

Rapporto

6183 R

data

Dipartimento

6183A R

3 marzo 2010

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 3 marzo 2009 e sul messaggio aggiuntivo 10 novembre 2009 concernenti la revisione totale della Legge di applicazione e complemento della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati

PREMESSA

Il messaggio del Consiglio di Stato evidenzia che dalla sua entrata in vigore, il 1° gennaio 1993, la Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) è stata oggetto di tre rapporti di valutazione, nel 1996, nel 1998 e nel 2000. I risultati indicati hanno dimostrato che l'aiuto alle vittime soddisfa un bisogno reale e crescente nella popolazione. Tuttavia è emerso che la legge in vigore pone talvolta problemi d'interpretazione e che alcuni punti sono disciplinati in modo lacunoso.

Si è quindi resa necessaria una regolamentazione più chiara, al fine di fissare e armonizzare l'applicazione dei principi che oggi sono prevalentemente giurisprudenziali: negli ultimi anni non solo sono aumentate le richieste, ma le problematiche ad esse connesse sono divenute più complesse.

I tre pilastri della legge attuale vengono mantenuti nella nuova proposta:

- la consulenza
- le prestazioni finanziarie
- la protezione speciale della vittima nel procedimento penale

MODIFICHE PROPOSTE

La legislazione federale ha ridefinito le condizioni e gli importi massimi della riparazione morale, ha soppresso il diritto all'indennizzo e alla riparazione morale se il reato è stato commesso all'estero, ha precisato e distinto le prestazioni di aiuto immediato (destinate a coprire i bisogni più urgenti), dall'aiuto più a lungo termine. Ha inoltre prolungato a cinque anni il termine entro il quale inoltrare una domanda di indennizzo e di riparazione morale, mentre i minorenni vittime di reati gravi potranno presentare una domanda fino al 25esimo anno di età, e ha allentato l'obbligo del segreto per gli operatori dei Consultori delle unità intervento LAV.

La legge cantonale è stata quindi aggiornata sulla base dei contenuti della nuova legislazione federale.

Dal messaggio del Consiglio di Stato:

- **Riparazione morale - nuova regolamentazione (art. 22ss LAV)**

Introduzione di un tetto massimo per la riparazione morale: si definiscono le condizioni e gli importi massimi: fr. 70'000.- per la vittima diretta e fr. 35'000.- per i congiunti (cfr. art. 23).

L'importo della riparazione morale è calcolato esclusivamente in funzione della gravità della lesione (art. 23 cpv. 1). Le prestazioni ricevute da terzi a titolo di riparazione morale devono essere detratte dalla somma complessiva determinata (art. 23 cpv. 3).

Il Consiglio federale può adeguare gli importi al rincaro (art. 45 cpv. 1 LAV).

La riparazione morale è un elemento centrale della revisione: l'aiuto accordato dallo Stato non deve necessariamente coprire il pregiudizio subito, ma ha una valenza simbolica di riconoscimento da parte della collettività di questo diritto.

La riparazione morale non ha di conseguenza alcun rapporto con i redditi dei beneficiari.

- **Reati commessi all'estero**

Le prestazioni vengono limitate: è soppresso il diritto a un indennizzo e a una riparazione morale se il reato è stato commesso all'estero (art. 3 LAV).

La concessione di prestazioni per reati avvenuti all'estero pone infatti problemi di ordine pratico: è difficile accertare i fatti e stabilire se si è in presenza di un reato.

Le vittime ed i loro congiunti domiciliati in Svizzera avranno in compenso diritto, come previsto al capitolo 2 della LAV, alle prestazioni fornite dai consultori, che potranno essere scelti liberamente (cfr. art. 17 LAV).

