



15.082

## Messaggio

**concernente l'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)» e il controprogetto indiretto (legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981)**

del 4 dicembre 2015

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, un controprogetto indiretto consistente nel disegno di legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE) e il disegno di un decreto federale concernente il finanziamento dei contributi di solidarietà ai sensi della LMCCE.

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

4 dicembre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il Consiglio federale propone alle Camere federali di respingere «l'iniziativa per la riparazione». Pur condividendo gran parte delle richieste dei suoi promotori, l'Esecutivo oppone all'iniziativa un controprogetto indiretto sotto forma di una nuova legge che presenta il duplice vantaggio di ovviare ai difetti dell'iniziativa e di offrire alle vittime un aiuto molto più rapidamente che passando attraverso una modifica costituzionale.*

*Dopo molti anni di silenzio, anche in Svizzera è stato avviato il processo di rielaborazione delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari che hanno sconvolto la vita di numerosi bambini, giovani e adulti prima del 1981. Collocate a servizio in aziende commerciali o agricole, in istituti o internate sulla base di decisioni amministrative in stabilimenti chiusi e talvolta addirittura in penitenziari, private dei loro diritti di riproduzione (aborti, sterilizzazioni o castrazioni sotto costrizione o senza il consenso degli interessati) o sottoposte ad adozioni forzate, queste persone, di cui alcune appartenevano al gruppo dei nomadi, hanno subito gravi ingiustizie e sofferenze. Alla stregua di quanto accaduto in numerosi altri Paesi, anche in Svizzera la problematica è diventata un tema attuale sotto il profilo sociale, politico ed economico, poiché le ingiustizie e le inmani sofferenze subite hanno tragicamente condizionato e condizionano tuttora la vita delle vittime. La rielaborazione integrale di questo triste capitolo della sua storia sociale e la condivisione con il grande pubblico di quanto acquisito rivestono dunque, per il Paese, un'importanza fondamentale. Il riconoscimento delle ingiustizie inflitte, la volontà di rielaborare il passato e la disponibilità a «de-stigmatizzare» le vittime, a riconciliarsi e a solidarizzare con esse, anche in termini finanziari, attestano la forza di una comunità.*

*Nel giro di otto mesi un comitato apartitico ha raccolto e depositato circa 110 000 firme a sostegno dell'iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)». Tale iniziativa, dichiarata formalmente riuscita il 12 gennaio 2015, auspica la riparazione a favore dei bambini che sono stati collocati coattivamente e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale, un'esauritiva analisi scientifica di questo triste capitolo della storia svizzera e l'istituzione di un fondo di 500 milioni di franchi per il versamento di contributi di riparazione alle persone che sono state lese in modo diretto e grave da dette misure o collocamenti.*

*Il 14 gennaio 2015, il Consiglio federale aveva già deciso di presentare un **controprogetto** indiretto all'iniziativa popolare e ha fatto elaborare il relativo avamprogetto, posto in consultazione nell'estate 2015. Il disegno di una legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981, sottoposto con il presente messaggio, intende riconoscere e riparare le ingiustizie e le sofferenze inflitte alle vittime di tali misure in Svizzera. Disciplina inoltre le condizioni per il versamento di prestazioni finanziarie e prevede in particolare, come segno di riconoscimento delle ingiustizie inflitte, di stanziare un contributo di*

---

*solidarietà a favore delle vittime per un limite di spesa di 300 milioni di franchi. Il disegno prevede altresì di sottoporre le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari a un'esauritiva analisi scientifica nonché di pubblicarne i risultati in forma appropriata. Infine, le vittime e le altre persone oggetto di misure saranno sostenute nella rielaborazione del proprio passato. A tal fine, il disegno precisa ed estende parzialmente il campo d'applicazione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati e disciplina la conservazione amministrativa e l'archiviazione degli atti (tutela dei documenti) nonché l'accesso agli stessi. La normativa proposta pone solide fondamenta per la rielaborazione di questo triste capitolo da parte delle vittime e della società odierna.*

*Il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa per la riparazione. Contemporaneamente propone di approvare il **controprogetto** indiretto per poter offrire alle vittime un aiuto più rapido e completo.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>74</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>78</b>
1.1 Panoramica storica	78
1.2 Legge federale sulla riabilitazione degli internati amministrativi	80
1.3 Rapporto della tavola rotonda e fondo di aiuto immediato	80
1.4 Diritto comparato	81
1.5 Iniziativa per la riparazione	81
1.6 Incarico del Consiglio federale	82
<b>2 Iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)»</b>	<b>82</b>
2.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	82
2.1.1 Testo dell'iniziativa	82
2.1.2 Riuscita formale, termini di trattazione e altri aspetti formali	83
2.1.3 Validità	84
2.2 Scopi e tenore dell'iniziativa	84
2.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	84
2.3.1 Riparazione a favore delle vittime	84
2.3.2 Analisi scientifica	85
2.3.3 Informazione del pubblico	85
2.3.4 Istituzione di un fondo per finanziare prestazioni a favore delle vittime	85
2.4 Valutazione dell'iniziativa	86
2.4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	86
2.4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	87
2.4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	88
2.4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	88
2.5 Conclusioni	88
<b>3 Controprogetto indiretto</b>	<b>89</b>
3.1 Punti essenziali del progetto	89
3.1.1 Scopo della nuova legge	89
3.1.2 Riconoscimento dell'ingiustizia	89
3.1.3 Contributo di solidarietà	90
3.1.4 Archiviazione e consultazione degli atti	90
3.1.5 Consulenza e sostegno dei servizi di contatto cantonali	91
3.1.6 Informazione del pubblico	91
3.1.7 Altri provvedimenti	91
3.2 Procedura di consultazione	92

3.3	Commento ai singoli articoli	92
3.4	Ripercussioni	109
3.4.1	Ripercussioni per la Confederazione	109
3.4.1.1	Ripercussioni finanziarie	109
3.4.1.2	Ripercussioni sul personale	109
3.4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	109
3.4.3	Ripercussioni per l'economia e la società	110
3.5	Programma di legislatura	110
3.6	Aspetti giuridici	111
3.6.1	Costituzionalità e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	111
3.6.2	Forma dell'atto e delega di competenze legislative	112
3.6.3	Subordinazione al freno delle spese	112
<b>1</b>	<b>Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)» (Disegno)</b>	<b>113</b>
<b>2</b>	<b>Legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE) (Disegno)</b>	<b>115</b>
<b>3</b>	<b>Decreto federale concernente il finanziamento dei contributi di solidarietà a favore delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (Disegno)</b>	<b>123</b>

## Messaggio

### 1 Situazione iniziale

#### 1.1 Panoramica storica

In Svizzera sono decine di migliaia i bambini e i giovani che, alcuni soltanto perché appartenenti a famiglie nomadi o jensch, fino agli anni Ottanta del secolo scorso sono stati collocati in istituto o a servizio in un'azienda commerciale o agricola oppure internati sulla base di decisioni amministrative in stabilimenti chiusi o, talvolta persino senza decisione giudiziaria, anche in penitenziari. Queste persone sono state spesso oggetto di violenze fisiche e psichiche, sfruttamenti, maltrattamenti, abusi e sperimentazioni farmacologiche. Inoltre, sulle donne veniva fatta pressione affinché si sottoponessero all'aborto e alla sterilizzazione o acconsentissero all'adozione del figlio.

Per decenni l'opinione pubblica ha praticamente ignorato questa tematica e le vittime sono state abbandonate a se stesse con le loro sofferenze e le loro richieste. La mozione depositata il 17 giugno 1999 dal consigliere nazionale Simon (99.3297) «La vera storia degli orfani svizzeri», che chiedeva l'istituzione di una commissione d'inchiesta sulla sorte degli orfani nel 19° e nel 20° secolo, fu trasformata in postula su proposta del Consiglio federale con la motivazione che la competenza in materia di assistenza spettava ai Cantoni e ai Comuni. Il postulato fu poi tolto dal ruolo nel giugno 2003. Nel 2004 le Camere federali decisero di non entrare nel merito di un disegno di legge sul risarcimento delle vittime di sterilizzazioni o castrazioni forzate; il disegno si ispirava all'iniziativa parlamentare (99.451) «Sterilizzazioni forzate. Risarcimento delle vittime», depositata il 5 ottobre 1999 dalla consigliera nazionale von Felten. La mozione (03.3316) «Bambini affidati di forza. Ricostruzione storica», depositata il 18 giugno 2003 dal consigliere nazionale Baumann, fu tolta dal ruolo quando l'autore lasciò la Camera. La mozione (04.3065), depositata l'11 marzo 2004 dalla consigliera nazionale Fehr e recante lo stesso titolo della citata mozione Baumann, fu respinta dal Consiglio nazionale. Fino ad allora la Confederazione si era attivata soltanto nei confronti della popolazione non sedentaria (jensch, nomadi), cui, nel 1986, il consigliere federale Alphons Egli ha presentato le scuse ufficiali del Governo. Tra il 1988 e il 1993 la Confederazione destinò 11 milioni di franchi al risarcimento delle vittime nell'ambito dell'azione «Bambini della strada» e, nel 1998, commissionò e pubblicò uno studio storico sulle attività dell'«opera assistenziale per i bambini della strada» nel periodo compreso tra il 1926 e il 1973. Inoltre il programma nazionale di ricerca 51 «Integrazione e esclusione» (PNR 51) affrontò, seppur marginalmente, il tema della sorte di jensch, sinti e rom. Dal 1986 la Confederazione versa contributi annuali all'associazione mantello dei nomadi svizzeri «Radgenossenschaft der Landstrasse» e dal 1997 alla fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» che ha istituito. Infine, ai sensi dell'articolo 17 della legge federale dell'11 dicembre 2009<sup>1</sup> sulla promozione della cultura, versa anche il credito annuale «Nomadi».

<sup>1</sup> RS 442.1

Soltanto in tempi più recenti e per volontà di gruppi di interesse e singole persone, i media sono tornati a concentrarsi sulla questione delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari, avviando così un processo di dialogo nell'opinione pubblica. I film, le mostre e i reportage che sono stati realizzati nel frattempo intorno a questa tematica hanno lasciato sistematicamente sgomento il pubblico, sorpreso che in Svizzera si siano potute verificare simili ingiustizie e causare così tante sofferenze. Con il passare del tempo, anche l'interesse della ricerca nei confronti dei retroscena e delle conseguenze di tali misure è aumentato progressivamente, fino a quando, finalmente, la tematica è stata iscritta nell'agenda politica.

Nel settembre 2010, in occasione di un evento commemorativo a Hindelbank, la consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf, in veste di rappresentante della Confederazione, e alcuni rappresentanti dei Cantoni (CDOS<sup>2</sup>, CDCGP<sup>3</sup> e COPMA<sup>4</sup>) hanno presentato le scuse ufficiali alle persone che sono state internate sulla base di una decisione amministrativa. Inoltre, in seguito a un'iniziativa parlamentare depositata dal consigliere nazionale Paul Rechsteiner, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha elaborato un progetto di legge concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa, approvato dal Parlamento il 21 marzo 2014 ed entrato in vigore il 1° agosto 2014 (cfr. anche n. 1.2).

Nell'aprile 2013 ha avuto luogo a Berna un secondo evento commemorativo, a cui sono state invitate tutte le persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981. In questa occasione la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), e i rappresentanti di Cantoni, Comuni, Città, chiese nazionali e istituti nonché dell'Unione svizzera dei contadini si sono scusati con le vittime per le ingiustizie loro inflitte. In tale occasione il capo del DFGP ha annunciato l'istituzione di una tavola rotonda. A inizio luglio 2014, dopo un anno di intenso lavoro sotto la direzione del suo delegato<sup>5</sup>, la tavola rotonda ha adottato una serie di proposte per un'analisi esaustiva delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (cfr. n. 1.3).

Infine, il 19 dicembre 2014 è stata depositata l'iniziativa per la riparazione a favore delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari, dichiarata riuscita dalla Cancelleria federale il 12 gennaio 2015<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

<sup>3</sup> Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

<sup>4</sup> Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti

<sup>5</sup> Nell'autunno 2013 Luzius Mader, vicedirettore dell'Ufficio federale di giustizia, è succeduto all'ex consigliere agli Stati Hansruedi Stadler in veste di delegato per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale.

<sup>6</sup> FF 2015 929

## **1.2                    Legge federale sulla riabilitazione degli internati amministrativi**

La legge federale del 21 marzo 2014<sup>7</sup> concernente la riabilitazione delle persone internante sulla base di una decisione amministrativa prevede in particolare il riconoscimento giuridico delle ingiustizie subite dagli internati amministrativi, regole per l'archiviazione sicura degli atti e per l'accesso a questi ultimi nonché la rielaborazione scientifica degli internamenti amministrativi tenendo conto di altre misure coercitive a scopo assistenziale o di altre forme di affidamento al di fuori del contesto familiare. Tale analisi è affidata a una commissione di esperti indipendente (qui appresso: CEI), istituita dal nostro Consiglio nel novembre 2014 e operativa da inizio 2015.

## **1.3                    Rapporto della tavola rotonda e fondo di aiuto immediato**

La tavola rotonda è stata incaricata dal DFGP di avviare un'analisi esaustiva delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Essa riunisce persone oggetto di misure, esponenti delle organizzazioni che le rappresentano, delle autorità (Confederazione, Cantoni, Città e Comuni), delle istituzioni e delle organizzazioni implicate (chiese, Unione svizzera dei contadini, istituti). Inoltre, per consentire ad altre persone oggetto di misure di intervenire con le proprie richieste nei lavori della tavola rotonda, è stato istituito un apposito forum.

Dopo un anno di intensa cooperazione, la tavola rotonda ha presentato e pubblicato un rapporto nonché un catalogo di misure, tra cui figurano il riconoscimento delle ingiustizie inflitte, la consulenza e l'assistenza alle vittime, un'archiviazione sicura degli atti e il diritto a consultarli nonché la realizzazione di un'analisi scientifica.

