⁴.

Capoversi 2 e 3

L'aiuto è accordato, come finora, anche ai congiunti della vittima. La cerchia dei congiunti è la stessa prevista dalla legge vigente e comprende in particolare il concubino della vittima (cfr. art. 2 cpv. 2 LAV). I congiunti hanno diritto alle prestazioni di aiuto nella misura in cui la legge lo preveda espressamente.

Art. 2 AP Condizioni generali

Il capoverso 1 disciplina il campo di applicazione territoriale della legge ispirandosi alla giurisprudenza del Tribunale federale⁵⁵. La novità dell'avamprogetto sta nell'enunciare già all'inizio della legge diversi principi generali⁵⁶, sinora ritenuti di-

⁵⁴ DTF 125 II 265 segg.

⁵⁵ DTF 126 II 229.

⁵⁶ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 693, p. 720 seg.; messaggio LAV, FF 1990 II 709, pag. 724 ; messaggio Cost., FF 1997 I 321; DTF 125 II 169, DTF 123 II 548, DTF 121 II 209. L'articolo 14 cpv. 1 LAV disciplina solo un aspetto della sussidiarietà. Al riguardo si veda anche il n. 1.3.5.

scendere dalla nozione di sussidiarietà⁵⁷, e che non sono esplicitamente sanciti né dalla Costituzione né dalla legge.

Capoverso 1

L'avamprogetto precisa che può beneficiare di aiuto solo la vittima di un *reato commesso in Svizzera* (principio della territorialità ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione europea⁵⁸). La legge permane applicabile alle persone domiciliate all'estero se sono state vittime di un reato commesso in Svizzera, o sono congiunti della vittima. Analogamente, secondo l'AP il luogo della commissione del reato rimane tanto il luogo in cui l'autore ha agito quanto quello in cui si è verificato l'evento (art. 7 CP⁵⁹).

Per i reati perpetrati all'estero, l'aiuto è accordato a condizione che la legge lo preveda espressamente. La commissione propone che le persone domiciliate in Svizzera che sono vittime di un reato all'estero siano informate se possibile in loco in merito all'aiuto alle vittime (art. 4 cpv. 3 AP) e che beneficino delle prestazioni gratuite dei consultori al loro rientro in Svizzera. Propone inoltre di assegnare loro un contributo alle spese per prestazioni da parte di terzi (cfr. art. 11 AP) purché al momento dei fatti fossero domiciliate in Svizzera da almeno un anno. Per quanto concerne l'indennizzo e la riparazione morale, l'avamprogetto prevede due varianti: una che riconosce il diritto a tali prestazioni a condizione che la vittima sia stata domiciliata in Svizzera da almeno cinque anni (art. 20a AP), l'altra che lo esclude (al riguardo si veda il n. 1.3.6). Come la legge vigente, l'AP non prevede alcun aiuto per i cittadini svizzeri domiciliati all'estero che sono vittime di un reato nel paese di domicilio.

Capoverso 2

In linea di principio, spetta all'autore del reato riparare i danni che ha causato. Inoltre, in caso di infortunio - nozione che comprende anche le lesioni all'integrità derivanti da un reato - la vittima beneficia spesso di prestazioni da parte di diverse assicurazioni sia sociali che private⁶⁰. L'aiuto alle vittime colma le insufficienze dei debitori primari, evitando che le persone interessate siano costrette a ricorrere all'assistenza sociale.

I contributi alle spese per le prestazioni di terzi, l'indennizzo e la riparazione morale sono riconosciuti solo se è soddisfatta una delle due condizioni negative di cui al capoverso 2. Secondo la lettera a, queste prestazioni sono concesse alle vittime solo quando, per motivi di ordine giuridico o in ragione di particolari circostanze, queste ultime non possono ottenere prestazioni dai debitori primari o ottengono solo prestazioni insufficienti. Gli aiuti finanziari devono tuttavia essere accordati anche quando le persone in questione ne hanno immediato bisogno e il debitore

⁵⁷ Cfr. Alexandra Rumo-Jungo, *Haftpflicht und Sozialversicherung*, Friburgo 1998, n. marg. 924 segg.

⁵⁸ Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti, RS 0.312.5; cfr. anche n. 3.2.1.

⁵⁹ In linea di principio, questa disposizione non dovrebbe essere toccata dalla corrente revisione della parte generale del Codice penale; cfr. messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 1998, FF 1999 1669. Al momento dell'adozione del presente rapporto le deliberazioni parlamentari relative a questo oggetto non si erano ancora concluse.

⁶⁰ Art. 9 cpv. 1 dell'ordinanza del 20 dicembre 1982 sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF, RS 832.202); cfr. anche l'art. 4 della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), FF 2000 4379.

primario non è ancora noto o quando le condizioni della sua partecipazione alle spese non sono ancora state chiarite (lett. b).

L'aiuto immediato deve essere prestato anche se le due condizioni summenzionate non sono soddisfatte (art. 9 e 10 cpv. 1 lett. b AP).

Capoverso 3

Questa disposizione corrisponde alla regola di cui all'articolo 1 OAVI, che secondo la commissione deve essere elevata a rango di legge. Benché l'autorità incaricata dell'indennizzo sia tenuta ad accertare i fatti d'ufficio (art. 23 cpv. 2 AP, corrispondente all'art. 16 cpv. 2 LAV), la vittima non può rimanere passiva ma deve collaborare all'accertamento. La commissione non ha tuttavia voluto subordinare la concessione delle prestazioni al fatto che la vittima si costituisca parte civile o collabori al procedimento, come è il caso in alcune legislazioni estere. La vittima deve però subire le conseguenze dell'assenza di prove, in particolare quando non ha potuto rendere verosimile di non aver ottenuto alcuna prestazione dall'autore del reato o da terzi (assicurazioni, Stato estero) o di avere ottenuto soltanto prestazioni insufficienti. L'autorità competente deve tenere conto delle circostanze in particolare quando non si può esigere dalla vittima, tenuto conto delle difficoltà pratiche o dello sforzo che ciò rappresenterebbe, che essa apporti la prova richiesta.

Capoverso 4

Questa disposizione elenca le forme di aiuto finanziario la cui concessione è subordinata a una condizione supplementare, vale a dire il fatto che il reato abbia posto la vittima o i suoi congiunti dinanzi a difficoltà economiche (cfr. art. 124 Cost.; principio della «sussidiarietà materiale»). A tale riguardo, l'avamprogetto si ispira al diritto vigente (art. 3 cpv. 4 secondo per. LAV, concernente la «situazione personale», e art. 12 cpv. 1 LAV). Il parametro utilizzato è stato denominato «valore limite LAV». In futuro sarà obbligatoriamente applicato per determinare il diritto delle vittime ai contributi dei consultori per le prestazioni fornite da terzi (cfr. art. 10 cpv. 2 AP) e all'esenzione dalle spese di procedimenti che non si basano sulla LAV (cfr. art. 5 cpv. 2 AP).

Come in passato, la situazione economica delle vittime non incide affatto sul diritto alla riparazione morale (art. 12 cpv. 2 LAV). Secondo la commissione, infatti, è più appropriato basarsi sul pregiudizio e accordare una riparazione morale solo se il reato ha delle conseguenze di lunga durata per la vittima. (art. 18 cpv. 1 AP). L'avamprogetto prevede infine un tetto massimo per la riparazione morale (cfr. art. 19 cpv. 2 AP).

Art. 3 AP Valore limite LAV e redditi determinanti

Capoverso 1

Il valore limite LAV ha una duplice funzione.

Innanzitutto permette di determinare se è necessario un aiuto da parte dello Stato (art. 2 cpv. 4 AP), concretizzando la nozione di «difficoltà economiche» di cui all'articolo 124 Cost. Come previsto dal diritto vigente, tale valore è fissato in accordo alle disposizioni della LPC. Esso prende il nome di «valore limite LAV» e

corrisponde al quadruplo dell'importo massimo destinato alla copertura del fabbisogno vitale fissato ai sensi della LPC.

Il valore limite LAV serve anche a calcolare l'ammontare dell'aiuto finanziario. Secondo l'avamprogetto, questo indicatore influisce non solo sull'ammontare dell'indennizzo ma anche – e qui sta la novità – sull'importo del contributo alle spese per prestazioni di terzi (art. 10 cpv. 3 AP). Se il reddito della persona in questione è molto basso, cioè se non supera un quarto del valore limite LAV, l'indennizzo concesso dallo Stato copre interamente il danno, ma solo fino all'ammontare massimo fissato. Se il reddito è superiore, l'indennizzo viene ridotto (art. 15 cpv. 1 e 3 AP ; cfr. anche art. 13 cpv. 1 e 3 LAV). Questo metodo di calcolo è applicabile anche – seppur con qualche modifica - all'assunzione dei costi derivanti dall'aiuto fornito da terzi. Tali costi, nella misura in cui non possono essere sostenuti da terzi, sono presi interamente a carico anche se le persone interessate hanno dei redditi poco superiori al limite previsto in materia di indennizzo per la copertura integrale del danno. La persona interessata dovrà sostenere una parte delle spese soltanto nel caso in cui i suoi redditi siano superiori alla metà del limite LAV (art. 10 cpv. 2 e 3 AP).

Capoverso 2

Diversamente da quanto prevede la legislazione sulle prestazioni complementari, per determinare il valore limite LAV sono presi in considerazione solo i redditi. Questa semplificazione è stata introdotta in occasione della revisione parziale della LAV del 20 giugno 1997 e ha dato buoni frutti. Il metodo di calcolo dei redditi determinanti continua a essere retto dalle disposizioni della LPC.

Art. 4 AP Informazione sull'aiuto alle vittime e comunicazione

Secondo la legge vigente, l'informazione sull'aiuto alle vittime compete ai consultori, ai membri della polizia che procedono all'interrogatorio delle vittime e all'autorità incaricata del procedimento penale (art. 3 cpv. 2 lett. b, 6 cpv. 1 e 8 cpv. 2 LAV). D'ora in avanti il compito di informare in materia di aiuto alle vittime spetterà ai Cantoni. L'articolo 5 contiene inoltre delle disposizioni concernenti specificatamente l'informazione alle vittime nell'ambito di procedimenti penali e l'informazione in occasione di viaggi all'estero.

Capoverso 1

I Cantoni devono da un lato far conoscere al pubblico l'esistenza dell'aiuto alle vittime e, dall'altro, fornire alle persone interessate un'informazione individuale, confacente al caso concreto. Con mezzi appropriati devono poi far sì che tutte le vittime possano essere informate rapidamente e adeguatamente in merito alle possibilità che sono loro offerte in materia di consulenza e d'indennizzo. L'opera di informazione non dev'essere svolta solo dalla polizia (cfr. cpv. 2), ma anche dagli operatori del settore medico (ospedali, studi medici, ambulatori) o da altre istituzioni, come ad esempio i pompieri.

Capoverso 2

Poiché la protezione delle vittime nel procedimento penale sarà in futuro regolamentata nel Codice di procedura penale svizzero, attualmente in via di elaborazione (cfr. n. 1.3.2), è sufficiente rimandare al suddetto Codice. Nel rapporto interme-

dio relativo all'avamprogetto di Codice di procedura penale svizzero, la commissione ha proposto di precisare il testo dell'articolo 6 capoversi 1 e 2 LAV e ha presentato numerose altre proposte concernenti l'informazione alla vittima e l'annuncio del caso ai consultori⁶¹.

Capoverso 3

Chiunque è vittima di un reato all'estero deve essere informato sull'aiuto alle vittime offerto in Svizzera nel paese stesso in cui l'atto è stato commesso. Di regola ciò è possibile solo se la vittima si rivolge ad una rappresentanza svizzera. Come la polizia (cfr. cpv. 2), anche l'ambasciata o il consolato sono tenuti a trasmettere ad un consultorio i dati delle persone interessate se queste hanno dato il loro consenso. Il capoverso 3 riconosce alle persone interessate il diritto di essere informate e codifica con chiarezza la prassi vigente⁶².

Art. 5 AP Esenzione dalle spese processuali e dal rimborso delle spese di avvocati

In virtù dell'articolo 29 Cost., chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti. Secondo l'articolo 3 capoverso 4 LAV, i consultori si fanno carico delle spese di avvocati e delle spese processuali della vittima se la situazione personale di quest'ultima lo giustifica.

Tale disposizione e la sua relazione con il diritto al gratuito patrocinio garantito dall'articolo 29 Cost. sono state oggetto di un'abbondante giurisprudenza⁶³. Secondo la suddetta giurisprudenza, la LAV ha un ruolo sussidiario rispetto a quello della gratuità della procedura. Quando quest'ultima è riconosciuta alla vittima, l'intervento dello Stato ai sensi dell'articolo 3 capoverso 4 LAV non è più giustificato. Per contro, se la vittima non ottiene la gratuità totale della procedura secondo il diritto cantonale, spetta al consultorio esaminare se la situazione personale della vittima legittimi il rimborso delle spese di avvocati o l'assunzione delle spese processuali. Il consultorio può rifiutare di assumersi le spese di avvocati quando appare evidente che il loro pagamento non darebbe alcun risultato⁶⁴.

La commissione propone di riassumere in una sola disposizione le norme concernenti le spese processuali e di avvocati (art. 3 cpv. 4 e 6 cpv. 1 LAV), modificandone leggermente il contenuto e completandole con una nuova disposizione sulle spese di avvocati che permette di garantire un'uguaglianza di trattamento tra i beneficiari LAV, indipendentemente dal fatto che le spese di avvocati siano assunte dalla LAV o sulla base della gratuità della procedura.

Capoverso 1

⁶¹ Cfr. le proposte contenute nel rapporto intermedio della commissione peritale LAV (PAP): articoli 334, 124d, 153, cpv. 4, e 225 cpv. 4 PAP nonché il n. 2 del rapporto intermedio.

⁶² Direttive del 14 aprile 2000 dell'Ufficio federale di giustizia alle rappresentanze svizzere all'estero relative all'aiuto alle vittime di reati, consultabili all'indirizzo Internet www.ofj.admin.ch rubrica Sicurezza e protezione, Aiuto alle vittime della criminalità, Informazioni per le rappresentanze svizzere all'estero.

⁶³ DTF 123 II 548, 125 II 265, 122 II 315, 121 II 209.

⁶⁴ DTF 121 II 209.

Il capoverso 1 sancisce la gratuità dei procedimenti basati sulla LAV indipendentemente dal reddito del beneficiario. Sostituisce l'articolo 16 capoverso 1 LAV, che prevede la gratuità del procedimento per la concessione di un indennizzo o di una riparazione morale, ed estende il principio agli altri procedimenti fondati sulla LAV (ad es. quelli concernenti la concessione di un aiuto ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 AP).

Capoverso 2

Questa disposizione prevede la gratuità dei procedimenti amministrativi e giudiziari conseguenti ad un reato, a condizione che i redditi della persona che ne beneficia non superino il limite LAV. Questa regola non è nuova e riprende il principio sancito dall'articolo 3 capoverso 4 LAV, secondo il quale i consultori si fanno carico di altre spese, come ad esempio le spese processuali, nella misura in cui la situazione personale della vittima lo giustifichi. La commissione ha ritenuto che l'assunzione delle spese processuali non dovesse rientrare nell'aiuto fornito alla vittima da parte dei consultori ma che dovesse essere regolata separatamente.

Capoverso 3

Chi ha agito in modo temerario non ha diritto alla gratuità della procedura.

Capoverso 4

Questa disposizione intende regolamentare le relazioni tra l'assistenza giuridica gratuita fornita dai consultori ai sensi degli articoli 7 capoverso 2 e 10 capoversi 1 e 2 AP (art. 3 cpv. 2 lett. a e art. 4 LAV) e il gratuito patrocinio ai sensi dell'articolo 29 capoverso 3 Cost. La vittima e i suoi congiunti non abbisognano dell'assistenza giuridica prevista dalla LAV se soddisfano le condizioni del gratuito patrocinio ai sensi dell'articolo 29 della Costituzione⁶⁵. Se la vittima e i suoi congiunti non hanno diritto al gratuito patrocinio, il consultorio o l'autorità cantonale competente devono esaminare se soddisfano le condizioni più generose previste per l'assunzione delle spese di avvocati dall'articolo 7 capoverso AP in relazione con l'articolo 10 capoverso 1 o 2 AP. L'assistenza giuridica gratuita e l'assunzione delle spese di patrocinio previste dalla LAV completano in tal senso le garanzie procedurali della Costituzione federale. Ciò non è tuttavia esente da problemi, poiché le vittime e i loro congiunti che hanno diritto al gratuito patrocinio devono di principio rimborsare tale aiuto se la loro situazione economica migliora, il che non è il caso dell'esenzione dalle spese di avvocati secondo la LAV. Per porre rimedio a questa disparità di trattamento a scapito delle persone meno abbienti, la commissione propone di esentare dal rimborso le vittime e i congiunti che beneficiano del gratuito patrocinio ai sensi dell'articolo 29 capoverso 3 Cost.

Sezione 2: Aiuto dei consultori

Osservazioni generali

Benché dal punto di vista formale l'avamprogetto sia frutto di una revisione totale, esso fa sue numerose disposizioni della legge in vigore.

I principi seguenti della sezione 2 rimangono invariati:

⁶⁵ Cfr. DTF 121 II 209, consid. 3b; DTF 123 II 548.

- autonomia dei consultori (art. 3 cpv. 1 LAV, cfr. art. 6 cpv. 1 AP),
- libera scelta del consultorio (art. 3 cpv. 5 LAV, cfr. art. 8 cpv. 1 AP),
- assenza di un termine per beneficiare dell'aiuto dei consultori (art. 12 cpv. 1 OAVI, cfr. art. 8 cpv. 2 AP),
- obbligo del segreto (art. 4 LAV, cfr. art. 13 cpv. 1, 2, 3 e 5 AP).

Per contro, la sezione 2 definisce meglio i compiti dei consultori (art. 3 cpv. 2 LAV, cfr. art. 7 cpv. 2 AP).

Rispetto all'attuale legge, le questioni seguenti sono regolamentate in modo diverso o differenziato:

- organizzazione dell'aiuto 24 ore su 24 (art. 3 cpv. 3 secondo per. LAV; cfr. art. 9 AP),
- condizioni per l'assunzione di «altre spese» (art. 3 cpv. 4 secondo per. LAV; cfr. art. 10 cpv. 2 e 3 AP nonché art. 5 AP).

L'avamprogetto contiene delle nuove disposizioni concernenti i seguenti aspetti:

- distinzione tra indennità accordata dalle autorità competenti e aiuto finanziario fornito dai consultori (art. 10 cpv. 4 AP),
- aiuto da parte dei consultori per le vittime di un reato all'estero (art. 11 AP),
- deroga all'obbligo del segreto nel caso di minori la cui integrità è seriamente minacciata (art. 13 cpv. 4 AP),
- diritto dei consultori di esaminare gli atti (art. 12 AP).

Art. 6 AP Consultori

In virtù di tale disposizione, che ha lo stesso tenore dell'attuale articolo 3 capoverso 1 LAV, i Cantoni provvedono affinché vi siano consultori autonomi. L'avamprogetto, come la legge in vigore, ricorda che in quest'ambito è auspicabile una collaborazione intercantonale.

Art. 7 AP Compiti dei consultori

I compiti dei consultori non mutano (art. 3 cpv. 2 LAV). Il compito principale dei consultori permane quello di consigliare personalmente le vittime di un reato. A ciò si aggiunge il compito di prestare o procurare l'aiuto psicologico, medico o giuridico di cui la vittima dovesse necessitare nel caso specifico (art. 7 cpv. 2 AP). Se sono riunite le condizioni dell'articolo 10 capoverso 2 AP, i costi dell'aiuto apporato da terzi sono presi a carico interamente o in parte. In ogni caso il consultorio deve informare la persona interessata delle prestazioni a cui ha diritto e della loro incidenza finanziaria, dell'esistenza dell'indennizzo e della riparazione morale, dei diritti e degli obblighi nel procedimento penale (art. 7 cpv. 3 AP). I Cantoni possono continuare ad optare per un sistema in base al quale il consultorio svolge essenzialmente un ruolo da intermediario o per un modello di organizzazione in base al quale è il consultorio stesso a fornire un'ampia gamma di prestazioni (generiche o destinate a una particolare categoria di vittime).

Le prestazioni fornite a titolo di aiuto immediato sono sempre gratuite, anche se sono fornite da un centro di aiuto 24 ore su 24 (art. 9 AP) o da terzi (art. 10 cpv. 1 lett. b AP).

Diverso è il discorso per l'aiuto che, benché necessario, non risponde ad un bisogno immediato. Esso è gratuito per la vittima e i suoi congiunti se viene fornito dal consultorio stesso. Se è invece fornito da terzi, è di principio finanziato dalle vittime o da un terzo debitore il cui obbligo di assunzione dei costi prevale su quello della LAV, anche se il Cantone è tenuto a accordare un contributo alle persone dal reddito modesto in virtù dell'articolo 10 capoversi 2 e 3 AP.

Il fatto che l'avamprogetto non interferisca nell'autonomia organizzativa dei Cantoni è relativizzato dal diritto di cui godono le persone interessate di rivolgersi al consultorio di loro scelta (art. 8 cpv. 1 AP). L'articolo 25 AP prevede che la Confederazione conceda ai Cantoni delle indennità per le prestazioni fornite dai consultori e che possa concludere con i Cantoni degli accordi che stabiliscano la portata delle prestazioni da indennizzare. La partecipazione della Confederazione alle spese dovrebbe permettere di garantire un'offerta minima e omogenea di prestazioni.

Art. 8 AP Ricorso al consultorio

Capoverso 1

La libera scelta del consultorio può avere un'importanza capitale per le vittime. Per questo motivo, anche l'avamprogetto riprende il principio già sancito dall'articolo 3 capoverso 5 LAV. In alcuni Cantoni i consultori sono sollecitati da numerose domande di aiuto provenienti da persone domiciliate altrove. A questo proposito i contributi federali previsti dall'avamprogetto (art. 25 AP) dovrebbero portare ad una ripartizione più equilibrata delle spese tra i Cantoni.

Capoverso 2

L'aiuto dei consultori può essere richiesto in qualsiasi momento. A differenza degli indennizzi e delle riparazioni morali (art. 21 AP), il diritto alle prestazioni dei consultori non è limitato nel tempo. Questo principio, attualmente enunciato dall'articolo 12 capoverso 1 OAVI, sarà iscritto nella legge (cpv. 2).

Art. 9 AP Aiuto 24 ore su 24

Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3 secondo periodo LAV, i consultori devono essere organizzati in maniera tale da poter prestare in ogni momento un aiuto immediato. Nell'ambito della valutazione è stato fatto notare che ciò non è necessario. Molti consultori sono del resto aperti solo durante le ore di ufficio. Di notte e nei fine settimana, l'aiuto immediato è prestato dalla polizia, dagli ospedali, dal Telefono amico o dai centri per donne maltrattate⁶⁶.

Secondo l'avamprogetto, ogni Cantone sarà tenuto a provvedere affinché le persone interessate ricevano 24 ore su 24 l'aiuto di cui hanno immediatamente biso-

⁶⁶ Cfr. Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, n. 15.2. Le più importanti modifiche auspiccate dai Cantoni/osservazioni concernenti la consultazione, p. 101, nonché n. 8.2 Lo studio del DAB sull'aiuto immediato alle vittime/Accessibilità, pag. 74.

gno. L'aiuto immediato comprende almeno un colloquio con uno specialista formato appositamente per gestire questo tipo di situazioni (cfr. anche il commento all'art. 10 cpv. 1 AP). Spetta a ogni Cantone adottare, tenuto conto delle strutture esistenti, le misure organizzative necessarie per soddisfare questa esigenza.

I Cantoni possono conferire a uno o più consultori l'incarico di garantire il servizio 24 ore su 24 ma possono anche affidare tale compito ai servizi di pronto soccorso medico, psicologico o sociale. Gli organismi incaricati assolvono un compito di diritto pubblico nell'ambito della consulenza alle vittime.

Anche nel caso in cui questo incarico venga delegato a terzi, i Cantoni devono provvedere affinché siano rispettate le esigenze poste dal diritto federale (consultori tecnicamente autonomi ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 AP; accessibilità dell'aiuto per tutte le vittime secondo l'art. 8 cpv. 1 AP e obbligo del segreto ai sensi dell'art. 13 AP).

Quale che sia il modello organizzativo prescelto, l'aiuto di cui le vittime hanno immediatamente bisogno è prestato gratuitamente (art. 10 cpv. 1 AP). I Cantoni devono informare il pubblico dell'esistenza dei consultori e delle prestazioni da loro offerte (art. 4 cpv. 1 AP).

Art. 10 AP Prestazioni gratuite e contributi alle spese per prestazioni da parte di terzi

Nell'ambito della consulenza, l'avamprogetto regola la questione dei costi secondo gli stessi principi della legge in vigore (cfr. art. 3 cpv. 4 LAV). Le prestazioni di base (aiuto immediato e prestazioni dei consultori) sono gratuite per la vittima e i suoi congiunti. L'aiuto eccedente le prestazioni di base è in principio fornito a pagamento. A determinate condizioni, lo Stato si fa carico, interamente o in parte, dei costi che ne derivano.

Capoverso 1

Questa disposizione definisce le prestazioni che sono fornite a titolo gratuito.

Si tratta innanzitutto di prestazioni fornite dai consultori stessi (lett. a). Sono gratuiti in ogni caso i colloqui con le vittime e l'informazione sull'aiuto alle vittime (art. 7 cpv. 1 e 3 AP), nonché l'attività d'intermediazione (art. 7 cpv. 2 AP). A questa lista possono aggiungersi, secondo il tipo di organizzazione prescelto e il personale di cui dispone il consultorio considerato, altre prestazioni quali l'aiuto psicossociale, psicologico o giuridico.

Nella categoria delle prestazioni gratuite rientra anche l'aiuto di cui la vittima e i suoi congiunti hanno immediatamente bisogno (lett. b). Nella fattispecie, l'unico criterio che determina la gratuità è il carattere immediato del bisogno di aiuto. Questo aspetto va verificato caso per caso⁶⁷. Per contro, non ha importanza se l'aiuto immediato è fornito dal consultorio stesso, da un servizio di pronto soccorso (cfr. art. 9 AP) o da uno specialista esterno al consultorio (cfr. e contrario art. 10 cpv. 2 e 3 AP).

⁶⁷ Cfr. anche la decisione del Tribunale federale, del 17 settembre 1997, in re G.P contro la Justizdirektion und Sozialversicherungsgericht del Canton Zurigo, pubblicata in OH! Zeitschrift für Opferhilfe in der Praxis 2/97, pag. 7 seg.

I costi derivanti dalle prestazioni di cui al capoverso 1 sono assunti dal Cantone che fornisce l'aiuto. La Confederazione accorda un contributo (art. 25 AP). Il fatto che l'aiuto sia gratuito per la vittima e i suoi congiunti non significa tuttavia che lo Stato debba farsi carico in ogni caso dell'integralità dei costi. Anche in tal caso l'aiuto alle vittime copre le spese soltanto se i debitori primari non versano alcuna prestazione o soltanto prestazioni insufficienti (cfr. art. 2 cpv. 2 AP).

Capoversi 2 e 3

Queste due disposizioni disciplinano le condizioni cui è subordinata l'assunzione dei costi delle prestazioni fornite da terzi.

È concesso un contributo quando sono riunite le seguenti condizioni (cpv. 2):

- a seguito del reato, la vittima versa in difficoltà economiche e i suoi redditi si situano nei limiti dell'importo determinante per la concessione dell'indennizzo di cui all'articolo 14 AP. Il momento determinante è quello in cui la persona ha bisogno di aiuto e non quello in cui il reato è stato commesso.
- l'aiuto è necessario (art. 7 cpv. 2 AP). Occorre dunque esaminare ogni volta la situazione della vittima nel suo insieme, come risulta dal periodo introduttivo del capoverso 2 (da notare che l'art. 3 cpv. 4 secondo per. LAV utilizza il criterio della «situazione personale»).
- il consultorio non è in grado di fornire lui stesso l'aiuto di cui la vittima ha bisogno e deve rivolgersi ad uno specialista esterno (art. 10 cpv. 1 lett. a AP e contrario).
- si dispone di un certo tempo per fornire l'aiuto necessario (in altri termini non si tratta di prestazioni di cui le persone interessate hanno immediatamente bisogno ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. b AP).

Non è necessario che la domanda di contributi venga inoltrata prima di richiedere l'aiuto di uno specialista esterno al consultorio. Se le condizioni sono riunite, le domande di assunzione dei costi vano accolte anche se sono state presentate a posteriori. Come accade attualmente, sarà spesso necessario garantire tempestivamente alla vittima e ai suoi congiunti l'aiuto richiesto con un accordo di assunzione dei costi, premurandosi di determinare in un secondo tempo, in modo definitivo, la quota dei costi non coperti di cui si fa carico l'aiuto alle vittime.

Per calcolare l'ammontare definitivo del contributo a carico dell'aiuto alle vittime, occorre basarsi sui costi che non possono essere assunti da terzi, quali l'autore del reato o le assicurazioni (art. 10 cpv. 2 AP e art. 2 cpv. 2 lett. a AP). Nella fattispecie, diversamente da quanto previsto per l'indennizzo e la riparazione morale, l'avamprogetto non prevede un importo massimo (cfr. art. 15 cpv. 3 e 19 cpv. 2 AP). Quando non si sa con esattezza per quanto tempo la vittima avrà bisogno di un aiuto esterno per superare le conseguenze del reato (cfr. art. 7 cpv. 2 AP), occorre prendere una decisione provvisoria e riesaminare la situazione in un secondo tempo. I costi non coperti da terzi debitori sono assunti integralmente se i redditi determinanti della persona in questione ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 AP non superano la metà del limite LAV. La regolamentazione è più generosa di quella che si applica al calcolo degli indennizzi (art. 15 cpv. 1 AP). Questa differenza è giustificata dal fatto che, nel primo caso, si tratta di garantire il finanziamento dell'aiuto di cui hanno bisogno persone in condizioni finanziarie difficili, e non di indennizzare i danni subiti.

Il contributo alla copertura dei costi è a carico del Cantone che gestisce il consultorio. Il Cantone dispone di un certo margine di manovra. Può dotare i consultori di competenze finanziarie proprie o ripartire le competenze tecniche e quelle finanziarie tra i consultori e l'amministrazione cantonale.

Quale che sia il regime di competenze prescelto dal Cantone, la vittima e i suoi congiunti possono rivolgersi al consultorio in qualsiasi momento, ossia non solo per beneficiare dell'aiuto di uno specialista esterno ma anche per presentare una domanda di assunzione dei costi. Il consultorio tecnicamente autonomo valuta la necessità dell'aiuto (art. 7 cpv. 2 AP) e assiste la persona in questione nell'espletare le formalità necessarie all'ottenimento di un contributo alle spese. La procedura è gratuita (art. 5 cpv. 1 AP).

Capoverso 4

Questa disposizione opera una distinzione tra le prestazioni finanziarie dei consultori e gli indennizzi concessi dalle autorità competenti (art. 14 AP). Oggi tale differenza è considerata poco chiara⁶⁸.

La nuova disposizione proposta stabilisce espressamente che l'aiuto fornito da terzi è finanziato dal consultorio e non rientra nell'indennizzo. L'aiuto fornito da terzi comprende tutte le misure miranti a migliorare lo stato di salute o la situazione della vittima, ossia in particolare i trattamenti terapeutici e il sostegno giuridico, e il cui scopo è quello di permettere alla vittima di ritrovare per quanto possibile lo stato di salute fisica e psichica di cui godeva prima del reato. Avviene abbastanza frequentemente che i costi di queste misure siano sostenuti – almeno in parte – dall'assicurazione malattia o infortuni. Se nonostante tali misure sussistono pregiudizi durevoli dal punto di vista della salute e subentra uno stato cronico, la riparazione del pregiudizio subito non rientra più nell'aiuto fornito da terzi ai sensi dell'articolo 10 capoverso 1 e 2 AP, ma deve avvenire mediante indennizzo⁶⁹, nella misura in cui non dia luogo a riparazione da parte di terzi e più precisamente delle assicurazioni sociali. Va rammentato che il limite dei redditi è regolato diversamente se si tratta di assumere i costi dell'aiuto fornito da terzi o di accordare un indennizzo, e che il contributo alle spese per prestazioni da parte di terzi non è limitato, a differenza dell'indennizzo (art. 10 cpv. 3 AP, art. 15 cpv. 1 e 3 AP e art. 13 cpv. 3 LAV). La copertura di parte del danno ad opera del consultorio fa sì che l'importo massimo previsto per l'indennizzo (cfr. art. 4 cpv. 1 OAVI) sia raggiunto meno velocemente.

Surrogazione e spese di procedura

La commissione ritiene che – a differenza dell'indennizzo e della riparazione morale (cfr. art. 24 cpv. 1 AP) – non sia necessario sancire nella legge che il Cantone è surrogato nelle pretese che le vittime e i loro congiunti possono far valere nei confronti di terzi, quando esso fornisce prestazioni in loro vece. È infatti più semplice continuare a procedere mediante cessioni di credito.

⁶⁸ Cfr. Kunz/Keller, pag. 45 seg.; Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, pag. 93.

⁶⁹ Cfr. anche P. Gomm: *Einzelfragen bei der Ausrichtung von Entschädigung und Genugtuung nach dem Opferhilfegesetz*, in: *Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998*, Soletta 1998, pag. 675 segg.

Art. 11 AP Reati commessi all'estero

Se il reato viene commesso all'estero, l'aiuto alle vittime è fornito solo nei casi espressamente previsti dalla legge (art. 2 cpv. 1 secondo per. AP e n. 1.3.6). La commissione ha esaminato diverse varianti riguardanti la concessione di prestazioni in caso di reati all'estero, senza tuttavia raggiungere un consenso. Nel complesso, la commissione ritiene che le persone domiciliate in Svizzera vittime di un reato all'estero devono poter contare sul sostegno dei consultori. Non spetta per contro allo Stato, secondo la maggioranza della commissione, accordare indennizzi o riparazioni morali nel quadro della LAV a tali persone, a meno che queste non possano eventualmente giustificare un legame relativamente stretto con la Svizzera (cfr. art. 20a AP, proposto quale variante).

Capoverso 1

In caso di reato all'estero, le persone domiciliate in Svizzera al momento dei fatti hanno diritto alle prestazioni gratuite del consultorio ai sensi dell'articolo 10 capoverso 1 lettera a AP (prestazioni fornite dai consultori stessi e aiuto fornito da terzi e di cui la vittima e i suoi congiunti hanno immediatamente bisogno). Il domicilio è inteso ai sensi degli articoli 23 segg. del Codice civile (CC)⁷⁰. Per «momento del reato» si intende la data in cui sono stati perpetrati gli atti penalmente perseguibili. I congiunti della vittima hanno diritto all'aiuto nella misura in cui soddisfano le stesse esigenze in materia di domicilio. Per appurare se un reato materiale avente carattere transfrontaliero costituisca un reato in Svizzera o un reato all'estero, occorrerà procedere a una disamina caso per caso, in base alle disposizioni del Codice penale che definiscono il luogo di commissione del reato (art. 7 CP⁷¹).

Capoverso 2

Le persone che sono state vittime di un reato all'estero e che erano domiciliate in Svizzera da almeno un anno al momento dei fatti hanno diritto a tutte le prestazioni dei consultori. In particolare, possono richiedere un contributo alle spese per le prestazioni fornite da terzi secondo l'articolo 10 capoversi 2 e 3 AP.

Nazionalità delle vittime

Secondo la maggioranza della commissione, la nazionalità delle vittime non deve avere influenza alcuna sulla concessione dell'aiuto da parte dei consultori⁷², né sul riconoscimento di un indennizzo o di una riparazione morale. Gli Svizzeri all'estero che sono vittime di un reato all'estero dovrebbero continuare a non sottostare alla LAV (cfr. art. 2 AP). Non vi è motivo di instaurare uno statuto speciale per le persone che ritornano in Svizzera⁷³. Secondo una parte della commissione, la revi-

⁷⁰ RS 210

⁷¹ Cfr. nota 59.

⁷² Cfr. a contrario decisione del Tribunale federale 1A.128/2001 del 18.1.02, di cui è prevista la pubblicazione; cfr. anche i considerandi del Tribunale federale a proposito del legame tra l'aiuto alle vittime (connesso al diritto penale) e l'aiuto sociale in DTF 126 II 229. Lo stesso principio vale per gli indennizzi e le riparazioni morali, se il diritto a tali prestazioni è mantenuto in caso di reati commessi all'estero; cfr. la variante proposta all'articolo 20a AP. Il diritto vigente disciplina la problematica del reato commesso all'estero solo dal punto di vista dell'indennizzo e della riparazione morale: cfr. art. 11 cpv. 2 e 3 LAV.

⁷³ A questo proposito cfr. legge federale del 21 marzo 1973 su prestazioni assistenziali agli Svizzeri all'estero, RS 852.1, art. 2, 3 e 5.

sione non dovrebbe comunque peggiorare la situazione dei cittadini svizzeri all'estero, i quali dovrebbero poter beneficiare delle stesse prestazioni che sono loro riconosciute attualmente.

Personae domiciliate all'estero vittime di un reato commesso in Svizzera

A complemento di quanto precede, facciamo presente che, secondo la commissione, le persone vittime di un reato commesso in Svizzera devono avere pieno diritto all'aiuto dei consultori, ovunque fosse il loro domicilio al momento del reato o all'epoca in cui il bisogno di aiuto si è manifestato. Analogamente, è irrilevante che l'aiuto non coperto da terzi di cui ha bisogno la vittima per ristabilirsi dalle conseguenze del reato sia prestato in Svizzera o all'estero. In tal senso, l'avamprogetto va oltre quanto stabilito dalla giurisprudenza del Tribunale federale⁷⁴.

Art. 12 AP Esame degli atti da parte dei consultori

Capoverso 1

Non tutti i Cantoni riconoscono ai consultori il diritto di prendere visione degli atti procedurali. L'esercizio di tale diritto deve essere subordinato al consenso della persona interessata, in modo da non deteriorare il rapporto di fiducia che si è stabilito tra quest'ultima e il consultorio tecnicamente autonomo rispetto all'amministrazione (art. 6 cpv. 1 AP). Se la persona in questione acconsente, non è necessario che esponga nuovamente i fatti. Inoltre, l'esame degli atti permette ai diversi organismi di coordinare e di semplificare lo studio dei casi.

Capoverso 2

Il diritto di esaminare gli atti può essere rifiutato al consultorio nella misura in cui tale rifiuto potrebbe essere opposto alla persona lesa, in virtù delle disposizioni di procedura penale applicabili.

Art. 13 AP Obbligo del segreto

L'articolo 4 LAV impone un severo obbligo del segreto che, salvo una sola eccezione, è ripreso dall'avamprogetto. Il consultorio ha infatti il diritto di avvisare le autorità competenti quando l'integrità di una vittima minorenni è seriamente minacciata (cpv. 4).

I capoversi 1, 2, 3 e 5 dell'articolo 13 AP ricalcano quasi interamente l'articolo 4 LAV.

Il capoverso 4 prevede una regola speciale per la protezione delle vittime minorenni. Le persone che lavorano per un consultorio potranno avvisare l'autorità tutoria o l'autorità incaricata del procedimento penale se esiste una seria minaccia che la vittima minorenni o un altro minore (ad es. nel caso di un insegnante pedofilo o in caso di violenza nell'ambito familiare) possano nuovamente essere vittime di un reato ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 AP.

⁷⁴ DTF 122 II 315, secondo la quale la persona interessata deve aver bisogno dell'aiuto in Svizzera.

