



ad 19.471

Iniziativa parlamentare Vittime di misure coercitive. Proroga del termine

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati**

Parere del Consiglio federale

del 12 febbraio 2020

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 17 gennaio 2020¹ concernente l'iniziativa parlamentare 19.471 «Vittime di misure coercitive. Proroga del termine».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

12 febbraio 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2020 1449

Parere

1 Situazione iniziale

Il 21 giugno 2019 il consigliere agli Stati Raphaël Comte ha presentato l'iniziativa parlamentare 19.471 «Vittime di misure coercitive. Proroga del termine», che chiede di prorogare il termine per la presentazione delle domande per la concessione del contributo di solidarietà, previsto dalla legge federale del 30 settembre 2016² sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE).

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) e quella omologa del Consiglio nazionale (CAG-N) hanno deciso rispettivamente il 28 ottobre 2019 e il 14 novembre 2019 di dare seguito all'iniziativa. Riunitasi il 21 novembre 2019, nell'ambito dell'esame del rapporto finale della Commissione peritale indipendente Internamenti amministrativi (CPI) la CAG-S ha deciso formalmente di elaborare un progetto di rapporto e di dichiarare il progetto urgente ai sensi dell'articolo 85 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento (LParl). Il 17 gennaio 2020, la CAG-S ha approvato il progetto preliminare con 12 voti contro 0 e un'astensione e, insieme al pertinente rapporto, lo ha sottoposto al Consiglio degli Stati. Nel contempo ha trasmesso il progetto e il rapporto al Consiglio federale per parere.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Valutazione del progetto della Commissione

Il Consiglio federale attribuisce una grande importanza al il tema delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981. Negli ultimi anni si è pertanto fortemente impegnato affinché sia fatta luce e venga analizzato in modo rapido ed approfondito questo fosco capitolo della recente storia sociale svizzera. La LMCCE è stata elaborata in tempi brevi, adottata dal Parlamento e posta in vigore il 1° aprile 2017 con l'ampio sostegno di tutte le forze politiche più importanti. La legge prevede, come gesto di riparazione da parte dello Stato, un contributo di solidarietà pari al massimo a 25 000 franchi per ogni vittima. Su domanda, l'Ufficio federale di giustizia (UFG), in quanto autorità competente, versa tale contributo se il richiedente è in grado di rendere verosimile di essere una vittima ai sensi della LMCCE. Entro la scadenza del termine fissato a fine marzo 2018, l'UFG ha ricevuto poco più di 9000 domande. Nel frattempo le domande sono state trattate e i contributi di solidarietà sono stati versati, ad eccezione di qualche domanda il cui trattamento non è ancora concluso a causa di opposizioni, ricorsi o accertamenti ancora in corso.

² RS 211.223.13

³ RS 171.10

Il termine relativamente breve di 12 mesi era stato impartito soprattutto per poter versare rapidamente i primi contributi di solidarietà, in particolare a vittime gravemente malate o molto anziane. Fissando un termine breve è stato possibile fare rapidamente chiarezza in merito al numero totale di domande pervenute nonché calcolare l'ammontare esatto del contributo di solidarietà e versarlo al più presto. Questo modo di procedere corrispondeva del resto anche alle richieste di molte vittime e di alcune loro organizzazioni.

Ciononostante, l'UFG ha ricevuto domande anche dopo la scadenza del termine. Nel suo parere del 20 febbraio 2019 il Consiglio federale, fondandosi sulle considerazioni fatte a suo tempo in merito alla brevità del termine, aveva raccomandato di respingere una mozione del consigliere nazionale Beat Jans (18.4295)⁴ che chiedeva di prorogare al 31 dicembre 2022 il termine di deposito delle domande per la concessione del contributo di solidarietà.

Nel frattempo, il numero di domande tardive per il contributo di solidarietà è però progressivamente cresciuto. Tra i motivi importanti che hanno spinto le vittime a presentare una domanda in ritardo vi sono gravi malattie, una vita isolata, informazioni insufficienti, valutazioni errate del proprio diritto al contributo, una forte diffidenza nei confronti delle autorità a causa di esperienze negative nonché la paura che consultando gli atti e compilando i moduli della domanda avrebbero dovuto riaffrontare ciò che avevano vissuto subendo un nuovo trauma. Quando, nella seconda metà del 2019, il numero delle domande presentate in ritardo ha superato la soglia delle 250, i dubbi in merito alla posizione sostenuta fino ad allora sono aumentati. La pubblicazione del rapporto dei risultati della ricerca della CPI nell'autunno del 2019 ha contribuito a rafforzare tali dubbi, portando a un cambiamento di opinione.

L'iniziativa parlamentare del consigliere agli Stati Comte ha infine dato lo spunto per preparare un progetto contenente le basi legali necessarie affinché il Parlamento potesse decidere in merito alla «proroga» o alla soppressione del termine. Il progetto doveva permettere sia il trattamento delle domande presentate in ritardo sia la presentazione di ulteriori domande. A tale scopo, il progetto di legge della CAG-S prevede – in conformità con una delle raccomandazioni della CPI – di sopprimere il termine relativamente breve di un anno previsto dall'articolo 5 capoverso 1 LMCCE per la presentazione delle domande senza sostituirlo.

Il Consiglio federale è a favore di tale regolamentazione e ribadisce in questo modo le sue serie intenzioni circa l'analisi esaustiva e il riconoscimento dell'ingiustizia e delle sofferenze subite dalle vittime. Tutte le vittime ancora in vita dovrebbero poter essere riconosciute come tali e ricevere il contributo di solidarietà. In seguito al registrato aumento delle domande presentate in ritardo, il Consiglio federale ritiene che la soppressione del termine in vigore sia la soluzione più idonea. Finora sono stati compiuti notevoli sforzi per rendere nota la possibilità di presentare una domanda per il contributo di solidarietà (cfr. in particolare la risposta del Consiglio federale alla domanda Golay 18.5181), ma ne saranno necessari ancora altri. Tuttavia, le esperienze maturate lasciano supporre che non è raro che sia il caso a decidere se e quando tale informazione raggiunge le vittime che ad esempio conducono

⁴ La mozione non è ancora stata trattata dalle Camere federali.

una vita isolata o vivono all'estero. A questo si aggiunge il fatto che spesso le vittime sono combattute riguardo alla possibilità di richiamare dolorosamente alla mente le tremende esperienze vissute in passato, compilando e presentando le domande per un contributo di solidarietà a un'autorità sconosciuta. Per questo motivo il Consiglio federale ritiene che la soppressione del termine sia la soluzione più appropriata.

Con la soppressione del termine, il Consiglio federale ritiene necessario considerare il contributo di solidarietà di 25 000 franchi per ogni vittima di cui all'articolo 7 capoverso 1 LMCCE come un importo fisso versato alle domande accolte e non più come un importo massimo. Sarebbe infatti contrario al principio del pari trattamento nonché ingiusto se il contributo di solidarietà concesso alle nuove domande fosse inferiore. Il legislatore ha volutamente concepito il contributo di solidarietà come un gesto dello Stato, un segno di riparazione simbolica e non come un'indennità. Una diminuzione del contributo toglierebbe valore a tale gesto.

Definendo il contributo di solidarietà come importo fisso, la Confederazione s'impegna a versare a ogni vittima la cui domanda è accolta un importo di 25 000 franchi. Il limite di spesa previsto dall'articolo 9 LMCCE per il finanziamento del contributo di solidarietà (fissato all'epoca dal Parlamento ad al massimo 300 mio. fr.) non sarà quindi più adatto come strumento di finanziamento. Alla scadenza del limite di spesa a fine 2021 le risorse finanziarie necessarie andranno pertanto previste e autorizzate nel quadro del preventivo. Di conseguenza il Consiglio federale propone al Parlamento di abrogare l'articolo 9 capoverso 2 LMCCE e di adeguare la rubrica.

Del resto, già in occasione della discussione del rapporto finale della CPI, il 27 novembre 2019, il Consiglio federale ha osservato che il processo di riabilitazione e di analisi non è da considerarsi concluso con il versamento dei contributi di solidarietà. Ritiene molto importanti gli sforzi a favore di un'analisi più approfondita, a cui esortavano anche le raccomandazioni della CPI, e ha affermato di sostenere le pertinenti decisioni del Parlamento e la loro rapida attuazione. Inoltre, il Consiglio federale è tuttora del parere che tra le priorità del processo di riparazione devono figurare anche il maggiore sostegno finanziario a progetti di aiuto reciproco e la diffusione pubblica dei risultati dell'analisi scientifica. A tale scopo, in occasione dei dibattiti sul preventivo nella sessione invernale 2019, il Parlamento ha aumentato i pertinenti crediti 2020–2023 di 1,85 milioni di franchi per un totale di 2 milioni di franchi. Nello stesso spirito, nel parere del 27 novembre 2019 in merito all'iniziativa parlamentare 19.476 «Garantire il diritto alle prestazioni complementari alle persone che nell'infanzia hanno subito collocamenti coatti e alle persone internate sulla base di una decisione amministrativa» il Consiglio federale ha pienamente approvato la proposta della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati di annullare le riduzioni delle prestazioni complementari attuate in seguito al computo del contributo di solidarietà e di rimborsare alle vittime gli importi detratti.