L'istituzione di un fondo di aiuto immediato era una delle misure principali previste dalla tavola rotonda. Fino al 30 giugno 2015, le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari prima del 1981 che si trovavano in una situazione finanziaria precaria potevano far richiesta al delegato di un contributo a carico del fondo di aiuto immediato. Il fondo, di circa sei miliardi di franchi, è nato dalla collaborazione tra la CDOS, la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie (CDCM) e la Catena della solidarietà ed è stato alimentato dai contributi volontari di Cantoni, Comuni, Città, organizzazioni, imprese e privati. In totale, sono state presentate 1343 richieste. Il Cantone di Vaud ha adottato invece una propria soluzione sul modello di questo fondo.

La tavola rotonda è attiva ormai da tre anni e le attività cui si dedica per raggiungere il suo obiettivo, ovvero la rielaborazione di questo triste capitolo della storia sociale svizzera, variano di volta in volta in base ai risultati raggiunti. Essa si prefigge di rappresentare, fino alla chiusura dei lavori legislativi, un'importante piattaforma per le richieste delle vittime e di altre persone coinvolte nonché per lo scambio d'informazioni con le autorità, le istituzioni, le organizzazioni e gli ambienti scientifici.

<sup>7</sup> RS 211.223.12

## 1.4 Diritto comparato

Su incarico della tavola rotonda, l'Istituto svizzero di diritto comparato ha redatto una perizia di diritto comparato sulla presa di coscienza delle misure coercitive a scopo assistenziale, dei collocamenti extrafamiliari o di altre fattispecie analoghe. La perizia contiene una panoramica dei processi di riconoscimento avviati in diversi Paesi europei e d'oltreoceano, nei quali si sono verificate ingiustizie per lo meno in parte equiparabili alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari ordinati in Svizzera. Sono stati presi in considerazione i seguenti Paesi: Germania (educazione in istituto), Svezia (sterilizzazioni forzate e ingiustizie in istituti minorili), Norvegia e Irlanda (ingiustizie in istituti minorili), Australia (misure assistenziali nei confronti dei bambini e adozioni forzate) e Stati Uniti (Carolina del Nord: sterilizzazioni forzate). Nonostante questi Paesi siano caratterizzati da una situazione di partenza e modalità di analisi differenti, a causa delle diverse condizioni giuridiche, sociali e politiche, la perizia ha individuato vari elementi comuni a tutti i processi di analisi: indagine ufficiale dell'accaduto con coinvolgimento, in misura diversa, delle vittime, richiesta di scuse ufficiali e attuazione di numerosi altri provvedimenti (p. es. commemorazione dei fatti e delle ingiustizie inflitte nonché consulenze). Per quanto riguarda le modalità della riparazione finanziaria, il quadro si presenta invece poco unitario: mentre le somme versate in Germania vanno da 5500 a 10 000 euro, in singoli casi eccezionali l'Irlanda ha versato 300 000 euro. Anche le modalità di calcolo delle prestazioni finanziarie variano molto: la Svezia, per esempio, ha optato per un importo fisso, la Germania per il calcolo individuale, mentre nella maggior parte degli Stati si è optato per un calcolo schematico. In tutti i Paesi una delle condizioni per ottenere prestazioni finanziarie è che la persona sia stata direttamente oggetto di un'ingiustizia; in molti Stati l'assegnazione di simili prestazioni dipende dalla constatazione di un danno attuale (p. es. da un danno consecutivo e/o perdite di rendita in Germania e da conseguenze fisiche o psichiche in Australia e in Irlanda) o dall'adempimento di altri presupposti (p. es. della punibilità dell'ingiustizia specifica in Norvegia).

## 1.5 Iniziativa per la riparazione

Lanciata il 1° aprile 2014, l'iniziativa per la riparazione chiede di istituire un fondo ventennale di 500 milioni di franchi, al quale attingere per versare contributi di riparazione alle persone che hanno subito un pregiudizio diretto e grave. Spetta a una commissione indipendente decidere dell'erogazione di tali prestazioni. L'iniziativa prevede inoltre un'esaustiva analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981.

Grazie al consenso trasversale del mondo politico e dei cittadini, è stato possibile raccogliere in poco tempo le firme necessarie e depositare l'iniziativa il 19 dicembre 2014. Il comitato d'iniziativa si compone di parlamentari di diversi partiti, mentre nel comitato di sostegno siedono membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati di ogni estrazione politica. A questi si aggiungono rappresentanti dei

Governi cantonali e di organizzazioni non governative nonché celebri esponenti del mondo scientifico, culturale, mediatico ed ecclesiastico.

## 1.6 Incarico del Consiglio federale

Il 14 gennaio 2015 il nostro Collegio ha deciso di far elaborare un progetto da porre in consultazione e opporre un controprogetto indiretto sotto forma di legge all'iniziativa per la riparazione. Non riteniamo opportuno sottoporre un controprogetto diretto a livello costituzionale: un tale disciplinamento non è necessario e ritarderebbe inutilmente la soluzione del problema. Se l'iniziativa dovesse essere accettata, bisognerebbe procedere alla sua attuazione a livello legislativo, il che comporterebbe a sua volta un ulteriore dispendio di tempo. Ciò andrebbe evitato in ragione dell'età avanzata e dello stato di salute di molte persone oggetto di misure.

Abbiamo quindi incaricato il DFGP di elaborare un disegno di legge e stabilito che le modalità dei contributi alle vittime e la designazione dell'autorità competente per il loro versamento vadano concordate con l'Amministrazione federale delle finanze e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Non abbiamo chiesto al DFGP di disciplinare i dettagli dell'analisi scientifica, dal momento che è già stata avviata per gli internamenti disposti sulla base di una decisione amministrativa e che le altre misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 saranno esaminati nell'ambito di un PNR (cfr. n. 2.4.1 e i commenti relativi all'art. 15 al n. 3.3).

## 2 Iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)»

### 2.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

#### 2.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa per la riparazione ha il tenore seguente:

La Costituzione federale<sup>8</sup> è modificata come segue:

*Art. 124a* Riparazione a favore delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari

<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni provvedono a riparare i torti subiti in particolare da bambini collocati coattivamente in istituti o famiglie, da persone internate sulla base di una decisione amministrativa oppure sottoposte a sterilizzazione o adozione

<sup>8</sup> RS 101

forzata e da nomadi, per effetto di misure coercitive a scopo assistenziale o di collocamenti extrafamiliari.

<sup>2</sup> La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché queste misure siano oggetto di un'analisi scientifica indipendente e promuovono il dibattito pubblico al riguardo.

*Art. 196 n. 12<sup>9</sup>*

*12. Disposizione transitoria dell'art. 124a (Riparazione a favore delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari)*

<sup>1</sup> La Confederazione istituisce un fondo di 500 milioni di franchi destinati alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari disposti prima del 1981.

<sup>2</sup> Ha diritto alle prestazioni del fondo chiunque abbia subito un pregiudizio diretto e grave a causa di queste misure. L'importo della riparazione è commisurato ai torti subiti. Una commissione indipendente decide in merito all'erogazione delle prestazioni.

<sup>3</sup> Il fondo è sciolto vent'anni dopo la sua istituzione. Un eventuale importo residuo è restituito ai contributori in misura proporzionale ai loro conferimenti.

### **2.1.2 Riuscita formale, termini di trattazione e altri aspetti formali**

L'iniziativa per la riparazione è stata sottoposta a esame preliminare<sup>10</sup> dalla Cancelleria federale il 18 marzo 2014 e depositata il 19 dicembre 2014 con le firme necessarie. Con decisione del 12 gennaio 2015, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 108 709 firme valide<sup>11</sup>.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio presenta un controprogetto indiretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>12</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 19 giugno 2016, ossia 18 mesi dopo il deposito dell'iniziativa. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere entro il 19 giugno 2017 in merito alla raccomandazione di voto. Tuttavia, l'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine di trattazione (art. 105 LParl) se una delle Camere si pronuncia a favore di un controprogetto o di un disegno di atto legislativo concernente l'iniziativa popolare.

Dal momento che le disposizioni transitorie emanate dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale (Cost.) devono figurare cronologicamente nell'arti-

<sup>9</sup> Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

<sup>10</sup> FF 2014 2661

<sup>11</sup> FF 2015 929

<sup>12</sup> RS 171.10

colo 197 Cost.<sup>13</sup>, una nota presente nel testo dell'iniziativa prevede che la numerazione definitiva della disposizione transitoria venga definita dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

### **2.1.3 Validità**

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

## **2.2 Scopi e tenore dell'iniziativa**

L'obiettivo dell'iniziativa è il riconoscimento e la riparazione delle ingiustizie inflitte alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari prima del 1981. L'iniziativa prevede inoltre che la Confederazione istituisca un fondo per il risarcimento finanziario delle vittime interessate in modo diretto e grave. Mira infine ad avviare un'analisi scientifica dei fatti e a promuovere il dibattito pubblico intorno a questa tematica.

## **2.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa**

### **2.3.1 Riparazione a favore delle vittime**

Le richieste principali dell'iniziativa riguardano il riconoscimento ufficiale da parte della Confederazione e dei Cantoni delle ingiustizie inflitte alle vittime e, per quanto ancora possibile, una riparazione in tal senso; l'iniziativa auspica una vera riparazione secondo standard internazionali<sup>14</sup>. I beneficiari di tali provvedimenti dovrebbero essere in particolare le persone che hanno subito un'ingiustizia a causa di misure coercitive a scopo assistenziale o di collocamenti extrafamiliari, in particolare bambini collocati a servizio o in istituto, nomadi, internati amministrativi nonché vittime di sterilizzazioni, adozioni forzate e sperimentazioni farmacologiche.

<sup>13</sup> FF 2001 1035, 1039 seg.; RU 2002 885

<sup>14</sup> [www.wiedergutmachung.ch/it/home/](http://www.wiedergutmachung.ch/it/home/) > Iniziativa > Argomentario lungo (pdf), pag. 9.

### **2.3.2                    Analisi scientifica**

Per poter rielaborare e chiudere definitivamente questo triste capitolo della politica sociale e assistenziale svizzera è necessaria un'analisi esaustiva delle manifestazioni, dei retroscena e delle conseguenze delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Come recita l'iniziativa, tale analisi deve avere carattere «indipendente» e «scientifico».

Per soddisfare il primo requisito, l'analisi verrà affidata a ricercatori esterni. La sua scientificità verrà invece garantita da un approccio interdisciplinare, che vedrà coinvolti ricercatori provenienti da diverse discipline. Questi ultimi indagheranno la concezione di «Stato» e «statalismo» alla base delle misure amministrative a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari nonché i gruppi di persone che sono stati effettivamente oggetto di tali misure o che avrebbero potuto esserlo. Prenderanno in esame gli interventi statali e l'operato delle autorità, indicheranno le istituzioni responsabili, definiranno il gruppo delle persone oggetto di misure e documenteranno le diverse strategie che tali persone hanno messo in atto individualmente per affrontare quanto è loro successo. Procederanno infine, per quanto possibile, a una stima plausibile del numero di persone interessate dalle misure coercitive a scopo assistenziale e dai collocamenti extrafamiliari.

### **2.3.3                    Informazione del pubblico**

L'analisi scientifica potrà ritenersi conclusa con successo unicamente se ne verranno tratti insegnamenti per il futuro, in modo che non si ripetano mai più episodi simili. La Confederazione e i Cantoni devono pertanto provvedere congiuntamente a informare e sensibilizzare adeguatamente l'opinione pubblica e, in particolare, i centri di formazione, le autorità e le organizzazioni oggi responsabili, nel senso più ampio, delle decisioni e dell'esecuzione di misure coercitive.

### **2.3.4                    Istituzione di un fondo per finanziare prestazioni a favore delle vittime**

L'iniziativa prevede l'obbligo per la Confederazione di versare prestazioni finanziarie alle vittime e di istituire a tale scopo un fondo di 500 milioni di franchi. Secondo i promotori dell'iniziativa il numero delle vittime ancora in vita si attesta tra 20 000 e 25 000<sup>15</sup>; in tal caso a ognuna di esse spetterebbe un risarcimento compreso tra i 20 000 e i 25 000 franchi. Nonostante la Confederazione e i Cantoni debbano provvedere congiuntamente alla riparazione delle ingiustizie, il testo dell'iniziativa prevede che l'istituzione del fondo di 500 milioni di franchi spetti esclusivamente alla Confederazione. Riteniamo che nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa vadano definiti gli altri possibili contributori del fondo. Oltre alla Confederazione, vanno presi in considerazione anzitutto i Cantoni, ma è plausibile che contributi volontari

<sup>15</sup> [www.wiedergutmachung.ch/it/home/](http://www.wiedergutmachung.ch/it/home/) > Iniziativa > Argomentario lungo (pdf), pag. 6.

provengano anche da Città, Comuni, istituzioni private (Unione svizzera dei contadini, chiese, istituti ecc.) e da imprese.

Secondo il testo costituzionale proposto, hanno diritto a un risarcimento le persone che, essendo state oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari prima del 1981, hanno subito pregiudizi al tempo stesso *diretti* e *gravi*.

I pregiudizi sono ritenuti *diretti* se la vittima è stata interessata in prima persona; se e in quale misura anche le persone di seconda generazione possano beneficiare di prestazioni finanziarie dovrebbe essere precisato nella legislazione d'attuazione. I pregiudizi sono ritenuti *gravi* se l'integrità della vittima subisce un danno qualificato riconducibile alla misura coercitiva a scopo assistenziale o al collocamento extrafamiliare; per queste situazioni è stato introdotto il concetto di «caso di rigore». Tuttavia, tale concetto non compare né nell'iniziativa per la riparazione né nel nostro controprogetto indiretto (cfr. n. 3).

L'importo dei contributi provenienti dal fondo deve essere proporzionato alle ingiustizie subite, il che esclude l'eventualità di un importo forfettario e richiede una graduazione dei contributi. I promotori dell'iniziativa ritengono che una simile classificazione, in sintonia con quella prevista per le azioni di riparazione morale, debba tener conto dell'intensità delle misure, della durata dei loro effetti e delle loro conseguenze tardive, vale a dire della gravità e dell'intensità della violazione dell'integrità personale.

Affinché nessuno riceva prestazioni che non gli spettano, la ripartizione delle risorse del fondo verrà affidata a una commissione indipendente. Svolgendo un ruolo importante per rafforzare la fiducia, le spetterà anche il compito di controllare i flussi finanziari. Il testo dell'iniziativa non definisce né la composizione né l'organizzazione della commissione che andrebbero dunque disciplinate nella legislazione d'attuazione.

## **2.4 Valutazione dell'iniziativa**

### **2.4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa**

Il nostro Collegio concorda con i promotori dell'iniziativa, secondo cui il riconoscimento e la riparazione delle ingiustizie inflitte alle vittime sono fondamentali per un'analisi esaustiva, a livello del singolo e della società, delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981.

A tale proposito va ricordato che una simile analisi è già iniziata: il 5 novembre 2014, nell'ambito della rielaborazione degli internamenti disposti sulla base di una decisione amministrativa, abbiamo istituito la già menzionata CEI, attiva dall'inizio del 2015. L'analisi delle altre misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981 è prevista invece nell'ambito di un ampio PNR, che dovrà essere coordinato con le attività della CEI. La Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) ha incaricato il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) di preparare, sulla base dello studio di fattibilità condotto dallo stesso FNS, la documentazione del bando di concorso per il

programma di ricerca. Il nostro Collegio deciderà le modalità dell'avvio del PNR al più tardi nel primo trimestre del 2017.

Riguardo alla richiesta di istituire un fondo per la riparazione a favore delle vittime interessate in modo grave, riteniamo troppo elevata la stima del comitato d'iniziativa, secondo cui le vittime aventi diritto a una prestazione finanziaria sarebbero 20 000-25 000; a nostro parere esse ammonterebbero invece a 12 000-15 000.

Il nostro Consiglio ritiene che la richiesta di una graduazione degli importi in funzione della gravità delle ingiustizie subite non sia appropriata: non trattandosi di indennità previste dal diritto della responsabilità civile, le prestazioni del fondo non sono versate a titolo di riparazione morale in senso stretto. Esse vogliono essere più che altro un gesto volontario a testimonianza della solidarietà e dell'intenzione di riparare i torti subiti. L'introduzione di graduazioni finanziarie potrebbe far pensare che le autorità vogliano distinguere tra vittime di prima e seconda classe. È molto improbabile che una simile categorizzazione possa essere proporzionata, in ogni singolo caso, all'entità delle ingiustizie effettivamente subite e che non abbia ripercussioni sui rapporti tra le vittime e sulla loro sensibilità. Inoltre, in nome dei principi di parità di trattamento e di uguaglianza delle vittime, riteniamo fondamentale che ognuna di esse riceva lo stesso importo.

Per le altre disposizioni del testo dell'iniziativa non è necessaria una valutazione approfondita. È da osservare soltanto che il mantenimento di un fondo ventennale comporterebbe costi elevati evitabili e che la restituzione di un eventuale importo residuo ai contributori in misura proporzionale ai loro conferimenti potrebbe risultare difficile.

## **2.4.2 Ripercussioni in caso di accettazione**

Qualora l'iniziativa popolare venisse accolta, il Consiglio federale dovrebbe procedere alla sua attuazione. Gli articoli 124a e 196 numero 12 del testo costituzionale proposto non sarebbero direttamente applicabili, dal momento che contengono nozioni vaghe e non disciplinano tra l'altro in maniera sufficiente le modalità del fondo. Spetterà dunque al legislatore ovviare a questa vaghezza e completare il disciplinamento a livello di legge.

Inoltre, l'accettazione dell'iniziativa popolare imporrebbe ai Cantoni il finanziamento di una parte dei costi del fondo. Secondo il testo dell'iniziativa, infatti, la Confederazione e i Cantoni devono provvedere congiuntamente alla riparazione delle ingiustizie. Nonostante la disposizione transitoria di cui all'articolo 196 numero 12 D-Cost. preveda unicamente per la Confederazione l'obbligo di istituire il fondo di 500 milioni di franchi, nel caso di un disciplinamento costituzionale come quello proposto l'onere finanziario verrebbe quasi sicuramente suddiviso tra la Confederazione e i Cantoni. Tale ripartizione inoltre non riguarderebbe soltanto le spese per l'alimentazione e la gestione del fondo, ma anche quelle per l'analisi scientifica.