- **Distinzione tra le diverse prestazioni**

Aiuto immediato, aiuto a più lungo termine e indennizzo:

L'aiuto immediato è quello destinato a coprire i bisogni più urgenti che derivano direttamente dal reato (art. 13 cpv. 1 LAV). **Contrariamente a quanto previsto dal diritto vigente, la nuova Legge federale non prevede più l'obbligo dei consultori di fornire aiuto 24 ore su 24. Secondo i Cantoni, consultati nell'ambito della revisione, questo obbligo non corrisponde alle esigenze della casistica LAV. L'art. 15 della nuova LAV prevede quindi una soluzione più flessibile. I Cantoni provvedono affinché alla vittima e ai suoi congiunti sia garantito entro un termine adeguato l'aiuto di cui necessitano.**

L'aiuto a più lungo termine deve essere assicurato fintanto che lo stato di salute dell'interessato non si sia stabilizzato e che le altre conseguenze del reato non siano, per quanto possibile, eliminate o compensate (art. 13 cpv. 2 LAV).

Quando lo stato della vittima è diventato stazionario, compreso il danno all'economia domestica se ha comportato perdite effettive, il danno subito è coperto dall'indennizzo (art. 19 LAV).

La revisione della legge ha permesso di eliminare delle sovrapposizioni tra l'indennizzo e le prestazioni d'aiuto immediato e d'aiuto a più lungo termine ai sensi dell'art. 13 LAV. Se sono possibili le prestazioni di aiuto immediato e a più lungo termine l'indennizzo è escluso in particolar modo per le spese dell'avvocato (art. 19 cpv. 3 LAV e art. 5 OAVI).

- **Termine per la domanda d'indennizzo e di riparazione morale**

Il termine generale per l'inoltro di una domanda d'indennizzo e di riparazione morale viene prolungato a cinque anni (art. 25 cpv. 1 LAV).

Per i minori vittime di reati gravi, in particolare contro l'integrità fisica o sessuale, è prevista una normativa speciale: essi possono presentare una domanda fino al 25esimo anno d'età (art. 25 cpv. 2 LAV).

- **Allentamento dell'obbligo del segreto per gli operatori dei Consultori/delle unità intervento LAV - Diritto d'informare le autorità tutorie e di denuncia**

Vige l'obbligo del segreto, salvo nei casi in cui l'integrità fisica, psichica o sessuale di una vittima minorenni o di un'altra persona minorenni sia seriamente minacciata. In questi casi gli operatori sociali preposti alla LAV possono informare l'autorità tutoria o denunciare il reato all'autorità di perseguimento penale (art. 11 cpv. 3 LAV).

In tutte le altre situazioni per dare informazioni o effettuare segnalazioni alle autorità è necessario il consenso della persona implicata (art. 11 cpv. 2 LAV).

L'obbligo del segreto deve rimanere la regola affinché non venga meno la fiducia delle vittime nei confronti degli operatori sociali dedicati alla LAV.

RIFORMA CANTONALE

Dall'entrata in vigore nel 1993 della Legge federale, tutti i Cantoni, con modalità operative differenti, hanno istituito dei servizi responsabili di questo dossier.

Il Canton Ticino ha preparato un modello organizzativo unico e specifico, facendo capo agli specialisti già attivi presso i diversi servizi dell'amministrazione cantonale, costituendo delle équipes regionali pronte ad intervenire a sostegno delle vittime.

Le Unità di Intervento Regionale (UIR) sono preposte quali consultori cantonali per l'applicazione della Legge federale per l'aiuto alle vittime di reati. Le UIR garantiscono la consulenza immediata, prestano o procurano alla vittima un aiuto medico, psicologico, sociale, materiale e giuridico (accordo di collaborazione con l'ordine degli avvocati del Canton Ticino) e danno informazioni sull'aiuto alle vittime.

La legge cantonale di applicazione ha anche messo in particolare l'accento sulla protezione delle vittime minorenni.

L'impostazione cantonale viene riconfermata nel nuovo testo di Legge:

- Commissione di coordinamento con compiti consultivi, propositivi e valutativi;
- unità operativa LAV in seno all'Ufficio delle famiglie e minorenni composta da 3,75 unità (compreso il delegato) e rapporto istituzionale con l'OSC per le prestazioni medico-psicologiche;
- delegato per i problemi delle vittime di reati e per la prevenzione dei maltrattamenti a tempo pieno.