2.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

Alla luce di quanto esposto, alle vittime la cui domanda sarà accolta sarà versato un contributo di solidarietà pari a 25 000 franchi. Poiché non è possibile prevedere con

certezza quante persone presenteranno una domanda né quando lo faranno, dopo la scadenza, alla fine del 2021, del limite di spesa previsto dal Parlamento, la Confederazione dovrà iscrivere nel preventivo degli anni civili in questione le risorse finanziarie necessarie basandosi sulla media degli anni precedenti.

In qualità di autorità competente per l'esecuzione della LMCCE, l'UFG si è finora occupato soprattutto del trattamento delle domande per la concessione del contributo di solidarietà e del controllo dei progetti di aiuto reciproco. Continuerà a farlo anche se dovesse entrare in vigore il presente progetto di modifica. Ora che sono stati messi a disposizione i risultati della ricerca e le raccomandazioni della CPI e che la pubblicazione dei risultati del programma nazionale di ricerca 76 «Assistenza e coercizione» (PNR 76), un'analisi ancora più ampia svolta su incarico del Consiglio federale, è prevista a breve, l'UFG dovrà provvedere anche alla diffusione e all'utilizzazione dei risultati di tali studi (art. 15, in particolare cpv. 4 e 5 LMCCE).

In base alle esperienze maturate nell'ambito del trattamento delle domande finora pervenute, è necessario prevedere le seguenti risorse: sostegno da parte di collaboratori germanofoni, francofoni e italo-foni nei settori diritto (trattamento delle domande, compreso l'accertamento dei fatti presso i richiedenti, procedure di opposizione e di ricorso nonché accertamenti giuridici), coordinamento e controlling, assistenza alla Commissione consultiva nonché gestione dei contatti con gli archivi e i servizi di contatto cantonali, gestione di altre pratiche, segretariato, direzione del settore e sostegno logistico e informatico, per un totale di sei posti a tempo pieno. Per gli accertamenti preliminari, il trattamento delle domande, l'assistenza e il controlling dei progetti di aiuto reciproco (che si fondano in parte sulle raccomandazioni della CPI), la diffusione e l'attuazione dei risultati degli studi condotti, in particolare quelli della CPI e del PNR 76, nonché per l'esecuzione delle altre disposizioni della LMCCE occorrono probabilmente circa altri tre posti a tempo pieno (compresa l'amministrazione). Le postazioni di lavoro necessarie (locali e burocratiche) sono già a disposizione.

Oltre a garantire l'offerta di base descritta nelle sezioni 3 e 4 della LMCCE, i Cantoni devono mettere a disposizione le risorse necessarie per continuare a fornire alle vittime e alle persone oggetto di misure l'adeguato sostegno nel compilare e presentare le domande per la concessione del contributo di solidarietà (servizi cantonali di contatto) e nella ricerca e consultazione degli atti (archivi cantonali). Il fabbisogno di risorse può variare da Cantone a Cantone, a seconda del numero di abitanti. Mentre soprattutto i Cantoni più piccoli dovranno probabilmente trattare solo poche decine di domande in più, nei Cantoni con un'alta densità di popolazione il numero di domande supplementari potrebbe ammontare ad alcune centinaia.

2.3 Conclusioni

Il Consiglio federale approva il progetto di legge. La soppressione del termine di presentazione delle domande permette a altre vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981, che per vari motivi non sono state in grado di fare una domanda per essere riconosciute come tali entro il termine previsto, di annunciarsi senza pressioni. In questo modo viene sottolineata la

volontà delle autorità e della popolazione di riconoscere l'ingiustizia e le sofferenze patite dalle vittime e di contribuire alla riparazione.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone la seguente modifica della LMCCE:

Art. 9, rubrica e cpv. 2

Finanziamento

² *Abrogato*

Per il resto, propone di approvare il progetto della CAG-S.