

Rapporto al messaggio 4181

Della Commissione speciale per la revisione del Codice di procedura penale sul messaggio 10 novembre 1993 concernente il progetto di legge di applicazione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)

INDICE

1. In generale
2. Il progetto di legge
3. Le competenze
4. La commissione consultiva
5. La polizia
6. La consulenza e il delegato
 - 6.1 La segnalazione ai consultori
 - 6.2 Un'esperienza positiva: i CAN Team
 - 6.3 L'organizzazione della consulenza
 - 6.4 Un delegato per la protezione delle vittime?
7. L'indennizzo e la riparazione del torto morale
8. Riordino formale della legge
9. Conclusioni

1. In generale

Il 19 dicembre 1994 il Gran Consiglio ha approvato la revisione totale del Codice di Procedura Penale (CPP). In tale ambito il Capitolo 3 (art. 84-94) è stato dedicato a misure di parziale applicazione della LAV. Per favorire la comprensione di questo messaggio riprenderemo qui di seguito alcuni passaggi del Rapporto 8 novembre 1994.

Il 2 dicembre 1984, popolo e Cantoni hanno approvato il nuovo art. 64ter CF, che recita:

"La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché le vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona beneficino d' aiuto. L' aiuto comprenderà un equo indennizzo ove, in seguito al reato, le vittime incontrassero gravi difficoltà materiali."

In ossequio al mandato costituzionale il 4 ottobre 1991 le Camere federali hanno approvato la Legge federale concernente l' aiuto alla vittime di reati.

(LAV) ¹⁾

La LAV é direttamente applicabile²⁾, non necessita cioè, imperativamente, di norme cantonali di applicazione, e é entrata in vigore il 1° gennaio 1993.

I capitoli principali della LAV sono la consulenza alle vittime, la sua protezione e i suoi diritti nell' ambito del procedimento penale, l' indennizzo e la riparazione morale.

Il Messaggio 25 aprile 1990 del Consiglio federale precisa che:

Nell'ambito delle procedure penali cantonali, i Cantoni dovranno decidere in quale misura il loro diritto già corrisponde alle esigenze della legge oppure se sia necessario adeguarlo o emanare disposizioni d' esecuzione³⁾.

(...) I disposti procedurali si applicano di principio unicamente alle vittime secondo la definizione dell' articolo 2 della legge⁴⁾. I Cantoni sono però liberi di ampliare il campo d'

applicazione ad altre categorie di vittime.

Le prime esperienze di applicazione della LAV nel Canton Berna mostrano che il 60% dei casi sono relativi a incidenti della circolazione. Un effetto, probabilmente non voluto, visto che la vittima di un incidente è particolarmente ben tutelata dal sistema di RC obbligatoria, valida perfino quando l' investitore non è conosciuto. E' probabile che per questo motivo la LAV possa essere rivista.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario un adattamento della legislazione ticinese a due livelli: da una parte mediante l' inserimento di alcune nuove norme nel CPP, approfittando anche della revisione generale già in corso; dall' altra, con il messaggio in esame, l' introduzione di una nuova legge sui consultori e sull' indennizzo.

La Commissione ha condiviso questa impostazione ritenendo importante che tutte le norme relative alla procedura siano contenute in un unico testo di legge. Le norme sui consultori nulla hanno a che vedere con il CPP. D' altra parte l' inserimento di norme di procedura penale in un' altra legge le renderebbe di più difficile accesso e probabilmente ne indebolirebbe l' applicazione.

2. Il progetto di legge

Il messaggio in esame ha per scopo:

- la designazione dell' autorità competente a applicare la LAV;
- l'organizzazione della consulenza;
- l'indennizzo alle vittime.

3. Le competenze

Il progetto di legge affida la competenza di applicare la LAV al Consiglio di Stato, il quale in virtù della Legge Delege la può poi delegare ai dipartimenti e alle autorità subordinate. In aggiunta viene pure delegata al Consiglio di Stato la possibilità di emanare direttamente normative dirette di esecuzione della legislazione federale⁵⁾. Ciò è particolarmente utile in caso di modifica delle ordinanze federali di applicazione.

All'art. 2 cpv. 1 sono descritti in modo esemplificativo i compiti del Consiglio di Stato in applicazione della LAV. Si tratta della descrizione di attività che il Consiglio di Stato potrebbe e dovrebbe comunque fare indipendentemente dall' esistenza o meno della legge. Per esempio predisporre e promuovere campagne di prevenzione e informazione può e deve essere fatto senza indugio già oggi. Anche il coordinamento fra le autorità pubbliche e quelle private è compito permanente e generale che deve sempre essere realizzato e non solo in questo settore. Il coordinamento tra i diversi settori dell' amministrazione è un compito permanente e generale. I funzionari sono sempre tenuti a collaborare tra di loro indipendentemente dal servizio in cui operano se il problema lo richiede.

4. La commissione consultiva

L'art. 2 cpv. 3 conferma la possibilità del Consiglio di Stato di istituire una commissione permanente di coordinamento. Tal possibilità è sempre aperta al Consiglio di Stato che, de facto, ne ha fatto uso confermando in questo compito la Commissione che ha preparato il progetto di legge. L' attività di questa Commissione potrà essere particolarmente utile se potrà diventare luogo di incontro, confronto e coordinamento di tutti coloro che i occupano di aiuto alla e vittime e di maltrattamento dei bambini. Potrebbe essere esaminata la possibilità di una sua estensione a altri operatori.

5. La polizia

L'art. 3 conferma le competenze della polizia già previste tanto dalla LAV che dal CPP.

Per quanto riguarda le vittime minorenni il Magistrato di minorenni ha riferito in commissione:
"che nel Canton Ticino v' é per quanto concerne le vittime minorenni, un' incredibile sensibilità della polizia e del Ministero pubblico t...) oggi v' é circa l' esigenza di proteggere le vittime minorenni, una tale sensibilizzazione, che non é più concepibile che si torni indietro".

Non si può che rallegrarsene, nella fiducia che tale sensibilità si estenda anche alle vittime maggiorenne e che l' applicazione degli art. 84-94 CPP sia sempre più rigorosa.

6. La consulenza e il delegato

6.1 La segnalazione ai consultori

L'organizzazione della consulenza alle vittime é certamente il tema che maggiormente ha fatto discutere. Nell' ambito delle revisione generale del CPP é già stato risolto il problema della segnalazione.

L'art. 85 prevede infatti:

Art. 85 CPP

1. In occasione della prima audizione la polizia e le autorità istruttorie informano la vittima sull' esistenza dei consultori e sul diritto di farsi assistere da un legale o da un ' altra persona di fiducia.
2. La polizia e le autorità istruttorie comunicano a un consultorio nome e indirizzo della vittima. Avvertono previamente la vittima della possibilità di rifiutare tale comunicazione.
3. Se la vittima è minorenne, il magistrato dei minorenni può fare la segnalazione al consultorio anche senza il consenso se particolari circostanze lo giustificano

Nel rapporto 8 novembre 1994 erano state fatte le seguenti osservazioni:

Cpv. 2

La Commissione ha ripreso letteralmente il testo dell' art. 6 cpv. 2 LAV. Il diritto di rifiutare la segnalazione al consultorio deve essere effettivo e l' interessato essere messo nella condizione di esercitarlo.

Cpv. 3

Obbligo di segnalazione per le vittime minorenni

La LAV non prevede questo obbligo. Il Consiglio di Stato proponeva invece di introdurlo per tutte le vittime minorenni.

Il messaggio del Consiglio Federale ⁶⁾ si diffonde ampiamente sui vantaggi e gli svantaggi delle possibili soluzioni:

Fondamentalmente il contatto tra la vittima e un consultorio può essere stabilito in due modi. Secondo una prima soluzione. la polizia si limita ad attirare l' attenzione della vittima sull' esistenza del consultorio lasciandole l' iniziativa di mettersi in contatto con lo stesso. Giusta una seconda soluzione. la polizia annuncia sistematicamente tutte le vittime al centro corrispondente. Ognuna di queste soluzioni presenta vantaggi e inconvenienti. A favore della prima si può osservare che se la vittima stessa prende l' iniziativa d' entrare in contatto con un consultorio, l' assistenza potrà essere prestata di norma in condizioni migliori. Per contro, se la polizia annunciasse d' ufficio le vittime, magari a loro insaputa o perfino contro la loro volontà, potrebbero sorgere difficoltà anche nell' ottica della protezione della personalità. D' altro canto, però, studi effettuati all' estero indicano che proprio nella fase particolarmente

delicata delle ore e dei giorni che seguono immediatamente il reato, le vittime spesso non hanno l'energia sufficiente per entrare direttamente in contatto con un consultorio o che è ancora il timore di varcare la soglia di un "servizio ufficiale" che le trattiene dal farlo. Da un'inchiesta fatta nei Paesi Bassi risultato che soltanto il 2% delle vittime ricorrono spontaneamente all'aiuto di un consultorio. Se per contro è il consultorio a offrire l'aiuto le vittime lo accettano con una proporzione che va da un terzo alla metà. In occasione di un sondaggio effettuato in Gran Bretagna, la maggioranza delle persone interrogate ha dichiarato che avrebbe apprezzato o che apprezzerebbe che il consultorio prendesse spontaneamente contatto con loro immediatamente dopo il reato.

Il disegno di legge prevede una soluzione intermedia. Gli organi di polizia devono invero segnalare d'ufficio le vittime al consultorio e, a tale proposito sono svincolati dal segreto d'ufficio. La vittima ha tuttavia il diritto di vietare la trasmissione del nome al consultorio e, a tale proposito, deve essere esplicitamente informata del suo diritto. Tale informazione, come quella relativa all'esistenza del consultorio, deve, nella misura del possibile esserle data già in occasione della prima audizione. E' la soluzione caldeggiata anche nei pareri espressi in sede di consultazione.

A giudizio della Commissione non vi sono motivi sufficienti per scostarsi radicalmente dalla soluzione adottata dal legislatore federale, anche perché si potrebbe ritrovarsi in contrasto con l'art. 2 Disp. trans. Cost.fed.

E' inoltre opportuno precisare che nessuna norma del diritto penale processuale può obbligare la vittima a far capo a un consultorio, nemmeno per le vittime minorenni, quando i genitori o il detentore dell'autorità parentale vi si opponessero.

Tuttavia l'art. 307 CCS⁷⁾ prevede che l'autorità tutelare prenda le misure necessarie per proteggere il bambino se il suo sviluppo è minacciato e che il padre e la madre non vi rimedino essi stessi o non siano in grado di farlo.

A sua volta l'art. 16 della Legge sulla magistratura dei minorenni stabilisce che il magistrato dei minorenni segnala all'autorità di tutela i casi che si trovano nelle circostanze di cui agli art. 307 ss CC e che vengono a sua conoscenza nel corso di un'inchiesta.

Di conseguenza per una vittima minorenne vi saranno persone (medici, psicologi, ecc.) o associazioni o servizi amministrativi (servizi sociali, psicosociali, sanitari, ecc.) con competenze tecniche di intervento, autorità con l'obbligo di segnalare i casi (magistrato dei minorenni) e infine la delegazione tutoria che dispone, se del caso, del potere coercitivo di ordinare delle misure, riservate le competenze del giudice civile.

A giudizio della Commissione il coordinamento tra tutte queste autorità è essenziale.

La soluzione adottata dal CPP prevede che sia il Magistrato dei minorenni a poter segnalare il caso al consultorio anche senza il consenso dei genitori, ma soltanto se particolari circostanze lo giustificano. Spetterà alla giurisprudenza chiarire quando sussistano "particolari circostanze", legate in ogni caso alla gravità della situazione e al rifiuto o all'incapacità dei genitori di prendere le misure che si impongono. In negativo la segnalazione potrebbe non essere possibile, per esempio, se i genitori fanno capo a specialisti o a servizi privati, oppure se si rivolgono direttamente a un servizio pubblico specifico. In genere dovrà trattarsi di casi di particolare gravità.

6.2 Un'esperienza positiva: i CAN Team

Nell'ambito dei suoi lavori la Commissione ha, tra l'altro, proceduto all'audizione del Capo della Sezione Esecuzione e Pene, lic. soc. Giacinto Colombo, del pediatra, dott. Amilcare Tonella, e del magistrato dei minorenni, avv. Patrizia Pesenti Huber. Da tali audizioni è emersa l'esistenza, da qualche tempo, di strutture chiamate CAN Team.

CAN Team significa "Children abused and neglected"⁸⁾. Essi sono stati costituiti negli

ospedali regionali di Mendrisio, Lugano, Bellinzona e Locarno e sono gruppi di operatori interdisciplinari composti dal primario di pediatria, da un ginecologo e da un operatore sociopsichiatrico che intervengono per discutere il caso e inquadrare la situazione quando un bambino vittima di violenze o abusi viene ricoverato in ospedale. I CAN Team intervengono anche nei casi dubbi, per esempio quando un bambino ferito dell'età di sei mesi viene ricoverato in ospedale e non è facile stabilire se le lesioni in narrativa siano dovute a maltrattamento o a causa accidentale. Si tratta dell'applicazione del principio di opportunità dell'azione penale. Tale problema dovrà essere ulteriormente approfondito. Infatti la decisione non può in nessun caso essere delegata esclusivamente agli operatori socio-santari. D'altra parte anche il magistrato è spesso in difficoltà in simili casi. Forse potrebbe essere immaginata e sperimentata una Commissione mista.

I CAN Team sono pure in costante contatto con il magistrato dei minorenni. In una prima fase i casi vengono discussi in modo anonimo, nonostante l'obbligo di denuncia previsto dall'art. 68 cpv. 2 LSan⁹⁾. Quest'obbligo, previsto anche in Francia e in Italia, viene spesso disatteso e ciò allo scopo di evitare che i genitori temendo l'intervento dell'autorità giudiziaria, non portino dal medico il bambino che presenta disturbi alla salute a causa dei maltrattamenti subiti.

I CAN Team svolgono pure un notevole lavoro di formazione interdisciplinare. In tal modo si creano tra gli operatori tanto un'unità di dottrina, quanto una miglior conoscenza interpersonale, che facilita di molto il lavoro e soprattutto il coordinamento degli interventi.

Si tratta indubbiamente di un'esperienza molto positiva, non solo per i risultati raggiunti ma anche per il metodo. Si tratta infatti di un'opera che non chiede alcuna modifica legislativa o permessi di vario genere e perfino costi molto contenuti. In pratica si tratta del lavoro normale ma reso molto più efficace dal coordinamento e dalla formazione continua. Molto spesso invece si tende a mettere in piedi delle strutture del tutto superflue e a attendere provvedimenti legislativi non necessari.

6.3 L'organizzazione della consulenza

Fortunatamente la LAV non fissa criteri troppo rigorosi per l'organizzazione della consulenza lasciando ai Cantoni ampi margini di manovra. Il Consiglio di Stato propone quindi giudiziosamente di appoggiarsi alla rete dei servizi già esistenti con, almeno nelle intenzioni, anche un'ampia apertura ai servizi privati già operanti o in via di creazione. La Commissione "permanente" ha messo a disposizione un possibile organigramma dell'organizzazione del servizio¹⁰⁾.

Per contro non è stato possibile accertare quali servizi alle vittime siano già oggi forniti e offerti in Ticino dai diversi servizi esistenti.

La Commissione "permanente" si è così espressa al proposito:

"non è per contro, possibile indicare quali attività specifiche i servizi prestano nel campo dell'aiuto alle vittime, in quanto i servizi che potenzialmente già oggi si occupano di vittime di reati (servizi sociali cantonali, servizi dell'organizzazione sociopsichiatrica cantonale, ospedali, medici e servizi privati) non evidenziano questa casistica. Naturalmente ogni servizio, nell'ambito delle proprie competenze tecniche, fornisce le sue prestazioni a tutte le persone in difficoltà che ne fanno richiesta e quindi eventualmente anche alle vittime di reati; come proposto dalla scrivente Commissione, si tratterebbe però di istituire, attingendo alle risorse già esistenti, una rete specializzata nel sostegno di quella utenza particolare rappresentata dalle vittime di reati".

Una lacuna statistica e conoscitiva sorprendente tanto più se si considera che queste attività che già oggi sono svolte avrebbero potuto essere sussidiate dalla Confederazione. Inoltre una conoscenza precisa di quanto già si fa è evidentemente un presupposto indispensabile per l'utilizzazione "in rete" delle risorse esistenti. Utilizzazione "in rete" che in parole povere significa che tutte le persone che si occupano di un caso o che potenzialmente possano occuparsi, si conoscano e collaborino tra di loro in modo rapido e snello. L'esperienza dei CAN Team è a questo proposito illuminante nella sua semplicità e efficacia.

ORGANIZZAZIONE DELLA CONSULENZA E DELLA PRESA A CARICO DELLE VITTIME NEL CANTON TICINO

6.4 Un delegato per la protezione delle vittime?

La proposta di nominare un delegato all' applicazione della LAV ha suscitato approfondite discussioni. Il Consiglio di Stato in virtù dei suoi poteri di organizzare l' amministrazione avrebbe potuto nominarlo senza bisogno di alcuna base legale specifica. Esso ha però preferito proporre l' introduzione nella legge della facoltà di nominarlo. Dopo non poche discussioni la Commissione ha condiviso questo indirizzo e ritiene giudizioso lasciare la decisione finale al Consiglio di Stato. In effetti tanto l' obbligo di nominare un delegato che il divieto di farlo sarebbero delle soluzioni troppo rigide. E' invece possibile che la soluzione migliore possa essere trovata dopo un ulteriore approfondimento dei suoi compiti o dopo un periodo di sperimentazione.

La Commissione ha chiesto alla Commissione "permanente" di elaborare un' ipotesi precisa delle funzioni e dei compiti del delegato, ricevendo la seguente proposta:

1. Denominazione della Funzione

Delegare per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti.

2. Obiettivi

Garantire una corretta applicazione della Legge Federale concernente l' aiuto alle vittime di reati (LAV) e della Legge cantonale di applicazioni e complemento, in particolare tutelando gli interessi delle vittime di reati.

Organizzando l' assistenza e la consulenza e promuovendo la prevenzione primaria e secondaria.

3. Posizione gerarchica

Dipende direttamente dal Consiglio di Stato.

4. Elenco dei compiti

4.1 Operativi

Assicura la prima consulenza a tutte le vittime che ne fanno richiesta

Prende a carico le vittime ai sensi della LAV.

Allestisce e decide le procedure di indennizzo previste dalla LAV

Prepara e tiene aggiornate le statistiche sulla casistica

Assicura il buon finanziamento del servizio di picchetto e, se del caso, vi contribuisce personalmente

Mantiene regolari contatti e funge da punto di riferimento con la Magistratura, con i Can Team dell' ospedale, con gli istituti e con gli altri enti o istituzioni private.

4.2 Organizzativi e di coordinamento

Istituisce le quattro Unità di intervento regionali, previste nell' ambito dell' organizzazione cantonale dell' aiuto alle vittime.

Prepara e organizza la formazione specifica degli operatori

Coordina il lavoro tra gli operatori delle singole équipes, tra le quattro unità e tra le unità e altri servizi pubblici o privati

Assicura la supervisione degli operatori.

4.3 Di prevenzione

Organizza la prevenzione primaria, in particolare promuovendo puntuali campagne indirizzate ad ogni ordine di scuola, alla polizia, agli ospedali.

Collabora con organismi privati (per esempio Radix, Pro Juventute,...) che già operano nel campo della prevenzione.

Per quanto concerne la prevenzione secondaria mantiene stretti contatti con servizio o

istituzioni che operano con casistiche a rischio (alcolisti, tossicomani, detenuti,...).

4.4 Di informazione

Promuove l' informazione sul tema della vittimologia, raccogliendo e aggiornando la relativa documentazione. Per questa attività potrà far capo a Centri di documentazione già esistenti e operanti a livello cantonale.

4.5 Di relazione

Mantiene i contatti con la Confederazione, in particolare per quanto concerne i sussidi e la presentazione dei rapporti consuntivi.

Rappresentata il Cantone negli incontri intercantionali in materia di aiuto alle vittime e mantiene i contatti con altre istituzioni cantonali analoghe operano a favore delle vittime.

Partecipa a commissioni cantonali o intercantionali che si interessano a tematiche collegabili, direttamente o indirettamente, con la vittimologia.

4.6 Amministrativi

Svolge le normali mansioni amministrative derivanti dai compiti assegnati.

Allestisce i preventivi di spesa annuali.

Gestisce il "Fondo di soccorso per le vittime".

7. L'indennizzo e la riparazione del torto morale

La Commissione ha integralmente condiviso le proposte del Consiglio di Stato per quanto riguarda l' organizzazione dell' indennizzo e della riparazione morale delle vittime.

8. Riordino formale della legge

Il progetto di legge é stato riordinato formalmente in ossequio ai disposti della tecnica legislativa.

9. Conclusioni

Con queste osservazioni la Commissione raccomanda al Gran Consiglio di approvare il disegno di legge allegato.

Per la Commissione speciale revisione CPP:

Fulvio Pezzati, relatore

Baggi - Bernasconi Benito - Lepori Colombo -

Marzorini - Righetti - Simoneschi-Cortesi - Verda.

Disegno di

LEGGE

di applicazione e complemento della legge federale concernente l' aiuto alle vittime di reati (LAV).

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visti il messaggio 10 novembre 1993 n. 4181 del Consiglio di Stato e il rapporto 22 febbraio 1995 n. 4181 R della Commissione speciale per la revisione del Codice di procedura penale;

- richiamata la legge federale concernente l' aiuto alle vittime di reati (LAV) del 4 ottobre 1991;

d e c r e t a :

Art. 1

Scopo

1. La legge ha per scopo:

- a) di assicurare alle vittime una consulenza autonoma;
- b) di predisporre una procedura semplice, rapida e gratuita per l' indennizzo o dei danni materiali o morali subiti dalle vittime.

2. La protezione delle vittime e la tutela dei loro diritti nell' ambito del procedimento penale sono salvaguardati dalle disposizioni del Codice di procedura penale.

Art. 2

Autorità competenti

1. Il Consiglio di Stato é l' autorità competente per l' applicazione della LAV e emana le norme necessarie per l' applicazione diretta.

2. Spetta in particolare al Consiglio di Stato:

- a) assecondare la Confederazione nella promozione della formazione specifica delle persone incaricate dell' aiuto alle vittime;
- b) predisporre delle campagne di prevenzione e di informazione sui problemi della violenza e dei maltrattamenti;
- c) coordinare e favorire la collaborazione fra autorità pubbliche e enti privati;
- d) incoraggiare e sostenere l' attività degli enti privati che si occupano dell' aiuto alle vittime di reati;
- e) concludere con gli altri cantoni degli accordi sulla eventuale ripartizione dei compiti derivanti dall' applicazione della normativa federale;
- f) rendere conto al Consiglio Federale sull' utilizzazione dell' aiuto finanziario federale.

3. Il Consiglio di Stato può istituire una commissione permanente di coordinamento e nominare un delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti.

Art. 3

Polizia cantonale

La polizia cantonale esercita i compiti stabiliti dall' art. 6 LAV e provvede all' adeguata formazione degli agenti sull' aiuto alle vittime di reati.

Art. 4

Consulenza

1. Il Consiglio di Stato definisce per regolamento l' organizzazione, l' attività e le modalità della consulenza prevista dall' art. 3 LAV.

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

Art. 5

Indennizzo e riparazione morale

1. La domanda di indennizzo per danni materiali o a riparazione del torto morale, va presentata dalla vittima al Dipartimento competente nei termini e alle condizioni previste dagli art. 11 e seguenti LAV.

2. La relativa decisione è impugnabile con ricorso al Tribunale Cantonale delle Assicurazioni.

3. Sono applicabili per analogia le norme previste dalla legge di procedura per i ricorsi al Tribunale Cantonale delle Assicurazioni (sezione del Tribunale di Appello) in materia di assicurazioni sociali, del 6 aprile 1961.

Art. 6

Entrata in vigore

1. Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente Legge é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle Leggi e degli atti esecutivi del Canton Ticino
2. Il Consiglio di Stato fissa la data della sua entrata in vigore.