Il Cantone oltre a recepire quanto previsto dalla Legge federale ha previsto anche dei complementi che vengono integrati nel progetto di revisione:

- promozione di misure di sensibilizzazione, prevenzione e informazione sui problemi legati alla violenza e ai maltrattamenti;
- l'obbligo di nominare un delegato e l'istituzione di una Commissione di coordinamento.

DISCUSSIONE IN COMMISSIONE

La Commissione, nell'affrontare il messaggio in oggetto, ha voluto approfondire il tema dell'aiuto alle vittime e degli strumenti a disposizione in Ticino per raggiungere gli obiettivi posti dalla legge.

In Commissione sono stati sentiti:

Padre Callisto Caldelari, già presidente della Commissione LAV

Cristiana Finzi, delegata per l'aiuto alle vittime

Roberto Sandrinelli, già delegato per l'aiuto alle vittime

Patrizia Pesenti, direttrice del Dipartimento della sanità e socialità

Martino Rossi, direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie

Luca Bieri, capitano della Polizia cantonale

Le audizioni hanno permesso di apprezzare il lavoro svolto in questi anni e di mettere in evidenza alcune questioni di riorganizzazione del servizio preposto all'aiuto alle vittime.

Con l'entrata in vigore della legge a livello federale, lo Stato si è assunto il compito dell'aiuto alle vittime di reati. A seguito della revisione della legge federale è stata avviata la riorganizzazione dei servizi preposti a questo compito che si è reso necessario in seguito all'evoluzione dei numeri, ma anche delle modalità di presa a carico.

Come si può notare dal messaggio del Consiglio di Stato vi è stato un aumento considerevole di casi di vittime di reati che si sono rivolte ai servizi

<u>1.8/ 31.12.96</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>
54	156	161	186	198	273	246	348	528	589	550	588

Dopo l'esperienza di 10 anni di attività dei servizi LAV la Commissione aiuto alle vittime ha redatto un rapporto con alcuni suggerimenti di riorganizzazione che sono stati recepiti, per ragioni finanziarie e di forze, solo in parte nel messaggio del Consiglio di Stato.

Se nel 1996, quando sono state istituite le UIR e la figura del delegato, si è cercato di sfruttare le competenze e le prestazioni di funzionari, operatori sociali, psicologi e psichiatri già attivi nei diversi servizi senza quindi allocare nuove risorse, il Consiglio di Stato, dopo un bilancio del primo quadriennio, ha messo a disposizione due unità.

L'attività dei servizi LAV ha fatto emergere una serie di problematiche e l'attività è andata in crescendo. In questo senso si può affermare che la Commissione LAV e le UIR si sono anche occupate di compiti non previsti dalla legge, ma che sono emersi come necessità urgenti, in particolare modo di casi di morte violenta, di suicidio. La LAV e le UIR hanno anche permesso di garantire un servizio di "picchetto sociale" 24 ore su 24 molto apprezzato dagli operatori sia del sociale sia della polizia, garantendo così anche un intervento immediato in casi non strettamente di loro competenza.

PROBLEMATICHE EMERSE

Dagli approfondimenti effettuati dalla Commissione sono emerse alcune questioni che preoccupano gli addetti ai lavori:

- l'integrazione del delegato nell'ufficio famiglie e minorenni del DSS con la preoccupazione inerente alla perdita di autonomia del delegato e della Commissione LAV;
- la garanzia di un servizio 24 ore su 24.

Integrazione del delegato nell'ufficio famiglie e minorenni del DSS

Nella precedente organizzazione il delegato era un emissario diretto del Consiglio di Stato per tutto ciò che riguardava l'aiuto alle vittime. Nell'attuale organizzazione il delegato è inserito sotto l'ufficio famiglie e minorenni della Divisione dell'azione sociale.

La preoccupazione per questa nuova collocazione riguarda l'autonomia e la posizione del delegato, nel senso che essere funzionario di un ufficio e non un diretto collaboratore del Consiglio di Stato potrebbe limitarne la libertà di movimento e l'autonomia nel rapporto con altri uffici e servizi (polizia, magistratura, ecc.).

