

Numero
234

fr

0

Bellinzona
22 gennaio 2025

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia
e polizia

jonas.amstutz@bj.admin.ch
(in versione PDF e in versione Word)

Consultazione sull'avamprogetto di revisione parziale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati

Signor Consigliere federale,
Gentili signore, gentili signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere il nostro parere sull'avamprogetto di revisione parziale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, nell'ambito della procedura di consultazione.

Nella prima parte del presente documento, desideriamo fornire una valutazione generale del progetto preliminare, mentre nella seconda parte esponiamo le nostre osservazioni su alcuni articoli specifici.

1. Valutazione complessiva

Condividiamo l'obiettivo della revisione parziale della legge, che mira a rafforzare l'accesso a prestazioni mediche e medico-legali a favore delle vittime di violenza domestica e sessualizzata.

Riteniamo che l'estensione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5) sia una misura adeguata per garantire alle vittime l'accesso a servizi specialistici di alta qualità.

Attraverso questa revisione, la Svizzera soddisfa i requisiti degli articoli 22 e 25 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul, RS 0.311.35). Per questo motivo, sosteniamo in linea di principio il progetto preliminare, pur considerando indispensabili alcune modifiche, che illustriamo nelle osservazioni riportate di seguito.

Ambito di applicazione e principio di sussidiarietà dell'aiuto alle vittime

Con questa revisione parziale, l'ambito di applicazione della LAV rimane invariato e il principio di sussidiarietà viene preservato anche con la soluzione proposta.

Lo scrivente Consiglio di Stato accoglie con favore questa decisione, ma precisa che per i casi che non rientrano nell'ambito di applicazione della LAV non è possibile ottenere il rimborso delle spese per l'aiuto alle vittime. I Servizi (Consultori) per l'aiuto alle vittime non possono finanziare le prestazioni alle persone che non sono vittime ai sensi LAV (ad esempio, se la persona vittima non è domiciliata in Svizzera e il reato è stato commesso all'estero). Andrebbe quindi trovata una soluzione per rispondere anche a queste situazioni.

Ripercussioni sui Cantoni: impatto sull'organico e conseguenze finanziarie per l'aiuto alle vittime

Il rapporto esplicativo (cfr. capitoli 5.2.2 e 5.2.3) evidenzia che le autorità cantonali responsabili per l'aiuto alle vittime "potrebbero" dover affrontare un carico di lavoro aggiuntivo.

Inoltre, il finanziamento delle prestazioni mediche e medico-legali, potrebbe determinare un aumento dei costi. Tale impatto finanziario riguarderà in particolare i cantoni che attualmente non prevedono questo tipo di finanziamento e non seguono ancora questa prassi.

Diversi fattori hanno un'influenza sui costi per i singoli cantoni, tra le modalità operative diversificate fra loro, il (nuovo) modello di presa a carico e le relative modalità di attuazione, l'entità del previsto incremento dei casi futuri e la modalità con cui verranno implementate le nuove prestazioni riconosciute. Tuttavia è certo che tutti i cantoni dovranno affrontare costi aggiuntivi, principalmente per i seguenti motivi:

1. Il numero di richiesta di assistenza medica è aumentato del 30% circa tra il 2018 e il 2023 (vedi pagina 30 del rapporto esplicativo). Questo significativo incremento, pari a quasi un terzo in sei anni, è destinato ad aumentare ulteriormente in futuro con l'ampliamento delle prestazioni.
2. Nei cantoni in cui attualmente non esiste un sistema di presa a carico medica e medico-legale specializzato, sarà necessario mettere a disposizione risorse per l'implementazione delle nuove prestazioni. Anche nei Cantoni in cui l'offerta di servizi rimarrà invariata, è prevedibile un aumento delle richieste e delle domande grazie a una migliore diffusione delle informazioni (sia al pubblico che ai servizi specializzati e al personale delle strutture sanitarie). Questo incremento riguarderà non solo le richieste fondate, ma anche le domande in generale.
Inoltre, pure le situazioni che non si traducono in richieste effettive, poiché non soddisfano i criteri per le prestazioni previste dalla LAV, richiederanno comunque un onere per la verifica, la presa a carico e il relativo triage.
3. I Cantoni dovranno destinare risorse aggiuntive alla comunicazione e all'informazione (per quanto riguarda l'aiuto alle vittime in generale e i servizi medici e medico-legale in ambito forense in particolare).

Sebbene al momento non sia possibile fornire una stima precisa dei costi, è importante sottolineare che questi dovrebbero essere menzionati nelle prevedibili conseguenze per i cantoni.

Nella sua forma attuale, la revisione parziale non ha conseguenze finanziarie per la Confederazione. Il Consiglio di Stato non comprende dunque perché il nuovo compito di informazione e di sensibilizzazione debba essere di esclusiva competenza dei Cantoni e sollecita un impegno finanziario da parte della Confederazione per sostenere la promozione dell'informazione relativa all'aiuto alle vittime. Si oppone inoltre alla soppressione dei fondi federali destinati alla formazione.

Attuazione

Considerate le differenze tra i cantoni in termini di strutture e di modello scelto per la presa a carico medica e medico-legale, è fondamentale che l'implementazione avvenga in modo uniforme. Questo è particolarmente importante perché emergono diverse questioni pratiche legate all'attuazione, che dovranno essere approfondite e chiarite in fase esecutiva.

A questo proposito, occorre definire con chiarezza i ruoli della Confederazione e dei Cantoni, tenuto conto del principio di sussidiarietà.

Secondo la scheda informativa della Conferenza svizzera dell'aiuto alle vittime CSOL-LAVI (del 22 marzo 2022) è il personale medico che deve presentare una richiesta per la copertura dei costi degli esami medico-legali ai Servizi per l'aiuto alle vittime.

Il personale medico dovrà innanzitutto verificare se le prestazioni sono coperte dalle autorità di perseguimento penale (denuncia penale e/o mandato di perseguimento delle autorità penali) o dalle assicurazioni sociali (assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie o assicurazione infortuni secondo la LAINF). Qualora queste non garantiscano la copertura, i costi potranno, in via sussidiaria, essere coperti dai Servizi per l'aiuto alle vittime. Osserviamo che il principio di sussidiarietà previsto dalla LAV deve essere mantenuto.

Inoltre, i Servizi di aiuto alle vittime non anticipano i costi delle prestazioni obbligatorie fornite dalle assicurazioni LAMal e LAINF.

Per garantire un'applicazione uniforme della revisione, la CSOL-LAVI dovrà valutare l'opportunità di emanare una raccomandazione sul finanziamento delle spese legate all'assistenza medico-legale (cfr. capitolo 3.2 del rapporto esplicativo). L'elaborazione di una raccomandazione da parte della CSOL-LAVI dipenderà, in particolare, dall'adozione o meno di disposizioni di attuazione a livello federale e, in caso affermativo, dalla portata delle stesse.

Nelle osservazioni che seguono, analizzeremo più nel dettaglio alcune disposizioni del progetto preliminare, introducendo aspetti che, da un punto di vista tecnico e professionale, meritano di essere presi in considerazione.

2. Osservazioni e proposte di modifica relative ad alcuni articoli della LAV

Art. 1 cpv. 4

Si accoglie con favore la codificazione espressa del principio secondo cui l'accesso alle prestazioni di supporto per le vittime non deve essere subordinato alla

presentazione di una denuncia penale o alla partecipazione al procedimento giudiziario. Questo è particolarmente rilevante nei contesti di violenza domestica, dove spesso emerge una comprensibile difficoltà nel denunciare un familiare o una persona vicina. È essenziale, dunque, che chi è lesa nella propria integrità fisica, psichica o sessuale a seguito di un reato possa beneficiare delle prestazioni necessarie senza timore di essere obbligato a presentare una denuncia, eliminando così un ostacolo che potrebbe scoraggiare molte vittime dal cercare aiuto.

Art. 8 cpv. 1 e cpv. 3

L'informazione rappresenta un elemento fondamentale nel percorso di supporto alle vittime di reati. Conoscere i propri diritti, le risorse disponibili e le procedure da seguire è essenziale per consentire alle vittime di fare scelte consapevoli e affrontare la situazione con maggiore sicurezza. Un'adeguata informazione può ridurre il senso di isolamento, di impotenza e fornisce strumenti concreti per accedere alle prestazioni di assistenza offerte dalla LAV. Inoltre, sapere come e dove ottenere supporto, comprendere i propri diritti contribuisce a rafforzare l'autonomia della vittima e ad incoraggiare il suo percorso di recupero.

In questo contesto, è cruciale che l'informazione venga fornita in modo tempestivo, chiaro e accessibile, tenendo conto anche delle diverse culture che caratterizzano il nostro territorio o di eventuali condizioni di vulnerabilità. Una maggiore consapevolezza a livello sociale contribuisce a creare una cultura del rispetto e della non tolleranza verso la violenza.

La violenza è un problema trasversale che direttamente o indirettamente comporta importanti ripercussioni sul benessere, sulla salute e sulla sicurezza di ogni singolo cittadino, l'informazione sull'aiuto alle vittime deve coinvolgere al contempo la Confederazione e i Cantoni affinché la diffusione delle conoscenze e delle informazioni su questo delicato tema siano garantite sull'insieme del territorio elvetico.

Il Cantone Ticino sostiene quindi l'inclusione esplicita nella LAV del mandato di informare e promuovere i servizi di aiuto alle vittime. Tuttavia, ritiene che questo compito non debba essere di esclusiva competenza dei Cantoni, ma che anche la Confederazione debba assumere un ruolo proattivo.

Pertanto proponiamo di modificare il capoverso 1 dell'articolo 8 come segue:

¹ La Confederazione e i Cantoni fanno conoscere l'esistenza dei servizi di aiuto alle vittime.

Inoltre, sarebbe opportuno integrare nel capitolo 5 della LAV (prestazioni finanziarie e compiti della Confederazione) una disposizione specifica relativa alla diffusione dell'informazione.

Art. 14 cpv. 1, primo periodo

Si approva la modifica del capoverso 1 dell'articolo 14 della legge federale sull'aiuto alle vittime di reati, che mira a garantire alle vittime di reati, un accesso a servizi

specialistici e di qualità anche in ambito medico-legale e quindi formalizzare l'assistenza medico legale quale prestazione di aiuto alle vittime ai sensi della LAV. Si ritiene infatti che l'assistenza medico legale sia fondamentale non solo per assicurare l'autore di reato alla giustizia ma anche per il percorso di recupero della vittima che grazie alla raccolta (tempestiva e corretta) di prove in ambito medico-legale ha fondamentali elementi a sostegno della propria credibilità.

Art. 14a cpv. 1 e 2

È benvenuta la disposizione che concretizza la nozione di assistenza medica e di assistenza medico-legale. Ci si chiede tuttavia perché un simile articolo non venga sviluppato anche per gli altri tipi di assistenza (psicologica, sociale, materiale e giuridica) previsti dall'art. 14 cpv. 1 LAV.

Vista la pluralità di casistiche e la specificità di ogni caso è importante che la norma non sia esaustiva affinché possano essere previste per ogni caso specifico le prestazioni più adeguate.

È altrettanto apprezzabile l'introduzione di un obbligo per i Cantoni di garantire alle vittime l'accesso a un "ente specializzato", lasciando al contempo loro autonomia organizzativa. Considerata l'importanza delle prove raccolte durante un esame medico-legale, è fondamentale che tali accertamenti siano eseguiti da professionisti specializzati nel settore. Al tempo stesso, lasciare ai Cantoni la libertà di definire il modello di ente specializzato, consente loro di individuare la soluzione più adatta al territorio.

3. Ulteriori necessità di revisione

1. Alloggio di emergenza e casa rifugio

Il Consiglio di Stato ritiene che nell'ambito dell'attuale revisione della LAV, oltre a migliorare i servizi medici e medico-legali in ambito forense, sia opportuno chiarire le modalità di accesso alle case rifugio e agli alloggi di emergenza, al fine di soddisfare i requisiti previsti dall'art. 23 della Convenzione di Istanbul.

Secondo l'articolo 23 (Case rifugio), le parti adottano "le misure legislative o di altro tipo necessarie per consentire la creazione di rifugi adeguati, facilmente accessibili e in numero sufficiente per offrire un alloggio sicuro alle vittime, in particolare le donne e i loro bambini, e per aiutarle in modo proattivo".

Il Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa per la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (GREVIO), nel rapporto di valutazione di novembre 2022, ha esortato le autorità svizzere ad "adottare le misure necessarie per consentire alle vittime di ogni forma di violenza contro le donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul, e ai loro figli, un accesso adeguato ai rifugi specializzati in base ad una distribuzione geografica appropriata".

L'analisi della situazione dei rifugi e degli alloggi di emergenza, commissionata dalla CDOS e pubblicata l'8 novembre 2024, evidenzia chiaramente come l'offerta varia notevolmente tra regioni e cantoni. È essenziale garantire un'offerta adeguata di soluzioni di accoglienza successive "post-urgenza", per evitare che i posti limitati nelle case rifugio vengano sovraccaricati da soggiorni più lunghi del necessario.

È altresì importante allestire dei rifugi e alloggi di emergenza, in particolare per i gruppi target di giovani donne e ragazze, uomini, persone con disabilità o problemi di salute, persone LGBTQIA+.

A differenza delle case rifugio situati in luoghi non noti al pubblico, gli alloggi di emergenza possono rappresentare una soluzione adeguata per stabilizzare la situazione, a condizione che non sussista una minaccia da parte dell'autore e che venga garantito un appropriato accompagnamento. Offrire una gamma differenziata di rifugi e alloggi di emergenza, consente di rispondere in modo più mirato ed efficace alle esigenze specifiche delle vittime.

Gli alloggi di emergenza devono essere garantiti e finanziati attraverso l'aiuto alle vittime. In una recente decisione di principio (sentenza del Tribunale federale del 3 giugno 2024, 1C_653/2022), è stata confermata la qualità di vittima in presenza di un pregiudizio non trascurabile all'integrità psichica. La sentenza ha inoltre rilevato l'esistenza di sufficienti elementi per giustificare la necessità della collocazione in un alloggio di emergenza. Tuttavia, il Tribunale federale non ha operato una distinzione chiara tra rifugi e alloggi di emergenza. Nello specifico, il rifugio rappresenta un tipo di alloggio di emergenza che risponde anche a un'esigenza di protezione derivante da una situazione di minaccia concreta nei confronti della vittima.

Dal punto di vista delle vittime di violenza, l'accesso a un'offerta appropriata di rifugi e alloggi di emergenza è essenziale. Lo scrivente Consiglio suggerisce che la LAV sia modificata di conseguenza:

Art. 14 cpv. 1, seconda frase

1 Se necessario, i consultori procurano un rifugio o un alloggio di emergenza alla vittima e/o ai suoi congiunti.

Art. 14b (nuovo) Rifugi e alloggi di emergenza

1 I Cantoni provvedono affinché le vittime possono accedere a rifugi e alloggi di emergenza e a soluzioni di accoglienza successive.

2. Sussidiarietà dell'aiuto alle vittime

Secondo consolidata giurisprudenza del Tribunale federale, l'assistenza giuridica ai sensi della LAV erano sussidiarie rispetto al gratuito patrocinio (cfr. DTF 131 II 121 consid. 2.3). Con una decisione di principio del 2 giugno 2023, il Tribunale federale ha abbandonato tale giurisprudenza, stabilendo che la sussidiarietà dell'aiuto alle vittime non si applica nei confronti del gratuito patrocinio (DTF 149 II 246). La motivazione di questa nuova interpretazione dell'art. 4 cpv. 1 LAV è frequentemente oggetto di discussione in seno ai servizi preposti all'applicazione della Legge poiché non tiene conto, da un lato, del fatto che la competenza per la concessione dell'assistenza giuridica secondo la LAV può differire da quella per il gratuito patrocinio e, dall'altro, che il gratuito patrocinio risulta più vantaggioso per le vittime.

La vittima può scegliere liberamente il consultorio (art. 15 cpv. 3 LAV). Il consultorio scelto è competente per la concessione dell'assistenza giuridica secondo la LAV, mentre il gratuito patrocinio viene concesso dall'autorità competente che si occupa della procedura penale o civile. Le competenze (cantonali) in materia sono stabilite in modo vincolante dall'ordinamento giuridico e possono non coincidere con la scelta della vittima riguardo al consultorio. Non è quindi vero che lo stesso cantone sia sempre responsabile, sia per le prestazioni della LAV che per il gratuito patrocinio.

Inoltre, la vittima che beneficia del gratuito patrocinio non rischia che il proprio avvocato le addebiti le spese non coperte dallo Stato. Diversamente dalla garanzia di pagamento previsto per l'assistenza giuridica secondo la LAV, nell'ambito del gratuito patrocinio esiste un rapporto contrattuale tra l'autorità statale e l'avvocato. Ciò comporta per la vittima il vantaggio che l'avvocato debba rivolgersi direttamente all'autorità statale per il pagamento della propria nota e, anche in caso di riduzione dell'onorario richiesto, non possa chiedere alla vittima di pagare la differenza (cfr. art. 13 Codice svizzero di deontologia). Al contrario, se l'aiuto alle vittime allestisce una garanzia di pagamento, la vittima resta parte contrattuale e debitore dell'intera nota.

Contrariamente a quanto affermato dal Tribunale federale, la revisione totale della LAV del 9 novembre 2005 non ha comportato alcuna modifica al principio di sussidiarietà. Dal messaggio relativo alla revisione totale della LAV emerge chiaramente che l'assistenza giuridica secondo la LAV è subordinata al gratuito patrocinio (cfr. Messaggio sulla revisione totale della LAV, FF 2004 7165 pag. 7234). Inoltre, con la revisione del Codice di procedura penale (CPP) del 17 giugno 2022, la posizione delle vittime di reati è stata rafforzata. A partire dal 1° gennaio 2024, la vittima ha diritto al gratuito patrocinio – a condizione che siano soddisfatti gli altri requisiti – anche qualora non si costituisca parte civile (art. 136 cpv. 1 lett. b CPP) e non deve restituire le spese sostenute per il gratuito patrocinio (art. 138 cpv. 1bis CPP). Con questa ultima disposizione è stato eliminato uno svantaggio del gratuito patrocinio rispetto all'assistenza giuridica prevista dalla LAV. È pertanto opportuno ripristinare l'assistenza giuridica – come originariamente previsto dal legislatore – quale garanzia contro l'insolvenza.

Infine, rientra tra i doveri fondamentali di diligenza di ogni avvocato che rappresenta una vittima indigente presentare tempestivamente la richiesta per il gratuito patrocinio. Al contrario, l'assistenza giuridica ai sensi della LAV può essere richiesta anche alla fine del procedimento penale e, se tutti i requisiti sono soddisfatti, si ottiene il pagamento dell'intero onorario. Ciò comporta che l'avvocato negligente, nonostante abbia presentato la richiesta troppo tardi, riceve comunque la relativa assistenza.

Vogliate gradire, signor Consigliere federale, gentili signore, gentili signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Christian Vitta

Il Cancelliere

Arnoldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Divisione della salute pubblica (dss-dsp@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)
- Ufficio dell'aiuto e della protezione (dss-uap@ti.ch)
- Servizio per l'aiuto alle vittime di reati (cristiana.finzi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet