



# Parere UFG

---

Data:

3 febbraio 2020

---

Numero dell'incarto: 382-586/44

## Margine di manovra dei Cantoni in materia di riparazione morale secondo la LAV

### Indice

1	Mandato.....	2
2	Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.....	2
3	Riparazione morale secondo l'aiuto alle vittime.....	2
4	Conclusioni .....	4



## 1 Mandato

In seguito al deposito di una domanda da parte di un Cantone, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha esaminato la questione del margine di manovra dei Cantoni in materia di riparazione morale secondo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5).

## 2 Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

Secondo l'articolo 124 della Costituzione federale (Cost., RS 101), la Confederazione e i Cantoni provvedono affinché chi sia stato leso nella sua integrità fisica, psichica o sessuale in seguito a un reato riceva aiuto, nonché un'equa indennità qualora gliene siano derivate difficoltà economiche. L'aiuto alle vittime di reati è un compito comune di Confederazione e Cantoni. Secondo il messaggio del 9 novembre 2005 sulla revisione totale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (qui di seguito : messaggio<sup>1</sup>), la competenza comune significa che alla Confederazione spetta un esteso potere legislativo e che nel contempo i Cantoni sono incaricati di compiti specifici vista l'affinità della materia con l'assistenza, e non si limitano a partecipare all'adempimento di un competenza federale<sup>2</sup>.

In materia di aiuto alle vittime di reati la Confederazione dispone di una competenza concorrente non limitata ai principi<sup>3</sup>. Si è avvalsa della sua competenza adottando la LAV e le disposizioni relative alla protezione e ai diritti della vittima nel quadro della procedura penale sancite dal Codice di procedura penale (CPP; RS 312.0).

Le competenze della Confederazione sono rette dalla Costituzione federale. I compiti che non le sono assegnati espressamente spettano ai Cantoni (art. 3 Cst.)<sup>4</sup>. Quando un compito è assegnato alla Confederazione, occorre innanzitutto stabilirne i limiti così da definire la sfera di competenza dei Cantoni. Se la Confederazione disciplina un settore in maniera esaustiva, questo non potrà più essere regolamentato dai Cantoni, fatta salva una riserva a favore del diritto cantonale<sup>5</sup>. Tuttavia, anche se la legislazione federale è considerata esaustiva, può continuare ad esistere una legge cantonale che persegue uno scopo diverso da quello del diritto federale<sup>6</sup>. Nei settori di diritto pubblico che la Confederazione non ha voluto disciplinare in maniera esaustiva i Cantoni restano competenti per l'emanazione di disposizioni i cui scopi e mezzi convergono con quelli del diritto federale<sup>7</sup>.

## 3 Riparazione morale secondo l'aiuto alle vittime

La LAV non prevede una riserva a favore del diritto cantonale e non indica se i Cantoni possono prevedere disposizioni che vanno oltre il diritto federale. Si tratta quindi di interpretare la legge federale per determinare se essa intende disciplinare in maniera esaustiva la questione della riparazione morale.

---

<sup>1</sup> FF 2005 6351.

<sup>2</sup> FF 2005 6351 6374, n. 1.2.3.

<sup>3</sup> GÖSKU TARKAN, Commentaire à l'art. 124 Cst., n. 2, in: WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (a c. di), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basilea 2015; SCHODER CHARLOTTE, Commentaire à l'art. 124 Cst., n. 2, in: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (a c. di), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3<sup>a</sup> ed, Zurigo/San Gallo 2014.

<sup>4</sup> SCHWEIZER RAINER J., Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: DIGGELMANN OLIVER/HERTIG RANDALL MAYA/SCHINDLER BENJAMIN (a c. di), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo 2020, vol. 1, III.7, N 1.

<sup>5</sup> DTF 143 I 403 consid. 7.1.

<sup>6</sup> AUER ANDREA/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELLIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, 3<sup>a</sup> ed., Berna 2013, p. 379 seg., n. 1106.

<sup>7</sup> AUER ANDREA/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELLIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, 3<sup>a</sup> ed., Berna 2013, p. 382, n. 1112.

La guida per stabilire l'importo della riparazione morale secondo la LAV<sup>8</sup>, pubblicata dall'UFG il 3 ottobre 2019, ricorda in particolare quanto segue:

«La riparazione morale è trattata agli articoli 2, 3, 4, 6, 45, 48 e in particolare agli articoli 22 - 30 della LAV. La riparazione morale ai sensi della LAV è un contributo di solidarietà versato dall'ente pubblico a riconoscimento del torto subito dalla vittima. Non costituisce un risarcimento per intero del danno subito, ma un riconoscimento del pregiudizio immateriale e della situazione difficile della vittima e dei suoi congiunti. Le prestazioni versate dallo Stato, di cui i beneficiari possono disporre liberamente, mirano a lenire il dolore. Se sono soddisfatte tutte le condizioni per una concessione ai sensi della LAV, sussiste un diritto alla riparazione morale (art. 22, al. 1, LAV). L'articolo 22 LAV rimanda agli articoli 47 e 49 del Codice delle obbligazioni (CO) e dichiara che tali disposizioni sono applicabili per analogia. Come la LAV (art. 22 cpv. 1 e art. 23 cpv. 1 LAV), anche il diritto sulla responsabilità civile esige che la lesione sia grave. La natura della riparazione morale ai sensi della LAV si distingue tuttavia da quella prevista dal diritto civile<sup>9</sup>. Basata sul diritto pubblico, costituisce un aiuto simbolico fornito dallo Stato per cui è previsto un limite massimo. Non viene versata dall'autore a causa della sua responsabilità, ma dalla comunità in modo sussidiario come atto di solidarietà. Il legislatore ha quindi deliberatamente stabilito importi nettamente inferiori rispetto a quelli concessi dal diritto civile<sup>10</sup>, se l'importo non può essere preteso dall'autore del reato. La riparazione morale in virtù della LAV non deve pertanto essere identica nel suo importo a quella prevista dal diritto civile. In determinate circostanze vi si può anche rinunciare completamente [...]. D'altro canto, nel singolo caso la riparazione morale viene stabilita a prescindere dai contributi previsti dal diritto privato<sup>11</sup>. In tal senso la riparazione morale ai sensi della LAV non va intesa come una «riduzione» del risarcimento disciplinato dal diritto civile, ma come una prestazione a sé stante. I contributi abitualmente accordati in virtù del diritto privato possono tuttavia fornire un'indicazione in merito alle lesioni che giustificano una riparazione morale più alta [...]»<sup>12</sup>. Occorre quindi distinguere tra la riparazione morale secondo la LAV e quella secondo il diritto civile e considerare che la prima non sostituisce la riparazione morale da parte dell'autore del reato ma è espressione di solidarietà dello Stato»<sup>13</sup>.

«Con la revisione della legge del 1° gennaio 2009, per la riparazione morale è stato definito un importo massimo di 70 000 franchi per la vittima e 35 000 franchi per i congiunti (art. 23 LAV). Dagli importi massimi consegue che l'importo della riparazione morale è da fissare in base ad una scala decrescente, indipendentemente dagli importi accordati secondo il diritto civile<sup>14</sup>. In considerazione del principio della parità di trattamento gli importi più vicini a quello massimo sono da riservare per i casi più gravi»<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Pagina iniziale UFG > Società > Aiuto alle vittime > Materiale di supporto per gli uffici incaricati di applicare il diritto > Guida per stabilire l'importo della riparazione morale secondo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (stato: gennaio 2020).

<sup>9</sup> GOMM PETER, Die Genugtuung nach dem Opferhilfegesetz, in Association responsabilité et assurance (a c. di), Personen-Schaden-Forum 2005, Zuirigo/Basilea/Ginevra 2005, pagg. 175-215 (176).

<sup>10</sup> FF 2005 6351 6405, n. 2.3.2.; sentenza del Tribunale federale 1C\_542/2015 del 28 gennaio 2016, consid. 3.2.; nemmeno la legge del 4 ottobre 1991 sull'aiuto alle vittime di reati obbligava l'ente pubblico a versare contributi elevati come quelli dell'autore; cfr. DTF 132 II 117, consid. 2.2.4 con ulteriori rimandi.

<sup>11</sup> FF 2005 6351 6405, n. 2.3.2.

<sup>12</sup> Sentenza del TF 1C\_542/2015 del 28 gennaio 2016, consid. 3.2.

<sup>13</sup> Pag. 3 seg. della Guida per stabilire l'importo della riparazione morale secondo la LAV.

<sup>14</sup> FF 2005 6351 6405, n. 2.3.2.

<sup>15</sup> Pag. 6 della Guida per stabilire l'importo della riparazione morale secondo la LAV.

La fissazione di un importo massimo è un elemento centrale dell'ultima revisione della LAV. Al riguardo, il messaggio si riferisce al principio della sussidiarietà dell'aiuto alle vittime e indica che in virtù di questo principio « [...] è legittimo che lo Stato non copra necessariamente i danni subiti nella loro integrità, siano essi materiali o immateriali: questo principio rimane applicabile all'indennizzo che continuerà a essere limitato nel suo importo (art. 20 cpv. 3) e si applicherà anche alla riparazione morale (art. 23 cpv. 2)»<sup>16</sup>. Infine, il messaggio sottolinea a più riprese la parità di trattamento delle vittime<sup>17</sup> e l'unificazione della concessione di riparazioni morali<sup>18</sup>.

#### 4 Conclusioni

Fissando degli importi massimi, l'articolo 23 capoverso 2 LAV disciplina in maniera esaustiva la riparazione morale, sottraendo così ai Cantoni la competenza per legiferare in materia. I Cantoni devono rispettare la volontà del legislatore federale il cui scopo era stabilire un importo massimo delle riparazioni morali e calcolarne l'importo secondo una scala decrescente. I Cantoni devono quindi rispettare gli importi massimi previsti: non possono legiferare né al di là dei massimali né entro i limiti degli stessi.

L'adozione di una soluzione contraria potrebbe portare a regolamentazioni e a risultati contraddittori a seconda che sia applicata la legge federale o quella cantonale. Potrebbero inoltre risultarne notevoli differenze da Cantone a Cantone in termini di calcolo della riparazione morale e degli importi concessi, il che contraddirebbe la citata volontà del legislatore. Peraltro, un aumento sistematico degli importi comporterebbe, anche nei limiti dei massimali previsti dalla legge, una disparità di trattamento rispetto alle vittime di reati molto gravi alle quali è stato versato l'importo massimo. Infine, l'adozione di una disposizione secondo la quale lo Stato verserebbe la differenza tra l'importo della riparazione morale concessa secondo la LAV e quello concesso in base alla sentenza civile equivarrebbe a una disparità di trattamento tra le vittime che dispongono di una tale sentenza e di quelle che non ne dispongono. Sebbene in linea di massima non si possa escludere che i Cantoni possano prevedere disposizioni che vanno oltre il diritto federale, questo non può essere il caso laddove il legislatore federale ha disciplinato la materia in maniera esaustiva. Tuttavia, anche se la legislazione federale è considerata esaustiva, non ci pare escluso che i Cantoni possano adottare, nei limiti delle loro competenze, una legge cantonale con un obiettivo diverso da quello del diritto federale (p. es. il reinserimento professionale o la lotta alla povertà).

Visto quanto precede, i Cantoni non sono più competenti per legiferare in questo settore. In particolare, la legislazione cantonale non può prevedere la concessione di una riparazione morale che supera il massimale previsto dalla LAV, né la concessione sistematica di una riparazione morale il cui importo eccede quello calcolato in base alla scala decrescente prevista dal legislatore federale.

---

<sup>16</sup> FF 2005 6351 6369, n. 1.2.2.

<sup>17</sup> FF 2005 6351 6407 e 6410, n. 2.3.2.

<sup>18</sup> FF 2005 6351 6385, n. 1.5 e 6410, n. 2.3.2.