La Direzione del Dipartimento ha voluto assicurare rispetto a questa nuova collocazione, sottolineando che l'ufficio non impartisce direttive all'aiuto alle vittime: le strategie, le modalità d'intervento e le priorità sono decise dall'unità che si occupa di aiuto alle vittime che in questa veste risponde direttamente al Consiglio di Stato e per esso al Direttore del DSS.

Garanzia di un servizio 24 ore su 24

La nuova proposta, contrariamente al diritto previgente, non prevede più l'obbligo attribuito ai consultori di fornire aiuto 24 ore su 24, poiché, secondo i Cantoni consultati nell'ambito della revisione, questo obbligo non corrisponde alle esigenze della casistica LAV.

La nuova Legge federale (LAV) stabilisce al riguardo una soluzione più flessibile come citato all'art. 15: *"I Cantoni provvedono affinché alla vittima e ai suoi congiunti sia garantito entro un termine adeguato la consulenza e l'aiuto immediato di cui necessitano"*.

La LAV interviene con la sua consulenza dopo l'intervento effettuato dalle agenzie chiamate ad assicurare i primi interventi di soccorso e/o di protezione.

Pur riconoscendo che le richieste d'intervento, in 13 anni di operatività del picchetto, sono continuamente aumentate e non riguardavano soltanto la casistica dei reati LAV, ma anche altre situazioni altrettanto drammatiche come i suicidi, gli annegamenti, le disgrazie, e dopo avere sentito gli attori che intervengono come primo soccorso, la Commissione ritiene opportuno e indispensabile trovare delle soluzioni che permettano il mantenimento di un picchetto che possa garantire una presenza anche al di fuori degli orari usuali d'ufficio.

In questo senso la Commissione si ritiene soddisfatta dalla risposta data dal Consiglio di Stato con il messaggio aggiuntivo 6183A, che riconosce i bisogni sin qui coperti in via extra LAV.

Con gli obiettivi del messaggio aggiuntivo si permette di riconoscere un sostegno immediato 24 ore su 24 per tutto l'anno alle vittime che vivono le conseguenze di un'esperienza traumatica, indipendentemente che la causa dell'esperienza vissuta sia da attribuire ad un reato o meno. Andrà ovviamente monitorata l'evoluzione della situazione, in modo particolare con le forze dell'ordine e gli altri servizi sociali, per poter rispondere prontamente con misure adeguate a nuove esigenze che dovessero nascere.

CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione ritiene che la Commissione LAV e gli operatori preposti al compito di aiuto alle vittime abbiano svolto un importante lavoro nella protezione e nel sostegno a persone o gruppi vittime di reati o di altre esperienze traumatiche. I numeri di consulenze ed aiuti prestati negli anni mostrano non solo la necessità di questo servizio, ma anche l'accresciuta sensibilità della popolazione e delle diverse istituzioni rispetto a questa problematica.

Il servizio offerto nell'ambito della LAV ha sicuramente travalicato i compiti strettamente previsti dalla legge, ma ha anche risposto ad esigenze sociali fin qui scoperte.

Anche se la legge ha una stretta definizione rispetto alle vittime di reati, la Commissione della legislazione auspica che anche in futuro siano mantenute la necessaria flessibilità e attenzione verso l'importante tematica della protezione delle vittime, indipendentemente dallo statuto giuridico (vittima ai sensi della LAV o meno).

Fatte queste considerazioni, si invita il Gran Consiglio ad approvare il disegno di legge annesso al presente rapporto.

Per la Commissione legislazione:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice

Carobbio - Caimi (con riserva) - Ghisletta D. -

Gianoni - Guidicelli - Mellini - Pantani -

Paparelli - Pestoni - Righinetti - Solcà

Disegno di

LEGGE

di applicazione e complemento della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati dell'8 marzo 1995; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista la revisione totale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati del 23 marzo 2007;
- visto il messaggio 3 marzo 2009 n. 6183 del Consiglio di Stato;
- visto il messaggio aggiuntivo 10 novembre 2009 n. 6183A del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

I.

