

Aiuto alle vittime di reati

**Terzo Rapporto dell'Ufficio federale di
giustizia all'attenzione del Consiglio federale
sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto
alle vittime (1993-1998)**

Berna, maggio 2000

Indice

Elenco delle abbreviazioni.....	1
0 Riassunto	3
1 Introduzione	6
1.1 Basi giuridiche	6
1.2 Primo e secondo rapporto	7
1.3 Terzo rapporto (Rapporto finale)	7
1.4 Gestione della statistica a contare dall'anno 2000.....	8
Parte I Risultati dei rendiconti cantonali durante il periodo 1993-1998 e altre esperienze	9
2 Consulenze alle vittime e ai loro congiunti	9
2.1 Introduzione.....	9
2.2 Numero delle persone assistite	9
2.3 Natura della consulenza	11
2.4 Età e sesso delle persone assistite	12
2.5 Domicilio delle persone assistite.....	14
2.6 Generi di reati	15
2.7 Rapporti con la polizia	17
2.8 Frequenza dei diversi aiuti e portata dell'aiuto prestato dai consultori	18
2.9 Organizzazione dei consultori.....	18
2.10 Personale dei consultori	20
3 Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale	23
4. Indennizzo e riparazione morale	24
4.1 Introduzione.....	24
4.2 Evoluzione del numero delle nuove domande	24
4.3 Trattamento delle domane.....	27

4.4	Prestazioni versate	29
4.5	Età e sesso dei beneficiari di prestazioni.....	31
4.6	Generi di reati	33
5	Le prestazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni	34
5.1	Situazione iniziale	34
5.2	Compendio: Aiuto iniziale della Confederazione e spese dei Cantoni per l'aiuto alle vittime durante il periodo 1993-1998	34
5.3	Stato dell'impiego dell'aiuto iniziale a fine 1998.....	36
5.4	Prestazioni dei Cantoni e punti significativi dell'aiuto alle vittime.....	39
5.4.1	Prestazioni versate dai diversi Cantoni per l'aiuto alle vittime	39
5.4.2	Punti significativi delle spese per l'aiuto alle vittime negli anni 1997/1998.....	41
5.4.3	Prestazioni per la consulenza e l'infrastruttura nel periodo 1993-1998.....	42
5.4.4	Prestazioni nell'ambito dell'indennizzo e della riparazione morale nel periodo 1993-1998.....	44
5.5	Aiuto finanziario ai programmi di formazione.....	45
5.6	Aiuti finanziari supplementari.....	46
6.	Altre esperienze	47
6.1	Atti legislativi cantonali e misure d'esecuzione negli anni 1997/1998	47
6.2	Esperienze dei Cantoni fatte nel quadro della legge durante il periodo 1993-1998	49
6.3	Collaborazione regionale	51
6.4	Collaborazione nazionale	51
6.5	Aiuto alle vittime a livello federale.....	52
6.6	Aspetti internazionali.....	53
6.7	L'attentato di Luxor	54
6.7.1	Assistenza iniziale alle vittime	55
6.7.2	Coordinamento e informazione.....	55
6.7.3	Aiuto finanziario suppletivo della Confederazione	58
7	Giurisprudenza	59
7.1	La giurisprudenza pubblicata del Tribunale federale riguardo alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (1997-1999).....	59
7.1.1	La qualità di vittima.....	59

7.1.2	Le consulenze	60
7.1.3	La protezione e i diritti della vittima nel procedimento penale.....	61
7.1.4	Questioni di indennizzo e riparazione morale	63
7.2	Studio Kunz/Keller sulla valutazione della giurisprudenza durante il periodo 1993-1998	67
7.2.1	Situazione iniziale.....	67
7.2.2	Svolgimento.....	67
7.2.3	Conclusioni degli autori.....	68
8	Studi sull'efficacia dell'aiuto alle vittime.....	72
8.1	Compendio degli studi effettuati su richiesta dell'Ufficio federale di giustizia.....	72
8.2	Lo studio del DAB sull'aiuto immediato alle vittime.....	72
8.2.1	Comunicazione delle informazioni	73
8.2.2	Coordinamento e cooperazione.....	74
8.2.3	Aspetti qualitativi della consulenza	75
8.2.4	Conclusioni degli autori.....	77
Parte II	Valutazione delle esperienze fatte dal 1993 al 1998	81
9	Aiuto iniziale della Confederazione.....	81
9.1	Concetto d'aiuto iniziale.....	81
9.2	Istituzione celere dei consultori.....	81
9.3	Insoddisfacente sistema di sussidiamento.....	82
10	Ambito della consulenza.....	84
10.1	Aumento del numero delle persone che ricorrono all'aiuto di un consultorio	84
10.2	Costanza nelle caratteristiche delle persone assistite	84
10.3	Segnalazione del consultorio da parte della polizia	85
10.4	Diversi modi di ricorrere ai consultori.....	85
10.5	L'organizzazione dell'aiuto immediato	86
10.6	Importanza dell'aiuto finanziario da parte dei consultori	87
10.7	Modifiche dal punto di vista della gestione	88
10.8	Obbligo di mantenere il segreto.....	88

11	Ambito dell'indennizzo e della riparazione morale.....	89
11.1	Numero crescente dei casi in sospeso	89
11.2	Acconti.....	89
11.3	Costanza nelle caratteristiche dei beneficiari di prestazioni.....	89
11.4	Numero atteso degli indennizzi.....	90
11.5	Riparazione morale: inversione del sistema	91
11.6	Termine di perenzione troppo breve	92
12	Altri aspetti.....	93
12.1	Rapporto problematico tra le diverse possibilità dell'aiuto finanziario	93
12.2	Procedimento per delitti con numerose vittime	93
12.3	Diritti delle vittime nel procedimento penale	93
12.4	Vittime della circolazione stradale	94
12.5	Giurisprudenza	94
13	Evoluzione dell'aiuto alle vittime	95
13.1	Scopi raggiunti.....	95
13.2	Imperfezioni	96
13.3	Sviluppi imprevisti	97
14	Conclusioni per la futura esecuzione della legge	98
14.1	Provvedimenti a livello cantonale	98
14.2	Provvedimenti a livello intercantonale	99
14.3	Provvedimenti a livello federale	99
Parte III	Revisione della legge	101
15	Opinione dei Cantoni.....	101
15.1	Valutazione del bisogno di revisione fatta dai Cantoni	101
15.2	Le più importanti modifiche auspiccate dai Cantoni	101
15.3	Preoccupazioni dei direttori cantonali delle finanze, di giustizia e di polizia	106
15.4	Giornata nazionale LAV del 5 novembre 1999	107

16	Interventi parlamentari.....	111
17	Il parere dell'Ufficio federale di giustizia	114
17.1	Conclusioni : una revisione globale	114
17.2	Scopo della revisione.....	114
17.3	I più importanti punti da rivedere	115
18	Conclusione	116

Allegato: Elenco dei consultori

Elenco delle abbreviazioni

Cost. prev.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874
AI	Assicurazione invalidità
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
Boll. uff.	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
CCDGP	Conferenza dei capi dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDAS	Conferenza dei direttori cantonali per l'aiuto sociale
CEFOC	Centre d'études e de formation continue pour travailleurs sociaux
CETEL	Centre d'étude, de technique e d'évaluation législatives de l'Université de Ginevra
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
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101
DTF	Decisione del Tribunale federale svizzero
FF	Foglio federale
FSP	Federazione svizzera degli psicologi
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
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 312.510
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 (Organizzazione militare), RS 510.10
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
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali

UFG	Ufficio federale di giustizia
UFS	Ufficio federale di statistica

0 Riassunto

La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati¹ è in vigore dal 1° gennaio 1993. Durante i primi sei anni la Confederazione ha accordato ai Cantoni un aiuto finanziario iniziale per l'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime. Ogni due anni i Cantoni hanno dovuto rendere conto dell'utilizzazione di questo aiuto. In base a questi rapporti, l'Ufficio federale di giustizia è stato incaricato di valutare l'efficacia dell'aiuto alle vittime. Il presente terzo rapporto si basa sui rendiconti dei Cantoni relativi agli anni 1997 e 1998.

I risultati più importanti possono essere così riassunti :

Dati riguardanti le vittime

- Sono stati confermati i risultati del periodo precedente : si rivolgono ai consultori per le vittime soprattutto donne e ragazze (nel 1997 e nel 1998 il 76% delle persone che hanno fatto ricorso all'aiuto dei consultori era di sesso femminile). Anche il sistema d'indennizzo della LAV è messo prevalentemente a contribuzione delle donne.
- Il 43 per cento delle persone assistite dai consultori dal 1993 al 1998 era costituito da vittime di reati contro l'integrità sessuale.
- Il numero delle vittime della circolazione stradale che ricorrono a questa forma d'aiuto è esiguo riguardo alla consulenza (circa 7% delle persone assistite) e insignificante riguardo all'indennizzo e alla riparazione morale.

L'aiuto dei consultori per le vittime e i loro congiunti

- Il numero delle persone che si sono rivolte per la prima volta a un consultorio è ancora aumentato negli anni 1997/98: nel 1998 si sono rivolte a un consultorio 11'165 persone.
- Ogni Cantone dispone almeno di un consultorio. Globalmente se ne contano sessantuno.
- Uno studio elaborato su mandato dell'Ufficio federale di giustizia giunge alla conclusione che il modello scelto dal legislatore, secondo cui la polizia ha il

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

compito di mettere le vittime in contatto con i consultori, non copre tutto il fabbisogno.

- In generale va osservato che è insufficiente il coordinamento tra aiuto immediato da parte dei consultori dopo il reato e le altre prestazioni dell'aiuto alle vittime da parte delle assicurazioni sociali, degli assicuratori privati e dell'assistenza sociale.

Indennizzi e riparazioni morali

- Continua ad aumentare il numero delle domande di indennizzo e riparazione morale presentate (1998 : 1'231 nuove domande).
- In pratica si assiste a un'inversione del sistema previsto dal legislatore : le riparazioni morali sostituiscono per importanza gli indennizzi e costituiscono oggi giorno la prestazione statale più usuale. Il numero degli indennizzi tende a diminuire, mentre il numero delle riparazioni morali è in costante aumento.
- Il numero delle domande pendenti alla fine di ciascun periodo è in aumento, segnatamente per il fatto che numerose vittime si affrettano a presentare una domanda al fine di salvaguardare i propri diritti entro il termine di perenzione.
- Raramente è fatto uso della possibilità prevista dalla legge di chiedere un acconto.
- Nel 66 per cento dei casi, durante il 1998, la domanda ha ottenuto il versamento di una prestazione.

Ripercussioni finanziarie

- Il modello di sovvenzione scelto dal legislatore a sostegno dei Cantoni per l'attuazione dell'aiuto alle vittime non ha soddisfatto le aspettative : a fine 1998, sei Cantoni non avevano ancora utilizzato completamente l'aiuto finanziario versato dalla Confederazione; altri Cantoni avevano investito notevoli fondi propri nell'aiuto alle vittime.
- Fino al 1993, le spese totali cantonali per l'aiuto alle vittime erano ancora inferiori all'aiuto iniziale ricevuto dalla Confederazione. Soltanto nel 1994 hanno raggiunto l'ammontare dell'aiuto iniziale della Confederazione; da allora hanno continuato ad aumentare.
- Dal 1993 al 1998 le spese cantonali totali per l'aiuto alle vittime sono state di 72,92 milioni di franchi. L'aiuto iniziale che la Confederazione ha versato ai Cantoni si aggirava sui 26,87 milioni di franchi. La Confederazione ha quindi partecipato alle spese per l'aiuto alle vittime con un'aliquota del 36,85 per cento, i Cantoni del 63,15 per cento.
- Le spese dei Cantoni per l'indennizzo sono diminuite a contare dal 1997 (nel 1998: 1 milione di franchi); per contro le spese per la riparazione morale

continuano ad aumentare fortemente passando da 3,4 milioni nel 1997 a 6,5 milioni nel 1998.

1 Introduzione

1.1 Basi giuridiche

Giusta l'articolo 64^{ter} della vecchia 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 concessa un'equa indennità alle vittime che, in seguito al reato, incontrassero difficoltà materiali. L'articolo 124 della nuova Costituzione federale aggiornata definisce la nozione di vittima basandosi sul testo legale vigente e, per il rimanente, riprende il tenore della previgente disposizione costituzionale.

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 nel procedimento 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 manovra².

Per promuovere l'aiuto alle vittime di reati da parte dei Cantoni, la Confederazione ha accordato loro un aiuto finanziario limitato sino al 1998. Ogni due anni, i Cantoni allestiscono un rapporto all'attenzione del Consiglio federale circa l'utilizzazione di detto aiuto (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). La forma e il contenuto dei rapporti cantonali sono stati disciplinati da istruzioni del Dipartimento federale di giustizia e polizia. L'Ufficio federale di giustizia ha già analizzato due volte i risultati dei rapporti cantonali e, in base a questi ultimi, ha valutato l'efficacia dell'aiuto alle vittime di reati (art. 11, cpv. 4 OAVI).

² FF 1983 III 719 e 1990 II 718 seg.

1.2 Primo e secondo rapporto

Il primo rapporto dell'Ufficio federale di giustizia sull'aiuto alle vittime di reati per gli anni 1993 e 1994 è stato trasmesso al Consiglio federale il 3 aprile 1996 e successivamente pubblicato. Tale rapporto, oltre ai risultati dei rapporti cantonali come anche di altri rapporti sulle esperienze fatte, reca il riassunto di uno studio, elaborato su mandato dell'Ufficio federale di giustizia, riguardante l'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati dal punto di vista delle vittime.

Il secondo rapporto del gennaio 1998 si basa sui rendiconti cantonali concernenti gli anni 1995/1996. I risultati più importanti sono paragonati a quelli dei due anni precedenti. Il rapporto è completato inoltre con i risultati di uno studio esterno sull'esecuzione e l'efficacia delle disposizioni della sezione 3 della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale). Il Consiglio federale ne ha preso atto il 25 febbraio 1998.

Entrambi i rapporti come anche i due studi esterni possono essere ottenuti presso l'Ufficio federale di giustizia³. I rapporti si trovano in Internet⁴.

1.3 Terzo rapporto (Rapporto finale)

Il presente terzo rapporto è l'ultimo di questo tipo sull'aiuto alle vittime. Infatti, l'aiuto iniziale accordato ai Cantoni e limitato nel tempo ha preso fine nel 1998. Il terzo rapporto si occupa dell'impiego dell'aiuto iniziale e dei suoi sviluppi nel 1997/1998 ed esamina l'esecuzione e l'efficacia della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati durante l'intera fase d'attuazione del sistema. Inoltre, nell'ottica di una revisione, sono evidenziati i punti deboli della legge. Anche il terzo rapporto è corredato da studi esterni: su mandato dell'Ufficio federale di giustizia, sono state esaminate

³ *Primo rapporto*: Aiuto alle vittime di reati, Rapporto dell'Ufficio federale di giustizia all'attenzione del Consiglio federale sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime negli anni 1993-1994, Berna, febbraio 1996; tedesco o francese; *Secondo rapporto*: Aiuto alle vittime di reati, 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; tedesco, francese o italiano; *Primo studio*: „Il punto di vista delle vittime sull'applicazione della LAV“, prof. Robert Roth, Yannn Boggio, Christophe Kellerhals, Joëlle Mathey, Marc Maugé, Centre d'Etude, de Technique e d'Evaluation Législatives (CETEL), facoltà di diritto, Università di Ginevra, agosto 1995, Secondo studio : « La protezione della vittima nel procedimento penale », ", prof. Robert Roth, Christophe Kellerhals, David Leroy, Joëlle Mathey, Centre d'Etude, de Technique e d'Evaluation Législatives (CETEL), facoltà di diritto, Università di Ginevra, ottobre 1997. Indirizzi per l'acquisto: Ufficio federale di giustizia, Divisione Progetti e metodologia legislativi, 3003 Berna (tel. 031/322 47 44; fax 031/322 84 01/e-mail:cornelia.perler@bj.admin.ch).

⁴ <http://www.ofj.admin.ch>.

l'efficacia dell'aiuto immediato e la giurisprudenza. I risultati di questi studi sono presentati nel rapporto (n. 7.2 e 8.2). Entrambi gli studi possono essere ottenuti presso l'Ufficio federale di giustizia⁵.

1.4 Gestione della statistica a contare dall'anno 2000

A contare dal 1° gennaio 2000, l'Ufficio federale di statistica è responsabile della gestione della statistica sull'aiuto alle vittime di reati⁶. È stato stabilito in collaborazione con la CSUC-LAV.

⁵ Ufficio federale di giustizia, Divisione Progetti e metodologia legislativi, 3003 Berna (tel. 031/322 47 44; fax 031/322 84 01/e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch).

⁶ Cfr. Ordinanza sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (RS 431.012.1), modifica del 7 giugno 1999, RU 1999 2124.

Parte I Risultati dei rendiconti cantonali durante il periodo 1993-1998 e altre esperienze

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. È libera di scegliere 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 presentati in seguito non fanno distinzione tra vittime dirette e vittime indirette. 52 consultori hanno compilato i questionari, ma non hanno risposto sempre a tutte le domande, per cui il numero delle vittime varia da una domanda all'altra. È allegato un elenco attualizzato degli indirizzi dei consultori allestito dalla Conferenza svizzera degli uffici di collegamento (CSUC-LAV).

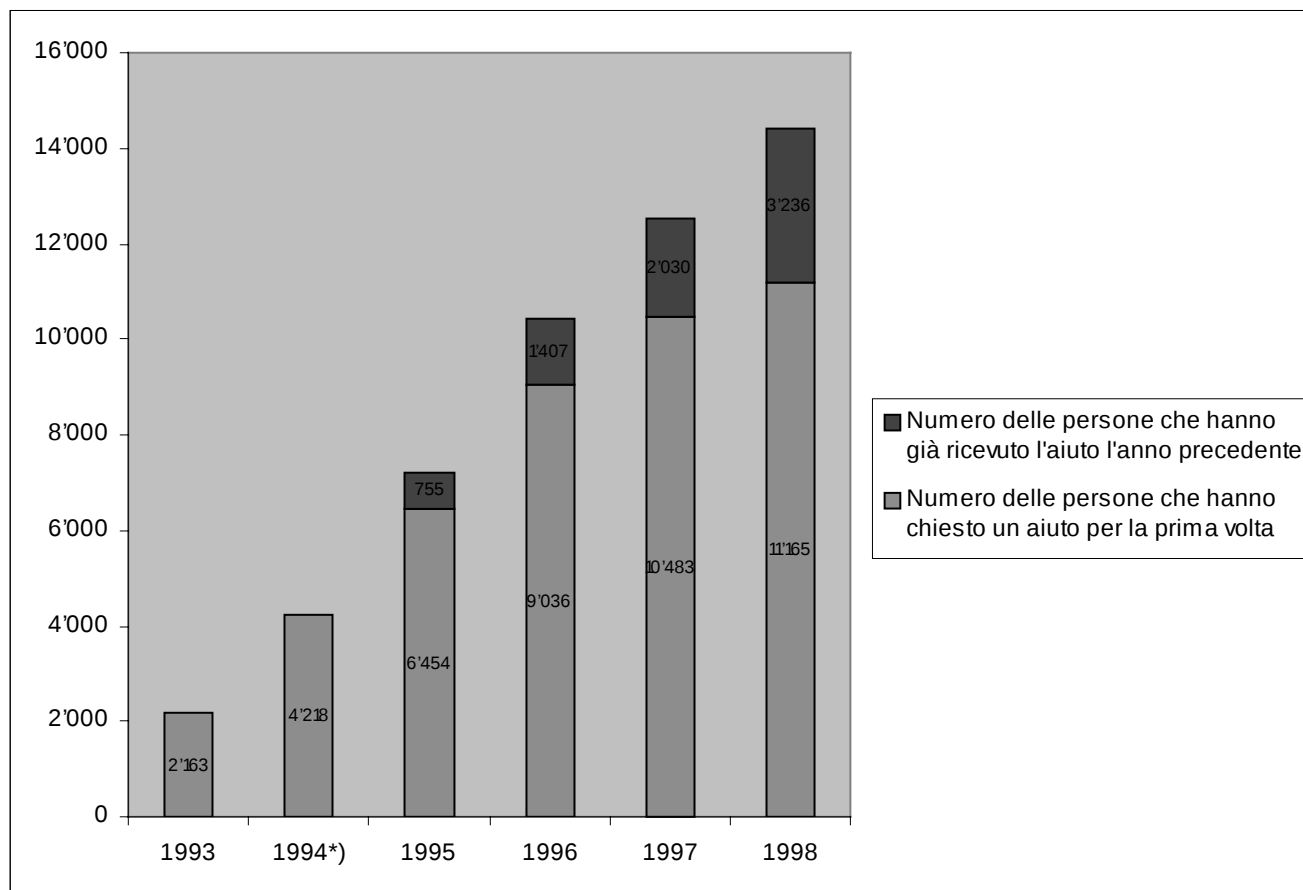
2.2 Numero delle persone assistite

Il numero delle persone che si rivolgono *per la prima volta* a un consultorio è continuamente cresciuto anno dopo anno.

Nel 1997 è stato di 10'483 persone e, nel 1998⁷, di 11'165 persone. Tenendo conto delle consulenze non ancora terminate all'inizio di ciascun anno, il numero dei casi da trattare era di 12'513 nel 1997 e di 14'401 nel 1998.

⁷ È però possibile che questa cifra sia in realtà più elevata, in considerazione del fatto che in taluni Cantoni, come in quello di Friburgo, soltanto le telefonate che superano i 45 minuti danno luogo all'apertura di un incarto.

Figura 2A **Numero delle persone che hanno chiesto aiuto a un consultorio durante il periodo 1993-1998**



*) 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.

Vanno segnalate le grandi differenze cantonali e le fluttuazioni da un anno all'altro. I Cantoni di Zurigo, Berna e Ginevra hanno prestato il maggior numero di nuove consulenze nel periodo di riferimento 1997/98 (ZH: 3'337 nel 1997, 3'323 nel 1998; BE: 2'432 nel 1997, 2'367 nel 1998; GE: 801 nel 1997, 922 nel 1998); nel medesimo biennio, il minor numero di nuove consulenze è stato registrato nei Cantoni di Nidvaldo, d'Obvaldo e di Uri (NW: 2 nel 1997, 7 nel 1998; OW: 8 nel 1997, 4 nel 1998; UR: 11 nel 1997, 13 nel 1998). Il numero di persone che si è rivolto per la prima volta a un consultorio è rimasto relativamente stabile nei Cantoni di Zurigo, Uri, Sciaffusa, Grigioni, Turgovia e Ticino. Nel 1998 è invece aumentato nei Cantoni di Lucerna, Svitto, Nidvaldo, Glarona, Friburgo, Soletta, Basilea Campagna/Basilea Città, San Gallo/Appenzello Interno ed Esterno, Argovia, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura. Al contrario è diminuito da un anno all'altro nei Cantoni di Berna, Obvaldo e Zugo. I Cantoni di Zurigo, Ginevra e Berna totalizzano insieme circa il 60 per cento di tutte le nuove consulenze del 1998.

Se consideriamo il numero delle consulenze in relazione con la popolazione residente⁸, nel 1998 i Cantoni di Zurigo (28,1 per 10'000 abitanti) e di Sciaffusa (28 per 10'000 abitanti) contano il maggior numero di nuove consulenze per abitante, seguiti dai Cantoni di Berna (25,2 per 10'000 abitanti), Ginevra (23,2 per 10'000 abitanti), Lucerna (19 per 10'000 abitanti) e i due Basilea (18,5 per 10'000 abitanti). Gli altri Cantoni si situano al di sotto della media svizzera pari a 15,7 consulenze ogni 10'000 abitanti (NE : 15,4 ; VS : 10,7 ; FR : 10 ; AR/AI/SG : 10 ; ZG : 9,1 ; GL : 8,8 ; VD : 8,4 ; SO : 7,2 ; GR : 6,6 ; JU : 5,5 ; TI : 5,3 ; AG : 4,7 ; SZ : 4,5 ; TG : 4,4 ; UR : 3,6 ; NW : 1,9 ; OW : 1,3). Soltanto due Cantoni, Obvaldo e Nidvaldo, contano meno di tre nuove consulenze ogni 10'000 abitanti. Come nel 1996, constatiamo inoltre che il numero delle consulenze può variare assai da un Cantone all'altro con densità di popolazione pressappoco uguale. È il caso ad esempio dei Cantoni di Ginevra (396'659: 23,2) e di Lucerna (342'916 :19) rispetto al Cantone del Ticino (305'588 : 5,3) oppure dei Cantoni del Giura (68'964 : 5,5) e di Zugo (95'098 : 9,1) rispetto al Cantone di Sciaffusa (73'741 : 28).

2.3 Natura della consulenza

In generale, la consulenza assume la forma di un contatto personale, tranne nei consultori dei Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo che hanno soprattutto contatti scritti con le vittime. I contatti telefonici sono relativamente frequenti, ma con notevoli fluttuazioni da un consultorio all'altro. Taluni consultori, come "La Main tendue", forniscono l'aiuto soprattutto od esclusivamente tramite telefono⁹.

La proporzione delle vittime che si sono rivolte a un consultorio una sola volta varia considerevolmente da una località all'altra, perfino all'interno del medesimo Cantone: nel Canton Zurigo, il 75 per cento delle persone che si sono rivolte al consultorio "Verein Schlupfhuus" nel 1997 e 1998 l'ha fatto una sola volta; per contro la proporzione di coloro che, nello stesso periodo, si sono rivolti una sola volta al consultorio per fanciulli ("Fachstelle für Kindesschutz") nel medesimo Cantone è soltanto del 5 per cento.

⁸ Popolazione media residente il 31 dicembre 1997. Fonte: UFS.

⁹ Nel Cantone di Zurigo, la „Main tendue“ gestisce però un consultorio riconosciuto, le cui prestazioni non sono soltanto telefoniche, ma rivestono soprattutto la forma di conversazioni personali.

2.4 Età e sesso delle persone assistite

La proporzione tra uomini e donne che hanno chiesto consulenza è rimasta relativamente stabile nel corso degli anni: circa il 75 per cento delle persone che si sono rivolte a un consultorio era costituito da donne (1995: 78 %; 1996: 76 %; 1997: 76 %; 1998: 75,5 %) e circa il 20 per cento da uomini (1995: 18 %; 1996: 21,5 %; 1997: 21,5 %; 1998: 22,5 %). Nel due al quattro per cento dei casi il sesso non è stato rilevato.

Figura 2B **Proporzione fra donne e uomini assistiti negli anni 1997/98**

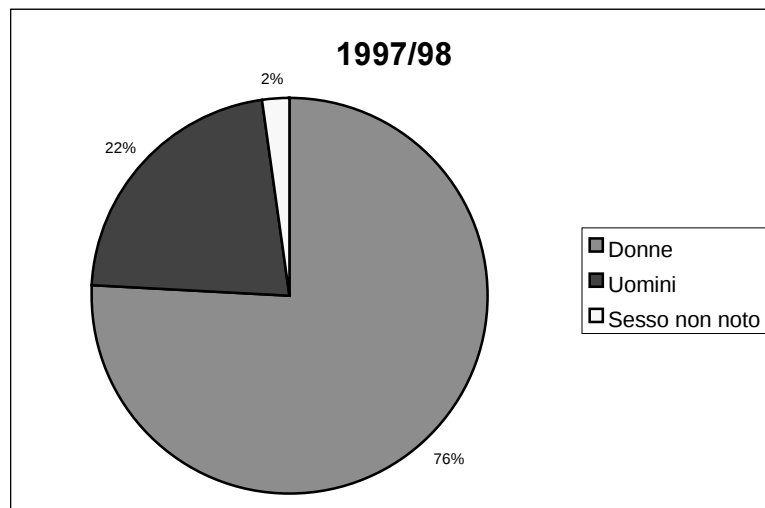
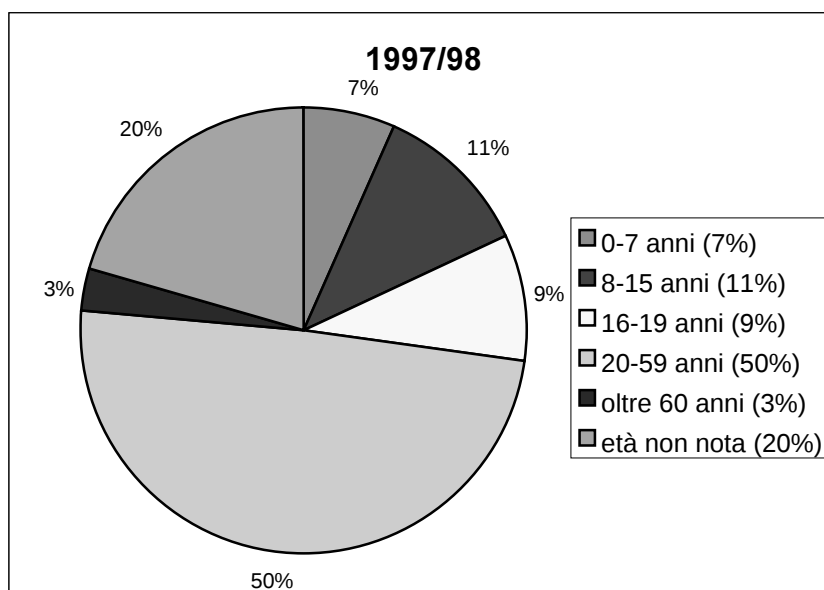


Figura 2C **Proporzione di persone assistite nelle diverse classi d'età negli anni 1997/98**



Negli anni 1995/96 come negli anni 1997/98, le persone ultrasessantenni si sono rivolte assai raramente ai consultori (circa 3 %). I fanciulli e gli adolescenti rappresentano sempre un buon quinto delle persone assistite. L'aliquota dei giovani adulti (16-19 anni) rappresenta un po' meno del dieci per cento (9 %) delle persone assistite (11 % nel 1995/96).

Figura 2D **Numero delle persone assistite secondo l'età e il sesso negli anni 1997/1998**

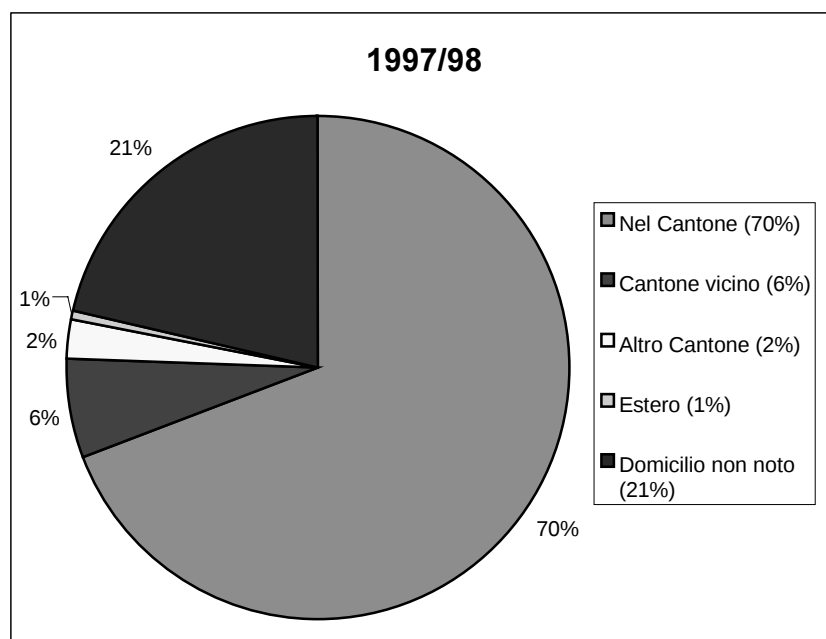
	1997				1998				Totali
	Donne	Uomini	Sesso non noto	Totale	Donne	Uomini	Sesso non noto	Totale	
0-7 anni	494	244	7	745	463	267	7	737	1'482
8-15 anni	920	366	13	1'299	830	342	12	1'184	2'483
16-19 anni	803	174	16	993	793	170	15	978	1'971
20-59 anni	3'987	1'000	50	5'037	4'544	1'096	61	5'701	10'738
da 60 anni	224	88	1	313	259	111	2	372	685
età non nota	1'711	404	180	2'295	1'513	529	119	2'161	4'456
Totali	8'139	2'276	267	10'682	8'402	2'515	216	11'133	21'815

Lo scostamento tra i sessi è particolarmente evidente nella fascia di età tra i 16 e i 19 anni.

2.5 Domicilio delle persone assistite

Per il periodo di riferimento 1997/98 disponiamo per la prima volta dei dati concernenti il domicilio delle persone che si sono rivolte per la prima volta a un consultorio, benché nel 20 per cento circa dei casi il domicilio non è stato rilevato oppure non è noto.

Figura 2E **Proporzione delle persone assistite secondo il domicilio negli anni 1997/98**



* Il Cantone di Argovia non ha registrato separatamente le vittime domiciliate nei Cantoni limitrofi e quelle domiciliate in altri Cantoni. Pertanto noi ne abbiamo tenuto conto come se fossero state domiciliate in un Cantone limitrofo.

Nei Cantoni di Uri, Obvaldo, Glarona, Friburgo, Soletta, i due Basilea, San Gallo/Appenzello Interno ed Esterno, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura, la proporzione delle persone assistite domiciliate nel Cantone era, nel 1998, di circa il 90 per cento o oltre. Negli altri otto Cantoni, la proporzione delle persone assistite con domicilio nel Cantone si collocava tra il 67 e l'85 per cento (BE: 79 %, NW: 71 %, ZG: 84 %, SH: 67 %, GR: 85 %, TG: 83 %, AG 86 %).

La proporzione delle persone assistite domiciliate fuori cantone è particolarmente alta nel Cantone di Sciaffusa, dove rappresentava un buon terzo. Nella maggior parte dei casi si tratta di persone domiciliate in un Cantone limitrofo.

Nei Cantoni di Zurigo, Lucerna e Svitto non è stata rilevata la maggior parte dei domicili. Pertanto non è possibile riportare le aliquote di questi Cantoni.

2.6 Generi di reati

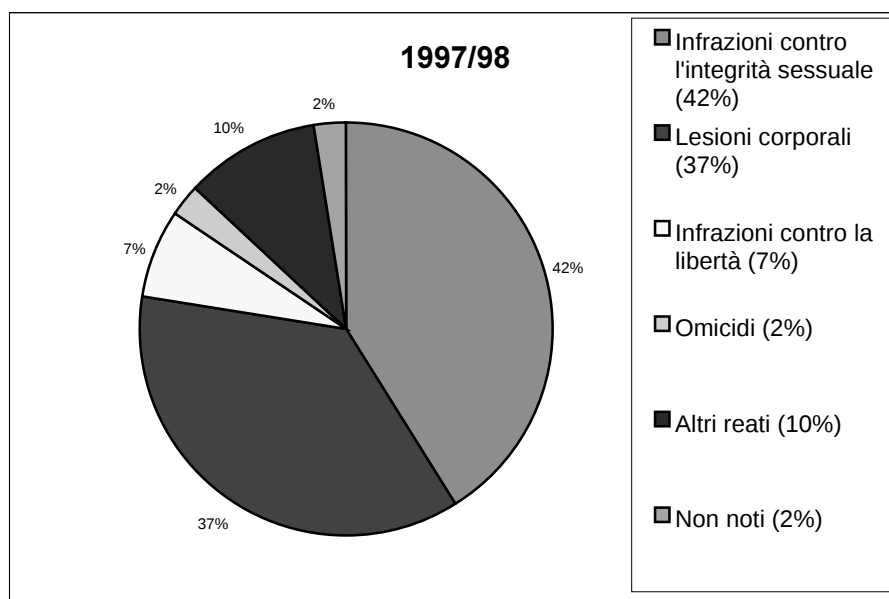
I consultori hanno rilevato dati sul genere di reati per 10'652 vittime nel 1997 e per 11'268 vittime nel 1998. Tuttavia, i consultori non hanno sempre rilevato soltanto il reato principale, per cui una vittima può figurare sotto più voci.

Figura 2F **Numero di persone assistite in funzione del genere di reato durante il periodo 1993-1998**

Numero di persone assistite											Reati	
1993		1994		1995		1996		1997		1998		
64	3.4%	110	2.6%	158	2.6%	239	3.0%	228	2.1%	313	2.8%	Omicidi
731	39.1%	1'604	37.7%	1'921	32.3%	2'582	32.8%	3'863	36.3%	4'111	36.5%	Lesioni fisiche
994	53.1%	1'629	38.2%	2'807	47.2%	3'493	44.4%	4'434	41.6%	4'560	40.6%	Reati contro l'integrità sessuale
83	4.4%	664	15.6%	353	6.0%	431	5.5%	709	6.7%	861	7.6%	Reati contro la libertà
0		251	5.9%									Altri reati*):
				117	2.0%	161	2.1%	247	2.3%	294	2.6%	- Reati contro il patrimonio
				22	0.4%	41	0.5%	3	0%	3	0%	- Propagazione di una malattia umana
				359	6.0%	562	7.2%	849	8.0%	905	8.0%	- Reati diversi
				207	3.5%	354	4.5%	319	3.0%	221	2.0%	- Non noti
1'872	100%	4'258	100%	5'944	100%	7'863	100%	10'652	100%	11'268	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 2G **Proporzione di persone assistite in funzione del genere di reato negli anni 1997/98**



Come negli anni 1995/96, oltre il 40 per cento delle persone che si sono rivolte a un consultorio negli anni 1997/98 erano vittime di reati contro *l'integrità sessuale*. Seguono, quanto a percentuale, le vittime di lesioni fisiche. Oltre i tre quarti delle persone rivoltesi a un consultorio negli anni 1993-1998 erano vittime di un reato contro l'integrità sessuale o di lesioni fisiche.

Per quanto concerne le vittime della circolazione stradale, la situazione si presenta come segue:

Nel 1998, sono state assistite 4'424 persone in relazione con lesioni fisiche o omicidio, di cui 815 sono state vittime dirette o indirette di un *infortunio della circolazione stradale* (1997: 637 su 4'091). Dal 1995 al 1998, circa un quinto delle persone assistite da un consultorio per lesioni fisiche o omicidio erano vittime di infortuni della circolazione stradale oppure superstiti di una vittima di un siffatto infortunio. Nel 1998, la proporzione delle vittime della circolazione stradale rispetto a quella delle vittime di omicidio e lesioni fisiche è particolarmente elevata nei Cantoni di Svitto (48,8 %), di Lucerna (32,9 %), di San Gallo/Appenzello (Interno ed Esterno) (29 %) e dei due Basilea (26,4 %). La proporzione di vittime della circolazione stradale è per contro particolarmente bassa nei Cantoni di Sciaffusa (2 %), del Ticino (5,6 %), di Neuchâtel (7,9 %) e del Giura (0 %). Nei Cantoni di Uri, Obvaldo e Nidvaldo, il numero delle vittime di omicidi e lesioni fisiche è troppo basso per poter allestire raffronti (UR: 1 su 4; OW: 1 su 1; NW: 3 su 5).

Il 35 per cento delle persone assistite negli anni 1997/98 in seguito a lesioni fisiche era in rapporto con un infortunio della circolazione stradale. Fra le persone che hanno avuto una consulenza in relazione con un omicidio, il 16 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 1998 rappresentava il 7,2 per cento di tutte le persone assistite (1997: 6%; 1996: 8,3 %; 1995: 6,6%).

2.7 Rapporti con la polizia

Nel 1998, è stata aperta un'inchiesta della polizia o un procedimento penale in 3'359 casi (1997: 3'032; 1996: 2'365; 1995: 1'641). Per l'intero biennio, da questi dati risulta che il 29 per cento delle vittime rivoltesi a un consultorio è stato implicato in un'indagine preliminare o in un procedimento penale. La proporzione era del 25 per cento negli anni 1995/96.

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).

48 dei 52 consultori che hanno compilato i questionari hanno fornito dati sul numero delle vittime che si sono effettivamente rivolti a loro dopo essere state informate dalla polizia. Secondo la metà dei consultori (24), la comunicazione dell'identità delle vittime da parte della polizia dà spesso seguito a una consulenza (vale a dire tra il 51 e il 90% dei casi). In base alla valutazione fatta da sette consultori, detta comunicazione è quasi sempre all'origine delle consulenze (in oltre il 90% dei casi). Per altro, sedici 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).

Poiché i dati possono variare da un consultorio all'altro all'interno del medesimo Cantone, è difficile allestire un raffronto tra Cantoni.

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

52 consultori hanno risposto alle domande sulla frequenza dei diversi aiuti. La maggior parte (44) indica di aver fornito quasi sempre alle persone che vi si rivolgeva un'informazione generale sull'aiuto alle vittime di reati. Alcuni consultori (7) le hanno informate spesso e un solo consultorio ammette di averlo fatto raramente.

La maggior parte dei consultori ha fornito spesso o quasi sempre un aiuto giuridico (consulenza giuridica) (41) e un aiuto sociale e psicologico (47). Per contro, soltanto la metà di loro (26) ha fornito spesso o quasi sempre una rappresentanza giuridica o un aiuto psicoterapico. L'aiuto medico riveste importanza ancora minore: la maggior parte dei consultori (30) indica di aver raramente o quasi mai fornito un aiuto di questo tipo.

Quanto all'aiuto materiale, la maggior parte dei consultori (31) indica di aver raramente o quasi mai fornito un aiuto finanziario immediato. Sono ancora più numerosi (40) quelli che hanno fornito raramente o quasi mai un aiuto finanziario a lungo termine.

Sei consultori indicano di aver fornito spesso o quasi sempre altre prestazioni che non sono descritte più sopra (ad es. misure di protezione, alloggio, collocamento presso terzi, "debriefing", prima consulenza telefonica, assistenza diversa da quella prevista nella LAV).

In genere, i consultori stessi forniscono un'informazione generale sull'aiuto alle vittime. La maggior parte di essi indica di aver spesso o quasi sempre fornito da soli le prestazioni d'assistenza giuridica, come anche quelle d'assistenza sociale e psicologica. Per contro, la rappresentanza giuridica, la psicoterapia, l'aiuto medico come anche quello finanziario sono normalmente garantiti da terzi.

2.9 Organizzazione dei consultori

Il periodo di riferimento 1997/1998 è stato contrassegnato dalle seguenti modifiche:

A contare dal 1° luglio 1997, Basilea conta un nuovo consultorio per minorenni, istituito e gestito dall'associazione "Triangel" su mandato dei governi dei due Semicantoni.

Nel 1997, il Cantone dei Grigioni ha ridotto la rete dei consultori da nove a due. Sono aggregati amministrativamente ai servizi sociali regionali, pur esercitando la propria attività in modo indipendente.

A contare dal 1° febbraio 1998, le attività dei consultori del Cantone di Neuchâtel non sono più svolte dal "Service des mineurs et des tutelles", ma da un consultorio indipendente. A Neuchâtel e a la Chaux-de-Fonds è stato aperto un ufficio pertinente.

I consultori si *ripartiscono* fra i Cantoni come segue¹⁰:

Tredici Cantoni dispongono di un solo consultorio (UR, OW, NW, GL, SO, AR, AI, SG, AG, TG, VD, NE, GE), due Cantoni (GR, SZ) di due e otto Cantoni (LU, ZG, FR, BS, BL, SH, VS, JU) di tre. Il Canton Ticino dispone di quattro consultori, il Canton Berna di sei e il Cantone Zurigo di dieci.

Taluni consultori sono specializzati per *determinate categorie di vittime*. Il loro numero è passato da 21 (fine 1996) a 26, ripartiti su otto Cantoni (ZH, BE, LU, ZG, FR, BS, BL, SH). Sono operativi consultori specializzati per le donne e le ragazze, gli uomini e i ragazzi, i minorenni, le vittime di reati sessuali e le vittime di infortuni della circolazione stradale.

All'inizio del 2000 la situazione si presenta come segue: dodici consultori (nei Cantoni ZH, BE, LU, BS, BL, SH, FR) sono destinati alle donne o alle ragazze e ai loro figli coinvolti (4 di questi consultori si occupano di violenze sessuali nei Cantoni ZH e BE). Un consultorio (ZG) è destinato alle donne e ai fanciulli vittime di violenza sessuale. Nove consultori ai minori e ai fanciulli (nei Cantoni ZH, LU, ZG, FR, BS, BL, SH), di cui due alle vittime di abusi sessuali (ZH, LU). Un consultorio (SH) si occupa degli uomini e uno (ZH) di uomini, giovani e ragazzi vittime di delitti sessuali. Un consultorio è riservato agli uomini e alle vittime di infortuni della circolazione stradale (FR) e un altro esclusivamente alle vittime di infortuni della circolazione (ZH).

¹⁰ 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.

Un consultorio per donne e ragazze vittime di violenze sessuali come anche un consultorio per minori nel loro rapporto menzionano espressamente di ricorrere anche a persone di riferimento e a specialisti.

Altre modifiche organizzative in relazione con la consulenza:

Nel Cantone di Zugo, il 1° gennaio 1998 è stata conclusa con "La Main tendue" una convenzione concernente il servizio di picchetto e la prima consulenza per l'esecuzione dell'aiuto alle vittime. Oltre alla polizia cantonale e all'ospedale cantonale, già competenti per gli interventi d'urgenza, è così offerto un servizio di picchetto suppletivo aperto fuori delle ore d'ufficio, in particolare durante il finesettimana.

Nel 1998, il Cantone dei Grigioni ha introdotto 24 ore su 24 un servizio di picchetto telefonico per l'aiuto alle vittime, ma sembra che sia utilizzato pochissimo. È pianificata una valutazione per la fine del 1999.

Nel Canton Vallese, è stata conclusa una convenzione sulla collaborazione tra la "Commissione cantonale LAV" e l'"Association Vallesanne de médiation générale e familiale" (1997) come anche con il "Service cantonal d'aide à la jeunesse" (1998).

Poiché la collaborazione tra i due Cantoni si è rivelata fruttuosa, i Cantoni di Basilea-Campagna e Basilea-Città hanno deciso di prorogare a tempo indeterminato la convenzione, originariamente limitata nel tempo, sulla collaborazione reciproca.

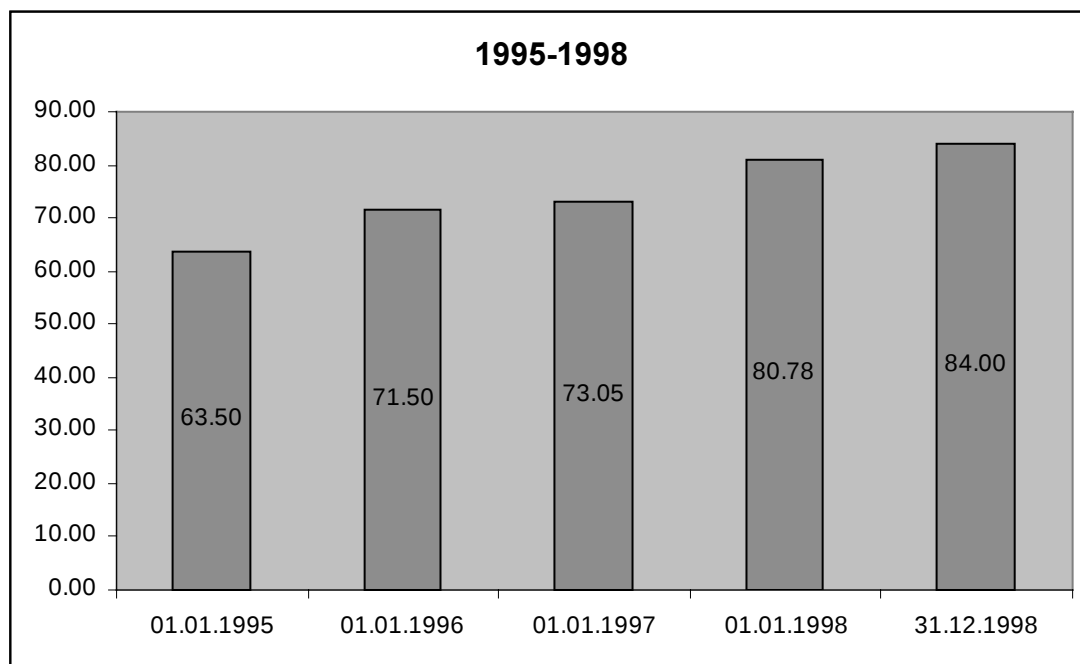
Il Cantone di Sciaffusa, dopo un fase pilota biennale, ha deciso di mantenere a tempo indeterminato il gruppo interdisciplinare di protezione dell'infanzia.

2.10 Personale dei consultori

In alcuni Cantoni l'effettivo del personale dei consultori è aumentato (BL, AR, AI, SG, GR) oppure gli "ausiliari" sono stati iscritti nel bilancio ordinario (BE).

Secondo i dati forniti dai Cantoni (eccettuato SH), a fine 1998 per la consulenza alle vittime in sei Cantoni (UR, SZ, OW, NW, GL, SO) era a disposizione meno di un posto di lavoro occupato al 100 per cento. I Cantoni di Zurigo e Berna continuano a presentare il maggior effettivo di personale (21,3 e 15,95 posti).

Figura 2H **Evoluzione dei posti di lavoro (aliquota d'occupazione: 100%)**



3 Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale

Nel 1997, 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 elaborare uno studio circa l'esecuzione e l'efficacia delle disposizioni della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati per quanto riguarda la protezione e i diritti della vittima nel procedimento penale¹¹. Dallo studio è emersa la necessità di chiarire il problema dell'udienza a porte chiuse. Giusta l'articolo 5 capoverso 3 LAV, il tribunale ordina l'udienza a porte chiuse se lo esigono interessi preponderanti della vittima. In caso di reati contro l'integrità sessuale, l'udienza a porte chiuse è ordinata su richiesta della vittima. Poiché lo studio aveva esaminato la situazione soltanto in quattro Cantoni, nel 1998 l'Ufficio federale di giustizia ha condotto un'inchiesta sull'applicazione dell'articolo 5 capoverso 3 LAV in tutti i Cantoni. La situazione della stampa costituiva il tema centrale. L'inchiesta ha dato i risultati seguenti:

1. Nessun Cantone ammette *sempre* la stampa all'udienza.
2. In nessun Cantone si riscontra una prassi contraria al diritto federale come descritto nel secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati. In particolare è risultata falsa l'affermazione secondo cui nei Cantoni Ticino e Neuchâtel la stampa sarebbe stata generalmente invitata ad assistere ai dibattiti, anche se tenuti a porte chiuse.
3. La portata dell'articolo 5 capoverso 3 LAV non è chiara: i tribunali cantonali applicano diversamente questa disposizioni, benché, secondo il parere del legislatore, si tratti di una garanzia procedurale minima applicabile direttamente. In particolare non è chiaro se sia compatibile con l'articolo 5 capoverso 3 LAV ammettere all'udienza la stampa, in determinate circostanze e condizioni, ma escludere il resto del pubblico.

Il compendio dei risultati della consultazione intitolata "La prassi cantonale riguardo all'articolo 5 capoverso 3 LAV" è ottenibile nelle lingue tedesca e francese presso l'Ufficio federale di giustizia¹².

¹¹ Cfr. n. 1.1. Un riassunto dello studio è recato nel capitolo 13 del secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati.

¹² Ufficio federale di giustizia, Divisione progetti e metodologia legislativi, 3003 Berna (tal. 031/322 47 44; fax 031/322 84 01/e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch).

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. Dopo un esame sommario della domanda d'indennizzo, alla vittima può essere accordato un acconto.

Quasi tutti i Cantoni hanno affidato il trattamento delle domande a un servizio amministrativo del dipartimento sociale oppure di giustizia. Ginevra ha istituito una commissione indipendente dall'amministrazione. In tre Cantoni (TG, VS, JU) il compito è stato affidato a un'autorità giudiziaria. L'Ufficio federale di giustizia ha approntato un elenco di indirizzi¹³.

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, a 470 nel 1995, a 661 nel 1996, a 820 nel 1997 e a 1'231 nel 1998. Pertanto, nel 1998 le nuove presentate sono state il decuplo di quelle del 1993. A contare dal 1994, il numero delle domande è praticamente raddoppiato ogni due anni.

¹³ Indirizzi dei servizi cantonali d'indennizzo. Sono ottenibili presso : Ufficio federale di giustizia, Segreteria della Divisione progetti e metodologia legislativi, 3003 Berna (tel. 031/322 47 44; fax 031/322 84 01/e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch).

Figura 4A **Numero delle nuove domande d'indennizzo e/o di riparazione morale durante il periodo 1993-1998**

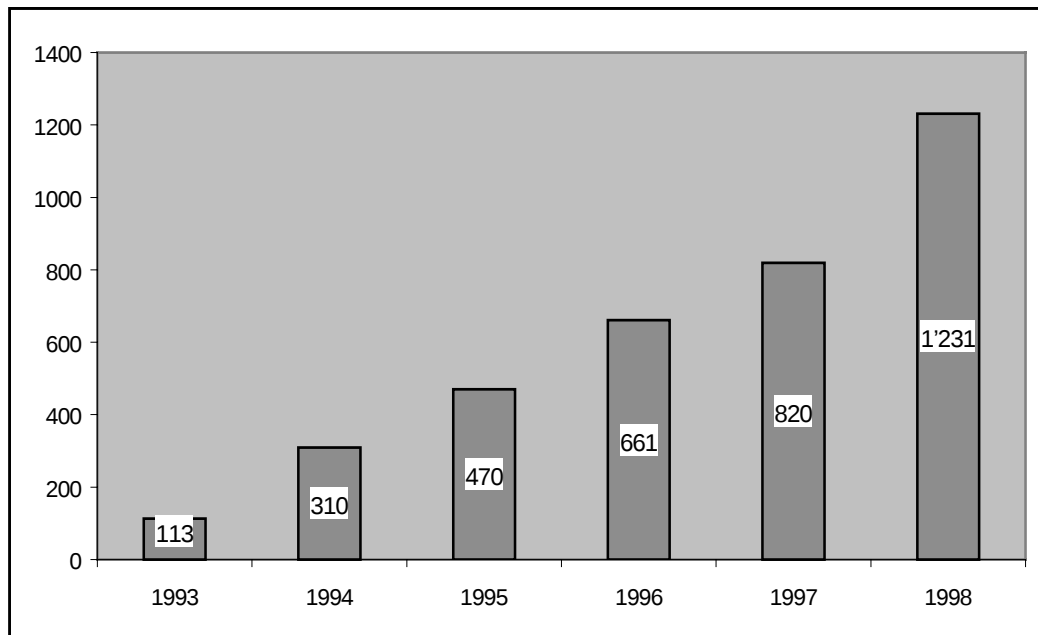
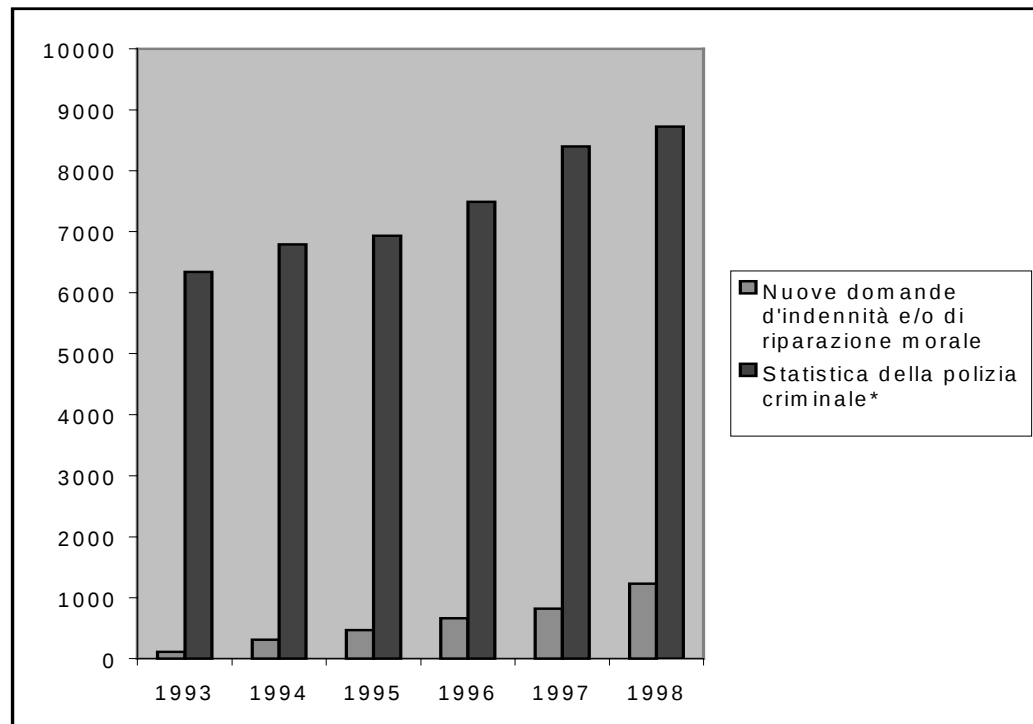


Figura 4B **Evoluzione delle nuove domande e statistica della polizia criminale durante il periodo 1993-1998**



*Numero di denunce per reati contro la vita, l'integrità fisica e l'integrità sessuale

Benché la statistica della polizia criminale¹⁴ facesse stato nel 1998 di 10'632 vittime per reati coperti dalla legge concernente l'aiuto alle vittime¹⁵, il numero di nuove domande d'indennizzo e riparazione morale era, per il medesimo periodo, pari complessivamente a 1'231. In altri termini, fra le persone che si sono annunciate nel 1998 alla polizia come vittime di un reato possibilmente risarcibile ai sensi della LAV soltanto un dieci per cento al massimo ha formulato nel medesimo anno una richiesta d'indennizzo e/o di riparazione morale.

Un po' più di un terzo delle nuove domande per il periodo di riferimento 1997/98 proviene dal Cantone di Zurigo. I tre Cantoni di Zurigo (663), Berna (267) e Ginevra (212), come nel periodo precedente, sono quelli in cui il numero delle nuove domande è stato il più elevato nel biennio 1997 e 1998; da soli totalizzano il 56 per cento circa delle nuove domande per tutta la durata del periodo 1997/1998 (periodo di riferimento 1995/1996: 58 %). Otto Cantoni (UR, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI) totalizzano meno di dieci nuove domande all'anno durante l'esercizio 1997-1998. Nel medesimo biennio, in due Cantoni soltanto (OW, AI) non sono state presentate nuove domande. Dal 1995 al 1998 nel Cantone OW non sono mai state presentate domande.

Se consideriamo il numero delle nuove domande in relazione con la popolazione residente permanentemente¹⁶, per gli anni 1997 e 1998 è stata presentata in media 1,4 domanda d'indennizzo e/o di riparazione morale ogni 10'000 abitanti in Svizzera. Si constatano tuttavia disparità cantonali analoghe a quelle rilevate nel periodo 1995/96. In cinque Cantoni il numero delle nuove domande per 10'000 abitanti è uguale o superiore alla media svizzera (ZH: 2,8; GE: 2,7; BS: 2,5; BE: 1,4; SG: 1,4). In sette Cantoni il numero delle domande per 10'000 abitanti è inferiore alla media svizzera, ma superiore a uno (LU: 1,3; FR: 1,3; BL: 1,2; GR: 1,2; UR: 1; SZ:1; VD: 1). Gli altri Cantoni totalizzano meno di una domanda per 10'000 abitanti (SO: 0,9; JU:

¹⁴ 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 intenzionali, lesioni personali, appropriazione indebita, furto, rapina, truffa, estorsione e ricatto, minaccia (anche allarme bomba), coazione, sequestro di persona e rapimento, presa d'ostaggio, violenza carnale, altri reati contro l'integrità sessuale, incendio intenzionale, violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari, riciclaggio di denaro e carente diligenza in operazioni finanziarie.

¹⁵ Vittime di omicidi intenzionali, lesioni personali, estorsioni e ricatti, coazione, sequestro di persona e rapimento, presa d'ostaggio, violenza carnale, altri reati contro l'integrità sessuale. Non è tenuto conto delle vittime indirette come anche delle vittime di reati che non sono oggetto di una denuncia e delle vittime di omicidio colposo (dati non compresi nella statistica della polizia).

¹⁶ Popolazione residente permanentemente il 31 dicembre 1997, fonte UFS.

0,9; SH: 0,8; AG: 0,8; AR: 0,6; ZG: 0,6; NE: 0,6; NW: 0,5; TG: 0,5; VS: 0,5; GL: 0,4; TI: 0,4; OW: 0; AI: 0).

4.3 Trattamento delle domane

Figura 4C Numero delle domande evase e di quelle ancora pendenti alla fine del primo, del secondo e del terzo periodo di valutazione

	1993/94	1995/96	1997/98
Numero di nuove domande durante il periodo	423	1'131	2'051
Numero delle domande evase durante il periodo			
- con una decisione che accorda una prestazione finanziaria	125	458	835
- con una decisione che rifiuta una prestazione finanziaria	76	132	251
- in altro modo	14	113	109
Totale:	215	703	1'195
Numero di domande ancora pendenti alla fine del periodo	208	605 ¹⁷	1'436 ¹⁴

Il numero delle *domande pendenti* alla fine di ciascun anno aumenta in modo esponenziale a contare dal 1993 (da 54 nel 1993, passa a 208 a fine 1994, 356 a fine 1995, 605 a fine 1996, 969 a fine 1997 e 1'436 a fine 1998). Il numero delle domande liquidate aumenta con il numero delle nuove domande, ma in modo insufficiente per mettersi a pari con il numero delle domande da trattare. Rammentiamo che, dal 1995, il numero delle nuove domande presentate supera annualmente il numero delle domande liquidate. Non deve quindi sorprendere il fatto che, nel 1997 e nel 1998, il numero delle domande in sospeso a fine anno superi ampiamente il numero di quelle liquidate durante il medesimo anno.

Nel 1998, il numero delle *domande evase* superava quello delle domande ancora in sospeso durante l'anno soltanto in cinque Cantoni (ZG, FR, SO, TG, TI). Obvaldo e

¹⁷ Il numero delle domande pendenti riportato dai Cantoni all'inizio del periodo non corrisponde a quello esposto alla fine del periodo precedente. Il numero delle domande da trattare varia pertanto secondo il metodo di calcolo. Le cifre qui presentate si fondano sui dati forniti dai Cantoni per il periodo di riferimento.

Appenzello Interno nel 1998 non hanno evaso nessuna domanda e non hanno domande in sospeso a fine anno.

Se si aggiungono i casi in sospeso all'inizio dell'anno alle nuove domande, constatiamo che a fine 1998 i Cantoni avevano liquidato soltanto il 35 per cento delle *domande che andavano trattate* (contro il 31 % nel 1997 e 41 % nel 1996). Per la prima volta, negli anni 1997 e 1998 il numero delle domande pendenti a fine anno supera il numero delle nuove domande presentate nel medesimo periodo. Eccettuati tre Cantoni (OW, AI, TG), tutti gli altri nel 1998 hanno evaso meno domande di quelle che avrebbero dovuto trattare. In 18 di loro (ZH, BE, LU, SZ, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, GE, JU), il numero delle domande evase rappresenta meno della metà delle domande da trattare. L'aliquota delle domande evase rispetto al numero delle domande da liquidare è minima nei Cantoni Ticino (10 %), Appenzello Esterno (12,5 %), Sciaffusa (14 %), Vaud (14 %) e Giura (15 %). L'elevato numero delle domande non liquidate si spiega segnatamente per il fatto che spesso sono presentate domande affrettate al solo scopo di salvaguardare dal termine di perenzione i diritti della vittima (art. 16 cpv. 3 LAV) che sono poi sospese a richiesta della vittima stessa. Nel Cantone di Basilea Campagna, ad esempio, il 70 per cento di media delle domande presentate durante i tre ultimi anni in effetti erano domande provvisorie. Per l'insieme di tutti i Cantoni non disponiamo però delle cifre in merito.

È interessante confrontare le cifre sopra menzionate con il numero di *acconti* accordati nel periodo di riferimento¹⁸. Orbene, quest'ultimo è assai basso (35 nel 1997; 54 nel 1998), benché manchino i dati relativi al Cantone di Zurigo¹⁹. Il pagamento di un acconto è quindi marginale: nel 1997 come nel 1998, su 100 nuove domande presentate, sono stati accordati quattro acconti. Nove Cantoni non hanno accordato acconti né nel 1997 né nel 1998 (OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, GR, JU). In rapporto con il numero di domande da liquidare nel 1998, i Cantoni che hanno accordato il maggior numero di acconti sono quelli di Turgovia (22 %), Ticino (10 %) e San Gallo (8 %). Il Canton Ticino, che conta nel 1998 la più debole proporzione di domande liquidate rispetto a quelle da trattare, presenta per contro la maggior proporzione di acconti versati (10 %). Invece i Cantoni di Zugo, Friburgo e Glarona, che sono fra quelli che hanno evaso la maggiore proporzione di domande nel 1998 (ZG 58 %, FR 52 %, GL 50 %), hanno accordato proporzionalmente pochi acconti (0 per ZG e GL, 1,7 % delle domande da evadere per FR). Tuttavia non riscontriamo la

¹⁸ Non sono stati rilevati dati negli anni precedenti al 1997.

¹⁹ Il Cantone Zurigo non ha registrato questi dati.

medesima correlazione in tutti i Cantoni: per esempio, nel 1998 non è stato versato nessun acconto nei Cantoni di Appenzello Esterno, Sciaffusa e Giura, benché in questi Cantoni sia stata liquidata una debole proporzione di domande (AR 12,5 %, SH: 14 %, JU 15 %). È successo anche il contrario: il Cantone di Turgovia è contemporaneamente quello che ha accordato in proporzione il maggior numero di acconti e ha evaso il maggior numero di domande (133 %).

Nel 1998, nel 66 per cento dei casi la domanda è stata liquidata con *decisione* di accordare una prestazione finanziaria (1997: 77 %; 1996: 67 %; 1995: 62 %). Nel 26 per cento dei casi la domanda è stata liquidata con decisione di rifiuto di una prestazione finanziaria (1997: 12 %; 1996: 15 %; 1995: 23 %). Possiamo quindi affermare che, dal 1995 al 1998, la proporzione di domande liquidate con decisione di rifiutare una prestazione finanziaria è stata soltanto del 20 per cento. Nell'otto per cento delle domande liquidate nel 1998 (1997: 10 %; 1996: 17 %; 1995: 15 %) si sono avuti esiti diversi (per es. domanda divenuta priva d'oggetto o ritirata).

Nel 1997, il Ticino è stato l'unico Cantone in cui la proporzione delle decisioni che accordavano una prestazione finanziaria è stata inferiore al 50 per cento (33 %). Nel 1998, la proporzione di siffatte decisioni è stata inferiore al 50 per cento soltanto nel Cantone di Lucerna (39 %). Fatto significativo, la proporzione delle decisioni accordanti una prestazione finanziaria nel Cantone di Ginevra si situa a circa il 90 per cento per entrambi gli anni di riferimento.

4.4 Prestazioni versate

Il numero degli indennizzi accordati negli anni 1997/1998 è in diminuzione. Rappresentava proporzionalmente il 34 per cento delle prestazioni finanziarie accordate nel 1995; è poi sceso al 25 per cento nel 1996, al 17 per cento nel 1997 e soltanto al dieci per cento nel 1998. Per le riparazioni morali è stato il contrario: rispetto all'anno precedente sono aumentate del 60 per cento nel 1997 e del 68 per cento nel 1998. Rappresentano il 64 per cento delle prestazioni finanziarie accordate nel 1998, contro il 54 per cento nel 1997, il 40 per cento nel 1996 e il 43 per cento nel 1995. Il numero delle prestazioni includenti nel medesimo tempo un indennizzo e una riparazione morale è rimasto relativamente stabile.

Figura 4D **Ripartizione in funzione del genere di prestazioni versate**

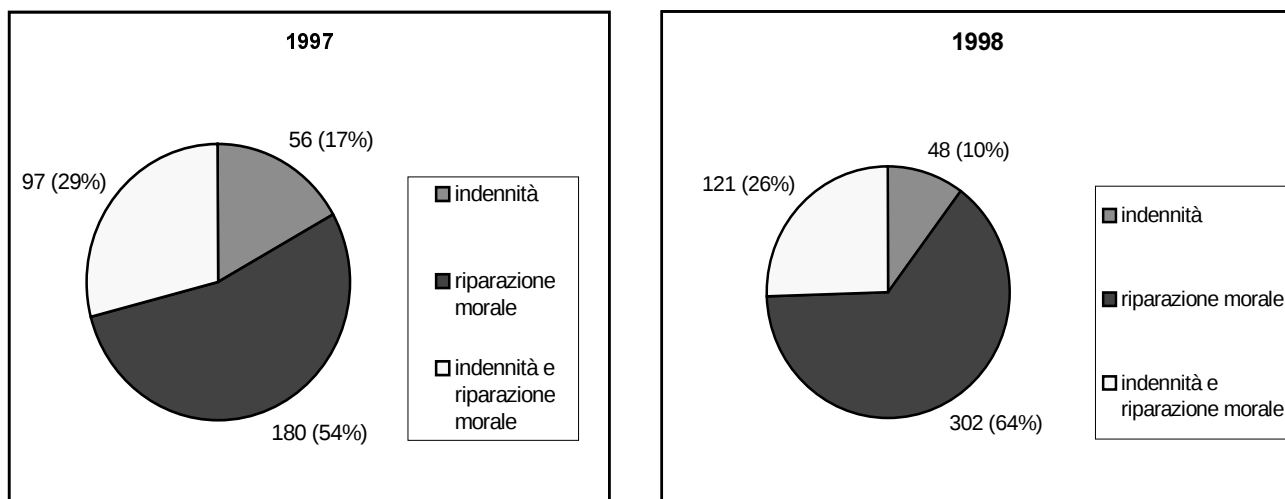
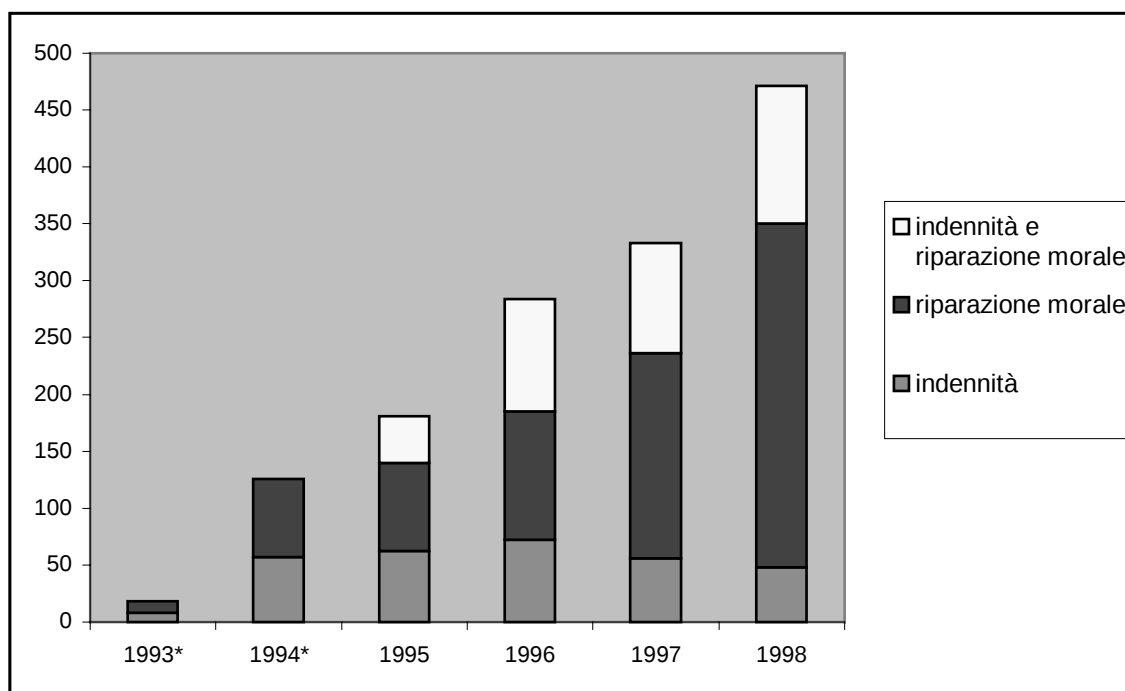


Figura 4E **Ripartizione in funzione del tipo di prestazioni versate in cifre assolute dal 1993 al 1998**



*Le prestazioni che includono contemporaneamente un indennizzo e una riparazione morale non sono state rilevate separatamente negli anni 1993 e 1994

Nel 1998, tutti i Cantoni hanno concesso più spesso riparazioni morali che indennizzi. Il numero di riparazioni morali in cifre assolute è particolarmente elevato nei Cantoni di Zurigo, Berna, Vaud e Ginevra.

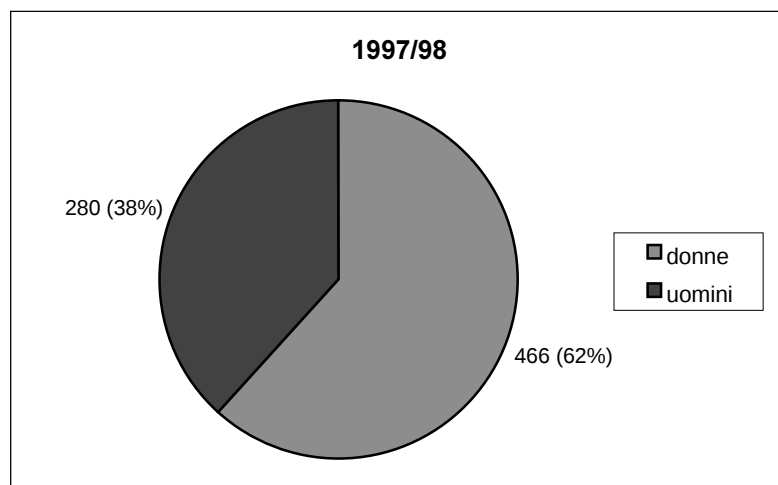
L'ammontare medio delle prestazioni finanziarie accordate è quindi in aumento per le riparazioni morali, ma in diminuzione per gli indennizzi. Nel 1998, la somma versata su decisione ammontava mediamente a 15'245 franchi per le riparazioni morali (1997: 12'282 franchi; nel 1996: 10'476 franchi; nel 1995: 9'871 franchi) e a 7'058 franchi per gli indennizzi (1997: 6'334 franchi; 1996: 14'113 franchi; 1995: 14'697 franchi).

Il 25 per cento degli indennizzi nel 1997 e il 41 per cento degli indennizzi nel 1998 non coprivano integralmente il danno (indennizzi parziali giusta l'art. 13, cpv. 1, seconda parte del 2° periodo LAV). Il 70 per cento degli indennizzi pagati a contare dall'entrata in vigore della LAV (1993-1998) copriva integralmente il danno.

L'ammontare medio degli acconti è stato di 5'933 franchi per decisione nel 1997 e di 9'259 franchi per decisione nel 1998.

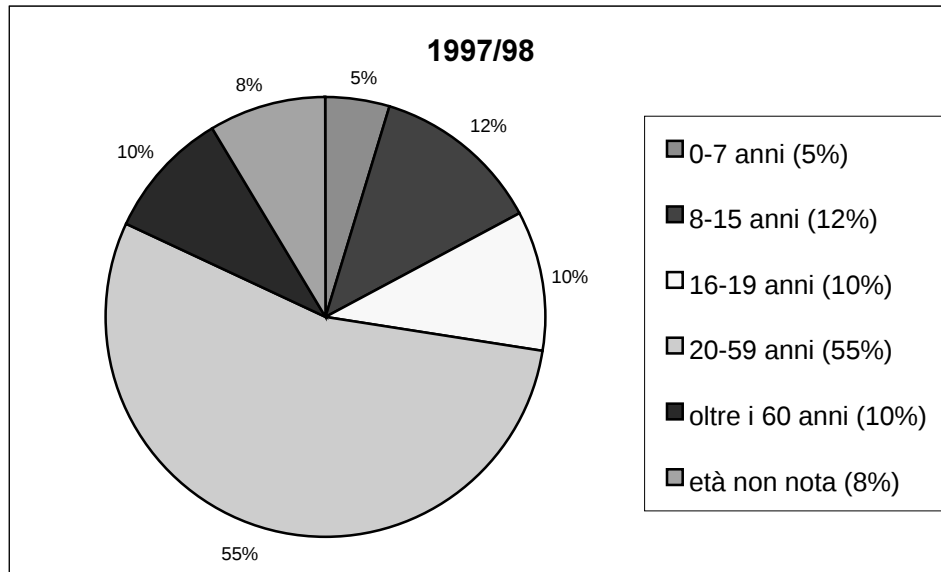
4.5 Età e sesso dei beneficiari di prestazioni

Figura 4F **Ripartizione in base al sesso**



Le donne hanno beneficiato più degli uomini delle prestazioni finanziarie: il 70 per cento dei beneficiari di prestazioni nel 1998 erano donne, contro il 61 per cento nel 1997, il 70 per cento nel 1996 e il 63 per cento nel 1995.

Figura 4G **Ripartizione per categoria d'età**



Il Cantone San Gallo non ha fornito dati. La ripartizione dei beneficiari di prestazioni è costante in ciascuna categoria d'età negli anni 1995/96 e 1997/98.

4.6 Generi di reati

Figura 4H Numero di prestazioni finanziarie concesse (indennizzo o riparazione morale) secondo il genere di reati

Reati	Numero di prestazioni finanziarie accordate					
	1993 ^{a)}	1994 ^{a)}	1995 ^{b)}	1996	1997	1998
Omicidi (compresi infortuni della circolazione stradale)	1 8.3 %	23 30.3 %	15 14.2 %	38 14.8 %	67 19.5 %	101 20.5 %
Lesioni fisiche (compresi infortuni della circolazione stradale)	7 58.3 %	21 27.6 %	44 41.5 %	86 33.5 %	129 37.5 %	195 39.6 %
Propagazione di una malattia umana ^{c)}			0	0	3 0.9 %	0
Reati contro l'integrità sessuale	4 33.3 %	26 34.2 %	32 30.2 %	98 38.1 %	106 30.9 %	148 30.1 %
Reati contro la libertà	0	2 2.6 %	4 3.8 %	11 4.3 %	17 4.9 %	26 5.3 %
Reati contro il patrimonio ^{c) d)}			8 7.5 %	14 5.4 %	17 4.9 %	18 3.7 %
Altri reati	0	4 5.3 %	2 1.9 %	10 3.9 %	5 1.4 %	4 0.8 %
Sconosciuti o non censiti	0	0	1 0.9 %	0	0	0
Totale	12 100 %	76 100 %	106 100 %	257 100 %	344^{e)} 100 %	492^{e)} 100 %

a) Questa statistica non era obbligatoria negli anni 1993/94. I Cantoni di Zurigo e Turgovia non hanno potuto fornire dati.

b) Il Cantone di Zurigo non ha potuto fornire dati per il 1995.

c) Questi reati non sono stati rilevati separatamente negli anni 1993/94.

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

e) I dati forniti dai Cantoni evidenziano un numero totale di prestazioni finanziarie versate più elevato rispetto alla ripartizione in funzione del genere di prestazioni versate (cfr. n. 4.4, figura 4D).

Come negli anni 1995 e 1996, 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 quattro casi nel 1997 e 18 nel 1998. Tutti i reati contro il patrimonio che hanno dato luogo a una prestazione finanziaria nel 1997 e 1998 erano costituiti da rapine. Il 57 per cento di prestazioni accordate nel 1997 e il 60 per cento di quelle del 1998 concernevano omicidi o lesioni fisiche. Circa il 30 per cento delle prestazioni del 1997 e 1998 concernevano reati contro l'integrità sessuale (1995: 30 %; 1996: 38 %).

5 Le prestazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni

5.1 Situazione iniziale

La Confederazione ha accordato ai Cantoni, per il periodo 1993 – 1998, un aiuto finanziario (art. 18, cpv. 2 LAV) che doveva servire all'attuazione di un sistema d'aiuto alle vittime e segnatamente a istituire consultori. Le spese cantonali corrispondenti sono date nelle tabelle seguenti come "Spese per la consulenza e l'infrastruttura". L'aiuto iniziale federale doveva coprire circa un terzo delle spese totali dei Cantoni²⁰. Le prestazioni d'indennizzo e riparazione morale versate alle vittime non potevano essere finanziate tramite l'aiuto iniziale, ma dovevano essere sopportate esclusivamente dai Cantoni²¹. 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".

I dati sui quali ci siamo fondati non tengono conto del fatto che l'organizzazione della LAV e dell'aiuto sociale, come anche il numero delle istituzioni private disponibili e il loro modo di sussidiamento possono essere molto diversi da un Cantone all'altro, talché ne è influenzato il modo di presentazione dei costi.

5.2 Compendio: Aiuto iniziale della Confederazione e spese dei Cantoni per l'aiuto alle vittime durante il periodo 1993-1998

La Confederazione ha devoluto all'*aiuto iniziale* durante gli anni 1993-1998 le seguenti somme:

Anno	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1998
Aiuto iniziale in milioni di franchi	5	4	4,5	5	4,41	3,96	26,87

Le *spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura*, come risulta dalla tabella qui sopra, sono aumentate di anno in anno. Tra il 1993 e il 1998 si sono quasi

²⁰ FF 1990 II 742.

²¹ Boll. uff. 1991 N 15, S 585.

quadruplicate. *L'aliquota di crescita* delle spese è diminuita dal 74 per cento nel periodo 1993/1994 a un po' più del 20 per cento nel quadriennio seguente.

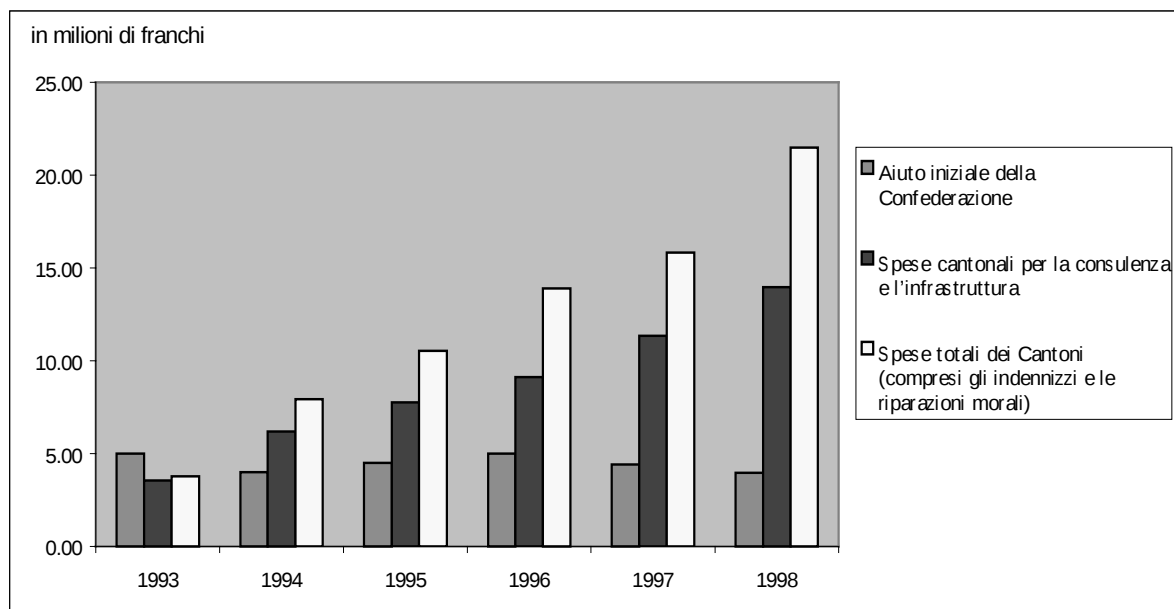
Anno	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1998
Spese dei Cantoni in milioni di fr.	3,55	6,19	7,76	9,12	11,17	13,6	51,39
Aliquota di crescita		74 %	25 %	18 %	22 %	22 %	--

Le *prestazioni cantonali d'indennizzo e di riparazione morale* non sono comprese nelle cifre precedenti. Evidenziano una forte tendenza al rialzo, tranne nel 1997:

Anno	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1998
Millioni di franchi	0,24	1,74	2,77	4,78	4,48	7,52	21,53

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 a questo aiuto e non hanno mai smesso di aumentare (cfr. figura 5A). A contare dal 1997, l'aiuto iniziale della Confederazione copre meno di un terzo delle spese totali dei Cantoni. Nel 1998 l'aiuto iniziale copriva soltanto il 18,7 per cento delle spese totali; le prestazioni cantonali proprie ammontavano, il medesimo anno, all'81,3 per cento. Le finalità stabilite dal legislatore, secondo cui l'aiuto iniziale della Confederazione doveva coprire soltanto un terzo delle spese totali dei Cantoni e l'aliquota dei fondi propri dei Cantoni doveva essere del 66,6 per cento, sono state raggiunte soltanto nel 1997 e nel 1998; se consideriamo l'insieme dei sei anni durante i quali è stato versato l'aiuto iniziale, notiamo che a poco a poco ci si è avvicinati all'obiettivo.

Figura 5A **Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali durante il periodo 1993-1998**



Complessivamente, i Cantoni hanno speso 51,39 milioni di franchi per la consulenza e l'infrastruttura nel periodo 1993-1998 e 21,53 milioni di franchi per gli indennizzi e le riparazioni morali, il che rappresenta un importo complessivo di 72,92 milioni di franchi. L'aiuto iniziale versato dalla Confederazione in questo periodo è stato di 26,87 milioni di franchi. I Cantoni si sono addossati la differenza tra le spese totali e l'aiuto iniziale, vale a dire 46,05 milioni di franchi. La loro partecipazione finanziaria è stata del 63,15 per cento, quella della Confederazione del 36,85 per cento.

5.3 Stato dell'impiego dell'aiuto iniziale a fine 1998

L'aiuto iniziale è stato versato ai Cantoni come contributo globale. L'aliquota di questo contributo che i Cantoni hanno destinato all'aiuto alle vittime varia da un Cantone all'altro, come varia l'ammontare del contributo proprio che è stato aggiunto. Come evidenziato nelle tabelle 5A e 5B, i Cantoni hanno continuato ad aumentare le proprie prestazioni per l'aiuto alle vittime durante il periodo 1993-1998. Perciò, è diminuito costantemente il numero dei Cantoni che, alla fine dei diversi periodi di valutazione 1993/1994, 1995/1996 e 1997/1998, non aveva ancora interamente utilizzato per l'aiuto alle vittime l'aiuto iniziale accordato.

A fine 1998 sei Cantoni *non avevano ancora utilizzato interamente l'aiuto iniziale destinato all'aiuto alle vittime* e non avevano quindi investito nessun fondo proprio a tale scopo (cfr. tabella 5B: in grassetto i Cantoni in questione). Nondimeno, in tutti i Cantoni interessati, eccettuato il Cantone di Obvaldo, i saldi dell'aiuto iniziale non ancora destinati alla consulenza e all'infrastruttura nel 1998 risultavano inferiori alle somme spese per consulenza e infrastruttura.

L'Ufficio federale di giustizia ha connesso la concessione dell'aiuto iniziale nel 1998 all'obbligo fatto ai Cantoni di impiegare, entro la fine dell'anno 2000, i mezzi restanti per l'aiuto alle vittime. Se l'aiuto federale non è utilizzato entro questo termine, vuol dire che non adempie più l'obiettivo di aiuto iniziale per l'attuazione del sistema e che quindi deve essere restituito. I Cantoni interessati devono rendere conto sull'utilizzazione dell'aiuto iniziale tramite rapporto completo per gli anni 1999/2000.

Figura 5B **Aiuto iniziale della Confederazione e spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura negli anni 1997/1998**

Cantone	Saldo a fine 1996	1997		1998		Saldo a fine 1998 (periodo 1993-1998)
		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	-5'639'746	486'762	2'866'556	439'104	3'636'943	-11'217'379
Berna	-1'930	730'869	924'378	638'764	1'189'608	-746'283
Lucerna	6'617	230'845	1'117'116	212'470	1'141'008	-1'808'192
Uri	90'100	31'542	38'734	24'455	111'712	-4'349
Svitto	159'073	76'929	96'944	68'256	124'357	82'958
Obvaldo	79'585	30'977	23'184	27'097	25'873	88'601
Nidvaldo	-35'655	19'159	33'289	17'496	21'921	-54'210
Glarona	-60'125	28'221	49'759	24'758	62'467	-119'372
Zugo	-143'093	31'318	139'059	29'670	185'249	-406'414
Friburgo	-756'494	184'359	702'636	178'993	726'692	-1'822'470
Soletta	49'866	158'268	302'200	135'063	267'637	-226'640
Basilea-Città	-564'746	85'068	359'916	76'281	503'517	-1'266'830
Basilea-Camp.	-386'460	123'246	348'916	112'714	469'017	-968'433
Sciaffusa	-124'840	42'148	178'337	37'025	247'014	-471'018
Appenz. Est.	13'657	42'716	71'555	38'738	69'115	-45'559
Appenz. Int.	10'049	14'579	20'444	12'020	19'747	-3'543
San Gallo	-416'086	271'267	636'644	246'856	743'424	-1'278'031
Grigioni	-101'785	138'444	348'309	125'970	409'899	-595'579
Argovia	-478'424	298'229	835'866	268'039	1'141'880	-1'889'902
Turgovia	-327'794	134'280	488'648	120'892	457'960	-1'019'230
Ticino	216'831	204'198	243'927	172'053	300'022	49'133
Vaud	297'236	362'522	464'641	327'228	473'458	48'887
Vallese	542'125	288'238	415'275	266'943	439'989	242'042
Neuchâtel	-431'453	142'205	226'214	128'573	504'840	-891'729
Ginevra	-257'342	178'373	161'030	162'757	165'170	-242'412
Giura	144'166	75'238	76'406	67'785	161'477	49'305
TOTALE	-8'116'668	4'410'000	11'169'983	3'960'000	13'599'995	-24'516'646

* Saldo negativo. Nei limiti della somma menzionata, i Cantoni hanno speso per la consulenza e l'infrastruttura più di quanto hanno ricevuto come aiuto iniziale dalla Confederazione.

Saldo positivo: La somma messa a disposizione dei Cantoni da parte della Confederazione come aiuto iniziale, dopo deduzione delle spese cantonali per la consulenza e l'infrastruttura, presenta ancora un saldo dell'ammontare indicato.

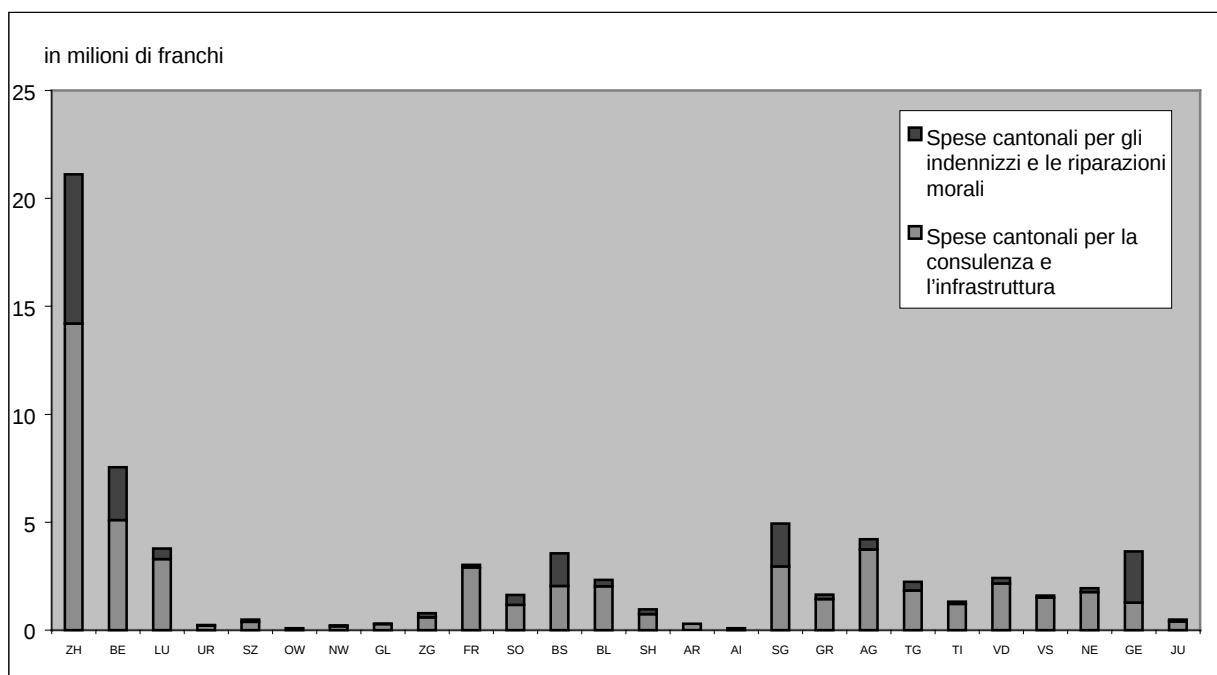
I Cantoni con saldo negativo nella tabella 5B hanno investito per l'aiuto alle vittime, oltre all'aiuto iniziale della Confederazione, anche fondi propri. Globalmente, per l'aiuto alle vittime i Cantoni hanno investito 24,52 milioni di franchi nel periodo 1993-1998. Per alcuni Cantoni si tratta di cifre importanti; è il caso dei Cantoni di Zurigo (11,22 milioni di fr.), Argovia (1,89 milioni di fr.), Friburgo (1,82 milioni di fr.) e Lucerna (1,81 milioni di fr.).

5.4 Prestazioni dei Cantoni e punti significativi dell'aiuto alle vittime

5.4.1 Prestazioni versate dai diversi Cantoni per l'aiuto alle vittime

Le cifre e le medie concernenti l'insieme della Svizzera dissimulano grandi differenze tra i Cantoni spiegate dalla diversa grandezza geografica e dalla densità della popolazione, ma anche dalla loro volontà politica.

Figura 5C Spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime nel periodo 1993-1998 in cifre assolute

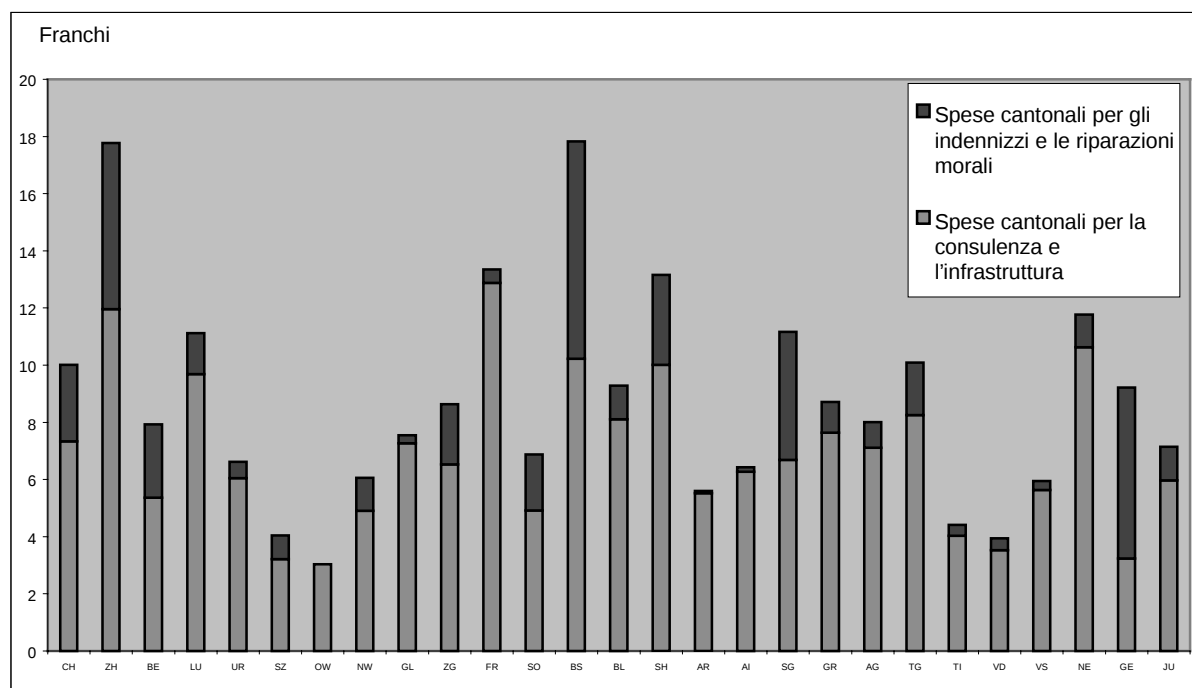


La figura 5C offre un compendio delle prestazioni cantonali per l'intero periodo dal 1993 al 1998. Sono degni di nota soprattutto due fatti. Innanzitutto le spese totali del Cantone di Zurigo, pari a 21,12 milioni di franchi, superano ampiamente quelle degli

altri Cantoni. Rappresentano infatti il 40,6 per cento delle spese globali svizzere destinate all'aiuto alle vittime. Seguono, a relativa distanza, i Cantoni di Berna (12,48 milioni di fr.), San Gallo (4,94 milioni di fr.), Argovia (4,21 milioni di fr.), Ginevra (3,65 milioni di fr.) e Basilea-Città (3,26 milioni di fr.). Inoltre, l'aliquota delle spese totali destinate agli indennizzi e alle riparazioni morali varia da un Cantone all'altro. Le maggiori aliquote sono quelle riscontrate nei Cantoni di Ginevra (64%), Basilea-Città (43%), San Gallo (40%) e Zurigo (33%).

Rappresentando nelle tabelle le spese cantonali in cifre assolute, generalmente spiccano i Cantoni fortemente popolati. Per eliminare la discrepanza dovuta al numero di abitanti, la figura 5D mostra in seguito le spese totali cantonali pro capite.

Figura 5D Spese totali pro capite per l'aiuto alle vittime nel periodo 1993-1998



Durante il periodo 1993-1998, in Svizzera per l'aiuto alle vittime sono stati spesi in media dieci franchi pro capite, di cui 7,34 franchi per la consulenza e l'infrastruttura e 2,68 franchi per gli indennizzi e le riparazioni morali. Esistono però notevoli differenze tra i Cantoni.

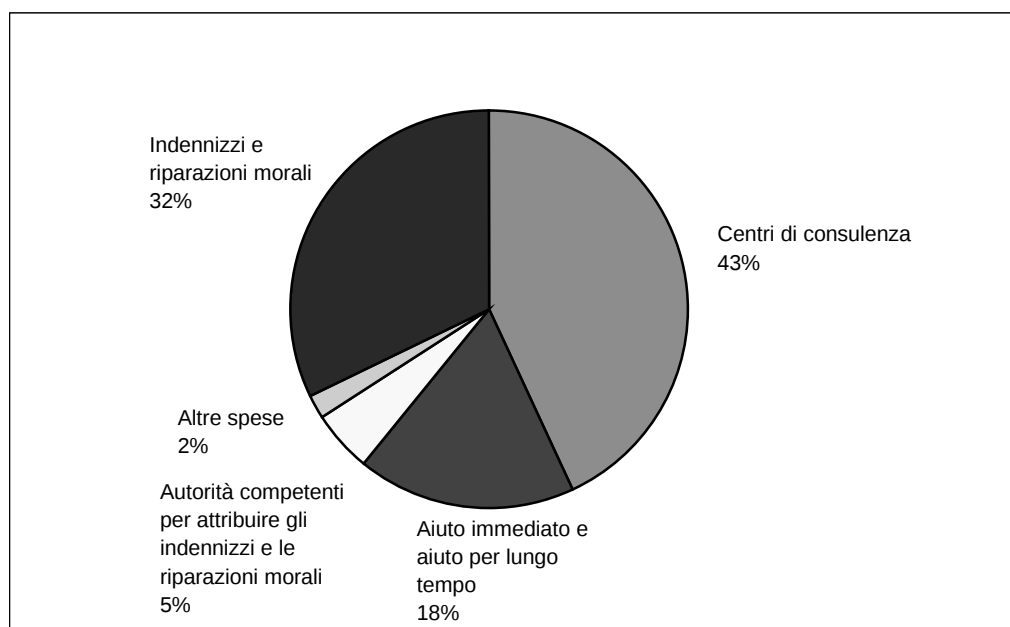
In quattro Cantoni (BS, ZH, FR, SH) si riscontrano le spese totali maggiori, vale a dire da 12 a 18 franchi per abitante.

Nove Cantoni (NE, SG, LU, TG, BL, GE, GR, ZG, AG) si situano nella media svizzera con spese da 8 e 12 franchi pro capite.

Hanno speso globalmente meno di 8 franchi pro capite – in ordine decrescente – i seguenti tredici Cantoni (BE, GL, JU, SO, UR, AI, NW, VS, AR, TI, SZ, VD, OW).

5.4.2 Punti significativi delle spese per l'aiuto alle vittime negli anni 1997/1998

Figura 5E Ripartizione delle spese totali dei Cantoni per l'aiuto alle vittime negli anni 1997/1998



Il 43 per cento delle spese totali cantonali per l'aiuto alle vittime nel 1997/98 riguardano i consulenti. Le spese concernevano l'attuazione e il funzionamento di questi ultimi 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 consulenti.

Il 32 per cento delle spese concerne le prestazioni d'indennizzo e di riparazione morale e il cinque per cento le autorità competenti per concedere dette prestazioni (costo di attuazione e funzionamento, compreso quello del personale).

Il 18 per cento delle spese concerne versamenti alle vittime nel quadro dell'aiuto immediato o per lungo tempo; il due per cento è servito a coprire altre spese

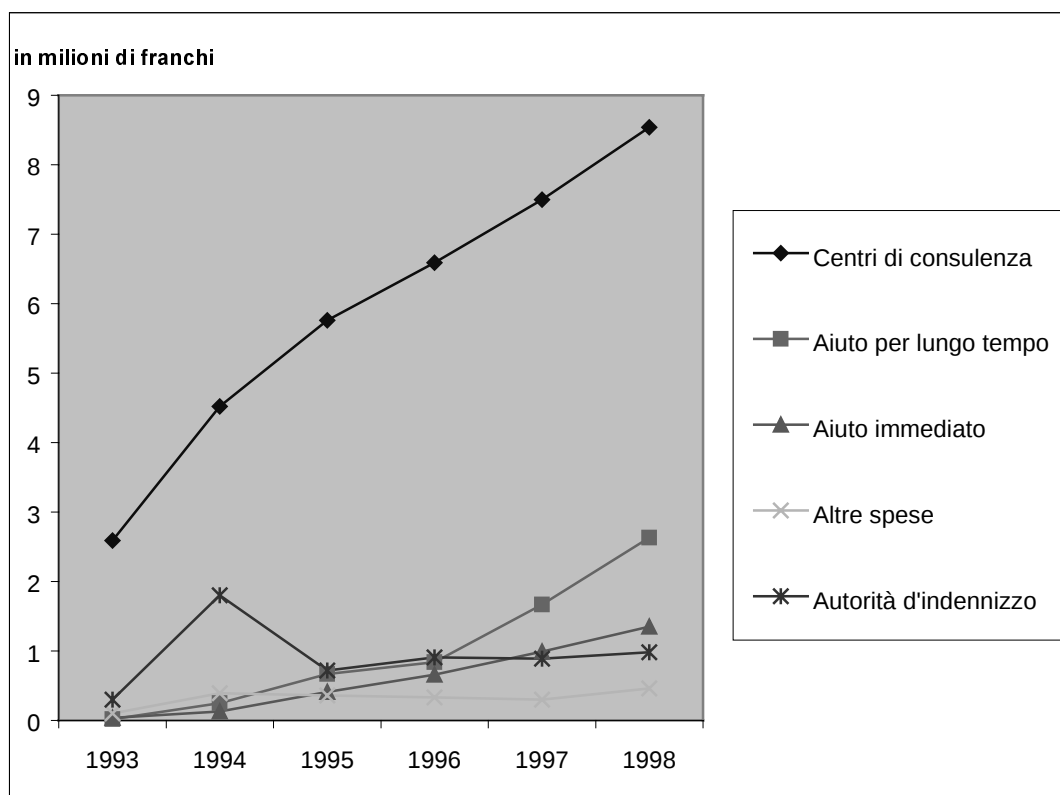
connesse con la consulenza (soprattutto l'informazione e il perfezionamento professionale).

Confrontata con quella degli anni 1995/1996, l'aliquota delle spese destinate direttamente alle vittime (aiuto immediato e per lungo tempo, indennizzi e riparazioni morali) negli ultimi due anni è aumentata globalmente dal 40 al 50 per cento. Per contro, l'aliquota destinata all'approntamento e al funzionamento dell'infrastruttura (consultori, autorità competenti per attribuire gli indennizzi e le riparazioni morali) è diminuita dal 57 al 48 per cento.

5.4.3 Prestazioni per la consulenza e l'infrastruttura nel periodo 1993-1998

La figura 5F mostra l'evoluzione delle più importanti componenti dell'aiuto alle vittime nel periodo 1993-1998.

Figura 5F **Spese per la consulenza e l'infrastruttura nel periodo 1993-1998**



Nel 1993, il 93 per cento delle spese per consulenza e infrastruttura concerneva la creazione e lo sviluppo dei consultori. Le spese di questo tipo sono fortemente aumentate, ma dal 1995 il tasso di crescita è in diminuzione. Nel 1998, soltanto il 62 per cento delle spese per consulenza e infrastruttura concerneva ancora l'istituzione e lo sviluppo dei consultori (saldo restante: aiuti per lungo tempo 19 %, aiuti immediati 9 %, autorità competenti per attribuire indennizzi e riparazioni morali 7 %, altre spese 2%). Le spese per l'aiuto immediato e, ancor più, per l'aiuto per lungo tempo sono in crescita a contare dal 1996. Le spese per le autorità competenti ad attribuire gli indennizzi e le riparazioni morali²², dopo essere cresciute al massimo nel 1994, gli anni successivi sono aumentate in modo insignificante. L'ammontare delle altre spese (informazione, perfezionamento professionale, diversi) è stabile a contare dal 1994.

Globalmente, le spese per consultori, aiuto immediato e aiuto per lungo tempo nel 1998 per persona assistita sono ammontate a franchi 1'166. Nel 1995, le medesime

²² Trattasi di spese infrastrutturali; le prestazioni proprie nell'ambito di indennizzi e riparazioni morali sono trattate al n. 5.4.4.

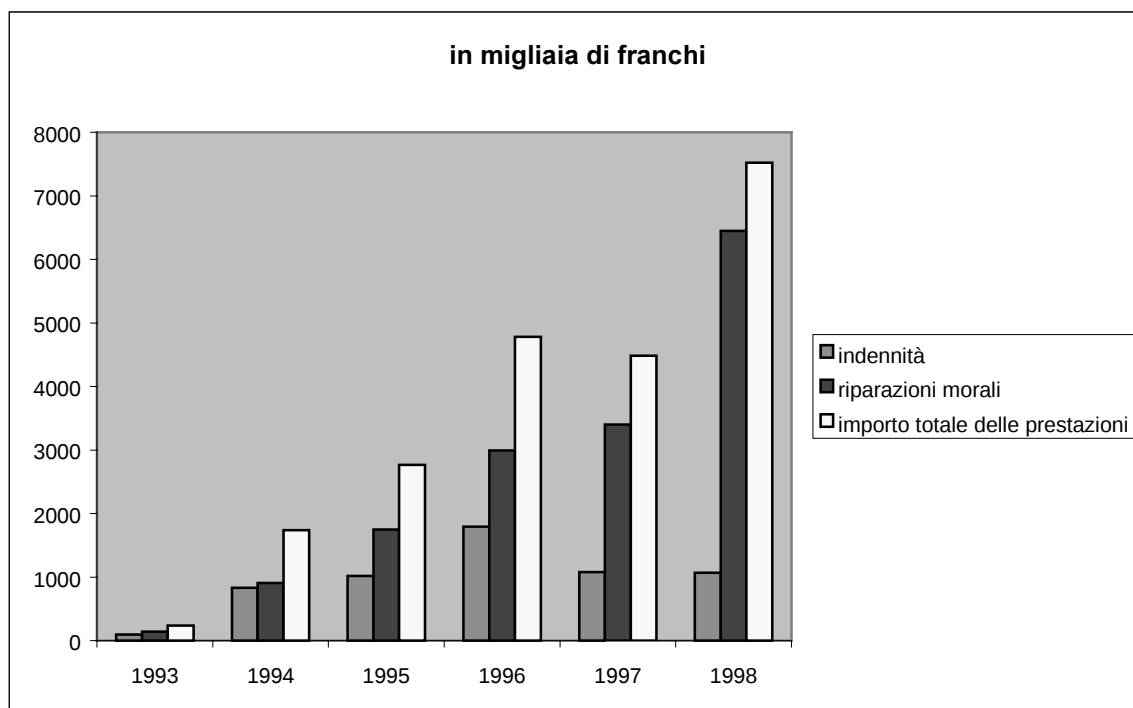
spese ammontavano ancora a 1'456 franchi (non esistono dati per gli anni precedenti).

5.4.4 Prestazioni nell'ambito dell'indennizzo e della riparazione morale nel periodo 1993-1998

Spese dei Cantoni per indennizzi, riparazioni morali e acconti

Le spese dei Cantoni per gli indennizzi sono ammontate a 1'079'855 franchi nel 1997 e a 1'070'497 franchi nel 1998, mentre le spese per le riparazioni morali, per lo stesso periodo, sono ammontate a 3'402'107 franchi nel 1997 e a 6'448'484 franchi nel 1998. Per gli acconti i Cantoni hanno speso inoltre 207'658 franchi nel 1997 e 499'987 franchi nel 1998.

Figura 5G Ammontare globale delle prestazioni finanziarie pagate annualmente per gli indennizzi e le riparazioni morali



L'ammontare globale delle prestazioni definitive pagate nel 1997 e nel 1998 (12'000'943 franchi) si suddivide in ragione dell'82 per cento (contro 63 % nel 1995/96) per la concessione di riparazioni morali (9'850'591 franchi) e del 18 per cento (contro il 37 % nel 1995/96) per gli indennizzi (2'150'352 franchi).

Queste cifre non tengono conto del fatto che moltissime domande sono state lasciate in sospeso su richiesta della vittima stessa durante il periodo considerato (cfr. n. 4.3): se tutte queste domande dovessero essere un giorno riattivate, le spese dei Cantoni potrebbero aumentare notevolmente.

Figura 5H Ammontare globale delle spese pagate per indennizzi e riparazioni morali per Cantone negli anni 1997/1998

Somma pagata	Cantoni
da 0 a 49'999 franchi	UR, OW, AI, NW, AR
da 50'000 franchi a 99'999 franchi	SZ, GL, BL, VS, JU
da 100'000 franchi a 499'999 franchi	LU, ZG, FR, SO, BS, SH, GR, TI, NE
da 500'000 franchi a 999'999 franchi	AG, TG, VD
da 1'000'000 franchi a 1'999'999 franchi	BE, SG, GE
oltre 2'000'000 franchi	ZH

5.5 Aiuto finanziario ai programmi di formazione

L'aiuto della Confederazione per la formazione è accordato sul fondamento dell'articolo 18 capoverso 1 LAV. Contrariamente all'aiuto iniziale, questo non è limitato nel tempo.

L'Ufficio federale di giustizia ha accordato aiuti finanziari per un ammontare di 164'000 franchi nel 1997 e di 138'000 franchi nel 1998. Nel 1995 gli aiuti finanziari per la formazione erano ammontati a 869'000 franchi a motivo della formazione su grande scala dei funzionari di polizia. Negli ultimi tre anni, questi aiuti si sono situati tra i 100'000 e i 125'000 franchi.

Nel 1997 e nel 1998 sono stati richiesti soprattutto i corsi offerti dalle Scuole superiori per il servizio sociale nella Svizzera tedesca e romanda e dalla Federazione svizzera degli psicologi. In considerazione della fluttuazione del personale dei consultori, si è constatata una forte domanda di corsi specialistici, anche se non sono più aumentate le risorse in personale (cfr. n. 2.10). Nel medesimo periodo è stato stabilito che per i corsi a temi specifici era necessaria un'accurata prova del bisogno, affinché i corsi potessero avere grande successo.

L'Ufficio federale di giustizia si era prefissato per gli anni 1997/1998 di semplificare la procedura di sussidiamento. Dopo aver consultato i Cantoni e gli offerenti dei corsi, ha deciso di introdurre sussidi alla formazione sotto forma di importi forfettari calcolati per mezze giornate di corso che dovrebbero coprire mediamente il 50 per cento delle spese. L'Ufficio applica le nuove "Istruzioni sui sussidi per la formazione secondo l'art. 8 dell'ordinanza concernente l'aiuto alle vittime di reati" del giugno 1999, per i corsi tenuti nell'anno 2000²³.

5.6 Aiuti finanziari supplementari

Giusta l'articolo 18 capoverso 3 LAV, la Confederazione può concedere aiuti finanziari supplementari se, in seguito ad avvenimenti straordinari, un Cantone deve far fronte a spese particolarmente elevate (cfr. n. 6.7.3).

²³ Possono essere ottenute presso l'Ufficio federale di giustizia, Segreteria della Divisione progetti e metodologia legislativi, Taubenstrasse 16, 3003 Berna, tel. 031/322 47 44 o su internet: <http://www.ofj.admin.ch>.

6. Altre esperienze

6.1 Atti legislativi cantonali e misure d'esecuzione negli anni 1997/1998

Negli anni 1997/1998, in diversi Cantoni sono entrati in vigore, sono stati adottati o sono stati trasmessi al Parlamento per consultazione *atti legislativi* inerenti alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati:

Nel Cantone di *Neuchâtel*, è entrata in vigore il 1° gennaio 1998 la legge d'introduzione della legge del 23 giugno 1997 concernente l'aiuto alle vittime di reati. Contiene disposizioni sull'organizzazione dei consultori come anche la competenza e la procedura in materia di indennizzo e riparazione morale. Il regolamento d'esecuzione della legge è entrato in vigore il 1° gennaio 2000. Dal 1° febbraio 1998, il Cantone di Neuchâtel dispone inoltre di un centro polivalente indipendente.

Nel Cantone di *Svitto*, il 1° gennaio 1999 è entrata in vigore un'ordinanza d'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Essa amplia le competenze finanziarie nell'ambito della consulenza e in quello dell'aiuto per lungo tempo. Le garanzie dell'assunzione delle spese per altri aiuti vengono stabilite da un servizio amministrativo. D'ora in poi, i ricorsi contro le decisioni di detto servizio verranno presentati al tribunale amministrativo (prima al Consiglio di Stato).

Nel Canton *Soletta* è stato approntato un centro cantonale di coordinamento in materia di aiuto alle vittime nel quadro della revisione parziale dell'ordinanza del 4 marzo 1998 d'introduzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

Nel Canton *Ginevra* il 12 dicembre 1998 sono state apportate differenti modifiche al "Règlement relatif à l'instance d'indemnisation prévue par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions" che concernono l'inizio del termine previsto nell'articolo 16 capoverso 3 LAV. Per le vittime di età inferiore ai 18 anni oppure che vivono in comunione domestica con l'autore del reato, il termine di due anni inizia a decorrere dal momento che questi hanno compiuto 18 anni risp. dalla fine della comunione domestica.

In diversi Cantoni sono state emanate o modificate *Direttive o Istruzioni d'esecuzione* della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Nei rendiconti i Cantoni si riferiscono alle seguenti innovazioni:

Parecchi Cantoni (BE, LU, ZG, BS, BL, AG VD, VS, GR, JU) hanno approvato le Raccomandazioni della Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV per l'applicazione della LAV come nuovo strumento di lavoro e si sono impegnati ad applicarle nel miglior modo possibile²⁴.

Il Cantone *Argovia* ha adeguato alle Raccomandazioni della CSUC-LAV le direttive concernenti l'assunzione di altri costi conformemente all'articolo 3 capoverso 4 LAV.

Nel Cantone di *Lucerna*, il 1° dicembre 1998 sono entrate in vigore le istruzioni cantonali concernenti l'assunzione dei costi dei trattamenti psicoterapeutici per le vittime di reati secondo la LAV.

Il Cantone di *Sciaffusa* ha fissato la procedura e le modalità di regolamento dei conti in materia d'aiuto immediato e per lungo tempo per la consulenza ambulatoriale.

Nel Cantone di *Berna*, le direttive del servizio d'aiuto sociale riguardo alla situazione personale delle vittime giusta l'articolo 3 capoverso 4 LAV nell'ottobre 1998 sono state completate con un nuovo capoverso sul regolamento dei conti per i risarcimenti in capitale.

Inoltre sono stati rielaborati o tradotti in diverse lingue taluni *opuscoli informati*. I Cantoni di *Ginevra*, *Berna* e *Sciaffusa* dispongono adesso di opuscoli in diverse lingue straniere (GE: portoghese e inglese; SH: italiano, serbocroato, spagnolo e turco; BE: come SH, ma anche inglese, portoghese e albanese). La nota informativa della polizia del Cantone d'*Appenzello Esterno* destinata alle vittime di reati è stata rielaborata e completata da una nota informativa analoga destinata alle vittime di infortuni della circolazione stradale. Nel Canton *Ticino* è stato elaborato un prospetto che consente alle vittime, allorché denunciano un reato presso un servizio di polizia, di essere meglio informate sulle offerte dell'aiuto alle vittime. Il Cantone di *Neuchâtel* ha pubblicato un opuscolo di presentazione nel 1998.

Il Cantone di *Vaud* ha approntato locali idonei ad accogliere le vittime presso la "Police de sûreté cantonale" e la "Police judiciaire municipale". È stato installato un sistema video per l'interrogatorio di fanciulli vittime di abusi o maltrattamenti.

Per altro, nel Canton *Giura* è stato messo in consultazione nel dicembre 1999 un avamprogetto di legge introduttiva alla LAV. In seguito all'adozione della nuova legge

²⁴ Cfr. n. 6.4.

introduttiva cantonale, è probabile che le strutture d'applicazione della LAV saranno rimodellate. È allo studio segnatamente una soluzione intesa a istituire una struttura intercantonale che copra contemporaneamente il fabbisogno del Canton Giura e i distretti francofoni del Cantone di Berna. Il Canton *Vallese*, dal canto suo, ha l'intenzione di modificare il proprio decreto d'applicazione cantonale. L'autorità preposta all'indennizzo e alla riparazione morale sarà probabilmente un servizio dell'amministrazione cantonale.

6.2 Esperienze dei Cantoni fatte nel quadro della legge durante il periodo 1993-1998

Nelle Direttive concernenti i rendiconti dei Cantoni nel campo dell'aiuto alle vittime di reati per gli anni 1997/1998, ai Cantoni era stato chiesto di pronunciarsi in merito alle esperienze fatte nel quadro della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati durante tutta la fase iniziale; in base a ciò dovevano valutare la necessità di rivedere la legge e fare proposte di modifiche²⁵. La maggior parte dei Cantoni hanno risposto in merito. Basilea-Campagna e Basilea-Città hanno redatto una risposta comune. Le esperienze fatte dai Cantoni nell'ambito dell'aiuto alle vittime possono essere riassunte come segue:

Di principio, l'aiuto alle vittime accordato dallo Stato ha dato buoni risultati: benché ripetutamente criticata, la legge si è rivelata utilissima per le vittime (FR) ed efficace (SH, TI). Ha avuto effetti sinergici e ha contribuito al cambiamento della mentalità (TI). Le autorità, in particolare la polizia, sono state sensibilizzate a questo problema e tengono conto della particolare situazione delle vittime (ZH, AR, AI). Tuttavia l'aiuto alle vittime è ancora troppo poco noto (BE). Per le vittime riveste importanza particolare la consulenza, mentre le prestazioni pecuniarie sono chieste solo raramente (ZG).

Nell'ottica dell'aiuto alle vittime e dopo qualche difficoltà iniziali, l'esecuzione della legge non crea più particolari problemi (BE, SH, AG). Le Raccomandazioni della CSUC-LAV e le Direttive cantonali contribuiscono a fare chiarezza (SO). La collaborazione intercantonale ha dato buoni risultati (AI, BS, BL).

Tuttavia la legge presenta evidenti lacune che causano, in materia d'esecuzione, difficoltà ai consultori e alle autorità cantonali (AG, BE, SH). Numerosi Cantoni

²⁵ Cfr. n. 15.1 e 15.2.

rilevano il numero crescente di domande e del conseguente aumento delle spese. Quest'ultime sono più elevate di quanto preventivato (FR, BE). In materia di aiuto alle vittime, la responsabilità per le spese è passata di mano all'interno del Cantone: i soggiorni nelle case d'accoglienza per donne finanziati dapprima dall'aiuto sociale a carico del Comune adesso sono presi a carico dall'aiuto alle vittime, quindi dal Cantone (SO).

Per quanto concerne l'organizzazione dei consultori sono già state fatte diverse esperienze: contrariamente a qualsiasi aspettativa, le istituzioni esistenti innanzi l'entrata in vigore della legge non hanno accettato di assumere il coordinamento dell'aiuto alle vittime; è stato quindi necessario creare un nuovo consultorio (AG). Una consulenza fornita tramite il servizio sociale non costituisce soluzione migliore; dal 2003 questa attività, per poter beneficiare della massima indipendenza, sarà tolta all'amministrazione (GL). L'istituzione di numerosi consultori decentralizzati in mancanza di domande sufficienti non ha dato i frutti auspicati (GR). Per contro, ha dato buoni risultati la specializzazione di taluni consultori per determinate categorie di vittime (ZH, LU).

I compiti di un consultorio non hanno tutti la medesima portata: il consultorio fornisce essenzialmente un aiuto generale e consulenze giuridiche e delega gli altri tipi di aiuto a specialisti indipendenti (NW). In altri Cantoni, fornisce generalmente l'aiuto diretto e affida più raramente una prestazione di servizio a terzi (ZH). La consulenza solleva difficoltà allorquando si tratta di stranieri (AR, AI). È in aumento la violenza tra i giovani e quella nei confronti di persone in età avanzata (VD).

Nell'ambito della protezione dell'infanzia qualcosa si sta muovendo: alcuni Cantoni evidenziano insufficienze (AI, AR, SZ), sono alla ricerca di soluzioni (FR), hanno introdotto recentemente nuove forme di collaborazione interdisciplinare (ZH, SO, SH, VD) oppure hanno destinato un consultorio ai fanciulli e ai giovani (BS, BL).

Sono chiesti anche nuovi mezzi procedurali in caso di violenza nelle mura domestiche: è necessaria una collaborazione interdisciplinare consolidata (SO, ZH: gruppo di lavoro "Aide aux victimes menacées").

Le disposizioni di procedura penale si sono rivelate arma a doppio taglio: infatti migliorano la situazione della vittima, ma possono anche ritorcersi contro di lei (BE).

Spesso le richieste di indennizzo o di riparazione morale sono presentate a titolo precauzionale (BE). Le spese necessarie per garantire il rimborso degli acconti sono

assai elevate (AG). Una domanda d'indennizzo su cinque deve essere ridotta perché supera l'importo LPC (BE).

6.3 Collaborazione regionale

La collaborazione regionale avviene a diversi livelli:

I due Cantoni di Basilea-Città e Basilea-Campagna come anche i tre Cantoni di San Gallo, d'Appenzello Esterno e d'Appenzello Interno hanno istituito consultori in comune (art. 3 cpv. 1 LAV).

Tutti i Cantoni si scambiano esperienze nel quadro di conferenze regionali che, sino a fine 1996, erano tre (Svizzera romanda e Ticino, Svizzera nord-occidentale e Svizzera orientale). Dal 1997, questa forma di collaborazione esiste anche nella Svizzera centrale. I soggetti trattati concernono soprattutto i problemi d'esecuzione in materia di consulenza e nell'ambito dell'indennizzo e della riparazione morale, come ad es. le condizioni e la procedura applicabili all'assunzione delle spese di terapia e d'avvocatura oppure all'azione di regresso. La Svizzera orientale ha emanato raccomandazioni sul finanziamento dei soggiorni in centri femminili d'accoglienza.

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.

6.4 Collaborazione nazionale

La collaborazione intercantionale è garantita dalla *Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV* (CSUC-LAV) che comprende dodici persone, vale a dire due delegati per ogni conferenza regionale, come anche un rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS, fino al settembre 1997 Conferenza dei direttori cantonali per l'aiuto sociale), della segreteria della CDAS, della Conferenza dei capi dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) e dell'Ufficio federale di giustizia. La Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV 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.

La CSUC-LAV si è dotata di statuti all'inizio del 1995. Aggiorna un elenco dei consultori. Negli anni 1995/1996 la CSUC-LAV ha elaborato delle Raccomandazioni per l'applicazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati che sono entrate in vigore il 1° maggio 1998²⁶. Negli anni 1997/1998 la CSUC-LAV si è interessata al fabbisogno dei Cantoni ai fini della futura statistica dell'aiuto alle vittime di reati allestita dall'Ufficio federale di statistica.

Sono state organizzate parecchie giornate da una parte o dall'altra per permettere scambi d'esperienze a livello svizzero (Seminario del 22/23 novembre 1993 a Interlaken, organizzato dalla CDAS in collaborazione con la Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza pubblica, Giornata dell'11 novembre 1994 a Berna, indetta dalla CDAS, Giornata del 19 giugno 1998 a Berna sul tema "Fine del periodo iniziale per la LAV, Retrospectiva e Prospettiva", organizzata dalla CDAS e dalla CSUC-LAV, Giornata del 5 novembre 1999 a Berna, sul tema "Mise en œuvre e efficacité de l'aide aux victimes: Bilan au terme de la période initiale e perspectives pour une prochaine révision", organizzata dall'UFG²⁷).

6.5 Aiuto alle vittime a livello federale

L'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati è essenzialmente di competenza cantonale. Negli anni successivi all'entrata in vigore della legge, sono state sottoposte all'*Ufficio federale di giustizia* numerose questioni interpretative. I più importanti pareri sono stati pubblicati nella "Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione" (GAAC). Successivamente sono state rivolte soltanto questioni su punti secondari e non più questioni di principio.

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 (rispettivamente l'Ufficio federale di giustizia cui è delegato questo compito) ha qualità per ricorrere al Tribunale federale con ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni dell'ultima istanza cantonale in materia di

²⁶ Le Raccomandazioni possono essere ottenute presso la: Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali, Segreteria, Eigerplatz 5, Casella postale 459, 3000 Berna 14, tel. 031/371 04 29.

²⁷ Cfr. n. 15.4.

consulenza e d'indennizzo delle vittime. Non ha ancora fatto uso di questo diritto. Per contro il Dipartimento si è pronunciato periodicamente sui casi pendenti al Tribunale federale (art. 110 OG). Il numero di questi pareri è cresciuto sino al 1997 (1994: 1, 1995: 5, 1996: 8, 1997: 14, 1998: 11).

Per il *Ministero pubblico della Confederazione*, l'applicazione delle disposizioni della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale concernente le vittime (PP, RS 312.0) non ha posto problemi particolari.

Nell'ambito della *giustizia militare* si sono presentati diversi problemi d'applicazione: infatti l'articolo 84a della procedura penale militare del 23 marzo 1979 (PPM, RS 322.1) non è formulato chiaramente. La distinzione tra la vittima e la parte lesa, come anche la delimitazione tra assistenza giudiziaria gratuita – non prevista nella procedura penale militare, ma esistente giusta l'articolo 29 cpv. 3 Cost. (art. 4 Cost. previgente) – e l'assistenza giuridica, con l'assunzione dei costi da parte dei consultori giusta l'articolo 3 LAV in pratica creano vere difficoltà. Poiché, secondo gli articoli 108 segg. del codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM, RS 321.0), la giustizia militare deve comprendere anche i crimini di guerra perpetrati all'estero, può succedere che il tribunale militare svizzero debba giudicare le pretese civili di persone di nazionalità straniera e domiciliate all'estero che sono lese da delitti perpetrati all'estero.

Dall'anno 2000, l'Ufficio federale di statistica procede a rilevamenti statistici nell'ambito dell'aiuto alle vittime in collaborazione con le autorità cantonali d'esecuzione²⁸.

6.6 Aspetti internazionali

Nel 1998/1999, l'Ufficio federale di giustizia, in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri, ha preparato diversi documenti destinati alle rappresentanze svizzere all'estero affinché le vittime di un reato all'estero possano ricevere rapidamente un aiuto al loro rientro in Svizzera. Le ambasciate e i consolati devono richiamare l'attenzione delle vittime e dei loro congiunti sull'esistenza in Svizzera di consultori in materia di aiuto alle vittime di reati e informarli in merito a siffatto aiuto fornendo loro un opuscolo informativo. Quest'ultimo menziona anche la possibilità di reclamare, secondo le circostanze, prestazioni da parte dello Stato in

²⁸ Cfr. n. 1.4.

cui è stato perpetrato il reato. Se la vittima o i suoi congiunti lo desiderano, la rappresentanza svizzera deve, come la polizia in Svizzera (cfr. art. 6 cpv. 1 LAV), trasmettere i loro nomi e gli indirizzi al consultorio designato.

La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (RS 0.312.5) è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1993, in pari tempo con la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Finora è stata ratificata da undici Stati²⁹. Gli Stati partecipanti si impegnano a vigilare affinché sia versato un indennizzo alle vittime di reati commessi sul loro territorio. La Convenzione esige che le Parti contraenti si accordino mutuamente la massima assistenza possibile nell'ambito coperto dalla Convenzione (art. 12). In Svizzera, l'Ufficio federale di giustizia è l'autorità centrale incaricata di ricevere le domande d'assistenza e di darvi seguito. Finora non è ancora stata inoltrata nessuna domanda dall'estero.

L'Ufficio federale di giustizia per contro riceve di tanto in tanto richieste di sostegno da parte delle autorità cantonali incaricate dell'indennizzo nei casi di portata extraterritoriale.

A fine 1997, l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato l'Istituto di diritto comparato a Losanna di riunire le informazioni sugli indennizzi versati dallo Stato alle vittime di reati nei diversi Paesi europei. Questo lavoro presenta un compendio della situazione giuridica in Germania, Gran Bretagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Danimarca, Finlandia, Svezia e Austria³⁰.

6.7 L'attentato di Luxor

Il 17 novembre 1997 un gruppo di terroristi musulmani ha perpetrato un attentato presso il tempio d'Hatshepsut, a Luxor. 58 persone, di cui 36 cittadini svizzeri, sono state assassinate e numerose altre persone, fra cui 10 cittadini svizzeri, sono rimaste ferite.

²⁹ Trattasi dei seguenti Paesi: Germania, Azerbaigian, Danimarca, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera.

³⁰ Il riassunto intitolato "L'aide étatique aux victimes d'infraction nel Europe" (disponibile in tedesco o francese) può essere ottenuto presso l'Ufficio federale di giustizia, Divisione Progetti e metodologia legislativi (tel. 031/322 47 44; fax 031/322 84 01/e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch).

A contare dall'entrata in vigore della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, nessun reato aveva mai fatto tante vittime. Inoltre, essendo il fatto avvenuto all'estero, l'aiuto alle vittime si è trovato di fronte a problemi completamente nuovi.

6.7.1 Assistenza iniziale alle vittime

Immediatamente dopo l'attentato, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) si è incaricato della sorte dei feriti come anche del loro rimpatrio e del rimpatrio dei morti. Il consigliere federale Flavio Cotti, allora capo del DFAE, ha fatto visita ai feriti nell'ospedale del Cairo e ha loro trasmesso le testimonianze di simpatia del governo svizzero. I feriti sono stati rimpatriati non appena era stato possibile trasportarli. Dopo una prima identificazione, le spoglie delle persone decedute sono state riportate in patria; dopo l'identificazione formale da parte della famiglia o di un istituto di medicina legale sono state consegnate alle famiglie. Il DFAE ha parimenti effettuato ricerche per ritrovare in loco gli oggetti personali dei cittadini svizzeri.

6.7.2 Coordinamento e informazione

Coordinamento dell'aiuto alle vittime

Immediatamente è stato percepito il rischio che le vittime, provenienti da diversi Cantoni, potessero essere trattate in modo ineguale a causa dell'esecuzione decentralizzata della legge. Per altro si è voluto evitare di trattare differentemente le vittime dell'attentato di Luxor e altre vittime nel medesimo Cantone.

Nei mesi successivi all'attentato, si sono reiteratamente incontrati i rappresentanti dei consultori, le autorità competenti in materia d'indennizzo e i rappresentanti della Confederazione al fine di rammentare la questione delle riparazioni. Si sono messi d'accordo sui principi di calcolo delle riparazioni morali dovute ai superstiti. Nell'ottica della sussidiarietà dell'aiuto alle vittime di reati giusta l'articolo 14 LAV e l'articolo 1 OAVI è stato convenuto di non attendere di sapere, per accordare gli indennizzi e le riparazioni morali, se l'Egitto indennizzasse le vittime oppure se gli organizzatori di viaggio o i loro assicuratori fossero tenuti a risarcire i danni.

Sino a luglio 1999 sono stati versati alle vittime dell'attentato di Luxor indennizzi e riparazioni morali per un ammontare globale di 2,456 milioni di franchi.

Collaborazione sulle questioni della responsabilità

Con l'attentato di Luxor numerose persone sono state colpite dal medesimo evento e pertanto si era posta la questione a sapere se non fosse possibile trovare una soluzione comune e consensuale riguardo alla questione della responsabilità.

Su invito dell'Ufficio federale di giustizia, fino all'autunno 1999 si sono tenute parecchie tavole rotonde cui hanno partecipato gli organizzatori di viaggi e i loro assicuratori, gli avvocati delle vittime, gli assicuratori privati, i Cantoni e le assicurazioni sociali. Sono state discusse le questioni di principio riguardo alla responsabilità sul fondamento di pareri legali contraddittori redatti su mandato degli organizzatori di viaggi e dei loro assicuratori, da un canto, e dagli avvocati delle vittime, dall'altro. Le discussioni, evidenziato il desiderio di giungere a una soluzione consensuale, sono sfociate nella conclusione, il 9 dicembre 1999, della Convenzione Luxor. I due organizzatori di viaggio in questione, 127 persone colpite, due assicurazioni sociali (INSAI e AVS/AI), otto assicurazioni private e sedici Cantoni hanno firmato la Convenzione. Quest'ultima prevede la creazione di un fondo Luxor dotato di 4,8 milioni di franchi. Il fondo è destinato a coprire i danni che non saranno indennizzati né dalle assicurazioni sociali e private, né dall'aiuto alle vittime di reati. La conclusione della Convenzione è stata agevolata soprattutto dal fatto che gli assicuratori sociali e i Cantoni interessati hanno ridotto notevolmente le loro pretese di rimborso. Gli assicuratori privati, dal canto loro, hanno rinunciato a qualsiasi pretesa.

L'Ufficio federale di giustizia ha garantito la mediazione tra le parti e diretto le discussioni che si sono concluse con la Convenzione. Una commissione stabilirà definitivamente le pretese invocate. I primi versamenti dovrebbero essere fatti nell'autunno 2000.

Responsabilità dell'Egitto - sforzi intesi ad ottenere un compenso finanziario dell'Egitto

Poco tempo dopo l'attentato, il ministro degli affari esteri egiziano non aveva escluso l'eventualità di un gesto finanziario in favore dei superstiti a titolo di riparazione morale. Il DFAE ha intrapreso numerosi passi a tutti i livelli per indurre il governo egiziano a compiere un gesto siffatto. Nel febbraio 1999, il presidente Mubarak aveva dato una risposta negativa alla presidentessa della Confederazione Ruth Dreifuss. La visita del consigliere federale Joseph Deiss nel marzo 2000 ha definitivamente fatto cadere qualsiasi speranza di ottenere un compenso finanziario

dall'Egitto. A livello internazionale, sarebbe stato forse materialmente difficile per la Svizzera di citare lo Stato egiziano per mancato risarcimento danni a causa dei limitati elementi che consentono di provare una violazione del diritto internazionale.

Una perizia legale sulla responsabilità dello Stato egiziano redatta su mandato del DFAE giunge a conclusione che le persone colpite potrebbero aprire un'azione civile per risarcimento danni davanti a un tribunale egiziano nella misura in cui potrebbe essere intentata un'azione riguardante la responsabilità sussidiaria dello Stato per gli atti dei suoi agenti. Le possibilità di successo però sono talvolta difficilmente valutabili.

Ricerca degli autori dell'attentato

Sin dall'inizio, le autorità svizzere hanno sollecitato le autorità egiziane affinché l'indagine fosse conclusa nei termini più brevi e affinché le prime potessero disporre di un rapporto d'indagine. Le autorità di polizia egiziane e svizzere hanno partecipato a Luxor alle indagini sui mandanti e i retroscena dell'attentato di Luxor. Il 30 aprile 1998, il Ministero pubblico egiziano ha trasmesso alle autorità svizzere un primo rapporto sul massacro. Dal 26 aprile al 2 maggio 1998 una delegazione della polizia federale si è recata al Cairo per ottenere dalle autorità egiziane informazioni sull'attentato. Nel dicembre 1998 è stata presentata alle autorità egiziane una richiesta d'assistenza giudiziaria con 116 domande. Sul fondamento delle indicazioni delle autorità egiziane e della visita, dal 10 al 14 maggio 1999, del Procuratore pubblico della Confederazione e di una delegazione della Polizia federale al Cairo, la polizia federale ha redatto, nel 1998 e nel 1999, due rapporti d'inchiesta ad uso interno. Nel marzo 2000 ha pubblicato il rapporto definitivo.

Finora molte questioni sono rimaste irrisolte, ma soprattutto gli scopi degli attentatori. Tutto sembra indicare che i presunti autori dell'attentato fossero sei. Ad eccezione del loro capo che apparteneva all'ala militante del *Gamaa al Islamija*, gli altri erano sconosciuti ai servizi di sicurezza egiziani. L'ordine di commettere un massacro potrebbe essere stato impartito dal Sudan da Moustafa Hamza. Questi è una delle figure carismatiche dei gruppi terroristici egiziani. La Polizia federale è tuttora convinta che l'attentato non fosse diretto contro la Svizzera e i suoi cittadini in quanto tali, ma avesse lo scopo di destabilizzare il Paese. Poiché sarebbe impossibile ottenere informazioni più precise sull'attentato entro un termine ragionevole, la Polizia federale ha chiesto di cassare la procedura d'inchiesta della polizia giudiziaria.

Informazione delle vittime di Luxor

Il DFAE e l'Ufficio federale di giustizia hanno informato periodicamente le vittime soprattutto sui passi intrapresi nei confronti dell'Egitto, sul regolamento dei danni e la ricerca dei responsabili dell'attentato. Il 17 novembre 1998 ha avuto luogo a Berna, sotto l'egida del Dipartimento federale di giustizia e polizia, un incontro delle persone colpite dall'attentato a Luxor. Il tema centrale del raduno era lo scambio di informazioni e di esperienze. Hanno preso parte alla manifestazione oltre cento persone.

6.7.3 Aiuto finanziario suppletivo della Confederazione

Per sostenere gli sforzi dei Cantoni intesi a pagare il più rapidamente possibile le prestazioni finanziarie alle vittime, il Consiglio federale ha deciso, il 3 giugno 1998, su proposta del DFGP, di chiedere al Parlamento, sul fondamento dell'articolo 18 capoverso 3 LAV, di accordare un aiuto finanziario suppletivo ai Cantoni in seguito all'attentato di Luxor. È stato previsto di iscrivere questo aiuto, per un ammontare di un milione di franchi annui, nel preventivo del 1999 e 2000. Il Parlamento ha dato seguito alla richiesta del Consiglio federale, ma ha deciso di assoggettare l'aiuto finanziario suppletivo al blocco di credito del tre per cento e di preventivare una somma annua di 970'000 franchi. Nel 1999 è stato versato così un aiuto finanziario di 818'641 franchi ai Cantoni.

7 Giurisprudenza

7.1 La giurisprudenza pubblicata del Tribunale federale riguardo alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (1997-1999)

Negli ultimi tre anni (1997 a 1999), il Tribunale federale ha pubblicato 18 sentenze concernenti l'applicazione della LAV³¹, vale a dire mediamente sei sentenze all'anno ripartite ugualmente tra la Corte di cassazione penale (50 % degli affari) e la prima Corte di diritto pubblico (50 % degli affari). Il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha la possibilità di pronunciarsi sui ricorsi di diritto amministrativo e di contribuire in tal modo – ma limitatamente – all'evoluzione della giurisprudenza³².

Anno di pubblicazione	Corte di cassazione penale	la Corte di diritto pubblico	Totale
1997	3	4	7
1998	3	2	5
1999	3	3	6
TOTALE	9	9	18

Il Tribunale federale ha precisato diverse questioni che raggruppiamo in differenti temi secondo la struttura della legge. Tratteremo nell'ordine la qualità di vittima (n. 7.1.1), le consulenze (n. 7.1.2), la protezione e i diritti della vittima nel procedimento penale (n. 7.1.3) come anche le questioni d'indennizzo e riparazione morale (n. 7.1.4).

7.1.1 La qualità di vittima

Il Tribunale federale ha deciso che **la lesione** nell'integrità fisica, sessuale o psichica deve **essere di una certa importanza**. La qualifica penale di un atto come lesione fisica o vie di fatto non è determinante; si tratta unicamente di un indizio per o contro

³¹ Pubblicate nel 1999 :DTF 125 IV 161; DTF 125 IV 153; 125 IV 79 ; 125 II 265 ; 125 II 231 ; 125 II 169.
Pubblicate nel 1998 : 124 IV 137 ; 124 IV 49 ; 124 IV 13 ; 124 II 507 ; 124 II 8.
Pubblicate nel 1997 : 123 IV 184 ; 123 IV 145 ; 123 IV 79 ; 123 II 548 ; 123 II 241 ; 123 II 210 ; 123 II 1.

³² Cfr. n. 6.5.

l'ammissione della qualità di vittima³³. Quanto al ricorrente che fa valere soltanto **interessi patrimoniali** questi non ha la qualità di vittima ai sensi dell'articolo 2 LAV così che non può invocare l'articolo 8 capoverso 1 lett. c LAV³⁴.

Nel caso di una **presunta vittima di un reato denunciato da terzi** che contesta il reato (nel caso concreto si trattava di un ciclista professionista che è stato denunciato da due medici asserenti che lo sportivo sarebbe stato vicino alla morte per essersi fatto somministrare un prodotto dopante) lo statuto di vittima ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LAV non può essergli rifiutato. Il ciclista non può però partecipare al procedimento penale nella misura in cui si propone di controllare o perfino di ostacolare il procedimento. Il Tribunale federale ha deciso che siffatto comportamento costituirebbe un abuso di diritto³⁵. Secondo la giurisprudenza, fino a quando i fatti non sono stabiliti, occorre basarsi sulle allegazioni di chi pretende di essere lesa per determinare se lo è o non lo è³⁶. Nella fattispecie, i fatti oggetto dell'inchiesta non sono stati denunciati da chi pretende di essere vittima del reato, ma da terzi. Il Tribunale federale ha deciso che in siffatto caso sarebbe stato giusto fondarsi sulle allegazioni dei medici secondo le quali il ciclista sarebbe vittima dei reati denunciati. La circostanza secondo cui lo sportivo contesti i reati e quindi anche la qualità di vittima non consente di rifiutargli lo statuto di vittima ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LAV ³⁷.

7.1.2 Le consulenze

Secondo il Tribunale federale³⁸, i costi d'assistenza nel quadro delle misure di protezione dell'infanzia possono essere considerati un aiuto giusta l'articolo 3 LAV oppure un indennizzo giusta l'articolo 12 LAV. Se le misure prese per proteggere il fanciullo a titolo del diritto di famiglia si rilevano sufficienti ai sensi della LAV, decade il diritto alle prestazioni a titolo dell'aiuto alle vittime di reati³⁹.

³³ DTF 125 II 265 (268 e 272).

³⁴ DTF 123 IV 184 (187).

³⁵ DTF 125 IV 79 (82).

³⁶ DTF 125 IV 79 (82) ; 123 IV 184 (187).

³⁷ DTF 125 IV 79 (82).

³⁸ DTF 125 II 230 (234 seg.).

³⁹ DTF 125 II 230 (237).

La giurisprudenza conferma il carattere sussidiario della LAV rispetto all'**assistenza giudiziaria gratuita**: se quest'ultima è accordata alla vittima, l'intervento statale ai sensi dell'articolo 3 capoverso 4 LAV non è più giustificato. Per contro, se la vittima non ottiene l'assistenza giudiziaria completa secondo il diritto cantonale, il consultorio deve esaminare se la situazione personale giustifica il rimborso delle spese d'avvocato⁴⁰. Il rifiuto dell'assistenza giudiziaria cantonale non dispensa dall'esaminare se sono date le condizioni poste dalla LAV⁴¹. Nella fattispecie, il Tribunale federale ha deciso che una donna le cui gambe sono state fratturate in seguito alla caduta di un montacarichi aveva diritto alla concessione dell'assistenza giudiziaria fondata sulla LAV: la causa presenta talune difficoltà e la vittima, ospedalizzata, non può difendere da sola i propri interessi e non dispone di mezzi finanziari che le consentano di pagarsi un avvocato ⁴².

Infine, trattandosi dell'assunzione dei costi di un'attività di consulenza già prestata, secondo il Tribunale federale è sufficiente che la perpetrazione di un **reato possa essere presunta al momento in cui è stato chiesto siffatto aiuto**⁴³.

7.1.3 La protezione e i diritti della vittima nel procedimento penale

L'articolo 6 LAV – secondo il Tribunale federale complemento procedurale necessario al termine di perenzione di due anni secondo l'articolo 16 capoverso 3 LAV – incarica la polizia di informare la vittima, in occasione della prima audizione, circa l'esistenza dei consultori; questi sono incaricati di informare la vittima sull'aiuto previsto dalla legge (art. 3 cpv. 2 lett. b LAV). Il dovere d'informazione, anche se la legge non lo prevede espressamente, deve necessariamente includere quello di **avvertire la vittima circa il proprio diritto di chiedere un indennizzo o una riparazione morale** ai sensi dell'articolo 11 segg. LAV. La legge in questo caso inverte il presupposto secondo cui non ci si può appellare all'ignoranza della legge⁴⁴. Al dovere di informare segue che la vittima non debba subire alcun pregiudizio per mancanza d'informazione che le impedirebbe, senza colpa alcuna, di agire per tempo⁴⁵. Nel caso di una donna aggredita da uno sconosciuto mentre correva lungo

⁴⁰ DTF 123 II 548 (551) ; 121 II 209 (212).

⁴¹ DTF 123 II 548 (551).

⁴² DTF 123 II 548 (551 seg.).

⁴³ DTF 125 II 265 (270 seg.).

⁴⁴ DTF 123 II 241 (244).

⁴⁵ DTF 123 II 241 (245).

le rive dell'Arve a Ginevra, il Tribunale federale ha deciso che la ricorrente sarebbe stata in grado di formulare una richiesta d'indennizzo entro i termini legali se la polizia le avesse fornito un'informazione completa concernente l'esistenza di questo diritto e del termine di perenzione. Conseguentemente, l'equità esige che nella fattispecie non si possa obiettare alla vittima il termine di perenzione di due anni fissato nell'articolo 16 capoverso 3 LAV⁴⁶.

In mancanza di disposizioni procedurali cantonali, il **diritto della vittima di intervenire come parte nel procedimento penale**, in virtù della LAV, è dato in tre casi esattamente descritti nelle lettere da a a c dell'articolo 8 capoverso 1 LAV⁴⁷. La locuzione « in particolare » che precede i diritti elencati nelle lettere da a a c potrebbe far pensare che l'elencazione non sia esaustiva; orbene, non è affatto così: la locuzione significa soltanto che sono riservati i complementi apportati dalla procedura cantonale⁴⁸. In particolare, la LAV non disciplina il diritto della vittima di assistere all'amministrazione delle prove in fase di istruzione preliminare⁴⁹.

Quando la persona lesa si costituisce parte civile in un processo penale, **l'interruzione della prescrizione dell'azione penale ha l'effetto di interrompere anche la prescrizione dell'azione civile**. Ciò corrisponde all'intenzione della LAV che prevede il dovere di pronunciarsi nel procedimento penale sulle pretese civili della vittima (art. 8 cpv. 1 lett. a LAV) e precisa che, per quanto l'imputato non sia prosciolto o il procedimento non sia abbandonato, il tribunale penale decide anche in merito alle pretese civili della vittima (art. 9 cpv. 1 LAV)⁵⁰.

Se il giudizio completo delle pretese civili esigesse un dispendio sproporzionato, il tribunale penale può **limitarsi a prendere una decisione di principio sull'azione civile** e per il rimanente rinviare la vittima ai tribunali civili (art. 9 cpv. 3 LAV). Il Tribunale federale ha deciso che la produzione di *tre* documenti necessari per un giudizio completo delle pretese civili non rappresenta però un dispendio sproporzionato per il tribunale penale. Quest'ultimo non può giudicare soltanto sul principio e per il rimanente rinviare la vittima ai tribunali civili; il Tribunale federale rammenta inoltre la possibilità di giudicare in un primo tempo soltanto sulla questione

⁴⁶ DTF 123 II 241 (245 seg.).

⁴⁷ DTF 124 IV 137 (139 seg.).

⁴⁸ DTF 124 IV 137 (139 seg.).

⁴⁹ DTF 124 IV 137 (140).

⁵⁰ DTF 124 IV 49 (52).

penale e di trattare successivamente le pretese civili come previsto nell'articolo 9 capoverso 2 LAV⁵¹.

Benché la LAV **non obblighi** il tribunale penale a giudicare sulle pretese civili della vittima in seguito ad abbandono del procedimento, non esclude però questa possibilità⁵². Se il giudice penale si limita, ai sensi dell'articolo 9 capoverso 3 LAV, a prendere una decisione di principio sull'azione civile, il tribunale civile è vincolato su questo punto⁵³.

7.1.4 Questioni di indennizzo e riparazione morale

L'obbligo di organizzare la procedura giusta gli articoli 11 e segg. LAV in modo che sia semplice e rapida non esclude di principio una **sospensione**⁵⁴. Nel caso di un minorenne ucciso con una spada senza alcun motivo, il Tribunale federale ha deciso che fosse contrario al senso e allo scopo della LAV sospendere la procedura d'indennizzo giusta gli articoli 11 e segg. ed esigere che la vittima stessa avviasse innanzitutto un'azione civile per il risarcimento dei danni⁵⁵.

Se il reato è perpetrato in Svizzera oppure le conseguenze si sono prodotte in Svizzera, la vittima diretta non ha il privilegio di poter procedere dal proprio domicilio: **l'autorità competente** è quella del luogo in cui è stato compiuto il reato ai sensi dell'articolo 346 CP. Questo disciplinamento si prefigge di unificare per quanto possibile le procedure conseguenti al reato e di evitare l'istituzione di fori diversi poiché comporterebbe il rischio di decisioni contraddittorie⁵⁶. **Nel caso di reato commesso all'estero le cui conseguenze si sono prodotte all'estero**, deve prevalere la stessa considerazione. Nell'ottica di un foro unitario, può essere inteso soltanto quello relativo al domicilio della vittima *diretta*. Conseguentemente, **la persona parificata alla vittima** in virtù dell'articolo 2 capoverso 2 LAV deve agire **al domicilio della vittima diretta** per chiedere un indennizzo o una riparazione morale (art. 11 cpv. 3 LAV)⁵⁷.

⁵¹ DTF 123 IV 78 (83).

⁵² DTF 125 IV 153 (157) ; 124 IV 13 (20).

⁵³ DTF 125 IV 153 (158).

⁵⁴ DTF 123 II 1 (3).

⁵⁵ DTF 123 II 1 (4).

⁵⁶ DTF 124 II 507 (509).

⁵⁷ DTF 124 II 507 (509).

Le pretese civili ai sensi della LAV sono quelle che si fondano sul diritto civile. Non ne fanno parte le **prestazioni sussidiarie previste nell'articolo 11 LAV che la vittima può pretendere dallo Stato**⁵⁸.

Il Tribunale federale si è espresso ripetutamente sulla questione della **riparazione morale**. Rammenta che il legislatore, prevedendo la concessione di siffatta riparazione alla vittima di reati, è andato scientemente ben oltre alle esigenze costituzionali⁵⁹, ritenendo che questo aspetto dell'indennizzo facesse parte dell'aiuto previsto nell'articolo 64^{ter} 1° periodo Cost. previgente (nuova Costituzione aggiornata art. 124) e potesse quindi essere accordata indipendentemente dalla situazione materiale della vittima⁶⁰. La concessione di prestazioni per riparazione morale **non dipende infatti dal reddito della vittima, ma dalla gravità dell'offesa e dal fatto che circostanze particolari lo giustifichino**. Il legislatore non ha quindi voluto che lo Stato conceda in ogni caso una riparazione morale⁶¹. Il Tribunale federale precisa inoltre che, **nonostante la formulazione dell'articolo 12 capoverso 2 LAV, non va fatta completa astrazione dalla situazione finanziaria**, dacché la riparazione morale può, in taluni casi, consentire di mitigare i rigori del sistema (segnatamente i limiti del reddito), per esempio nel caso in cui il danno materiale non sia rilevante, ma si giustifichi il pagamento di una somma di denaro a titolo di riparazione⁶². In un'altra decisione, il Tribunale federale ha ritenuto che **l'autorità LAV non sia fondamentalmente vincolata a una transazione tra l'autore e la vittima sul versamento di un indennizzo per torto morale**⁶³. All'occorrenza, la transazione conclusa in proposito costituisce una transazione giudiziaria, atto che, in diritto privato, appartiene alla categoria dei contratti atipici e sottostà al principio dell'autonomia della volontà⁶⁴. Nella fattispecie, il Tribunale federale ha deciso che la transazione conclusa non vincolasse le autorità LAV⁶⁵. In un'altra faccenda, si è espresso sul **metodo di calcolo**: l'articolo 12 capoverso 2 LAV che fissa le condizioni per accordare una riparazione morale non contiene regole esplicite per il calcolo della somma riparatrice. L'articolo 13 capoverso 2 LAV disciplina infatti soltanto il calcolo dell'indennità, ma non quello della riparazione morale. Il Tribunale

⁵⁸ DTF 125 IV 161 (163).

⁵⁹ DTF 125 II 169 (173) ; 121 II 369 (372).

⁶⁰ DTF 125 II 169 (173).

⁶¹ DTF 125 II 169 (174).

⁶² DTF 125 II 169 (174).

⁶³ DTF 124 II 8.

⁶⁴ DTF 124 II 8 (11 segg.).

⁶⁵ DTF 124 II 8 (15).

federale ha relativizzato la propria giurisprudenza per cui l'articolo 13 capoverso 2 LAV può essere applicato analogamente per la riparazione morale⁶⁶. Ritiene quindi che sia importante **non scostarsi troppo dai principi del diritto civile per calcolare la riparazione morale ai sensi della LAV**⁶⁷. Il legislatore non si è dunque sbagliato quando ha ommesso di evocare nell'articolo 13 capoverso 2 LAV il caso della riparazione morale: questa disposizione vale soltanto per il calcolo dell'indennità⁶⁸. Non è però escluso in un caso concreto di tener conto in materia di riparazione morale soltanto di un "evidente" comportamento colpevole della vittima⁶⁹. Nella faccenda di un manifestante ferito nel corso di una manifestazione curda non autorizzata, è stato dato eccessivo peso al **comportamento colpevole** della vittima rispetto al comportamento pregiudizievole dell'autore (nella fattispecie una reazione totalmente sproporzionata degli impiegati dell'ambasciata di Turchia nei confronti dei manifestanti)⁷⁰. In un altro caso il Tribunale federale ha deciso che, rifiutando di accordare del denaro a una vittima nell'ambito della riparazione morale, la prima istanza aveva conferito troppa importanza alla colpa della persona lesa e che quindi era stato violato l'articolo 12 capoverso 2 LAV⁷¹.

Il Tribunale federale ha inoltre precisato che **il sistema d'indennizzo fondato sulla LAV non ha lo scopo di garantire alla vittima una riparazione piena, completa e incondizionata del danno subito**. Ha semplicemente la finalità di colmare le lacune del diritto positivo al fine di evitare che la vittima debba sopportare da sola il danno allorquando l'autore del reato è ignoto, in fuga, insolvente oppure incapace di discernimento⁷². Il Tribunale federale ha deciso che le prestazioni dell'assicurazione sociale (vale a dire l'indennità per menomazione dell'integrità in base alla legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni [LAINF]) intendano riparare parzialmente al danno morale subito dalla vittima. Riguardo agli ammontari concessi sul fondamento della LAINF la concessione di un indennizzo fondato sulla LAV non entra in considerazione⁷³.

⁶⁶ DTF 123 II 210 (214) ; 121 II 369 (373 e 375).

⁶⁷ DTF 123 II 210 (216).

⁶⁸ DTF 123 II 210 (216).

⁶⁹ DTF 123 II 210 (216).

⁷⁰ DTF 123 II 210 (217).

⁷¹ DTF 124 II 8 (18).

⁷² DTF 125 II 169 (173).

⁷³ DTF 125 II 169 (175 seg.).

Il Tribunale federale ha esaminato anche la questione della **gratuità del procedimento**. In particolare si è domandato se il **sistema vodese secondo cui la vittima deve intentare un processo contro lo Stato** sia compatibile con il diritto federale⁷⁴. Questo sistema non dovrebbe mai produrre come conseguenza che la vittima, in caso di reiezione delle sue pretese, debba sopportare i costi e le spese del processo, riservato il caso di procedimenti intentati in modo temerario o abusivo. La gratuità del procedimento di cui nell'articolo 16 capoverso 1 LAV vieta infatti siffatto modo di procedere⁷⁵. Il Tribunale federale ha pure deciso che gli articoli 3 capoverso 4 e 16 LAV non garantirebbe alla vittima il diritto alla gratuità del **procedimento cantonale di ricorso** in materia di consulenza alle vittime⁷⁶.

Il termine di perenzione di due anni giusta l'articolo 16 capoverso 3 LAV non può essere significato alla vittima, se l'informazione incompleta data dalla polizia le ha impedito di agire tempestivamente (cfr. n. 7.1.3 più sopra)⁷⁷.

L'autorità di ricorso unica e indipendente dall'amministrazione istituita dai Cantoni sul fondamento dell'articolo 17 LAV ha pieno potere di verifica. Questo pieno potere non impedisce però all'istanza di ricorso di rispettare, nelle questioni discrezionali, un margine decisionale dell'amministrazione⁷⁸.

Infine, il Tribunale federale si è espresso **sull'articolo 60 capoverso 1 CP**, modificato dal numero 1 dell'allegato alla LAV. Questo disposto prevede che « se in seguito a un crimine o a un delitto una persona ha subito un danno non coperto da nessuna assicurazione e se è prevedibile che l'agente non risarcirà il danno, il giudice assegna alla persona lesa, dietro sua richiesta, fino all'importo del risarcimento accertato giudizialmente o mediante transazione: a. la multa pagata dal condannato; b. gli oggetti e i valori patrimoniali confiscati o il ricavo della loro realizzazione, dedotte le spese; c. i risarcimenti; d. l'ammontare della cauzione preventiva. » Il Tribunale federale ha deciso che questa disposizione deve essere interpretata nell'ottica del senso e dello scopo della LAV che è quello di fornire un aiuto efficace alle vittime di reati e a rafforzarne i diritti (art. 1 LAV). I concetti di « danno » e di « risarcimento » ai sensi dell'articolo 60 capoverso 1 CP devono

⁷⁴ DTF 124 II 507 (510) ; 123 II 425 (429).

⁷⁵ DTF 124 II 507 (510).

⁷⁶ DTF 125 II 265 (273 seg.).

⁷⁷ DTF 123 II 241(245 seg.).

⁷⁸ DTF 123 II 210 (212).

essere quindi intesi in senso lato e comprendere sia i danni materiali, sia il torto morale⁷⁹.

7.2 Studio Kunz/Keller sulla valutazione della giurisprudenza durante il periodo 1993-1998

7.2.1 Situazione iniziale

Poiché i Cantoni avevano espresso il desiderio di poter disporre di una valutazione e di un compendio della giurisprudenza cantonale, con le direttive sul terzo periodo di riferimento sono stati invitati a comunicare tutte le sentenze cantonali di ultima istanza del periodo 1993-1998. Con un'eccezione (VD), tutti i Cantoni si sono conformati a questo obbligo.

Con bando di concorso, l'Ufficio federale di giustizia ha dato mandato al professor Karl-Ludwig Kunz dell'Istituto per il diritto penale e la criminologia dell'Università di Berna di valutare la giurisprudenza cantonale (in relazione con la giurisprudenza del Tribunale federale). Lo studio, redatto dal professor Kunz in collaborazione con Philippe Keller, cand. jur., è stato concluso nel dicembre 1999⁸⁰.

7.2.2 Svolgimento

Lo studio esamina le questioni seguenti:

1. Per quali disposizioni della LAV esistono sentenze cantonali che costituiscono un precedente e per quali disposizioni esiste in tutti i Cantoni "una dottrina unificata"?
2. Quali sono le disposizioni LAV che vengono applicate in modo differente dai Cantoni e come dovrebbero essere unificate queste prassi?
3. Quali sono i criteri applicabili per il calcolo degli indennizzi e delle riparazioni morali giusta gli articoli 11 e seguenti LAV e qual è la loro rispettiva funzione?
4. Quali sono le prestazioni che possono essere dedotte dall'articolo 3 LAV, rispettivamente dagli articoli 11 e seguenti LAV e quali sono i criteri loro applicabili?

⁷⁹ DTF 123 IV 145 (149).

⁸⁰ Lo studio è intitolato "Die Rechtsprechung zum Opferhilfegesetz in den Jahren 1993 bis 1998" e può essere ottenuto presso l'Ufficio federale di giustizia (tel.: 031 322 47 44, fax: 031 322 84 01, e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch).

5. Quali disposizioni legali necessitano di chiarimento?
6. Quali disposizioni legali necessitano di revisione?

Lo studio si fonda su 252 sentenze: 47 decisioni del Tribunale federale e 205 sentenze cantonali di ultima istanza comunicate dai Cantoni all'Ufficio federale di giustizia.

7.2.3 Conclusioni degli autori

I risultati dello studio sono stati riassunti dagli autori come segue:

La giurisprudenza cantonale di ultima istanza in relazione con la LAV si muove attorno a due poli: da un canto la lotta contro gli abusi e, dall'altro, la protezione favorevole alle vittime. In particolare non è interpretato uniformemente il concetto di vittima: il Tribunale federale lo intende in senso più lato, Basilea e Zurigo in modo più restrittivo.

La valutazione degli elementi costitutivi della nozione di vittima ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LAV non può essere uniforme soprattutto per il fatto che la legge utilizza una nozione di vittima indipendentemente da una valutazione effettuata dalle autorità giudiziarie in base al diritto penale. Aggiungasi che i tre obiettivi della legge, che differiscono assai uno dall'altro, vale a dire la consulenza alla vittima, la tutela dei suoi diritti nel procedimento penale e l'indennizzo, difficilmente possono essere espressi in un concetto unico di vittima. La giurisprudenza più recente del Tribunale federale⁸¹ secondo cui, per aver diritto all'assistenza, è sufficiente pretendere in modo attendibile di essere vittima di un reato, non si è ancora imposta nei Cantoni, benché la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV raccomandi di considerare vittima, fino a prova del contrario, *ogni* persona che chiede aiuto⁸².

Problemi analoghi si pongono per il concetto di reato: in uno Stato di diritto, soltanto un tribunale può decidere se si tratta di reato ai sensi del diritto penale; al contrario, la valutazione secondo la LAV della nozione di vittima e, conseguentemente, di quella di reato è fatta dall'amministrazione che agisce indipendentemente e secondo altri principi rispetto a quelli sanciti dal diritto penale. Il fatto di interpretare la nozione di reato indipendentemente dal diritto penale crea numerosi problemi che si riflettono

⁸¹ DTF 122 II 211.

⁸² Cfr. n. 6.4.

nella giurisprudenza. Invece di definire, come fa il Tribunale federale, il reato (nonostante minori esigenze in materia di prova) riferendosi fondamentalmente alle definizioni del CP⁸³, sarebbe più semplice, secondo gli autori dello studio, rinunciare, per quanto concerne il diritto alla consulenza, a qualsiasi riferimento alla nozione di reato e di fondarsi quindi per gli indennizzi e le riparazioni morali sugli elementi costitutivi di un reato constatati da un tribunale.

Inoltre, non è nemmeno chiara la questione a sapere se e in quale misura le giustificazioni e un eventuale comportamento colpevole possono influenzare la posizione della vittima. Secondo il Tribunale federale l'importanza del danno ha un ruolo decisivo all'atto di valutare le pretese della vittima⁸⁴. Per contro, non è determinante il fatto di sapere se l'uso della forza, che ha provocato questo importante danno, fosse proporzionato o giustificato. In questo punto contrasta con l'idea della LAV di esigere l'assenza di qualsiasi colpa concomitante come prima condizione per qualificare una vittima. In particolare è falso, come lo indicano numerose indagini di criminologia, partire dal modello della vittima "povera" e "indifesa" e, conseguentemente, limitare la protezione legale soltanto a questo tipo di vittima. Rifiutare il diritto a un'assistenza nel caso di colpa concomitante contravviene allo spirito e alla lettera della LAV⁸⁵. Invece di rimandare le vittime di lesioni fisiche nell'ambiente della droga e le vittime di atti di violenza nell'ambiente della prostituzione adducendo la loro scelta di vita, l'autore dello studio ritiene che le riparazioni morali dovrebbero di principio essere versate *indipendentemente da qualsiasi comportamento colpevole*. In particolare non soddisfa l'idea di imputare ai superstiti il comportamento colpevole della persona deceduta: la colpa concomitante di quest'ultima non ha alcun rilievo sulla loro sofferenza. Inoltre, il Tribunale federale prevede di poter rifiutare la riparazione del torto morale soltanto in situazioni estreme, allorquando il comportamento colpevole della vittima "interrompe il nesso della causalità" – ciò non esige però necessariamente che sia previsto un disciplinamento speciale⁸⁶. Nell'ottica di queste riflessioni, gli autori dello studio propongono di modificare le condizioni rispettive delle diverse pretese come segue:

1. Chiunque possa rendere verosimile di aver subito, contro la propria volontà, una lesione nell'integrità fisica, psichica o sessuale, ha diritto a un'assistenza. Le persone parificate alla vittima ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 LAV e gli

⁸³ DTF 122 II 211.

⁸⁴ (DTF 120 Ia 157, 125 II 265).

⁸⁵ DTF 122 II 315.

⁸⁶ DTF 124 II 8.

eventuali testimoni di reati hanno parimenti diritto a un'assistenza se possono far valere una lesione alla loro integrità (psichica).

2. Chiunque pretenda di essere leso da un reato, ha diritto alla protezione della personalità, all'assistenza e alla difesa dei suoi diritti e pretese civili nel procedimento penale.
3. Chiunque sia stato leso nell'integrità fisica, psichica o sessuale in seguito a un reato riconosciuto come tale da un tribunale, ha diritto a un indennizzo e/o a una riparazione morale.

La delimitazione tra il diritto a un'assistenza e l'indennizzo pone un dilemma: per uniformare le prassi cantonali così diversificate, occorrerebbe delimitare in modo generale e chiaro le prestazioni derivate dall'assistenza rispetto a quelle derivate dall'indennizzo. La soluzione zurighese, che consiste nell'accordare l'aiuto immediato soltanto nelle tre prime settimane dal reato, è stata criticata dal Tribunale federale. Il punto decisivo non consisterebbe nel momento della prestazione, ma nell'urgenza di fornirla. Altre soluzioni che prevedono una delimitazione generale non sono finora mai state discusse nella giurisprudenza. Così i criteri non sono chiariti. Una diversa prassi tra i Cantoni può avere ripercussioni fatali, soprattutto per gli stranieri domiciliati in Svizzera allorquando il reato è stato perpetrato all'estero. Questi potrebbero aver diritto a un'assistenza, ma essere esclusi da qualsiasi indennizzo. Nella misura in cui non si trovi un criterio sufficientemente operativo, le vittime straniere domiciliate in Svizzera dovrebbero comunque essere indennizzate.

Per quanto concerne i diritti nel procedimento, sembrerebbe che i tribunali cantonali procedano a ponderare gli interessi in questione allorquando la vittima dispone di un diritto assoluto o di una pretesa fondata sui diritti fondamentali. Gli autori dello studio raccomandano anche di chiarire la questione a sapere se il diritto di rifiutare la deposizione giusta l'articolo 7 capoverso 2 LAV possa essere esercitato allorquando si tratta di allestire una perizia sulla credibilità e se un siffatto diritto sia compatibile con la soppressione – previsto in diversi Cantoni per questioni di reati sessuali all'interno della famiglia – del diritto di rifiutare la deposizione a causa dei legami di parentela. Inoltre, la formulazione dell'articolo 9 capoverso 1 LAV si presta a confusione: contrariamente all'interpretazione data da numerosi Cantoni, questa disposizione non vieta al giudice penale, in caso di proscioglimento o abbandono del procedimento, di decidere in merito alle pretese civili della vittima. Anche la possibilità per la vittima di ricorrere secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera b LAV risulta problematica nella misura in cui il procedimento è aperto soltanto se sono

toccate le sue pretese civili. Poiché l'interesse della vittima a una condanna dell'autore non è giuridicamente protetto⁸⁷, sarebbe opportuno esaminare in quest'ottica quali sono le possibilità di cui dispone la vittima per far valere le pretese civili *nonostante* il proscioglimento dell'autore.

Infine, il termine di perenzione è troppo breve, il che spiega il fatto che Ginevra e Zurigo abbiano dovuto ricorrere a costruzioni avveniristiche. Gli autori dello studio preconizzano in questa materia una soluzione flessibile che farebbe iniziare questo termine dal momento in cui la vittima fa valere per la prima volta le sue pretese civili (segnatamente allorquando la polizia la informa dell'esistenza dei consultori).

Al fine di uniformare le pratiche cantonali divergenti, gli autori dello studio raccomandano di esaminare la possibilità di verificare a livello nazionale l'insieme delle somme pagate dalle istanze cantonali in materia di LAV (segnatamente le autorità incaricate dell'indennizzo).

⁸⁷ DTF 121 IV 317.

8 Studi sull'efficacia dell'aiuto alle vittime

8.1 Compendio degli studi effettuati su richiesta dell'Ufficio federale di giustizia

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 vittime. 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 nel procedimento penale⁸⁸. I risultati di queste due valutazioni sono riassunti rispettivamente nel primo e nel secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati⁸⁹.

Nel 1999, l'Ufficio federale di giustizia ha voluto far valutare l'aiuto immediato alle vittime. Dopo una gara d'appalto, il mandato è stato attribuito a DAB («*Das Andere Büro*»), un ufficio di Zurigo specializzato in ricerche sociali.

8.2 Lo studio del DAB sull'aiuto immediato alle vittime

Lo studio effettuato da Ursula Fiechter, Priska Gisler, Sonja Kundert e Claudia Riboni si intitola «3^a valutazione parziale dell'esecuzione e dell'efficacia della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati / informazione e assistenza iniziali delle vittime (aiuto immediato): la cooperazione della polizia, dei consultori e di altri attori».

Lo studio è incentrato sull'aiuto immediato e quindi sulle questioni della comunicazione delle informazioni, della coordinazione tra consultori, gli ospedali, la polizia e gli altri attori come anche sugli aspetti qualitativi delle consulenze dispensate. Si limita ai Cantoni d'Argovia, di Friburgo, di Glarona e di Zurigo.

⁸⁸ Sul titolo esatto e le fonti dei due studi cfr. n. 1.2, nota 1.

⁸⁹ Primo rapporto, n. 10; secondo rapporto, n. 13.

8.2.1 Comunicazione delle informazioni

Mezzi per aiutare le vittime di reati

I mezzi per aiutare le vittime di reati si rivelano differenziati e poliedrici. Se le persone colpite si rivolgono innanzitutto alla polizia, questa è obbligata legalmente a fornire un'informazione in materia di aiuto alle vittime di reati. Benché la polizia adempia ampiamente quest'obbligo, le persone interrogate non hanno sempre scelto di ricorrere all'aiuto offerto direttamente in base all'informazione data dalla polizia. Esse hanno avuto bisogno di informazioni supplementari e talvolta di reiterate esortazioni da parte di amici, conoscenti, esperti o persone di altre istituzioni (ad es. ospedale, casa per donne vittime di violenze coniugali). Numerosi motivi giustificano tale atteggiamento. Taluni agenti di polizia forse non danno informazioni sufficientemente precise e dettagliate. È anche possibile che non sia affatto giudizioso parlare, in taluni casi, di aiuto proprio al momento dell'audizione. Talune vittime hanno bisogno di tempo per farsi l'idea di dover ricorrere all'assistenza. Spesso s'aggiunge la difficoltà per le persone colpite di identificarsi nel ruolo di vittima. In realtà, la comunicazione delle informazioni avviene in una forma mista di "offerta" e "domanda".

La comunicazione delle informazioni varia secondo i Cantoni, il che – secondo le dichiarazioni delle persone interrogate – dipende dalla volontà politica. Nei centri urbani di Zurigo, Winterthur e parzialmente di Friburgo, si è potuto contare su preesistenti centri sociali o specializzati autonomi, che dispongono di strutture stabili e di know-how sperimentato. Nei Cantoni di Argovia e Glarona per contro si è dovuto innanzitutto allestire i servizi destinati a ricevere le richieste incorporandoli negli istituti cantonali preesistenti (Glarona : centro sociale) oppure concludere un contratto di prestazioni tra il Cantone e un organismo specializzato (Argovia : casa per donne vittime di violenze coniugali). Il fatto di ricorrere a competenze già esistenti influenza la comunicazione delle informazioni. I centri già attivi innanzi all'entrata in vigore della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati erano spesso già noti a livello locale; per contro i nuovi centri hanno dovuto farsi conoscere e stabilire le reti di collegamento.

Lavoro d'informazione del pubblico

Nell'ottica delle persone interessate, la legge concernente l'aiuto alle vittime è ancora troppo poco nota al pubblico. Sono state fatte alcune proposte per migliorare questa informazione nel senso di intensificare i contatti con le scuole e i medici come anche

di rafforzarne la presenza alla radio, alla televisione e nella stampa. Dopo i dibattiti con il pubblico segue un aumento delle nuove domande cui spesso è difficile far fronte, così che taluni consultori rinunciano a siffatte presentazioni. Il lavoro mediatico avviene generalmente in modo più reattivo. Opuscoli, pieghevoli, volantini e rapporti annui in Svizzera tedesca sono quasi sempre solo in lingua tedesca e nella Svizzera romanda soprattutto in francese.

Accessibilità

Con un'unica eccezione (centro per le vittime della circolazione stradale), tutti i consultori esaminati hanno la sede nella capitale del Cantone interessato. La maggior parte sono aperti nelle ore d'ufficio. Un'accessibilità 24 ore su 24 è assicurata dalla polizia, dall'ospedale, dal numero per chiamate urgenti 143 della "Main tendue" e/o dalla casa per donne vittime di violenze coniugali. Fondamentalmente le persone interessate giudicano sufficiente e soddisfacente l'orario di presenza; i consulenti, dal canto loro, si mostrano relativamente flessibili nel fissare gli appuntamenti.

8.2.2 Coordinamento e cooperazione

Per i consultori interrogati, coordinamento risp. cooperazione significa informazione reciproca delle persone interessate, scambio d'informazioni come anche far intervenire gli specialisti (avvocati, terapisti). Benché siano stati avviati taluni passi verso una collaborazione concreta che consiste nell'approntare e perseguire obiettivi comuni, i consultori incaricati già da anni dei problemi connessi con le vittime di reati funzionano nella prassi quotidiana in modo assolutamente indipendente e cooperano principalmente a livello informale. In diversi Cantoni si sono cristallizzate forme di cooperazione istituzionalizzate coordinate da direttive o da un'istituzione di grado superiore. Se un Cantone ha approntato un unico consultorio per l'aiuto alle vittime di reati, lo sforzo principale del lavoro consiste nel fornire offerte di prestazioni individuali speciali.

A contare dall'entrata in vigore della legge, i contatti tra i consultori e la polizia sono migliorati e si sono ampiamente formalizzati. Uno dei problemi fondamentali delle parti in questione consiste nella differenza della priorità dei compiti ma spesso anche nella mancanza di reciproca comprensione. La polizia è incaricata della constatazione più esatta possibile dei fatti, il personale dei consultori deve fornire un aiuto immediato alle vittime.

Poiché gli ospedali non sono inclusi nell'aiuto alle vittime di reati, non vi è quasi mai una vera collaborazione tra consultori – tranne nel quadro dei gruppi di protezione dell'infanzia –; rispettivamente l'interesse per una siffatta collaborazione si manifesta piuttosto da parte dei centri di aiuto alle vittime. Gli ospedali dispongono internamente di possibilità proprie per indirizzare i clienti verso gli specialisti. Possono così funzionare da sistemi praticamente autosufficienti.

Dalle interviste risulta che le vittime non si accorgono quasi dell'attività di coordinamento tra i diversi partecipanti. Esse apprezzano particolarmente la messa a disposizione degli specialisti. I consultori attribuiscono un significato diverso allo scambio ampiamente istituzionalizzato a livello intercantonale e nazionale, poiché si trovano di fronte a realtà così differenti per cui spesso non è possibile trovare un denominatore comune nella discussione.

8.2.3 Aspetti qualitativi della consulenza

Prassi relativa alla consulenza

La maggior parte dei collaboratori dei consultori proviene da professioni sociali e universitarie (lavoro sociale, consulenza nell'ambito sociale, terapia, psicologia, ecc.) e offre alla propria clientela consulenze soprattutto di natura psicosociale. All'uopo, nella maggior parte dei casi si fondano su un approccio pragmatico.

I partecipanti di team di consultori non specializzati per una determinata categoria di vittima non possono essere esperti in tutti gli ambiti dell'aiuto alle vittime. In seguito a una ripartizione sempre più differenziata dei compiti, temono che gli aspetti propriamente di consulenza (informazioni giuridiche o di terapia psicosociale) debbano venire affidati sempre più sovente all'esterno e che pertanto scompaiano a profitto di un'amministrazione sempre più dispendiosa quanto a tempo. L'imperiosa necessità di giustificare l'impiego dei mezzi finanziari può far temere che non sia veramente garantita la parità di trattamento delle vittime.

Un elemento che contribuisce in modo determinante a garantire la qualità della consulenza consiste, per la maggior parte delle persone incaricate dell'aiuto alle vittime, nella prassi della supervisione e dell'"intervisione" come anche, d'altronde, nei rapporti annui che garantiscono una certa qual trasparenza dell'attività del consultorio di fronte a una determinata opinione pubblica.

Le vittime sono state soddisfatte delle prestazioni d'aiuto fornite dai consultori. Hanno apprezzato soprattutto l'empatia delle e dei consulenti che hanno dato loro l'impressione di essere sempre disponibili. Per quanto concerne l'aiuto immediato ottenuto, è stato messo ampiamente in primo luogo il sostegno psicosociale. Tuttavia, hanno avuto importanza dal punto di vista psicosociale le prestazioni di tipo materiale, quali l'assunzione delle spese per il soggiorno in una casa per donne vittime di violenze coniugali e il ricorso a un avvocato. Nella valutazione critica circa la qualità della consulenza, alle persone interrogate mancavano gli elementi per fare paragoni.

Formazione continua

I corsi – sussidiati dalla Confederazione – sull'aiuto alle vittime di reati che possono essere seguiti nelle università specializzate in servizio sociale della Svizzera tedesca e romanda forniscono tutte le conoscenze utili nel campo della legislazione sull'aiuto alle vittime di reati. L'insieme dei corsi presentati è giudicato qualitativamente buono. Per i professionisti specializzati in un particolare settore le informazioni date però non sono sufficientemente approfondite. Preferirebbero che i corsi di formazione continua o di perfezionamento fossero organizzati su temi scelti in funzione del fabbisogno o, per lo meno, di avere il diritto di essere consultati all'atto di determinare il contenuto dei corsi.

La formazione nazionale sull'aiuto alle vittime di reati, offerta dall'Istituto svizzero di polizia (ISP) a Neuchâtel, è stata fondamentalmente giudicata buona dalle agenti di polizia. Tuttavia è stata seguita soltanto da persone responsabili della formazione all'interno del corpo di polizia e su piano cantonale. Gli ospedali ufficialmente non organizzano corsi di formazione continua o di perfezionamento nell'ambito dell'aiuto alle vittime di reati. Singoli membri di team di gruppi di protezione dell'infanzia e i consultori interni degli ospedali si sforzano di trasmettere a loro volta le informazioni (per es. Zurigo e Argovia). Questi team organizzano periodicamente riunioni di formazione continua e/o collaborano in seno a gruppi di specialisti.

«Monitoraggio»

Secondo i consulenti, non costituiscono un tema attuale le idee e i concetti sull'evoluzione di un futuro monitoraggio. Ciò si spiega con il fatto che i team dei consultori utilizzano già diversi strumenti di controllo della qualità, quali innanzitutto,

le discussioni in gruppo in merito al caso, discussioni che concernono i diversi problemi, per cui insieme si cercano soluzioni, ma anche la prassi della supervisione e dell'intervisione. Questo automonitoraggio corrisponde al fabbisogno dei professionisti interessati e li sostiene nella loro attività. I rilevamenti di dati quantitativi recentemente imposti dalla Confederazione (fogli statistici) all'attenzione dell'Ufficio federale di statistica richiedono molto tempo al personale dei consultori. Divergono i pareri sul carattere appropriato dei rilevamenti dei dati e delle statistiche in quanto strumenti di monitoraggio.

8.2.4 Conclusioni degli autori

Secondo gli autori dello studio, rivestono particolare importanza i punti seguenti:

- La comunicazione delle informazioni avviene oggi parzialmente secondo il principio dell'offerta, ma più sovente secondo il principio della domanda. Le persone interessate troppo spesso decidono di propria iniziativa o su iniziativa di conoscenti di ricorrere a un consultorio. La polizia non è riuscita a indirizzare regolarmente gli interessati verso i consultori.

Campagne d'informazione potrebbero promuovere la presa di coscienza nella popolazione. Sono già stati realizzati progetti speciali e sono disponibili altre idee. Siffatte attività devono assolutamente essere sostenute dai Cantoni e dalla Confederazione.

- La polizia sottostà all'obbligo di informare, mentre le attività ospedaliere in favore dell'aiuto alle vittime si svolgono spesso su base volontaria. Entrambi i diversi modi di procedere comportano problemi. Se è vero che, presso la polizia, viene offerta e praticamente controllata la possibilità di essere indirizzati verso consultori, la qualità delle relazioni con le vittime e la tendenza a focalizzare l'attenzione sull'autore del reato continuano a dipendere da competenze individuali e interessi personali di ciascun agente di polizia. Il transfer di conoscenze tra ospedali e consultori si è rilevato insufficiente a causa dell'ampiezza e delle prestazioni proprie degli ospedali.

Nell'ottica di questa constatazione, occorre continuare a sensibilizzare la polizia e gli ospedali nei confronti dell'aiuto alle vittime di reati e, in particolare, occorre chiedersi in quale misura gli scambi potrebbero essere favoriti.

- Lo studio della cooperazione e le forme che essa può rivestire, come anche l'implementazione in rete, variano assai da un Cantone all'altro. Si rivela giudizioso il coordinamento dei diversi centri da parte di un organismo centrale o globale (come nel Cantone di Friburgo) che organizza anche incontri comuni, scambio d'informazioni e dibattiti pubblici. Non bisogna però dimenticare che numerose reti informali, istituite durante gli anni, forniscono o possono fornire importanti servizi nella trasmissione di informazioni, trasmissione non visibile e nemmeno misurabile.

Bisogna garantire, con l'approntamento di una rete e una collaborazione, che gli interessati – indipendentemente dal consultorio o dallo specialista cui si rivolgono – ricevano informazioni sulla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Ciò rappresenta un'estensione del principio della domanda. Negli sforzi d'implementazione della rete, i consultori devono essere sostenuti dai Cantoni.

- Gli interessati sono molto soddisfatti delle prestazioni ricevute. Per quanto concerne i rapporti con gli interessati, sono proprio i consultori ad avere le maggiori competenze. Attualmente è offerto un aiuto di qualità, pragmatico, che esplica effetto immediato. La valutazione evidenzia tuttavia che, laddove il lavoro amministrativo inizia a superare i limiti del ragionevole o allorquando le prestazioni non possono più essere fornite in modo soddisfacente per mancanza di personale, si rischia una perdita di qualità della consulenza.
- La maggior parte dei consultori applicano già forme di controllo di qualità. Dovrebbe essere oggetto di una riflessione comune sapere in quale misura questo controllo potrebbe essere armonizzato assoggettandolo a un obbligo cantonale di sorveglianza. I risultati dei rilevamenti statistici non sono sempre percepibili dal personale dei consultori poiché, finora, praticamente non ne è venuta conoscenza. Talora è messo in dubbio anche il rispetto dell'anonimato. Si pone la questione a sapere se, in sostituzione di procedure di controllo di natura statistica costose sul piano amministrativo, non dovrebbero essere introdotti altri strumenti quali l'organizzazione periodica di tavole rotonde dove potrebbero essere discussi problemi specifici, scambiate informazioni e cercate soluzioni comuni. Un controllo implica – nella prospettiva sociologica – una certa fiducia. In comune occorre elaborare come questo controllo potrebbe essere sviluppato.
- La Confederazione dovrebbe assumere una funzione di controllo laddove si tratta di applicare nei Cantoni la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Le

persone incaricate dell'aiuto alle vittime si sentono sole proprio laddove manca la volontà politica di investire nell'aiuto alle vittime.

- L'autonomia, l'imparzialità e, pertanto, anche l'indipendenza dei consultori sono garantite nel modo migliore proprio dove esistono direttive chiare sull'aiuto immediato. All'uopo, offrono buoni fondamenti proprio le raccomandazioni della Conferenza svizzera degli uffici di collegamento in materia di aiuto alle vittime di reati. Le direttive non devono comunque essere troppo rigide affinché il personale dei consultori possa continuare ad agire e a decidere in modo adeguato al caso specifico. .

Parte II Valutazione delle esperienze fatte dal 1993 al 1998

9 Aiuto iniziale della Confederazione

9.1 Concetto d'aiuto iniziale

La Confederazione ha sostenuto i Cantoni per sei anni, in media con 4,47 milioni di franchi annui. I contributi, fissati in funzione della capacità finanziaria e della popolazione dei Cantoni, dovevano servire per l'attuazione del sistema d'aiuto alle vittime nei Cantoni (art. 18 cpv. 2 LAV). L'aiuto finanziario della Confederazione aveva lo scopo di sostenere i Cantoni che, nella fase dell'attuazione del sistema, dovevano affrontare spese importanti. I contributi federali dovevano coprire globalmente un terzo degli esborsi totali dei Cantoni⁹⁰.

Nelle decisioni concernenti i contributi era stata precisata la finalità dell'utilizzazione. Il denaro doveva servire innanzitutto per l'approntamento e la gestione dei consultori (incluso l'aiuto finanziario alle vittime giusta l'art. 3 LAV). Potevano essere coperti da contributi federali anche i costi per le autorità incaricate degli indennizzi. Per contro, le prestazioni d'indennizzo e riparazione morale di cui agli articoli 11 e seguenti LAV non potevano essere finanziate con l'aiuto iniziale.

I contributi federali non utilizzati entro fine 1998 devono, conformemente all'incarico stabilito nelle decisioni del 1998, essere impiegati entro la fine dell'anno 2000; un'eventuale somma rimanente deve essere restituita.

9.2 Istituzione celere dei consultori

L'aiuto finanziario della Confederazione ha consentito di accelerare l'istituzione di una rete di consultori: all'inizio del 1995, ciascun Cantone disponeva almeno di un consultorio. A tale riguardo l'aiuto iniziale ha raggiunto il suo scopo. Gli anni successivi, il numero dei consultori non è più aumentato. Considerate le diverse riorganizzazioni, il numero dei consultori è passato da 67 (fine 1994)⁹¹ a 61⁹². Anche oggi esiste almeno un consultorio in ciascun Cantone.

⁹⁰ FF 1990 II 742.

⁹¹ Primo rapporto sull'aiuto alle vittime, n. 3.21.

⁹² Maggio 2000.

9.3 **Insoddisfacente sistema di sussidiamento**

Contrariamente alle aspettative, le spese maggiori non sono state fatte nei primi anni. Le spese cantonali in materia di consulenza e infrastruttura sono piuttosto aumentate gradatamente a contare dall'entrata in vigore della legge⁹³ – parallelamente alla crescita del numero delle persone che hanno chiesto aiuto. In pari tempo, sono diminuite le spese per persona assistita⁹⁴. Lo scopo del legislatore secondo cui l'aiuto iniziale della Confederazione doveva corrispondere a circa un terzo delle spese totali (compresi gli indennizzi e le riparazioni morali) è stato raggiunto soltanto nel 1997⁹⁵. Nel 1998, l'aiuto iniziale ha coperto soltanto il 18,4 per cento dell'insieme delle spese⁹⁶. Nel medesimo anno, l'80 per cento delle spese cantonali è stato così finanziato dai Cantoni medesimi.

Le somme versate ai Cantoni corrispondono solo parzialmente al fabbisogno specifico di ciascun Cantone. Durante i primi due anni, appena la metà dei Cantoni (12) aveva utilizzato tutti i contributi federali per l'aiuto iniziale 1993/1994. Quattordici Cantoni hanno ottenuto più di quanto abbisognassero⁹⁷. A fine 1996, undici Cantoni disponevano ancora di somme non utilizzate provenienti dall'aiuto iniziale degli anni precedenti⁹⁸. Alla fine della fase iniziale, sei Cantoni non avevano ancora utilizzato tutto l'aiuto iniziale ricevuto⁹⁹. Dei 26,87 milioni di franchi pagati, 560'926 franchi (2 %) non sono stati impiegati¹⁰⁰. D'altra parte, precisiamo che i contributi federali coprivano soltanto una piccola parte delle spese effettive dei Cantoni con agglomerazioni quali Zurigo e Basilea. Così, verso la fine del 1994 questi due Cantoni avevano già chiesto un altro sistema di ripartizione; considerato che l'aiuto iniziale era limitato nel tempo sino a fine 1998, su questo punto si è rinunciato ad avviare una revisione della legge¹⁰¹.

Retrospectivamente, emerge che la forma di sostegno scelto dal legislatore non era ideale sotto tutti gli aspetti. Il compito affidato dalla Confederazione ai Cantoni era

93 N. 5.4.3.

94 N. 5.4.3.

95 N. 5.2.

96 N. 5.2.

97 Primo rapporto sull'aiuto alle vittime, n. 7.

98 Secondo rapporto sull'aiuto alle vittime, n. 5.2.

99 N. 5.3.

100 N. 5.3.

101 Primo rapporto sull'aiuto alle vittime n. 11.8.

formulato in modo lato e lasciava loro un ampio potere discrezionale (art. 3 cpv. 1 e 2 LAV). I Cantoni dovevano essere incentivati a sviluppare rapidamente soluzioni idonee alle peculiarità regionali. In pari tempo, si voleva offrire un contributo per investimenti che dovevano ancora essere definiti. La ricerca di soluzioni vantaggiose dal punto di vista dei costi per l'esecuzione di compiti ben definiti – qual è lo scopo degli aiuti finanziari forfetari¹⁰² – non costituiva una priorità durante la fase iniziale della LAV. A quell'epoca, la Confederazione non era in grado di prevedere quale sarebbe stato l'ammontare delle spese globali dei Cantoni. L'ammontare annualmente a disposizione dei Cantoni doveva essere oggetto di una valutazione. A differenza dei sussidi versati sul fondamento delle spese, questa somma doveva essere pagata indipendentemente dalle spese cantonali. La chiave di ripartizione di questa somma tra i cantoni – basata sulla loro capacità finanziaria e sulla loro popolazione – non si è rivelata materialmente idonea. Infatti, le spese cantonali sono evolute notevolmente in base ad altri parametri e, fatto non trascurabile, anche in base a scelte politiche¹⁰³.

¹⁰² FF 1987 I 319.

¹⁰³ Cfr. n. 5.4.

10 Ambito della consulenza

10.1 Aumento del numero delle persone che ricorrono all'aiuto di un consultorio

L'aiuto fornito dai consultori risponde a un'importante esigenza. Il numero delle persone che si rivolgono a un consultorio continua ad aumentare. Nel 1998, 11'165 vittime e congiunti di vittime si sono rivolte a consultori¹⁰⁴. Le valutazioni del legislatore (circa 10'000 vittime dirette ai sensi della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, di cui circa 3'300 si rivolgono a un consultorio) sono state ampiamente superate.

Le vittime che hanno partecipato allo studio effettuato nel 1999 dal DAB, come anche le persone interrogate nel 1994 nel quadro di un altro studio¹⁰⁵, si sono dichiarate soddisfatte dell'aiuto offerto¹⁰⁶.

10.2 Costanza nelle caratteristiche delle persone assistite

Le constatazioni fatte in occasione del secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati riguardo alle caratteristiche delle persone assistite si sono verificate anche nel periodo 1997/98 cui si riferisce il presente rapporto¹⁰⁷. L'aiuto prestato dai consultori concerne soprattutto donne e ragazze¹⁰⁸. Circa tre quarti degli assistiti sono di sesso femminile. La maggior parte delle persone che si sono rivolte ai consultori erano state vittime di un reato contro l'integrità sessuale: su 41'857 persone assistite tra il 1993 e il 1998, il 43 per cento era vittima di un reato sessuale, il 35 per cento di lesione fisica e il 3 per cento di omicidio¹⁰⁹. L'81 per cento delle vittime dirette o indirette che si sono rivolte a un consultorio appartiene dunque al principale gruppo mirato previsto all'atto dell'elaborazione della legge¹¹⁰. Inoltre, una parte

¹⁰⁴ N 2.2. Questa statistica non tiene conto del tipo di aiuto prestato. L'aiuto fornito può ad esempio consistere in una semplice conversazione telefonica, in incontri di lunga durata o nell'alloggio di parecchi giorni in una casa per donne vittime di violenze coniugali, purché sia riconosciuta come consultorio in materia di aiuto alle vittime di reati.

¹⁰⁵ Primo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, n. 10.21.

¹⁰⁶ N. 8.2.

¹⁰⁷ Cfr. n. 14.2 – 14.6 del secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati.

¹⁰⁸ N. 2.4.

¹⁰⁹ Estratto dal n. 2.6, figura 2F.

¹¹⁰ FF 1990 II 709 e segg.

relativamente importante di giovani è ricorso ai consultori: nel 1997/98, il 27 per cento degli assistiti aveva meno di 20 anni; per contro raramente le persone di una certa età si sono rivolte a consultori¹¹¹. Circa il sette per cento degli assistiti era vittima di un delitto della circolazione stradale¹¹².

10.3 Segnalazione del consultorio da parte della polizia

Conformemente all'articolo 6 LAV, in occasione della prima audizione la polizia informa la vittima circa l'esistenza dei consultori (cpv. 1) e comunica a un consultorio i dati personali della vittima, a meno che quest'ultima rifiuti tale comunicazione (cpv. 2). È difficile valutare il numero di persone che si sono rivolte a un consultorio in base a questa comunicazione. Le valutazioni dei consultori variano assai. Soltanto una piccola parte delle vittime ha preso contatto con la polizia: secondo i dati disponibili, un po' più di un quarto di tutti coloro che si sono rivolti a un consultorio è stato parte di un procedimento penale contro l'autore presunto o di un procedimento d'istruzione (25 % nel 1995/96 e 29 % nel 1997/98)¹¹³. Nei casi di reati perpetrati all'estero, le vittime finora non sono state sistematicamente informate in loco circa la possibilità di ottenere un aiuto in Svizzera¹¹⁴. Come evidenziato dallo studio del DAB¹¹⁵, il modello – scelto accuratamente dal legislatore – di collaborazione tra polizia e consultori non copre tutto il fabbisogno. Talora è difficile per una vittima valutare, allo stadio della prima audizione, se avrà ulteriore bisogno di aiuto oppure no. Dal punto di vista della polizia, potrebbe essere utile che, in talune situazioni, l'assistenza in materia di aiuto alle vittime di reati sia assunta durante la prima audizione da un consulente esterno.

10.4 Diversi modi di ricorrere ai consultori

Come già durante gli anni 1995/96, i consultori dei Cantoni di Zurigo, Berna e Ginevra hanno preso a carico più frequentemente persone che vi si rivolgevano per la prima volta (nel 1998, 60 % di tutte le nuove persone assistite)¹¹⁶. Se

¹¹¹ N. 2.4, figura 2C.

¹¹² N. 2.6.

¹¹³ Sull'intera questione cfr. n. 2.7.

¹¹⁴ Sull'attuale situazione cfr. n. 6.6.

¹¹⁵ N. 8.2.

¹¹⁶ N. 2.2.

consideriamo la densità della popolazione, Sciaffusa è però in testa subito dopo il Cantone Zurigo. I Cantoni con un numero analogo di abitanti presentano spesso cifre assai differenti.

Per questi Cantoni che assistono molte persone, l'aliquota delle persone che vengono da fuori Cantone è particolarmente elevata. Per la prima volta sono disponibili per gli anni 1997/98 le cifre sul domicilio delle persone che si sono rivolte ai consultori¹¹⁷, benché proprio i consultori dei Cantoni di Zurigo, Lucerna e Svitto non abbiano risposto ai questionari pertinenti e che, nel 20 per cento dei casi, i consultori hanno rinunciato a precisare il domicilio o non sono riusciti a stabilirlo. Sul fondamento dei dati disponibili, la quota delle persone che si è rivolta a un consultorio fuori del Cantone di domicilio è relativamente minima: soltanto il nove per cento delle persone di cui è stato rilevato il domicilio proveniva da un altro Cantone.

I Cantoni che presentano il maggior numero di nuove consulenze (ZH, BE, GE) sono anche quelli che hanno registrato il maggior numero di domande d'indennizzo e riparazione morale (56 % delle nuove domande), anche se si tiene conto della densità della popolazione¹¹⁸. Siffatte domande devono essere sempre presentate nel Cantone del luogo del reato; in materia, la legge non lascia scelta alla vittima (art. 11 cpv. 1 in contrapposizione con l'art 3 cpv. 5 LAV). Lo studio del DAB¹¹⁹ rinvia ad altre situazioni possibili. L'indicazione di "aiuto alle vittime" non seduce sempre le vittime. È più facile rivolgersi ad esempio a un "consultorio per donne". Parimenti, il ricorso a un consultorio in relazione con un servizio sociale può esplicare un effetto dissuasivo. Constatiamo che più è marcato lo sforzo d'informazione e più celermente le persone interessate osano chiedere consiglio.

10.5 L'organizzazione dell'aiuto immediato

Lo studio del DAB¹²⁰ dimostra che la collaborazione e la coordinazione¹²¹ auspicata dal legislatore tra i diversi specialisti direttamente dopo il reato vengono molto spesso a mancare oppure avvengono al di fuori dell'aiuto alle vittime, per es. nel quadro di gruppi di protezione dell'infanzia. Contrariamente all'articolo 3 capoverso 3

¹¹⁷ N. 2.5.

¹¹⁸ N. 4.2 e secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, n. 14.7.

¹¹⁹ N. 8.2.

¹²⁰ N. 8.2.

¹²¹ FF 1990 II 971(n. 211.1).

secondo periodo LAV, la maggior parte dei consultori non è organizzata in modo tale da poter fornire un aiuto immediato in qualsiasi momento. In pratica, il concetto di aiuto immediato spesso è più ridotto di quanto previsto nella legge: l'aiuto immediato ai sensi della legge deve comprendere qualsiasi forma di aiuto, indipendentemente che si tratti di assistenza medica, offerta di mezzi di trasporto, di sostegno psicologico o di consulenza giuridica¹²². In realtà, si ha la tendenza a impiegare il concetto di aiuto immediato soltanto per applicarlo alla fornitura di prestazioni da parte dei consultori e per meglio differenziare le prestazioni fornite gratuitamente, da un canto, da quelle connesse a costi (non urgenti e per lungo tempo) dall'altro (art. 3 cpv. 4 LAV)¹²³. In quest'ottica, il postulato dell'articolo 3 capoverso 3 LAV secondo cui deve poter essere fornito un aiuto immediato in ogni momento perde il suo significato, il che spiega le richieste di abrogarlo¹²⁴.

10.6 Importanza dell'aiuto finanziario da parte dei consultori

Secondo la valutazione di molti consultori, è raro che sia chiesto un aiuto finanziario¹²⁵. Queste valutazioni si sovrappongono alle indicazioni raccolte due anni or sono¹²⁶. Secondo le indicazioni dei Cantoni nel resoconto sull'impiego dell'aiuto iniziale durante gli anni cui si riferisce il presente rapporto, i costi dell'aiuto per lungo tempo secondo l'articolo 3 capoverso 4 LAV sono però sensibilmente aumentati¹²⁷. I dati disponibili non consentono di determinare se ciò è dovuto all'aumento del numero di persone ricorse ai consultori oppure se sono aumentati i contributi concessi in ciascun caso. È anche possibile che le domande poste ai consultori nel quadro della valutazione non abbiano tenuto sufficientemente conto della realtà: in taluni Cantoni, i consultori possono fornire un aiuto finanziario soltanto in misura assai limitata. Quando si tratta di accordare somme relativamente elevate, non decide più il consultorio, ma un'autorità amministrativa¹²⁸.

¹²² FF 1990 II 926 seg.

¹²³ Cfr. le raccomandazioni della CSUC-LAV, n. 19 segg.

¹²⁴ N. 15.3.

¹²⁵ N. 2.8.

¹²⁶ N. 2.7 del secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati.

¹²⁷ N. 5.4.3, figura 5F.

¹²⁸ Cfr. per es. § 2 dell'ordinanza del Cantone di Zurigo sull'aiuto alle vittime di reati.

10.7 Modifiche dal punto di vista della gestione

Il numero dei consultori è passato da 67 (a fine 1994) a 61¹²⁹. Il Cantone dei Grigioni aveva approntato nove consultori incorporati ai servizi sociali regionali; in considerazione dell'esiguo numero di persone che vi si presentavano ogni anno, nel 1997/98 è stato istituito un nuovo consultorio dotato di due uffici. Anche altri Cantoni hanno adeguato la loro organizzazione al fabbisogno. In proposito è interessante constatare che il personale dei consultori – considerato a livello nazionale – non è aumentato proporzionalmente alla crescita del numero di persone da assistere¹³⁰. Le spese per i consultori, l'aiuto immediato e l'aiuto per lungo tempo sono passate da 1'456 franchi per persona assistita nel 1995 a 1'166 franchi nel 1998¹³¹.

Secondo quanto dichiarato dalle persone interrogate nel quadro dello studio del DAB¹³², sono aumentati gli oneri amministrativi. Secondo taluni, la procedura di concessione di un aiuto finanziario (ricorso all'amministrazione) sarebbe complicata. Si teme che i nuovi questionari dell'Ufficio federale di statistica, sperimentati nell'estate 1999, comportino oneri amministrativi supplementari¹³³.

10.8 Obbligo di mantenere il segreto

L'obbligo legale (art. 4 LAV) di mantenere il segreto per il personale dei consultori talora si rivela inopportuno. Secondo le raccomandazioni della CSUC-LAV, in talune situazioni dovrebbe essere consentito di informare le autorità tutorie¹³⁴ – rimane aperta la questione a sapere se la cosa sia possibile in base al diritto vigente. L'Ufficio federale di giustizia si occupa di chiarire la situazione giuridica.

¹²⁹ Maggio 2000.

¹³⁰ N. 2.10 e n. 2.2.

¹³¹ N. 5.4.3.

¹³² N. 8.2.

¹³³ N. 6.4.

¹³⁴ N. 44. Sulle raccomandazioni, cfr. n. 6.4.

11 Ambito dell'indennizzo e della riparazione morale

11.1 Numero crescente dei casi in sospeso

Il numero dei casi pendenti alla fine di ciascun periodo è in costante aumento e ammonta a 1'436 casi per 1'231 nuove domande registrate nel 1998¹³⁵. Come già menzionato nell'ultimo rapporto, questo numero elevato di casi inevasi si spiega per diverse ragioni. Una è certamente il breve termine per far valere davanti all'autorità un indennizzo o una riparazione morale (art. 16 cpv. 3 LAV). Questo disciplinamento porta spesso a presentare una domanda con l'unico scopo di salvaguardare il termine legale e ad esigere simultaneamente la sospensione della procedura (cfr. n. 75 delle raccomandazioni della CSUC-LAV¹³⁶). Non è nemmeno escluso che, senza motivo oggettivo, alcuni casi siano stati tirati in lungo.

11.2 Acconti

Il numero dei casi in cui sono stati accordati acconti è stato rilevato per la prima volta nei questionari da compilare per gli anni 1997/98. È sorprendente constatare che la possibilità di accordare un acconto è stata raramente utilizzata: sulle 1'231 nuove domande registrate nel 1998, sono stati versati acconti soltanto in 54 casi (contro i 35 casi su 820 nuove domande nel 1997)¹³⁷. La possibilità prevista dal legislatore di accordare alla vittima, in modo rapido e semplice, un acconto (art. 15 lett. a e b LAV) in pratica non è quasi mai stata utilizzata oppure è stata ignorata.

11.3 Costanza nelle caratteristiche dei beneficiari di prestazioni

Si sono confermate le constatazioni, a proposito delle caratteristiche dei beneficiari di prestazioni, fatte nel secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati¹³⁸.

¹³⁵ N. 4.3, figura 4C, e n. 4.2, figura 4A.

¹³⁶ Cfr. in proposito anche n. 6.4.

¹³⁷ N. 4.2, figura 4A, e n. 4.3. Zurigo e Appenzello Esterno non hanno fornito indicazioni.

¹³⁸ Cfr. n. 14.2 a 14.6 del secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati.

Come per le prestazioni dei consultori¹³⁹, sono le donne che molto più frequentemente beneficiano di un indennizzo o di una riparazione morale (dal 1995 al 1998 : 64 %¹⁴⁰). In quest'ambito, il primato spetta non alle vittime di reati contro l'integrità sessuale, ma a quelle che hanno subito lesioni fisiche: il 37 per cento delle 1'287 prestazioni accordate negli anni 1993/1994 è andato a vittime di lesioni fisiche, contro il 32 per cento a vittime di reati contro l'integrità sessuale e il 19 per cento a vittime di omicidio¹⁴¹. Il principale gruppo mirato secondo quanto immaginava il legislatore risulta confermato in modo ancora più netto nell'ambito della consulenza (sono state versate prestazioni nel 56 % dei casi a vittime di reati contro la vita e l'integrità fisica e nel 32 % dei casi a vittime di reati contro l'integrità sessuale, vale a dire in totale per l'88 % dei casi a persone che appartengono ai principali gruppi mirati come definiti nel messaggio del Consiglio federale¹⁴²).

11.4 Numero atteso degli indennizzi

Il numero annuo dei casi in cui è stato concesso un indennizzo varia da un anno all'altro e denota una tendenza al ribasso a contare dal 1997 (62 nel 1995, 72 nel 1996, 56 nel 1997, 48 nel 1998¹⁴³). Il numero dei casi in cui sono state accordate prestazioni combinate (concessione di un indennizzo e di una riparazione morale) è aumentato negli ultimi quattro anni (41 nel 1995, 99 nel 1996, 97 nel 1997, 121 nel 1998¹⁴⁴). Considerato l'aumento del numero dei casi in cui è stata concessa una riparazione morale, la proporzione dei casi per cui è stato accordato un indennizzo è in diminuzione¹⁴⁵. Le spese medie per caso d'indennizzo sembrano in diminuzione dal 1995 (14'697 franchi nel 1995, 7'058 franchi nel 1998¹⁴⁶). In considerazione dell'esiguo numero di casi e del fatto che un indennizzo può – secondo l'art. 4 OAVI – ammontare da 500 a 100'000 franchi, queste cifre non sono troppo significative.

¹³⁹ N. 10.2. e n. 2.4.

¹⁴⁰ N. 4.5 ; per 1993/94, cfr. n. 5.33. del primo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati.

¹⁴¹ N. 4.6, figura 4H.

¹⁴² FF 1990 II 924.

¹⁴³ N. 4.4, figura 4D e secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, n. 4.4, figura 9. Nel primo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati non figura nessuna indicazione.

¹⁴⁴ Cfr. nota precedente.

¹⁴⁵ N. 4.4.

¹⁴⁶ N. 4.4.

All'atto di emanare la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, ci si attendeva che fosse dato seguito a una domanda d'indennizzo in 100 – 200 casi per anno. La realtà corrisponde ai pronostici.

11.5 Riparazione morale: inversione del sistema

Il numero dei casi in cui è stata accordata una riparazione morale è fortemente aumentato (78 nel 1995, 113 nel 1996, 180 nel 1997, 302 nel 1998¹⁴⁷). Aggiungasi che sono aumentati anche i casi per cui sono state versate prestazioni combinate (41 nel 1995, 99 nel 1996, 97 nel 1997, 121 nel 1998¹⁴⁸). In pari tempo, i costi medi per caso di riparazione morale sono passati da 9'871 franchi nel 1995 a 15'245 franchi¹⁴⁹. L'ammontare accordato per riparazione morale è determinato sul fondamento del danno subito; né la legge, né l'ordinanza prevedono un importo limite verso l'alto.

La situazione economica della vittima non è determinante per la concessione di una riparazione morale. Giusta l'articolo 12 capoverso 2 LAV, una riparazione morale può essere accordata alla vittima, indipendentemente dal suo reddito, quando la gravità dell'offesa e circostanze particolari lo giustificano. Se sono adempiute queste condizioni, la vittima ha diritto a una riparazione morale¹⁵⁰.

Il legislatore considerava la riparazione morale come un complemento al sistema dell'indennizzo: nel messaggio¹⁵¹, 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.“

L'evoluzione non è andata nella direzione prevista. Il caso normale non è quello della vittima che ottiene un indennizzo in base al reddito e al danno, ma quello della

¹⁴⁷ N. 4.4, figura 4D e secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, n. 4.4, figura 9. Ne dato nel primo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati.

¹⁴⁸ Cfr. nota precedente.

¹⁴⁹ N. 4.4.

¹⁵⁰ DTF 121 II 369 c. 3c.

¹⁵¹ FF 1990 II 709.

vittima che ottiene una riparazione morale calcolata in funzione del danno subito: soltanto il 10 per cento di tutte le prestazioni accordate nel 1998 erano indennizzi senza componenti di riparazione morale¹⁵². Il sistema differenziato previsto dal legislatore nella prassi è stato sostituito da una soluzione più semplice pensata per i casi speciali. La realtà giuridica non corrisponde quindi ai concetti del legislatore.

Considerato che il legislatore non ha disciplinato dettagliatamente la questione della determinazione della riparazione morale, è data grande importanza alla prassi e alla giurisprudenza. L'attentato di Luxor ha indotto le autorità incaricate degli indennizzi di accordarsi su una prassi uniforme che non tenesse conto dei confini cantonali¹⁵³, - una procedura questa non molto usuale nell'esecuzione delle leggi federali, ma assolutamente corrispondente allo spirito della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. Numerose altre vittime sono ricorse fino al Tribunale federale e hanno contribuito a fare maggiore chiarezza in questo ambito¹⁵⁴.

11.6 Termine di perenzione troppo breve

Il termine di perenzione di due anni previsto nell'articolo 16 capoverso 3 LAV si è rivelato troppo breve. I Cantoni di Zurigo e Ginevra hanno emanato regolamenti cantonali che migliorano in questo ambito la situazione delle vittime minorenni¹⁵⁵. Il Tribunale federale ammette eccezioni¹⁵⁶. Un intervento parlamentare (mozione Goll 94.3574 del 16 dicembre 1994, trasmessa come postulato dal Consiglio nazionale il 24 marzo 1995) chiede la soppressione di questo termine¹⁵⁷; il postulato Leuthard (00.3064) depositato il 16 marzo 2000 propone di prorogare il termine di cinque anni per le vittime di delitti sessuali.

¹⁵² N. 4.4, figura 4D.

¹⁵³ N. 6.7.2.

¹⁵⁴ N. 7.1.

¹⁵⁵ Per GE : n. 6.1 ; per ZH : secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, n. 15.3.

¹⁵⁶ DTF 123 II 241.

¹⁵⁷ Secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, n. 11.3 e 15.3.

12 Altri aspetti

12.1 Rapporto problematico tra le diverse possibilità dell'aiuto finanziario

L'aiuto finanziario alle vittime è accordato fondamentalmente sotto forma di un indennizzo da parte delle autorità del Cantone in cui è stato commesso il reato (art. 11 cpv. 1 e 12 cpv. 1 LAV), la quale può accordare anche una somma a titolo di riparazione morale (art. 12 cpv. 2 LAV). Oltre alle autorità competenti in materia di indennizzo e riparazione morale, anche i consultori prestano un aiuto materiale alle vittime (art. 3 cpv. 2 lett. a LAV). Per quanto la situazione personale della vittima lo giustifichi, i consultori si assumono altre spese, quali spese di medici, di avvocati e processuali (art. 3 cpv. 4 LAV). Dalle raccomandazioni della Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV) risulta che i Cantoni applicano diversi criteri per limitare l'assunzione di queste altre spese¹⁵⁸. Il Tribunale federale ha stabilito che sia possibile coprire le medesime prestazioni con l'aiuto dei consultori o con l'indennizzo¹⁵⁹. Per le vittime non è soddisfacente una situazione così poco chiara sulle diverse condizioni di concessione delle due forme di aiuto finanziario.

12.2 Procedimento per delitti con numerose vittime

L'attentato di Luxor ha dimostrato che, nei delitti con numerose vittime, è sensata una collaborazione intensa tra i Cantoni, come anche tra questi e la Confederazione, affinché le vittime abbiano un trattamento per quanto possibile uguale e siano informate sui loro diritti.

12.3 Diritti delle vittime nel procedimento penale

I nuovi diritti processuali della vittima nel procedimento penale contro l'imputato hanno notevolmente migliorato la situazione della vittima; tuttavia sono concepibili anche altri miglioramenti sul piano legale¹⁶⁰. Nell'applicazione della legge regna una

¹⁵⁸ N. 76, cfr. in proposito n. 6.4. Sulla prassi del Cantone di Zurigo, cfr. OH!, Zeitschrift für Opferhilfe in der Praxis 1/97 pag. 5 e segg.

¹⁵⁹ DTF 125 II 234 c. 2 d e decisione del Tribunale federale del 17 settembre 1997, parzialmente pubblicata risp. riassunta in : OH!, Zeitschrift für Opferhilfe in der Praxis 2/97 pag. 7 e segg.

¹⁶⁰ Secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, n. 13, 14.9 e 15.6.

certa insicurezza¹⁶¹. Il diritto vigente non tiene sufficientemente conto dei bisogni particolari dei fanciulli¹⁶².

12.4 Vittime della circolazione stradale

Dopo l'entrata in vigore della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, nella prassi era controversa la questione a sapere se la legge si applicasse anche alle vittime della circolazione stradale. Con la decisione del 15 febbraio 1996¹⁶³, il Tribunale federale ha confermato che 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. Il numero delle vittime di un delitto perpetrato nell'ambito della circolazione stradale che si sono rivolte a un consultorio non è molto elevato (nel 1998, 7,2 % di tutte le nuove persone cui è stata prestata consulenza), ma varia fortemente tra un Cantone e l'altro¹⁶⁴. Due Cantoni hanno istituito consultori espressamente per le vittime della strada¹⁶⁵, a dimostrazione che vi è un reale fabbisogno in questo ambito. Raramente sono stati accordati alle vittime della circolazione stradale un indennizzo e una riparazione morale¹⁶⁶. L'ampia copertura assicurativa nell'ambito della circolazione stradale spiega la portata assai ridotta di questa forma di aiuto alle vittime.

12.5 Giurisprudenza

Come dimostrato dallo studio sulla giurisprudenza cantonale, esistono grandi differenze nell'applicazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati¹⁶⁷. È assolutamente insoddisfacente il fatto che la base dell'aiuto alle vittime, in particolare il concetto di vittima, sia interpretata in modo diversificato. Su questo punto il legislatore non ha voluto accordare nessun margine di manovra ai Cantoni.

¹⁶¹ N. 3 e 7.2.3.

¹⁶² N.16.

¹⁶³ DTF 122 IV 71.

¹⁶⁴ N. 2.6.

¹⁶⁵ N. 2.9.

¹⁶⁶ N. 4.6.

¹⁶⁷ N. 7.2.3.

13 Evoluzione dell'aiuto alle vittime

13.1 Scopi raggiunti

La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati ha lo scopo di fornire un aiuto efficace alle vittime di reati e a rafforzarne i diritti (art. 1 cpv. 1 LAV).

La valutazione dell'aiuto alle vittime di reati nei primi sei anni dall'entrata in vigore della legge evidenzia che, sul fondamento di quest'ultima, ha potuto essere prestato un aiuto efficace per diversi aspetti :

- L'aiuto dei consultori riveste grande importanza per le vittime. Un numero di persone maggiore di quanto previsto ricorre ai servizi dei consultori. L'indipendenza professionale dei consultori (art. 3 cpv. 1 LAV) ha probabilmente contribuito a far sì che le persone interessate osino ricorrere all'aiuto di un servizio ufficiale. Di norma l'aiuto dei consultori risponde alle attese della vittima.
- Per la consulenza è assai significativo che l'aiuto alle vittime di reati sia accordato indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia stato rintracciato e che il suo comportamento sia stato colpevole (art. 2 cpv. 1 LAV): nei tre quarti dei casi non è intentato nessun procedimento contro l'autore presunto. La maggior parte delle persone che si rivolgono a un consultorio è vittima di un reato sessuale.
- Non sappiamo se il fatto che l'aiuto alle vittime viene riconosciuto indipendentemente dal procedimento penale contro l'autore presunto del reato abbia avuto grande importanza sia per l'indennizzo e la riparazione morale, sia per la consulenza, dacché i dati pertinenti non sono stati rilevati.
- L'importanza dell'indennizzo della vittima da parte dello Stato, che dovrebbe colmare le lacune, non è, secondo le aspettative, superiore a quella della consulenza. Il numero degli indennizzi accordati corrisponde ai pronostici.
- La polizia è stata maggiormente sensibilizzata alla situazione particolare della vittima.

L'introduzione di disposizioni sull'aiuto alle vittime di reati era necessaria. Il concetto dei tre pilastri dell'aiuto svizzero alle vittime ha fatto buona prova: le vittime di reati non hanno bisogno soltanto di un aiuto finanziario, ma anche e soprattutto di una consulenza psicosociale e di un sostegno. La consulenza e l'indennizzo consentono

di offrire un aiuto morale e finanziario efficace; le prescrizioni federali di procedimento penale hanno migliorato la posizione della vittima.

13.2 Imperfezioni

Finora non sono stati raggiunti taluni obiettivi specifici. Sono pertanto indispensabili sforzi suppletivi a livello d'esecuzione della legge. La valutazione dell'aiuto alle vittime di reati evidenzia anche che è necessaria una riflessione su taluni di questi scopi e che devono essere migliorati diversi strumenti legali.

Non sono ancora soddisfacenti i seguenti aspetti dell'aiuto alle vittime di reati :

- La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati e i rispettivi consultori non sono sufficientemente conosciuti dalle vittime.
- L'aiuto apportato immediatamente dopo il reato non è sempre coordinato e talvolta è offerto da servizi che non sono assoggettati alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati. L'articolo 3 capoverso 3 LAV (secondo cui i consultori devono essere organizzati in maniera tale da poter prestare in ogni momento un aiuto immediato) in alcuni Cantoni è quindi rimasto lettera morta.
- I compiti dei consultori rivestono importanza assai differente da un Cantone all'altro. Taluni Cantoni dispongono di numerosi consultori che offrono un aiuto generoso. Altri hanno istituito consultori che non offrono aiuto, ma servono unicamente da intermediario.
- L'aiuto finanziario alle vittime è offerto parzialmente dai consultori e parzialmente dalle autorità incaricate dell'indennizzo. Questo doppio binario non è ideale in considerazione delle condizioni e delle competenze differenti.
- La procedura dell'indennizzo comporta passi inutili: a causa del breve periodo di prescrizione, talune domande sono presentate quando non è ancora assolutamente chiaro se sia necessario ricorrere all'aiuto per le vittime di reati. Inoltre, il termine di perenzione stabilito nell'articolo 16 capoverso 3 LAV si rivela troppo breve, in particolare per le vittime minorenni, il che ha indotto alcuni Cantoni a portare innovamenti in attesa del termine previsto dal diritto federale. La brevità del termine impone passi inutili, poiché talune domande provvisorie sono

presentate soltanto allo scopo di salvaguardare i diritti della vittima, benché non si sappia ancora se sarà veramente necessario un aiuto.

- Non si può escludere che, in un caso concreto, l'esercizio dei diritti che sono concessi alla vittima nel procedimento penale (per es. il diritto di rifiutare di deporre giusta l'art. 7 cpv. 2 LAV) non le rechino pregiudizio.
- L'aiuto prestato alle vittime varia da un Cantone all'altro¹⁶⁸. Si pone quindi la questione a sapere fino a che punto le ineguaglianze siano oggettivamente difendibili e fino a che punto si debba tener conto, per la revisione della legge, del concetto secondo cui il legislatore federale rappresenti una normativa minima che deve essere completata da altri provvedimenti federali e cantonali¹⁶⁹.

13.3 Sviluppi imprevisti

Le riparazioni morali – pensate per i casi particolari – sono divenute più importanti degli indennizzi. Nella maggior parte dei casi le prestazioni finanziarie dello Stato nell'ambito dell'aiuto alle vittime sono pagate sotto forma di riparazione morale. Questa tendenza rimette in questione il sistema auspicato dal legislatore secondo cui l'indennizzo in funzione del reddito doveva essere la norma e la riparazione morale il caso speciale.

¹⁶⁸ La maggior parte delle diversità concernono l'ambito della consulenza (per es. *l'organizzazione* dei consultori, siano essi integrati nell'amministrazione, siano essi indipendenti; oppure la *cerchia* delle persone assistite, in quanto alcuni consultori sono generalisti, altri specializzati per talune categorie di vittime; oppure *l'offerta delle prestazioni* fornite, in quanto alcuni consultori sono in grado di fornire da soli l'aiuto, altri invece fanno appello a terzi, taluni consultori hanno competenze finanziarie limitate, altri non sono limitati nelle competenze, taluni consultori sono autorizzati a rilasciare garanzie di pagamento, altri invece devono passare da servizi terzi). Vi sono differenze anche nel procedimento penale e perfino nella procedura d'indennizzo e riparazione morale (proroga del termine di perenzione dell'art. 16 cpv. 3 LAV).

¹⁶⁹ Cfr. n. 1.1.

14 Conclusioni per la futura esecuzione della legge

14.1 Provvedimenti a livello cantonale

L'esecuzione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati spetta innanzitutto ai Cantoni. Su piano cantonale, l'efficacia dell'aiuto può essere migliorata tenendo conto dei seguenti aspetti – parzialmente prescritti nella legge -:

- Va garantita un'informazione continua presso il pubblico. L'informazione generale dovrebbe essere data anche nelle lingue straniere più parlate.
- Il Cantone deve definire chiaramente chi deve prestare un aiuto (in particolare un primo aiuto psicosociale) immediatamente dopo il reato, giusta la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (art. 3 cpv. 3 LAV). I pronti soccorso medici e i servizi di protezione dell'infanzia, come anche eventualmente altri servizi d'urgenza, come ad es. i pompieri, devono essere inclusi nell'organizzazione dell'aiuto immediato.
- L'informazione nel singolo caso non dovrebbe essere soltanto fornita dalla polizia in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LAV, ma da tutte le istituzioni implicate nell'aiuto immediato.
- Come già rilevato nel secondo rapporto sull'aiuto alle vittime di reati, l'offerta dei consultori deve tener maggiormente conto delle necessità degli anziani.
- Per il coordinamento dell'aiuto alle vittime di reati all'interno del Cantone sembra giudizioso istituire un centro di coordinamento cantonale. L'istituzione di un siffatto servizio facilita infatti i contatti intercantonali e quelli con la Confederazione.
- I consultori devono essere separati, quanto all'ubicazione, dalle altre prestazioni di servizio (in particolare dai servizi sociali). Devono essere designati con denominazioni esplicite che danno informazioni sulla loro attività.

14.2 Provvedimenti a livello intercantonale

In diversi ambiti sembra opportuna un'intensificazione della collaborazione intercantionale :

- L'informazione del pubblico su piano regionale o nazionale è più efficace di quella limitata su piano locale. Devono essere previste la pubblicazione comune di opuscoli informativi in più lingue o una giornata d'azione nazionale.
- Nell'ambito della consulenza, la collaborazione regionale dovrebbe essere completata fissando obiettivi comuni. Sarebbe giudizioso che i Cantoni discutano fra di loro i futuri cambiamenti concernenti la rete dei consultori oppure che li pianifichino a livello regionale.
- Ai Cantoni con poche vittime è consigliabile di associarsi fra di loro per i compiti di consulenza (art. 3 cpv. 1 LAV).
- Nell'ambito dell'indennizzo e della riparazione morale, devono essere garantiti lo scambio di esperienze tra Cantoni e la messa a disposizione di una documentazione comune. Occorre parimenti verificare se i principi elaborati in rapporto con l'indennizzo delle vittime dell'attentato di Luxor per il calcolo delle indennità possano essere maggiormente sviluppati e generalizzati.
- Considerato l'esiguo numero di specialisti nell'aiuto alle vittime di reati, sarebbe sensato – come già sottolineato nel secondo rapporto – che i Cantoni collaborino oltre i confini cantonali per approntare in comune corsi di formazione.

L'Ufficio federale di giustizia, nel quadro della Conferenza svizzera degli uffici di collegamento, continuerà a sostenere i Cantoni con la sua consulenza.

14.3 Provvedimenti a livello federale

L'Ufficio federale di giustizia, in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri, vigila affinché i cittadini svizzeri, vittime di reati durante un soggiorno all'estero, siano informati, per il tramite di direttive e di un opuscolo, circa la possibilità di ottenere un aiuto in Svizzera.

Nel caso di reati comportanti numerose vittime e che pongono questioni complesse, l'Ufficio federale di giustizia collaborerà secondo il fabbisogno alla ricerca di una soluzione. All'uopo è previsto di definire un dispositivo d'intervento e di delimitare meglio le responsabilità delle diverse autorità che potrebbero intervenire. Peraltro è stato costituito nel 1999 dal DFAE uno stato maggiore di crisi al fine di gestire le situazioni straordinarie quali attentati, rapimenti, dirottamenti d'aerei o catastrofi con vittime svizzere all'estero o vittime straniere in Svizzera e di assicurare fra l'altro la collaborazione con l'UFG. Inoltre esiste la possibilità, prevista legalmente, di accordare un aiuto finanziario ai Cantoni in caso di avvenimenti straordinari (art. 18 cpv. 3 LAV).

L'Ufficio federale di statistica cerca, unitamente ai Cantoni, soluzioni tecniche affinché il rilevamento dei dati statistici a contare dall'anno 2000 non gravi esageratamente sul lavoro dei consultori e delle autorità preposte agli indennizzi.

Parte III Revisione della legge

15 Opinione dei Cantoni

15.1 Valutazione del bisogno di revisione fatta dai Cantoni

I Cantoni sono stati invitati, mediante le Direttive concernenti i rapporti da presentare per gli anni 1997/98, ad esprimersi sulla necessità di una revisione della legge.

Nove Cantoni (BE, BL, BS, SO, FR, GR, LU, SG, ZH) ritengono urgente rivedere la legge. Tre Cantoni giudicano opportuna una revisione (AR, JU, TI). Tre Cantoni auspicano che la legge sia riveduta in alcuni punti (GE, SG, TG). I Cantoni di Nidvaldo e Zugo, in base alle proprie esperienze, non ritengono urgente la revisione della legge, ma pensano che sia opportuno procedere ad un riesame.

Sei Cantoni auspicano la revisione, senza però esprimersi sul grado d'urgenza (AG, GL, NE, SH, SZ, VD).

15.2 Le più importanti modifiche auspiccate dai Cantoni

Nei rapporti presentati dai Cantoni sono menzionate le seguenti finalità di una revisione:

- L'odierno disciplinamento va ben oltre il mandato costituzionale (NE), ragione per cui la revisione dovrebbe concentrarsi sull'idea originale di questo mandato (SO). Lo spirito e il senso della LAV come anche il tenore fondamentale non devono essere compromessi (TI).
- Va accordata maggiore importanza alla consulenza e all'assistenza, costituenti la base dell'aiuto alle vittime, piuttosto che alle prestazioni finanziarie (AR).
- I punti deboli della legge devono essere eliminati (LU) e i problemi di delimitazione risolti (SO). Vanno però previste anche alcune innovazioni (TI).
- La revisione deve creare le condizioni necessarie per un'applicazione più uniforme della legge (BE, GR).
- La revisione dovrà tener conto dei mezzi finanziari limitati (GR, LU). Per motivi finanziari, sono necessarie limitazioni per le riparazioni morali (BE, AG).

A fine 1998, l'Ufficio federale di giustizia ha allestito un compendio delle modifiche auspiccate nell'ambito della LAV e l'ha trasmesso per informazione alla CSUC-LAV. Diversi Cantoni hanno fatto riferimento a questo elenco e si sono espressi soltanto sui punti particolarmente importanti oppure su quelli non trattati dal compendio (BE, BL, BS, LU).

In particolare sono state formulate le seguenti richieste :

In generale

- Vanno meglio protette le persone in rapporto di dipendenza con l'autore (BE). Va dedicata maggiore attenzione alla violenza familiare (SO).
- Le vittime minorenni devono essere assistite da un difensore d'ufficio allorquando vi è conflitto d'interessi (BL, BS)
- Va esaminato se non debba essere imposto alla vittima l'obbligo di cooperazione o di denuncia (GR).
- Bisognerebbe introdurre un fondamento giuridico per programmi e provvedimenti preventivi (SO, VS).

Miglioramento della sistematica della legge / Delimitazione delle diverse offerte di prestazioni

- Occorre delimitare chiaramente l'aiuto immediato e quello per lungo tempo (SH). Devono anche essere meglio definiti l'aiuto finanziario offerto dai consultori (aiuto immediato e aiuto per lungo tempo) e l'aiuto finanziario sotto forma d'indennizzo (AG, AR, BE, BL, BS, FR, SZ, TG, ZH).
- Si tratta di delimitare meglio l'assunzione delle spese di avvocato da parte del consultorio e l'assistenza giuridica gratuita e di eliminare la disparità di trattamento che colpisce le vittime in quest'ambito : chi ha diritto all'assistenza giuridica gratuita deve rimborsarla se successivamente ne avrà la possibilità ; per contro l'assunzione dei costi da parte del consultorio non comporta obbligo di restituzione (AG, BE).
- Deve essere meglio postulato e descritto il carattere sussidiario della legge (AR). È necessario fissare regole coordinatrici per delimitare i fornitori di prestazioni che non siano statali (ZH).
- Vanno riveduti i punti di congiunzione con le assicurazioni sociali ; non ha senso che l'aiuto alle vittime debba intervenire per conseguenze di infortuni che sono state respinte dall'assicurazione contro gli infortuni (BE).
- Devono essere chiariti i rapporti tra l'aiuto alle vittime, l'aiuto sociale e la protezione dell'infanzia (TG). Deve essere stabilito che le riparazioni morali giusta la LAV non dovrebbero influire sull'assistenza sociale (GE). La vittima che beneficiava dell'aiuto sociale prima del reato dovrebbe poter pretendere unicamente una riparazione morale (SZ).

Nozione di vittima e portata delle prestazioni

- La nozione di vittima deve essere riveduta (SG) e precisata (VS).
- L'aiuto alle vittime dovrebbe essere limitato alle vittime gravemente lese nella loro integrità (NW). Occorre fissare un limite all'assistenza di persone traumatizzate in seguito a conflitto armato (SO).
- L'aiuto alle vittime deve essere fornito in modo differenziato: una nozione più estesa di vittima deve prevalere in materia di consulenza, ma s'impongono limitazioni per quanto concerne l'indennizzo e la riparazione morale (GR, SO, TG). Bisognerà esaminare se gli indennizzi (TG) e le riparazioni morali (GR) non dovrebbero essere limitati alle vittime di reati intenzionali.
- Le vittime della circolazione stradale dovrebbero essere escluse dal campo d'applicazione della legge (AR, GL, GR, NW, SZ). Si potrebbe anche prevedere di limitare l'offerta a prestazioni peculiari per queste persone, in particolare limitandole alla consulenza (GL, VD).
- I congiunti dovrebbero aver diritto a un indennizzo o a una riparazione morale soltanto se avevano vincoli affettivi con la vittima (VS). Dovrebbe essere esclusa la concessione di riparazioni morali alle vittime indirette (ad eccezione dei fanciulli) oppure di farla dipendere dalla situazione economica (BE).

Vittime di nazionalità straniera / Reato perpetrato all'estero

- Va ripensato l'aiuto alle vittime in casi che hanno relazione con l'estero (GR, TG).
- In caso di reati perpetrati all'estero, l'aiuto alle vittime dovrebbe essere limitato alla consulenza (TG).
- Non dovrebbe essere accordata nessuna prestazione finanziaria alle vittime all'estero (GR). Le riparazioni morali accordate a persone domiciliate all'estero devono essere adeguate al livello di vita nel Paese in questione (BE). Le prestazioni dei consultori potrebbero eventualmente essere limitate allorché la vittima è domiciliata all'estero oppure se il reato è stato commesso all'estero (BE, ZH); una possibilità sarebbe quella di limitare in particolare l'aiuto per lungo tempo (BL, BS).

Consulenza

- È discutibile la necessità di offrire aiuto 24 ore su 24 (GR, TG).
- Perché l'aiuto immediato fornito da terzi dovrebbe essere gratuito (ZH)?
- Trattasi di definire che cosa va inteso con le espressioni "per lungo tempo" (AG) e "altre spese" (AR).
- Dovrebbe essere prevista una cessione legale in caso di assunzione di altre spese (BE, GR).
- In determinate circostanze dovrebbe esistere la possibilità di togliere l'obbligo di serbare il segreto anche se la vittima non vi acconsente (AR, BE, VS). In caso di reati commessi su minori nell'ambito familiare, occorre dare ai consultori un diritto d'informazione e imporre alle altre istituzioni interessate un dovere d'informazione (BL, BS).
- Va limitata la scelta del consultorio (ZH) oppure va prevista una perequazione finanziaria tra i Cantoni (BE).
- Va previsto un disciplinamento sull'assunzione dei costi per il soggiorno nelle strutture d'accoglienza per le donne (BE, SH).

- L'aiuto offerto dai consultori alle persone vittime di reati prima dell'entrata in vigore della legge deve essere sospeso (GR) o riveduto (ZH):

Indennizzo e riparazione morale

- Il calcolo degli indennizzi è sempre troppo complicato (AG, GE, GR, TG) e dovrebbe essere migliorato e semplificato (FR); il sistema potrebbe essere sostituito in modo vantaggioso da una tabella succinta (GE).
- Non vi è alcun motivo oggettivo per prendere in considerazione soltanto i due terzi del reddito di un'attività lucrativa per il calcolo dei redditi determinanti, allorquando le rendite sono prese in considerazione integralmente: se questo disciplinamento ha un certo senso nell'ambito delle prestazioni complementari in cui ha carattere incitativo, esso non ne ha nell'ambito dell'indennizzo alle vittime (BL, BS).
- La riparazione morale deve essere riveduta (SG).
- Occorre esaminare se non sia opportuno rinunciare alla riparazione morale (AR, GL, GR, NE, TG, ZH).
- Devono essere inasprite le condizioni per la concessione delle riparazioni morali (AG, GL, GR, SO, SZ). Lo Stato non dovrebbe accollarsi i rischi cui vanno incontro le persone che viaggiano in Paesi pericolosi (BE).
- L'ammontare delle riparazioni morali dovrebbe essere contingentato (AG, SZ, TG).
- Devono essere rivedute le somme da versare per l'indennizzo e la riparazione (JU).
- Non è possibile una procedura semplice e rapida (BE).
- Va chiesto se il sistema d'indennizzo non dovrebbe essere sostituito da un sistema di anticipi di prestazioni secondo il modello dell'anticipo delle pensioni alimentari, al fine di escludere che alcuni anticipi non debbano venir rimborsati (JU).
- Occorre adottare regole sull'amministrazione della prova, cercando di evitare una vittimizzazione secondaria della vittima (BE).
- A prescindere dai casi in cui le somme pagate sono stabilite nella sentenza penale, l'autore del reato non può pronunciarsi sulla loro entità talché è limitata la possibilità di recuperare successivamente tali somme da parte dell'autorità competente per l'indennizzo (GE).
- L'autorità competente per l'indennizzo dovrebbe poter deferire all'autorità tutoria la gestione dei fondi concessi al minorenne e l'obbligo di preservarli da qualsiasi manomissione indesiderata da parte di chi detiene la patria potestà (GE).

Dispositivo in caso di catastrofi

- Deve essere disciplinata la procedura in caso di catastrofi (LU, VS).

Finanziamento dell'aiuto alle vittime

- Si tratta di rivedere la ripartizione dei costi della consulenza tra i Cantoni (GR). I costi della consulenza dovrebbero essere presi a carico dal Cantone di domicilio (TG) o dal Cantone in cui è stato perpetrato il reato (SH). Dovrebbe in generale essere riveduta la perequazione finanziaria tra i Cantoni (SG). (Cfr. anche le osservazioni più sopra concernenti la scelta del consultorio).
- La ripartizione degli oneri tra la Confederazione e i Cantoni deve essere riveduta (FR). La Confederazione dovrebbe continuare a sostenere i Cantoni nell'applicazione della LAV, in modo tale da consentir loro di garantire il controllo e il coordinamento (NE).

Termine di perenzione

- Il termine di perenzione è troppo breve (BL, BS, GE), in particolare se il reato è stato commesso quando la vittima era ancora fanciullo (AG, BL, BS, FR). La vittima dovrebbe poter continuare a pretendere che le sia concesso un indennizzo oppure una riparazione morale anche dopo la chiusura del processo penale (BL, BS).
- La polizia non dovrebbe soltanto informare la vittima riguardo all'esistenza dei consultori, ma anche farle notare il termine di perenzione (BL, BS).
- L'elevato numero di domande d'indennizzo e di riparazione morale sospese su domanda della vittima dimostra che il termine di perenzione non è riuscito ad accelerare il regolamento dei casi (BL).

Procedimento penale

- Va eventualmente soppresso l'articolo 9 capoverso 4 LAV (BE), dacché questa disposizione crea disparità di trattamento tra le vittime a seconda dell'età dell'autore (VS).
- Gli invalidi dovrebbero essere particolarmente tutelati nel procedimento penale (VS).
- Il diritto federale dovrebbe prevedere l'obbligo per le autorità giudiziarie penali di produrre gli incarti su semplice domanda dell'autorità preposta all'indennizzo (GE).

Diverse altre richieste

- La vittima non dovrebbe dimostrare l'insolvenza dell'autore che sta scontando la pena (AG).
- La Confederazione dovrebbe continuare a svolgere un compito di coordinamento (VS, NE); l'Ufficio federale di giustizia dovrebbe incaricarsi di diffondere la giurisprudenza federale in forma di banche dei dati (NE, GE).
- Trattasi di esaminare se non sia possibile promuovere maggiormente la mediazione tra vittima e autore del reato (TI).
- Sembrerebbe eccessivo dover accordare prestazioni a persone in situazione irregolare (persone senza domicilio legale, lavoratori al nero o con mezzi esistenziali di dubbia provenienza) (GE).

15.3 Preoccupazioni dei direttori cantonali delle finanze, di giustizia e di polizia

Il 16 marzo 1999, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze ha scritto all'Ufficio federale di giustizia che, in considerazione dell'aumento costante dei costi nell'ambito dell'aiuto alle vittime, vi è urgente bisogno che il legislatore federale agisca in merito. I direttori cantonali delle finanze esigono inoltre che sia riveduto il campo d'applicazione dell'aiuto alle vittime allorquando i reati sono commessi all'estero e che siano escluse le vittime della circolazione stradale. Si tratta di

scoraggiare il turismo dell'aiuto alle vittime e di limitare le prestazioni per la riparazione morale.

Con scritto del 24 novembre 1999, la Conferenza dei capi dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia ha sottoposto alla consigliera federale Ruth Metzler-Arnold diverse proposte di revisione. La Conferenza ritiene che esista un bisogno d'intervento per quanto concerne la nozione di vittima e il campo d'applicazione della legge. L'aiuto immediato, l'aiuto per lungo tempo e l'indennizzo devono essere chiaramente delimitati l'uno dall'altro. Il calcolo delle indennità deve essere semplificato; la possibilità di ottenere una riparazione morale deve essere soppressa. Il carattere sussidiario dell'aiuto alle vittime in caso di aiuto per lungo tempo deve essere rafforzato ricorrendo alla cessione legale e la retroattività prevista nell'articolo 12 OAVI deve essere soppressa.

15.4 Giornata nazionale LAV del 5 novembre 1999

Il 5 novembre 1999, l'Ufficio federale di giustizia ha organizzato una giornata nazionale LAV sul tema "Esecuzione ed efficacia dell'aiuto alle vittime: bilancio al termine del periodo iniziale e prospettive per una prossima revisione". La giornata ha riunito un centinaio di partecipanti, per la maggior parte persone che lavorano nell'ambito dell'aiuto alle vittime.

Dopo aver ascoltato diverse relazioni, i partecipanti hanno lavorato in gruppi. La discussione ha dato i seguenti risultati:

a) Campo d'applicazione della legge:

- Nella prassi, il cerchio delle vittime che sono ricorse alle prestazioni dei consultori è più ampio di quello previsto dalla legge: è sufficiente che un reato entri in considerazione oppure che non possa essere escluso.
- In generale deve bastare la verosimiglianza di un pregiudizio all'integrità.
- Sarebbe sbagliato escludere dal campo d'applicazione della legge talune categorie di vittime, ad es. le vittime della circolazione stradale: siffatta esclusione contrasterebbe non soltanto con il senso e lo scopo della legge, ma rimetterebbe completamente in questione la nozione di vittima. Fondandosi, come fa il Tribunale federale, sulla gravità del reato, siffatta esclusione non è giustificabile.

b) Aiuto immediato e per lungo tempo:

- La libera scelta del consultorio deve essere assolutamente mantenuta, ma potrebbe essere previsto un sistema di perequazione intercantonale. Il rischio che una vittima abusi del suo diritto rivolgendosi a più consultori per ottenere un aiuto è peraltro considerato inesistente o trascurabile: un sistema di controllo potrebbe essere istituito soltanto a scapito dei diritti della personalità della vittima.
- L'aiuto "per lungo tempo" di cui all'articolo 3 capoverso 3 LAV è accordato soltanto sussidiariamente come garanzia di pagamento: è compito del legislatore quello di delimitare più chiaramente l'aiuto immediato da quello per lungo tempo. Sarebbe preferibile disciplinare questo punto a livello federale piuttosto che tramite convenzioni intercantionali.
- È auspicabile che sia chiaramente prescritto legalmente il minimo delle prestazioni: i servizi tendono a ripassarsi la palla poiché manca un'armonizzazione delle prestazioni sociali.
- L'assistenza giudiziaria e l'aiuto sociale sono fondamentalmente rimborsabili, contrariamente all'aiuto alle vittime. Ciò pone problemi in particolare nell'ambito dell'assistenza giudiziaria che, in pratica, avvantaggia spesso l'aiuto giuridico accordato in virtù della LAV.
- Nell'ambito dell'aiuto giuridico, ci si chiede anche quali criteri e quali tariffe siano applicabili.

c) Protezione dei diritti delle vittime:

- I diritti della personalità della vittima devono essere poziori ai bisogni della stampa: una vittima che chiede l'udienza a porte chiuse non ha piacere di leggerne il resoconto sulla stampa. L'udienza a porte chiuse deve includere anche la stampa, altrimenti l'articolo 5 capoverso 3 non avrebbe più senso. Per l'informazione del pubblico, sono sufficienti i comunicati stampa, le conferenze per la stampa e le interviste con le autorità penali.
- La discrezionalità assoluta di cui all'articolo 4 LAV è indispensabile affinché i consultori possano lavorare con la fiducia della vittima. Ma i consultori devono avere il diritto di denunciare alle autorità tutorie i casi di fanciulli che necessitano di una protezione.
- Il campo d'applicazione della legge dovrebbe essere esteso ai minorenni testimoni di un reato, poiché attualmente essi non possono beneficiare della protezione della personalità di cui nell'articolo 5 LAV.
- Il diritto di esigere l'udienza a porte chiuse deve essere concesso alla vittima in tutti i casi di violenza nell'ambito domestico, e non soltanto in caso di lesione

all'integrità sessuale, poiché in entrambi i casi si tratta di questioni concernenti la sfera intima.

- Sarebbe opportuno coordinare meglio gli interrogatori da parte della polizia e del giudice istruttore al fine di evitare di fare ripetutamente le medesime domande alla vittima. Questo aspetto potrebbe essere disciplinato mediante direttive.
- Bisogna assolutamente rispettare la scelta della vittima che rifiuta di essere messa a confronto con l'imputato. Si potrebbe prevedere nella legge che il consenso della vittima sia chiesto prima di qualsiasi confronto, pur garantendo altrimenti i diritti della difesa.
- Il diritto di deporre su fatti che concernono la sfera intima di cui nell'articolo 7 capoverso 2 LAV non è disciplinato in modo soddisfacente, poiché non è fatta distinzione tra questioni connesse direttamente con il reato e altre questioni intime. La vittima corre il rischio, rifiutando di deporre sui fatti concernenti il reato, che l'indagine non sia completata o sia sospesa. In taluni casi, la vittima può anche essere sottoposta a pressioni del suo ambiente circostante che vede, nell'esercizio del rifiuto di deporre, una possibilità per la vittima di ritrattare. Una soluzione sarebbe quella di limitare la possibilità per le autorità penali di fare domande concernenti la sfera intima a quelle che hanno rapporto diretto con il reato. Tuttavia è possibile che situazioni o domande sul passato della vittima (per es. abusi sessuali subiti durante l'infanzia) possano avere importanza per determinare la credibilità della vittima.

d) Indennizzo e riparazione morale

- La prassi evidenzia che la riparazione morale è importante per la vittima, perché costituisce un riconoscimento dell'aggressione da parte della società.
- Va esaminata l'introduzione di un limite del reddito o di una somma massima per la riparazione morale.
- Deve essere impedito l'impiego abusivo della richiesta di riparazione morale e la strumentalizzazione della vittima da parte dell'avvocato.
- Occorre chiedersi che cosa significhi riparazione morale per i bambini piccoli.
- L'idea di introdurre una mediazione penale tra l'autore del reato e la vittima è controversa, poiché contraria allo spirito della LAV e difficilmente applicabile in caso di violenza sessuale o violenza tra le mura domestiche.
- In pratica, le vittime sono interessate soprattutto a regolare rapidamente il danno. Esse fanno fatica a sottoporsi all'obbligo di informare sulla propria situazione finanziaria e di presentare i giustificativi, benché si tratti di una condizione indispensabile – e generalmente accettabile – in un sistema d'indennizzo in funzione del reddito.

e) Collaborazione intercantonale e tra Confederazione e Cantoni:

- La solidarietà intercantonale dovrebbe essere migliore nei casi di soggiorni in case d'accoglienza per donne vittime di violenza.
- Si auspica che la Confederazione coordini la formazione.
- Incombe alla Confederazione garantire un controllo della qualità e un monitoraggio.
- Si chiede alla Confederazione di istituire un centro nazionale di documentazione.
- La Confederazione deve assumersi il coordinamento in caso di catastrofi in Svizzera e all'estero, in collaborazione con le organizzazioni esistenti.

f) Costi:

- Sarebbe errato procedere a una revisione della LAV soltanto in funzione dei costi, da un canto perché la LAV risponde a un fabbisogno dimostrato e, d'altro canto, perché le spese fatte per l'aiuto alle vittime rappresentano per la società risparmi a lungo termine dal punto di vista dei costi sociali e medici.
- Il principio della sussidiarietà in pratica non è chiaro. Pertanto deve essere formulato più esattamente: la LAV non deve sostituirsi a terzi quanto alla responsabilità delle prestazioni da accordare e le procedure di rimborso non devono essere frenate da queste riflessioni. Per altro si è d'accordo di anticipare le spese, ma a condizione di poter conteggiare la prestazione ai terzi interessati.
- In particolare occorre indicare nella legge che l'assunzione dei costi da parte delle assicurazioni sociali e private è poziore alla LAV. Si tratta di delimitare più esattamente l'aiuto alle vittime e l'aiuto sociale: quest'ultimo non può sgravarsi a carico dell'aiuto alle vittime.
- Come per le assicurazioni sociali, le prestazioni a carico dell'assicurazione responsabilità civile in caso di infortuni della circolazione stradale devono essere chiaramente indicate nella LAV.

g) Altri aspetti:

- L'informazione deve essere migliorata sia per il pubblico sia per gli specialisti.
- Deve essere dato maggior peso al lavoro della polizia dal profilo dell'aiuto alle vittime.

16 Interventi parlamentari

Dal 1997 al 1999, l'Assemblea federale ha trattato i seguenti interventi parlamentari in rapporto con l'aiuto alle vittime di reati:

- **Iniziativa parlamentare Goll 94.441 (Sfruttamento sessuale dei fanciulli. Migliore protezione) del 16 dicembre 1994**

Il 3 ottobre 1996, il Consiglio nazionale ha dato seguito alla maggior parte degli obiettivi dell'iniziativa parlamentare¹⁷⁰. Questa intendeva, da un canto, modificare il Codice penale e, dall'altro, completare la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati con disposizioni procedurali per meglio proteggere le vittime di delitti sessuali, segnatamente nel caso di sfruttamento sessuale dei fanciulli. Il Consiglio nazionale aveva già prima approvato un postulato che perseguiva le medesime finalità¹⁷¹.

Per contro il Consiglio nazionale non ha dato seguito al numero 1 dell'iniziativa parlamentare intesa a sopprimere il termine di perenzione per gli abusi sessuali commessi su fanciulli non ancora sedicenni. Ha però approvato la proposta della Commissione degli affari giuridici di abrogare l'articolo 187 n. 5 CP. Il 12 dicembre 1996, il Consiglio degli Stati ha approvato la modificazione che è entrata in vigore il 1° settembre 1997¹⁷².

In seguito alla decisione del Consiglio nazionale, la Commissione degli affari giuridici ha deciso, il 27 ottobre 1997, di istituire una sottocommissione incaricata di esaminare le questioni sollevate nei numeri da 2 a 9 dell'iniziativa parlamentare. La sottocommissione ha innanzitutto proceduto ad audizioni¹⁷³, consentendole di giungere alla conclusione che fosse urgente disciplinare uniformemente a livello federale l'interrogatorio delle vittime minorenni di delitti sessuali, come previsto nei

¹⁷⁰ Boll. uff. 1996 N 1783.

¹⁷¹ Boll. uff. 1996 N 909.

¹⁷² RU 1997 2465.

¹⁷³ Sono stati sentiti : un rappresentante del consultorio dell'aiuto alle vittime del Cantone di Friburgo, uno psichiatra pediatra nell'ambito medico-legale del Cantone Zurigo, un rappresentante del gruppo di protezione dei fanciulli, giudici dell'istruzione del Cantone Zurigo, un giudice al tribunale cantonale e docente di procedura penale all'Università di Berna, un avvocato di Ginevra che rappresenta regolarmente minorenni vittime di abusi sessuali e un agente incaricato di interrogare i fanciulli vittime di abusi sessuali presso la polizia del Cantone di Berna.

numeri da 2 a 5 dell'iniziativa, e ciò al fine di evitare una vittimizzazione secondaria.

Il 31 agosto 1998, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha approvato un disegno di modificazione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati elaborato dalla sottocommissione con l'ausilio dell'Ufficio federale di giustizia. In seguito ha incaricato il Consiglio federale di metterlo in consultazione.

In generale, le modificazioni proposte sono state ben accolte dalla maggioranza degli organi consultati. Soltanto la disposizione che prevede l'abbandono della procedura è stata oggetto di vive critiche. La commissione ha preso atto dei risultati della consultazione durante la seduta del 23 agosto 1999. Si è rallegrata per il fatto che le reazioni sono state globalmente positive e il disegno è stato approvato all'unanimità. In pari tempo l'ha trasmesso per parere al Consiglio federale.

Il disegno di revisione introdurrebbe nella legge concernente l'aiuto alle vittime di reati una nuova sezione 3^{bis} dedicata alla protezione della personalità delle vittime non ancora sedicenni. Un nuovo articolo 10^{bis} prevede che, in caso di reato contro l'integrità sessuale su fanciullo non ancora sedicenne, le autorità si astengano dal mettere a confronto l'imputato e la vittima, riservando tuttavia il confronto per quei casi in cui questo sia il solo modo di garantire il diritto dell'imputato di essere udito. Il confronto deve parimenti essere evitato negli altri casi di reati commessi su un fanciullo minore di sedici anni allorchando questo confronto sarebbe vissuto dal fanciullo come una prova dolorosa. Un nuovo articolo 10^{ter} limita a due il numero delle audizioni cui possono di principio essere sottoposti i fanciulli non ancora sedicenni. Inoltre è previsto che l'audizione debba avvenire non appena possibile e debba essere condotta, in presenza di una specialista, da un inquirente appositamente formato; deve avvenire in un luogo adatto ed essere oggetto di una videoregistrazione come anche di un rapporto che riferisca sulle circostanze peculiari dell'audizione. La seconda audizione consente alle parti e segnatamente alla difesa, se necessario, di esercitare i propri diritti per il tramite della persona incaricata dell'interrogatorio.

Un nuovo articolo 10^{quater} prevede la possibilità di abbandonare il procedimento penale, a titolo eccezionale e con l'accordo della vittima o del suo rappresentante legale, allorchando l'interesse del fanciulli lo esiga imperativamente e sia manifestamente piziore al dovere dello Stato di perseguire. In tal caso, devono essere esaminate e, all'occorrenza, ordinate misure di protezione del fanciullo.

Il 20 marzo 2000, il Consiglio federale si è pronunciato sul rapporto trasmessogli dalla Commissione. Ha approvato il disegno globalmente, pur facendo talune osservazioni concernenti in particolare l'età cui sarebbero applicabili le misure di protezione.

- **Mozione Schmied 98.3151 (Istruzioni e procedure penali concernenti gli abusi sessuali su fanciulli) del 20 marzo 1998**

La mozione invitava il Consiglio federale ad adeguare il Codice penale o la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati affinché le istruzioni e le procedure penali concernenti abusi sessuali su fanciulli siano adeguate alla situazione particolare di questi ultimi. Tenuto conto del fatto che è prevista una revisione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati al termine del periodo di valutazione di sei anni di cui nella legge e del fatto che la problematica sollevata è la medesima di quella esaminata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale nel trattamento dell'iniziativa parlamentare Goll 94.441, il Consiglio federale ne ha proposto la trasformazione in postulato. Il 26 giugno 1998, il Consiglio nazionale ha trasmesso la mozione sotto forma di postulato.

Inoltre, il postulato Bugnon 95.3320 del 22 giugno 1995 e il postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 96.3188 del 14 maggio 1996 (linea telefonica per fanciulli nel bisogno) sono stati realizzati con l'instaurazione nel 1999 del numero di chiamata a tre cifre 147 (telefono amico per fanciulli e giovani) valido in tutta la Svizzera e in parte sostenuto finanziariamente dall'UFAS. La gestione operativa è assicurata da Pro Juventute.

A complemento ricordiamo la mozione Goll 94.3574 del 16 dicembre 1994, trasmessa dal Consiglio nazionale il 24 marzo 1995 in forma di postulato, la quale chiedeva la soppressione del termine di perenzione dell'articolo 16 capoverso 3 LAV. Un postulato Leuthard (00.3064) del 16 marzo 2000 chiede al Consiglio federale di prorogare il termine dell'articolo 16 capoverso 3 LAV di cinque anni e di limitare l'ammontare della riparazione morale concessa dai Cantoni.

17 Il parere dell'Ufficio federale di giustizia

17.1 Conclusioni : una revisione globale

Le esperienze fatte nel corso degli anni 1993-1998 confermano che la legge ha fatto buona prova quanto ai principi e che essa ha portato un aiuto efficace alle vittime. Ma la valutazione ha evidenziato anche diverse incoerenze nella prassi. Questa talvolta si allontana sensibilmente dal testo legale.

In numerosi punti, la legge manca di chiarezza per garantire un aiuto efficace. Si tratta di disciplinare chiaramente la relazione tra l'aiuto concesso alle vittime dallo Stato, da un canto, e la riparazione del torto da parte della persona responsabile o dalle sue assicurazioni, le prestazioni delle assicurazioni sociali e i compiti delle autorità tutorie e dei servizi sociali, dall'altra (sussidiarietà). Il concetto finora prevalente, secondo cui la Confederazione emana soltanto regole minime che devono essere completate dai Cantoni, non ha dato buoni risultati. Ha comportato disparità che non sono ammissibili dal punto di vista della vittima. I Cantoni che impegnano importanti mezzi nell'aiuto alle vittime si lamentano che altri Cantoni si accontentino di prestazioni minime e reclamano una compensazione degli oneri. I diversi strumenti dell'aiuto alle vittime devono essere coordinati e i doppioni in materia di aiuto finanziario vanno evitati. Deve essere ripensato il ruolo della riparazione morale. Per queste ragioni, s'impone una revisione completa della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati.

17.2 Scopo della revisione

Lo scopo principale della revisione sarà quello di disciplinare più chiaramente e più specificamente e quindi di scindere i tre compiti fondamentali dell'aiuto statale alle vittime (consulenza, indennizzo, posizione della vittima nel procedimento penale di fronte all'imputato). Dovrà essere dato particolare risalto all'informazione delle vittime riguardo ai loro diritti. La legge dovrà evidenziare chiaramente chi ha bisogno di quale aiuto e quando. La legge e la realtà devono essere armonizzate.

La revisione ha anche lo scopo di padroneggiare l'aumento dei costi legati allo sviluppo imprevisto delle riparazioni morali. Non si tratta tanto di frenare l'aumento dei costi in quanto tali, ma di vigilare affinché le prestazioni finanziarie dell'aiuto alle vittime vadano a beneficio, come previsto dalla Costituzione federale, delle persone in difficoltà finanziaria. La prassi odierna secondo cui la riparazione morale è

divenuta una regola, mentre era prevista per casi speciali, sia essa accordata indipendentemente dal reddito, sia essa limitata quanto all'ammontare, va ben oltre il mandato e comporta spese impreviste che sono giudicate parzialmente sproporzionate.

17.3 I più importanti punti da rivedere

Nell'ottica di queste considerazioni generali, meritano particolare attenzione i seguenti aspetti:

- L'informazione della vittima;
- Le condizioni della concessione e la definizione dell'aiuto fornito dai consultori;
- La definizione delle prestazioni finanziarie e le condizioni per l'ottenimento, nonché il termine di decadenza di due anni in conformità dell'articolo 16 capoverso 3 LAV;
- La definizione dei diritti della vittima nel procedimento penale e le condizioni per l'esercizio di questi diritti;
- I compiti e l'organizzazione dei consultori.

18 Conclusion

La legge concernente l'aiuto alle vittime di reati vuole approntare un aiuto alle vittime completo e interdisciplinare. Perciò è indicato formare una commissione peritale che riunisca la prassi e la dottrina, comprenda, oltre agli specialisti dei tre pilastri di aiuto alle vittime, persone che dispongono di conoscenze negli ambiti affini o analoghi e copra conseguentemente, in un modo o nell'altro mediante l'aiuto per le vittime di reati, le diverse prospettive delle persone interessate.

Dopo aver presentato il presente rapporto al Consiglio federale, l'Ufficio federale di giustizia sottoporà al Dipartimento federale di giustizia e polizia una proposta al fine di istituire una commissione peritale.

La commissione peritale dovrà elaborare un rapporto finale come anche un avamprogetto. Quest'ultimo sarà probabilmente oggetto di una procedura di consultazione nell'anno 2002. Dopo l'adozione del messaggio da parte del Consiglio federale e il trattamento della legge al Parlamento, la legge riveduta e la relativa ordinanza potrebbero entrare in vigore nel 2005.