

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

Indice

Elenco delle abbreviazioni	1
0 Riassunto	2
1 Introduzione	5
1.1 Basi giuridiche	5
1.2 Primo rapporto	5
1.3 Secondo rapporto.....	6
Parte I Risultati dei rendiconti cantonali durante il periodo 1993-1996	7
2 Consulenze alle vittime e ai loro congiunti	7
2.1 Introduzione	7
2.2 Numero delle persone assistite	7
2.3 Natura della consulenza.....	9
2.4 Età e sesso delle persone assistite	10
2.5 Generi di reati.....	11
2.6 Rapporti con la polizia.....	14
2.7 Frequenza dei diversi aiuti e portata dell'aiuto prestato dai consultori.....	15
2.8 Durata della consulenza.....	15
2.9 Aspetto finanziario.....	15
3 Protezione e diritti della vittima nel procedi- mento penale.....	17
4 Indennizzo e riparazione morale	18
4.1 Introduzione	18
4.2 Evoluzione del numero delle nuove domande	18
4.3 Trattamento delle domande	20
4.4 Prestazioni versate.....	21

4.5	Età e sesso dei beneficiari di prestazioni	22
4.6	Generi di reati.....	24
4.7	Spese dei Cantoni per l'indennizzo e le riparazioni morali	25
5	Utilizzazione da parte dei Cantoni dell'aiuto iniziale della Confederazione	27
5.1	Situazione iniziale	27
5.2	Aiuto iniziale della Confederazione e spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime durante il periodo 1993-1996.....	27
5.3	Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura negli anni 1995/96	30
5.4	Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura negli anni 1993-1996	32
5.5	Punti significativi delle spese cantonali negli anni 1995/96.....	36
5.6	Spese totali cantonali pro capite per l'aiuto alle vittime.....	38
6	Organizzazione dell'aiuto alle vittime di reati.....	40
6.1	Provvedimenti legislativi	40
6.2	Misure organizzative	41
6.3	Attuazione della rete di consultori	42
6.4	Organizzazione e personale dei consultori	44
7	Il parere dei Cantoni in merito alle esperienze fatte con la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati ...	46
7.1	In generale	46
7.2	Vittime	47
7.3	Aiuto e consulenze.....	47
7.4	Procedura penale.....	48
7.5	Indennizzo e riparazione morale	48
7.6	Altre osservazioni	49
7.7	Necessità di modificare la legge.....	50

Parte II	Altre esperienze nell'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.....	51
8	Collaborazione intercantonale durante il periodo 1993-1996	51
8.1	Collaborazioni regionali	51
8.2	Collaborazione a livello nazionale	51
9	Esperienze delle autorità federali durante il periodo 1993-1996	53
9.1	Interpretazione e applicazione della LAV	53
9.2	Aiuto alle vittime nelle procedure federali.....	53
9.3	Aiuto finanziario ai programmi di formazione	54
9.4	Contatti internazionali.....	55
9.5	Appendice: l'aiuto alle vittime al di fuori della LAV	55
10	Giurisprudenza del Tribunale federale durante il periodo 1993-1996	56
11	Evoluzione della legislazione.....	60
11.1	Modificazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati e della pertinente ordinanza d'esecuzione in rapporto con la 3 ^a revisione PC	60
11.2	Aiuti finanziari alla formazione sotto forma di somme forfetarie.....	60
11.3	Interventi parlamentari in materia di aiuto alle vittime e i campi affini.....	61
11.4	Revisione della parte generale del codice penale svizzero.....	63
III parte	Studi sull'esecuzione e sull'efficacia della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.....	64
12	Introduzione	64

13	Riassunto dello studio CETEL su "La protezione della vittima nella procedura penale"	65
13.1	Finalità e ambito della ricerca	65
13.2	Procedimento	65
13.3	Prassi e esperienze: risultati	66
13.4	Pareri delle persone interrogate sui miglioramenti proposti	72
IV parte	Risultati della valutazione dopo un quadriennio di aiuto alle vittime di reati	74
14	Efficacia dell'aiuto alle vittime di reati	74
14.1	Aumento del numero delle persone ricorse all'aiuto morale e finanziario	74
14.2	L'aiuto morale e l'aiuto finanziario sono chiesti soprattutto da donne e ragazze	75
14.3	Numerosi giovani chiedono l'aiuto come vittime	76
14.4	L'aiuto morale e l'aiuto finanziario volgono al gruppo mirato	76
14.5	Aiuto alle vittime della circolazione stradale	77
14.6	L'aiuto offerto in materia di consulenza corrisponde al fabbisogno..	78
14.7	Ripartizione delle vittime per Cantone.....	79
14.8	Procedura d'indennizzo lunga?	79
14.9	Verso un miglioramento della situazione delle vittime nel procedimento penale.....	80
15	Valutazione di taluni aspetti della legge.....	82
15.1	Migliore accettazione della definizione di vittima.....	82
15.2	Problemi di delimitazione tra le diverse offerte di prestazioni	82
15.3	Termine di perenzione troppo breve per gli indennizzi e le riparazioni morali?	83
15.4	Numerose riparazioni morali	84
15.5	Prassi relativa all'articolo 5 capoverso 3 LAV parzialmente contraria al diritto federale.....	84
15.6	La situazione delle vittime nel procedimento penale richiede miglioramenti?	85

16	Valutazione dell'aiuto iniziale	87
16.1	Aumento delle spese per l'aiuto alle vittime di reati	87
16.2	Migliore utilizzazione dell'aiuto iniziale	88
17	Effetti del primo rapporto di valutazione	89
Parte V	Conclusioni	90

Allegata: Lista dei consultori

Elenco delle abbreviazioni

Boll. uff.	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
CCDJP	Conferenza dei capi dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDAS	Conferenza dei direttori cantonali per l'aiuto sociale
CEFOC	Centre d'études et de formation continue pour travailleurs sociaux
CETEL	Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives dell'Università di Ginevra
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874, RS 101
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0
CSESS	Conferenza svizzera delle scuole superiori di servizio sociale
CSIAP	Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza pubblica
DTF	Decisione del Tribunale federale svizzero
FF	Foglio federale
FSP	Federazione svizzera degli psicologi
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
ISP	Istituto svizzero di polizia
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
LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi), RS 616.1
OAVI	Ordinanza del 18 novembre 1992 concernente l'aiuto alle vittime di reati, RS 312.51
OG	Legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943 (Organizzazione giudiziaria), RS 173.110
OM	Legge federale del 12 aprile 1907 concernente l'Organizzazione militare della Confederazione Svizzera
PPF	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, RS 312.0
PPM	Procedura penale militare del 23 marzo 1979, RS 322.1
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

0 Riassunto

La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati¹ è entrata in vigore il 1° gennaio 1993. La Confederazione accorda ai Cantoni, per un periodo limitato a sei anni, un aiuto finanziario iniziale della cui utilizzazione dovranno renderne conto ogni biennio. L'Ufficio federale di giustizia valuta l'efficacia dell'aiuto recato alle vittime di reati in base a questi rapporti². Il secondo rapporto si basa sui rendiconti dei Cantoni relativi agli anni 1995/96.

I risultati più importanti possono essere così riassunti:

Consulenza alle vittime e ai loro congiunti

- Il numero delle persone che hanno chiesto l'aiuto di un consultorio è aumentato di 2'000 unità ogni anno a contare dal 1993. Nel 1996, oltre 9'000 vittime e congiunti assimilabili a vittime si sono rivolti per la prima volta a un consultorio.
- Tre quarti delle persone che hanno chiesto l'aiuto di un consultorio erano di sesso femminile e metà di loro erano vittime di reati contro l'integrità sessuale.
- Ogni Cantone dispone almeno di un consultorio. A fine 1994, i consultori erano 67, a fine 1996, 74.

Indennizzi e riparazioni morali

- Anche il numero delle vittime che ha chiesto un indennizzo e/o una riparazione morale è aumentato di anno in anno. Nel 1996, 661 persone ne hanno presentato una richiesta.
- Nel 1996, i Cantoni hanno versato un indennizzo e/o una riparazione morale a 284 persone. L'ammontare globale delle prestazioni versate è di 4,8 milioni di franchi (1995: 2,8 milioni). I Cantoni hanno speso nettamente più per accordare riparazioni morali (1996: 2,99 milioni) piuttosto che per accordare indennizzi (1996: 1,79 milioni).

¹ Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), RS 312.5.

² Art. 11 dell'ordinanza del 18 novembre 1992 concernente l'aiuto alle vittime di reati (OAVI), RS 312.51.

Utilizzazione dell'aiuto iniziale

- 17 Cantoni hanno utilizzato completamente l'aiuto finanziario iniziale versato dalla Confederazione durante il periodo 1995/96 (1995: 4,5 milioni, 1996: 5 milioni) e l'hanno completato con fondi propri. Nove Cantoni, per contro, non l'hanno utilizzato completamente.
- A contare dal 1993 la Confederazione ha speso complessivamente 18,5 milioni di franchi per l'aiuto iniziale. Undici Cantoni dispongono ancora di fondi provenienti da detto aiuto finanziario iniziale 1993-1996 che a fine 1996 ammontavano a 1,6 milioni di franchi.
- Nel 1996, i Cantoni hanno speso globalmente 13,9 milioni di franchi per l'aiuto alle vittime. Nel medesimo anno, l'aiuto finanziario iniziale versato dalla Confederazione ha consentito di coprire circa il terzo delle spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime di reati, il che corrisponde alle previsioni fatte all'atto dell'elaborazione della legge.

Posizione della vittima nella procedura penale (studio esterno)

- Dalla valutazione in merito alla protezione e ai diritti della vittima nella procedura penale non sono scaturiti risultati uniformi. Globalmente, i nuovi disposti hanno apportato miglioramenti, ma sussistono pur sempre difficoltà d'applicazione (ad es. per la decisione del tribunale penale riguardo alle pretese civili).
- Anche la protezione offerta alle vittime grazie alla presente legge presenta talune lacune (ad es. insufficiente protezione dell'anonimato della vittima).
- L'esercizio di taluni diritti accordati alla vittima, segnatamente del diritto di rifiutarsi di deporre giusta l'articolo 7 capoverso 2 LAV può ritorcersi contro la vittima stessa.
- Le persone interrogate fra le autorità giudiziarie e dei tribunali sono fondamentalmente disposte a proporre un'estensione della protezione della vittima nella procedura penale nel quadro della LAV.

Altri risultati

- Talune questioni riguardanti l'applicazione della legge hanno potuto essere risolte negli anni 1995/96. Il Tribunale federale ha segnatamente confermato che la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati si applica anche alle vittime di infortuni della circolazione stradale.

- Devono essere ancora chiariti altri punti, ad esempio la questione a sapere quali prestazioni devono essere fornite nel quadro dell'aiuto immediato e a contare da quando subentra l'aiuto a lungo termine. Siffatte questioni devono essere risolte, a seconda del caso, dal Tribunale federale, dai Cantoni per il tramite della collaborazione intercantonale e dal legislatore.

1 Introduzione

1.1 Basi giuridiche

Giusta l'articolo 64^{ter} della Costituzione federale, accettato dal Sovrano e dai Cantoni il 2 dicembre 1984, la Confederazione e i Cantoni provvedono affinché le vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona beneficino di aiuto. È concesso un'equa indennità alle vittime che, in seguito al reato, incontrassero difficoltà materiali.

La legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV, RS 312.5), in vigore dal 1° gennaio 1993, risponde al mandato legislativo imposto dalla Costituzione federale. L'aiuto alle vittime si basa su tre pilastri: la consulenza e l'assistenza alle vittime, la protezione e i diritti della vittima nella procedura penale, l'indennizzo e la riparazione morale. La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati costituisce un disciplinamento minimo che deve essere completato da altri provvedimenti federali (ad es. nel quadro della parte generale del Codice penale) come anche cantonali. La base costituzionale e la legge, riguardo all'esecuzione dell'aiuto alle vittime, sono di stampo eminentemente federalistico e lasciano ai Cantoni grande libertà di manovra (FF 1983 III 719 e 1990 II 718 segg.).

Per promuovere l'aiuto alle vittime di reati, la Confederazione accorda ai Cantoni un aiuto finanziario limitato a sei anni, vale a dire sino a fine 1998. Ogni due anni, i Cantoni allestiscono un rapporto all'intenzione del Consiglio federale circa l'utilizzazione dell'aiuto finanziario (art. 18, cpv. 2 LAV in relazione con l'art. 11, cpv. 1 dell'ordinanza del 18 novembre 1992 concernente l'aiuto alle vittime di reati, OAVI, RS 312.51). L'Ufficio federale di giustizia analizza i risultati dei rapporti cantonali e, in base a questi ultimi, valuta l'efficacia dell'aiuto alle vittime di reati (art. 11, cpv. 4 OAVI).

1.2 Primo rapporto

Il primo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati (Aiuto alle vittime di reati, Rapporto dell'Ufficio federale di giustizia al Consiglio federale concernente l'esecuzione e l'efficacia dell'aiuto alle vittime durante gli anni 1993 e 1994, Berna, febbraio 1996) è stato pubblicato nella primavera del 1996. Rende conto dei rapporti cantonali e informa su altre esperienze fatte nell'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Inoltre reca il riassunto di un rapporto di ricerca, elaborato su man-

dato dell'Ufficio federale di giustizia, riguardante l'applicazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati vista da parte delle vittime.

1.3 Secondo rapporto

Il secondo rapporto si basa sui risultati dei rendiconti cantonali concernenti gli anni 1995 e 1996. I risultati più importanti sono paragonati a quelli dei due anni precedenti. Il rapporto è completato con un accenno alla collaborazione intercantonale, un riassunto delle esperienze dell'amministrazione federale e della giurisprudenza del Tribunale federale. Anche il secondo rapporto presenta i risultati di uno studio fatto all'esterno dell'amministrazione che concerne l'esecuzione e l'efficacia delle disposizioni della sezione 3 della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, dedicata alla protezione e ai diritti della vittima nel procedimento penale.

I questionari inviati ai Cantoni per gli anni 1995 e 1996 si presentavano essenzialmente nello stesso modo come quelli concernenti il periodo cui si riferisce il primo rapporto (Direttive del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 7 luglio 1995 concernenti i rendiconti dei Cantoni nel campo dell'aiuto alle vittime di reati per gli anni 1995/96). I Cantoni hanno potuto ancora descrivere liberamente i provvedimenti presi sul piano legislativo e su quello organizzativo per attuare l'aiuto alle vittime, come anche le esperienze fatte nel quadro della LAV; per contro hanno dovuto compilare questionari per le altre parti del rapporto (conteggio dell'utilizzazione dell'aiuto finanziario federale, attività dei consultori, prestazioni d'indennizzo e di riparazione morale). Le domande erano parzialmente formulate in modo più succinto e presentate più chiaramente³. La differenza più sostanziale consiste nel fatto che non vi erano domande facoltative e che quindi è stato possibile valutare esaustivamente i dati ricevuti.

³ Le modifiche apportate ai questionari sono segnatamente le seguenti: *non è stato più chiesto* in quale modo i Cantoni si erano organizzati per poter prestare in ogni momento un aiuto immediato (art. 3, cpv. 3, 2° periodo LAV) né come tenevano conto delle condizioni che si riferiscono al sesso (art. 6, cpv. 3, e 10 LAV). Per i consultori, sono state tralasciate le domande concernenti la loro forma giuridica, la professione esercitata dal personale e il numero dei ricorsi (domande facoltative negli anni 1993/94). Per quanto concerne gli indennizzi e le riparazioni morali, il questionario non concerneva più il numero delle azioni ricorsuali depositate contro terzi giusta l'articolo 14 capoverso 2 LAV, né sulle prestazioni e altre somme inerenti a tali azioni e tanto meno sul numero degli acconti rimborsati. Nemmeno sono stati chiesti dati riguardanti le percentuali dei posti di lavoro (domande facoltative negli anni 1993/94). Alla domanda concernente il genere di reato che ha motivato il ricorso alla consulenza o alla concessione di un indennizzo o di una riparazione morale, per *i reati contro il patrimonio* è fatta distinzione tra furto e gli altri reati contro il patrimonio (*ciò che non è avvenuto nel primo rapporto*).

Parte I Risultati dei rendiconti cantonali durante il periodo 1993-1996

2 Consulenze alle vittime e ai loro congiunti

2.1 Introduzione

Giusta l'articolo 3 LAV, la vittima di un reato che ha causato una lesione diretta all'integrità fisica, sessuale o psichica può rivolgersi a un consultorio ubicato nel suo Cantone di domicilio o in un altro Cantone.

I consultori, anche ricorrendo a terzi, sono incaricati di prestare alla vittima un aiuto medico, psicologico, sociale, materiale e giuridico e di dare informazioni sull'aiuto alle vittime (cpv. 2). Prestano il loro aiuto immediatamente e, se necessario, per lungo tempo (cpv. 3). L'aiuto dei consultori è prestato anche alle vittime di un reato perpetrato innanzi all'entrata in vigore della LAV (art. 12, cpv. 1 OAVI).

La consulenza è prestata sia alla vittima, sia ai suoi congiunti (vittime indirette; art. 2, cpv. 2, lett. a LAV). I risultati in seguito presentati non fanno distinzione tra vittime dirette e vittime indirette. I dati sono dedotti da questionari compilati dai consultori. Alcuni di quest'ultimi non hanno allestito statistiche in tutti i campi cui si riferiva l'indagine, per cui il numero delle vittime varia da una domanda all'altra.

Durante il biennio successivo all'entrata in vigore della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati sono stati approntati numerosi consultori. Il 1° gennaio 1993, vi erano 38 consultori, a fine 1994, 67. Nel periodo cui si riferisce il presente rapporto, il numero è aumentato di poco: a fine 1996 vi erano **74** consultori (cfr. n. 6.3). I dati relativi al primo biennio dell'aiuto iniziale sono quindi paragonabili soltanto parzialmente con quelli del periodo cui si riferisce il secondo rapporto.

2.2 Numero delle persone assistite

Nel 1993, si sono rivolte a un consultorio 2'163 persone, il numero è raddoppiato nel 1994 (4'218 persone). Il numero delle vittime e dei congiunti che si sono rivolte a un consultorio *per la prima volta* è continuamente cresciuto nel periodo 1995/96 ed è stato di 6'454 vittime nel 1995 e 9'036 vittime nel 1996. Tenendo conto delle consulenze non ancora terminate all'inizio di ciascun anno, il numero dei casi da trattare era di 7'209 nel 1995 e 10'443 nel 1996.

Nel 1996, il numero delle persone che avevano richiesto per la prima volta l'aiuto di un consultorio è aumentato rispetto al 1995 in tutti i Cantoni, ad eccezione del Cantone dei Grigioni dove è rimasto uguale e dei Cantoni di Glarona e di Sciaffusa dove è diminuito. In proposito segnaliamo le grandi differenze cantonali durante l'esercizio 1995-1996. Così, nel 1996 queste persone erano 3'715 nel Canton Zurigo, 2'093 nel Canton Berna, 592 nel Canton Ginevra, 51 nel Canton Ticino e 20 nel Canton Giura. Nel Canton Zurigo, da solo, vi è stato il 35 per cento delle consulenze. Zurigo, Berna e Ginevra totalizzano insieme quasi il 60 per cento di tutte le consulenze.

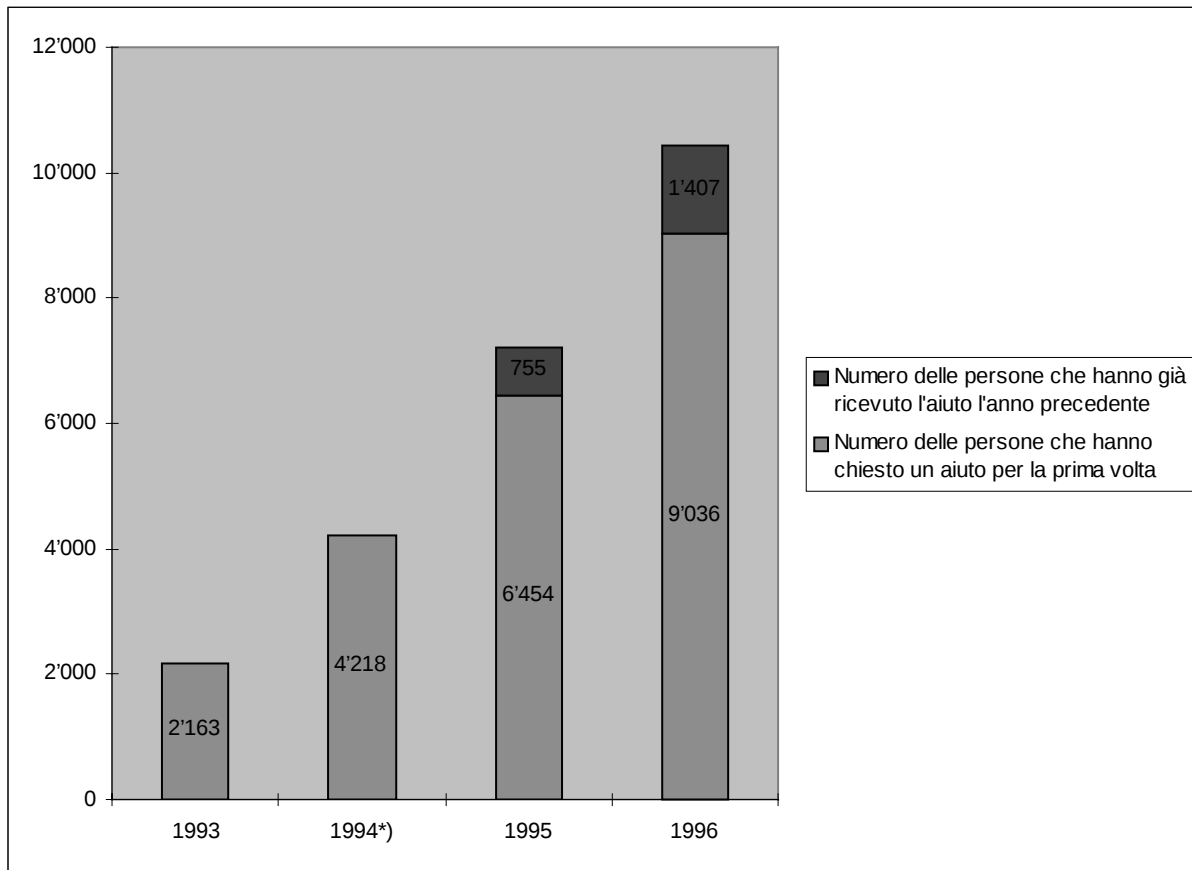
Se consideriamo il numero delle consulenze in relazione con la popolazione residente⁴, il Canton Zurigo è quello che nel 1996 conta il maggior numero di consulenze per abitante (31,2 domande ogni 10'000 abitanti), seguito dai Cantoni di Sciaffusa (25,6), Berna (21,8) e Ginevra (20,1). Gli altri Cantoni si situano al di sotto della media svizzera pari a 11,3 consulenze ogni 10'000 abitanti (AR/AI/SG: 8,9; GL/NE: 7,8; LU/UR/BS/BL: 7,1; TG: 6,1; ZG: 5,7; FR: 5,5; VD: 5,1; VS: 4,7; SO: 4,5; SZ: 3,7; AG: 3,5). Cinque Cantoni (JU, GR, OW, NW, TI) contano meno di tre consulenze ogni 10'000 abitanti (JU: 2,9; GR: 2,8; OW/NW: 2,5; TI: 1,6). Constatiamo inoltre che il numero delle consulenze può variare assai da un Cantone a un altro con densità di popolazione pressappoco uguale. È il caso ad esempio del Cantone di Ginevra (395'900/20,1) rispetto ai Cantoni di Lucerna (339'600/7,1) e Ticino (300'400/1,6) o il Cantone di Sciaffusa (73'700/25,6) rispetto ai Cantoni del Giura (67'700/2,9) e di Zugo (91'600/5,7).

Non disponiamo ancora di dati sul numero di persone che si sono rivolte a un consultorio ubicato fuori del Cantone di domicilio (art. 3. cpv. 4 LAV). Tuttavia i dati saranno disponibili per l'ultimo periodo di valutazione 1997/98⁵

⁴ Popolazione media residente nel 1995: 7'080'900 persone.

⁵ Cfr. Direttive del Dipartimento federale di giustizia e polizia concernente i rapporti che i Cantoni devono presentare nel campo dell'aiuto alle vittime di reati (anni 1997 e 1998), allegato alla parte C del rapporto, n. 7, Domicilio delle persone assistite recentemente.

Figura 1 **Numero delle persone che hanno chiesto l'aiuto a un consultorio durante il periodo 1993-1996**



*) Il numero delle persone già assistite nel 1993 non ha potuto essere determinato per il 1994 dacché la domanda posta in merito era facoltativa e pertanto non tutti i consultori hanno risposto.

2.3 **Natura della consulenza**

La consulenza, per la maggior parte del tempo, assume la forma di un contatto personale. I contatti telefonici sono relativamente frequenti. Occorre notare che taluni consultori, come "La Main tendue", forniscono l'aiuto soprattutto tramite telefono. Sono per contro rari i contatti scritti.

La proporzione delle vittime che si sono rivolte a un consultorio una sola volta varia considerevolmente da un Cantone all'altro (nel 1995: UR, JU: 5%; AG, TG: 30%; GE: 62%) e può fra l'altro aumentare o diminuire nettamente da un anno all'altro nel medesimo Cantone (NW, 1995: 60, 1996: 20; ZG, 1995: 7, 1996: 13).

2.4 Età e sesso delle persone assistite

Le figure seguenti evidenziano la distribuzione per sesso e età delle persone assistite. I consultori non hanno rilevato questi dati per tutte le persone che si sono loro rivolte; i dati concernono 4'943 persone nel 1995 e 7'287 persone nel 1996.

Non è stato possibile paragonare queste cifre con quelle del biennio precedente, poiché le domande poste allora erano facoltative.

Figura 2 **Numero delle persone assistite secondo l'età e il sesso negli anni 1995/96**

	1995				1996				Totali
	Donne	Uomini	Sesso non noto	Totale	Donne	Uomini	Sesso non noto	Totale	
0-7 anni	233	133	48	414	515	255	52	822	1'236
7-16 anni	411	109	12	532	597	187	10	794	1'326
16-20 anni	322	40	--	362	759	162	--	921	1'283
20-60 anni	2'606	471	--	3'077	3'225	807	--	4'032	7'109
da 60 anni	113	47	--	160	123	61	--	184	344
età sconosciuta	182	86	130	398	310	95	129	534	932
Totali	3'867	886	190	4'943	5'529	1567	191	7'287	12'230

Figura 3 **Proporzione tra donne e uomini assistiti negli anni 1995/96**

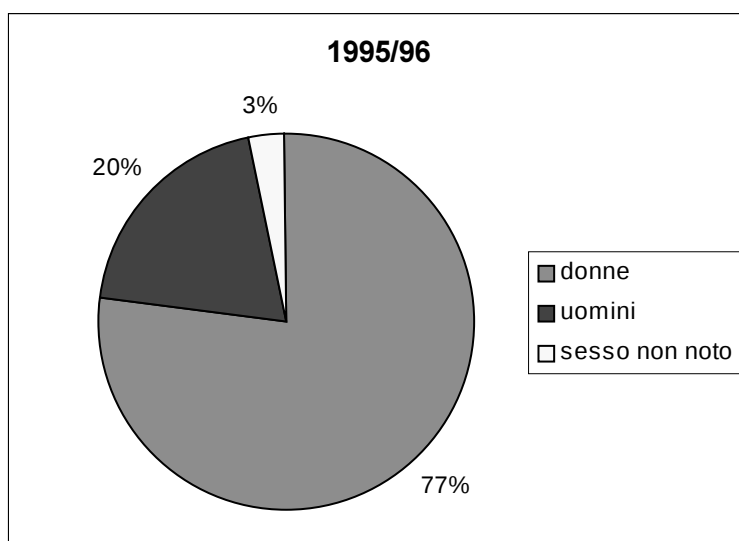
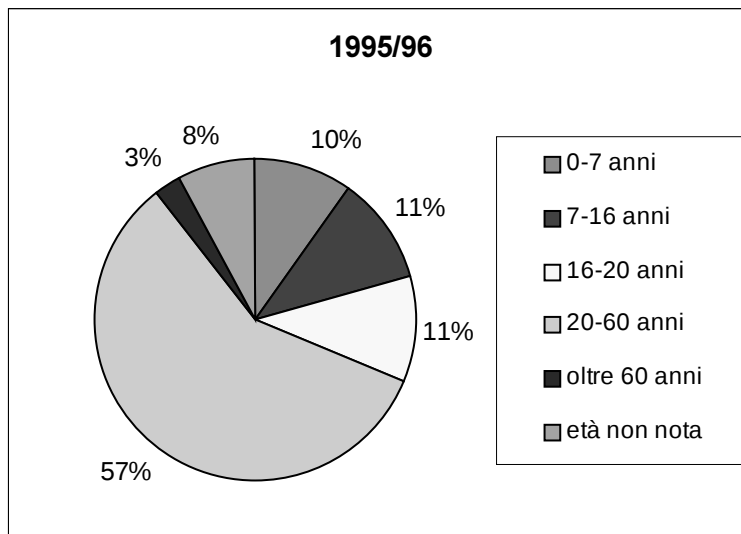


Figura 4 **Proporzione di persone assistite nelle diverse classi d'età negli anni 1995/96**



Le persone ultrasessantenni si rivolgono assai raramente ai consultori. I fanciulli fino a 7 anni (10%) e gli adolescenti fino a sedici anni (11%) rappresentano un buon quinto delle persone assistite. La proporzione media biennale dei giovani adulti di età tra i sedici e i vent'anni ammonta all'undici per cento. È passata dal sette per cento nel 1995 al tredici per cento nel 1996.

2.5 Generi di reati

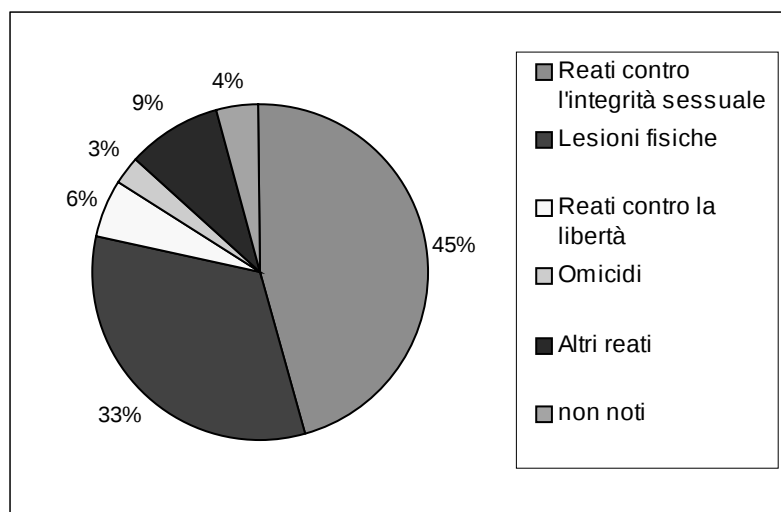
I consultori hanno rilevato dati sul genere di reati per 5'944 vittime nel 1995 e per 7'863 vittime nel 1996. Tuttavia, i consultori non hanno rilevato sempre soltanto il reato principale, per cui una vittima può figurare sotto più voci.

Figura 5 **Numero di persone assistite in funzione del genere di reato durante il periodo 1993-1996**

Numero di persone assistite								Reati
1993		1994		1995		1996		
64	3.4%	110	2.6%	158	2.6%	239	3.0%	Omicidi
731	39.1%	1'604	37.7%	1'921	32.3%	2'582	32.8%	Lesioni fisiche
994	53.1%	1'629	38.2%	2'807	47.2%	3'493	44.4%	Reati contro l'integrità sessuale
83	4.4%	664	15.6%	353	6.0%	431	5.5%	Reati contro la libertà
0		251	5.9%					Altri reati*):
				117	2.0%	161	2.1%	- Reati contro il patrimonio
				22	0.4%	41	0.5%	- Propagazione di una malattia umana
				359	6.0%	562	7.2%	- Reati diversi
				207	3.5%	354	4.5%	- Non noti
1'872	100%	4'258	100%	5'944	100%	7'863	100%	Totale

*) La voce "Altri reati" non era ancora stata suddivisa negli anni 1993/94. I reati contro il patrimonio rientrano nell'ambito della LAV soltanto se hanno comportato una lesione all'integrità fisica, sessuale o psichica.

Figura 6 **Proporzione di persone assistite in funzione del genere di reato negli anni 1995/96**



Negli anni 1995 e 1996, circa la metà delle persone che si sono rivolte a un consultorio sono state vittime di reati contro l'integrità sessuale. La proporzione delle vittime di questa categoria di reati è assai mutata tra il 1993 e il 1995. A prescindere da questa categoria, sono le vittime di lesioni fisiche che hanno fatto più sovente ricorso alla consulenza. Comunque, i tre quarti delle persone rivoltesi a un consultorio negli anni 1993-1996 erano vittime di un reato contro l'integrità sessuale o di lesioni fisiche.

Per il 1995 e il 1996, è ora possibile dare indicazioni anche sul numero delle *vittime della circolazione stradale* (per gli anni 1993/94, le domande in proposito erano facoltative). Nel 1996, 2'582 persone in totale sono state assistite in relazione con *lesioni fisiche* e tra queste 559 erano vittime di un infortunio della circolazione (1995: 322 persone su 1'921). Sono state assistite 239 persone in relazione con un *omicidio*, fra le quali 100 erano i superstiti di una vittima di un infortunio della circolazione stradale (1995: 73 persone su 158).

Nel 1995, i consultori che si sono occupati del maggior numero di vittime della circolazione stradale sono quelli del Cantone di Berna (209); seguono i consultori dei Cantoni di Lucerna (36), di San Gallo/Appenzello Esterno/Appenzello Interno (26) e di Ginevra (26)⁶. I consultori di cinque Cantoni (OW, ZG, FR, AG, TI) non hanno menzionato nessuna vittima della circolazione stradale. Nel 1996, i consultori che si sono occupati del maggior numero di vittime della circolazione stradale sono quelli

⁶ Le cifre si riferiscono a persone che si sono rivolte per la prima volta a un consultorio; infatti il numero totale delle persone assistite è più elevato.

del Cantone di Zurigo (213; 1995: 6), seguiti da quelli dei Cantoni di Berna (189) e di Basilea-Città/Basilea-Campagna (52). Tre Cantoni (NW, SH, AG) non hanno assistito nessuna vittima di infortuni stradali. Il Cantone di Argovia non ha assistito nessuna vittima di infortuni stradali per tutto l'esercizio 1995/96.

Il 19 per cento delle persone assistite in seguito a lesioni fisiche erano vittime di un infortunio della circolazione stradale (media 1995/96). Fra le persone che hanno avuto una consulenza in relazione con un omicidio, il 44 per cento era parente prossimo di persone uccise in un infortunio della circolazione. Se paragoniamo il numero delle vittime della circolazione stradale (lesioni fisiche e omicidi) al numero totale delle persone assistite, il primo è relativamente basso: nel 1996 rappresentava l'8,3 per cento di tutte le persone assistite (1995: 6,6%).

2.6 Rapporti con la polizia

Nel 1996, è stata aperta un'inchiesta della polizia o un procedimento penale in 2'365 casi (1995: 1'641). Per l'intero biennio, da questi dati risulta che oltre un quarto delle vittime rivoltesi a un consultorio è stato implicato in un'indagine preliminare o in un procedimento penale.

In occasione della prima audizione, la polizia deve informare la vittima circa l'esistenza dei consultori (art. 6, cpv. 1 LAV) e di comunicare a un consultorio nome e indirizzo della vittima, dopo averla previamente avvertita della possibilità di rifiutare tale comunicazione (art. 6, cpv. 2 LAV).

58 consultori hanno fornito dati sul numero delle vittime che si sono effettivamente rivolti a loro dopo essere state informate dalla polizia. Secondo la maggior parte dei consultori (33), la comunicazione dell'identità delle vittime da parte della polizia dà spesso seguito a una consulenza (vale a dire tra il 50 e il 90% dei casi). In base alla valutazione fatta da otto consultori, detta comunicazione è quasi sempre all'origine delle consulenze (in oltre il 90% dei casi). Per altro, dodici consultori hanno rilevato che la comunicazione dell'identità delle vittime da parte della polizia induceva raramente quest'ultime a ricorrere alla consulenza (in 10 a 50% dei casi) e cinque altri consultori hanno indicato che questo risultato era raggiunto soltanto in meno del dieci per cento dei casi.

Se colleghiamo i consultori ai loro Cantoni, possiamo abbozzare le seguenti tabelle: conformemente alle indicazioni dei consultori di quattordici Cantoni (BE, UR, SZ,

OW, NW, GL, SO, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU), la comunicazione da parte della polizia dell'identità delle vittime indurrebbe queste ultime a rivolgersi al consultorio nel 50 fino al 90 per cento dei casi. Invece, i consultori di quattro Cantoni (SG, AR, AI, AG) hanno constatato che questa comunicazione indurrebbe le vittime a rivolgersi loro soltanto nel 10 al 50 per cento dei casi. Negli altri Cantoni, le valutazioni variano da un consultorio all'altro.

2.7 Frequenza dei diversi aiuti e portata dell'aiuto prestato dai consultori

In oltre la metà dei consultori, le persone assistite hanno quasi sempre, o per lo meno spesso, potuto ricorrere a un'informazione generale sull'aiuto alle vittime di reati, a un aiuto e a un rappresentante giuridici come anche a un aiuto sociale e psicologico. Nella maggioranza dei consultori, questi diversi aiuti sono stati prestati quasi sempre, o per lo meno spesso, autonomamente.

In oltre la metà dei consultori, l'aiuto psicoterapeutico, medico e finanziario immediato o a lungo termine è stato raramente o addirittura praticamente mai richiesto. Quando siffatto aiuto è stato domandato, i consultori hanno quasi sempre chiesto l'intervento di terzi (psicologi, psicoterapeuti, medici, avvocati, ecc.)

2.8 Durata della consulenza

Il 76 per cento delle consulenze è terminato entro tre mesi, l'undici per cento entro sei mesi e il tredici per cento è durato più a lungo (media del biennio 1995 e 1996).

2.9 Aspetto finanziario

Come precisato al numero 5.5 del presente rapporto, le spese nell'ambito della consulenza negli anni 1995/96 rappresentano il 63 per cento della totalità delle spese cantonali nell'ambito dell'aiuto alle vittime di reati (istituzione, esercizio, personale dei consultori: 50%; aiuto immediato e aiuto per lungo tempo: 10%; altre spese [informazione, perfezionamento]: 3%). Il 37 per cento delle spese concerne indennizzo e riparazione morale.

Nel 1996, hanno dedicato le maggiori somme per la consulenza i cinque Cantoni di Zurigo, Berna, Friburgo, Argovia e San Gallo. Nel medesimo anno, le spese del Canton Zurigo sono state il triplo di quelle del Cantone di Berna che lo seguiva immediatamente nella graduatoria.

Se paragoniamo l'evoluzione delle spese fatte dai Cantoni in materia di consulenza nel quadriennio 1993-1996 constatiamo quanto segue:

Sono fortemente aumentate le spese per i Cantoni di Zurigo, Friburgo, Argovia (con un ristagno nel 1995) e Vaud, come anche Lucerna, Vallese e Ticino (questi ultimi con un livello di partenza particolarmente basso).

I Cantoni di Svitto, Zugo, Glarona, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Soletta, Sciaf-fusa, Giura e Turgovia hanno affrontato spese più modeste; tuttavia le spese del Canton Turgovia sono leggermente aumentate nel 1996.

Osserviamo divergenze tra le spese di taluni Cantoni: così, nei Cantoni di Neuchâtel e Ginevra, le spese sono diminuite dopo il 1994, e, nel Cantone di Neuchâtel, sono aumentate nuovamente nel 1996. Nel Canton San Gallo, l'ammontare globale delle spese è diminuito nel 1994, ma è successivamente aumentato.

Dal 1993 al 1996 constatiamo essenzialmente un livellamento verso l'alto delle spese nei Cantoni d'Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Appenzello Esterno, Appenzello Interno e, a contare dal 1994, in quello di Berna.

Occorre tener conto del fatto che lo sviluppo e la dinamica delle spese in materia di consulenza non consentono necessariamente di sapere se e in quale misura i Cantoni interessati hanno utilizzato completamente l'aiuto iniziale della Confederazione, né quale somma di fondi propri o quali prestazioni per abitante erano state approvate (cfr. n. 5).

Nel 1996, la spesa media per consultorio è cresciuta nell'insieme dei Cantoni a 110'845 franchi. Invero, questa somma si riferisce a consultori talvolta assai differenti, come un consultorio che fornisce l'aiuto per telefono o un centro di accoglienza per donne. Nel 1996, la spesa media per persona assistita è stata di 816 franchi.

3 Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale

Nel primo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, si è accertato che non ponevano alcun problema il diritto della vittima di essere interrogata da persone del suo sesso (art. 6, cpv. 3 LAV), come il diritto della vittima di esigere che del tribunale giudicante faccia parte almeno una persona del suo sesso (art. 10 LAV. Nel rapporto 1995/96 questi ambiti non vengono più trattati.

Le modifiche apportate in materia di procedimento penale cantonale sono trattate al numero 6.1. L'esecuzione e l'efficacia delle disposizioni della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati sono state oggetto di uno studio scientifico elaborato su mandato dell'Ufficio federale di giustizia (cfr. n. 13).

4 Indennizzo e riparazione morale

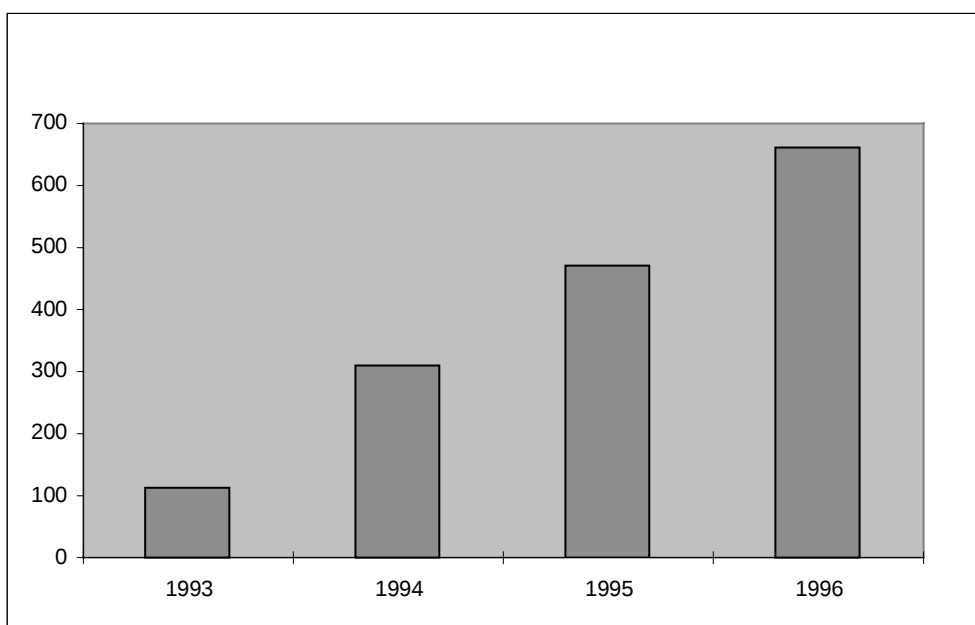
4.1 Introduzione

La sezione 4 della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (indennizzo e riparazione morale) consente alla vittima di chiedere un indennizzo se ha subito un danno e una riparazione morale quando la gravità dell'offesa e circostanze particolari lo giustificano. L'indennità è fissata in funzione dell'entità del danno e del reddito della vittima; la riparazione morale è invece indipendente dal reddito. I Cantoni devono prevedere una procedura semplice, rapida e gratuita.

4.2 Evoluzione del numero delle nuove domande

Il numero delle nuove domande aumenta considerevolmente di anno in anno. Da 113 nuove domande nel 1993 si è passati a 310 nel 1994, 470 nel 1995 e 661 nel 1996. Nel 1996 le nuove domande si sono quasi sestuplicate rispetto al 1993 e raddoppiate rispetto al 1994.

Figura 7 **Numero delle nuove domande d'indennizzo e/o di riparazione morale durante il periodo 1993-1996**



Mentre la statistica della polizia criminale⁷ faceva stato nel 1996 di almeno 8'896 vittime per reati coperti dalla legge concernente l'aiuto alle vittime⁸, il numero di nuove domande d'indennizzo e riparazione morale era, per il medesimo periodo, pari a 661. In altri termini, soltanto il 7,4 per cento circa delle persone che si sono annunciate nel 1996 alla polizia come vittime di un reato ai sensi della LAV hanno formulato una richiesta d'indennizzo e/o di riparazione morale nel medesimo anno.

Si osservano forti divergenze cantonali quanto alla provenienza delle domande. Il Canton Zurigo da solo rappresentava il 37 per cento delle nuove domande durante l'esercizio 1995 -1996. I tre Cantoni di Zurigo (415), Berna (122) e Ginevra (118) sono quelli in cui il numero delle nuove domande è stato il più elevato nel biennio 1995 e 1996; da soli totalizzano il 60 per cento circa (58%) delle nuove domande per tutta la durata dell'esercizio. Undici Cantoni (UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, AR, AI, GR, TG, JU) totalizzano meno di dieci nuove domande per anno durante l'esercizio 1995-1996. Due Cantoni (OW, NW) non hanno avuto nessuna domanda durante l'esercizio 1995-1996.

Si constatano disparità cantonali anche se consideriamo il numero delle nuove domande in relazione con la popolazione residente⁹. Così, per il solo 1996, il Cantone di Sciaffusa è quello che presenta il maggior numero di nuove domande per abitante (2,4 ogni 10'000 abitanti), seguito da Zurigo (2 ogni 10'000 abitanti), Ginevra (1,9 ogni 10'000 abitanti) e Basilea-Città (1,5 ogni 10'000 abitanti). Nel medesimo anno, in cinque Cantoni (SH, ZH, GE, BS, AI) sono state presentate una o due domande ogni 10'000 abitanti. Undici Cantoni (BE, LU, UR, SZ, GL, ZG, FR, SO, SG, GR, NE) totalizzano tra 0,5 e 0,8 nuove domande ogni 10'000 abitanti. In otto Cantoni, di cui quattro latini, nel 1996 sono state presentate meno di 0,5 domande ogni 10'000 abitanti (BL, AR, AG, TG, TI, VD, VS, JU).

⁷ La statistica della polizia criminale contiene tutte le denunce fatte durante un anno per talune categorie di reati del Codice penale. Essa è allestita dall'Ufficio federale di polizia. Contiene indicazioni sul numero di vittime nelle voci seguenti: omicidi (art. 111-116 CP), lesioni personali (art. 122 e 123 CP), estorsione e ricatto (art. 156 CP), coazione (art. 181 CP), sequestro di persona e rapimento (art. 183 et 184 CP), presa d'ostaggio (art. 185 CP), violenza carnale (art. 190 CP), altri reati contro l'integrità sessuale (art. 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194 et 198 CP).

⁸ Non sono stati annoverati omicidi, lesioni fisiche, reati contro l'integrità sessuale, coazione, sequestro di persona e rapimento, prese di ostaggi. Le vittime indirette e le vittime di reati che non sono stati oggetto di una denuncia.

⁹ Popolazione residente media nel 1995.

4.3 Trattamento delle domande

Figura 8 **Numero delle domande liquidate e di quelle ancora pendenti alla fine del primo periodo e alla fine del secondo periodo di valutazione**

	1993/94	1995/96
Numero di nuove domande durante il periodo	423	1'131
Numero delle domande liquidate durante il periodo	215	703
- con una decisione che accorda una prestazione finanziaria	125	458
- con una decisione che rifiuta una prestazione finanziaria	76	132
- in altro modo	14	113
Numero di domande ancora pendenti alla fine del periodo	208	605

Il numero delle domande liquidate aumenta con il numero delle nuove domande. Dacché il numero delle nuove domande ha superato il numero delle domande liquidate nel biennio (nel 1995: 291 domande liquidate contro 470 nuove domande; nel 1996: 412 domande liquidate contro 661 nuove domande), il numero delle domande in sospeso alla fine dell'anno è parimenti in aumento (il numero delle domande ancora in sospeso era di: 54 nel 1993, 208 a fine 1994, 356 a fine 1995, 605 a fine 1996).

A fine 1996, il numero delle domande ancora in sospeso superava quello delle domande evase durante l'anno in quindici Cantoni (ZH, LU, UR, NW, GL, ZG, FR, SH, AR, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, JU; nel 1995, era il caso in 17 Cantoni: ZH, LU, UR, NW, GL, ZG, FR, SH, AR, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, JU). Il Cantone di Lucerna fa osservare di aver accordato anticipi nella maggioranza dei casi, ragione per cui presenta un numero assai elevato di domande in sospeso a fine anno.

Se si aggiungono i casi in sospeso alle nuove domande, constatiamo che i Cantoni non hanno potuto liquidare la metà delle domande che andavano trattate nel 1996 (412 domande liquidate contro 1017 domande inevase). Pertanto, a fine 1996 dovevano ancora essere trattate 605 domande, vale a dire pressappoco il medesimo numero delle nuove domande depositate nell'anno trascorso. Ad eccezione dei Cantoni d'Obvaldo e Turgovia, nel 1996 tutti i Cantoni hanno evaso meno domande di quelle che avrebbero dovuto trattare. In sedici di loro (ZH, LU, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, TI, VD, NE, JU), il numero delle domande evase rappresenta meno della metà delle domande da trattare.

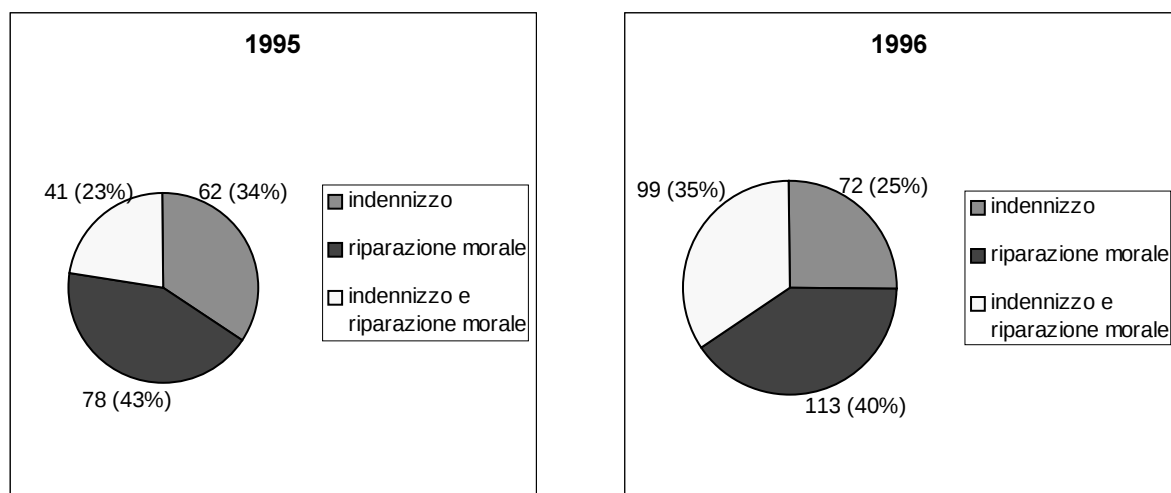
Nel sedici per cento dei casi nel 1996 (nel 1995: 23%), la domanda è stata liquidata con decisione di rifiuto di una prestazione finanziaria. Nel 17 per cento delle domande evase nel 1996 (nel 1995: 15%) si sono avuti esiti diversi (ad es. ritiro della domanda, irricevibilità). Nel 67 per cento delle domande liquidate nel 1996 (nel 1995: 62%) è stato deciso di accordare una prestazione finanziaria.

In otto Cantoni (ZH, BE, ZG, SO, BS, SG, TG, GE), per oltre la metà delle domande liquidate si è avuta una decisione che accordava una prestazione finanziaria sia nel 1995, sia nel 1996. In otto altri Cantoni, la proporzione delle domande liquidate con una decisione che accordava una prestazione finanziaria è stata pari o superiore al 50% almeno in uno dei due anni (UR, FR, BL, AI, GR, AG, VD, JU).

4.4 Prestazioni versate

Il numero degli indennizzi versati è più o meno costante per il biennio dell'esercizio 1995/96. Per contro, il numero di riparazioni morali accordate nel 1996 è nettamente più elevato che nel 1995, dacché è aumentato del 45 per cento. Il numero delle prestazioni includenti nel medesimo tempo un indennizzo e una riparazione morale è più che raddoppiato nel 1996 rispetto al 1995¹⁰.

Figura 9 **Ripartizione in funzione del genere di prestazioni versate**



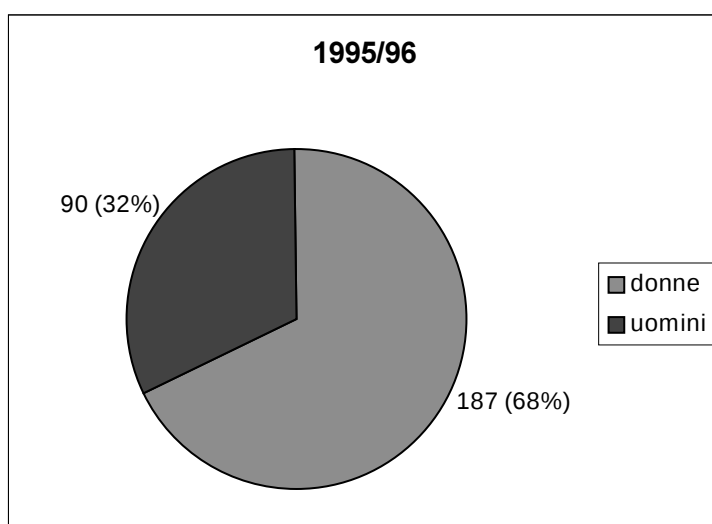
¹⁰ Il numero di prestazioni versate negli anni 1995/96 è leggermente maggiore (465) di quello delle decisioni che accordavano una prestazione (458) dacché queste possono inglobare più vittime.

Nel 1995 e nel 1996 i Cantoni hanno concesso più spesso riparazioni morali che indennità. Quest'osservazione vale soprattutto per i Cantoni di Berna, Ginevra e San Gallo. Il Canton Zurigo rappresenta l'unica eccezione significativa. Il Canton Ginevra è quello che, durante il biennio, ha distribuito il maggior numero di prestazioni finanziarie cumulanti un'indennità e una riparazione morale.

Nel 1996, la somma versata su decisione ammontava mediamente a 10'476 franchi per le riparazioni morali (nel 1995: 9'871 frs.), e mediamente a 14'113 franchi per le indennità (nel 1995: 14'697 frs.). Il 27 per cento degli indennizzati nel 1994, il 18 per cento nel 1995 e il 26 per cento nel 1996 non coprivano integralmente il danno (indennizzi parziali giusta l'art. 13, cpv. 1, seconda parte del 2° periodo LAV). I tre quarti degli indennizzi pagati a contare dall'entrata in vigore della LAV (1993-1996) coprivano integralmente il danno. Dalla medesima data, nessuna indennità è mai stata ridotta per comportamento colpevole della vittima (art. 13, cpv. 2 LAV).

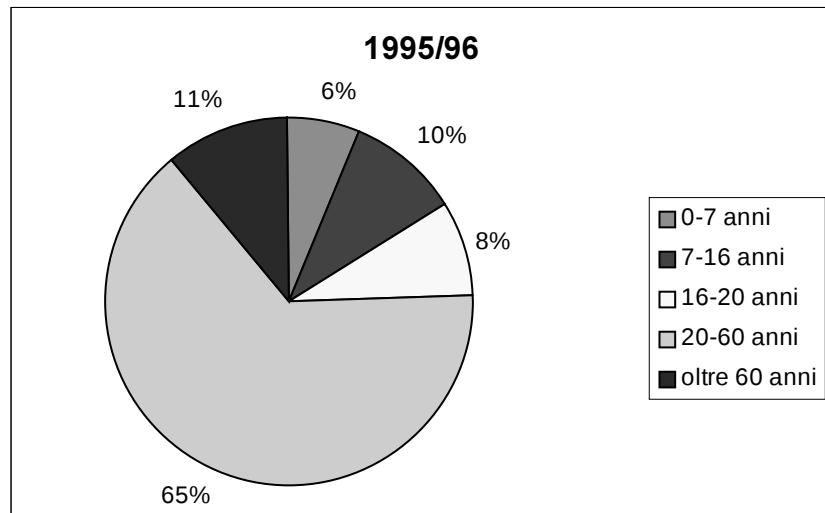
4.5 Età e sesso dei beneficiari di prestazioni

Figura 10 **Ripartizione dei beneficiari di prestazioni in base al sesso**



Sia nel 1995, sia nel 1996, sono state molto più numerose le donne ad aver beneficiato di prestazioni finanziarie. Il 63 per cento dei beneficiari di prestazioni nel 1995 e il 70 per cento nel 1996 erano donne.

Figura 11 **Ripartizione dei beneficiari di prestazioni per categoria d'età**



I dati relativi ai Cantoni di Zurigo, Lucerna e San Gallo non hanno potuto essere forniti o determinati. Occorre rilevare che la proporzione di beneficiari di prestazioni è triplicata dal 1995 al 1996 nella categoria d'età dai sette ai sedici anni, passando dal quattro al tredici per cento.

4.6 Generi di reati

Figura 12 Numero di prestazioni finanziarie concesse (indennizzo o riparazione morale) secondo il genere di reati

Reati	Numero di prestazioni finanziarie accordate							
	1993 ¹¹		1994 ¹¹		1995 ¹²		1996	
Omicidi (compresi infortuni della circolazione stradale)	1	8.3%	23	30.3%	15	14.2%	38	14.8%
Lesioni fisiche (compresi infortuni della circolazione stradale)	7	58.3%	21	27.6%	44	41.5%	86	33.5%
Propagazione di una malattia umana ¹³					0		0	
Reati contro l'integrità sessuale	4	33.3%	26	34.2%	32	30.2%	98	38.1%
Reati contro la libertà	0		2	2.6%	4	3.8%	11	4.3%
Reati contro il patrimonio ^{13, 14}					8	7.5%	14	5.4%
Altri reati	0		4	5.3%	2	1.9%	10	3.9%
Sconosciuti o non censiti	0		0		1	0.9%	0	
Totale	12	100%	76	100%	106¹⁵	100%	257¹⁵	100%

Il numero delle prestazioni finanziarie versate in seguito a infortunio della circolazione stradale che ha causato un omicidio o lesioni fisiche è insignificante in quanto concerne un caso nel 1995 e due nel 1996. La maggior parte dei reati contro il patrimonio che ha dato luogo a una prestazione finanziaria era costituita da rapine (7 su 8 nel 1995 e 13 su 14 nel 1996).

Sia nel 1995, sia nel 1996, il 72 per cento delle prestazioni accordate concernevano lesioni fisiche o reati contro l'integrità sessuale. Un terzo delle prestazioni del 1995 e il 38 per cento di quelle del 1996 concernevano reati contro l'integrità sessuale.

¹¹ Questa statistica non era obbligatoria negli anni 1993/94. I Cantoni di Zurigo e Turgovia non hanno fornito dati.

¹² Il Cantone di Zurigo non ha fornito dati per il 1995.

¹³ Nel 1993/94 questi reati non sono stati registrati separatamente.

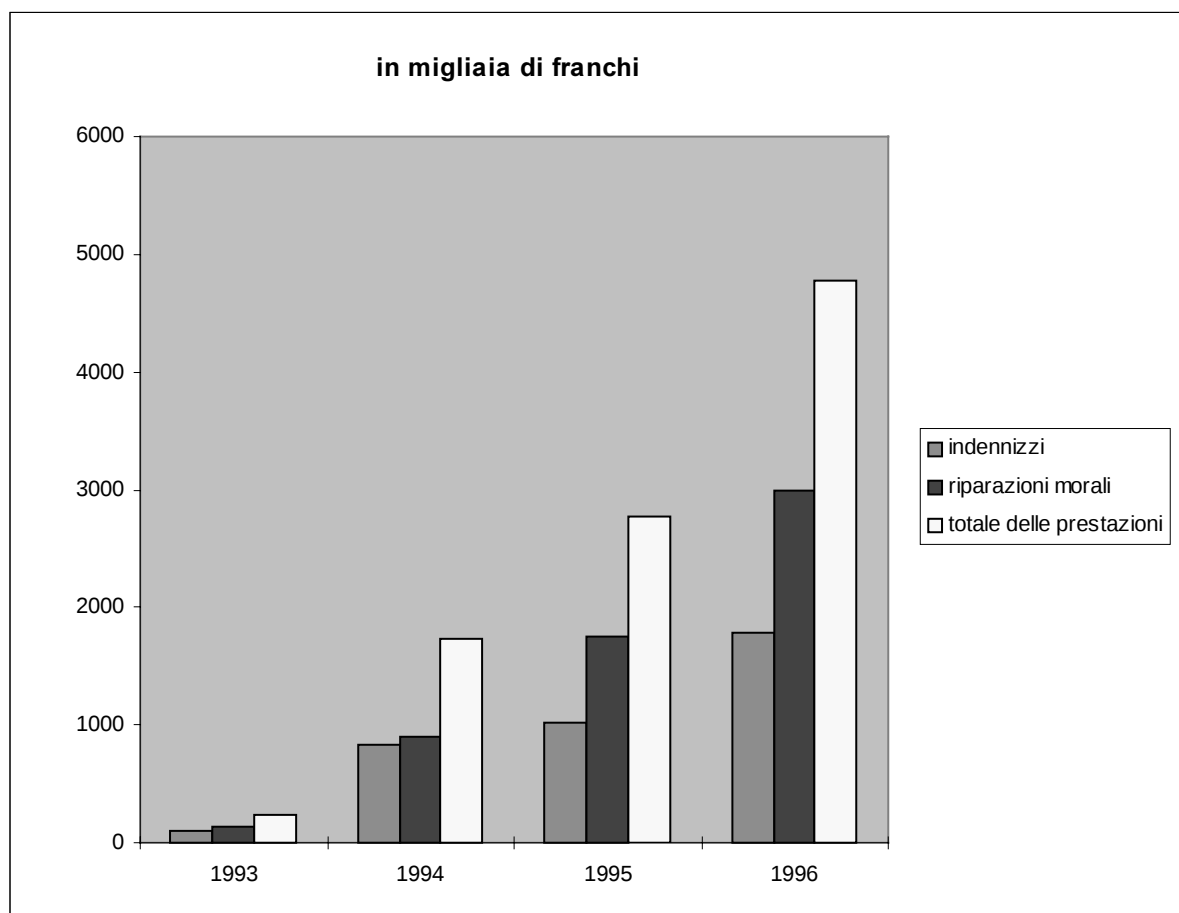
¹⁴ I reati contro il patrimonio sono di pertinenza della LAV soltanto nella misura in cui comportano un attentato all'integrità fisica, sessuale o psichica.

¹⁵ I dati forniti dai Cantoni fanno sembrare il numero totale di prestazioni finanziarie versate inferiore alla ripartizione in funzione del genere di prestazioni versate (cfr. n. 4.4, figura 9).

4.7 Spese dei Cantoni per l'indennizzo e le riparazioni morali

Le spese dei Cantoni per l'indennizzo ammontavano a 1'791'401.50 di franchi nel 1996 (nel 1995: 1'016'679 frs., nel 1994: 831'512 frs., nel 1993: 96'821 frs.); nel medesimo periodo le spese per riparazioni morali ammontavano a 2'991'879 franchi (nel 1995: 1'748'941 frs., nel 1994: 906'737 frs., nel 1993: 142'000 frs.).

Figura 13 Ammontare totale delle prestazioni finanziarie versato annualmente per gli indennizzi e le riparazioni morali



L'ammontare complessivo delle prestazioni versate nel 1995 e nel 1996 (7'548'900 franchi) si ripartisce in ragione del 63 per cento per la concessione di riparazioni morali (4'740'820 franchi) e del 37 per cento per la concessione d'indennizzi (2'808'800 franchi).

Figura 14 **Ammontare totale delle spese per indennizzi e riparazioni morali secondo il Cantone**

Somme versate	Cantoni
nessuna spesa	OW, NW, GL, AR,
da 1 a 9'999 franchi	AI
da 10'000 franchi a 49'999 franchi	UR, SZ, TI, VS, JU
da 50'000 franchi a 99'999 franchi	ZG, FR, SH, GR, NE
da 100'000 franchi a 999'999 franchi	LU, SO, BS, BL, SG, AG, TG, VD
da 1'000'000 franchi a 1'999'999 franchi	BE, GE
oltre 2'000'000 di franchi	ZH

5 Utilizzazione da parte dei Cantoni dell'aiuto iniziale della Confederazione

5.1 Situazione iniziale

Il legislatore ha voluto che l'aiuto alle vittime di reati fosse essenzialmente un compito cantonale. La Confederazione accorda ai Cantoni, per sei anni, un sostegno finanziario per *l'attuazione del sistema* d'aiuto alle vittime (art. 18, cpv. 2 LAV). L'aiuto finanziario iniziale è attribuito ai Cantoni all'inizio di ogni anno e versato alla fine del medesimo. Giusta l'articolo 7 capoverso 2 OAVI, le aliquote dei Cantoni sono calcolate per la metà in funzione della capacità finanziaria e per l'altra metà secondo la popolazione residente. I Cantoni devono impiegare l'aiuto finanziario della Confederazione per coprire gli elevati costi per l'attuazione del sistema dell'aiuto alle vittime e dei consultori. Le spese pertinenti sono date nei grafici seguenti come "Spese per la consulenza e l'infrastruttura". Le prestazioni d'indennizzo e di riparazione morale versate alle vittime non devono per contro essere finanziate tramite l'aiuto iniziale, ma sopportate dai Cantoni (Boll. uff. 1991 N 15, S 585). Tuttavia, per meglio riassumere l'insieme delle spese dei Cantoni nell'ambito dell'aiuto alle vittime, le abbiamo conteggiate fra le "spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime". L'aiuto iniziale dovrebbe coprire globalmente un terzo degli esborsi totali dei Cantoni (FF 1990 II 742).

5.2 Aiuto iniziale della Confederazione e spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime durante il periodo 1993-1996

La Confederazione ha devoluto 4,5 milioni di franchi nel 1995 e 5 milioni di franchi nel 1996 all'aiuto iniziale. Nel 1993 e nel 1994, questa somma è stata rispettivamente di 5 milioni e 4 milioni.

Le spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura ammontavano a 7,761 milioni di franchi nel 1995 e a 9,175 milioni di franchi nel 1996. Prosegue quindi la tendenza al rialzo già constatata nel 1993 e nel 1994. Le spese corrispondenti erano infatti di 3,548 milioni di franchi nel 1993 e di 6,187 milioni di franchi nel 1994.

Figura 15 **Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura negli anni 1995/96**

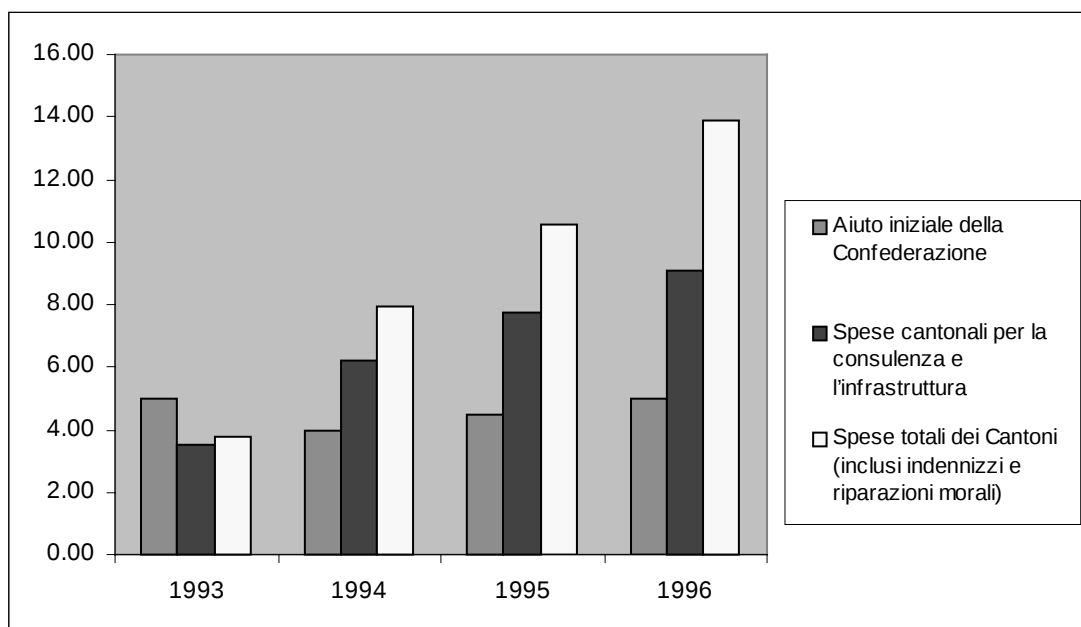
Cantone	Saldo a fine 1994	1995		1996		Saldo a fine 1996 (periodo 1993-1996)
		Aiuto iniziale della Confederazione	Spese cantonali conteggiate per la consulenza e l'infrastruttura	Aiuto iniziale della Confederazione	Spese cantonali conteggiate per la consulenza e l'infrastruttura	
Zurigo	-1'218'737	494'116	2'521'295	552'267	2'946'097	-5'639'746
Berna	103'620	703'527	860'347	833'631	782'361	-1'930
Lucerna	237'555	249'860	316'499	261'550	425'849	6'617
Uri	51'238	36'490	15'301	35'979	18'306	90'100
Svitto	119'474	82'251	45'190	86'382	83'844	159'073
Obvaldo	45'772	31'040	21'844	34'996	10'379	79'585
Nidvaldo	2'606	21'245	45'959	21'548	35'095	-35'655
Glarona	-16'124	27'498	50'435	32'028	53'092	-60'125
Zugo	-27'843	31'349	77'510	35'027	104'116	-143'093
Friburgo	-218'580	177'285	431'613	207'697	491'293	-756'494
Soletta	88'114	155'855	154'999	179'552	218'657	49'866
Basilea-Città	-278'787	82'783	220'048	97'484	246'178	-564'746
Basilea-Campagna	-198'418	138'037	220'048	140'147	246'178	-386'460
Sciaffusa	-25'389	47'394	61'911	47'950	132'884	-124'840
Appenzello Esterno	5'813	42'075	35'291	48'727	47'668	13'657
Appenzello Interno	2'920	14'909	10'083	16'630	14'327	10'049
San Gallo	-47'116	282'679	404'519	307'767	554'897	-416'086
Grigioni	-4'109	143'708	160'762	156'758	237'380	-101'785
Argovia	160'277	310'822	641'340	336'776	644'959	-478'424
Turgovia	-49'880	144'719	219'786	150'908	353'756	-327'794
Ticino	213'590	219'832	162'500	230'533	284'624	216'831
Vaud	336'590	378'044	402'578	410'723	425'543	297'236
Vallese	423'477	302'089	253'404	326'099	256'136	542'125
Neuchâtel	-267'908	142'250	200'740	161'529	266'584	-431'453
Ginevra	-282'654	165'153	175'700	201'739	165'880	-257'342
Giura	109'720	74'990	51'055	85'570	75'059	144'166
TOTALE	-734'777	4'500'000	7'760'756	4'999'997	9'121'132	-8'116'668

* Saldo negativo. I Cantoni hanno speso più di quanto hanno ricevuto dalla Confederazione.
Saldo positivo: Le somme messe a disposizione dei Cantoni da parte della Confederazione non sono state interamente utilizzate per la consulenza e l'infrastruttura; il saldo disponibile completa la somma messa a disposizione in favore dell'aiuto alle vittime durante gli anni 1997/98.

Le prestazioni cantonali d'indennizzo e di riparazione morale non sono comprese nelle cifre precedenti. Dette prestazioni rappresentavano 0,239 milioni di franchi nel 1993, 1,738 milioni di franchi nel 1994, 2,766 milioni di franchi nel 1995 e 4,783 milioni di franchi nel 1996. In quest'ultimo anno, i Cantoni hanno speso globalmente 13,904 milioni di franchi per l'aiuto alle vittime.

Se nel 1993 le spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime erano inferiori all'aiuto iniziale della Confederazione, già nel 1994 erano superiori e ancora maggiormente nel 1995 e 1996 (cfr. figura 16). La prima finalità per cui l'aiuto iniziale della Confederazione doveva coprire soltanto un terzo delle spese totali non è però ancora stata raggiunta; nel 1996, copriva circa il 36 per cento delle spese. Anche in quest'ambito si notano grandi disparità a livello cantonale. Soltanto sei Cantoni raggiungono o superano questo obiettivo (ZH, ZG, BS, SH, SG, GE). Quattro altri Cantoni si avvicinano (FR, BL, AG, TG). Gli altri (BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, SO, AR, AI, GR, TI, VD, VS, NE, JU) ne sono per contro assai lontani.

Figura 16 **Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali durante il periodo 1993-1996**

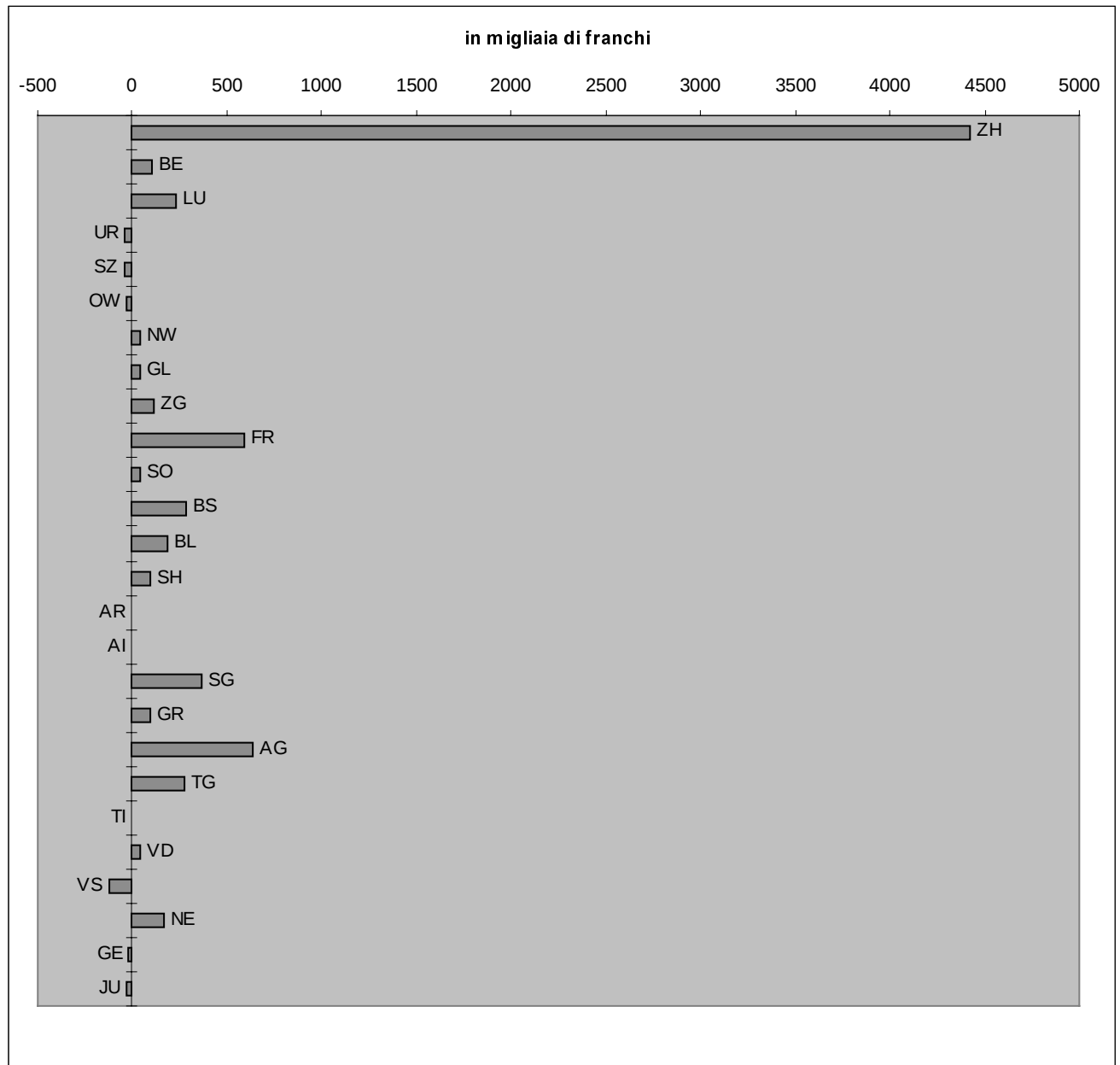


5.3 Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura negli anni 1995/96

L'aiuto iniziale è versato ai Cantoni come contributo globale. L'aliquota di questo contributo che i Cantoni destinano all'aiuto alle vittime varia da un Cantone all'altro, come varia l'ammontare del contributo proprio che viene aggiunto. Il rapporto tra l'aiuto iniziale e le spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura durante gli anni 1995/96 è evidenziato nella figura 16. Complessivamente 17 Cantoni (ZH, BE, LU, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, SG, GR, AG, TG, VD, NE) hanno utilizzato l'intero aiuto finanziario iniziale della Confederazione e, unitamente a un contributo proprio, hanno speso per la consulenza e l'infrastruttura più di quanto hanno ricevuto dalla Confederazione per il biennio.

Nove Cantoni (UR, SZ, OW, AR, AI, TI, VS, GE, JU) non hanno utilizzato interamente l'aiuto iniziale della Confederazione; le loro spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura sono state inferiori al contributo ricevuto dalla Confederazione. Pertanto questi nove Cantoni hanno ricevuto un contributo federale che non hanno ancora destinato interamente alla finalità stabilita dal legislatore.

Figura 17 Saldo delle spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura dopo deduzione dell'aiuto iniziale ricevuto dalla Confederazione per l'esercizio 1995/96



a sinistra: Cantoni che non hanno utilizzato interamente l'aiuto iniziale per l'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime

a destra: Cantoni che hanno integrato l'aiuto iniziale con un contributo proprio

5.4 Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura negli anni 1993-1996

Se confrontiamo l'ammontare delle spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura con quello dell'aiuto iniziale ricevuto durante tutto il periodo 1993-1996, otteniamo la tabella seguente (cfr. anche figura 15):

Un primo gruppo di undici Cantoni (ZH, GL, ZG, FR, BS, BL, SH, SG, GR, TG, NE) ha speso per la consulenza e l'infrastruttura più di quanto ha ricevuto dalla Confederazione nel quadro dell'aiuto iniziale, sia durante il primo periodo di valutazione (1993/94), sia durante il secondo periodo (1995/96).

Un secondo gruppo di sei Cantoni (BE, NW, AG, LU, SO, VD) non ha completamente utilizzato l'aiuto iniziale ricevuto dalla Confederazione durante il primo periodo di valutazione, ma ha speso più di quanto ha ricevuto durante il secondo periodo.

Il Canton Ginevra per contro ha utilizzato completamente l'aiuto iniziale durante il primo periodo di valutazione, ma non durante il secondo periodo.

Un ultimo gruppo di otto Cantoni (UR, SZ, OW, AR, AI, TI, VS, JU) non ha utilizzato per la consulenza e l'infrastruttura nemmeno quanto ha ricevuto come aiuto iniziale, né nel primo periodo di valutazione, né nel secondo. In questo gruppo, cinque Cantoni (SZ, OW, TI, VS, JU) hanno per lo meno raddoppiato le spese durante il secondo periodo rispetto al primo; tre Cantoni (UR, AR, AI) hanno mantenuto le spese a un livello costante oppure le hanno leggermente aumentate. Questo gruppo di otto Cantoni dovrà conformarsi agli obblighi legali e destinare il saldo inutilizzato dell'aiuto iniziale all'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime, in particolare all'istituzione di nuovi consultori e allo sviluppo di quelli esistenti (cfr. anche n. 16.2 e parte V).

Figura 18 **Cantoni che hanno speso più o meno soltanto l'aiuto iniziale ricevuto per la consulenza e l'infrastruttura**

	1993/94	1995/96	1993-1996
Cantoni le cui spese sono superiori all'aiuto iniziale	<u>ZH, GL, ZG, FR,</u> <u>BS, BL, SH, SG,</u> <u>GR, TG, NE</u> <i>GE</i>	<u>ZH, GL, ZG, FR,</u> <u>BS, BL, SH, SG,</u> <u>GR, TG, NE</u> BE, NW, AG LU, SO, VD	<u>ZH, GL, ZG, FR, BS,</u> <u>BL, SH, SG, GR,</u> <u>TG, NE</u> BE, NW, AG <i>GE</i>
Cantoni le cui spese sono inferiori all'aiuto iniziale	BE, LU, NW, SO, AG, VD UR, SZ, OW, AR, AI, TI, VS, JU	<i>GE</i> UR, SZ, OW, AR, AI, TI, VS, JU	LU, SO, VD UR, SZ, OW, AR, AI, TI, VS, JU

sottolineati:

in grassetto:

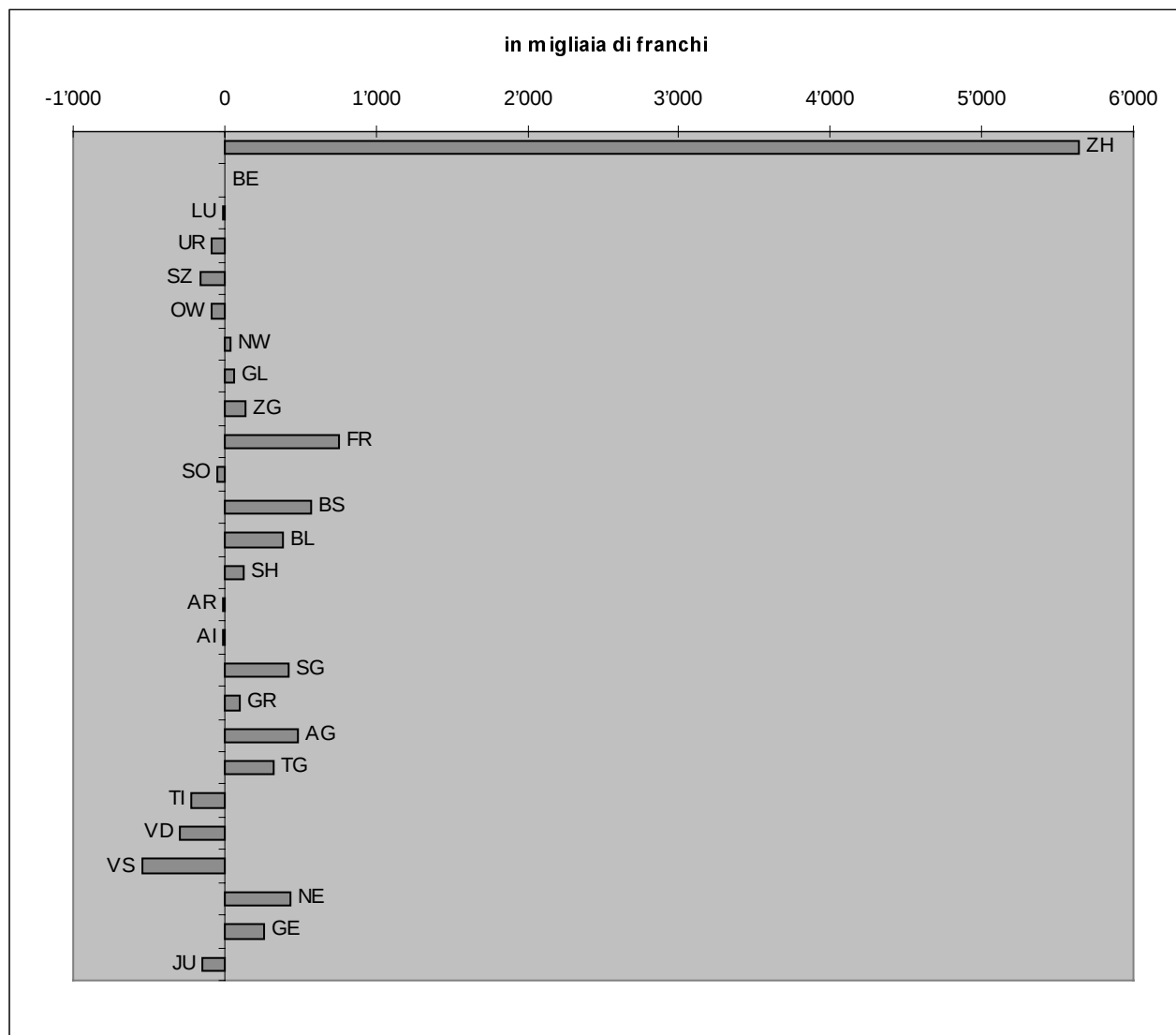
in corsivo:

in caratteri normali:

Cantoni con spese superiori all'aiuto iniziale nei due periodi di valutazione
 Cantoni con spese inferiori all'aiuto iniziale durante il primo periodo di valutazione, ma superiori all'aiuto iniziale durante il secondo periodo di valutazione
 Cantoni con spese superiori all'aiuto iniziale durante il primo periodo di valutazione, ma inferiori all'aiuto iniziale durante il secondo periodo di valutazione
 Cantoni con spese inferiori all'aiuto iniziale nei due periodi di valutazione

Il saldo delle spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura dopo deduzione dell'aiuto iniziale ricevuto dalla Confederazione per il periodo 1993-1996 è rappresentato nelle figure 15 e 19. Quindici Cantoni hanno speso per la consulenza e l'infrastruttura più di quanto abbiano ricevuto come aiuto iniziale e, conseguentemente, hanno completato questo aiuto con un contributo proprio. Segnaliamo in particolare il caso del Canton Zurigo che ha integrato l'aiuto iniziale con un contributo proprio pari a 5,640 milioni di franchi.

Figura 19 Saldo delle spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura dopo deduzione dell'aiuto iniziale ricevuto dalla Confederazione per il periodo 1993-1996



a sinistra: Cantoni che non hanno utilizzato completamente l'aiuto iniziale per l'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime

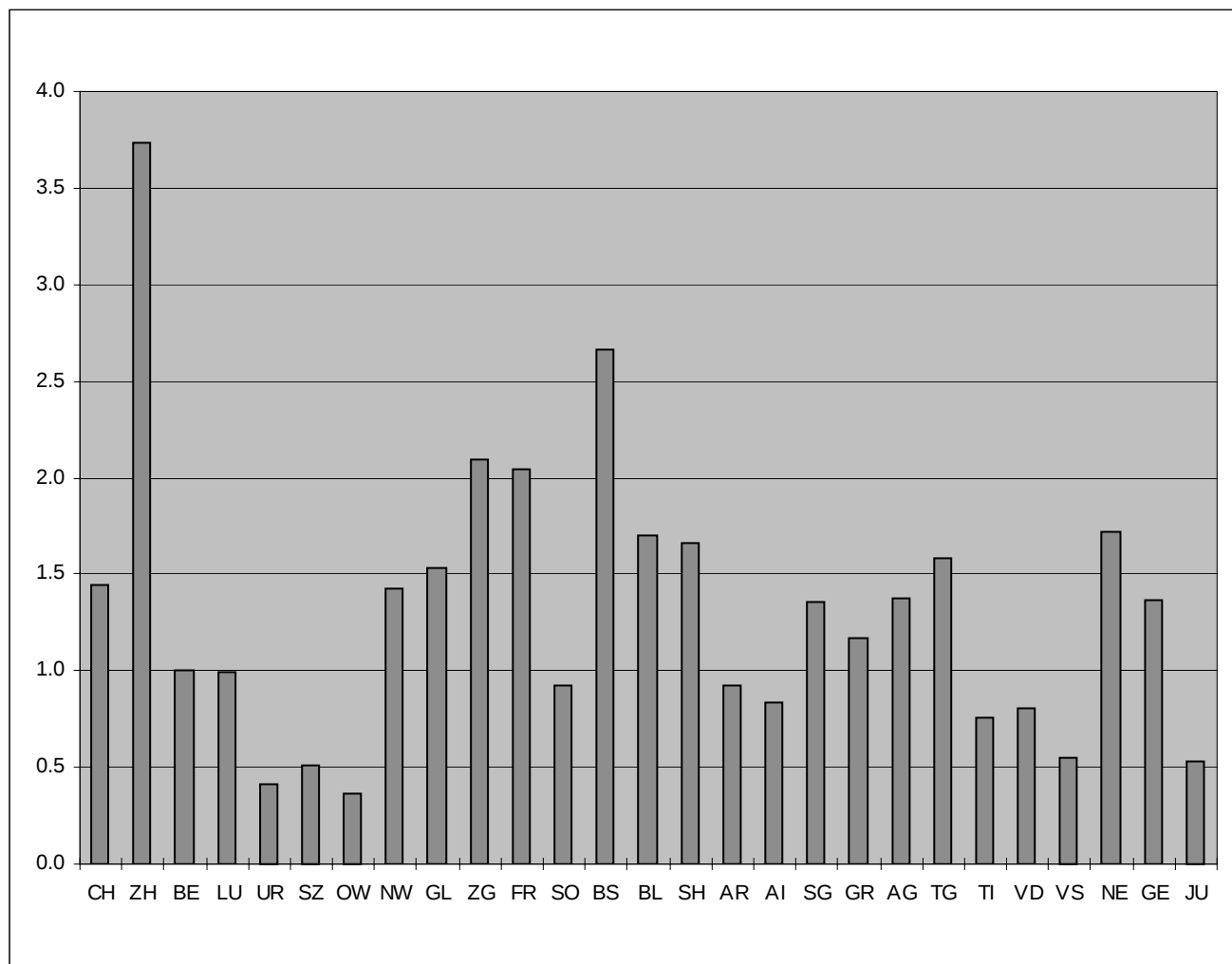
a destra: Cantoni che hanno completato l'aiuto iniziale con un contributo proprio

A fine 1996, undici Cantoni (LU, SO, VD, UR, SZ, OW, AR, AI, TI, VS, JU) non avevano utilizzato interamente l'aiuto iniziale della Confederazione. La parte dell'aiuto iniziale che non è stata spesa per la consulenza e l'infrastruttura varia da 6'616.50 franchi (LU) a 5'421'25.20 franchi (VS). Dei 18,5 milioni di franchi versati globalmente ai Cantoni come aiuto iniziale, 1'609'304.55 franchi non sono ancora stati utilizzati.

La figura 20 evidenzia il rapporto tra le spese per la consulenza e l'infrastruttura e l'aiuto iniziale, non in cifre assolute, ma in numeri proporzionali (spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura / aiuto iniziale). Un numero proporzionale tra 0 e 1

significa che i Cantoni in questione hanno speso per la consulenza e l'infrastruttura meno di quanto ricevuto dalla Confederazione. Gli undici Cantoni menzionati nel paragrafo precedente si trovano in una situazione analoga. Un numero proporzionale da 1 a 2 significa che i Cantoni in questione per la consulenza e l'infrastruttura hanno utilizzato fondi propri fino a concorrenza della somma dell'aiuto iniziale. Altri undici Cantoni (BE, NW, GL, BL, SH, SG, GR, AG, TG, NE, GE) si trovano in questa situazione. Tre Cantoni (BS, ZG, FR), con un numero proporzionale da 2 a 3, hanno utilizzato per la consulenza e l'infrastruttura fondi propri per un ammontare equivalente a una o due volte l'aiuto iniziale ricevuto. Il Canton Zurigo, in fine, ha speso per la consulenza e l'infrastruttura fondi propri superiori al doppio dell'aiuto iniziale ricevuto. Quattro Cantoni (ZH, BS, FR, ZG) hanno speso per la consulenza e l'infrastruttura almeno quanto hanno ricevuto come aiuto iniziale.

Figura 20 Rapporto tra le spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura e l'aiuto iniziale della Confederazione per il periodo 1993-1996



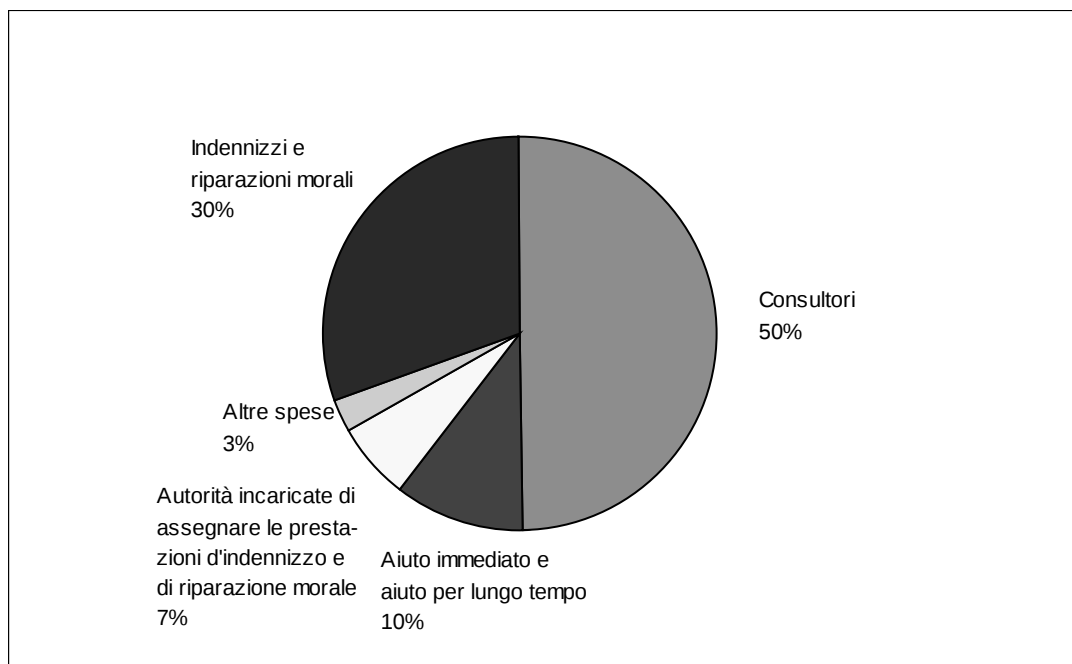
Legenda: cfr. spiegazioni più sotto.

5.5 Punti significativi delle spese cantonali negli anni 1995/96

Occorre rammentare che, ad eccezione della figura 16, tutti gli altri grafici finora presentati mostrano le spese cantonali d'aiuto alle vittime senza tener conto delle riparazioni morali e degli indennizzi. Dai dibattiti alle Camere federali è risultato che il legislatore partiva dall'idea che l'aiuto iniziale non sarebbe servito a coprire questo tipo di spese (Boll. uff. 1991 N 15, S 585). Al fine di dare un'immagine completa delle spese cantonali, qui sotto abbiamo però incluso gli indennizzi e le riparazioni morali.

Contrariamente al periodo precedente, hanno potuto essere valutati i dati relativi alle spese cantonali per il periodo 1995/96. I punti significativi delle spese cantonali sono rappresentati nella figura 21:

Figura 21 **Ripartizione delle spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime negli anni 1995/96**



La metà delle spese totali cantonali per l'aiuto alle vittime nel 1995/96 riguardano i consultori. Le spese sono state fatte per l'attuazione e il funzionamento di questi consultori e sono servite segnatamente a coprire i costi per il personale. Inoltre hanno finanziato l'aiuto generale, ma anche segnatamente giuridico, sociale e psicologico offerto alle vittime dai consultori.

Il 30 per cento delle spese concerne le prestazioni d'indennizzo e di riparazione morale e il sette per cento le autorità competenti per concedere dette prestazioni (costo di attuazione e funzionamento, compreso quello del personale).

Il dieci per cento delle spese concerne versamenti alle vittime nel quadro dell'aiuto immediato o per lungo tempo; il tre per cento è servito a coprire altre spese connesse con la consulenza (soprattutto l'informazione e il perfezionamento professionale).

Abbiamo constatato che alcuni Cantoni presentano importanti divergenze rispetto alla ripartizione delle spese totali dei Cantoni innanzi esposta. Così, per quanto concerne l'aiuto alle vittime, senza indennizzi e riparazioni morali, il Canton Zurigo presenta per i consultori un'aliquota di spese superiore alla media. I Cantoni d'Argovia e Ginevra hanno avuto un livello comparabilmente elevato di spese per versamenti alle vittime nel quadro dell'aiuto immediato o a più lungo termine. Le spese destinate a coprire i costi delle autorità incaricate di attribuire indennizzi e riparazioni morali erano superiori alla media nei Cantoni di Zurigo, Lucerna e Argovia. L'aliquota delle spese per coprire altri costi (informazione, perfezionamento professionale, diversi) è superiore alla media nei Cantoni di Lucerna e Vallese.

5.6 Spese totali cantonali pro capite per l'aiuto alle vittime

Rappresentando nei grafici le spese cantonali in cifre assolute, generalmente spiccano i Cantoni fortemente popolati. Per eliminare la discrepanza dovuta al numero di abitanti, la figura 23 mostra in seguito le spese totali cantonali pro capite.

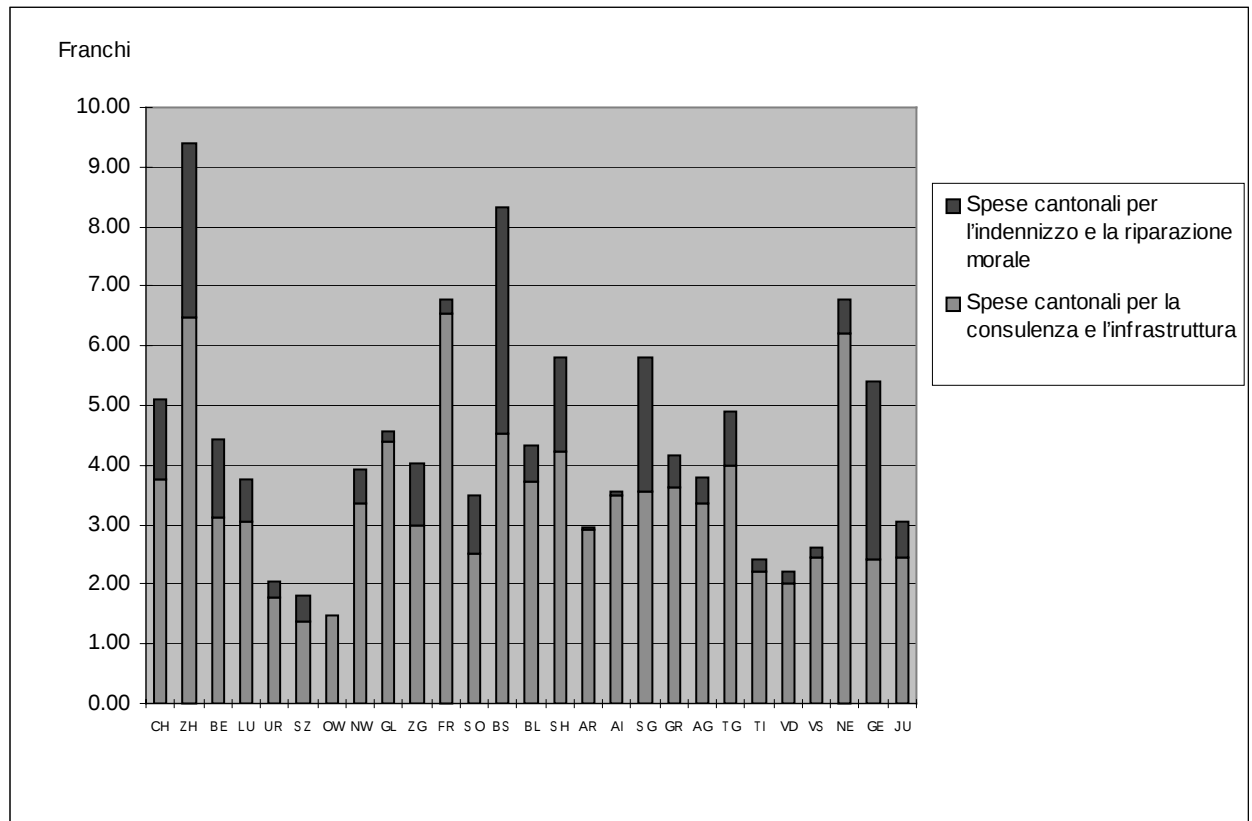
Durante il periodo 1993-1996, per l'aiuto alle vittime sono stati spesi in media oltre cinque franchi pro capite. Esistono però notevoli differenze tra i Cantoni:

In sette Cantoni (ZH, BS, FR, NE, SH, SG, GE) si riscontrano le spese totali maggiori, vale a dire da cinque a nove franchi per abitante. Sono Cantoni in cui vi è soprattutto, ma non unicamente, una grande proporzione di zone urbane e di agglomerati. Dodici Cantoni (TG, GL, BE, BL, GR, ZG, NW, AG, LU, AI, SO, JU) si situano nella media svizzera con spese da tre a cinque franchi pro capite.

Sette Cantoni (AR, VS, TI, VD, UR, SZ, OW) hanno speso globalmente meno di tre franchi pro capite.

La figura 22 mostra chiaramente che l'aliquota delle spese per l'indennizzo e la riparazione morale varia sensibilmente da un Cantone all'altro. I Cantoni di GE, BS, ZH e SG in particolare hanno effettuato in quest'ambito spese superiori alla media.

Figura 22 **Spese totali pro capite cantonali per l'aiuto alle vittime durante il periodo 1993-1996**



6 Organizzazione dell'aiuto alle vittime di reati

6.1 Provvedimenti legislativi

A fine 1994, tutti i Cantoni avevano adottato atti legislativi d'introduzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Diversi Cantoni avevano emanato un regolamento provvisorio con l'intenzione di sostituirlo successivamente con una legge in senso formale (segnatamente ZH, TI). 22 Cantoni avevano modificato il proprio diritto di procedura penale o d'organizzazione giudiziaria, preso provvedimenti organizzativi o emanato istruzioni per attuare le disposizioni di procedura penale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

Nei seguenti Cantoni sono entrati in vigore, sono stati adottati o trasmessi al Parlamento durante il periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96 atti legislativi sulla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati

Nel Canton *Zurigo*, la legge d'introduzione alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, del 25 giugno 1995, è entrata in vigore il 1° gennaio 1996 e l'omonima ordinanza cantonale, del 13 maggio 1996, è entrata in vigore il 1° giugno 1996.

Il Gran Consiglio del Cantone di *Berna* ha adottato il 15 marzo 1995 il disegno di revisione totale della legge sulla procedura penale che contiene disposti sull'aiuto alle vittime di reati; la legge è entrata in vigore il 1° gennaio 1997.

Il Gran Consiglio del Cantone di *Obvaldo* ha adottato, il 19 dicembre 1996, una modifica dell'ordinanza d'esecuzione del 23 gennaio 1993 sulla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Pertanto adesso spetta al "Verhöramt" la competenza di accordare gli indennizzi e le riparazioni morali. La modifica è entrata in vigore il 15 febbraio 1997.

Nel Canton *Sciaffusa*, l'ordinanza del 19 dicembre 1995 sulla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati è entrata in vigore il 1° gennaio 1996.

Nel Canton *Ticino*, la nuova procedura penale, del 12 dicembre 1994, è entrata in vigore il 1° gennaio 1996; la legge d'introduzione alla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati, dell'8 marzo 1995, come anche il regolamento d'esecuzione pertinente, del 26 giugno 1996, sono entrati in vigore il 1° agosto 1996.

Il Consiglio di Stato del Cantone di *Neuchâtel* ha adottato il 18 dicembre 1996, all'attenzione del Gran Consiglio, il messaggio su una legge d'introduzione alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

6.2 Misure organizzative

La maggioranza dei Cantoni ha affidato il trattamento delle domande d'*indennizzo* e di *riparazione morale* a un servizio amministrativo che esercita la propria attività quasi sempre nell'ambito della giustizia o delle opere sociali. Quattro Cantoni (TG, VD, VS, JU) hanno invece affidato questo compito ad autorità giudiziarie. Nel Canton *Zurigo*, le decisioni prese in materia di indennizzo e riparazione morale dal servizio cantonale d'aiuto alle vittime di reati della Direzione di giustizia possono, a contare dal 1° gennaio 1996 (§ 16 LI LAV), essere impugnate con ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni sociali; prima l'autorità di ricorso competente in materia era il Tribunale cantonale.

Nei Cantoni di *Basilea-Città* e di *Basilea-Campagna*, la Commissione d'aiuto alle vittime di reati dei due Semicantoni ha iniziato la propria attività nel febbraio 1996. Nel Canton *Ticino*, la Commissione permanente di coordinamento, il delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti, come anche quattro unità di intervento regionali, composte di specialisti dell'amministrazione e di altri servizi pubblici o privati, hanno iniziato le proprie attività in questo ambito (cfr. Regolamento d'esecuzione del 26 giugno 1996). Nel Canton *Vallese*, un regolamento del 1995 definisce i compiti e l'organizzazione della Commissione cantonale d'aiuto alle vittime di reati istituita nel 1993.

Diversi Cantoni si sono basati su *direttive* che tenevano conto della situazione personale della vittima e l'assunzione del costo dei trattamenti psicoterapeutici (BE), delle competenze finanziarie dei consultori (SH, VS), della presentazione delle richieste di concessione di prestazioni materiali, della procedura da seguire in caso di maltrattamento coniugale e in materia di rimborso tra Cantoni (VS) come anche l'aiuto urgente (VD).

6.3 Attuazione della rete di consultori

La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati conferisce ai Cantoni ampia libertà nell'organizzazione dei consultori. Giusta l'articolo 3 capoverso 1 LAV, i Cantoni provvedono affinché vi siano consultori privati o pubblici tecnicamente autonomi. I Cantoni possono istituire consultori in comune. I consultori devono essere organizzati in maniera tale da poter prestare in ogni momento un aiuto immediato (art. 3, cpv. 3 LAV).

A fine 1994, nei Cantoni, ad eccezione di quello di Svitto (SZ ha aperto due consultori il 1° gennaio 1995) esistevano globalmente 67 consultori. Durante il periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96, sono stati messi in funzione ancora nuovi consultori.

Nel 1995 infatti sono stati aperti quattro nuovi consultori (ZH: 2, SZ: 2). Il Cantone di Zurigo ha riconosciuto come tali un centro specializzato nella protezione dell'infanzia a Winterthur e un centro per gli uomini vittime di violenza sessuale nella stessa Zurigo. A contare dal 1° gennaio 1995, l'aiuto alle vittime di reati nel Cantone di Svitto è garantito dal servizio sociopsichiatrico che si è fatto carico di due consultori, uno a Goldau e l'altro a Lachen.

Nel 1996, sono stati messi in funzione ancora tre consultori (ZH: 1, ZG: 1, FR: 1). Il Cantone di Zurigo ha riconosciuto come tale il consultorio della Casa della giovane. Dal 1° gennaio 1996, è stato aperto nel Cantone di Zugo un consultorio complementare. Si tratta del "Triangel", della chiesa evangelica riformata, che esercita la propria attività presso le famiglie e i minorenni; tuttavia le attività in favore dell'aiuto alle vittime non si limitano a vittime di categorie determinate. L'Ufficio dei minori del Canton Friburgo ha aperto, dal canto suo, un consultorio destinato ai fanciulli e agli adolescenti.

Nel Cantone di Berna, il servizio d'aiuto alle vittime di Bienne si occupa ora anche di assistere le vittime francofone di violenza sessuale, compito che ufficialmente non era mai stato assunto da nessun altro consultorio; la soluzione non ha comunque comportato l'aumento del numero dei consultori.

A fine 1996, vi erano 74 consultori. Soltanto 64 di loro hanno compilato il questionario. La lista degli indirizzi allestita in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali per l'aiuto sociale (CDAS) figura in allegato.

I consultori *si suddividono tra i Cantoni nel modo seguente:*

A fine 1996, tutti i Cantoni disponevano di almeno un consultorio¹⁶. Dodici Cantoni disponevano di un solo consultorio (UR, OW, NW, GL, SG, AI, AR, AG, TG, VD, NE, GE), tre Cantoni (SZ, BS, BL) di due consultori e sette Cantoni (LU, ZG, FR, SO, SH, VS, JU) di tre. Gli altri Cantoni ne contavano rispettivamente sei (BE), nove (GR) e dieci (ZH).

Benché le vittime abbiano il diritto di rivolgersi al consultorio di loro scelta (art. 3, cpv. 5 LAV), l'attività dei consultori è concentrata praticamente su un determinato territorio. Così 22 consultori, situati in sette Cantoni (GR: 9, LU: 4, VS e JU: 3, SZ: 2, ZH: 1) forniscono l'aiuto soprattutto alle vittime provenienti da una parte del territorio cantonale.

Una parte dei consultori sono specializzati per *talune categorie determinate di vittime*:

A fine 1994, in nove Cantoni esistevano 17 consultori la cui offerta di prestazioni era destinata soprattutto a vittime determinate: undici di questi a donne o ragazze e ai rispettivi figli (fra gli undici, sei alle vittime della violenza sessuale), quattro agli adolescenti e ai fanciulli e uno agli uomini e alle vittime degli infortuni della circolazione stradale. Durante il periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96, la specializzazione si è incentivata. Dei sette consultori aperti recentemente, quattro sono destinati a vittime determinate: tre ai fanciulli e agli adolescenti (ZH: 2, FR: 1) e uno agli uomini (ZH).

Diversi Cantoni hanno notificato *altre modifiche organizzative* in relazione con la consulenza.

L'aiuto alle vittime di reati è garantito nel Canton *Glarona* dal servizio sociale cantonale istituito recentemente. Un aiuto offerto permanentemente dall'istituzione "La Main tendue" si è aggiunto a quello del servizio di guardia dell'ospedale cantonale. Gli ospedali universitari *ginevrini* hanno istituito, nell'ottobre 1996, un'unità di crisi per gli adolescenti e i giovani adulti, la quale si occupa di prevenzione contro il suicidio e collabora con il consultorio. Nel Cantone di Sciaffusa, sono terminati i lavori intesi a istituire un gruppo di protezione dell'infanzia; il gruppo si compone di specialisti provenienti da tutto il mondo medico e giuridico come anche di membri delle autorità

¹⁶ Le cifre riportate risultano dai questionari compilati da 64 consultori. Per recensire il numero totale dei consultori, le istituzioni che operano in più Cantoni (BS, BL e AR, AI, SG) sono state contate come un unico consultorio; per contro, nel censimento per Cantone, le medesime istituzioni sono state conteggiate in ogni Cantone.

tutorie e serve quale servizio d'orientamento per gli specialisti che si trovano davanti a questioni di violenza su fanciulli. Nel Cantone del *Ticino*, il delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti ha recepito i compiti di un consultorio. La consulenza permanente è garantita dall'"Associazione Telefono Amico". Il Cantone sussidia due associazioni che si occupano di donne maltrattate. D'ora in poi, la società degli avvocati *vallesani* offrirà un'assistenza giuridica immediata nei tre consultori regionali esistenti. L'istituzione "La Main tendue" garantisce un'assistenza telefonica permanente per la parte francofona del Vallese; dal canto suo, l'associazione "Unterschlupf für Frauen und Kinder in Not", a Briga, garantisce questo compito per l'Alto Vallese. I quattro centri di accogliimento "Fleurs-de-Champs", a Montana, "La Maisonnée" e "La Pouponnière", a Sion, come anche l'associazione "Unterschlupf" sono stati autorizzati dal Consiglio di Stato ad accogliere donne in difficoltà, con o senza i loro figli; i comuni di Bagnes e Monthey, come anche l'associazione "Unterschlupf" hanno attrezzato alloggi di soccorso con un'assistenza medica e sociale (decisione del Consiglio di Stato del 16 ottobre 1996). Nel Cantone di *Berna*, in virtù di una convenzione conclusa tra i centri di accoglienza per donne di Berna e di Bienne, per i primi quindici giorni la vittima non deve più ottenere una garanzia di assunzione dei costi per l'alloggio.

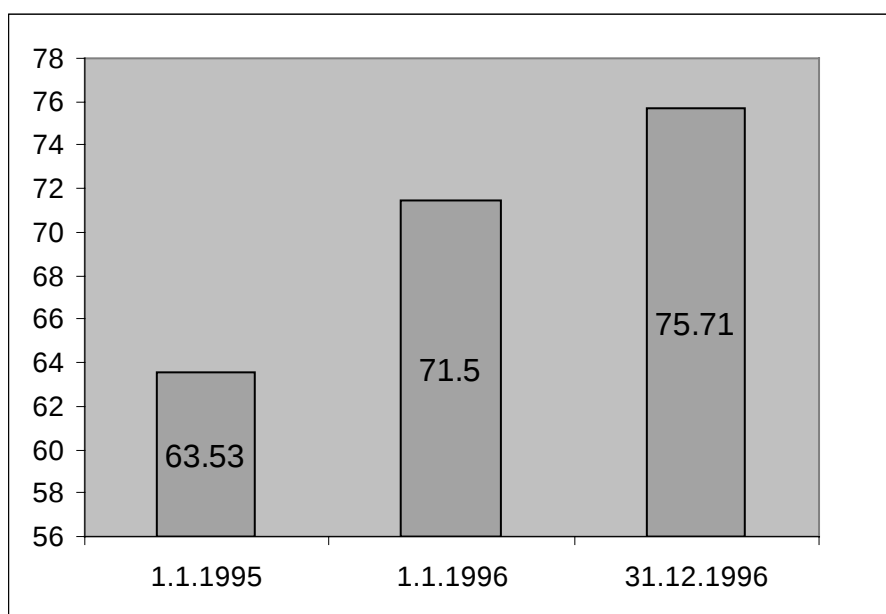
6.4 Organizzazione e personale dei consultori

Negli anni 1993/94, i compiti d'assistenza previsti nella legge concernente l'aiuto alle vittime di reati sono stati assunti in ampia misura da istituzioni private *esistenti* (associazioni o fondazioni) oppure da servizi pubblici (soprattutto unità amministrative incaricate dell'aiuto sociale). *Nuove* strutture sono state istituite a Berna e a Ginevra, come anche nei Cantoni d'Appenzello Esterno, Appenzello Interno e San Gallo. Per quanto concerne i sette consultori aperti durante il periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96, tre sono assunti da istituzioni private (ZH: 3), tre dall'ente pubblico (SZ: 2, FR: 1) e uno da una comunità ecclesiastica (ZG). Durante l'esercizio 1995/96 non è stato aperto nessun centro comune a più Cantoni (nel 1993/94: BS/BL e AR/AI/SG). Il rapporto del progetto "Aiuto alle vittime nel Cantone dei Grigioni", del 1° luglio 1996, prevede di porre rimedio all'organizzazione fortemente decentralizzata di detto Cantone.

Per il periodo cui si riferisce il rapporto 1993/94, i dati sullo stato del personale dei consultori non erano stati oggetto di una valutazione, dacché le risposte erano facoltative. Secondo i dati forniti da tutti i Cantoni (eccettuato SH), l'effettivo del personale risultava inferiore a un posto di lavoro occupato al 100 per cento in dodici

Cantoni all'inizio del 1995, in undici Cantoni all'inizio del 1996 e in nove Cantoni (UR, SZ, OW, NW, GL, SO, GR, TG, VS) a fine 1996. I Cantoni di Zurigo e Berna presentano il maggior effettivo con, rispettivamente, 27,8 e 15,05 posti a fine 1996 e 23,1 e 14,9 posti¹⁷ all'inizio del 1995. In parecchi Cantoni gli effettivi sono aumentati notevolmente (ZH: 4,7; TI: 2; AR/AI/SG: 1; SO/AG/VD: 0,5).

Figura 23 Evoluzione dei posti di lavoro (aliquota d'occupazione: 100%)



¹⁷ Nel Canton Zurigo, tutti i collaboratori dei servizi non ambulatoriali non sono finanziati per il tramite dell'aiuto alle vittime.

7 Il parere dei Cantoni in merito alle esperienze fatte con la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati

In merito alle esperienze fatte con la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati durante il periodo 1995/96 si sono espressi i seguenti Cantoni: ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, SH, BS, BL, AR, AI, GR, AG, TI, VS, NE. Le osservazioni che seguono sono state fatte da detti Cantoni.

7.1 In generale

Sarebbe urgente rivedere la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati poiché *conterrebbe incoerenze* che provocano difficoltà d'applicazione (ZH). Lottare contro gli abusi applicando la legge in modo favorevole alla vittima pone problemi che dovrebbero essere risolti con la modifica della legge stessa (GR). Con l'esperienza hanno potuto essere parzialmente risolte le incertezze iniziali, benché tali ambiti non siano ancora stati disciplinati in modo soddisfacente a livello cantonale e intercantonale (AG).

Parecchi Cantoni sottolineano un netto *aumento delle domande* (BE, ZG, SO, BS, BL, GE). Ciò indicherebbe che per la vittima esiste manifestamente un effettivo bisogno di avere consulenza da parte di specialisti e di ricevere assistenza da parte di persone competenti (ZG). Detto bisogno dimostrerebbe l'utilità della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (BS, BL). L'aumento delle domande comporterebbe già problemi di capacità per i servizi competenti (SO). A medio termine, si dovrebbe tener conto che saranno limitate le possibilità d'impegno finanziario (BS, BL).

Il *limite tra l'aiuto sociale e l'aiuto fornito alle vittime di reati* assume importanza sempre crescente, soprattutto se le vittime hanno subito gravi atti di violenza e appartengono a strati della popolazione in cui le condizioni esistenziali sono socialmente più difficili. Si chiede anche quali siano le migliori strategie idonee ad aiutare le vittime - soprattutto donne - appartenenti a ceti culturali minoritari (SO, AG). Parimenti, non sarebbe sempre facile distinguere tra misure di protezione del fanciullo e misure di protezione dell'adulto (AG).

Nonostante diverse difficoltà - segnatamente la situazione finanziaria precaria - due Cantoni ritengono che si possa correttamente realizzare il nuovo compito loro attri-

buito dalla legge e adempiere l'obiettivo fissato nella legge fornendo alle vittime di reati un aiuto rapido e privo di vincoli amministrativi (GR, NE).

7.2 Vittime

La *nozione di vittima non sarebbe ancora sufficientemente chiara*, per cui sorgerebbero difficoltà (FR, UR, GR). I reati perpetrati per negligenza come anche le contravvenzioni della circolazione stradale dovrebbero essere tolti dal campo d'applicazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (UR). Si dovrebbe anche sapere fino a qual punto *l'aiuto alle vittime* debba essere fornito (per esempio alle vittime della circolazione stradale) e se, all'occorrenza, possa essere *limitato*. Per quanto concerne le pretese pecuniarie, la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati dovrebbe concentrarsi soprattutto sul suo scopo principale, vale a dire la protezione di quelle vittime sulle quali i reati (perpetrati intenzionalmente) hanno un peso preponderante (AR).

7.3 Aiuto e consulenze

La difficoltà di definire il *limite tra l'aiuto immediato e l'aiuto per lungo tempo* causerebbe problemi (FR, SH, GR, AG). Questa difficoltà esisterebbe anche quando si tratta di finanziare collocamenti all'esterno (soggiorni in un centro femminile; AG). Sebbene siano stati risolti taluni problemi, sarebbe vantaggioso se l'aiuto per lungo tempo fosse definito in direttive o nell'ordinanza concernente l'aiuto alle vittime di reati (FR).

La *collaborazione intercantonale*, soprattutto per quanto concerne la partecipazione alle spese, continua a sollevare numerosi problemi (FR, SH, AG), poiché i Cantoni che offrono prestazioni più generose (per es. per l'aiuto immediato, l'aiuto per lungo tempo, i centri d'accoglienza) si lamentano per il fatto di doverne sopportare l'onere finanziario corrispondente che non viene invece coperto dagli altri Cantoni (SH). Viene anche chiesto per quanto tempo debba essere fornito a una vittima un *aiuto (psico)terapeutico* (GR, AG).

L'esperienza rivela che l'aiuto medico, psicologico e giuridico necessario potrebbe essere fornito, oltre che dai consultori, anche da altre persone per il fatto che gli ambiti si intersecano spesso con quelli del sistema della sicurezza sociale (OW). Nel campo della consulenza, la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati risulterebbe

uno strumento sussidiario. Un Cantone (NW) ritiene che le consulenze psicologiche e psicoterapeutiche siano fornite in modo assai idoneo e con la massima efficacia fuori dei consultori da specialisti esterni all'amministrazione, considerato il fatto che il servizio giuridico cantonale è l'unico consultorio e quindi le sue attività sono limitate alle informazioni riguardanti l'aiuto alle vittime e le questioni procedurali.

7.4 Procedura penale

Tre Cantoni (FR, VS, NE) fanno osservare che l'obbligo di *mantenere il segreto* (art. 4 LAV) è in contraddizione con il *dovere di informare* previsto dal diritto cantonale, per esempio per proteggere i minori. I membri dei consultori potrebbero pertanto dover affrontare casi di coscienza. Secondo il Canton Vallese, sarebbe necessario risolvere questo conflitto mediante istruzioni o una modificazione della legge.

Nel Canton *Ticino*, è controversa la questione a sapere se le *porte chiuse* ordinate dal tribunale per proteggere la vittima (art. 5 LAV) si applica anche ai media.

Un Cantone (GL) applica con un certo riserbo in materia di reati sessuali il diritto della vittima di essere ascoltata da una persona del suo sesso (art. 6, cpv. 3 LAV).

7.5 Indennizzo e riparazione morale

Per diversi Cantoni (FR, BS, BL, GR, TG) bisognerà risolvere le questioni risultanti *dal fatto che* non sono chiaramente delimitate *le prestazioni concernenti l'aiuto fornito dai consultori e le prestazioni d'indennizzo* (art. 3 e 11 segg. LAV). Dacché l'aiuto per lungo tempo spesso è urgente, ma l'indennizzo raramente è ottenuto con celerità, l'interesse della vittima sarebbe quello di ricevere un aiuto generoso immediato e per lungo tempo (FR).

L'attuazione dell'aiuto alle vittime, che subordina l'acquisizione di un diritto all'esame di un determinato numero di condizioni, comporterebbe una spesa amministrativa non sottostimabile, contrariamente alle spiegazioni date dal Consiglio federale nel messaggio concernente l'aiuto alle vittime di reati, secondo le quali l'aiuto alle vittime doveva essere dato rapidamente e senza eccessive formalità (LU). Chi ne fa domanda, avrebbe anche molte difficoltà a presentare tutti i documenti necessari; spesso sarebbero necessari la collaborazione del personale del consultorio – in particolare nei casi con implicazioni internazionali – nonché quella di un legale in modo

tale che ci si può chiedere se la spesa inerente al trattamento della domanda sia proporzionata al risultato. Il rinvio alla legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC, RS 831.30) per il calcolo delle indennità risulterebbe insufficiente; la procedura dovrebbe essere semplificata (GL, AG).

Un Cantone (NE) dubita circa la costituzionalità delle riparazioni morali; a suo dire, la concessione di una siffatta riparazione dovrebbe essere circoscritta ai casi in cui la vittima ha difficoltà materiali.

Rimangono un problema insoluto (AG) i reati e le rispettive conseguenze dei casi che risalgono a parecchi anni fa (ad es., consulenze psicoterapeutiche in caso di reato sessuale perpetrato contro bambini). Il termine di perenzione previsto nell'articolo 16 capoverso 3 LAV è considerato troppo breve e non corrispondente alla realtà in quanto nella maggior parte dei casi fa sorgere ingiustizie poiché penalizza le giovani vittime; si tratta di prolungare questo termine mediante modificazione della legge (FR, GE).

7.6 Altre osservazioni

I Cantoni hanno fatto altre osservazioni che possono essere riassunte nel modo seguente:

Sotto la responsabilità della Confederazione dovrebbe essere istituito un servizio di documentazione concernente l'aiuto alle vittime di reati (ZH).

In materia di prevenzione, la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati susciterebbe speranze che non possono essere esaudite; in caso di eventuale revisione, occorrerà tener conto anche di questo aspetto (ZH).

7.7 Necessità di modificare la legge

Diversi Cantoni chiedono una modificazione della legge oppure lasciano intendere che siffatta modificazione sarebbe opportuna per i seguenti scopi:

- limitare il campo d'applicazione della legge (UR, SO, AR);
- definire meglio la nozione di vittima (UR, FR, GR);
- distinguere meglio tra aiuto immediato, aiuto per lungo tempo e indennità (FR, SO, BS, BL, SH, GR, AG, TG);
- semplificare la procedura (GL, AG) e prolungare il termine per depositare una domanda (GE);
- limitare le condizioni della concessione delle riparazioni morali e porre così rimedio a una presunta incostituzionalità (NE);
- ovviare alle difficoltà d'applicazione (ZH);
- risolvere il conflitto tra l'obbligo di mantenere il segreto (art. 4 LAV) e l'obbligo di informare (FR, VS, NE);
- lottare contro gli abusi, applicando la legge in modo favorevole alle vittime (GR);
- tenere maggiormente conto della prevenzione (ZH, GE).

Parte II Altre esperienze nell'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati

8 Collaborazione intercantonale durante il periodo 1993-1996

8.1 Collaborazioni regionali

La collaborazione regionale avviene a due livelli:

I responsabili cantonali dell'aiuto alle vittime si incontrano periodicamente in seno a tre conferenze regionali (Svizzera romanda e Ticino, Svizzera nord-occidentale e Svizzera orientale). Nella Svizzera centrale, a fine 1996 non si era ancora fatta sentire la necessità di uno scambio istituzionalizzato delle esperienze. Nel 1995 e nel 1996, i soggetti trattati erano stati segnatamente i casi concernenti più Cantoni, il finanziamento delle psicoterapie e dei soggiorni in centri femminili di accoglienza, oppure la sussidiarietà dell'aiuto alle vittime.

Anche gli specialisti dei consultori si incontrano regolarmente per scambiare le rispettive esperienze: le collaboratrici e i collaboratori dei consultori romandi hanno istituito nel 1995 la *Coordination romande des praticiens LAV (COROLA)*. Nella Svizzera tedesca esistono dal 1996 tre organizzazioni regionali raggruppanti i consultori.

8.2 Collaborazione a livello nazionale

La collaborazione a livello nazionale è garantita dalla *Conferenza svizzera degli uffici di collegamento* (CSUC) che comprende dodici persone (2 delegati per ogni conferenza regionale, come anche un rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali [CDAS], della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia [CDCGP], dell'Ufficio federale di giustizia e della segreteria della CDAS). La Conferenza degli uffici di collegamento ha lo scopo di giungere a un'applicazione efficace e - pur salvaguardando l'autonomia cantonale e in considerazione delle peculiarità di ciascun caso - uniforme della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

Negli anni 1995/96, la CSUC si è occupata soprattutto di elaborare direttive per l'applicazione della LAV. A fine novembre 1996 è stata avviata una procedura di

consultazione. Il progetto di direttive del 7 novembre 1996 tratta la nozione di vittima, come anche di consulenza, d'indennizzo e di riparazione morale. L'aiuto immediato è definito nel tempo: ingloba almeno i primi quattordici giorni successivi alla prima presa di contatto con un consultorio. Le direttive non concernono i criteri per distinguere le "altre spese" ai sensi dell'articolo 3 capoverso 4 LAV dagli indennizzi di cui agli articoli 11 e seguenti LAV. Infatti, in merito le prassi cantonali divergono per cui non è possibile formulare raccomandazioni valide per tutta la Svizzera. La CSUC ha rielaborato le direttive sul fondamento dei risultati della consultazione tenendo conto di questo elemento. Probabilmente le raccomandazioni dovrebbero essere applicate a contare dal 1° aprile 1998.

La CSUC ha inoltre contattato le organizzazioni dei consultori della Svizzera tedesca, come anche l'organizzazione mantello delle case di accogliimento "Solidarité femmes". Si è inoltre informata circa il concetto di formazione in materia di aiuto alle vittime sviluppato dalla Conferenza svizzera delle scuole superiori di servizio sociale (CSSSS) a Lucerna. In futuro, siffatto compito consisterà nell'elaborare un concetto di statistiche su scala nazionale: i dati raccolti dall'Ufficio federale di giustizia nel quadro della consegna dei rapporti dedicati all'utilizzazione da parte dei Cantoni dell'aiuto iniziale della Confederazione devono, già a contare dal 1999, essere adeguati ai fabbisogni che dovranno essere quelli federali e cantonali e raccolti periodicamente per tutta la Svizzera in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica.

9 Esperienze delle autorità federali durante il periodo 1993-1996

9.1 Interpretazione e applicazione della LAV

Nel periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96, l'*Ufficio federale di giustizia* ha dovuto trattare soltanto episodicamente questioni interpretative. Dacché siffatte questioni concernevano punti secondari, i pareri dell'Ufficio non sono stati pubblicati (durante il periodo 1993-1994, sei pareri sono stati pubblicati nella "Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione" [GAAC]).

Giusta l'articolo 103 lettera b, della legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943 (Organizzazione giudiziaria, OG, RS 173.110), il *Dipartimento federale di giustizia e polizia* ha qualità per ricorrere al Tribunale federale con ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni dell'ultima istanza cantonale in materia di consulenza e d'indennizzo delle vittime. Pertanto il Dipartimento è periodicamente invitato dal Consiglio federale a far conoscere le sue osservazioni in merito ai casi inevasi (art. 110 OG). Il Dipartimento lo ha pertanto fatto in quattro casi nel 1995, e in sette casi nel 1996 (1993: nessun caso; 1994: un caso).

9.2 Aiuto alle vittime nelle procedure federali

L'applicazione della LAV e i disposti modificati dalla legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP, RS 312.0) non hanno posto problemi particolari al *Ministero pubblico della Confederazione*. Nella maggior parte dei casi inerenti alle vittime ai sensi della LAV, la giurisdizione federale concorda con quella cantonale. Poiché rispetto al Ministero pubblico le autorità cantonali di procedura penale sono più vicine alla vittima e al suo ambiente, spetta a tali autorità il compito di informare le vittime. Per il rimanente, quest'ultime fanno raramente uso della possibilità di ricorrere contro la sospensione delle indagini decisa dal procuratore generale (art. 106, cpv. 1^{bis} PP).

Nell'ambito della *giustizia militare*, l'applicazione dei disposti sull'aiuto alle vittime non pone particolari problemi. A contare dal 1° gennaio 1997 è stato completato con l'articolo 42a dell'ordinanza del 24 ottobre 1979 concernente la giustizia penale militare (OGPM, RS 322.2, RU 1996 3259) l'articolo 84a della procedura penale militare del 23 marzo 1979 (PPM, RS 322.1). La vittima può esigere che un tribunale si pronunci non soltanto se la procedura penale militare non è aperta oppure è

sospesa, ma anche se la procedura è conclusa dopo un'amministrazione provvisoria della prova. Un opuscolo redatto su mandato dell'Ufficio dell'uditore in capo informa in merito alla protezione dei testimoni e delle vittime nella procedura penale militare¹⁸.

9.3 Aiuto finanziario ai programmi di formazione

La Confederazione accorda aiuti finanziari per taluni programmi di formazione attuati a livello svizzero o per tutta una regione linguistica e destinati al personale dei consultori, ai giudici, ai funzionari di polizia e alle altre persone incaricate dell'aiuto alle vittime (art. 18, cpv. 1 LAV; art. 8 OAVI).

A contare dal 1993, l'Ufficio federale di giustizia ha sostenuto i seguenti programmi di formazione:

- La *Conférence suisse des écoles supérieures de service social (CSESS)*, Lucerna, organizza regolarmente corsi di formazione in materia di aiuto alle vittime. Durano tredici giorni e offrono una formazione di base al personale dei consultori. Inoltre, parecchi corsi di perfezionamento di uno o due giorni all'anno consentono di approfondire taluni aspetti dell'aiuto alle vittime (ad esempio "La nuova assicurazione contro le malattie", "L'aiuto alle vittime di infortuni della circolazione stradale").
- Il *Centre d'études et de formation continue pour travailleurs sociaux (CEFOC)*, Ginevra, offre periodicamente corsi di base di dodici giorni per il personale dei consultori della Svizzera romanda. È possibile anche seguire soltanto determinate sezioni. Nel 1997 sono stati tenuti corsi di perfezionamento di uno o due giorni.
- L'*Institut suisse de police (ISP)*, Neuchâtel, ha coordinato nel 1993 e nel 1994 la formazione decentralizzata dei funzionari di polizia.
- La *Federazione svizzera degli psicologi (FSP)* offre a psicologi e a psicoterapeuti la possibilità di perfezionarsi in materia di aiuto alle vittime. Il primo corso è durato 23 semigiornate (con possibilità di seguire soltanto talune sezioni) ed è stato organizzato in francese e in tedesco.

¹⁸ L'opuscolo disponibile solamente in tedesco può essere richiesto presso l'Ufficio dell'uditore in capo o l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (U 34851).

- L'*Institut de formation systématique*, Friburgo, ha organizzato nel 1995 un corso di sei giorni sul tema "Violence, abus sexuels et emprise dans la famille".

Gli aiuti finanziari pagati negli anni 1993, 1994 e 1996 sono stati annualmente pari a 100'000 - 125'000 franchi. Nel 1995, l'aiuto è ammontato a 868'510 franchi a motivo della deduzione delle spese effettuate negli anni precedenti per la formazione su grande scala dei funzionari di polizia.

9.4 Contatti internazionali

La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (RS 0.312.5), entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1993, esige che le Parti contraenti si accordino mutuamente la massima assistenza possibile nell'ambito coperto dalla Convenzione (art. 12). A tal fine, ogni Stato contraente designa un'autorità centrale incaricata di ricevere le domande d'assistenza e di darvi seguito. Questa funzione è assunta dall'Ufficio federale di giustizia. La comunicazione è stata fatta il 17 ottobre 1996 agli organi del Consiglio d'Europa ed è stata registrata il 21 ottobre 1996. Durante il periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96, sono state trattate alcune domande provenienti dalla Svizzera. Per contro, non è ancora stata inoltrata nessuna domanda dall'estero.

9.5 Appendice: l'aiuto alle vittime al di fuori della LAV

Attenendosi al rapporto sull'infanzia maltrattata in Svizzera (cfr. numero 11.3 seguente), la Centrale per le questioni famigliari dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali si occupa a contare dal 1996 della protezione dell'infanzia. Sostiene campagne informative, iter formativi e progetti di ricerca. Attualmente esamina l'introduzione di un numero di chiamata urgente a tre cifre per i fanciulli di tutta la Svizzera.

10 Giurisprudenza del Tribunale federale durante il periodo 1993-1996

A contare dal 1993, nella Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale svizzero sono state pubblicate diverse sentenze che hanno per oggetto l'applicazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Ve ne sono due nel 1993, nove nel 1994, cinque nel 1995 e cinque nel 1996¹⁹. Le decisioni possono così essere riassunte:

- *Definizione di vittima.* Il padre e la madre della vittima di un omicidio intenzionale hanno la qualità di vittima e possono partecipare alla procedura penale (DTF 119 IV 168 segg.). La persona ferita in un infortunio della circolazione stradale è parimenti vittima del reato di lesioni fisiche commesso eventualmente per negligenza dall'altro utente della strada (DTF 122 IV 71 segg.). In caso di truffa, la persona lesa di principio non ha qualità di vittima ai sensi della LAV. In caso di reato contro la libertà individuale o l'estorsione, occorre determinare se, in considerazione delle circostanze della fattispecie, i fatti perseguiti costituiscono per gravità una lesione diretta alla libertà fisica o psichica dell'interessato (DTF 120 Ia 157 segg.).
- *Consulenze:* L'applicazione dell'articolo 3 LAV presuppone di principio che l'aiuto sia necessario in Svizzera. La consulenza e gli aiuti conformemente all'articolo 3 LAV non presuppongono che gli elementi costitutivi e l'illiceità di un reato siano già determinati. Le prestazioni giusta l'articolo 3 LAV non possono essere rifiutate a causa di un'eventuale colpa concorrente della vittima. L'assunzione di altre spese giusta l'articolo 3 capoverso 4 2° periodo LAV presuppone che sia "giustificata" dalla situazione personale della vittima o dei suoi congiunti; in caso affermativo, deve però essere ammessa in modo più generoso oltre i limiti dei casi di stretta necessità (DTF 122 II 315 segg.). Per contro, giusta la LAV la vittima non ha diritto incondizionato all'assunzione delle spese di avvocato; riguardo all'articolo 3 capoverso 4 LAV, il consultorio può rifiutare di assumersi dette spese se è evidente che queste saranno fatte assolutamente in perdita (DTF 121 II 209 segg.).
- *Diritti della vittima nella procedura penale:* l'articolo 7 LAV non limita affatto le possibilità di rifiutarsi di deporre, bensì le completa. Il diritto di rifiutarsi di deporre in ragione dei vincoli di parentela, previsto illimitatamente nella maggior parte delle

¹⁹ DTF 119 IV 168 segg. e 339 segg.; 120 Ia 101 segg. e 157 segg.; 120 IV 38 segg., 44 segg., 90 segg., 94 segg., 154 segg., 217 segg. e 282 segg.; 121 II 116 segg., 209 segg. e 369 segg.; 121 IV 207 segg. e 317 segg.; 122 II 211 segg. e 315 segg.; 122 IV 37 segg., 71 segg. e 79 segg.

leggi cantonali di procedura penale, non può essere negato, per via interpretativa, a una “giovane” vittima di reato sessuale, facendo allusione alla protezione dell’infanzia e della gioventù in materia di reati contro l’integrità sessuale. La vittima deve poter negare la risposta a questioni che violano la propria sfera intima. Inglobando il diritto alla vittima di rifiutarsi di deporre, il legislatore ha accettato il rischio secondo cui la colpevolezza dell’imputato non possa essere stabilita (DTF 120 IV 217 segg.).

L’articolo 8 capoverso 1 lettera b LAV consente alla vittima di ottenere una *decisione giudiziaria* in caso di desistenza o di apertura dell’*azione pubblica*. Questo diritto appartiene esclusivamente alla vittima in quanto da un canto serve nella specificazione delle pretese civili e dall’altro consolida in modo generale la situazione della vittima nel procedimento penale. I Cantoni non possono limitare o escludere tale diritto, in base all’articolo 9 capoverso 4 LAV, nel quadro delle procedure contro fanciulli e adolescenti poiché la disposizione si riferisce unicamente al deposito delle pretese civili (DTF 122 IV 79 segg.).

L’articolo 8 LAV non conferisce alla vittima di pronunciarsi in merito all’azione *riguardante il foro* presentata dall’imputato (DTF 120 IV 282 segg.). Inoltre, la LAV non tocca affatto il principio accusatorio e non costringe il giudice a rinviare la causa davanti alle autorità istruttorie al fine di completare l’indagine qualora l’atto d’accusa fosse incompleto (DTF 122 IV 71 segg.).

- *Pretese civili*: il giudice penale deve in ogni frangente decidere in merito a una *pretesa civile* formulata davanti a lui in quanto il principio e la decisione su questo punto vincolano il *giudice civile*; quest’ultimo si pronuncia unicamente in merito al problema dell’entità della riparazione, con riserva dell’articolo 9 capoverso 3 LAV (DTF 122 IV 37 segg.).
- *Indennizzo e riparazione morale*: la vittima ha diritto a una riparazione morale se sono riunite le condizioni di cui all’articolo 12 capoverso 2 LAV. Il modo di vita della vittima come anche eventuali autogiustizie commesse da quest’ultima possono, a titolo di azioni concomitanti, condurre a una riduzione dell’*indennità*, ma non alla sua soppressione. I principi sviluppati nel diritto privato disciplinano la *riparazione morale* assegnata alla vittima di un reato (DTF 121 II 369 segg.).
- *Spese procedurali in procedimenti aperti per decidere sull’indennizzo e la riparazione morale*: la procedura secondo gli articoli 11 e seguenti LAV è *gratuita* sia davanti all’autorità cantonale di ricorso (art. 17 LAV) sia davanti al Tribunale fede-

rale; rimane aperta la possibilità di accollare i costi a una parte che abbia agito con leggerezza o in modo temerario (DTF 122 II 211 segg.).

- *Ricorsi di diritto pubblico*: l'articolo 8 LAV, come *lex specialis* rispetto all'articolo 88 OG, ha ampliato la qualità per avviare un ricorso di diritto pubblico. Sia la vittima, sia l'imputato può impugnare il diritto di essere ascoltato (DTF 120 Ia 101 segg. e 157 segg.).
- *Ricorsi di diritto amministrativo*: il *diniego* di prestazioni secondo l'articolo 3 LAV può essere impugnato mediante ricorso di diritto amministrativo; il rifiuto di versare un acconto secondo l'articolo 15 LAV costituisce una decisione incidentale parimenti impugnabile mediante ricorso di diritto amministrativo (DTF 121 II 116 segg.; 122 II 315 segg.). La *sospensione* del procedimento aperto per decidere in merito all'indennizzo e alla riparazione morale fino al momento della sentenza penale è ormai cosa fatta e riconosciuta e può essere oggetto di un ricorso come decisione incidentale (DTF 122 II 211 segg.).
- *Ricorso per cassazione davanti al Tribunale federale*: in principio è qualificato per inoltrare ricorso per cassazione secondo l'articolo 270 capoverso 1 PP (nel modificato tenore con l'introduzione della LAV) la parte lesa da un reato che non fosse già parte del procedimento; inoltre, la decisione deve produrre effetti sulla sentenza delle pretese civili (DTF 119 IV 339 segg.); la qualità di ricorso della *vittima* si fonda direttamente sull'articolo 8 capoverso 1 lettera c LAV (DTF 120 IV 44 segg.). Il ricorso contro le sentenze (compresi i casi di proscioglimento) implica che la vittima o la parte lesa faccia *valere pretese* civili nel procedimento penale e dimostri che la decisione impugnata può produrre effetti sulla sentenza riguardante le pretese civili; se nel procedimento penale non è stata formulata nessuna pretesa civile, i motivi devono essere indicati, in particolare, quando il danno non può ancora essere stabilito (DTF 120 IV 44 segg. e 94 segg.; 121 IV 207 segg.). In caso di ricorso contro la decisione di non procedere, non è necessario il deposito delle conclusioni civili (DTF 120 IV 44 segg., 90 segg. e 94 segg.; 122 IV 79 segg.). La vittima o la parte lesa non è qualificata per depositare una decisione a non procedere sul piano federale quando la pretesa è soddisfatta in seguito a una transazione e la decisione penale impugnata non può avere effetto sulla sentenza delle prestazioni civili (DTF 121 IV 317 segg.). La vittima ha qualità per notificare la violazione dei diritti che le sono riconosciuti dalla LAV (per es., riconoscimento della qualità di vittima o diritto a una decisione giudiziaria) anche se le condizioni poste agli articoli 270 capoverso 1 PP e 8 capoverso 1 lettera c LAV non sono

adempite (DTF 119 IV 168 segg.; 120 IV 38 segg., 44 segg. e 90 segg.; 122 IV 37 segg., 71 segg. e 79 segg.).

L'articolo 270 capoverso 1 PP riconosce il diritto di ricorso unicamente al danneggiato. Conseguentemente, l'accusato e l'accusatore privato hanno qualità per ricorrere unicamente alle condizioni poste negli articoli 8 capoverso 1 lettera c LAV e 270 capoverso 1 PP (DTF 120 IV 44 segg.).

- *Applicazione del diritto nel tempo*: le disposizioni di procedura penale della LAV sono applicabili quando la decisione impugnata è stata pronunciata dopo l'entrata in vigore della legge oppure in una procedura in corso quando l'udienza è stata tenuta durante il gennaio 1993; in tal caso è applicabile il diritto vigente nel momento in cui la decisione impugnata è stata pronunciata (DTF 119 IV 168 segg.; 120 la 101 segg.; 120 IV 44 segg.).

11 Evoluzione della legislazione

11.1 Modificazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati e della pertinente ordinanza d'esecuzione in rapporto con la 3^a revisione PC

Nella sezione 4, la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati rinvia alla legge federale del 19 marzo 1965 su prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC). Hanno diritto a un'indennità unicamente le vittime il cui reddito non supera il triplo del limite superiore stabilito dalla LPC (art. 12 LAV). Analogamente, l'ammontare delle indennità si calcola anche sulla base del limite di reddito stabilito dalla LPC (art. 13 LAV).

Con la 3^a revisione PC, il limite di reddito è stato abbandonato, talché occorre un adeguamento della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati e della rispettiva ordinanza d'esecuzione. Nel messaggio del 20 novembre 1996, il Consiglio federale ha deciso la sostituzione mediante la somma superiore destinata alla copertura del fabbisogno vitale giusta l'articolo 3b, capoverso 1 lettera a LPC riveduta (FF 1997 I 1085), somma che d'altronde corrisponde approssimativamente a quella del limite di reddito attuale. Nel contempo, il metodo di calcolo risulta semplificato: sono presi in considerazione unicamente i redditi senza deduzione delle spese riconosciute. Conseguentemente, il Consiglio federale ha stabilito il nuovo limite massimo per la LAV al quadruplo della somma superiore destinata alla copertura del fabbisogno vitale.

Il Parlamento ha adottato queste modificazioni il 20 giugno 1997 (FF 1997 III 776 segg., in part. 782 seg.). La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati e la pertinente ordinanza d'esecuzione rivedute entrano in vigore il 1° gennaio 1998, contemporaneamente con la LPC riveduta.

11.2 Aiuti finanziari alla formazione sotto forma di somme forfetarie

L'aiuto alla formazione di cui all'articolo 18 capoverso 1 LAV e all'articolo 8 OAVI si fonda sul consueto sistema di sussidiamento dei costi. Orbene, questo sistema provoca per l'amministrazione e per l'istituto sovvenzionato un onere di lavoro sproporzionato e non affatto incitante quest'ultimo a fare economie. Pertanto è previsto di completare l'articolo 8 capoverso 2 con un nuovo periodo che introduce la possibilità

di assegnare gli aiuti alla formazione sotto forma di somme forfetarie. Tale modificazione entra in vigore il 1° gennaio 1998.

11.3 Interventi parlamentari in materia di aiuto alle vittime e i campi affini

Nel periodo passato in rassegna 1995/96, l'Assemblea federale ha trattato i seguenti postulati, mozioni e iniziative in rapporto con l'aiuto alle vittime di reati:

- *L'iniziativa parlamentare Goll 94.441 (reati sessuali e sfruttamento sessuale dei fanciulli / migliore protezione delle vittime) del 16 dicembre 1994*, chiedeva, sotto forma di una proposta in termini generali, una miglior protezione delle vittime di reati sessuali – in particolare nei casi di sfruttamento sessuale di fanciulli – e pertanto un opportuno complemento al Codice penale nonché l'eventuale modifica della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Il 3 ottobre 1996 il Consiglio federale ha deciso di dare ampiamente seguito a quest'iniziativa parlamentare (Boll. uff. 1996 N 1773 segg. e 1783). Il 13 giugno 1996, il Consiglio nazionale già aveva trasmesso il *postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 96.3199 (abusi sessuali e sfruttamento sessuale dei fanciulli / miglioramento della protezione delle vittime) del 23 gennaio 1996*, il quale perseguiva le medesime finalità dell'iniziativa parlamentare Goll (Boll. uff. 1996 N 909).
- *La mozione Béguin 93.3564 (abusi sessuali commessi su fanciulli / modificazione del termine di prescrizione), del 2 dicembre 1993, l'iniziativa parlamentare 96.435 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (abusi sessuali commessi su fanciulli / modificazione del termine di prescrizione) del 27 agosto 1996, come anche la mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 96.3004 (prescrizione per tutti gli abusi sessuali commessi su fanciulli), del 23 gennaio 1996*, passata poi come postulato il 3 ottobre / 12 dicembre 1996, sono sfociati nell'abrogazione dell'articolo 187 numero 5 CP e dell'articolo 156 numero 5 CPM. L'azione penale di reati d'ordine sessuale commessi su fanciulli si prescrive ora non più in cinque anni, bensì in dieci. L'Assemblea federale ha adottato il disegno di legge il 21 marzo 1997 e la modificazione legale è entrata in vigore il 1° settembre 1997 (RU 1997 1626; cfr. Boll. uff. 1994 S 834 segg.; 1996 N 1276 segg., 1772 segg., 1782 seg.; 1996 S 1177 segg.; cfr. anche FF 1996 IV 1315 segg.).

- La *mozione Goll 94.3574 (legge concernente l'aiuto alle vittime di reati / termine di perenzione dell'articolo 16 capoverso 3)*, del 16 dicembre 1994, invita il Consiglio federale a esaminare se non sia opportuna la revisione dell'articolo 16 capoverso 3 LAV abrogando il termine di perenzione di due anni che si applica al deposito delle domande d'indennizzo o di riparazione morale. Su richiesta del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha mutato la mozione del 24 marzo 1995 come postulato (Boll. uff. 1995 N 935 seg.).
- Il *postulato Bugnon 95.3320 (linee telefoniche per fanciulli nel bisogno)*, del 22 giugno 1995, invita il Consiglio federale a studiare la possibilità di proporre ai giovani e ai fanciulli un numero del telefono amico valido in tutta la Svizzera per chiamare in caso di bisogno. Il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato il 6 ottobre 1995 (Boll. uff. 1995 N 2200; cfr. anche il postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale n° 96.3188).
- Il *postulato Hochreutener 96.3398 (sfruttamento sessuale dei fanciulli)*, del 16 settembre 1996, invita il Consiglio federale a fare rapporto circa lo sfruttamento sessuale dei fanciulli in Svizzera. Il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato il 13 dicembre 1996 (Boll. uff. 1996 N 2405 seg.).

Su mandato del Dipartimento federale dell'interno, un gruppo di lavoro ha elaborato, tra il 1988 e il 1992 un rapporto sull'infanzia maltrattata in Svizzera (FF 1995 IV 53 segg.). Il Consiglio federale si è espresso in merito a tale rapporto il 27 luglio 1995 (FF 1995 IV 1 segg.). Circa le raccomandazioni del gruppo di lavoro riguardanti l'aiuto alle vittime, ha rilevato che questo aiuto poteva già essere attuato in base all'odierno aiuto alle vittime di reati. Bisogna però esaminare se questa legge non debba essere eventualmente completata con disposti speciali riguardanti le vittime minorenni.

Il rapporto è stato trattato dal Consiglio nazionale il 13 giugno 1996 e dal Consiglio degli Stati il 12 dicembre 1996 (Boll. uff. 1996 N 915 e 929; S 1172 e 1176). In questo contesto sono stati trattati diversi interventi parlamentari riguardanti il miglioramento dei provvedimenti di prevenzione. Il *postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 96.3188 (linee telefoniche per fanciulli nel bisogno)*, del 14 maggio 1996, riguarda la situazione delle vittime. Il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare la possibilità di approntare un numero telefonico a tre cifre identico per l'insieme della Nazione. L'Esecutivo si è dichiarato disposto, il 10 giugno 1996, ad accettare il postulato e il Consiglio nazionale ha trasmesso il medesimo il

13 giugno 1996 (Boll. uff. 1996 N 919 seg. e 929; cfr. anche il postulato Bugnon 95.3320 più sopra).

11.4 Revisione della parte generale del codice penale svizzero

Con l'adozione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, è stato anche modificato il codice penale svizzero (CPS, RS 311.0, art. 37, n. 1, cpv. 1 e art. 60). Sono però previste altre modificazioni più ampie del medesimo codice nell'ambito della revisione della parte generale (messaggio del 15 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, FF 1990 II 709 segg. 718, 722 seg.).

Il Consiglio federale presenterà al Parlamento, probabilmente nel 1998, un messaggio in merito a questo argomento. Il nucleo della revisione riguarda il sistema delle sanzioni che deve essere esteso e riveduto. In quest'ambito (dal profilo della "riparazione") si prevede di considerare come fattore d'esenzione di pena il fatto che l'autore abbia coperto il danno o che abbia fatto tutto quanto fosse in suo potere per porre rimedio al torto causato.

III parte Studi sull'esecuzione e sull'efficacia della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati

12 Introduzione

Nel 1995, onde completare l'analisi dei rapporti cantonali, l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato il Centro di studi, di tecnica e di valutazione legislativa (CETEL) della Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra di procedere a una valutazione riguardo all'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, per quanto concerne l'aspetto delle vittime²⁰. Nel 1997, dopo aver risposto a un concorso, il CETEL è stato incaricato di elaborare uno studio circa l'esecuzione e l'efficacia dei disposti della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati per quanto riguarda la protezione e i diritti della vittima nella procedura penale.

²⁰ Lo studio intitolato "Il parere delle vittime circa l'applicazione della LAV" può essere ottenuto presso l'Ufficio federale di giustizia, Segreteria della Divisione Progetti e metodo legislativi, Bundesrain 20, 3003 Berna, tel. 031/322 47 44. Un riassunto dello studio è recato a pagina 51 e seguenti del primo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, del febbraio 1996.

13 Riassunto dello studio CETEL su "La protezione della vittima nella procedura penale"

13.1 Finalità e ambito della ricerca

Gli articoli da 5 a 10 LAV definiscono la protezione e i diritti di cui beneficia la vittima nella procedura penale. Detti disposti costituiscono un minimo di protezione che i Cantoni giusta la LAV²¹ devono garantire alle vittime di reati. I Cantoni hanno però facoltà di indire altri diritti in favore della vittima o di ampliare il campo d'applicazione di queste protezioni ad altre categorie di vittime diverse da quelle elencate nell'articolo 2 LAV.

L'obiettivo della ricerca consisteva nel verificare se i disposti vigenti risultavano soddisfacenti e se vi fossero problemi e, in caso affermativo, di che tipo, a livello di applicazione onde formulare raccomandazioni per rimediare ad eventuali punti deboli che dovessero sussistere.

13.2 Procedimento

Bisognava anzitutto sentire i pareri di due gruppi di interlocutori, ovverosia i giudici²² e i giudici istruttori²³, come anche gli avvocati.

Questi due gruppi hanno risposto a tre questionari successivi. I primi due sono stati orientati sull'apprezzamento della *pertinenza* e del *grado di osservanza* delle disposizioni della sezione 3 della LAV. Il terzo questionario ha consentito di osservare le "zone consensuali" circa una serie di proposte di *adeguamenti* della legge e circa le strategie *d'adeguamento* degli attori.

Per questo studio sono stati selezionati quattro Cantoni: Basilea-Città, Lucerna, Neuchâtel e Ticino. Detti Cantoni non soltanto presentano il vantaggio di includere differenti regioni linguistiche, come anche la dimensione città-campagna, ma riguardano parimente diversi modelli d'organizzazione del perseguimento penale. Nel Cantone di Basilea-Città e in quello del Ticino, il medesimo magistrato è incaricato dell'istruzione e dell'accusa; nei Cantoni di Neuchâtel e Lucerna, le funzioni del giu-

²¹ Art. 2, cpv. 1 e 2, lett. b LAV.

²² Membro di un'autorità chiamata a giudicare.

²³ Sulla definizione di questa funzione, il cui ruolo varia da un Cantone all'altro, cfr, capoverso seguente. In seguito il termine "magistrati" designerà sia i giudici, sia i giudici istruttori.

dice dell'istruzione e di pubblico accusatore sono separate. Inoltre, questi Cantoni non sono stati tenuti in considerazione in occasione della prima valutazione del 1995.

13.3 Prassi e esperienze: risultati

A. Anonimato della vittima

L'articolo 5 capoverso 2 LAV enuncia il principio della *non-rivelazione dell'identità* della vittima, all'infuori della fase dibattimentale. L'articolo pone un limite importante in quanto si riferisce unicamente alle situazioni estranee alle udienze pubbliche.

Per i giudici diversi tipi di situazioni giustificano che l'anonimato della vittima venga protetto in udienza pubblica. Il motivo principale menzionato è il rischio di accrescere il pregiudizio subito. Le situazioni in cui sono implicati i minorenni, come anche i casi di reati sessuali, giustificano anche il rispetto dell'anonimato nell'udienza qualora la vittima lo chieda.

Una parte dei giudici ritiene nondimeno difficile, nella prassi, garantire l'anonimato della vittima nei confronti *dell'imputato*; motivano questo parere con il fatto che, a dir loro, nella maggior parte dei casi l'indiziato e la vittima si conoscono. L'argomento addotto dagli avvocati contrari a questa protezione consiste nel fatto che l'imputato ha diritto di conoscere tutti gli atti, compresi quelli sui quali figura il nome della vittima. Siffatta protezione è difficilmente conciliabile con il diritto della difesa e può essere soltanto limitata. Gli avvocati chiedono che l'anonimato sia rispettato nei confronti dell'imputato per evitare rappresaglie, recidive o nel caso in cui siano state proferite minacce. La natura del reato e l'età della vittima sono parimente elementi importanti per la richiesta dell'anonimato.

Gli avvocati interrogati rivelano una netta tendenza in favore dell'anonimato della vittima nei confronti di *terzi*. Essi considerano d'altronde che le situazioni in cui l'autorità ha rivelato l'identità delle vittime a terzi non interessati nel procedimento sono molto rari.

B. Le porte chiuse

L'articolo 5 capoverso 3 LAV disciplina il problema delle porte chiuse nella fase dell'udienza. Si tratta di un articolo centrale nella lotta contro la vittimizzazione secondaria. Il tribunale ordina le porte chiuse quando gli interessi preponderanti della vittima lo esigono oppure su semplice domanda della vittima nel caso di un reato contro l'integrità sessuale.

La valutazione ha evidenziato diversità intercantonali nell'applicazione delle regole sulle porte chiuse. Il modo di interpretare il mandato legislativo dell'articolo 5 capoverso 3 LAV e di procedere alla ponderazione degli interessi ovvero tra interesse alla pubblicità dei dibattiti e l'interesse accresciuto della protezione della vittima varia sensibilmente: nei Cantoni del Ticino e di Neuchâtel, trattasi di porte chiuse parziali in quanto la stampa è sempre invitata ad assistere ai dibattiti.

Per gli avvocati, le motivazioni delle vittime che non chiedono le porte chiuse sono principalmente la nozione di prevenzione (si tratta di portare l'affare a conoscenza del pubblico, la trasparenza può servire da funzione di controllo) e la nozione di pubblicità (la vittima desidera che l'imputato sia giudicato dall'opinione pubblica e che il danno subito sia pubblicamente riconosciuto).

Sono qui espressi anche i timori circa l'effetto perverso derivante dall'indebolimento della credibilità della vittima. Infine, i termini della ponderazione degli interessi che il legislatore ha affidato al giudice sono stati ben chiariti: secondo taluni, la protezione della vittima vien sempre prima del principio della pubblicità dei dibattiti; secondo altri pareri, più vicini al testo della legge (art. 5, cpv. 3) deve essere in ogni caso fatto una ponderazione concreta degli interessi.

C. Confronto vittima / imputato

L'articolo 5 capoverso 4 LAV concerne il confronto tra vittima e imputato. Si tratta di un articolo centrale nella lotta contro la vittimizzazione secondaria. L'articolo si rivolge "alle autorità" e quindi concerne sia la fase dell'istruzione sia quella del giudizio. La decisione di procedere o meno a un confronto soggiace a una ponderazione degli interessi. Da un lato, il diritto dell'imputato di essere udito e l'interesse del perseguimento penale che militano in favore del confronto; dall'altro, la volontà di evitare un confronto penoso per la vittima che potrebbe sfociare nella vittimizzazione secondaria. Sono stati sviluppati mezzi per sottrarre la vittima a un confronto dolo-

roso, sempre rispettando gli imperativi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

I magistrati istruttori sono convinti della possibilità di procedere a un'istruzione senza confronto tra vittima e imputato in quanto possono essere usati modi sostitutivi. In tal proposito, il confronto per videoconferenza (giudice e imputato o accusato in una sala collegata per video a un'altra sala in cui testimonia la vittima) è chiaramente considerato dai magistrati e dagli avvocati consultati come mezzo che consente una corretta ricerca della verità. Questo aspetto è valido sia per la fase istruttoria sia per la fase dibattimentale.

Le ragioni per cui le vittime negano il confronto sono vincolate ai rischi di vittimizzazione secondaria e invocano la paura di incontrare il "torturatore"; temono l'angoscia generata da questo evento nonché eventuali rappresaglie. Gli avvocati descrivono questo eventuale confronto come una prova dolorosa per le vittime e precisano che già una semplice evocazione del confronto può mettere la vittima in uno stato angosciato.

Il gruppo "avvocati" ritiene che l'introduzione, per la vittima, della possibilità di evitare il confronto ha condotto a un chiaro miglioramento. Per contro, il gruppo "giudici" rimane manifestamente più scettico circa il miglioramento della situazione della vittima mediante questa nuova disposizione.

D. Persona del medesimo sesso

Giusta l'articolo 6 capoverso 3 LAV, la vittima ha il diritto di essere interrogata da una persona del suo sesso, anche nella procedura d'inchiesta. Questo disposto concerne soprattutto le donne vittime di un reato contro l'integrità sessuale. Rammentiamo che, giusta l'articolo suddetto, la vittima ha il diritto di essere interrogata da una persona del suo sesso, ma non il diritto di scegliere il sesso della persona incaricata di interrogarla.

L'articolo 10 LAV è parallelo a quello precitato, ma concerne le autorità giudicanti. L'articolo che non figurava nel disegno del Consiglio federale è stato introdotto durante i lavori parlamentari. Comporta una certa ambiguità in quanto non precisa se l'espressione impiegata *tribunale giudicante* comprende anche i tribunali d'appello e le Corti di cassazione.

Gli esperti concordano nel riconoscere al diritto di essere interrogato da un magistrato del medesimo sesso effetti simbolici più che concreti.

Per quanto concerne la fase istruttoria, gli avvocati ritengono che un buon numero di vittime chiederebbe che la persona incaricata dell'istruzione fosse del medesimo sesso. In proposito sembra che esista un differenza tra i Cantoni: questa possibilità è ampiamente utilizzata nel Cantone di Neuchâtel; nel Canton Ticino, invece, questa prassi non è d'uso corrente. Segnaliamo l'eccezione del Cantone di Lucerna in cui la vittima di reato sessuale è interrogata d'ufficio da una persona del suo sesso (art. 100, cpv. 5 CPPLU).

Le prassi divergono nella fase dibattimentale. I tribunali neocastellani, a richiesta della vittima, sono composti anche di una persona del sesso della vittima; i tribunali basilesi e lucernesi accordano questa prestazione d'ufficio. In Ticino, i pareri raccolti divergono.

I magistrati e gli avvocati non sono generalmente favorevoli circa la possibilità di estendere ad altre categorie di vittime il diritto di essere interrogate da una persona del loro sesso, diritto che, giusta la LAV, hanno unicamente le vittime di reati sessuali.

E. Rifiuto di deporre

L'articolo 7 capoverso 2 LAV limita l'obbligo di deporre consentendo alla vittima di rifiutarsi di deporre su fatti concernenti la sua sfera intima. L'articolo concerne sia le vittime interrogate come testi, sia quelle tenute a dare informazioni.

Siffatto diritto, senz'altro il più controverso fra i nuovi diritti introdotti giusta la LAV, pone un problema. Secondo i magistrati interrogati, le vittime raramente rifiutano di rispondere alle domande adducendo come giustificazione la protezione della sfera intima. Secondo i particolari forniti, il rifiuto è connesso con casi di reati sessuali. Gli avvocati hanno una definizione della nozione della sfera intima in generale più ampia rispetto ai giudici; infatti tendono ad associare in misura nettamente inferiore questa nozione alla sessualità. La possibilità di "rifiutarsi di deporre" è considerata positiva, ma troppo ridotta, da coloro che interrogano. I pericoli, tanto per l'amministrazione della giustizia, quanto per la posizione stessa della vittima, che potrebbero essere causati non (soltanto) dall'abuso, ma semplicemente dall'uso legittimo di questo

diritto sono chiaramente identificati e denunciati dai professionisti. Gli esperti interrogati ritengono di non prevedere un ampliamento di siffatto diritto.

F. Ricorsi della vittima

Contrariamente agli articoli esaminati più sopra, l'articolo 8 LAV non tende direttamente ad evitare la vittimizzazione secondaria. La sua finalità è quella di riabilitare la vittima in quanto parte a tutti gli effetti, offrendole diritti nel procedimento.

Sono accordati tre tipi di diritti: la possibilità di far valere pretese civili, quella di chiedere che un tribunale si pronunci in merito al rifiuto di aprire il procedimento oppure che desista in quest'intento e quella di impugnare la decisione con gli stessi rimedi di diritto dell'imputato, nella misura in cui la decisione impugnata riguardi le pretese civili oppure possa influenzare il giudizio in merito a quest'ultime. La LAV per contro non accorda nessun diritto alla vittima di ricorrere contro la commisurazione della pena. È necessario istituire questo diritto e consentire alla vittima di ricorrere contro siffatta commisurazione? Le opinioni divergono.

Fra gli avvocati emergono chiaramente due tendenze: i pareri favorevoli sono aumentati pochissimo; si ricorda che i diritti dell'imputato non devono essere superiori a quelli della vittima. Le risposte negative derivano dal fatto che i diritti previsti nella LAV sono sufficienti e che la decisione sulla commisurazione della pena è affare del tribunale. Queste risposte rammentano anche che il principio della condanna è quello che costituisce il riconoscimento della veridicità della denuncia piuttosto che la commisurazione della pena.

I magistrati interrogati ritengono, dal canto loro, che sarebbe indesiderabile che la vittima possa ricorrere contro la commisurazione della pena; rammentano che la decisione spetta tradizionalmente al ministero pubblico.

G. Pretese civili

L'articolo 9 LAV risponde alla seconda finalità stabilita nella LAV; consente infatti alla vittima di ottenere una riparazione del danno civile davanti ai tribunali penali. Mira ad evitare che le pretese civili delle vittime siano sistematicamente rinviate davanti a giurisdizioni civili. Il messaggio del Consiglio federale accerta anche che la vittima rischia di rinunciare ai propri diritti per il fatto che la via civile comporta spese consi-

derevoli e che la vittima non desidera certo ricominciare un iter di sofferenza (vittimizzazione secondaria).

La giurisprudenza amplia di norma il campo d'applicazione dell'obbligo del giudice penale di decidere sulle pretese civili della vittima. Le difficoltà però non mancano. Non esiste una tendenza generale concernente l'istruzione degli aspetti civili delle pretese delle vittime. Segnaliamo che la prassi può differire da un giudice all'altro, perfino nel medesimo Cantone.

Tuttavia, i giudici istruttori degli aspetti civili delle pretese delle vittime non stabiliscono di norma l'ammontare esatto del danno subito. Le difficoltà incontrate sono da attribuire alla cattiva preparazione dell'incarto da parte dell'avvocato, alla complessità dell'affare ed, evidentemente, alla difficoltà di valutare il danno o di commutarlo in cifre. Alcuni giudici considerano che la valutazione del danno causi spese suppletive e prolunghi il procedimento.

Quando gli avvocati hanno depositato conclusioni civili con cifre davanti a un tribunale penale, la domanda è stata piuttosto accolta male. Alcuni giudici hanno ritenuto infatti che le conclusioni civili fossero indipendenti dal processo penale.

Nonostante ciò, gli avvocati interrogati consigliano generalmente ai clienti di depositare conclusioni civili in cifre davanti a un tribunale penale. I problemi che gli avvocati riferiscono in merito a questa pratica hanno relazione, da un canto, con l'inesperienza dei giudici penali in questo ambito e, dall'altro, con il fastidio delle vittime le quali non desiderano che si pensi che agiscano nell'ambito penale per ottenere una riparazione civile.

Per i giudici, i vantaggi della vittima di poter disporre di pretese civili in cifre sono: un'unica procedura, più rapida e agevolata, una riduzione delle spese, come anche il miglioramento della posizione della vittima nel processo penale. I principali inconvenienti recensiti sono la difficoltà di disciplinare questioni di diritto privato complicate e di pronunciarsi in merito all'ammontare pecuniario, il prolungamento del procedimento, la sovrapposizione fra i due dibattimenti.

Nonostante tutte le difficoltà incontrate nell'applicazione dell'articolo 9 LAV, le persone interrogate considerano che l'articolo abbia apportato un miglioramento notevole per le vittime.

13.4 Pareri delle persone interrogate sui miglioramenti proposti

La terza fase della ricerca si proponeva di rilevare più nettamente adesioni e pareri contrari rispetto alle formule legali basate sulla LAV e sulle legislazioni cantonali, oppure le prassi osservate nei quattro Cantoni cui si riferisce l'inchiesta. Questa pratica ha evidenziato chiaramente alcuni risultati.

Notiamo un'adesione relativamente importante riguardo ai provvedimenti nel senso di protezione quasi assoluta della vittima. In situazioni eccezionali (rischi di rappresaglia o altre maggiori contrarietà per la vittima), le persone interrogate sono perfino pronte ad accettare un limite delle garanzie normalmente riconosciute all'imputato dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Confermando una sensibilità già chiaramente manifestata durante la fase di valutazione propriamente detta, è stata espressa grande severità nei confronti dei giornalisti che non rispettano i diritti della personalità della vittima. Evidentemente, per gli attori del sistema della giustizia penale, la ponderazione degli interessi tra libertà di stampa (invocata non a ragion veduta) e protezione della personalità della vittima è più facile di quella tra diritti dell'imputato e quelli, accresciuti, della vittima.

I provvedimenti di protezione di più ampia portata riguardanti i minorenni e le persone particolarmente vulnerabili che, nel contesto, possono essere loro assimilate – ambito nel quale la legislazione ticinese può essere preso come modello – incontrano ampio consenso. Poiché la prassi supera le attese e il fabbisogno in questo ambito gli esperti interrogati dubitano circa l'opportunità di legiferare.

Infine vi sono due soggetti particolarmente conflittuali che suscitano dubbi, apprensioni, timori ed esitazioni presso i professionisti. Il primo è quello della maggior protezione della sfera intima e dei rischi che questa istituzione faccia correre all'amministrazione della giustizia, all'imputato e perfino alla persona da proteggere. Il secondo argomento è quello dei diritti della vittima come teste.

Con la LAV è stata rafforzata la posizione della vittima in quanto parte al processo; è l'obiettivo principale dell'articolo 8 LAV, che suscita senza dubbio difficoltà nell'organizzazione della giustizia penale, ma non questioni fondamentali. È differente la situazione quando la vittima non è solamente parte, ma anche un "mezzo probatorio" che deve consentire al giudice di farsi un convincimento. Le vittime, i loro

rappresentanti e coloro che hanno come missione il compito di fare giustizia si trovano spesso di fronte a un crudele dilemma imperniato sulla nozione chiave dell'amministrazione delle prove mediante testimonianza: la credibilità. Pur ritenendo, in generale, che la protezione della vittima e i provvedimenti per realizzarla, come, ad esempio, i confronti in audio o videoconferenze, non compromettono quella ricerca della verità che costituisce la finalità ultima del procedimento penale, numerosi pareri estrinsecano un certo quale dubbio quando sono resi noti i particolari circa le modalità con cui viene effettuata questa ricerca.

Gli interessati si sono pronunciati in merito a proposta radicale intesa a dispensare (giuridicamente) la vittima dal dire la verità; l'opposizione è risultata più forte del previsto ancorché si tratti di una soluzione riconosciuta dalla dottrina e applicata in taluni Cantoni. In questo punto si ravvede il ganglio sensibile della definizione della funzione di vittima nel processo penale.

Infine, sono state affrontate le prospettive per una revisione legislativa. È ampiamente respinto il "rifederalismo" che restituirebbe ai Cantoni parte dell'autonomia persa con la LAV. Vi è, complessivamente, una forte convinzione circa la necessità di una legislazione che invada – secondo l'interpretazione estesa del mandato costituzionale di cui all'articolo 64^{bis} numero 2 Cost. – le prerogative cantonali in materia di procedura. Nonostante l'ampio ventaglio di pareri, la prospettiva della revisione della LAV, nel senso di una più forte unificazione, non suscita affatto ostilità presso le cerchie maggiormente interessate.

IV parte Risultati della valutazione dopo un quadriennio di aiuto alle vittime di reati

14 Efficacia dell'aiuto alle vittime di reati

14.1 Aumento del numero delle persone ricorse all'aiuto morale e finanziario

A contare dall'entrata in vigore della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, il numero delle persone ricorse all'aiuto di un consultorio è aumentato di circa 2'000 unità all'anno. Nel 1996, oltre 9'000 vittime e congiunti assimilati a vittime ("vittime indirette") si sono rivolte per la prima volta a un consultorio²⁴. Il numero è assai più elevato di quello atteso in base alle valutazioni fatte in occasione dell'elaborazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (circa 10'000 vittime [dirette] ai sensi della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, di cui circa 3'300 si sarebbero rivolte a un consultorio).

Sul fondamento dei dati forniti, non è possibile valutare se il modello di collaborazione scelto dal legislatore (art. 6, cpv. 2 LAV) tra polizia e consultori ha contribuito in ampia misura all'aumento del numero delle persone che hanno chiesto l'aiuto. Ovviamente, numerose vittime, di cui la polizia ha comunicato nomi e indirizzo a un consultorio, successivamente chiedono una consulenza. Tuttavia non è dato sapere in quali casi la polizia fa siffatta comunicazione - la vittima può rifiutarla - né in quali casi la vittima si è rivolta al consultorio grazie alla polizia.

Se è vero che è in aumento il numero delle persone che chiedono l'aiuto, è altrettanto vero che la rete dei consultori rimane relativamente stabile. All'inizio del 1993, erano a disposizione 38 consultori atti all'applicazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Quindici nuovi consultori sono stati istituiti nel 1993 e sedici nel 1994. A questi si sono aggiunti soltanto quattro nuovi consultori nel 1995 e tre nel 1996²⁵. Per quanto concerne l'effettivo del personale, esso tende a stabilizzarsi: nel 1995, ai 63,5 posti se ne sono aggiunti otto. Nel 1996 se ne sono aggiunti soltanto 4,2.

²⁴ Per questa statistica, le chiamate telefoniche a un consultorio specializzato nella consulenza telefonica oppure unicamente nell'aiuto immediato sono calcolate alla stessa stregua, ad esempio, come i soggiorni che durano, di regola, parecchi giorni in un centro di accoglimento femminile riconosciuto come consultorio LAV.

²⁵ Negli anni 1993/94 sono stati chiusi due consultori.

Anche il numero delle domande d'indennizzo e di riparazione morale è cresciuto nettamente di anno in anno. Nel 1996, hanno presentato domande in tal senso 661 vittime, nel 1995, 470 (1994: 310, 1993: 113). Per questa fase dell'aiuto alle vittime di reati, era stato calcolato di accettare tra 100 e 200 domande d'indennizzo all'anno. Le previsioni sono state confermate: nel 1996, 185 persone hanno ottenuto un indennizzo, cui talora si è aggiunta una riparazione morale.

Non è oggetto di alcuna statistica il numero di persone che fruiscono dei diritti della vittima nel procedimento penale.

Queste tendenze si manterranno tali? È sorprendente constatare che il numero delle persone rivoltesi per la prima volta a un consultorio nel 1996 (9'250) è già superiore a quello delle possibili vittime (dirette) secondo le statistiche della polizia criminale (1996: 8'896). D'altro lato, la proporzione delle vittime che hanno fatto domanda d'indennizzo o riparazione morale nel 1996 sembrerebbe piuttosto esigua rispetto ai dati della statistica della polizia criminale (7,4%). Pertanto, queste cifre non consentono di fare previsioni, poiché non tengono conto di tutti i fattori che possono essere presi in considerazione nell'ottica dell'aiuto alle vittime.

14.2 L'aiuto morale e l'aiuto finanziario sono chiesti soprattutto da donne e ragazze

In base ai dati (facoltativi) dedotti dal rapporto riferentesi al periodo 1993/94, abbiamo già potuto constatare che, nell'ambito della consulenza come in quello degli indennizzi e delle riparazioni morali, la proporzione delle vittime di sesso femminile era assai più elevata di quella degli uomini. I dati concernenti il periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96 hanno confermato quanto constatato: il 77 per cento delle persone rivoltesi a un consultorio negli anni 1995/96 erano donne e ragazze. Il 68 per cento degli indennizzi e delle riparazioni morali è stato versato a vittime di sesso femminile. Secondo le statistiche della polizia nell'ambito della criminalità, la proporzione di vittime di reati cui si applica la LAV era mediamente del 53 per cento per gli anni 1995 e 1996. La sovrarappresentanza femminile può spiegarsi con il numero elevato di vittime di reati contro l'integrità sessuale che si rivolge ai consultori e con il fatto che le donne dispongono mediamente di risorse finanziarie inferiori agli uomini e, conseguentemente, sono maggiormente disposte a chiedere un indennizzo.

14.3 Numerosi giovani chiedono l'aiuto come vittime

Osserviamo l'età relativamente bassa delle persone assistite: per gli anni 1995/96, il 32 per cento delle persone che ha chiesto l'aiuto aveva, in media, meno di 20 anni; tuttavia, secondo il censimento della popolazione (popolazione residente a fine 1996) la proporzione di questa classe d'età era del 23 per cento. Le persone di 16 a 20 anni che hanno chiesto l'aiuto rappresentavano pur sempre l'undici per cento, pur appartenendo a una classe d'età ristretta (popolazione residente: 4,5%). La proporzione delle persone ultrasessantenni che chiedono l'aiuto è debole (3% - popolazione residente: 20%).

Per gli indennizzi e le riparazioni morali, la proporzione di giovani è inferiore (24%, di cui 10% tra i 16 e i 20 anni), quella delle persone anziane è superiore (11%).

14.4 L'aiuto morale e l'aiuto finanziario volgono al gruppo mirato

L'iniziativa del Beobachter, su cui si fonda la legislazione svizzera in materia di aiuto alle vittime di reati, si riferisce, nel titolo, alle vittime di "reati violenti". La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti usa la medesima espressione. Per contro, il diritto svizzero vigente non l'ha recepita. L'articolo 64^{ter} Cost. si riferisce alle vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona. La nozione legale di vittima non è incentrata sul reato o sull'autore del medesimo, ma sulla lesione stessa (art. 2 LAV). Sono state discusse in Parlamento, e successivamente abbandonate, altre definizioni intese a delimitare la nozione di vittima. La difficoltà di definire il campo d'applicazione personale della legge si ritrova poi nella prassi: ci si lamenta perché la definizione non è chiara e crea problemi d'applicazione (cfr. n. 7.2). Tuttavia dai rendiconti cantionali risulta che la formulazione dell'articolo 2 LAV consentiva di raggiungere l'obiettivo preventivamente fissato nella Costituzione, vale a dire fornire un aiuto alle vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona.

La maggior parte di coloro che si sono rivolti a un consultorio durante il quadriennio 1993-1996 era stata lesa da reati contro l'integrità sessuale (46%). Seguono le vittime dirette e indirette di lesioni fisiche (35%). Se aggiungiamo il numero di congiunti di vittime d'omicidio (3%), l'84 per cento delle vittime dirette e indirette assistite fa parte della cerchia di persone cui il nuovo diritto doveva apportare un aiuto incondizionato (FF 1983 III 718; FF 1990 II 725).

Per quanto concerne indennizzi e riparazioni morali, non può essere ancora precisata la frequenza dei diversi reati che vanno presi in considerazione, in quanto le cifre assolute sono minime e la ripartizione tra i diversi reati varia di anno in anno. Tuttavia, come già fatto nel rapporto sul periodo 1993/94, anche per gli anni 1995 e 1996 possiamo ritenere che i casi di omicidio, di lesioni fisiche e di reati contro l'integrità sessuale sono quelli per cui sono state attribuite con maggior frequenza le prestazioni finanziarie previste nella legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

14.5 Aiuto alle vittime della circolazione stradale

Nel periodo cui si riferisce il rapporto 1995/96, il Tribunale federale ha confermato la propria giurisprudenza giusta la quale la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati si applica anche quando una persona è stata ferita o uccisa in un infortunio della circolazione stradale (DTF 122 IV 71).

Durante lo stesso periodo, i consultori di tutti i Cantoni (eccettuato AG) si sono occupati di vittime della circolazione stradale. Tuttavia la proporzione era relativamente debole; soltanto l'8,3 per cento di tutte le persone che hanno ricevuto la consulenza nel 1966 era stato vittima di un infortunio della circolazione stradale, e, di queste, il 44 per cento lo era in rapporto con l'omicidio di un congiunto. Occorre rilevare l'alta proporzione di vittime della circolazione stradale nel Cantone di Berna; tuttavia – contrariamente al Cantone di Zurigo – il primo non ha consultori specializzati in quest'ambito.

Per l'aiuto finanziario giusta gli articoli 11 e seguenti LAV, la proporzione delle vittime della circolazione stradale è estremamente bassa: nel 1996 sono state pagate prestazioni pecuniarie a vittime della circolazione stradale soltanto in due casi (su 257).

Parecchi consultori presuppongono che il motivo del basso numero di vittime di infortuni stradali che si rivolgono loro è da attribuire al fatto che la polizia non adempie nelle circostanze il suo dovere d'informazione giusta l'articolo 6 LAV. I rendiconti dei Cantoni non consentono di confermare questa supposizione. Per contro, la minima proporzione di vittime di infortuni della circolazione stradale che presenta una domanda d'indennizzo può spiegarsi con il fatto che, in quest'ambito, esiste un'ampia copertura assicurativa.

14.6 L'aiuto offerto in materia di consulenza corrisponde al fabbisogno

Conformemente alla statistica sull'aiuto alle vittime di reati, ricorrono all'offerta dei consultori innanzitutto le vittime di reati contro l'integrità sessuale (1995/96: 46%), seguite dalle vittime di lesioni fisiche (1995/96: 32 %). Le statistiche di cui sopra non coincidono con quelle della polizia in materia di criminalità concernenti il numero delle vittime: secondo le statistiche della polizia, la proporzione di vittime di lesioni fisiche (1995/96: 47%) supera quella delle vittime di reati contro l'integrità sessuale (1995/96: 40%).

Il frequente ricorso all'aiuto offerto dai consultori (n. 14.1), la proporzione elevata di minorenni che chiedono consulenza (n. 14.3) e il fatto che, manifestamente, vittime di reati contro l'integrità sessuale si rivolgano spontaneamente ai consultori, benché la polizia non li abbia segnalati, dimostrano che siffatta forma di aiuto è facilmente accessibile a numerose vittime. Tuttavia l'offerta coinvolge ancora un insufficiente numero di vittime ultrasessantenni.

Per la maggior parte, le consulenze alle vittime sono date in occasione di colloqui personali. Anche le consulenze telefoniche sono assai numerose, il che non deve affatto stupire, considerato che taluni consultori sono specializzati proprio in questo tipo di aiuto. Raramente i consultori seguono le vittime per oltre tre mesi. Gli aiuti maggiormente richiesti sono quello sociale e quello psicologico. Per contro, nell'ambito della consulenza, gli aiuti finanziari sono richiesti raramente.

Questi risultati mostrano che i consultori consentono di coprire gran parte del fabbisogno delle vittime, come è evidenziato dagli studi di vittimizzazione (FF 1990 II 919). I consultori offrono anche l'aiuto morale cui il costituente ha attribuito particolare importanza (FF 1983 III 715).

Lo studio sulla valutazione del CETEL, concernente gli anni 1993 e 1994, ha esaminato come le vittime abbiano apprezzato le prestazioni dei consultori (cfr. n. 12).

14.7 Ripartizione delle vittime per Cantone

I Cantoni di Zurigo, Berna e Ginevra sono quelli che contano la maggior parte di domande nell'ambito della consulenza e di nuove domande di prestazioni finanziarie. Se però teniamo conto della densità demografica, facciamo osservare il caso del Cantone di Sciaffusa: pur senza raggiungere il livello del Cantone di Zurigo, il numero delle consulenze è pur sempre maggiore di quello dei Cantoni di Ginevra e Berna. Il Cantone di Sciaffusa è perfino in testa per quanto concerne le domande d'indennizzo e di riparazioni morali, seguito dai Cantoni di Zurigo, Ginevra e Basilea-Città.

I rendiconti cantonali non forniscono spiegazioni a queste diversità. In particolare, il numero dei consultori per Cantoni non ha alcuna influenza sul numero delle consulenze (ZH: 10 consultori; GR: 9, BE: 6, GE: 1, SH e 6 altri Cantoni: 3, cfr. n. 6.3, pag. 40).

14.8 Procedura d'indennizzo lunga?

Secondo i rapporti cui si riferisce questo periodo, negli anni 1995/96 sono state presentate numerose domande d'indennizzi e di riparazioni morali. A fine 1996, oltre la metà di queste domande erano ancora pendenti. Dobbiamo dedurre che, in quest'ambito, il legislatore non abbia raggiunto l'obiettivo (FF 1993 III 695 seg., 702 seg.; FF 1990 II 723) oppure che la procedura d'indennizzo, vincolata ai calcoli effettuati conformemente alla legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità sia troppo complessa²⁶? Oppure ancora che i Cantoni abbiano adottato una procedura non sufficientemente rapida (cfr. art. 16, cpv. 1 LAV)?

Non è attualmente possibile rispondere esaustivamente a siffatte questioni. Tuttavia il numero elevato dei casi pendenti si spiega in diversi modi: ad esempio, Cantoni come quello di Lucerna accordano sistematicamente anticipi. In tal modo la vittima ottiene rapidamente il denaro necessario, anche se la procedura d'indennizzo si prolunga nel tempo. In casi difficili, la procedura d'indennizzo e di riparazione morale viene talvolta sospesa sino alla sentenza penale. Il lasso di tempo che occorre per far valere una domanda d'indennizzo o di riparazione morale da parte dello Stato induce spesso la vittima a presentare una domanda al fine di salvaguardare il ter-

²⁶ L'adeguamento della LAV alla terza revisione PC dovrebbe servire a semplificare i calcoli (cfr. n. 11.1).

mine, così che quest'ultimo sia sospeso fino a quando è possibile stabilire se la vittima è indennizzata altrimenti (cfr. in merito DTF 123 II 1 e DTF 122 II 211). Non potremmo escludere che in alcuni casi la procedura si trascini senza motivi oggettivi.

14.9 Verso un miglioramento della situazione delle vittime nel procedimento penale

Secondo lo studio del CETEL (cfr. n. 13), i magistrati (giudici penali e giudici istruttori) come anche gli avvocati delle vittime sono del parere che i disposti della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati abbiano migliorato nel procedimento penale la situazione delle vittime.

Le stime variano su punti specifici. I magistrati hanno la tendenza a mostrarsi un po' più scettici rispetto agli avvocati. L'articolo 5 capoverso 3 LAV (porte chiuse), l'articolo 5 capoverso 4 LAV (diritto della vittima a esigere di evitare di metterla in presenza dell'imputato) come anche l'articolo 6 capoverso 3 LAV e l'articolo 10 LAV (diritto della vittima di essere interrogata da una persona del suo stesso sesso e diritto della vittima di esigere che del tribunale giudicante faccia parte almeno una persona del suo sesso) hanno avuto differenti valutazioni.

Secondo l'articolo 8 capoverso 2 LAV, le autorità informano la vittima sui suoi diritti in tutti gli stadi della procedura. Considerato in senso stretto, questo disposto concernerebbe soltanto le possibilità di partecipare al procedimento penale contro l'imputato disciplinate nell'articolo 8 capoverso 1 LAV. Però, nei quattro Cantoni scelti per l'inchiesta (BS, LU, NE, TI), la vittima è periodicamente informata sulle disposizioni di protezione previste in suo favore negli articoli 5 capoverso 4 LAV (evitare di mettere in presenza la vittima e l'imputato), 6 capoverso 3 LAV (interrogazione da parte di una persona del medesimo sesso) e 7 capoverso 2 LAV (diritto di rifiutarsi di deporre). Per contro, la vittima non è sistematicamente informata sulla disposizione dell'articolo 5 capoverso 3 LAV (porte chiuse).

Lo studio evidenzia chiaramente come possa essere delicata la protezione delle vittime. Secondo le circostanze, i diritti della vittima possono avere un effetto boomerang e peggiorare effettivamente la situazione della medesima nel procedimento penale. Siffatto pericolo è rappresentato soprattutto dai disposti sulle porte chiuse (art. 5, cpv. 3 LAV) e sul rifiuto di deporre (art. 7, cpv. 2 LAV). Se la vittima chiede le porte chiuse durante il dibattimento oppure si rifiuta di deporre sui fatti concernenti la sua sfera intima, passerà per essere una persona esageratamente sensibile; per-

tanto non sarà più presa sul serio e, in generale, perderà parte della propria credibilità. Tuttavia, i disposti intesi a proteggere la vittima rischiano anche di ridurre i diritti della difesa. Dal punto di vista dei magistrati (e dei rappresentanti delle vittime) la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati offre tuttavia in proposito soluzioni sostenibili.

Nonostante diverse difficoltà, si è vicini ai due obiettivi cui mirava il legislatore - evitare una vittimizzazione secondaria e prendere in considerazione maggiormente le preoccupazioni materiali della vittima (cfr. FF 1990 II 720) – nella prassi vigente inerente alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

15 Valutazione di taluni aspetti della legge

15.1 Migliore accettazione della definizione di vittima

Secondo i rapporti di sette Cantoni (ZH, BE, FR, AR, TG, NE, JU), riferentisi al periodo 1993/94, la nozione di vittima giusta l'articolo 2 LAV aveva creato difficoltà d'applicazione; un solo Cantone (FR) se ne è lamentato ancora nel rapporto sul periodo 1995/96. Due altri Cantoni (UR, GR) menzionano tuttavia difficoltà analoghe. Tre decisioni del Tribunale federale (DTF 119 IV 168, 120 Ia 157, 122 IV 71), oggetto di una pubblicazione, hanno recato chiarimenti in merito. Questi risultati evidenziano che i problemi si risolvono con il tempo.

15.2 Problemi di delimitazione tra le diverse offerte di prestazioni

Riferendosi alle proprie esperienze, taluni Cantoni hanno evidenziato, come del resto avevano già fatto nei rapporti riferentisi al periodo 1993/94, numerosi problemi inerenti alla delimitazione fra le differenti prestazioni previste nella legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

Secondo quattro Cantoni (FR, SH, GR, AG; negli anni 1993/94, nove Cantoni: ZH, BE, SZ, NW, FR, GR, AG, TG, JU), non è sempre chiaro il limite tra l'aiuto immediato e l'aiuto detto per lungo tempo giusta l'articolo 3 capoversi 3 e 4 LAV. Nel quadro dei lavori preparatori sulle direttive LAV, la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV ha definito l'aiuto immediato ricorrendo unicamente a criteri di tempo. Dal momento in cui ogni caso deve essere valutato in funzione delle particolari circostanze e le direttive cantonali divergono, la Conferenza ha dovuto rinunciare a definire l'oggetto dell'aiuto immediato e ha delimitato chiaramente l'aiuto immediato e quello per lungo tempo. Per contro, le decisioni del Tribunale federale (DTF 121 II 209) hanno evidenziato chiaramente i rapporti tra assunzione delle spese d'avvocato conformemente all'articolo 3 capoverso 4 LAV e assistenza giudiziaria gratuita.

Parecchi Cantoni rilevano che è anche difficile stabilire esattamente in quali casi le prestazioni fornite da terzi devono essere finanziate dai consultori (aiuto immediato o per lungo tempo) oppure passare attraverso la procedura d'indennizzo (negli anni 1995/96, cinque Cantoni: FR, BS, BL, GR, TG; negli 1993/94, quattro Cantoni: ZH, BE, AR, AG). Poiché anche in questo ambito la prassi dei Cantoni varia, la Confe-

renza svizzera degli uffici di collegamento LAV ha rinunciato, nel progetto di direttive, ad adottare una raccomandazione applicabile su piano nazionale. È opportuno aggiungere che, secondo i dati forniti dai Cantoni sulla natura delle prestazioni assegnate dai consultori (n. 2.7), in genere è poco richiesto un sostegno finanziario.

Sorgono difficoltà anche in pratica quando l'aiuto alle vittime di reati si cumula con l'aiuto sociale o con le misure di protezione del bambino.

Invero, il bisogno di avere nella prassi criteri di delimitazione chiari e precisi gioca nell'interesse delle vittime. All'atto dell'elaborazione della legge, questo bisogno non era stato evidenziato, ma si era tenuto maggiormente conto degli aspetti federalistici: conformemente all'articolo 64^{ter} Cost., la Confederazione doveva limitarsi a una legislazione di principio nell'ambito dell'aiuto prestato dai consultori e, conformemente anche ai risultati della consultazione sull'avamprogetto, doveva lasciare ai Cantoni ampio spazio di manovra in materia di assistenza alle vittime di reati (FF 1990 II 709 segg., n. 122 e 132).

15.3 Termine di perenzione troppo breve per gli indennizzi e le riparazioni morali?

Già durante i lavori preparatori della legge era stato criticato il termine di perenzione di due anni previsto nell'articolo 16 capoverso 3 LAV (FF 1990 II 741 seg.). Nei loro rapporti concernenti il periodo 1993/94, i Cantoni di Zurigo e Ginevra avevano criticato la brevità del termine; dal canto suo, il Cantone di Friburgo nel rapporto concernente il periodo 1995/96 si è espresso nello stesso senso. Il Canton Zurigo nella sua legge d'introduzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati del 25 giugno 1995 ha adottato un disciplinamento un po' più favorevole alle vittime: per le vittime minorenni o per quelle che vivono in comunità domestica con l'autore del reato, il termine di due anni incomincia a decorrere soltanto dalla maggiore età della vittima oppure dall'abbandono della comunità domestica (§ 13). La mozione Goll, del 16 dicembre 1994, trasmessa dal Consiglio nazionale come postulato, non proponeva una proroga del termine di perenzione, ma la sua abrogazione. Bisognerà esaminare sul fondamento degli ultimi rendiconti dei Cantoni per il periodo 1997/98 se le vigenti disposizioni in merito non dovranno essere modificate.

15.4 Numerose riparazioni morali

Il numero delle richieste di riparazione morale è sensibilmente elevato. Mediamente, per il biennio 1995 e 1996, il 41,5 per cento delle prestazioni chieste concerneva le riparazioni morali. Se aggiungiamo le decisioni che accordano una riparazione morale e un indennizzo, nel 70,5 per cento dei casi è stata concessa una riparazione morale. Le spese cantonali per le riparazioni morali superano nettamente quelle per gli indennizzi (1995/96: 4,7 milioni per le riparazioni morali, 2,8 milioni per gli indennizzi). La situazione economica della vittima non è determinante per la concessione di una riparazione morale. Conformemente a una decisione del Tribunale federale del 1995 (DTF 121 II 369 consid. 3c), se sono adempiute le condizioni, la vittima ha diritto a una riparazione morale.

Siffatta evoluzione non corrisponde all'idea che ci si era fatti all'atto dell'elaborazione della legge. Nel messaggio del 25 aprile 1990 sulla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (FF 1990 II 709), il Consiglio federale partiva dall'idea che la vittima non avesse necessariamente diritto a una riparazione morale, ma che l'autorità decidesse secondo il proprio apprezzamento. La riparazione morale aveva lo scopo di attenuare taluni rigori derivanti dall'applicazione delle disposizioni sull'indennità, segnatamente sul limite massimo delle risorse. Bisognava anche tener conto di quei casi in cui, pur risultando poco importante il danno, il versamento di una somma pecuniaria a titolo di riparazione morale era giustificato. Queste riflessioni si basavano sull'idea che di norma la riparazione morale accompagnava un indennizzo. Oltre la metà delle richieste di riparazioni morali non sono però connesse con una richiesta di indennizzo. I dati concernenti il periodo cui si riferirà il prossimo e ultimo rapporto 1997/98 evidenzieranno se le riparazioni morali continueranno ad avere così grande importanza.

15.5 Prassi relativa all'articolo 5 capoverso 3 LAV parzialmente contraria al diritto federale

Le disposizioni della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati sulla procedura penale contengono alcune garanzie minime in favore delle vittime applicabili direttamente a queste ultime (FF 1990 II 720 seg.). Fra le garanzie troviamo il diritto della vittima all'udienza a porte chiuse, come è previsto nell'articolo 5 capoverso 3 LAV. Secondo i risultati dello studio del CETEL (n. 13), due dei quattro Cantoni che hanno partecipato all'inchiesta (TI, NE) contengono nelle proprie legislazioni disposizioni

secondo cui i rappresentanti della stampa hanno *sempre* accesso al tribunale. Secondo l'Ufficio federale di giustizia, siffatta prassi è contraria al diritto federale²⁷.

15.6 La situazione delle vittime nel procedimento penale richiede miglioramenti?

Lo studio del CETEL evidenzia diverse lacune nel diritto vigente (la vittima non ha il diritto di salvaguardare l'anonimato di fronte all'imputato; inoltre non è sufficientemente protetta contro la pubblicazione della sua identità all'atto di un'audizione pubblica; le vittime minorenni e quelle particolarmente vulnerabili non sono sempre oggetto di una protezione speciale; la vittima non ha il diritto di impugnare nella sentenza penale la commisurazione della pena.

I magistrati si sforzano - conformemente al principio enunciato nell'articolo 5 capoverso 1 LAV – di prendere in considerazione la protezione della personalità della vittima nelle circostanze che non sono previste da una normativa speciale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Lo studio evidenzia anche che i quattro Cantoni scelti per l'inchiesta (BS, LU, NE, TI) hanno completato il diritto federale in modo diverso, introducendo nel proprio diritto di procedura penale altri disposti in favore delle vittime. Uno di questi disposti – la norma prevista dal Cantone del Ticino in virtù della quale all'atto dell'audizione vengono presi in considerazione lo stato psichico della vittima e la sua età – è stato ampiamente approvato da coloro che hanno preso parte all'inchiesta negli altri Cantoni. Sarebbe interessante esaminare come hanno legiferato i Cantoni non selezionati per l'inchiesta e quali norme si sono rivelate efficaci tra quelle che garantiscono una migliore protezione alle vittime.

Le persone interrogate vedrebbero di principio di buon occhio, nel quadro dell'aiuto alle vittime di reati, un nuovo disciplinamento dei diritti delle vittime nella procedura penale. Tuttavia, dalle risposte alle differenti proposte risulta importante che i tecnici abbiano un certo margine di apprezzamento che, in un caso concreto, consentirebbe loro di tener adeguatamente conto delle diverse necessità delle parti nella procedura. Poiché l'inchiesta è stata fatta soltanto in quattro Cantoni, non siamo in grado di rispondere esaurientemente alla questione a sapere se sia necessario rafforzare a livello federale la protezione delle vittime. Il trattamento degli interventi parlamentari volti a migliorare ulteriormente la situazione delle vittime nella procedura penale (cfr. n. 11.3) offrirà l'opportunità di approfondire nuovamente la questione, segnatamente

²⁷ Parere dell'Ufficio federale di giustizia del 7 luglio 1993, GAAC 1994 III 58.

nel quadro dei lavori intrapresi al fine di unificare la procedura penale a livello federale. Il legislatore federale ha finora fatto prova di riserbo quando è intervenuto nell'ambito della procedura penale. La legislazione vigente contiene unicamente garanzie minime importanti (FF 1990 II 721) e risulta quindi volutamente lacunosa.

16 Valutazione dell'aiuto iniziale

16.1 Aumento delle spese per l'aiuto alle vittime di reati

Le spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime di reati (n. 5.2) hanno evidenziato elevate aliquote di crescita tra il 1993 e il 1996. Rispetto all'anno precedente, erano del 109 per cento nel 1994 e del 33 per cento nel 1995 e nel 1996. Le spese sono aumentate, rispetto all'anno precedente, di 4,138 milioni nel 1994, di 2,602 milioni nel 1995 e di 3,431 milioni nel 1996. In quest'ultimo anno, le spese sono state 3,7 volte superiori a quelle del 1993.

L'aumento delle spese per le prestazioni d'indennizzo e la riparazione morale è assai più elevato di quello delle spese per l'aiuto prestato dai consultori e per l'infrastruttura. Se le prime, tra il 1993 e il 1996, sono venti volte superiori, le ultime sono "soltanto" 2,6 volte più elevate. Per le spese concernenti l'aiuto prestato dai consultori e l'infrastruttura, le aliquote di crescita si sono stabilizzate negli anni 1995/96; quanto alle spese per indennizzi e riparazioni morali, l'aliquota di crescita è passata dal 59 per cento (1994/95) al 78 per cento (1995/96).

Un aumento delle spese per l'aiuto prestato dai consultori e l'infrastruttura era prevedibile, dacché si trattava di colmare lacune ancora esistenti mediante sostegno dell'aiuto iniziale della Confederazione. I mezzi finanziari che i Cantoni hanno destinato alla consulenza e all'infrastruttura dipendono ampiamente da una scelta politica. Una parte dei Cantoni nel 1997 e nel 1998 dovrebbe consolidare i risultati conseguiti. Altri Cantoni dovranno investire maggiormente, segnatamente per utilizzare l'aiuto iniziale ricevuto dalla Confederazione (cfr. n. 16.2). Per siffatto motivo diamo per scontato anche per il 1997 e il 1998 un lieve aumento delle spese per l'aiuto prestato dai consultori e l'infrastruttura.

Poiché gli indennizzi e le riparazioni morali potevano essere accordati soltanto a vittime di reati perpetrati dopo l'entrata in vigore della legge, non meraviglia affatto che le spese siano aumentate durante il periodo cui si riferisce il secondo rapporto 1995/96 rispetto al primo periodo. Occorre tuttavia segnalare l'aliquota di crescita dell'ultimo biennio. Le autorità politiche cantonali non possono influire sugli indennizzi e sulle riparazioni morali. È difficile prevedere quando le spese si stabilizzeranno a un determinato livello.

16.2 Migliore utilizzazione dell'aiuto iniziale

L'aumento delle spese per l'aiuto alle vittime di reati è evidenziato dal fatto che i Cantoni hanno parzialmente utilizzato considerevoli fondi propri. Nel 1996, le spese totali dei Cantoni rappresentavano 2,8 volte l'ammontare dell'aiuto iniziale della Confederazione. Pertanto, lo scopo mirato, secondo cui l'aiuto iniziale della Confederazione doveva rappresentare unicamente un terzo delle spese cantonali, è stato mancato per pochissimo.

A fine 1996, undici Cantoni (LU, SO, VD, UR, SZ, OW, AR, AI, TI, VS, JU) hanno disposto liberamente della parte dei fondi, provenienti dall'aiuto iniziale della Confederazione, che non erano stati utilizzati per l'installazione di consultori e per l'infrastruttura. Le somme dell'aiuto iniziale non utilizzate a detti scopi ammontavano globalmente a fr. 1'609'304.55, il che corrisponde all'11,8 per cento dell'aiuto iniziale fornito ai Cantoni durante il quadriennio 1993-1996. Nella misura in cui non faranno spese nettamente più elevate rispetto ai due bienni precedenti, ben otto Cantoni (VS, JU, TI, UR, SZ, OW, AR, AI) disporranno ancora a fine 1998, vale a dire alla fine della fase d'attuazione del sistema, di somme non ancora spese per l'aiuto alle vittime di reati. Per gli altri Cantoni, è probabile (LU) oppure possibile (SO, VD) che utilizzino completamente l'aiuto iniziale.

L'aiuto iniziale aveva lo scopo di incentivare i Cantoni ad attuare rapidamente un sistema efficace d'aiuto alle vittime. I Cantoni che non hanno completamente utilizzato l'aiuto iniziale ricevuto potranno utilizzarlo ancora oltre il periodo di sei anni, ma non dovranno differirne la destinazione oltre il tempo che può essere ragionevolmente considerato come fase d'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime. Dovranno conformarsi agli obblighi legali e destinare il saldo all'attuazione dell'aiuto alle vittime, segnatamente istituendo nuovi consultori e sviluppando quelli esistenti. Dovranno in ogni caso aver impiegato tutte le somme ricevute entro la fine del 2000. I Cantoni interessati continueranno a rendere conto, all'attenzione del Consiglio federale, dell'impiego dell'aiuto iniziale ricevuto.

17 Effetti del primo rapporto di valutazione

La continua valutazione dell'aiuto alle vittime di reati deve consentire agli organi d'esecuzione di adeguare l'aiuto e di apportare i necessari correttivi (FF 1990 II 742). Perciò il primo rapporto concernente gli anni 1993/94 (cfr. pag. 69), recava diverse raccomandazioni. Che effetti hanno avuto?

I Cantoni hanno proseguito nei loro sforzi al fine di unificare l'applicazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati: a fine 1996, la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV ha sottoposto a una procedura di consultazione un progetto di direttive le quali avrebbero dovuto servire a unificare parzialmente la prassi. Laddove l'autore del progetto ha rinunciato a formulare raccomandazioni per tutta la Svizzera, la prosecuzione della discussione sulle differenti soluzioni cantonali servirà a instaurare più trasparenza e consentirà alle regioni di trovare soluzioni comuni. Grazie a dette raccomandazioni intese ad unificare la prassi, sarà rispettata la parità di trattamento delle vittime, come anche la volontà del legislatore di lasciare ai Cantoni un ampio margine di manovra.

L'organizzazione di corsi con il sostegno della Confederazione ha risposto al fabbisogno di ampliare e migliorare l'offerta di formazione: durante il periodo cui si riferisce il presente rapporto, sono stati organizzati corsi per l'intero Paese e per regioni linguistiche su soggetti che non erano ancora stati trattati e all'attenzione di un nuovo e più vasto pubblico. Tuttavia non hanno potuto essere approntati taluni corsi perché non vi erano sufficienti domande. I rendiconti cantonali non consentono di sapere se i Cantoni, dal canto loro, hanno organizzato corsi di formazione, segnatamente per il personale di polizia e di quello medico.

L'adeguamento della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati alla terza revisione PC ha consentito, come auspicato, di semplificare la procedura in materia di indennizzo e riparazione morale.

La raccomandazione fatta ai Cantoni di collaborare maggiormente fra di loro per gestire insieme i consultori è rimasta lettera muta. I Cantoni non hanno voluto novità in quest'ambito.

Parte V Conclusioni

La valutazione effettuata sul secondo periodo 1995/96 ci conferma che si ricorre ampiamente all'aiuto in favore delle vittime di reati. Il numero delle persone che hanno chiesto siffatto aiuto è considerevolmente aumentato rispetto al primo periodo di valutazione riferentesi agli anni 1993/94. Le vittime di reati contro l'integrità sessuale e di lesioni fisiche sono quelle che sono ricorse più sovente alla LAV. Non è stato il caso invece per le vittime d'infortuni della circolazione stradale. I rendiconti dei Cantoni non consentono di determinare se il fatto è dovuto a mancanza d'informazione da parte della polizia, come pretendono alcuni consultori, oppure se dipende da necessità delle vittime. Siamo colpiti dall'elevato numero di riparazioni morali versate. A tale riguardo, i Cantoni hanno speso 2,99 milioni di franchi nel 1996, contro 1,79 milioni di franchi per gli indennizzi²⁸.

Le fasi principali dell'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime sono state superate; trattasi ora di ottimizzare lo svolgimento delle procedure. I problemi interpretativi concernenti il campo d'applicazione personale della legge (definizione di vittima) sono in gran parte risolti. Tuttavia sussistono ancora talune questioni d'applicazione già menzionate nel primo rapporto di valutazione riferentesi agli anni 1993/94. Per esempio non sappiamo con certezza quando le prestazioni assistenziali fornite da terzi devono essere finanziate sul fondamento dell'articolo 3 capoverso 4 LAV e quando sono coperte dal versamento di un'indennità conformemente all'articolo 12 capoverso 1 LAV. In merito ogni Cantone adotta una prassi differente. È ancora aperta la questione a sapere se conviene risolvere il problema mediante applicazione del diritto oppure mediante modificazione della legge o dell'ordinanza. Gli stessi problemi si presentano su altre questioni (ad es. rapporto tra l'obbligo di preservare l'anonimato della vittima e il dovere d'informare). Per contro, oggigiorno è già chiaro ai tecnici che talune incoerenze dovranno essere risolte mediante revisione della legge (ad es. l'eccessiva brevità del termine di prescrizione per presentare una richiesta d'indennizzo o di riparazione morale).

Per la prima volta disponiamo di dati scientifici sul modo con cui sono applicate e valutate le disposizioni della LAV relative alla procedura penale. Sappiamo inoltre che la LAV ha globalmente migliorato la posizione della vittima. Tuttavia dallo studio risultano punti deboli nell'applicazione della legge, come anche difetti e lacune.

²⁸ I dati raccolti nel quadro dei rendiconti cantonali sono disponibili per un impiego scientifico. A contare dal 1999, vale a dire alla scadenza dell'aiuto iniziale, l'Ufficio federale di statistica continuerà la raccolta dei dati.

L'aiuto iniziale è stato meglio impiegato nel secondo periodo di valutazione 1995/96 rispetto al primo periodo. L'aiuto iniziale versato nel 1996 ammontava a 5 milioni di franchi e copriva quasi un terzo delle spese totali pari a 13,95 milioni di franchi. Tuttavia, a fine 1996, undici Cantoni non avevano ancora utilizzato interamente le somme versate dalla Confederazione durante il periodo 1993-1996 pari a un ammontare di 1,6 milioni di franchi. L'aiuto iniziale ha lo scopo di incentivare i Cantoni ad attuare rapidamente un sistema efficace d'aiuto alle vittime. I Cantoni dovranno conformarsi agli obblighi legali e dedicare interamente le somme ricevute in favore dell'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime. I Cantoni che alla fine del 1998 disporranno ancora di somme non utilizzate dovranno destinarle allo scopo determinato dalla legge entro l'anno 2000 e dovranno continuare a renderne conto alla Confederazione.

Occorre attendere il prossimo biennio per sapere se continueranno ad accentuarsi le tendenze rilevate nel secondo periodo di valutazione. Potrà essere fatto un bilancio sul fondamento degli ultimi rendiconti relativi agli anni 1997 e 1998. Parimenti si tratterà di studiare più approfonditamente come l'aiuto alle vittime sarà stato recepito dalle persone che vi hanno fatto ricorso (secondo studio sul punto di vista delle vittime). Già sin d'ora sembra che debba essere prevista una revisione parziale della legge e dell'ordinanza.

Tuttavia, l'efficacia dell'aiuto alle vittime può e deve ancora essere migliorata nel campo d'applicazione del diritto:

- Il legislatore ha previsto un provvedimento efficace finora però poco utilizzato: giusta l'articolo 3 capoverso 1 LAV i Cantoni possono affidare la consulenza a istituzioni comuni. Gestendo i consultori in comune, i Cantoni potrebbero sviluppare una prassi uniforme a livello regionale. Potrebbero quindi ridurre il numero dei consultori che ogni anno assistono soltanto poche vittime, professionalizzare l'aiuto prestato e ripartire meglio gli oneri tra Cantoni.
- La collaborazione nazionale e lo scambio d'esperienze nel quadro della CSOL assumono grande importanza riguardo al concetto federalistico su cui è improntata la legge. Trattasi di proseguire nel modo più idoneo gli sforzi d'armonizzazione e di condurre a buon fine l'elaborazione di raccomandazioni.
- La formazione e il perfezionamento delle persone incaricate dell'aiuto alle vittime sono compiti permanenti. Trattasi di vegliare affinché tutte le cerchie incaricate di collaborare all'aiuto alle vittime possano beneficiare di corsi di formazione e perfe-

zionamento adeguati. In quest'ambito potrebbe anche essere utile una collaborazione intercantonale.

- Occorre esaminare se l'offerta dei consultori non dovrebbe tener maggiormente conto delle necessità degli anziani.
- Per un'efficace protezione della vittima nel procedimento penale, occorrerebbe assicurarsi che le vittime siano sistematicamente informate in merito a *tutti* i diritti di cui beneficiano conformemente alla sezione 3 della LAV.
- L'Ufficio federale di giustizia esaminerà come è applicato l'articolo 5 capoverso 3 LAV nei Cantoni che non sono stati ancora oggetto di uno studio del CETEL e proporrà i provvedimenti necessari.