La Legge di applicazione e complemento della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati dell'8 marzo 1995 (LAV) è così modificata:

Art. 1 cpv. 1

¹La legge ha per scopo:

- a) di assicurare alle vittime la consulenza, l'aiuto immediato e l'aiuto a più lungo termine;
- b) di predisporre una procedura per l'indennizzo e/o la riparazione morale a favore delle vittime;
- c) di garantire l'esenzione delle spese processuali per i procedimenti di cui alla lett. a) e b)
- d) di promuovere misure di sensibilizzazione, prevenzione, informazione e formazione sui problemi legati alla violenza e ai maltrattamenti;
- e) di assicurare il sostegno immediato dei congiunti ai sensi dell'art. 1 cpv. 2 LAV di persone decedute a causa di morte violenta e dei minorenni privi dell'adeguata cura dei propri genitori a causa di reati o di eventi traumatici.

Art. 2 cpv. 2 e 3

²Spetta in particolare al Consiglio di Stato:

- a) promuovere la formazione specifica delle persone incaricate dell'aiuto alle vittime;
- b) predisporre e sostenere le campagne di sensibilizzazione, di prevenzione e d'informazione;
- c) coordinare e favorire la collaborazione fra autorità e servizi pubblici e enti privati;

d) *abrogata*

e) concludere con altri Cantoni accordi sull'eventuale ripartizione dei compiti e delle spese derivanti dall'applicazione della normativa federale o chiederne il rimborso ai sensi dell'art. 18 cpv. 2 LAV.

³Il Consiglio di Stato istituisce una Commissione di coordinamento per l'aiuto alle vittime quale organo valutativo, consultivo e propositivo e nomina un delegato per l'aiuto alle vittime di reati.

Art. 3

La polizia cantonale esercita i compiti stabiliti dall'art. 8 cpv. 1 e 2 LAV e provvede all'adeguata formazione degli agenti sull'aiuto alle vittime di reati.

Art. 4

Consulenza, aiuto immediato, aiuto a più lungo termine e sostegno immediato

¹Il Consiglio di Stato definisce l'organizzazione, l'attività e le modalità della consulenza prevista agli artt. 9 e segg. LAV e del sostegno immediato ai congiunti di persone decedute a causa di morte violenta e dei minorenni privi dell'assistenza dei propri genitori a causa di reati o di eventi traumatici.

²Il Consiglio di Stato può avvalersi della collaborazione di enti o consulenti privati.

Art. 5

Indennizzo e/o riparazione morale

¹La domanda di indennizzo e/o riparazione morale va presentata dalla vittima all'autorità competente nei termini e alle condizioni previsti dagli artt. 24 e seguenti LAV.

²Il Consiglio di Stato stabilisce una procedura semplice, rapida e gratuita.

Art. 5a (nuovo)

Sensibilizzazione, prevenzione, informazione, formazione e altre attività a favore dell'aiuto alle vittime

¹Il Consiglio di Stato può concedere un sussidio per i progetti e le attività ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 lett. a) e b) che rientrano negli scopi della LAV e sono organizzati da enti pubblici o privati senza scopo di lucro.

²Il sussidio è concesso tramite un contributo fisso stabilito a preventivo fino ad un massimo del 75% delle spese riconosciute.

Art. 5b (nuovo)

Rimedi di diritto

¹La decisione sulla richiesta di aiuto immediato, di aiuto a più lungo termine e la decisione sulla domanda d'indennizzo e/o riparazione morale sono impugnabili tramite ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni.

²Sono applicabili per analogia le norme previste dalla legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 23 giugno 2008.

³La decisione sul sussidio è impugnabile tramite ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili al Tribunale cantonale amministrativo.

II. - Entrata in vigore

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge, unitamente al suo allegato, è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa la data d'entrata in vigore.

ALLEGATO

La Legge sul patrocinio d'ufficio e sull'assistenza giudiziaria del 3 giugno 2002 è modificata come segue:

Art. 9 cpv. 1

¹La persona beneficiaria dell'assistenza giudiziaria è tenuta a rifondere allo Stato gli importi da quest'ultimo assunti o versati quando il miglioramento della sua situazione economica lo permette; è riservato l'art. 30 cpv. 3 della Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati.