



Berna, 27 giugno 2007

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

1 Compendio

La presente ordinanza (OAVI) concretizza diverse disposizioni della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, nella versione del 23 marzo 2007 (LAV). Precisa, tra l'altro, che le spese dell'avvocato vanno sempre fatte valere come aiuto immediato o altro aiuto (art. 3 OAVI, 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 OAVI, cfr. art. 16 e art. 20 LAV). In base all'articolo 45 capoverso 3 LAV è stabilito in che misura si deve derogare alle regole determinanti della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC, RS 831.30) al momento di determinare il reddito. In base all'articolo 45 capoverso 2 LAV è infine disciplinato il modo in cui è stabilito l'importo forfettario sussidiario di diritto federale che il Cantone di domicilio deve versare per consulenze extracantonali (art. 4 OAVI, risp. art. 18 LAV). Come nel diritto vigente, è disciplinato il rimborso degli anticipi (art. 7 OAVI, 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 OAVI, risp. art. 8 vOAVI).

Per il momento si rinuncia a emanare importi forfettari e tariffe nell'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 dell'ordinanza. Gran parte delle proposte sono state riprese.

2 Spiegazioni relative alle singole disposizioni

21 Redditi determinanti

Articolo 1 Principio ed eccezioni

L'articolo 6 LAV rinvia alla LPC. Per quanto riguarda il limite del reddito (art. 6 cpv. 1) e il calcolo delle prestazioni, essi si orientano sui redditi determinanti giusta la LPC (art. 16 e art.

20 LAV in combinato disposto con l'art. 6 cpv. 2 LAV). La LPC del 19 marzo 1965 sarà prossimamente sostituita dalla LPC totalmente riveduta del 6 ottobre 2006¹. Il presente avamprogetto si fonda su questa nuova versione, che entrerà probabilmente in vigore il 1° gennaio 2008, quindi prima della riveduta LAV. Per il momento si rinuncia pertanto a elaborare disposizioni di coordinamento per altre situazioni (cfr. art. 49 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 riveduta LPC è determinante anche il diritto a livello di ordinanza federale, in particolare i futuri aumenti, da parte del Consiglio federale, dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno vitale sulla base dell'articolo 19 della riveduta LPC. Sono tuttavia escluse le regole cantonali giuste l'articolo 11 capoverso 2 della riveduta LPC. Nell'aiuto alle vittime non hanno senso regole speciali per le persone che vivono in un istituto.

Il capoverso 2 disciplina le deroghe alla LPC.

La lettera a numero 1 rileva che i proventi dall'esercizio di un'attività lucrativa devono essere computati interamente (non soltanto per i 2/3 come secondo l'attuale e la riveduta LPC). È inoltre soppressa la franchigia (molto bassa). La lettera a numero 2 prevede che le prestazioni complementari sono 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 va computata in ragione di un quinto (che corrisponde al limite cantonale massimo previsto dalla LPC per l'importo della sostanza delle persone che vivono in un istituto o in ospedale, cfr. art. 11 cpv. 2 LPC riveduta). Nel contempo è proposto di aumentare la franchigia prevista nella LPC al quadruplo – come prevede l'articolo 6 capoverso 1 LAVI in relazione all'importo destinato a coprire il fabbisogno vitale giusta la LPC. In molti casi l'aumento della franchigia della sostanza per l'aiuto alle vittime faciliterà il calcolo. La sostanza della vittima (o dei congiunti) deve essere rilevante soltanto se supera un certo limite ed è liquida, poiché l'aiuto alle vittime, a differenza della LPC, non prevede contributi annuali, bensì soltanto una prestazione unica, di un importo limitato.

Rispetto al diritto vigente ciò comporta le novità seguenti: una sostanza netta pari ad esempio a 200 000 franchi non è più computata soltanto per 1/15 come reddito di 13 333 franchi, bensì in misura maggiore, ossia per 1/5, il che comporta un importo pari a 40 000 franchi (art. 11 cpv. 1 lett. c LPC). D'altro canto, è quadruplicata la franchigia relativa alla sostanza, che ammonta quindi a 100 000 franchi per le persone sole, a 200 000 per i coniugi e a 60 000 per figlio. Se l'avente diritto vive in un immobile di sua proprietà possono essere detratti 450 000 franchi.

La lettera c definisce come generalmente non computabili gli assegni per grandi invalidi delle assicurazioni sociali (diversamente dall'art. 11 cpv. 4. LPC riveduta), 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.

¹ FF 2006 7655, 7703

Articolo 2 Considerazione di terzi

La revisione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati si applica – senza menzionarli esplicitamente (art. 1 cpv. 2 LAV) – anche all'unione domestica registrata e al concubinato². Dal 1° gennaio 2007 nel diritto delle assicurazioni sociali le unioni domestiche registrate sono tuttavia equiparate al matrimonio (cfr. art. 13a LPGA). Per tali unioni non è dunque determinante l'importo per le persone singole, bensì quello destinato a coprire il fabbisogno vitale per i coniugi.

Oltre alle unioni registrate, anche le persone che vivono in concubinato hanno diritto a prestazioni a titolo della LAV, poiché un concubino è vicino alla vittima come un coniuge (art. 1 cpv. 2 LAV)³. Dato che le prestazioni finanziarie dell'aiuto alle vittime devono essere adeguate alla situazione economica della persona vittima di un reato (cfr. art. 124 Cost.), è giustificato, nel caso degli indennizzi e in quello dei contributi alle spese per l'aiuto fornito da terzi, trattare i concubini alla stregua dei coniugi. Siccome la LPC non prevede nulla di simile, una disposizione speciale è necessaria nell'OAVI.

Il capoverso 1 rileva pertanto che l'importo destinato a coprire il fabbisogno vitale determinante per i coniugi si applica anche ai partner che convivono stabilmente. Come già illustrato, tale disciplinamento non è necessario per le unioni domestiche registrate. Il concetto di convivere stabilmente è utilizzato nelle nuove disposizioni federali in materia di ricusazione⁴ e va interpretato come in tale sede⁵. 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 cinque anni o quando i conviventi hanno un figlio in comune⁶.

Il capoverso 2 risponde alla questione a sapere se nel caso di economie domestiche di più persone i redditi vadano sommati. La LAV, così come la LAV abrogata, non prevede alcuna regola. La prassi attuale si fonda pertanto sul disciplinamento previsto dalla LPC⁷. L'ordinanza codifica tale prassi. Dato che non si rimanda alla LPC occorre menzionare i coniugi, le persone che vivono in un'unione registrata come pure quelle che convivono stabilmente. I redditi non vanno sommati quando i coniugi si sono separati o i concubini non convivono più stabilmente.

Il capoverso 3 stabilisce – sempre sulla scorta dell'articolo 9 capoverso 2 LPC riveduta – che per determinare i redditi di minorenni che hanno fatto valere pretese a titolo di vittima o di congiunto e che 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.

² Messaggio del 9 novembre 2005 sulla revisione totale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (qui di seguito messaggio), FF **2005** 6351 6389

³ Messaggio, op. cit., FF **2005** 6351 6389

⁴ 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**

⁵ Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF **2001** 3764 3841

⁶ Direttive CSIAS 04/05 F.5-2

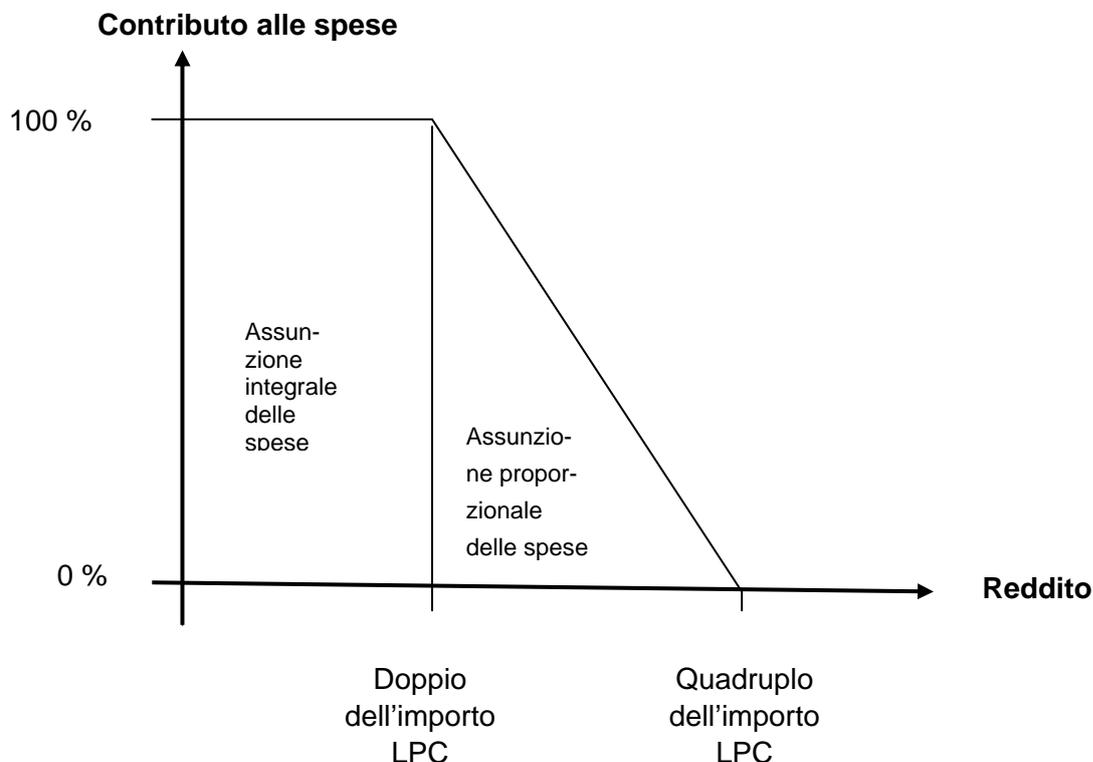
⁷ Cfr. le raccomandazioni della CSUC-LAV n. 3.3.2 capoverso 3 http://www.opferhilfe-schweiz.ch/wDeutsch/Dokumente/Empfehlungen_deutsch.pdf, nonché DTF 124 II 54.

Abbiamo esaminato, ma poi rinunciato, a introdurre una regola speciale, secondo cui in caso di reato all'interno della famiglia è possibile prescindere dal computo congiunto dei redditi della vittima con quelli dell'autore del reato (cfr. n. 3.3.2 delle raccomandazioni della CSUC-LAV, commento al capoverso 3). Ci sembra delicato prevedere una disposizione potestativa per le condizioni di ottenimento di un contributo alle spese o di un indennizzo. Inoltre, un reato commesso all'interno della famiglia non giustifica in tutti i casi un diverso apprezzamento della situazione economica (rispetto ai reati in cui l'autore è esterno alla famiglia). Separarsi dall'autore del reato può spesso essere difficile per una migrante (permesso di dimora) o per una vittima di violenza domestica (relazione di dipendenza); non è l'aiuto alle vittime che può rimediare a tali problemi.

22 Contributi alle spese per l'aiuto a più lungo termine fornito da terzi

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 superiore destinato alla copertura del fabbisogno vitale giusta la LPC (art. 16 lett. a LAV; l'art. 49 LAVI rinvia alla LPC riveduta). 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 disciplinamento 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

Un contributo forfettario è dovuto soltanto se l'aiuto extracantonale è 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. Sebbene il testo dell'ordinanza indichi soltanto la vittima e i suoi congiunti come persone che cercano aiuto, la disposizione si applica naturalmente anche alle consulenze ad altre persone, ad esempio il rappresentante di una vittima che si trova in ospedale. Il contributo forfettario è dovuto anche nei casi in cui un contributo alle spese è stato promesso senza che l'avente diritto abbia ricevuto una consulenza (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 una 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 in base alla più recente statistica sull'aiuto alle vittime (lett. a). 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. Ci si fonda sulle spese globali dei Cantoni nell'ambito della consulenza nel 2002⁸ (arrotondate a 22,5 milioni di franchi, per tenere conto del rincaro). Tale importo è stato diviso per il numero di persone che si sono rivolte a un consultorio nel 2006 secondo la statistica 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) in osservanza dell'obbligo del segreto giusta l'articolo 11 LAV e della 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 federa-

⁸ Cfr. messaggio, op. cit., FF **2005** 6351, 6361.

le.

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)⁹. La via dell'indennizzo, che il Tribunale federale aveva lasciato aperta giusta la vecchia OAVI¹⁰, è ormai chiaramente esclusa. Rivestendo una certa importanza nella prassi, tali questioni sono disciplinate esplicitamente nell'ordinanza.

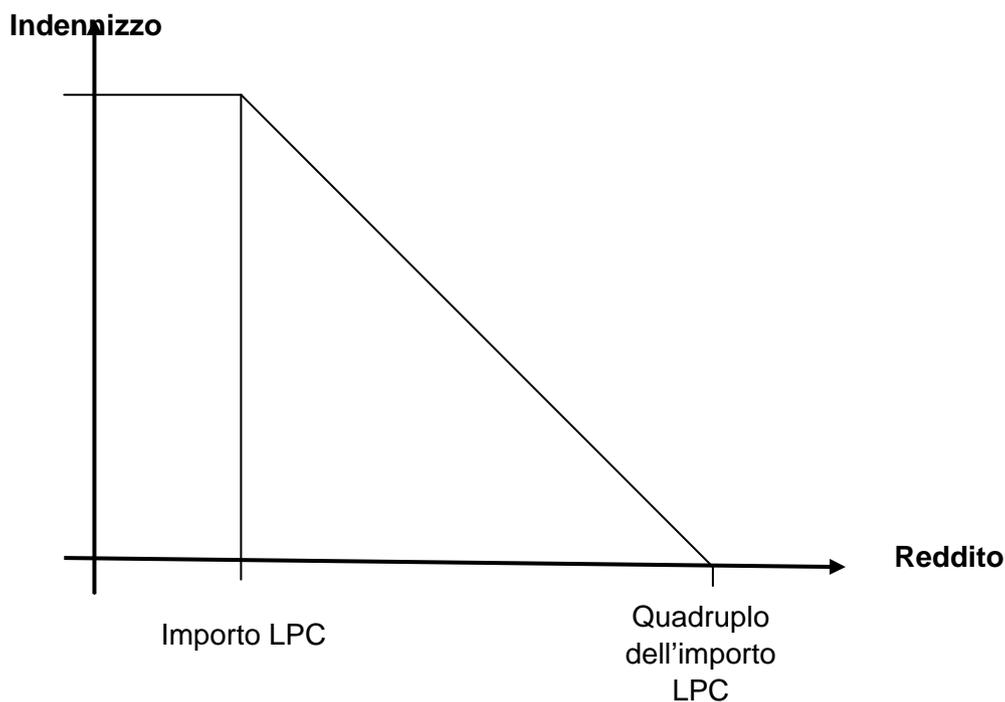
Per contro, si rinuncia a disciplinare le tariffe in relazione ai contributi alle spese per l'aiuto più a lungo termine fornito da terzi (in particolare le spese dell'avvocato e di psicoterapia, cfr. art. 45 cpv. 3 LAV). Attualmente alcuni Cantoni si orientano in base alle tariffe per il patrocinio gratuito, 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. Permettono tutti alla vittima di ricevere l'aiuto necessario nel singolo caso. I Cantoni possono prescrivere che cosa va inteso 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

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 giusta la LPC (qui di seguito importo LPC; art. 20 cpv. 2 lett. a LAV; l'art. 49 LAV rinvia alla LPC riveduta), 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 che è indennizzata; è stata ripresa e adattata dalla formula dell'articolo 3 capoverso 3 vOAVI. Dato che per l'assunzione in percentuale delle spese i redditi si devono situare tra l'importo LPC e il quadruplo di tale importo, ciò comporta nella formula, dal profilo aritmetico, il triplo dell'importo nel denominatore.

⁹ FF 2005 6396 e 6401

¹⁰ DTF 131 II 121, segnatamente consid. 2.4.3



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 Aiuto alla 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 forfetari (cfr. art. 8 cpv. 2 vOAVI). Come novità, tale forma sarà pertanto applicata senza eccezioni. Gli importi forfetari 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 di coordinare, in caso di eventi straordinari, l'attività dei consultori e delle autorità cantonali competenti. Tale compito è assegnato all'UFG.

La decisione in merito a 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 del diritto previgente

Dato che l'ordinanza è riveduta completamente, il diritto previgente va abrogato.

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 prescrizione 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 prescrizione.

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.

Articolo 13 Entrata in vigore

L'OAVI deve entrare in vigore contemporaneamente alla legge. Per dare ai Cantoni tempo sufficiente per adeguare la loro legislazione, l'entrata in vigore è prevista per il 1° ottobre 2008.