La commissione propone un diritto di comunicazione, rinunciando a un obbligo di comunicazione che danneggerebbe la fiducia delle persone che si rivolgono al consultorio. Il diritto di comunicazione ha il pregio di permettere, per ogni caso concreto, di ponderare i diversi interessi e di adottare la soluzione più appropriata. Una parte dei membri della commissione avrebbe nondimeno preferito optare per un obbligo di comunicazione.

La persona incaricata della consulenza può avvisare l'autorità tutoria o l'autorità incaricata del procedimento penale o entrambe. Le informazioni relative al reato di cui il minore è stato vittima e alla situazione di pericolo in cui questi versa devono permettere all'autorità tutoria di procedere in maniera mirata a delle indagini supplementari e di prendere le misure di protezione necessarie per il minore. L'intervento dell'autorità incaricata del procedimento penale permette di stabilire i fatti con maggior precisione, chiamando in causa il presunto autore del reato. Inoltre, a seconda delle circostanze, l'autorità può disporre celermente l'adozione di misure coercitive contro il presunto autore del reato, come ad esempio il carcere preventivo. L'autorità giudiziaria competente può anche decretare il non luogo a procedere nell'interesse del minore (art. 10d LAV nella versione del 23 marzo 2001⁷⁵).

Sezione 3: Indennizzo e riparazione morale

Art. 14 AP Diritto all'indennizzo

L'articolo 14 AP fissa le condizioni da cui dipende il diritto all'indennizzo del danno subito.

Questa disposizione corrisponde all'articolo 12 capoverso 1 LAV. A differenza della legge in vigore, precisa espressamente che anche i congiunti hanno diritto a un indennizzo nella misura in cui i loro redditi soddisfano le condizioni applicabili alla vittima. Il limite LAV è definito all'articolo 3 AP.

Rispetto alle disposizioni in vigore (art. 13 cpv. 1 LAV), il capoverso 2 stabilisce chiaramente i tipi di danno che possono dare luogo a un indennizzo. Per quanto concerne la possibilità di ottenere un indennizzo per i danni materiali o patrimoniali, il testo della legge in vigore non è molto chiaro⁷⁶. La nuova disposizione proposta fa sua la nozione di danno di cui agli articoli 45 e 46 del Codice delle obbligazioni (CO)⁷⁷, garantendo in questo modo la coerenza tra la LAV e il diritto privato. Il riferimento alle due disposizioni del CO summenzionate permette nel contempo di chiarire che solo i danni alle persone, e non i danni materiali o patrimoniali, possono dare luogo a indennizzo⁷⁸. Tale precisazione si propone di evitare le disparità di trattamento. La LAV non deve indennizzare la vittima di uno scippo per il valore del bene sottrattole soltanto poiché è stata ferita al momento del reato (dato che la LAV non è applicabile se il furto non ha procurato lesioni alla vittima).

⁷⁵ Cfr. n. 1.1.2.

⁷⁶ Decisione del Tribunale federale dell'8 novembre 2000; cfr. anche Gomm/Stein/Zehntner, pag. 190 seg.; Kunz/Keller, pag. 68 seg.

⁷⁷ RS 220

⁷⁸ Cfr. Roland Brehm, Berner Kommentar, vol. VI, Berna 1998, pag. 184.

Le spese di sepoltura rientrano nella categoria dei danni dei quali è previsto l'indennizzo (cfr. art. 45 cpv. 1 CO). Sono parimenti compresi in tale categoria la perdita di sostegno della persona deceduta nonché la perdita di guadagno risultante dall'incapacità al lavoro, compreso il pregiudizio arrecato al lavoro domestico.

Va inoltre rilevato che chiunque presenti una domanda di indennizzo deve rendere verosimile, nella misura in cui ciò sia ragionevolmente esigibile, che non può ottenere da terzi (autore del reato, assicurazioni, ecc.) nessuna prestazione o soltanto prestazioni insufficienti (art. 2 cpv. 3 AP).

La commissione ha inoltre esaminato l'opportunità di prevedere, nella legge stessa, una disposizione che elenchi in maniera dettagliata i tipi di danno che possono dare luogo a indennizzo secondo la LAV. Ha tuttavia abbandonato l'idea per non creare problemi di interpretazione rispetto alle norme del diritto privato e per non rendere la norma troppo rigida e difficilmente adeguabile all'evoluzione del diritto.

Art. 15 AP Calcolo dell'indennizzo

La maggioranza della commissione peritale ha ritenuto che non fosse necessario modificare sostanzialmente il metodo di calcolo dell'indennizzo.

Capoverso 1

Eccetto qualche piccola modifica, il testo dell'articolo 15 capoverso 1 AP corrisponde a quello dell'articolo 13 capoverso 1 LAV. A differenza di quest'ultima disposizione, l'articolo 15 capoverso 1 AP precisa tuttavia che l'indennizzo è fissato in funzione del reddito del richiedente, termine questo che designa anche i congiunti della vittima.

La commissione ha verificato la possibilità di rinunciare a tenere conto dei redditi determinanti solo in ragione dei due terzi, come previsto dalle disposizioni della LPC alle quali l'avamprogetto rimanda per quanto concerne il calcolo dei redditi determinanti (cfr. art. 3 cpv. 2 AP). Nell'ambito della valutazione, due Cantoni (BS, BL) hanno richiesto una modifica in tal senso⁷⁹. Nell'insieme, tuttavia, la preferenza è andata al mantenimento della regolamentazione attuale, più favorevole alle vittime.

Capoverso 2

L'articolo 14 LAV disciplina la sussidiarietà degli indennizzi e delle riparazioni morali della LAV rispetto alle prestazioni di terzi, nonché la surrogazione e il regresso. Secondo la dottrina, il sistema di coordinamento delle prestazioni instaurato da questa disposizione è fonte di problemi⁸⁰.

La commissione peritale ha riesaminato il modo in cui sono attualmente disciplinate la sussidiarietà e la coordinazione delle prestazioni, ed è giunta alla conclusione che, a dispetto delle critiche, convenisse mantenere essenzialmente il sistema vigente. All'atto pratico, infatti, la coordinazione crea difficoltà molto sporadiche, come è stato dimostrato anche dalla valutazione.

⁷⁹ Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, pag. 107.

⁸⁰ Cfr. ad es. Gomm/Stein/Zehntner, pag. 208; Alexandra Rumo-Jungo, *Haftpflicht und Sozialversicherung*, n. marg. 1124.

L'articolo 3 AP regola – e questo è un elemento di novità – la sussidiarietà per l'insieme delle prestazioni finanziarie.

Questa disposizione è stata riformulata poiché il testo attuale non è chiaro⁸¹. Tuttavia, nel calcolare l'importo dell'indennizzo e della riparazione morale le prestazioni da parte di terzi vengono prese in considerazione in base alla stessa procedura. Le prestazioni da parte di terzi sono dedotte dall'importo del danno determinante. In altri termini, occorre basarsi sull'importo netto del danno. L'articolo 14 capoverso 1 secondo periodo LAV, frutto di un'inavvertenza del legislatore, è stato stralciato. Dottrina e giurisprudenza ammettono infatti che per calcolare correttamente l'ammontare dell'indennizzo occorre tenere conto delle prestazioni di terzi sia al momento della determinazione dei redditi conformemente alla LPC, sia al momento del calcolo dell'ammontare netto del danno⁸². Nel primo caso si tratta di stabilire se il reato ha posto la vittima dinanzi a difficoltà economiche che rendono necessario l'aiuto dello Stato. Nel secondo caso, l'obiettivo è di determinare la portata del danno non coperto. Al momento del calcolo, occorre prendere in considerazione le componenti del danno (ad es. spese di cura, perdita di guadagno, conseguenze dell'invalidità, riparazione morale) che sono coperte da prestazioni da parte di terzi. Affinché il calcolo possa essere effettuato correttamente, le prestazioni da parte di terzi devono essere note nel momento in cui l'autorità decide in merito all'indennizzo o alla riparazione morale secondo la LAV.

Per quanto concerne la riparazione del danno ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 primo periodo LAV, vi è controversia nella dottrina in merito all'opportunità di tenere conto delle prestazioni in capitale finanziate dalla vittima stessa (ad esempio quelle di un'assicurazione sulla vita), in altre parole le prestazioni il cui importo non è determinato in funzione dell'entità di un danno materiale⁸³. La necessità di garantire la coerenza con il diritto civile esige tuttavia che si prendano in considerazione le prestazioni in capitale solo al momento di calcolare il reddito determinante. Questo modo di procedere è del resto conforme alla giurisprudenza del Tribunale federale⁸⁴. Per contro, le assicurazioni contro i danni finanziate dalla vittima stessa sono dedotte dall'importo del danno determinante.

Capoverso 3

La commissione peritale è del parere che in alcuni casi sia giustificato accordare indennizzi per un importo inferiore all'importo minimo attualmente fissato. Propone pertanto di non prevedere più un importo minimo. Occorre dunque stralciare la menzione relativa nella clausola di delega di cui all'articolo 13 capoverso 3 LAV. Inoltre, la commissione raccomanda al Consiglio federale di adeguare al costo della vita l'ammontare massimo dell'indennizzo, fissato dall'ordinanza del 1993 a 100'000 franchi (cfr. art. 4 cpv. 1 OAVI). Tale importo dovrebbe essere rivisto periodicamente, ad esempio contemporaneamente all'importo massimo del guada-

⁸¹ Cfr. Gomm/Stein/Zehntner, pag. 208.

⁸² Cfr. anche Gomm/Stein/Zehntner, pag. 223 seg.

⁸³ Sono favorevoli Gomm/Stein/Zehntner, art. 14, n. marg. 18, 24; contrari: Thomas Koller, Opferhilfegesetz : Auswirkungen auf das Strassenverkehrsrecht, AJP 1996, 578-595, pag. 592, con rinvii.

⁸⁴ DTF 126 II 237.

gno annuale assicurato secondo la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)⁸⁵.

Art. 16 AP Riduzione dell'indennizzo

Il capoverso 1 corrisponde all'articolo 13 capoverso 2 della legge in vigore.

Il capoverso 2 regola la riduzione dell'indennizzo versato a un congiunto quando quest'ultimo ha contribuito, con il suo comportamento colpevole, a creare o ad aggravare il danno. In un caso simile, il comportamento colpevole – e non solo quello della vittima – può portare ad una riduzione dell'indennizzo accordato al congiunto interessato. L'autorità può escludere la concessione dell'indennizzo solo se il comportamento della vittima o del richiedente ha interrotto il nesso di causalità tra il reato e il danno.

Si tenga inoltre presente che in materia di riparazione morale i criteri per la riduzione e l'esclusione delle prestazioni sono meno severi (cfr. art. 20 AP e relativo commento).

Art. 17 AP Acconto

Questa disposizione corrisponde ampiamente al testo attuale dell'articolo 15 LAV. A differenza di quest'ultimo, precisa tuttavia che le due condizioni da cui dipende la concessione di un acconto – bisogno urgente di aiuto finanziario e impossibilità di determinare a breve termine le conseguenze del reato – sono cumulative. Se l'autorità è in grado di determinare a breve termine e con sufficiente certezza le conseguenze del reato, può concedere un indennizzo senza attendere oltre.

Per «conseguenze del reato» si intendono anche le eventuali prestazioni di terzi alle quali il richiedente ha diritto in seguito al reato. È solo una volta conosciuta la portata esatta di queste prestazioni che si può fissare definitivamente l'importo dell'indennizzo.

L'esame sommario della domanda riguarda in particolare anche un'eventuale corresponsabilità della vittima o del richiedente.

Nel Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime⁸⁶, è stato osservato che globalmente i casi di concessione di un acconto sono rari, nonostante le procedure per la fissazione definitiva dell'importo dell'indennizzo durino generalmente a lungo. Questa constatazione ha indotto la commissione ad esaminare l'opportunità di proporre una riforma dell'attuale regime e, in particolare, di sostituire il sistema dell'indennizzo con un sistema di acconti⁸⁷. Ha tuttavia rinunciato a formulare una tale proposta. In effetti, se inizialmente era essenziale che l'indennizzo fosse versato rapidamente, oggi ciò che più conta⁸⁸ è che la vittima e i

⁸⁵ RS 832.20

⁸⁶ Op. cit. (nota 21), pag. 28

⁸⁷ Proposta del Canton Giura; Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, pag. 107.

⁸⁸ Cfr. messaggio sull'iniziativa popolare, FF 1983 III 714 seg.

suoi congiunti beneficino immediatamente dell'aiuto dei consultori. A tale riguardo non si segnala tuttavia alcun problema.

Riparazione morale (art. 18 - 20 AP)

Situazione iniziale

In virtù dell'articolo 12 capoverso 2 LAV, una riparazione morale può essere accordata alla vittima, indipendentemente dal suo reddito, quando la gravità dell'offesa e circostanze particolari lo giustificano. I congiunti della vittima possono beneficiare di una riparazione morale nella misura in cui possono far valere pretese civili contro l'autore del reato (art. 2 cpv. 2 lett. b LAV). La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti⁸⁹ non esige il versamento di una riparazione morale e neppure la Costituzione federale (art. 124) lo prevede espressamente. Il legislatore del 1991 ha quindi sfruttato il margine di manovra concessogli dalla Costituzione per istituire questa forma di aiuto indipendente dal reddito, il cui scopo era quello di attenuare il rigore delle disposizioni concernenti l'indennizzo⁹⁰. La riparazione morale non è un diritto; l'autorità è quindi libera di concederla o meno⁹¹.

Nella decisione del 20 dicembre 1995, il Tribunale federale ha statuito diversamente, ammettendo che la concessione della riparazione morale non è un atto discrezionale dello Stato ma un vero e proprio diritto soggettivo⁹². Questa giurisprudenza è stata in seguito confermata e il Tribunale federale ha meglio precisato le modalità di concessione della riparazione morale. Il Tribunale federale ha così ricordato il carattere sussidiario della riparazione morale rispetto alle prestazioni di assicurazioni private e sociali⁹³.

Le valutazioni effettuate dall'Ufficio federale di giustizia dal 1993 al 1998 mostrano che il numero di riparazioni morali è in costante crescita dall'entrata in vigore della legge. Nel 1998 sono state concesse 423 riparazioni morali. I Cantoni hanno speso 6,4 milioni di franchi⁹⁴. Nel 2000⁹⁵ il numero di riparazioni morali è nuovamente aumentato. Le spese dei Cantoni hanno quasi raggiunto i 7 milioni di franchi. La somma massima concessa è stata di 345'000 franchi, la somma minima di 150 franchi. La metà degli importi riconosciuti non superava i 7'000 franchi e tre quarti degli importi non eccedevano i 15'000 franchi.

In tutti i Cantoni il numero di riparazioni morali concesse nel 1998 era superiore a quello degli indennizzi⁹⁶. Analoga è la situazione nel 2000. Lo stravolgimento del

⁸⁹ Cfr. anche n. 3.2.1.

⁹⁰ Questa prestazione non si basa sulla nozione di «equa indennità» prevista all'art. 124 Cost., ma sulla nozione di "aiuto" prevista nella prima parte dell'articolo costituzionale.

⁹¹ Cfr. messaggio LAV, FF 1990 II 709.

⁹² DTF 121 II 369 segg., consid. 3c, pag. 373.

⁹³ DTF 125 II 169 segg.

⁹⁴ Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, n. 4.4 figura 4D, pag. 29, e n. 5.4.4, pag. 44. In 121 casi sono state concesse prestazioni combinate, ossia comprendenti un indennizzo e una riparazione morale. Nel 1998 sono stati concessi 169 indennizzi (prestazioni combinate incluse) e le spese dei Cantoni hanno raggiunto 1,1 milioni di franchi.

⁹⁵ Statistique suisse de l'aide aux victimes (OHS) 2000, pag. 4 e 13.

⁹⁶ Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, n. 5.4.4, pag. 44.

sistema concepito dal legislatore⁹⁷ e l'aumento dei costi che ne deriva hanno reso auspicabile una revisione della legge.

Sui contenuti della revisione i punti di vista possono tuttavia divergere: numerosi Cantoni (AR, GL, GR, NE, TG, ZH) e la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia hanno chiesto, nell'ambito dell'ultimo rapporto LAV del 1998, di prendere in esame la *soppressione* della riparazione morale. Altri hanno proposto che le *condizioni per il diritto alla riparazione morale* siano *più restrittive* (AG, GL, GR, SO, SZ, BE) o che *l'importo* della riparazione morale sia *limitato* (AG, SZ, TG, JU e Conferenza dei direttori cantonali delle finanze)⁹⁸. Secondo un'indagine dei direttori cantonali delle opere sociali effettuata nella primavera del 2000, alla quale hanno preso parte 23 Cantoni, cinque Cantoni sono favorevoli alla soppressione della riparazione morale mentre 18 si sono detti a favore del suo mantenimento (con delle modifiche).

D'altra parte, il postulato Leuthard 00.3064 del 16 marzo 2000 (Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati) chiede di limitare, per le richieste di riparazione morale, la responsabilità dei Cantoni quali fornitori di prestazioni a titolo sussidiario, a un massimo di due terzi della somma dovuta⁹⁹.

Parere della commissione in merito alle possibili soluzioni

Se per i motivi di parità di trattamento evocati dal Tribunale federale non è più possibile fare della riparazione morale un'elargizione statutale a titolo grazioso, occorre sopprimere definitivamente questa prestazione oppure riproporsi l'obiettivo perseguito dal legislatore nel 1991. Se viene mantenuta, la riparazione morale deve ritrovare il suo carattere sussidiario. Come vuole l'articolo 124 Cost., deve ridivenire una prestazione di aiuto e cessare di essere un surrogato della responsabilità dell'autore del reato o di terzi (in particolare l'assicurazione privata o sociale). Lo Stato deve intervenire solo se la vittima non può essere indennizzata in altro modo¹⁰⁰. D'altra parte, l'aiuto accordato dallo Stato non deve necessariamente coprire interamente il pregiudizio subito.

A giudizio di una minoranza della commissione, il fatto che lo Stato prenda a suo carico la riparazione del pregiudizio morale inflitto alla vittima dall'autore del reato sarebbe in contrasto col sistema dell'aiuto alle vittime. Per la maggioranza della commissione, invece, la riparazione morale esprime in modo tangibile il riconoscimento sociale della situazione di difficoltà in cui versa la vittima. La prassi dimostra inoltre che la concessione di una somma di denaro da utilizzare a piacere esprime meglio tale riconoscimento e risponde in modo più confacente alle diverse esigenze della vittima. Determinante non è, quindi, tanto l'ammontare quanto il principio stesso della riparazione.

⁹⁷ Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, n. 11.5, pag. 92 e n. 13.3, pag. 100.

⁹⁸ Terzo rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime, n. 15.2, pag. 104 e n. 15.3, pag. 105.

⁹⁹ Cfr. Boll. Uff 2000 N 681 (e n. 1.1.5).

¹⁰⁰ Cfr. messaggio Cost., FF 1997 I 321.

Alla luce di queste constatazioni, la commissione ha delineato tre scenari. Il primo consisterebbe nel sopprimere la riparazione morale. Come abbiamo visto, questa prestazione non è espressamente prevista dalla Costituzione. La maggior parte delle vittime che non possono ottenere nulla dall'autore del reato né da terzi e che non hanno diritto a un indennizzo per mancanza di danni materiali, non avrebbero più diritto a prestazioni dello Stato, se non l'aiuto fornito dai consultori. Questa soluzione colpirebbe in primo luogo le vittime di reati contro l'integrità sessuale. La riparazione morale riveste infatti una particolare importanza per le vittime di questa tipologia di reati, le quali non subiscono generalmente alcun pregiudizio materiale ma un grave pregiudizio morale.

Un'altra soluzione, che ricalca le proposte del summenzionato postulato Leuthard, consisterebbe nel calcolare l'ammontare della riparazione morale secondo i principi applicabili attualmente, ispirandosi per analogia al diritto civile, e nel ridurre proporzionalmente l'importo (ad es. della metà). Questa soluzione non tiene tuttavia conto della funzione particolare di una riparazione morale accordata dallo Stato. Non impedisce nemmeno che le vittime che hanno ottenuto una decisione in merito alle pretese civili ottengano cifre più alte delle vittime che si rivolgono direttamente alle autorità LAV. Inoltre, questa soluzione non garantisce in alcun modo che gli importi accordati dai tribunali, che vincolano le autorità LAV, non continuino ad aumentare.

Per i motivi suesposti, nel suo progetto la commissione ha privilegiato una terza soluzione che si discosta dal diritto civile e fa della riparazione morale ai sensi della LAV una prestazione propria, distanziandosi dagli importi accordati in virtù degli articoli 47 e 49 CO. Lo Stato cesserà così di essere vincolato dagli importi attribuiti dai tribunali civili e penali e a tutte le vittime sarà riservato lo stesso trattamento, che abbiano o meno ottenuto una decisione in merito alle pretese civili. La grande novità consiste nel prevedere un tetto per gli importi attribuiti, i quali non potranno superare un limite fissato dalla legge in funzione dell'importo massimo del guadagno annuale assicurato secondo la LAINF¹⁰¹. Gli importi accordati saranno calcolati caso per caso, secondo una scala decrescente correlata all'importo massimo e in funzione della gravità del pregiudizio causato al modo di vita. La commissione ha inoltre previsto che il Consiglio federale possa unificare la prassi introducendo degli importi forfettari o tariffe.

La commissione non ha introdotto limiti di reddito, poiché contraddirebbero l'obiettivo della riparazione morale, che è quello di riparare un pregiudizio immateriale. Una riparazione morale legata al reddito sarebbe quasi indistinguibile dall'indennizzo.

Art. 18 AP Diritto alla riparazione morale

Capoverso 1

Il capoverso 1 regola le condizioni di concessione di una riparazione morale alla vittima. Si ispira alle condizioni previste attualmente all'articolo 12 capoverso 2 LAV, a loro volta mutate dal diritto civile (gravità dell'offesa, circostanze particolari), e le precisa: l'offesa è considerata grave quando ha delle conseguenze di lun-

¹⁰¹ Art. 15 LAINF e 22 dell'ordinanza del 20 dicembre 1982 sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF, RS 832.202); cfr. commento all'art. 18 cpv. 1 AP.

ga durata sulla capacità lavorativa, le attività extra professionali o i rapporti interpersonali. La nozione di «periodo rilevante» è desunta dalla nozione di invalidità di cui all'articolo 18 LAINF e all'articolo 4 della legge del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)¹⁰². Le autorità LAV potranno quindi ispirarsi alla giurisprudenza che si è sviluppata nel campo della LAINF e della LAI. Secondo detta giurisprudenza, per «incapacità per un periodo rilevante» si intendono effetti perduranti per lo meno 360 giorni e che verosimilmente sussisteranno anche oltre¹⁰³. Il pregiudizio deve essere arrecato all'integrità fisica, psichica o sessuale. Per determinare se il pregiudizio è grave non sarà sufficiente basarsi sulla lesione, sulla durata del ricovero in ospedale o sull'esistenza di uno stato depressivo, ma occorrerà valutare caso per caso se il pregiudizio ha effetti concreti e duraturi sulle attività professionali ed extra professionali della persona in questione o sulle sue relazioni interpersonali. Elementi quali la natura, le circostanze del reato o la colpevolezza dell'autore non rivestono alcuna importanza.

Capoverso 2

I congiunti della vittima possono far valere il diritto alla riparazione morale solo a due condizioni.

Da un lato, la vittima deve essere gravemente offesa dal reato. Deve essere deceduta in seguito al reato o l'offesa alla sua integrità deve essere tanto grave da soddisfare le condizioni per una riparazione morale della vittima stessa (cpv. 2 lett. b).

D'altra parte, il congiunto della vittima che inoltra una domanda di riparazione morale deve essere lesa personalmente dalle conseguenze del reato. Un aiuto dello Stato ai sensi della LAV è giustificato solo se le conseguenze del reato (morte della vittima o grave lesione della sua integrità) condizionano gravemente il modo di vita dei congiunti. Tra il pregiudizio e la lesione subita dalla vittima o la sua morte deve sussistere un rapporto di causalità adeguato. L'espressione «ha gravemente condizionato il loro modo di vita» sta a significare che occorre tenere conto non solo degli effetti sulla salute fisica e psichica o sulla capacità lavorativa, ma anche (parallelamente al cpv. 1) degli effetti sulle attività extra professionali o le relazioni interpersonali.

Capoverso 3

Siccome la riparazione morale accordata in virtù della LAV assolve una funzione diversa da quella della riparazione del torto morale del diritto civile, e non dipende dal danno subito ma dalla situazione delle persone che possono avere diritto a detta riparazione (cfr. art. 19 cpv. 1 AP), la pretesa si estingue con la morte dell'avente diritto.

Art. 19 AP Calcolo della riparazione morale

Capoverso 1

L'ammontare della riparazione morale è determinato in funzione della gravità delle conseguenze del reato ai sensi dell'articolo 18 capoversi 1 e 2 AP. Si tiene conto

¹⁰² RS 831.20.

¹⁰³ Cfr. DTF 102 V 165.

della gravità delle conseguenze del reato sulla capacità lavorativa, le attività extra professionali e i rapporti interpersonali.

Le modalità di calcolo dell'importo per la riparazione morale sono identiche per la vittima e per i congiunti.

Capoverso 2

La commissione ritiene che l'importo delle riparazioni morali accordate dallo Stato e basate sull'aiuto alle vittime deve essere limitato da un tetto massimo, al fine di tenere conto del principio di sussidiarietà. La commissione raccomanda di riferirsi a un valore limite già esistente in un campo simile - come nel caso del limite di reddito applicabile all'indennizzo (art. 12 cpv. 1 LAV) - e propone di prendere come riferimento l'importo massimo del guadagno assicurato secondo la LAINF. Questo importo di riferimento è fissato dal Consiglio federale, ammonta attualmente a 106'800 franchi¹⁰⁴ ed è aggiornato periodicamente. Un rinvio alla legislazione sull'assicurazione infortuni si giustifica oggettivamente poiché il fatto penalmente rilevante, che legittima l'aiuto alla vittima, costituisce di norma un infortunio ai sensi del diritto delle assicurazioni sociali.

La commissione suggerisce, a differenza di quanto prevede il diritto vigente, di operare una distinzione tra le prestazioni accordate alla vittima e quelle accordate ai congiunti. In effetti, secondo la commissione, nella stragrande maggioranza dei casi la riparazione morale è più importante per la vittima che per i congiunti, soprattutto se questi ultimi non hanno legami particolarmente stretti con la vittima. La commissione propone di fissare il tetto massimo della riparazione morale concessa alla vittima a due terzi (un terzo nel caso dei congiunti) dell'importo massimo del guadagno assicurato secondo la LAINF (il che rappresenta oggi 71'200 franchi, contro i 35'600 franchi per i congiunti). Gli importi concessi saranno calcolati secondo una scala decrescente interamente indipendente dagli importi accordati abitualmente in virtù del diritto civile, scala questa che dovrà tenere conto del fatto che la forbice degli importi a disposizione è più ristretta: in caso di pregiudizi gravi potranno essere concesse somme vicine o uguali all'importo massimo, anche se questi pregiudizi di norma non darebbero diritto agli importi massimi accordati dai tribunali nell'ambito del diritto civile.

È ovviamente possibile fissare il tetto della riparazione morale in funzione di un altro fattore. Se l'importo massimo fissato sarà più alto di quanto proposto, il potenziale di risparmio sarà nettamente minore. Se l'importo fissato sarà invece più basso, le autorità non disporranno di un margine di manovra sufficiente per tenere conto della gravità dei casi.

Capoverso 3

Per calcolare l'importo della riparazione morale, occorre riferirsi all'articolo 14 LAV e tenere conto, in modo analogo all'articolo 15 capoverso 2 AP, delle prestazioni da parte di terzi che comportano elementi caratteristici di una riparazione morale. Si pensi in particolare all'indennità per menomazione dell'integrità di cui agli articoli 24 segg. LAINF¹⁰⁵. Se il limite della riparazione morale previsto dalla commissione (art. 19 cpv. 2 AP) non dovesse essere accettato, occorrerebbe riesaminare la concessione di una riparazione morale alle vittime che già beneficiano di

¹⁰⁴ Art. 15 e 22 OAINF.

¹⁰⁵ Cfr. anche DTF 125 II 169.

un'indennità per menomazione dell'integrità. Con l'espressione «tenere conto» si lascia all'autorità un certo margine di apprezzamento.

Capoverso 4

Analogamente all'articolo 15 capoverso 3 AP (che corrisponde all'art. 13 cpv. 3 LAV), il Consiglio federale è autorizzato a emanare altre prescrizioni relative alla riparazione morale. Si può trattare in particolare di importi forfettari (per es. per i reati sessuali) o di tariffe (per es. in funzione della morte della vittima o del tipo di lesione; cfr. l'indennità per menomazione dell'integrità secondo la LAINF¹⁰⁶).

Art. 20 AP Riduzione ed esclusione della riparazione morale

L'elenco dei motivi di riduzione o esclusione della riparazione morale previsti all'articolo 20 AP e applicabili alla riparazione morale calcolata conformemente all'articolo 19 AP è esauriente. In particolare, non è possibile ridurre l'importo della riparazione morale per tenere conto della situazione economica eccezionalmente favorevole della vittima¹⁰⁷.

Capoversi 1 e 2

Se la vittima o un congiunto ha contribuito a creare o ad aggravare il pregiudizio e le relative conseguenze sul suo modo di vita (cfr. art. 18 cpv. 1 e 2 lett. b AP), tale pregiudizio non è più esclusivamente la conseguenza del reato ma è almeno in parte dovuto ad altre cause. L'autorità LAV può allora tenere conto del comportamento della vittima o dei congiunti che hanno diritto a prestazioni, riducendo o escludendo la riparazione morale o qualsivoglia prestazione. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale ha già statuito che il comportamento colpevole della vittima può essere preso in considerazione al momento del calcolo dell'importo della riparazione morale¹⁰⁸. L'articolo 20 capoverso 1 AP va oltre: il solo fatto che la vittima abbia contribuito a causare il pregiudizio o ad aggravarne gli effetti permette di ridurre, indipendentemente dall'esistenza di una colpa, l'importo della riparazione morale attribuitale. Analogamente, quando la riparazione morale è richiesta da un congiunto, può essere ridotta a causa del suo comportamento colpevole o di quello della vittima (art. 20 cpv. 2 AP). Può essere preso in considerazione, come fattore di riduzione o esclusione, il fatto che la vittima si sia esposta a un pericolo concreto eccedente la misura consueta, ad esempio praticando uno sport particolarmente pericoloso o recandosi in un paese in guerra. L'articolo 20 AP differisce su questo punto dall'articolo 16 AP, che autorizza una riduzione dell'indennità solo se il comportamento colpevole ha contribuito in modo preponderante a creare o ad aggravare il danno. Contrariamente all'articolo 16 AP, la riparazione morale può non solo essere ridotta ma addirittura essere esclusa se la vittima o i suoi congiunti, con il loro comportamento colpevole, hanno contribuito in maniera preponderante a creare o ad aggravare il pregiudizio.

Capoverso 3

¹⁰⁶ Art. 25 cpv. 2 LAINF e relativo art. 3 OAINF.

¹⁰⁷ Cfr. art. 52 cpv. 2 dell'avamprogetto di revisione e unificazione del diritto della responsabilità civile (cfr. n. 3.4.3).

¹⁰⁸ DTF 123 II 210 segg. e decisione 1A.74/2001 del 20.12.2001, di cui è prevista la pubblicazione.

In analogia alla giurisprudenza di diritto privato, il Tribunale federale ha ammesso solo eccezionalmente che si tenesse conto del costo della vita all'estero¹⁰⁹. Siccome l'aiuto alle vittime è un gesto di solidarietà nei confronti delle persone lese nella loro integrità, su questo punto è legittimo discostarsi dal diritto privato e tenere conto in maniera generale del costo della vita meno elevato quando il beneficiario vive all'estero. La differenza tra il costo della vita in Svizzera e quello all'estero deve essere tuttavia di importanza tale da giustificare una riduzione. È il caso quando, applicando il metodo di calcolo abituale, l'indennizzo per le persone domiciliate all'estero risulterebbe sproporzionato rispetto a quello per le persone domiciliate in Svizzera. Per evitare calcoli inutili, non sono prese in considerazione le differenze di poco conto. D'altro canto, un costo della vita più elevato all'estero non comporta un aumento della riparazione morale.

Capoverso 4

Conformemente a un principio generale, l'aiuto dello Stato è accordato solo se è necessario e permette di migliorare la situazione del beneficiario. Questa seconda condizione non è soddisfatta se la vittima, in seguito al pregiudizio subito, non è più in grado di rendersi conto della situazione in cui versa. In questo caso, sono principalmente i congiunti della vittima ad essere particolarmente lesi. Essi hanno dunque diritto a una riparazione morale. L'aiuto dello Stato si concretizza nelle pretese che possono far valere i congiunti della vittima. Anche su questo punto è giustificato prendere le distanze dal diritto civile¹¹⁰. Se, contro ogni aspettativa e in modo totalmente imprevedibile, la vittima migliora e riprende coscienza, ad esempio dopo un lungo coma, la decisione può essere oggetto di un nuovo esame.

Riconoscimento di prestazioni in caso di reati commessi all'estero (art. 2 cpv. 1 e variante di cui all'art. 20a)

Nel caso dell'indennizzo e della riparazione morale, la commissione peritale si è chiesta se le persone vittime di un reato all'estero (e i loro congiunti) dovessero o meno avere diritto a tali prestazioni. Secondo la legislazione attuale (art. 11 cpv. 3 LAV), le vittime dirette di un reato commesso all'estero hanno diritto a un indennizzo e una riparazione morale a condizione che siano di nazionalità svizzera e domiciliate in Svizzera. Non è però espressamente stabilito se anche i congiunti della vittima di un reato all'estero debbano soddisfare entrambe le suddette condizioni per avere diritto a una prestazione¹¹¹.

La commissione peritale ha esaminato diverse varianti concernenti il diritto all'indennizzo e alla riparazione morale nel caso in cui il reato sia commesso all'estero. La prima consisterebbe nel mantenere lo statu quo, la seconda nel sopprimere tali prestazioni, la terza, infine, è la variante proposta all'articolo 20a AP.

Secondo una parte della commissione, la concessione delle prestazioni alle vittime di reati all'estero non concorda con l'impostazione della LAV e porrebbe inoltre problemi pratici. Per i sostenitori di questa tesi, la Svizzera non può ritenersi responsabile dei reati commessi al di fuori del suo territorio, dato che non ha nes-

¹⁰⁹ DTF 125 II 554.

¹¹⁰ Cfr. il rapporto esplicativo relativo alla revisione e all'unificazione del diritto della responsabilità civile di Pierre Widmer e Pierre Wessner, n. 2.3.2.3 (cfr. anche n. 3.4.3).

¹¹¹ Cfr. anche DTF 124 II 507.

suna influenza sulla sicurezza interna degli Stati esteri. Inoltre, le autorità competenti per la concessione delle indennità incontrerebbero grandi difficoltà nel caso in cui fossero chiamate a compiere i necessari accertamenti all'estero. Alcuni hanno inoltre espresso il timore di abusi (ad es. turismo in regioni pericolose o partecipazione a conflitti all'estero). Infine, taluni hanno fatto notare che la grande maggioranza degli Stati europei non accorda indennizzi alle vittime di reati all'estero¹¹² e che anche la Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti¹¹³ non riconosce questo tipo di prestazioni. Per tutti questi motivi, i periti hanno optato per una regolamentazione che limitasse chiaramente il diritto all'indennizzo e alla riparazione morale alle sole vittime di reati commessi in Svizzera, senza opporsi tuttavia all'adozione di un regime più generoso per le prestazioni dei consultori (cfr. commento all'art. 11 AP).

Un'altra parte della commissione ha sostenuto invece che l'aspetto determinante dovrebbe essere il fatto che, a prescindere dal luogo di commissione del reato, le vittime domiciliate in Svizzera devono affrontarne le conseguenze in Svizzera e devono pertanto poter contare sul sostegno della LAV¹¹⁴.

La commissione peritale ha ritenuto che il riconoscimento del diritto all'indennizzo e alla riparazione morale ai sensi della LAV alle persone vittime di reati all'estero richiedesse una risposta politica. Pertanto ha proposto *una variante* all'art. 20a AP. *Se si rinunciasse a tale disposizione*, si applicherebbe l'articolo 2 capoverso 1 prima parte del periodo AP, che limita il campo di applicazione territoriale della legge alla Svizzera. Se la variante *fosse invece adottata*, si avrebbe una disposizione derogante all'articolo 2 capoverso 2 seconda parte del periodo, disposizione che, a determinate condizioni, conferirebbe il diritto a prestazioni di indennizzo e riparazione morale in caso di reati commessi all'estero.

Variante

Art. 20a *Diritto all'indennizzo e alla riparazione morale in caso di reati commessi all'estero*

Il diritto vigente subordina la concessione di un indennizzo e di una riparazione morale in caso di reato commesso all'estero alla condizione che la vittima sia di nazionalità svizzera (art. 11 cpv. 3 LAV). L'articolo 20a non riprende questa condizione che, secondo il parere della maggioranza della commissione, non è adeguata poiché crea disparità di trattamento tra i cittadini svizzeri e i cittadini stranieri domiciliati da lungo tempo in Svizzera. La commissione ha esaminato diversi criteri (ad es. criterio del permesso ai sensi della LDDS) e ha alla fine optato per quello del domicilio. Per beneficiare di prestazioni, al momento dei fatti la persona in questione deve essere domiciliata in Svizzera da almeno cinque anni. Una parte della commissione avrebbe preferito che la soluzione proposta non fosse più sfavorevole del diritto attuale nei confronti dei cittadini svizzeri (attualmente essi non devono vantare una durata minima di domicilio in Svizzera per beneficiare delle prestazioni; cfr. art. 11 cpv. 3 LAV). L'articolo 20a chiarisce inoltre la situazione dei congiunti della vittima. Questi ultimi hanno diritto alle prestazioni se, come la vittima, soddisfano il criterio del domicilio.

¹¹² Cfr. n. 3.3.1 e 3.3.2.

¹¹³ Cfr. n. 3.2.1.

¹¹⁴ Cfr. anche Kunz/Keller, pag. 67.

Come all'articolo 11 AP, la nozione di domicilio coincide con quella di cui agli articoli 23 segg. CC. A tale riguardo, giova rilevare che, in una decisione risalente a trent'anni or sono, il Tribunale federale aveva stabilito che gli stranieri potevano eleggere domicilio ai sensi del diritto civile solo in conformità con le disposizioni legali sulla dimora e il domicilio degli stranieri¹¹⁵.

Per avere diritto alle prestazioni, al momento dei fatti la vittima o i congiunti i devono essere domiciliati in Svizzera da almeno cinque anni *e senza interruzione*. Non riveste per contro alcuna importanza il luogo nel quale la persona in questione è domiciliata al momento in cui inoltra la domanda di prestazioni.

Occorre inoltre rinunciare, d'ora in poi, a regolare espressamente il caso particolare in cui il luogo di commissione del reato e il luogo in cui si verifica l'evento non coincidono (art. 11 cpv. 2 LAV), poiché all'atto pratico si applica l'articolo 7 CP.

Per amor di completezza, rileviamo infine che anche in futuro l'indennizzo e la riparazione morale saranno concessi solo se lo Stato sul territorio del quale è stato commesso il reato non versa alcuna prestazione o soltanto prestazioni insufficienti (conseguenza dell'articolo 2 cpv. 2 lett. a AP).

Art. 21 AP Termini d'inoltro delle domande

L'articolo 16 capoverso 3 LAV impartisce alla vittima un termine di due anni per inoltrare la domanda di indennizzo e riparazione morale. Questo termine di perenzione ha dato luogo a tre interventi parlamentari e a diverse decisioni del Tribunale federale¹¹⁶. La commissione propone di continuare a prevedere un termine alla scadenza del quale il diritto alla concessione di un indennizzo e di una riparazione morale decade, termine che non può essere interrotto (termine di perenzione). Alcuni membri della commissione avrebbero preferito sostituire il termine di perenzione con un termine di prescrizione.

Capoverso 1

Si propone di portare il termine di perenzione a cinque anni, come nel diritto delle assicurazioni sociali (cfr. art. 24 LPG¹¹⁷). Il dies a quo non è più definito in funzione del diritto penale, vale a dire che il termine non decorre più dal giorno in cui è stato commesso il reato. Il termine ha inizio a partire dal giorno in cui la persona interessata viene a conoscenza del danno. Per danno si intende sia quello materiale che immateriale. Il progetto si ispira alla giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'articolo 16 capoverso 3 LAV e alle regole applicabili nel campo della responsabilità civile, secondo le quali il termine inizia dal giorno in cui la vittima prende conoscenza del danno e dell'autore (cfr. art. 60 cpv. 1 CO e art. 55 dell'AP della legge federale sulla revisione e l'unificazione del diritto della responsabilità civile, LRCiv¹¹⁸, nonché art. 83 cpv. 1 LCStr¹¹⁹). La commissione ha lungamente

¹¹⁵ DTF 99 V 206, pag. 209, consid. 2.

¹¹⁶ Mozione 94.3574 Goll, Postulato 00.3064 Leuthard, Mozione 01.3729 Jossen (cfr. n. 1.1.5); DTF 123 II 241, DTF 126 II 348 (entrambe sull'inizio del termine), DTF 126 II 97 (domande inoltrate a titolo provvisorio e esigenze relative alla formulazione delle pretese).

¹¹⁷ FF 2000 4379, pag. 4384 ; cfr. nota 60 e n. 3.4.4.

¹¹⁸ Cfr. n. 3.4.3.

discusso in merito al termine, ossia se considerare come nel diritto attuale che il termine decorre dal giorno in cui è stato commesso il reato, oppure dal giorno in cui la vittima e i suoi congiunti ne sono venuti a conoscenza. Alcuni membri della commissione avrebbero preferito mantenere la soluzione attuale per timore che sia più difficile addurre la prova dei fatti se il termine decorre dal giorno in cui la vittima si è resa conto del danno. La maggioranza ha tuttavia optato per la soluzione che si ispira alla giurisprudenza del Tribunale federale.

Capoverso 2

Ai minori vittime di un reato contro l'integrità sessuale o di un altro reato grave si applica un termine più lungo. Gli abusi sessuali sono spesso rimossi, se non addirittura taciuti per lunghi anni, a causa delle minacce proferite dall'autore o in ragione dei rapporti di dipendenza che legano quest'ultimo alla vittima. Per questo motivo, nel diritto penale le regole in materia di prescrizione sono state recentemente modificate (art. 70 cpv. 2 CP). Secondo il nuovo diritto, l'azione penale per certi tipi di reato¹²⁰ non si prescrive in ogni caso prima che la vittima abbia compiuto 25 anni. In tali casi, come anche per i casi di tentato omicidio (reato che si prescrive dopo 30 anni), la vittima deve poter inoltrare una domanda di indennizzo e riparazione morale secondo la LAV fino al giorno in cui compie 25 anni. Questa norma speciale non si applica ai congiunti.

Capoverso 3

Un secondo termine, più corto, è accordato alla persone che fanno dapprima valere nell'ambito del procedimento penale le pretese civili che vantano contro l'autore del reato. Esse possono esercitare i loro diritti *a posteriori*, nell'ambito dell'aiuto alle vittime, entro un anno a partire dal giorno in cui si è concluso il procedimento penale. Il procedimento penale deve essere a uno stadio sufficientemente avanzato da consentire di formulare le pretese civili entro i termini ordinari di cui ai capoversi 1 e 2. Se così non è, le persone in questione devono ricorrere direttamente all'aiuto alle vittime, se non vogliono che le loro pretese decadano.

Art. 22 AP Cantone competente

Capoverso 1

¹¹⁹ Legge del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale, RS 741.01.
¹²⁰ Modifica del 5 ottobre 2001 (FF 2001 5164). Il nuovo art. 70 cpv. 2 CP fa riferimento ai seguenti reati (il nuovo termine di prescrizione è indicato tra parentesi):
art. 187 CP: atti sessuali con fanciulli di età inferiore ai 16 anni (prescrizione di 15 anni)
art. 188 CP: atti sessuali con minorenni di età superiore ai 16 anni legati all'autore del reato da rapporti di educazione, di fiducia, di lavoro o comunque di dipendenza (prescrizione di 7 anni)
art. 111 CP: omicidio intenzionale (prescrizione di 15 anni)
art. 113 CP: omicidio passionale (prescrizione di 15 anni)
art. 122 CP: lesioni gravi (prescrizione di 15 anni)
art. 189 CP: coazione sessuale (prescrizione di 15 anni)
art. 190 CP: violenza carnale (prescrizione di 15 anni)
art. 191 CP: atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (prescrizione di 15 anni)
art. 195 CP: promovimento della prostituzione (prescrizione di 15 anni)
art. 196 CP: tratta di esseri umani (prescrizione di 15 anni)

Questa disposizione modifica l'attuale articolo 11 capoverso 1 LAV, in quanto attribuisce la competenza per la concessione di indennizzi e riparazioni morali al Cantone sul cui territorio la vittima è domiciliata e non più al Cantone nel quale è stato commesso il reato. Il Cantone di domicilio della vittima sarà anche competente per decidere in merito alle domande di prestazioni inoltrate dai congiunti della vittima.

La regolamentazione in vigore disciplinava la competenza *ratione loci* in modo che coincidesse con quella dell'azione penale. Il legislatore voleva dare in questo modo la possibilità ai Cantoni di affidare alle autorità penali la responsabilità della procedura instaurata dalla LAV¹²¹. Tuttavia, oggi questo obiettivo non è più attuale poiché la maggior parte dei Cantoni ha scelto di affidare tale responsabilità alle autorità amministrative. Prendere come riferimento il luogo di commissione del reato corrisponde ad una visione prettamente penale, la quale pone in primo piano l'autore del reato. Nell'ottica della LAV, occorre tuttavia chiedersi qual è il luogo più appropriato, dal punto di vista della vittima, per valutare le pretese di quest'ultima. L'innovazione proposta ha il merito di semplificare le pratiche che la vittima è chiamata a espletare, specialmente nel caso in cui il reato sia stato commesso in più luoghi, (ad es. quando l'autore commette reati sessuali contro la stessa persona in diversi posti).

Nel 75% dei casi vi è identità tra il Cantone nel quale è stato commesso il reato e il Cantone di domicilio della vittima¹²². Inoltre, nella stragrande maggioranza dei casi le vittime si rivolgono al consultorio situato nel loro luogo di domicilio. In questo modo il nuovo regime di competenze proposto può tra l'altro contribuire ad attenuare i problemi di perequazione finanziaria, poiché le vittime ricevono le prestazioni della LAV essenzialmente nel luogo in cui pagano le tasse e esercitano i loro diritti politici: è così meglio garantita l'equivalenza fiscale.

La nozione di domicilio utilizzata al capoverso 1 corrisponde a quella di cui agli articoli 23 segg. CC¹²³. Per domicilio si intende il luogo in cui una persona dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente.

Capoverso 2

Come per il diritto vigente¹²⁴, gli stranieri che sono vittime di un reato in Svizzera e i loro congiunti hanno il diritto, senza restrizione alcuna, di domandare un indennizzo o una riparazione morale. Questa norma risponde tra l'altro alle esigenze poste dall'articolo 3 della Convenzione europea¹²⁵.

Per le vittime domiciliate all'estero, l'autorità competente resta quella del Cantone sul cui territorio è avvenuto il reato. Tuttavia – e questa è una novità – se il reato si è verificato in più luoghi la vittima potrà scegliere il Cantone al quale rivolgersi per primo. Il riferimento all'articolo 346 del CP diviene pertanto superfluo.

Variante: capoverso 3

¹²¹ Messaggio LAV, FF 1990 II 937.

¹²² Statistique suisse de l'aide aux victimes (OHS) 2000, pag. 13.

¹²³ L'AP utilizza questa nozione anche agli art. 11 e 20.

¹²⁴ Cfr. messaggio LAV, FF 1990 II 937; Gomm/Stein/Zehntner, pag. 170.

¹²⁵ Cfr. n. 3.2.1.

Se il legislatore opta per la concessione di prestazioni in caso di reato commesso all'estero (variante dell'art. 20a AP), la domanda dovrà essere esaminata, come nel caso di un reato commesso in Svizzera, dall'autorità competente del luogo di domicilio della vittima.

Art. 23 AP Procedura

Capoverso 1

Come la legge in vigore (art. 16 cpv. 1 LAV), l'avamprogetto prevede che l'indennizzo e la riparazione morale siano accordati secondo una procedura semplice e rapida. Per quanto riguarda l'indennizzo, la rapidità non ha grande importanza poiché il legislatore federale ha previsto la possibilità di concedere acconti (art. 17 AP). Inoltre, in caso di dubbio sull'esistenza del reato, la procedura di concessione dell'indennizzo e/o della riparazione morale può essere sospesa fino a quando la decisione non sia passata in giudicato¹²⁶. Analogamente al diritto in vigore, la procedura è gratuita (cfr. art. 5 cpv. 1 AP).

Capoverso 2

Questa disposizione ha lo stesso testo dell'attuale articolo 16 capoverso 2 LAV. L'obbligo di collaborare sancito dall'articolo 2 capoverso 3 AP costituisce una novità rispetto alla legge attuale.

Capoverso 3

Questa disposizione riprende il tenore dell'articolo 17 LAV, che esige in particolare che l'autorità di ricorso goda di pieno potere cognitivo.

Poiché il disegno di legge sul Tribunale federale¹²⁷ accorda in casi importanti e precisamente circoscritti un diritto di ricorso contro la decisione dell'autorità indipendente, è superfluo iscrivere nella LAV un tale diritto.

Art. 24 AP Surrogazione

L'articolo 14 LAV regola oggi la sussidiarietà degli indennizzi e delle riparazioni morali concessi dallo Stato ai sensi della LAV rispetto alle prestazioni di terzi, nonché la surrogazione e il regresso. La commissione peritale è del parere che convenga perlopiù mantenere il sistema in vigore (cfr. anche art. 2 cpv. 2, 15 cpv. 2 e 19 cpv. 3 AP).

Capoverso 1

Il capoverso 1 corrisponde quasi interamente all'attuale articolo 14 capoverso 2 LAV.

Nel regime delle assicurazioni sociali come in quello della responsabilità civile, il diritto della vittima di far valere le sue pretese per la parte del danno non coperto prevale in linea di massima sul diritto dell'assicuratore a rivalersi contro il responsabile del danno (diritto preferenziale della persona lesa o cosiddetto "quotenvor-

¹²⁶ DTF 122 II 211.

¹²⁷ LTF, FF 2001 4025.

recht)¹²⁸. In altri termini, la vittima ha la precedenza rispetto agli altri aventi diritto per quanto attiene alla copertura delle sue pretese. Il capoverso 2 trasferisce tale privilegio allo Stato fino a concorrenza dell'importo versato alla vittima. Le pretese della vittima che devono essere ancora coperte dopo il versamento delle prestazioni della LAV passano dunque in secondo piano. Questa deroga al principio generale del diritto preferenziale della persona lesa, previsto dal diritto delle assicurazioni sociali, è criticata da alcuni autori¹²⁹. Secondo altri, invece, il meccanismo di surrogazione prescelto non fa altro che complicare e allungare il processo di riparazione del danno¹³⁰.

Secondo la commissione, il meccanismo di surrogazione instaurato dalla LAV è giustificato dal fatto che tale legge non è un'assicurazione sociale, ma instaura un aiuto a titolo sussidiario e dovrebbe situarsi all'ultimo posto nella gerarchia delle prestazioni. Nella fattispecie, lo Stato presta aiuto per motivi di equità e il costo che ne risulta per la collettività dovrebbe essere per quanto possibile contenuto. All'atto pratico, i problemi di coordinamento sollevati dalla dottrina sembrano avere importanza secondaria.

Capoverso 2

Rispetto all'attuale articolo 14 capoverso 3 LAV, la disposizione è stata ampliata e ha subito una modifica di tipo redazionale. La commissione ha ritenuto che il Cantone deve poter rinunciare a far valere le sue pretese nei confronti dell'autore del reato se ciò può compromettere interessi degni di protezione della vittima. A tal proposito, la commissione ha pensato ad esempio ai casi in cui la vittima e l'autore del reato sono uniti da legami familiari. Ammettendo che in alcuni casi possa essere in corso un processo di riconciliazione tra le due persone, il Cantone rischia di causare uno stress supplementare alla vittima facendo valere le sue pretese nei confronti dell'autore del reato.

Sezione 4: Contributi e compiti della Confederazione

Nuove disposizioni concernenti i contributi della Confederazione

Una netta maggioranza della commissione ha ritenuto che la Confederazione debba produrre uno sforzo finanziario maggiore a favore dell'aiuto alle vittime. A suo avviso, questa esigenza deriva in particolare dall'articolo 124 Cost., secondo il quale l'aiuto alle vittime è un compito comune di Confederazione e Cantoni¹³¹. Nell'ambito dell'aiuto alle vittime, la Confederazione obbliga i Cantoni a fornire diverse prestazioni, in particolare a provvedere alla creazione di consultori e a concedere indennizzi e riparazioni morali. Inoltre, la legislazione federale dà la possibilità alle vittime di rivolgersi al consultorio di loro scelta (art. 3 cpv. 5 LAV, art. 8 cpv. 1 AP).

Una parte della commissione ha in particolare insistito sulla necessità di stabilire un legame tra la regolamentazione di un settore di attività e il finanziamento dei

¹²⁸ Cfr. art. 43, cpv. 3 LAINF; art. 73, cpv. 3 secondo periodo LPG; Pierre Widmer/Pierre Wessner, n. 2.7.3.3.2.

¹²⁹ Widmer e Wessner definiscono «bizzarro» (seltsam) tale meccanismo (n. 4.2.30).

¹³⁰ Cfr. Rumo-Jungo n. marg. 1124 ; Koller pag. 594 seg.

¹³¹ Cfr. n. 1.1.1.

compiti imposti da tale regolamentazione. Secondo la commissione, spetta a ciascuna collettività pubblica finanziare un compito se questa ha il potere di determinarne le modalità d'esecuzione. L'aiuto alle vittime è concepito come un *compito che incombe congiuntamente alla Confederazione e ai Cantoni*¹³². Il suo finanziamento deve pertanto essere garantito da entrambe.

La commissione ha parimenti esaminato l'opportunità di instaurare una perequazione orizzontale dei costi derivanti dalle consulenze fornite da consultori situati al di fuori del Cantone di domicilio delle vittime, secondo i principi della NPC applicabili alla collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri¹³³. Ha tuttavia ritenuto che una tale perequazione richiederebbe sforzi eccessivi.

Così come proposti dall'avamprogetto, i contributi della Confederazione ai consultori e alle spese di indennizzi e riparazioni morali costituiscono indennità ai sensi della legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu)¹³⁴. Il loro scopo è quello di indennizzare i costi derivanti dall'esecuzione dei compiti prescritti dal diritto federale. Il capitolo 3 della legge sui sussidi regola la concessione di indennità e fissa i principi applicabili in materia.

Per attuare il sistema di contributi della Confederazione occorre ispirarsi ai principi della NPC e in particolare attenersi alle seguenti direttive:

- evitare di concedere sovvenzioni in funzione delle spese;
- sostituire le sovvenzioni basate sui costi con sovvenzioni basate sui risultati: gli obiettivi sono fissati nell'ambito di accordi sui programmi conclusi sulla base delle leggi federali specifiche;
- attuare un controllo sull'efficacia dei mezzi utilizzati abbinato ad un sistema di bonus-malus.

Per soddisfare queste esigenze è indispensabile accrescere la densità normativa, come sottoscritto dalla maggioranza della commissione. In concreto, si pensa ad esempio all'elaborazione di standard applicabili all'organizzazione dei consultori e alla fornitura di prestazioni da parte di questi ultimi, o ancora all'adozione di norme che meglio delimitino la portata dell'aiuto immediato¹³⁵. Tali prescrizioni potrebbero essere integrate nella futura ordinanza sull'aiuto alle vittime o essere oggetto di accordi sui programmi¹³⁶ (cfr. commento all'art. 25 cpv. 3 AP).

Art. 25 AP Contributi all'aiuto fornito dai consultori

Capoversi 1 e 2

L'articolo 25 AP regola la concessione di indennità ai Cantoni per le prestazioni accordate dai consultori. Tali indennità sono calcolate in funzione della *portata* delle prestazioni fornite nell'ambito della consulenza. In altri termini, i contributi della Confederazione saranno determinati tenendo conto del numero di consulenti-

¹³² Cfr. messaggio NPC, FF 2002 2065 segg., n. 2.5.3 (pag. 2108 seg.). Tenuto conto del suo impatto relativamente modesto, l'aiuto alle vittime non è oggetto della NPC.

¹³³ Cfr. messaggio NPC, FF 2002 pag. 2120 segg., n. 4

¹³⁴ RS 616.1

¹³⁵ Per quanto riguarda la limitazione della portata dell'aiuto immediato, cfr. raccomandazioni 2002 della CSUC-LAV, n. 3.3.1, cpv. 3.

¹³⁶ Cfr. messaggio NPC, FF 2002 2115 segg., n. 3.5.2.

ze e di criteri qualitativi come la gamma delle prestazioni fornite o la formazione di cui dispongono i collaboratori dei consultori. La legge non specifica la forma dei contributi (ad esempio contributi forfettari per ogni persona che ha beneficiato della consulenza o per ogni consulenza fornita). Tuttavia, così come formulato, il capoverso 2 non permette – a differenza dell'aiuto finanziario destinato all'implementazione del sistema di aiuto alle vittime previsto dalla LAV in vigore – di determinare la partecipazione finanziaria della Confederazione sulla base di *criteri globali*, quali la densità della popolazione del Cantone in questione. Le indennità concesse dalla Confederazione ammonteranno al massimo al 35% delle spese cantonali nel campo della consulenza.

Capoverso 3

Il capoverso 3 permette alla Confederazione di concludere con uno o più Cantoni accordi che stabiliscano la portata delle prestazioni che danno luogo a indennità e le relative modalità di calcolo. La conclusione di tali accordi può richiedere notevoli sforzi. Il capoverso 3 è pertanto concepito come una norma potestativa che non prevede alcun obbligo. Le modalità – ad esempio le esigenze alle quali devono soddisfare l'organizzazione e le prestazioni dei consultori – possono anche essere regolamentate nell'ordinanza esecutiva della LAV.

Art. 26 AP Contributi all'indennizzo e alla riparazione morale

Questa disposizione obbliga la Confederazione a concedere ai Cantoni indennità per le spese da essi sostenute in materia di indennizzo e riparazione morale. Tali indennità non devono superare il 35% delle spese cantonali, tasso espressamente fissato dalla legge.

Art. 27 AP Contributi alla formazione

Il capoverso 1 ricalca il testo dell'articolo 18 capoverso 1 LAV. Le misure federali di promozione riguardano la formazione specifica (ossia corsi di perfezionamento e di formazione continua, che si tratti di corsi di base o corsi di approfondimento) e non la formazione professionale di base. Esse si rivolgono inoltre a una cerchia determinata (il personale dei consultori e le persone incaricate dell'aiuto alle vittime). «L'aiuto alle vittime» è inteso ai sensi della LAV (non si tratta ad esempio di un aiuto incentrato sulle cure mediche). Nell'ambito della formazione, è data particolare importanza alle esigenze dei fanciulli vittime di reati contro l'integrità sessuale¹³⁷. Tenere conto in particolare delle suddette esigenze può richiedere ad esempio la concessione di mezzi finanziari supplementari o, se i mezzi finanziari sono limitati, il riesame delle priorità in materia di formazione, in modo da accordare la priorità alla formazione specifica corrispondente. La commissione raccomanda inoltre al Consiglio federale di sostenere in futuro non solo i corsi di formazione organizzati per tutta la Svizzera o per una regione linguistica, ma anche i corsi organizzati per una sola regione (art. 8 cpv. 1 OAVI).

Art. 28 AP Informazione

¹³⁷

Questa disposizione speciale è stata introdotta dalla modifica del 23 marzo 2001 (FF 2001 1172 seg.), cfr. n. 1.1.2.

Il capoverso 1 permette alla Confederazione di sostenere mediante aiuti finanziari i programmi e le istituzioni il cui compito o obiettivo è informare sull'aiuto alle vittime, ad esempio con un centro di documentazione che raccolga la giurisprudenza dei tribunali in materia di aiuto alle vittime e metta a disposizione del pubblico i saggi giuridici in materia. La Confederazione può partecipare finanziariamente ai programmi e alle istituzioni creati dai Cantoni o dare vita a tali istituzioni e attuare programmi di questo tipo (cpv. 2).

L'informazione periodica sui consultori e le prestazioni della LAV spetta in primo luogo ai Cantoni (art. 4 cpv. 1 AP).

Art. 29 AP Eventi straordinari

Capoverso 1

Il primo periodo ricalca il testo del diritto vigente (art. 18 cpv. 3 LAV). Sino ad oggi la Confederazione ha accordato contributi per eventi straordinari solo in seguito all'attentato di Luxor (Egitto).

A fronte dei nuovi contributi federali previsti dall'avamprogetto (contributi all'informazione, all'aiuto fornito dai consultori, all'indennizzo e alla riparazione morale), si può supporre che la soglia a partire dalla quale si soddisfa il criterio «dell'evento straordinario» dovrebbe essere leggermente più elevata di quanto non preveda il diritto vigente.

L'articolo 29 AP introduce una novità, ossia la possibilità per la Confederazione di farsi carico delle spese per misure urgenti. Tra queste figurano ad esempio l'invio all'estero di specialisti svizzeri incaricati di fornire il necessario sostegno psicologico alle vittime e ai congiunti in caso di eventi straordinari.

Capoverso 2

L'attentato di Luxor nel novembre 1997 ha palesato la necessità di un'opera di coordinamento da parte della Confederazione in caso di eventi straordinari, in particolare quando una catastrofe o un atto terroristico causano un alto numero di vittime e quando il reato avviene all'estero o le vittime sono domiciliate all'estero. La Confederazione dovrebbe tuttavia assicurare tale coordinamento solo in caso di necessità e in collaborazione con i Cantoni, i quali permangono competenti per la concessione dell'aiuto. Non è tuttavia escluso che la Confederazione si faccia carico di alcune misure urgenti (cfr. cpv. 1). La Confederazione e i Cantoni dovranno consultarsi caso per caso per valutare la necessità di un coordinamento.

Art. 30 AP Valutazione

L'articolo 30 AP prevede l'obbligo per la Confederazione di procedere a valutazioni regolari della legge. Un obbligo simile era già previsto dalla legge in vigore (cfr. art. 18 cpv. 2 LAV e art. 11 OAVI). Tale obbligo risponde alle esigenze dell'articolo 170 Cost., che incarica l'Assemblea federale di verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Tali valutazioni non avranno tuttavia luogo ogni due

anni, come avvenuto durante il periodo che ha seguito l'entrata in vigore della legge.

Sezione 5: Disposizioni finali

Art. 31 AP Abrogazione del diritto vigente

Il progetto è concepito come una revisione totale. L'attuale legge è pertanto abrogata e sarà sostituita da una nuova legge.

Occorrerà inoltre tenere conto dello stato dei lavori volti all'unificazione della procedura penale, in quanto il nuovo Codice di procedura penale svizzero integrerà e completerà le norme della LAV relative alla procedura penale. Se il nuovo Codice di procedura entrerà in vigore dopo la nuova legge sull'aiuto alle vittime, le disposizioni attuali della LAV relative alla procedura penale dovranno essere provvisoriamente mantenute sino al momento dell'entrata in vigore del Codice summenzionato.

Art. 32 AP Disposizioni transitorie

L'articolo 32 AP regola il diritto transitorio. Le domande inoltrate durante l'entrata in vigore della nuova legge continueranno a sottostare al diritto previgente. Rispetto a quest'ultimo, il nuovo diritto tiene meglio conto degli interessi della vittima sotto un aspetto relativamente importante, vale a dire il termine per l'inoltro della domanda di indennizzo e di riparazione morale, che viene prolungato (art. 21 AP). Al fine di attenuare il rigore del termine previsto attualmente, la commissione propone al capoverso 2 di applicare l'articolo 21 AP retroattivamente, qualora la domanda di indennizzo o di riparazione morale si basi su fatti anteriori all'entrata in vigore della nuova legge.

Art. 33 AP Referendum e entrata in vigore

L'articolo 33 AP delega al Consiglio federale il compito di determinare i tempi dell'entrata in vigore della legge.

3. ASPETTI GIURIDICI

3.1 Costituzionalità

3.1.1 Fondamenti

Nell'ingresso, la LAV fa riferimento agli articoli 64^{bis} e 64^{ter} della vecchia Costituzione federale. L'articolo 64^{ter} vCost. è stato nel frattempo sostituito dal testo leggermente rimaneggiato dell'articolo 124 Cost.¹³⁸ e, a partire dal 12 marzo 2000, non spetta più ai Cantoni, ma alla Confederazione, legiferare in materia di procedura penale (art. 123 Cost.).

La revisione totale della Costituzione federale ha introdotto altre innovazioni rilevanti ai fini dell'aiuto alle vittime.

L'articolo 41 Cost. enuncia gli obiettivi sociali che Confederazione e Cantoni sono chiamati a perseguire nell'ambito delle rispettive competenze costituzionali e con i mezzi a loro disposizione. A complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, Confederazione e Cantoni si adoperano affinché ognuno sia partecipe della sicurezza sociale e fruisca delle cure necessarie alla sua salute (art. 41 cpv. 1 lett. a e b Cost.). Confederazione e Cantoni si adoperano inoltre affinché ognuno sia assicurato contro le conseguenze economiche dell'infortunio, dell'orfanità e della vedovanza (art. 41 cpv. 2 Cost.).

Una sezione apposita della Costituzione disciplina poi la collaborazione tra Confederazione e Cantoni (art. 44 - 49 Cost.). La Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità e dei loro oneri finanziari (art. 46 cpv. 2 e 3 Cost.).

Il 2 dicembre 2001 la Costituzione è stata completata dalle disposizioni concernenti il freno all'indebitamento (art. 126 e 159 Cost.).

3.1.2 Costituzionalità dell'avamprogetto

A differenza del diritto vigente, l'avamprogetto esprime in modo più chiaro che l'aiuto alle vittime è un compito comune di Confederazione e Cantoni: la Confederazione non si limita più a prescrivere ai Cantoni in che modo essi debbano strutturare l'aiuto alle vittime, ma assume personalmente compiti materiali e, soprattutto, finanziari (cfr. art. 4 cpv. 3 e 25 – 30 AP). Per il resto, l'aiuto alle vittime permane tra i compiti autonomi dei Cantoni, i quali possono completare e ampliare l'aiuto alle vittime per via legislativa o mediante specifici progetti d'intervento.

L'avamprogetto prevede indennizzi soltanto nel caso in cui la persona interessata versi in difficoltà economiche, vale a dire quando i suoi redditi non superano la soglia già oggi determinante (cfr. art. 15 in relazione con art. 3 AP e art. 12 LAV). La Costituzione non prevede esplicitamente la riparazione morale. Poiché tuttavia il legislatore federale dispone di competenze legislative globali, egli fruisce di un ampio margine di manovra nello strutturare l'aiuto alle vittime. La Costituzione non

¹³⁸ Cfr. n. 1.1.1.

fa menzione neppure delle altre forme d'aiuto, ma l'avamprogetto le prevede espressamente (cfr. p. es. art. 29 cpv. 2 AP), diversamente da quanto accade nel diritto vigente. Affinché gli interessati possano inoltre accedere all'aiuto cui hanno diritto, l'avamprogetto disciplina gli obblighi d'informare di Cantoni e autorità federali (art. 4 AP). Ciò consente di meglio realizzare il mandato costituzionale che impone a Confederazione e Cantoni di provvedere affinché le vittime ricevano aiuto.

Secondo l'avamprogetto, i consultori possono continuare a essere organizzati tenendo conto delle particolarità e delle esigenze cantonali. Nei settori in cui la commissione ha ritenuto necessaria una certa uniformità, come ad esempio in materia d'informazione (art. 4 cpv. 1 AP) o di aiuto immediato (art. 9 AP), il testo legale delega ai Cantoni l'organizzazione concreta dell'attuazione, rispettando in tal modo la loro autonomia organizzativa.

Per quel che concerne le norme a tutela della vittima nel procedimento penale, il legislatore federale non deve più mostrarsi deferente nei confronti delle competenze cantonali¹³⁹, ma può legiferare in modo esauriente basandosi sul riveduto articolo 123 Cost.

3.2 Diritto internazionale

3.2.1 Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti

La ratifica di tale Convenzione da parte della Svizzera è stata preparata contemporaneamente alla LAV¹⁴⁰. La Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1993.

La Convenzione enuncia principi minimi applicabili all'indennizzo sussidiario da parte dello Stato a favore di vittime di reati violenti. Gli Stati contraenti si impegnano a trasporre tali principi nel diritto nazionale. La Convenzione non è infatti direttamente applicabile. Oltre che dalla Svizzera, la Convenzione è stata ratificata dagli Stati seguenti: Azerbaigian, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna e Svezia.

3.2.2 Altri accordi in materia di aiuto alle vittime vincolanti per la Svizzera¹⁴¹

La Convenzione dell'ONU del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, entrata in vigore il 26 marzo 1997¹⁴², enuncia numerose norme che vanno osservate nel-

¹³⁹ In merito alla situazione giuridica attuale cfr. messaggio LAV, FF 1990 II 715 e 721.

¹⁴⁰ Cfr. messaggio LAV, FF 1990 II 709 segg., n. 22.

¹⁴¹ Non sono contemplati i numerosi accordi relativi alla protezione delle vittime della guerra - cfr. in merito RS 0.518.

¹⁴² RS 0.107

l'ambito dell'aiuto ai fanciulli vittime di reati. Altri accordi¹⁴³ si occupano del rimpatrio di fanciulli sottratti a un genitore (cfr. art. 220 CP – a determinate condizioni, le spese di rimpatrio sono finanziate dall'aiuto alle vittime¹⁴⁴).

Le vecchie Convenzioni relative alla tratta delle bianche contengono alcune disposizioni concernenti la vittima¹⁴⁵. Tali Convenzioni sono state soppiantate sul piano internazionale da accordi più recenti relativi alla tratta di esseri umani, tuttavia non ancora ratificati dalla Svizzera. La Convenzione dell'ONU contro la tortura ed altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti e la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale enunciano infine disposizioni che prevedono rispettivamente l'indennizzo e la riabilitazione o l'indennizzo e la riparazione morale¹⁴⁶.

3.2.3 Altre normative e progetti internazionali

a) Consiglio d'Europa

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha emanato due raccomandazioni relative all'aiuto alle vittime: la raccomandazione R (87) 21 (Assistance aux victimes et la prévention de la victimisation) e la raccomandazione R (85) 11 (sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale)¹⁴⁷. Sono attualmente in corso i lavori preliminari volti all'elaborazione di una Convenzione europea contro la tratta di esseri umani, la quale si propone anche di uniformare l'aiuto alle vittime.

¹⁴³ Convenzione europea del 20 maggio 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento di minori e sul ristabilimento dell'affidamento, entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1984 (RS 0.211.230.01); Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili del rapimento internazionale di minori, entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1984 (RS 0.211.230.02).

¹⁴⁴ Esempi: DTF 1A130/1997 del 26 agosto 1997 o sentenza OH.2000.00008, del 5 novembre 2001, del Tribunale delle assicurazioni sociali del Canton Zurigo.

¹⁴⁵ Accordo internazionale del 18 maggio 1904 inteso a garantire una protezione efficace contro il traffico criminale conosciuto sotto il nome di tratta delle bianche, entrato in vigore per la Svizzera il 18 luglio 1905 (RS 0.311.31), art. 3 e 4; Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli, entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1926 (RS 0.311.33).

¹⁴⁶ Convenzione dell'ONU del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, entrata in vigore per la Svizzera il 26 giugno 1987 (RS 0.105). Secondo tale Convenzione, gli Stati contraenti provvedono affinché qualsiasi atto di tortura costituisca un reato a norma del suo diritto penale e garantiscono alla vittima di un atto di tortura il diritto a una riparazione e ad un risarcimento equo e adeguato che comprenda i mezzi necessari ad una riabilitazione la più completa possibile (cfr. art. 4 e 14). Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, entrata in vigore per la Svizzera il 29 dicembre 1994 (RS 0.104). Tale Convenzione esige che gli Stati contraenti vietino ogni forma di discriminazione razziale e garantiscano a ognuno la protezione dello Stato contro le violenze e le sevizie nonché il diritto di chiedere soddisfazione o una giusta ed adeguata riparazione per qualsiasi danno subito a causa di una discriminazione (art. 5 lett. b e 6).

¹⁴⁷ La raccomandazione R (85) 11 può essere consultata su Internet agli indirizzi seguenti: <http://cm.coe.int/ta/rec/1985/85r11.htm> (in inglese) e <http://cm.coe.int/ta/rec/1985/f85r11.htm> (in francese). La raccomandazione R (87) 21 non è invece reperibile su Internet.

b) Unione europea

Il 15 marzo 2001 il Consiglio dell'Unione europea ha emanato una decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale¹⁴⁸, la quale prevede disposizioni esaurienti sulla protezione, il rispetto e il riconoscimento della vittima. Entro il mese di marzo del 2006, gli Stati membri dovranno gradualmente emanare le necessarie disposizioni di diritto interno. La decisione quadro contempla taluni aspetti che rivestono particolare interesse per la LAV, l'AP e le proposte della commissione peritale concernenti l'avamprogetto di Codice di procedura penale svizzero (cfr. n. 1.3.2),.

Ai sensi della decisione quadro summenzionata, per "vittima" s'intende la persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro (art. 1). Le vittime hanno diritto al rispetto e al riconoscimento (art. 2), nonché di accedere a un minimo di informazioni, descritte con precisione, per quanto possibile in una lingua generalmente compresa (art. 4). Gli Stati membri garantiscono che le vittime abbiano accesso, gratuitamente ove ne sussistano i requisiti, all'assistenza relativa al loro ruolo nel corso del procedimento ed eventualmente al patrocinio gratuito, in qualità di possibili parti del procedimento penale (art. 6). Le vittime vanno protette da atti di ritorsione e dal contatto con l'autore del reato; a tal fine occorre se del caso creare luoghi d'attesa riservati alle vittime (art. 8). Ciascuno Stato membro provvede inoltre a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali (art. 10). Occorre poi garantire che la vittima di un reato in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede possa sporgere denuncia nello Stato di residenza (art. 11). Va infine assicurata un'adeguata formazione professionale delle persone che intervengono nel procedimento (art. 14).

L'UE sta poi attualmente lavorando all'unificazione delle norme relative al risarcimento statale. A tal fine, la Commissione ha inviato in consultazione il libro verde del 28 settembre 2001 sul risarcimento alle vittime di reati¹⁴⁹.

c) ONU¹⁵⁰

Nel 1985 l'ONU ha adottato la Risoluzione 40/34 (1985) relativa ai principi fondamentali del trattamento di vittime di reati e dell'abuso di potere¹⁵¹. La risoluzione ha valore di raccomandazione¹⁵².

¹⁴⁸ N. 2001/220/JI, GU L82/1, reperibile in Internet a questo indirizzo: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=it&numdoc=32001F0220&model=guichett

¹⁴⁹ Il libro verde della Commissione è reperibile all'indirizzo Internet seguente: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=it&numdoc=52001DC0536&model=guichett. I libri verdi sono comunicazioni che la Commissione pubblica riguardo un settore politico specifico. Si tratta di documenti destinati innanzitutto ai diretti interessati (organizzazioni e cittadini privati) invitati a partecipare al processo di consultazione e ai dibattiti. In alcuni casi, i libri verdi forniscono lo spunto per successivi atti giuridici.

¹⁵⁰ Cfr. anche: Jan J.M. VAN DIJK, Empowering Victims of Organized Crime; on the Compliance of the Palermo Convention with the UN Declaration on Basic Principles of Justice for Victims, in: ERA-Forum - 1- 2002, pag. 33 segg.

Strumenti più recenti dell'ONU sottolineano con maggior vigore gli aspetti relativi alla tutela della vittima¹⁵³. Si sta inoltre dibattendo la creazione di un fondo internazionale di aiuto alle vittime, destinato a fornire aiuti finanziari a organizzazioni private, Stati e programmi di aiuto alle vittime¹⁵⁴.

3.2.4 Rapporto tra l'avamprogetto e il diritto internazionale

La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti¹⁵⁵ si occupa del risarcimento versato a titolo sussidiario dallo Stato alle vittime. Essa fa capo a una nozione di vittima più restrittiva di quella prevista dal diritto svizzero (art. 2 della Convenzione, cfr. art. 2 LAV e art. 1 AP). L'indennizzo va accordato dallo Stato sul cui territorio è stato commesso il reato (art. 3 della Convenzione, principio di territorialità). L'avamprogetto si allinea a tale posizione inserendo nell'articolo 2 capoverso 1 AP l'espressione "in Svizzera". Il diritto svizzero vigente ha completato il principio di territorialità mediante una disposizione che, a sottolineare l'ideale di solidarietà che sottende la legge, estende l'aiuto alle persone di cittadinanza svizzera e domiciliate in Svizzera che sono vittime di reati all'estero (art. 11 cpv. 3 LAV). A fronte del campo d'applicazione della Convenzione europea, l'avamprogetto mette in discussione tale ampliamento (cfr. la variante proposta dall'art. 20a AP). Secondo la Convenzione, il risarcimento deve coprire quantomeno la perdita di reddito, le spese mediche, ospedaliere e funerarie nonché, per quanto concerne le persone a carico, la perdita d'alimenti (art. 4). Il sistema di risarcimento può inoltre prevedere un tetto massimo e un termine entro il quale devono essere esercitate le pretese (art. 5 e 6). Il risarcimento può essere ridotto o soppresso tenuto conto della situazione finanziaria del richiedente, a causa del comportamento della vittima o del richiedente oppure nel caso in cui una riparazione totale o parziale sia contraria al senso di giustizia o all'ordine pubblico. Le norme dell'avamprogetto relative all'indennizzo sono in sintonia con i principi summenzionati.

Sono infine rispettati anche gli altri obblighi internazionali¹⁵⁶.

¹⁵¹ La versione inglese di tale risoluzione è reperibile all'indirizzo <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>

¹⁵² KLEIN n. marg. 138, VITZTHUM n. marg. 153, in: Völkerrecht, ed. Wolfgang Graf VITZTHUM, a cura di Michael BOTHE et al.; Berlino/New York 1997.

¹⁵³ Cfr. p. es. International Convention on Transnational Organised Crime (TOC) e il relativo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons (Protocollo), www.odccp.org/crime_cicp_convention.html e www.odccp.org/trafficking_protocol.html.

¹⁵⁴ <http://www.victimology.nl/>

¹⁵⁵ Cfr. n. 3.2.1.

¹⁵⁶ Cfr. n. 3.2.2.

3.3 Diritto comparato

3.3.1 Indennizzo e riparazione morale: Stati parte alla Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti¹⁵⁷

La Convenzione definisce la nozione minima di vittima cui gli Stati contraenti devono attenersi, disciplina la competenza di tali Stati, stabilisce la portata minima del risarcimento e determina le condizioni, le modalità e i motivi di riduzione o di soppressione del risarcimento che possono essere previsti dal diritto interno.

Nell'ambito della revisione della LAV, un'analisi di diritto comparato¹⁵⁸ riveste interesse in relazione con gli aspetti seguenti:

- a) l'indennizzo nel caso in cui il reato sia commesso all'estero: degli otto Stati contraenti esaminati, Francia, Finlandia, Danimarca e Svezia prevedono un risarcimento nel caso in cui il reato sia stato commesso all'estero. La Francia esige che la vittima sia di nazionalità francese, Danimarca e Svezia che la vittima sia domiciliata nel loro territorio e la Finlandia l'esistenza di un nesso tra il reato e il proprio territorio nazionale.
- b) La riparazione morale: la riparazione morale ai sensi del diritto svizzero (risarcimento dei danni immateriali) è perlopiù compresa nell'indennizzo (è il caso della Germania, della Gran Bretagna, del Lussemburgo, dei Paesi Bassi e dei Paesi scandinavi). In Francia la riparazione morale (*réparation intégrale*) è presa in considerazione nel contesto dell'indennizzo, ma può anche essere versata separatamente.
- c) Il termine entro il quale occorre presentare la domanda d'indennizzo o di riparazione morale: ad eccezione della Germania, tutti i Paesi esaminati prevedono un simile termine. Il Lussemburgo prevede un termine di prescrizione di un anno a contare dalla commissione del reato. Se è stato aperto un procedimento penale, il termine decorre dall'emanazione della decisione definitiva. Il ministro della giustizia, cui compete la decisione sul risarcimento, può prescindere dalla prescrizione delle pretese se la vittima era moralmente o di fatto impossibilitata a presentare la domanda entro il termine. Gran Bretagna e Danimarca prevedono un termine di due anni a contare dal reato. Tale termine può essere prorogato se circostanze particolari lo giustificano. Anche in Svezia vige un termine di due anni, il quale decorre a partire dalla crescita in giudicato della sentenza penale, dall'abbandono del procedimento oppure – se non è stato aperto alcun procedimento penale – dalla data di commissione del reato. In Francia la domanda va inoltrata entro tre anni dalla commissione del reato. Se il reato è perseguito penalmente, il termine viene prorogato e decorre soltanto dall'emanazione della sentenza penale definitiva o della sentenza in merito alle

¹⁵⁷ Cfr. n. 3.2.1.

¹⁵⁸ L'esame di diritto comparato include gli Stati seguenti: Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia. Altre informazioni circa le legislazioni di tali Paesi, come pure quelle di Austria e Italia, figurano nello studio pubblicato dall'Ufficio federale di giustizia in collaborazione con l'Istituto svizzero di diritto comparato, destinato alle autorità preposte all'indennizzo e alle altre persone interessate, intitolato "Staatliche Entschädigungen für Opfer von Straftaten in Europa" (2a edizione, legislazione aggiornata alla primavera del 2001).

pretese civili fatte valere nel procedimento penale. In casi particolari, la commissione d'indennizzo può inoltre prescindere dalla perenzione delle pretese. Entro un anno dalla chiusura di un processo civile può altresì essere proposta un'istanza di complemento dell'indennizzo, se il risarcimento riconosciuto in sede civile è superiore a quello versato dallo Stato. Anche la legislazione olandese esige che la domanda venga presentata entro tre anni. L'esame di domande tardive è inoltre ammesso se il mancato rispetto del termine non è imputabile alla vittima. La Finlandia prevede infine un termine di dieci anni a contare dall'evento pregiudizievole.

Anche la Spagna ha da poco ratificato la Convenzione. Tale Paese dispone dal 1995 di una legge sull'aiuto e l'assistenza alle vittime di reati violenti e a sfondo sessuale.

3.3.2 Regole d'indennizzo vigenti negli Stati europei che non hanno ratificato la Convenzione europea¹⁵⁹

Dal 1972 l'Austria dispone di una legge sul riconoscimento di aiuti alle vittime di crimini. L'Austria accorda prestazioni pecuniarie alle vittime di reati commessi all'estero nel caso in cui la vittima possieda la cittadinanza austriaca o di uno Stato dello SEE. L'aiuto comprende anche la riabilitazione sociale. Gli interessati devono dapprima inoltrare una domanda e, se questa viene respinta, intentare azione dinanzi ai tribunali civili ordinari.

Negli anni Ottanta l'Italia ha istituito, mediante l'emanazione di diverse leggi, fondi di solidarietà a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

3.3.3 Consulenza

La consulenza è perlopiù delegata a organismi privati ed è in parte sovvenzionata. In Germania è spesso la polizia a fungere da intermediaria tra la vittima e gli organismi specializzati. Il secondo capitolo della legge spagnola del 1995 sull'aiuto alle vittime, dedicato all'assistenza alla vittima, prevede dal canto suo l'informazione della vittima e l'istituzione di consultori.

3.4 Rapporto con altri progetti legislativi della Confederazione

3.4.1 Unificazione della procedura penale

Sulla base del nuovo articolo 123 capoverso 1 Cost.¹⁶⁰, il Dipartimento federale di giustizia e polizia sta attualmente preparando un Codice di procedura penale svizzero e una legge federale sulla procedura penale minorile svizzera. Il nuovo Codi-

¹⁵⁹ Lo studio menzionato alla nota 158 contiene informazioni più circostanziate circa le legislazioni austriaca e italiana.

¹⁶⁰ Approvato da popolo e Cantoni il 12 marzo 2000.

ce di procedura è destinato a soppiantare i codici cantonali e la procedura penale federale. Con l'emanazione di una normativa federale in materia, diverranno superflue le norme della LAV relative agli standard minimi della procedura cantonale.

La commissione ha esaminato dal profilo dell'aiuto alle vittime l'avamprogetto di Codice di procedura penale svizzero del giugno 2001 e ha presentato relative proposte, le quali sono state poste in consultazione, tra la fine di giugno e la fine di febbraio del 2001, unitamente alla documentazione relativa all'unificazione della procedura penale. Se il nuovo Codice di procedura penale dovesse entrare in vigore posteriormente alla revisione della legge sull'aiuto alle vittime, per poter garantire una transizione senza lacune dal vecchio al nuovo diritto occorrerà mantenere in vigore le disposizioni della sezione 3 del diritto vigente sino all'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale (cfr. n. 1.3.2 e art. 31 AP).

3.4.2 Revisioni del Codice penale

Sono attualmente in corso una revisione completa della parte generale del Codice penale e varie altre revisioni riguardanti singoli reati o aspetti¹⁶¹. Le revisioni concernono in parte oggetti già dibattuti in sede di adozione della LAV¹⁶².

La revisione della Parte generale del Codice penale interessa principalmente il sistema delle sanzioni. Contestualmente alla revisione del Codice penale, è in corso anche quella del Codice penale militare e si sta preparando una nuova legge federale sul diritto penale minorile¹⁶³. Il disegno si trova attualmente nella fase di appianamento delle divergenze. Esso si propone di sostituire in ampia misura le pene detentive di breve durata con pene pecuniarie o lavoro di pubblica utilità. Per tutelare la società da autori pericolosi di atti di violenza è inoltre previsto un nuovo internamento a scopo di sicurezza. La Confederazione viene inoltre abilitata ad adottare e a sostenere misure di prevenzione. Il diritto penale minorile porta inoltre da sette a dieci anni il limite d'età relativo alla maggiore età penale.

Un'altra revisione parziale concerne la proroga della prescrizione in caso di reati sessuali su fanciulli¹⁶⁴. Le Camere federali hanno concepito un nuovo modello di prescrizione che non fa più alcuna distinzione tra prescrizione relativa e assoluta, ma in compenso prevede termini più lunghi. Per coloro che in giovane età sono stati vittima di abusi sessuali, la prescrizione non può subentrare prima del compimento dei 25 anni. La nuova norma sul termine di prescrizione delle domande di

¹⁶¹ In merito allo stato dei vari progetti di revisione dell'amministrazione, cfr. la homepage dell'Ufficio federale di giustizia, all'indirizzo www.ofj.admin.ch, alla voce Sicurezza & Protezione / Revisioni del diritto penale. Riguardo ai progetti del Parlamento si veda la banca dati all'indirizzo Internet www.parlament.ch.

¹⁶² Cfr. messaggio LAV, FF 1990 II 722 seg.

¹⁶³ Messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF 1999 1669.

¹⁶⁴ Messaggio del Consiglio federale del 10 maggio 2000 concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Reati contro l'integrità sessuale; prescrizione in caso di reati sessuali commessi su fanciulli e divieto del possesso di pornografia dura), FF 2000 2609. La modifica è stata adottata il 5 ottobre 2001; FF 2001 5164.

indennizzo e di riparazione morale (cfr. art. 21 cpv. 2 AP) fa riferimento a tale disposizione.

3.4.3 Revisione e unificazione del diritto della responsabilità civile

Le norme del diritto della responsabilità civile non sono contenute unicamente nel Codice delle obbligazioni, ma anche in numerose altre leggi federali. L'avamprogetto elaborato nel 1999 dal Dipartimento federale di giustizia e polizia si propone di armonizzare e modernizzare il diritto della responsabilità civile¹⁶⁵. La relativa consultazione si è chiusa alla fine del mese di aprile del 2001. Lo spoglio dei risultati dovrebbe concludersi entro la fine di quest'anno. Le revisioni del diritto della responsabilità civile si ripercuotono sull'obbligo di riparazione dell'autore e influenzano dunque anche l'aiuto alle vittime.

Poiché la LAV, in quanto diritto pubblico, completa altre norme, le disposizioni sul riconoscimento di un indennizzo derogano già oggi, in parte, a quelle del diritto privato (cfr. per quanto concerne l'indennizzo gli art. 12 cpv. 1 e 13 LAV). Tale regime si applica ora anche alla riparazione morale della LAV (cfr. n. 1.3.9).

3.4.4 Parte generale delle assicurazioni sociali

Dato che l'aiuto alle vittime non è un'assicurazione sociale, non gli è applicabile la legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) che, ultimato l'adeguamento delle leggi vigenti, dovrebbe entrare in vigore al più tardi nel gennaio del 2003¹⁶⁶. La commissione si è tuttavia ispirata al termine di perenzione previsto da tale legge e propone parimenti un termine di cinque anni, decorso il quale le pretese di indennizzo e di riparazione morale decadono (art. 21 cpv. 1 AP).

3.4.5 Provvedimenti legislativi contro la violenza domestica

L'iniziativa parlamentare Vermot-Mangold 00.419 (Protezione dalla violenza in seno alla famiglia e nella vita di coppia), del 14 giugno 2000, cui il Consiglio nazionale ha dato seguito il 7 giugno 2001, chiede l'adozione di una legge che, analogamente a quella austriaca, garantisca la protezione delle vittime della violenza familiare o coniugale mediante l'espulsione immediata dal domicilio della persona violenta, la quale non potrà farvi rientro per un periodo determinato.

La commissione ritiene che il problema della violenza domestica non sia risolvibile con il solo aiuto alle vittime (cfr. n. 1.3.13). Sono in primo luogo necessarie misure

¹⁶⁵ In merito allo stato del progetto di revisione e di unificazione del diritto della responsabilità civile si veda la homepage dell'Ufficio federale di giustizia (www.ofj.admin.ch) alla voce Economia & Commercio / Responsabilità civile, da cui possono essere scaricati l'avamprogetto e il rapporto esplicativo.

¹⁶⁶ Il testo di legge è stato pubblicato in FF 2000 4379. Per maggiori informazioni sullo stato dei lavori di adeguamento e sulla data dell'entrata in vigore si veda il sito www.bsv.admin.ch.

di polizia – come quelle varate dal Canton San Gallo¹⁶⁷. In determinati casi, per le vittime della violenza domestica rivestono importanza anche le norme di polizia degli stranieri, attualmente esaminate nell'ambito della revisione della legislazione sugli stranieri sollecitata dall'iniziativa parlamentare Goll (96.461)¹⁶⁸, come pure il fatto che un reato sia perseguibile d'ufficio o soltanto su querela di parte¹⁶⁹.

3.4.6 Provvedimenti legislativi contro la tratta di esseri umani

La mozione Vermot-Mangold, depositata il 15 marzo 2000 (trasformata nel postulato 00.3055 Vermot-Mangold, Programma di protezione per donne vittime della tratta degli esseri umani), chiedeva al Consiglio federale di istituire un programma di protezione completo (comprendente una nuova definizione della tratta di donne, una revisione del Codice penale, della LAV e delle disposizioni sulla dimora) per le donne vittime della tratta. L'intervento parlamentare ha portato all'istituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale il cui rapporto è stato pubblicato il 29 maggio 2002 unitamente al parere del Consiglio federale¹⁷⁰.

3.4.7 Indennizzo delle vittime di sterilizzazioni forzate

A seguito dell'iniziativa parlamentare von Felten (99.451n. von Felten Margrith, Sterilizzazione forzata. Indennità per le vittime), la commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha elaborato un disegno di legge la cui parte prima disciplina le condizioni e la procedura di sterilizzazione, mentre la seconda prevede l'indennizzo delle persone che in passato sono state oggetto di sterilizzazione o castrazione forzate. La consultazione relativa si è conclusa alla fine di giugno del 2002¹⁷¹. La parte seconda è concepita quale normativa speciale concernente una determinata categoria di vittime.

¹⁶⁷ Si veda la seconda Nachtragsgesetz zum Polizeigesetz del 19 febbraio 2002.

¹⁶⁸ Cfr. in merito l'iniziativa parlamentare di Christine Goll 96.461. Diritti specifici accordati alle donne migranti, la quale chiede che sia introdotto un diritto di soggiorno e al lavoro indipendente dal matrimonio, onde tutelare dall'espulsione le donne straniere vittime della violenza domestica. Il 6 dicembre 2001, il Consiglio degli Stati ha sospeso la trattazione dell'iniziativa in attesa di dibattere il disegno di nuova legge sugli stranieri.

¹⁶⁹ Cfr. n. 3.4.2.

¹⁷⁰ Il rapporto e il parere del Consiglio federale possono essere consultati sul sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia (<http://www.ofj.admin.ch/>), alla voce Pubblicazioni & Pareri / Rapporto "Tratta di esseri umani". Cfr. anche n. 1.3.13.

¹⁷¹ Avamprogetto e rapporto esplicativo della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, del 6 novembre 2001, concernente l'iniziativa parlamentare 99.451 n. Sterilizzazione forzata. Indennità per le vittime. La documentazione può essere ottenuta presso: Ufficio federale di giustizia, Palazzo federale ovest, 3003 Berna, tel. 031/322 41 82, fax 031 322 42 25 (cfr. FF 2002 2537).

3.4.8 Trasposizione della direttiva dell'UE sull'assicurazione autoveicoli nel diritto svizzero

Per quel che concerne le vittime di incidenti stradali, sono in programma modifiche della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr)¹⁷² e della legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (LSA)¹⁷³, modifiche che si propongono di trasporre nel diritto nazionale il contenuto della quarta direttiva europea sull'assicurazione autoveicoli¹⁷⁴. Il 10 aprile 2002 il Consiglio federale ha licenziato il relativo messaggio¹⁷⁵. Il disegno agevola l'esercizio delle pretese risarcitorie. La vittima di un incidente stradale all'estero deve poter far valere nel proprio Paese le pretese di risarcimento che vanta nei confronti dell'assicuratore estero di responsabilità civile. Se l'incidente si verifica in Svizzera, l'assicuratore del veicolo responsabile è tenuto a rispondere entro tre mesi alle richieste d'indennizzo della parte lesa.

3.4.9 Fondazione Svizzera solidale

Uno dei compiti principali della Fondazione sarebbe quello di prevenire le cause della violenza e di lenirne le conseguenze (art. 3 lett. b della legge federale del 22 marzo 2002 sulla Fondazione Svizzera solidale¹⁷⁶). La Fondazione è poi chiamata a sostenere progetti, ma non accorda aiuti individuali. Finanzia aiuti immediati in situazioni eccezionali di emergenza, quando questi non possono essere finanziati in altro modo. Non sussiste alcun diritto alle prestazioni della Fondazione (art. 4). La Fondazione completerebbe dunque a un altro livello l'aiuto fornito dalla LAV.

4. RIPERCUSSIONI

4.1 Ripercussioni sulla Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

I nuovi contributi finanziari previsti dalla legge comporteranno un aumento degli oneri finanziari della Confederazione, aumento peraltro variabile a seconda del settore interessato. Se si analizzano le singole disposizioni di sovvenzionamento alla luce della statistica dell'aiuto alle vittime del 2000 e 2001, è lecito prevedere un onere supplementare pari a 10 – 12 milioni di franchi annui.

¹⁷² RS 741.01

¹⁷³ RS 961.01

¹⁷⁴ Quarta direttiva sull'assicurazione autoveicoli del 16 maggio 2000, 2000/26/CE, GU L 181/65.

¹⁷⁵ Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla circolazione stradale e della legge federale sulla sorveglianza degli assicuratori (Adeguamento alla quarta direttiva europea sull'assicurazione autoveicoli [2000/26/CE]); FF 2002 3913.

¹⁷⁶ Il testo di legge è reperibile in Internet, all'indirizzo www.solidarity.admin.ch. Se l'articolo 2 del decreto federale del 22 marzo 2002 concernente l'iniziativa sull'oro (FF 2002 2473) sarà accettato in votazione popolare, il testo di legge verrà come di consueto pubblicato nel Foglio federale in vista di un eventuale referendum.

Consulenza

I dati relativi alle spese complessive dei Cantoni in materia di consulenza sono disponibili soltanto per il 1998 e per gli anni precedenti in quanto, una volta esauritosi l'aiuto iniziale, non sono più stati rilevati i dati di tale settore. Nel 1998 le spese complessive dei Cantoni erano comunque pari a circa 13,6 milioni (4 dei quali a carico della Confederazione quale aiuto iniziale). Tra il 1998 e il 2000, il numero dei casi di consulenza ha fatto segnare un aumento del 17 per cento; dal 2000 al 2001 la crescita è stata invece di quasi il 25 per cento¹⁷⁷. Supponendo che i Cantoni abbiano compensato la cessazione dell'aiuto iniziale con un corrispondente aumento delle loro spese e che l'incremento dei costi complessivi sia pari a quello del numero delle consulenze, nel 2000 la consulenza dovrebbe pertanto avere ingenerato una spesa pari a circa 20 milioni di franchi.

Stante un tasso massimo di rimborso del 35 per cento (art. 25 cpv. 2 AP), i contributi federali in materia di consulenza ammonterebbero quindi a 7 milioni di franchi.

Indennizzo e riparazione morale

Nel 2001 i Cantoni hanno speso circa 1,6 milioni in indennizzi e circa 8 milioni in riparazioni morali.

L'avamprogetto prevede delle limitazioni in materia di riparazione morale. Il tetto massimo della riparazione morale versata alla vittima è fissato a due terzi dell'importo massimo del guadagno annuale assicurato ai sensi della LAINF (attualmente si tratta dunque di 71'200 franchi). Per i congiunti il tetto è di un terzo dell'importo di riferimento summenzionato, vale a dire 35'6000 franchi (art. 19 cpv. 2 AP). La riparazione morale è calcolata in concreto, in base alla gravità del pregiudizio subito e secondo una scala decrescente; il Consiglio federale ha inoltre la facoltà di introdurre importi forfettari o tariffe per via d'ordinanza. Il tetto previsto si propone in particolare di porre un freno all'aumento degli importi versati a titolo di riparazione morale. Tra il 1998 e il 2000, l'importo medio di una riparazione morale ha già fatto segnare una flessione; nel caso degli indennizzi la tendenza era al ribasso già nel 1998¹⁷⁸. Tra il 1998 e il 2000, l'aumento complessivo delle spese ingenerate da tali due prestazioni si situava all'11,7 per cento¹⁷⁹, mentre tra il 2000 e il 2001 è stato pari al 14 per cento.

Si prevede dunque che il contributo federale agli indennizzi e alle riparazioni morali (anch'esso pari al massimo al 35 per cento delle spese cantonali; art. 26 cpv. 2 AP) ammonterà a circa 3,4 milioni di franchi.

¹⁷⁷ Statistique suisse de l'aide aux victimes (OHS) 2000, pag.13; proiezioni dell'UFS per il 2001 (circa 21'000 casi di consulenza).

¹⁷⁸ Statistique suisse de l'aide aux victimes (OHS) 2000, pag. 13; Terzo rapporto sull'aiuto alle vittime, pag. 29 segg.

¹⁷⁹ Statistique suisse de l'aide aux victimes (OHS) 2000, pag. 12; Terzo rapporto sull'aiuto alle vittime, pag. 35.

Eventi straordinari

L'articolo 29 AP stabilisce che la Confederazione può accordare indennizzi supplementari se un Cantone deve sostenere costi particolarmente elevati a causa di eventi straordinari e, in particolare, può assumersi i costi per misure urgenti. L'impatto finanziario di tale disposizione non è quantificabile a priori, in quanto simili contributi non hanno periodicità regolare. I contributi versati dalla Confederazione quale aiuto straordinario nel 1999 e 2000 a seguito dell'attentato di Luxor sono stati pari a circa 1 milione di franchi. Il caso di Luxor dovrebbe tuttavia costituire un'eccezione.

Contributi alla formazione

I contributi alla formazione previsti dall'articolo 27 AP sono già corrisposti attualmente. Tale disposizione non comporta dunque un aumento degli oneri federali.

Informazione

L'articolo 28 AP prevede che la Confederazione può promuovere istituzioni e programmi aventi il compito o l'obiettivo di informare sull'aiuto alle vittime. La norma in questione non ha conseguenze finanziarie dirette o automatiche.

4.1.2 Impatto sugli effettivi del personale

Le nuove sovvenzioni previste in materia di consulenza ingenerano un onere amministrativo pari a 1-2 posti di lavoro supplementari. L'impatto reale sugli effettivi del personale dipenderà in primis dal modo in cui le nuove disposizioni saranno applicate. Se le esigenze dei consultori saranno sancite da convenzioni sulle prestazioni, ciò dovrebbe incidere sugli effettivi in misura maggiore di quanto non farebbe un disciplinamento per via d'ordinanza.

4.1.3 Impatto sull'informatica

È lecito ipotizzare che la gestione delle sovvenzioni renderà necessaria l'acquisizione di strumenti informatici supplementari (in primis software). I costi relativi dovrebbero tuttavia essere contenuti.

4.2 Ripercussioni sui Cantoni

4.2.1 Ripercussioni finanziarie

Grazie alle restrizioni previste in materia di riparazione morale e, soprattutto, ai contributi federali proposti dalla commissione peritale, l'onere finanziario dei Cantoni sarà alleggerito di 10-12 milioni di franchi. Il sovvenzionamento e l'attribuzione della competenza in materia di indennizzo e di riparazione morale al Cantone di domicilio (art. 22 cpv. 1 e variante del cpv. 3 AP) consentono inoltre di attenuare il problema della perequazione degli oneri.

La precisazione dei requisiti che i consultori devono soddisfare (cfr. commento ad art. 25 AP), connessa con l'introduzione di contributi federali, può ingenerare costi supplementari in singoli Cantoni.

4.2.2 Ripercussioni sulle risorse e il personale

Di per sé, l'avamprogetto di legge non impone obblighi supplementari suscettibili di rendere necessaria l'assunzione di ulteriore personale. Al momento non è dato sapere, in concreto, in che misura l'attuazione della legge comporterà esigenze accresciute per i consultori (standard minimi).

In tutti i Cantoni, la gestione amministrativa dei nuovi contributi federali alla consulenza renderà necessaria l'assunzione di personale supplementare; per il momento non è tuttavia possibile stimarne il numero con precisione.

Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), Avamprogetto della commissione peritale

del...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 124 della Costituzione federale¹,

visto il messaggio del Consiglio federale del

decreta:

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Principio

¹ Ogni persona la cui integrità fisica, sessuale o psichica è stata direttamente lesa a causa di un reato (vittima), ha diritto all'aiuto giusta la presente legge (aiuto alle vittime), indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia stato rintracciato e che il suo comportamento sia stato colpevole.

² Hanno parimenti diritto all'aiuto i congiunti della vittima, nella misura in cui la legge lo preveda.

³ Per congiunti della vittima s'intendono il coniuge, i figli, i genitori nonché altre persone unite alla vittima da legami analoghi.

Art. 2 Condizioni generali

¹ Il diritto all'aiuto sussiste se il reato è stato commesso in Svizzera, a meno che la legge non preveda altrimenti.

² I contributi alle spese per prestazioni da parte di terzi (art. 10 cpv. 2), gli indennizzi (art. 14) e le riparazioni morali (art. 18) sono concessi soltanto se:

- a. l'autore del reato, le assicurazioni, un altro Stato o altri terzi non versano alcuna prestazione o soltanto prestazioni insufficienti;
- b. la prestazione di terzi non è versata tempestivamente.

³ Chi ha diritto ad un contributo alle spese, ad un indennizzo o ad una riparazione morale deve rendere attendibile che siano soddisfatte le condizioni di cui al capoverso 2, a meno che, in considerazione di circostanze particolari, non sia ragionevolmente esigibile che egli si adoperi per ottenere prestazioni da terzi.

¹ RS 101

⁴ L'esenzione dalle spese processuali (art. 5 cpv. 2), i contributi alle spese e gli indennizzi sono concessi soltanto alle persone i cui redditi determinanti si situano al di sotto del valore limite LAV.

Art. 3 Valore limite LAV e redditi determinanti

¹ Il valore limite LAV è pari al quadruplo dell'importo massimo destinato alla copertura del fabbisogno vitale fissato conformemente all'articolo 3b capoverso 1 lettera a della legge federale del 19 marzo 1965² sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC).

² I redditi determinanti sono calcolati giusta l'articolo 3c LPC, giusta le pertinenti disposizioni federali d'esecuzione nonché giusta le disposizioni speciali dei Cantoni.

Art. 4 Informazione sull'aiuto alle vittime e comunicazione

¹ I Cantoni informano in maniera adeguata sull'aiuto alle vittime.

² L'obbligo delle autorità incaricate del perseguimento penale di informare la vittima e i suoi congiunti in merito all'aiuto e di comunicare i loro nomi ad un consultorio è retto dall'articolo 334 del Codice di procedura penale svizzero del...³.

³ Se le vittime di un reato all'estero o i loro congiunti si rivolgono a una rappresentanza svizzera, questa li informa sull'aiuto alle vittime in Svizzera e, previo consenso, comunica ad un consultorio i loro nomi e indirizzi.

Art. 5 Esenzione dalle spese processuali e dal rimborso delle spese di avvocati

¹ I procedimenti fondati sulla presente legge sono gratuiti per la vittima e i suoi congiunti.

² Gli altri procedimenti amministrativi o giudiziari conseguenti ad un reato sono gratuiti per la vittima e i suoi congiunti a condizione che sia soddisfatto l'articolo 2 capoverso 4.

³ È fatto salvo l'addossamento delle spese in caso di procedimenti temerari.

⁴ Alla vittima e ai suoi congiunti non può essere richiesto il rimborso delle spese derivanti da un patrocinio gratuito.

Sezione 2: Aiuto dei consultori

Art. 6 Consultori

¹ I Cantoni provvedono affinché vi siano consultori privati o pubblici tecnicamente autonomi.

² I consultori possono essere istituiti in comune da più Cantoni.

² RS 831.30

³ RS ...

Art. 7 Compiti dei consultori

¹ I consultori consigliano la vittima e i suoi congiunti.

² Essi prestano e procurano alla vittima e ai suoi congiunti l'aiuto medico, psicologico, sociale, materiale e giuridico di cui necessitano a seguito di un reato. Prendono i necessari provvedimenti per il loro trasporto e la loro protezione.

³ Essi informano le vittime e i loro congiunti in merito all'aiuto a cui hanno diritto.

Art. 8 Ricorso al consultorio

¹ La vittima e i suoi congiunti possono rivolgersi al consultorio di loro scelta.

² L'aiuto del consultorio può essere richiesto indipendentemente dal momento della commissione del reato.

Art. 9 Aiuto 24 ore su 24

I Cantoni provvedono affinché alla vittima e ai suoi congiunti sia garantito, a qualsiasi ora del giorno e della notte, l'aiuto immediato di cui dovessero necessitare.

Art. 10 Prestazioni gratuite e contributi alle spese per prestazioni da parte di terzi

¹ Per la vittima e i suoi congiunti sono gratuiti:

- a. le prestazioni del consultorio stesso;
- b. l'aiuto immediato da parte di terzi.

² Nel caso in cui la situazione della vittima o di uno dei suoi congiunti richieda un aiuto eccedente quello di cui al capoverso 1, il Cantone si fa carico interamente o parzialmente delle spese relative alle condizioni di cui all'articolo 2.

³ Le spese sono prese a carico interamente se, nel momento in cui fa ricorso all'aiuto, i redditi determinanti dell'avente diritto non superano la metà del valore limite LAV. Se i redditi sono superiori, il contributo alle spese è ridotto proporzionalmente.

⁴ Le prestazioni da parte di terzi non danno diritto ad alcun indennizzo.

Art. 11 Reati commessi all'estero

¹ Se il reato è commesso all'estero, hanno diritto a prestazioni gratuite giusta l'articolo 10 capoverso 1:

- a. la vittima, se al momento del reato era domiciliata in Svizzera;
- b. i congiunti della vittima, se al momento del reato essi e la vittima erano domiciliati in Svizzera.

² Se il reato è commesso all'estero, hanno diritto a contributi alle spese giusta l'articolo 10 capoverso 2:

- a. la vittima, se al momento del reato era domiciliata in Svizzera da almeno un anno;

- b. i congiunti della vittima, se al momento del reato essi e la vittima erano domiciliati in Svizzera da almeno un anno.

Art. 12 Esame degli atti da parte dei consultori

¹ Le autorità incaricate del procedimento penale e i tribunali consentono ai consultori di esaminare gli atti del procedimento cui hanno preso parte la vittima o i suoi congiunti, previo il loro consenso.

² Il diritto di consultare gli atti può essere negato se, secondo il diritto procedurale determinante, tale rifiuto potrebbe essere opposto anche alla parte lesa.

Art. 13 Obbligo del segreto

¹ Le persone che lavorano per un consultorio devono mantenere il segreto, nei confronti delle autorità e dei privati, circa le loro constatazioni.

² L'obbligo del segreto sussiste anche dopo la cessazione del lavoro per il consultorio.

³ L'obbligo del segreto decade se l'interessato vi acconsente.

⁴ Se l'integrità fisica, psichica o sessuale di una vittima minorenne o di un'altra persona minorenne è seriamente minacciata, è possibile informare l'autorità tutoria del reato e della situazione in cui versa la persona minacciata o denunciare il reato all'autorità incaricata del procedimento penale.

⁵ Chi viola l'obbligo del segreto è punito con la detenzione o con la multa.

Sezione 3: Indennizzo e riparazione morale

Art. 14 Diritto all'indennizzo

La vittima e i suoi congiunti hanno diritto a un indennizzo per i danni derivanti da morte o lesioni fisiche subiti in seguito ad un reato, se i loro redditi determinanti presumibili dopo il reato non superano il valore limite LAV.

Art. 15 Calcolo dell'indennizzo

¹ Se i redditi determinanti del richiedente non superano un quarto del valore limite LAV, l'indennizzo copre integralmente il danno. Se i redditi sono superiori, l'indennizzo è ridotto proporzionalmente.

² Nel calcolare l'indennizzo, sono dedotte dai danni determinanti le prestazioni che il richiedente ha ottenuto da terzi a titolo di risarcimento del danno.

³ Il Consiglio federale stabilisce l'ammontare massimo degli indennizzi. Può emanare altre prescrizioni relative al calcolo dell'indennizzo.

Art. 16 Riduzione dell'indennizzo

¹ L'indennizzo della vittima può essere ridotto se la vittima, con comportamento colpevole, ha contribuito in modo preponderante a creare o ad aggravare il danno.

² L'indennizzo di un congiunto della vittima può essere ridotto se tale persona o la vittima, con comportamento colpevole, ha contribuito in modo preponderante a creare o ad aggravare il danno.

Art. 17 Acconto

Se il richiedente ha bisogno immediatamente d'aiuto finanziario e le conseguenze del reato non sono determinabili a breve termine con sufficiente certezza, dopo un esame sommario della domanda d'indennizzo, l'autorità cantonale competente accorda un acconto al richiedente.

Art. 18 Diritto alla riparazione morale

¹ La vittima ha diritto alla riparazione morale se il reato ha causato alla sua integrità fisica, psichica o sessuale un grave pregiudizio che condiziona per un periodo rilevante la capacità lavorativa, le attività extra professionali o i rapporti interpersonali.

² I congiunti della vittima hanno diritto alla riparazione morale:

- a. se la vittima ha diritto alla riparazione morale o se è deceduta in seguito al reato; e
- b. se il pregiudizio causato alla vittima o la sua morte ha gravemente condizionato il loro modo di vita.

³ Il diritto alla riparazione morale non è trasmissibile per successione.

Art. 19 Calcolo della riparazione morale

¹ La riparazione morale è calcolata in base alla gravità delle conseguenze del reato.

² Per la vittima ammonta a non più di due terzi e per i congiunti a non più di un terzo dell'importo massimo del guadagno annuale assicurato ai sensi della legge federale del 20 marzo 1981³ sull'assicurazione contro gli infortuni, valido il giorno del reato.

³ Le prestazioni ottenute da terzi a titolo di riparazione morale sono prese in considerazione.

⁴ Il Consiglio federale può emanare altre prescrizioni concernenti il calcolo della riparazione morale, in particolare stabilendo importi forfettari o tariffe.

Art. 20 Riduzione ed esclusione della riparazione morale

¹ La riparazione morale destinata alla vittima può essere ridotta o esclusa se la vittima ha contribuito a creare o ad aggravare il pregiudizio.

³ RS 832.20

² La riparazione morale destinata ad un congiunto della vittima può essere ridotta o esclusa se egli o la vittima ha contribuito a creare o ad aggravare il pregiudizio.

³ La riparazione morale può essere ridotta se il richiedente è domiciliato all'estero e, in base al costo della vita del luogo di domicilio, una mancata riduzione della riparazione sarebbe sproporzionata.

⁴ La riparazione morale può essere negata alla vittima se, in seguito al reato, essa non è più in grado di percepire i pregiudizi subiti.

Variante che prevede il riconoscimento di prestazioni in caso di reati commessi all'estero

Art. 20a *Diritto all'indennizzo e alla riparazione morale in caso di reati commessi all'estero*

Hanno diritto a un indennizzo e a una riparazione morale per reati commessi all'estero:

- a. la vittima, se al momento del reato era domiciliata in Svizzera da almeno cinque anni;*
- b. i congiunti della vittima, se al momento del reato essi e la vittima erano domiciliati in Svizzera da almeno cinque anni.*

Art. 21 *Termini d'inoltro delle domande*

¹ La vittima e i suoi congiunti devono inoltrare la domanda di indennizzo e riparazione morale entro cinque anni dal momento in cui hanno avuto conoscenza del danno; altrimenti le loro pretese decadono.

² La vittima può inoltrare la domanda entro il compimento dei 25 anni di età:

- a. per i reati di cui all'articolo 70 capoverso 2 del Codice penale⁴;*
- b. per tentativo di omicidio ai danni di fanciulli di età inferiore ai 16 anni.*

³ Se è stato aperto un procedimento penale e se, prima dello scadere del termine di cui ai capoversi 1 o 2, la vittima e i suoi congiunti hanno fatto valere pretese civili, può essere inoltrata una domanda entro un anno dalla decisione definitiva in merito alle pretese civili o all'abbandono del procedimento penale.

Art. 22 *Cantone competente*

¹ È competente l'autorità del Cantone nel quale era domiciliata la vittima al momento del reato.

² Se la vittima era domiciliata all'estero, è competente l'autorità del Cantone nel quale è stato commesso il reato. Se il reato è stato commesso in più luoghi, è competente l'autorità presso la quale è stata inoltrata la prima domanda.

⁴ RS 311.0, modifica del 5 ottobre 2001, FF 2001 5164.

Variante che prevede il riconoscimento di prestazioni in caso di reati commessi all'estero

³ Se il reato è stato commesso all'estero, è competente l'autorità del Cantone nel quale era domiciliata la vittima al momento del reato.

Art. 23 Procedura

¹ I Cantoni prevedono una procedura semplice e rapida.

² L'autorità cantonale competente accerta i fatti d'ufficio.

³ I Cantoni designano un'autorità di ricorso unica, indipendente dall'amministrazione, che ha pieno potere cognitivo.

Art. 24 Surrogazione

¹ Se l'autorità cantonale competente ha assegnato un indennizzo o una somma a titolo di riparazione morale, le pretese spettanti alla vittima o ai suoi congiunti in ragione del reato passano al Cantone. Queste pretese hanno priorità rispetto a quelle che la vittima o i suoi congiunti possono ancora far valere nonché ai diritti di regresso di terzi.

² Il Cantone può rinunciare al regresso nei confronti della persona imputata se il regresso minaccia interessi degni di protezione della vittima o dei suoi congiunti o il reinserimento dell'autore del reato.

Sezione 4: Contributi e compiti della Confederazione

Art. 25 Contributi all'aiuto fornito dai consultori

¹ La Confederazione concede ai Cantoni indennità per l'aiuto fornito dai consultori conformemente alle disposizioni della sezione 2.

² Le indennità ammontano al massimo al 35 per cento delle spese cantonali. Il Consiglio federale stabilisce i criteri di calcolo delle indennità.

³ La Confederazione può concludere con i Cantoni accordi che stabiliscano la portata delle prestazioni da indennizzare e regolino le modalità di calcolo.

Art. 26 Contributi all'indennizzo e alla riparazione morale

¹ La Confederazione concede ai Cantoni indennità per le spese di indennizzo e riparazione morale da essi sostenute conformemente alle disposizioni di cui alla sezione 3 della legge.

² Le indennità ammontano al massimo al 35 per cento delle spese cantonali.

Art. 27 Contributi alla formazione

La Confederazione promuove con aiuti finanziari la formazione specifica del personale dei consultori e delle persone incaricate dell'aiuto alle vittime. Tiene conto dei bisogni particolari dei minori vittime di reati contro l'integrità sessuale.

Art. 28 Informazione

¹ La Confederazione può promuovere, mediante aiuti finanziari, istituzioni e programmi il cui compito o obiettivo è informare sull'aiuto alle vittime.

² Può dare vita a tali istituzioni e attuare programmi di questo tipo.

Art. 29 Eventi straordinari

¹ La Confederazione può accordare indennità supplementari se un Cantone deve sostenere costi particolarmente elevati a causa di eventi straordinari verificatisi in Svizzera o all'estero. Se le circostanze lo giustificano, può assumersi i costi per misure urgenti.

² In caso di eventi straordinari in Svizzera e all'estero, coordina all'occorrenza, in collaborazione con i Cantoni, l'aiuto dei consultori e delle autorità cantonali competenti.

Art. 30 Valutazione

Il Consiglio federale provvede a valutare regolarmente l'efficacia delle misure previste dalla presente legge.

Sezione 5: Disposizioni finali

Art. 31 Abrogazione del diritto vigente

La legge federale 4 ottobre 1991⁵ concernente l'aiuto alle vittime di reati è abrogata (*ad eccezione degli articoli 5-10d, che restano applicabili fino all'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale svizzero*).

Art. 32 Disposizioni transitorie

¹ Ai procedimenti pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge si applica il diritto previgente.

² I termini di cui all'articolo 21 si applicano anche ai fatti anteriori all'entrata in vigore della presente legge.

Art. 33 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

⁵ RU

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.