



Berna, gennaio 2008

Spiegazioni relative all'avamprogetto di ordinanza concernente l'aiuto alle vittime di reati (OAVI)

1 Compendio

Il presente avamprogetto di ordinanza concretizza diverse disposizioni della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), nella versione del 23 marzo 2007 (FF 2007 2099). Precisa, tra l'altro, che le spese dell'avvocato vanno sempre fatte valere come aiuto immediato o altro aiuto (art. 5 dell'avamprogetto, cfr. art. 13 e art. 19 cpv. 3 LAV). Contiene inoltre le formule per determinare i contributi alle spese e gli indennizzi, da parte del Cantone, a seconda dei redditi (art. 5 e 6 dell'avamprogetto, cfr. art. 16 e art. 20 LAV). In base all'articolo 45 capoverso 3 LAV, l'avamprogetto stabilisce in che misura è possibile derogare alle regole determinanti della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC, RS 831.30, versione del 6 ottobre 2006, in vigore dal 1° gennaio 2008) al momento di determinare il reddito. In base all'articolo 45 capoverso 2 LAV, l'ordinanza fissa il contributo forfettario dovuto dal Cantone di domicilio per le prestazioni fornite da un consultorio di un altro Cantone; si tratta di una soluzione sussidiaria prevista dal diritto federale (art. 4 dell'avamprogetto risp. art. 18 LAV). Il rimborso degli acconti è disciplinato come nel diritto vigente (art. 7 dell'avamprogetto risp. art. 5 dell'ordinanza del 18 novembre 1992, qui di seguito: vOAVI). Anche le disposizioni d'esecuzione relative all'aiuto alla formazione sono riprese in larga misura tali e quali (art. 8 dell'avamprogetto, risp. art. 8 vOAVI).

Per il momento si rinuncia a emanare importi forfettari e tariffe a livello di ordinanza (cfr. art. 45 cpv. 2 LAV). L'Ufficio federale di giustizia (UFG) approfondirà i vincoli abbozzati nel messaggio per il calcolo della riparazione morale e li metterà a disposizione dei Cantoni sotto forma di promemoria.

Il 24 ottobre 2006 l'UFG ha incontrato una delegazione della Conferenza svizzera degli uffici di collegamento LAV (CSUC-LAV), discutendo dei possibili contenuti della nuova ordinanza. Gran parte delle proposte sono state riprese.

Le disposizioni sui redditi determinanti (art. 1 e 2 dell'avamprogetto) sono state rielaborate sulla base dei risultati della procedura di consultazione condotta presso i Cantoni. Ci si è chiesti in che misura sia possibile derogare, per i redditi, alle regole previste per le prestazioni complementari. Per le fonti di reddito più importanti, proponiamo di mantenere la prassi attuale, ossia di prendere in considerazione il reddito da attività lucrativa soltanto in ragione di due terzi. Inoltre, e qui sta la novità, anche tutti gli altri redditi saranno presi in considerazione in ragione dei due terzi, poiché nell'aiuto alle vittime non ha senso riprendere le distinzioni operate nell'ambito delle prestazioni complementari. Questo comporta, in pochi casi, una situazione più favorevole di quella attuale. Anche per quanto riguarda il computo della

sostanza, abbiamo ripreso una soluzione di compromesso proposta nella procedura di consultazione. Un gran numero di partecipanti alla procedura di consultazione ha chiesto che, a determinate condizioni, sia possibile derogare alla somma dei redditi prevista per le persone che vivono nella stessa economia domestica (art. 2 cpv. 4 dell'avamprogetto). L'importo forfettario sarà fissato in base al numero dei casi trattati dai consultori secondo la statistica relativa all'aiuto alle vittime di reati (art. 4 dell'avamprogetto). L'ordinanza rielaborata è inoltre più comprensibile poiché rimanda ai relativi articoli di legge.

2 Spiegazioni relative alle singole disposizioni

21 Redditi determinanti

Articolo 1 Principio ed eccezioni

L'articolo 6 LAV rinvia alla LPC. Fissa il limite del reddito (art. 6 cpv. 1 LAV) e il calcolo delle prestazioni basandosi sui redditi determinanti secondo la LPC (art. 16 e art. 20 LAV in combinato disposto con l'art. 6 cpv. 2 LAV). L'articolo 45 capoverso 3 LAV autorizza il Consiglio federale a prevedere, nell'ordinanza concernente l'aiuto alle vittime, prescrizioni deroganti al disciplinamento previsto dalla LPC.

Rispetto all'articolo 6 capoverso 2 LAV, il capoverso 1 precisa due aspetti: oltre alle disposizioni menzionate della LPC, sono determinanti altre ordinanze federali, in particolare quando prevedono i futuri aumenti dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno vitale, importo adeguato dal Consiglio federale sulla base dell'articolo 19 LPC. Sono tuttavia escluse le regole cantonali secondo l'articolo 11 capoverso 2 LPC. In effetti, regole speciali per le persone che vivono in un istituto non hanno senso nell'aiuto alle vittime.

Il capoverso 2 disciplina le deroghe alla LPC.

La lettera a numero 1 provvede affinché in futuro *tutti* i redditi determinanti secondo la LPC siano trattati in modo identico nell'ambito dell'aiuto alle vittime, una volta dedotto l'importo secondo l'articolo 11 capoverso 1 lettera a LPC; tutti saranno presi in considerazione soltanto in ragione dei due terzi. La lettera a numero 2 prevede che le prestazioni complementari siano computabili interamente. La LPC non fornisce alcuna indicazione in merito a tale questione, che talvolta si pone nella pratica.

La lettera b concerne la sostanza, che per l'aiuto alle vittime va computata in ragione di un decimo (e non soltanto di un quindicesimo come previsto per le prestazioni complementari). Nel contempo la franchigia prevista nella LPC è moltiplicata per due.

La lettera c definisce come generalmente non computabili gli assegni per grandi invalidi delle assicurazioni sociali (cfr. art. 11 cpv. 3 lett. d e art. 11 cpv. 4. LPC), a prescindere dal fatto che siano versati già prima o solo dopo il reato. Essi consentono alla vittima disabile di compiere gli atti ordinari della vita e non costituiscono redditi rilevanti per l'aiuto alle vittime.

In sede di consultazione, nove Cantoni svizzeri tedeschi e la CSUC-LAVI hanno proposto di adeguare al costo della vita all'estero l'importo destinato alla copertura del fabbisogno vitale secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera a LPC se il richiedente è domiciliato all'estero. Tale importo serve sia a sapere se una vittima ha diritto al contributo alle spese per l'aiuto a più

lungo termine fornito da terzi o a un indennizzo, sia a determinarne l'ammontare (cfr. art. 6, 16 e 20 LAV). Tale proposta non è stata ripresa, da un lato perché il numero di persone in questione è limitato e, dall'altro, perché per esperienza è molto difficile determinare la differenza del costo della vita tra la Svizzera e ogni altro Paese del mondo. Inoltre determinate valute sono soggette a forti fluttuazioni. Del resto, anche se il costo della vita è meno elevato in un determinato Paese, quello di certi beni (p. es. medicinali o mezzi ausiliari) può essere sproporzionato.

Articolo 2 Economie domestiche di più persone

Oltre alle unioni registrate, anche le persone che vivono in concubinato hanno diritto a prestazioni della LAV, poiché un concubino è vicino alla vittima come un coniuge (art. 1 cpv. 2 LAV)¹. Le prestazioni finanziarie dell'aiuto alle vittime devono basarsi sulla situazione economica della vittima di un reato (cfr. art. 124 Cost.). Per questo motivo, nel calcolo dei redditi determinanti (cfr. art. 6, 16 e 20 LAV) i partner registrati e i concubini vanno trattati alla stregua dei coniugi. A differenza della LPC, l'equiparazione è estesa ai concubini (cfr. art. 13a LPGa). Il concetto di convivere stabilmente utilizzato nell'ordinanza è ripreso dalle nuove disposizioni federali in materia di ricsuzione² e va interpretato come in tale sede³. Come punto di riferimento è parimenti possibile fare capo alle direttive CSIAS, secondo cui un concubinato va ritenuto stabile in particolare quando dura da almeno due anni o quando i conviventi hanno un figlio in comune⁴. A differenza dell'articolo 1 capoverso 2 LAV, per motivi di chiarezza l'articolo 2 OAVI menziona esplicitamente i partner registrati, analogamente all'articolo 8 LTF.

Il capoverso 1 stabilisce che la soglia di reddito secondo l'articolo 6 capoverso 1 LAV applicabile ai partner registrati o ai concubini è la medesima fissata per i coniugi. L'equiparazione si applica anche agli importi da osservare al momento di determinare i redditi.

Il capoverso 2 sancisce, sulla scorta della prassi attuale⁵, che i redditi di coniugi o di partner registrati che vivono nella stessa economia domestica sono sommati. Lo stesso vale per i concubini.

Sempre sulla scorta della prassi attuale, il capoverso 3 stabilisce che, per determinare i redditi di minorenni che hanno fatto valere pretese a titolo di vittima o di congiunto e vivono nella stessa economia domestica dei genitori, sono considerati i redditi computabili di questi ultimi. In caso di figli in formazione l'obbligo di mantenimento si estende conformemente al diritto civile. La limitazione a 25 anni, determinante nell'ambito delle prestazioni complementari, è

¹ Messaggio, op. cit., FF **2005** 6351 6389

² Art. 8 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF, RS **173.110**); art. 8 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS **173.32**); art. 8 della legge federale del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF, RS **173.71**)

³ Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF **2001** 3764 3841

⁴ Direttive CSIAS 12/07 F.5-2

⁵ Cfr. l'art. 3a cpv. 4 della LPC vigente fino alla fine del 2007 nonché l'articolo 9 cpv. 2 LPC riveduta e le raccomandazioni della CSUC-LAV n. 3.3.2 capoverso 3 http://www.opferhilfe-schweiz.ch/wDeutsch/Dokumente/Empfehlungen_deutsch.pdf, nonché DTF **131** II 217 consid. 3.

troppo stretta per l'aiuto alle vittime. È in funzione del domicilio ai sensi del diritto civile che si determina se una persona vive nella stessa economia domestica.

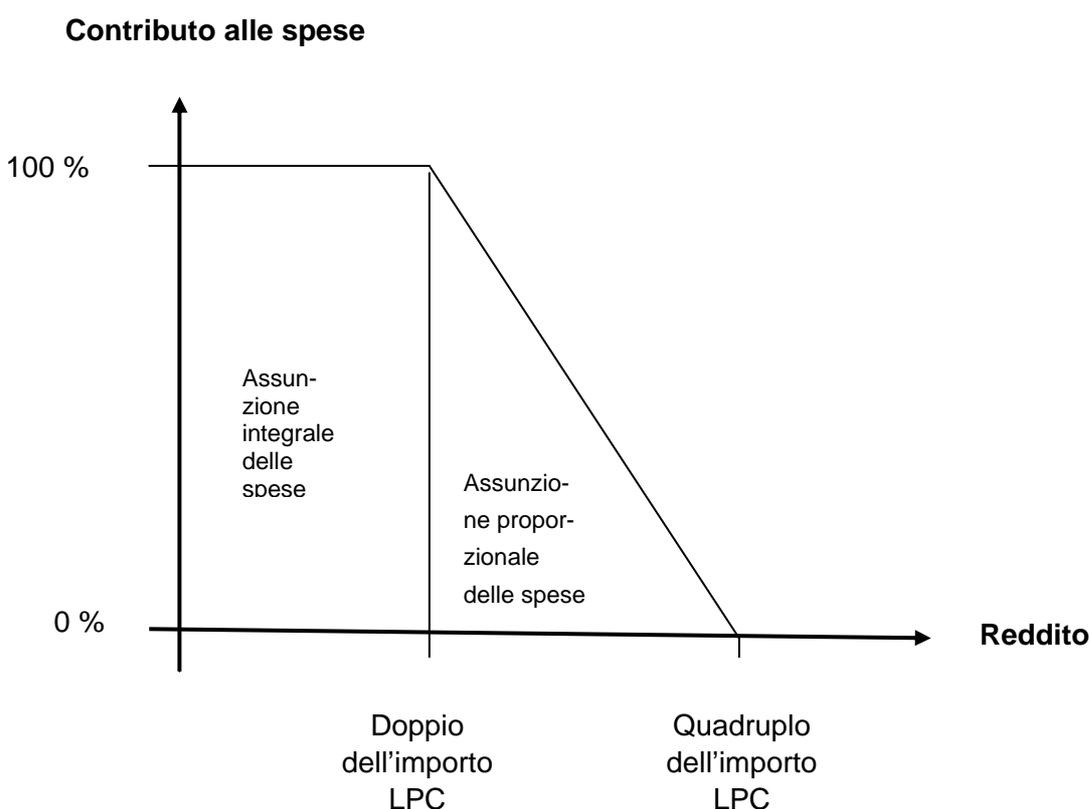
Il capoverso 4 è stato aggiunto in seguito all'esito della procedura di consultazione. Se le circostanze lo giustificano, i redditi dell'autore del reato non sono presi in considerazione, contrariamente a quanto previsto ai capoversi 2 e 3. Per decidere se un'eccezione è appropriata nel caso concreto si valuta la situazione attuale del richiedente (vittima o congiunto). Questo può essere il caso, ad esempio, se la vittima si trova in uno stato di dipendenza dal profilo giuridico, finanziario o emotivo nei confronti dell'autore; il computo congiunto dei redditi dell'autore implica una serie di chiarimenti che possono mettere in pericolo la vittima (vittimizzazione secondaria, rappresaglie, nuovi reati). Il solo interesse finanziario della vittima non basta per far valere l'eccezione.

Se l'economia domestica è stata sciolta, l'articolo 2 nel suo complesso non è applicabile.

22 Calcolo dei contributi alle spese

Articolo 3

Contributi alle spese per l'aiuto a più lungo termine fornito da terzi sono previsti soltanto per le persone che si trovano in difficoltà materiali in seguito al reato (art. 6 cpv. 1 LAV). Le spese per l'aiuto a più lungo termine fornito da terzi sono assunte integralmente se i redditi determinanti della vittima o del congiunto non superano il doppio dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno vitale secondo la LPC (art. 16 lett. a LAV). L'assunzione delle spese è proporzionale quando tali redditi determinanti si situano tra il doppio e il quadruplo dell'importo precedentemente menzionato (art. 16 lett. b LAV). La formula – ripresa dall'articolo 3 capoverso 3 vOAVI e adeguata – permette di calcolare la quota delle spese assunte.



23 Contributo forfettario per prestazioni fornite dai consultori in assenza di un accordo intercantonale

Osservazione preliminare

Come risulta chiaramente dal titolo, la soluzione federale prevista nell'articolo 18 capoverso 2 LAV rappresenta un disciplinamento sussidiario, che si applica unicamente quando il Cantone che fornisce la prestazione e quello di domicilio non si accordano in via bilaterale o multilaterale (p. es. sotto forma di un concordato) su un'altra soluzione. Il contributo forfettario definito dalla Confederazione deve poter essere aggiornato periodicamente senza un gran dispendio. Spetta ai Cantoni sviluppare soluzioni più perfezionate.

Articolo 4

È previsto un contributo forfettario per persona.

Tale contributo forfettario è dovuto soltanto se l'avente diritto ha ricevuto un aiuto extracantonale di una certa entità. Tale è il caso quando ha avuto luogo una consulenza di almeno 30 minuti. Si può trattare di un colloquio presso il consultorio o in un altro luogo (p. es. in ospedale). È sufficiente anche una corrispondente consulenza telefonica. Inoltre, il Cantone di domicilio è tenuto a versare un contributo forfettario se è accordato un altro aiuto – aiuto immediato da parte del consultorio o di terzi oppure aiuto a più lungo termine da parte del consultorio (p. es. sotto forma di salvagente finanziario, alloggio o consultazione psicologica nel quadro di un intervento di crisi). Infine, il contributo forfettario è dovuto anche nei casi in cui è stato stanziato un contributo alle spese (cpv. 1 lett. a).

L'importo forfettario deve essere versato dal Cantone di domicilio; per le vittime e i congiunti in Svizzera è determinante il domicilio civile (cpv. 1 lett. b). Non è prevista alcuna compensazione per le vittime che vivono all'estero (cfr. art. 18 cpv. 1 LAV). In caso di reati che coinvolgono un numero importante di persone (straniere), i Cantoni possono, con l'aiuto della Confederazione, coordinare l'aiuto fornito dai consultori; se necessario, i Cantoni che si sono dovuti assumere gran parte delle spese di consulenza (e che hanno versato indennizzi e riparazioni morali) possono chiedere indennità alla Confederazione (cfr. art 32 LAV).

Secondo il capoverso 2, l'importo forfettario ammonta a 825 franchi. L'UFG ne fissa l'ammontare ogni cinque anni. A tal fine, i principi posti dalla legge (cfr. art. 18 cpv. 2 LAV) sono completati come segue: il numero di persone determinante per l'importo forfettario è stabilito sempre sulla scorta della più recente statistica sull'aiuto alle vittime (lett. a), anche se quest'ultima si fonda sul numero dei casi, non su quello delle persone. La lettera b disciplina il modo in cui sono definite le spese globali determinanti (spese di consulenza), che si compongono delle spese per l'esercizio nonché per l'aiuto immediato e per l'aiuto a più lungo termine. Il primo contributo forfettario (di 825 franchi) è stato fissato sulla base dei dati statistici attualmente disponibili. Fanno stato le spese globali sostenute dai Cantoni per la consulenza nel 2002⁶ (arrotondate a 22,5 milioni di franchi, per tenere conto del rincaro). Tale importo è stato diviso per il numero di casi trattati dai consultori nel 2006 secondo la statistica

⁶ Cfr. messaggio, op. cit., FF **2005** 6351, 6361.

relativa all'aiuto alle vittime di reati (27 288). I Cantoni interessati devono definire le modalità di conteggio (data della fatturazione e del conteggio, prova del numero di casi) osservando l'obbligo del segreto secondo l'articolo 11 LAV e la protezione dei dati. Eventuali controversie tra due Cantoni possono essere sottoposte al Tribunale federale mediante azione sulla base dell'articolo 120 della legge sul Tribunale federale.

Il contributo forfettario dovrà essere adeguato agli sviluppi che interessano l'aiuto alle vittime. I Cantoni dovranno pertanto comunicare all'UFG i dati necessari riguardanti le spese per l'esercizio dei consultori (contabilità delle spese globali) e l'aiuto fornito (aiuto immediato e aiuto a più lungo termine, da parte del consultorio o di terzi). A tempo debito l'UFG invierà ai Cantoni un apposito questionario.

24 Indennizzo da parte del Cantone

Articolo 5 Spese dell'avvocato

La riveduta legge concernente l'aiuto alle vittime di reati si propone di delimitare meglio, rispetto al diritto vigente, le diverse prestazioni. L'articolo 19 capoverso 3 esclude pertanto dall'indennizzo le spese per prestazioni che possono essere fatte valere come aiuto immediato o aiuto a più lungo termine. Come menzionato nel messaggio, il ricorso a un avvocato rientra nell'ambito dell'aiuto immediato o dell'aiuto a più lungo termine e deve essere finanziato a tale titolo (cfr. art. 5 e 16 LAV)⁷. La via dell'indennizzo, che il Tribunale federale aveva lasciato aperta secondo la vecchia OAVI⁸, è ormai chiaramente esclusa. Rivestendo una certa importanza nella prassi, tali questioni sono disciplinate esplicitamente nell'ordinanza.

Per contro, si rinuncia a disciplinare le tariffe in relazione ai contributi alle spese per l'aiuto più a lungo termine fornito da terzi (in particolare le spese dell'avvocato e di psicoterapia, cfr. art. 45 cpv. 3 LAV). Attualmente alcuni Cantoni si fondano sulle tariffe previste per il gratuito patrocinio, altri utilizzano le proprie tariffe per l'aiuto alle vittime o regolano le spese in base al numero delle ore rimborsate. Questi diversi disciplinamenti continueranno a essere ammissibili in futuro. Permettono tutti alla vittima di ricevere l'aiuto necessario nel singolo caso. I Cantoni possono prescrivere che cosa intendere per assistenza giuridica o psicologica «adeguata» ai sensi dell'articolo 14 LAV e in particolare possono emanare prescrizioni tariffarie o esigere che i fornitori di prestazioni soddisfino determinati requisiti in materia di formazione.

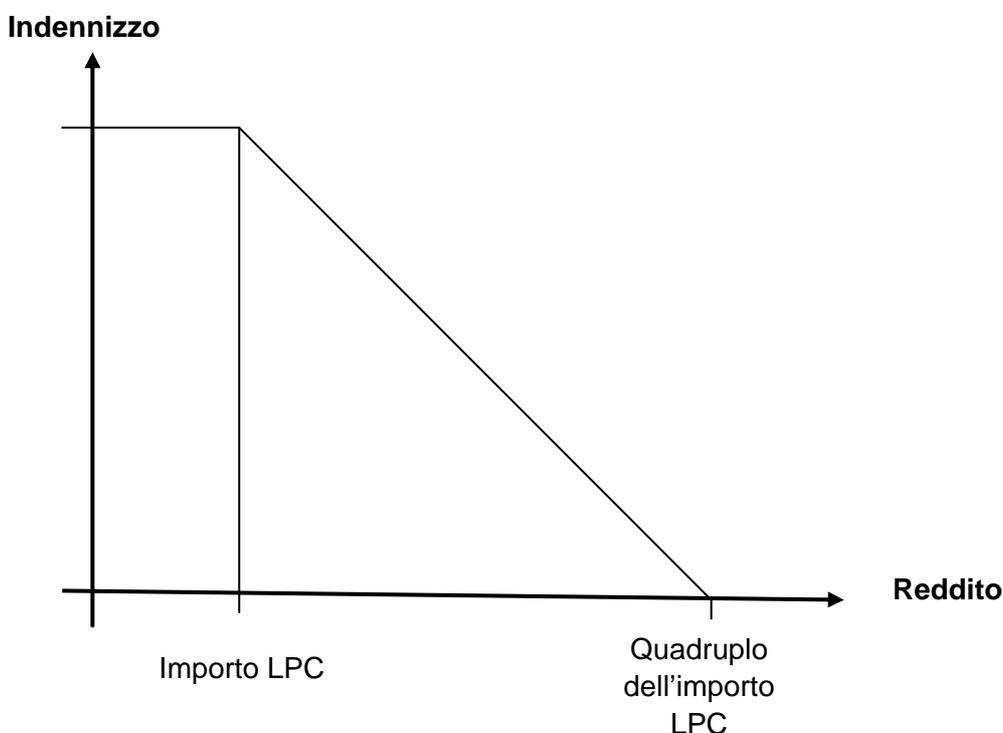
Articolo 6 Calcolo dell'indennizzo

Un indennizzo è concesso soltanto alle persone che si trovano in difficoltà materiali in seguito al reato (art. 6 cpv. 1 LAV). L'indennizzo è totale quando i redditi determinanti della vittima o del congiunto non superano l'importo destinato a coprire il fabbisogno vitale secondo la LPC (qui di seguito importo LPC; art. 20 cpv. 2 lett. a LAV), mentre è soltanto parziale quando i redditi determinanti si situano tra l'importo LPC e il quadruplo di tale importo (art. 20 cpv. 2 lett. b LAV). La formula permette di calcolare la quota del danno indennizzata; è stata ri-

⁷ FF **2005** 6396 e 6401

⁸ DTF **131** II 121, segnatamente consid. 2.4.3

presa e adattata dalla formula dell'articolo 3 capoverso 3 vOAVI. Dato che il margine di manovra per l'assunzione proporzionale delle spese è applicabile ai redditi compresi tra l'importo LPC e il quadruplo di tale importo, nel denominatore figura, per semplice calcolo, il triplo dell'importo.



Articolo 7 Rimborso dell'acconto

La normativa è identica al diritto vigente (cfr. art. 5 vOAVI).

25 Prestazioni finanziarie e compiti della Confederazione

Articolo 8 Formazione

I criteri per sostenere programmi di formazione (cfr. art. 8 cpv. 1 vOAVI) si sono dimostrati validi e sono mantenuti. Questo vale anche per l'assegnazione di aiuti finanziari sotto forma di importi forfettari (cfr. art. 8 cpv. 2 vOAVI). Per questo motivo tale forma sarà applicata senza eccezioni. Gli importi forfettari coprono attualmente il 40-50 per cento dei costi sopportati dagli organizzatori dei corsi. Come finora, il grado medio di copertura non deve superare i 2/3 dei costi. L'assegnazione degli aiuti finanziari (cpv. 2) resta di competenza dell'UFG (cfr. art. 10 cpv. 1 vOAVI).

Articolo 9 Eventi straordinari

L'articolo 32 LAVI introduce una nuova competenza della Confederazione, che coordinerà, in caso di eventi straordinari, l'attività dei consultori e delle autorità cantonali competenti. Tale compito è assegnato all'UFG.

La decisione in merito all'assegnazione di indennità straordinarie continua a competere all'Assemblea federale (cfr. art. 9 vOAVI).

Articolo 10 Valutazione

Le valutazioni continuano a competere all'UFG (cfr. art. 11 cpv. 4 vOAVI), che definisce la data e l'oggetto e può procedere a proprie valutazioni o commissionarle a terzi. I Cantoni sono tenuti a cooperare.

Articolo 11 Cooperazione internazionale

Infine, l'UFG è l'interlocutore designato per la cooperazione con l'estero conformemente a quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa.

26 Disposizioni finali

Articolo 12 Abrogazione e modifica del diritto previgente

Dato che l'ordinanza è riveduta completamente, il diritto previgente va abrogato (cpv. 1).

L'articolo 12 capoverso 3 vOAVI, secondo cui non si ha diritto a indennità per reati perpetrati prima del 1993, non va mantenuto. Secondo l'articolo 48 lettera a LAV, ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge riveduta si applica il vecchio diritto e quindi anche il vecchio termine di perenzione di due anni (art. 16 cpv. 3 vLAV); i nuovi termini più lunghi valgono soltanto se il reato è stato commesso meno di due anni prima dell'entrata in vigore della legge riveduta. I diritti a indennizzi e riparazioni morali per reati commessi prima del 1993 sono dunque caduti in perenzione.

Per contro, per i reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge è sempre possibile rivolgersi a un consultorio come prevede l'articolo 15 capoverso 2 LAV.

Il capoverso 2 abroga una disposizione dell'ordinanza concernente la giustizia penale militare. Tale normativa è stata trasferita a livello di legge nel contesto della revisione legislativa (cfr. art. 104 cpv. 3 Procedura penale militare del 23 marzo 1979 nella versione modificata dalla LAV del 23 marzo 2007, FF 2007 2117).

Articolo 13 Entrata in vigore

La nuova ordinanza deve entrare in vigore contemporaneamente alla legge. I Cantoni devono disporre di tempo sufficiente per adeguare la loro legislazione.