### **2.4.3 Prego e difetti dell'iniziativa**

L'iniziativa ha il merito di aver inserito nell'agenda politica, dopo decenni di stallo e innumerevoli proroghe, l'analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981, collegandola ad altri progetti quali per esempio i due eventi commemorativi e la tavola rotonda. Il fatto che sia stato possibile raccogliere in poco tempo le firme necessarie alla riuscita dell'iniziativa e che essa goda di un consenso trasversale nel mondo politico e nei cittadini è sintomatico del cambiamento di atteggiamento intervenuto nella società e della volontà di riparare le ingiustizie subite dalle vittime.

L'iniziativa si limita a due richieste principali: analisi scientifica e riconoscimento delle ingiustizie, in particolar modo tramite l'istituzione di un fondo di 500 milioni di franchi a favore delle vittime. Tali richieste vanno considerate alla luce di ciò che può essere ancora fatto oggi tenendo conto delle circostanze e del tempo trascorso dagli avvenimenti. Inoltre, il fatto che l'iniziativa dimandi al legislatore il disciplinamento di molti dettagli apre la strada a soluzioni pertinenti.

Un evidente difetto dell'iniziativa riguarda l'impossibilità di realizzare per intero ed entro un termine utile gli obiettivi perseguiti dalla rielaborazione (il controprogetto illustrato di seguito prevede altri importanti provvedimenti a favore delle persone oggetto di misure e delle vittime). Qualora l'iniziativa popolare venisse accolta dal Popolo e dai Cantoni, il nostro Consiglio dovrebbe infatti elaborare un disegno di legge d'esecuzione che le Camere federali dovrebbero discutere e mettere in vigore. Tale *iter* richiederebbe almeno due o tre anni supplementari e potrebbe essere inopportuno a fronte dello stato di salute e dell'età già molto avanzata di alcune vittime. Inoltre, l'iniziativa prevede che la Confederazione e i Cantoni si facciano carico congiuntamente dell'analisi delle misure coercitive a scopo assistenziale; tale compito comune rende obbligatorie sia la collaborazione, sia il finanziamento congiunto degli oneri connessi.

### **2.4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Riguardo alla compatibilità dell'iniziativa con gli impegni internazionali non si rileva alcun problema.

## **2.5 Conclusioni**

Il nostro Collegio sostiene in linea di principio gli obiettivi dei promotori. Tuttavia, in particolare per le considerazioni addotte al numero 2.4.3 in merito ai difetti dell'iniziativa, proponiamo un controprogetto indiretto sotto forma di legge, credendo che esso possa accelerare il tanto atteso riconoscimento delle ingiustizie inflitte alle vittime e alle altre persone oggetto di misure nonché la relativa riparazione.

### **3 Controprogetto indiretto**

Abbiamo elaborato, come controprogetto indiretto, un disegno di legge e un disegno di decreto federale semplice sul finanziamento che riprendono le principali richieste dell'iniziativa popolare. Siamo partiti dal presupposto che il numero di vittime aventi diritto a prestazioni finanziarie sotto forma di contributi di solidarietà sia inferiore alle stime del comitato d'iniziativa; pertanto abbiamo previsto un finanziamento più esiguo. Secondo il presente disegno di legge, le vittime riceveranno contributi di solidarietà pari a 300 milioni di franchi finanziati per lo più dalla Confederazione; a tale riguardo, è previsto un limite di spesa. I Cantoni e altri contribuenti sono invitati a versare liberalità volontarie nel fondo, il che permetterà di ridurre l'importo a carico della Confederazione. Rispetto all'iniziativa, il disegno prevede inoltre diversi altri provvedimenti a favore delle vittime e delle persone oggetto di misure.

#### **3.1 Punti essenziali del progetto**

##### **3.1.1 Scopo della nuova legge**

La nuova legge intende istituire condizioni quadro adatte per elaborare, sia a livello della società che a livello individuale, le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Inoltre sottolinea l'importanza fondamentale di riconoscere e riparare l'ingiustizia inflitta alle vittime e contempla a tale riguardo diversi provvedimenti, in particolare prestazioni finanziarie, consulenza e sostegno alle vittime e alle altre persone oggetto di misure nonché un'analisi scientifica.

##### **3.1.2 Riconoscimento dell'ingiustizia**

Molte vittime sono state gravemente traumatizzate dalle misure coercitive a scopo assistenziale e dai collocamenti extrafamiliari disposti ed eseguiti in quegli anni. La sofferenza psicofisica patita ha segnato negativamente la vita di queste persone, il cui disagio si è manifestato, ad esempio, tramite l'isolamento sociale, malattie fisiche o psichiche oppure gravi difficoltà economiche. Ancora oggi le vittime portano i segni, dentro e fuori di sé, di quella esperienza. In diversi casi tale peso è stato così opprimente da aver impedito loro di parlarne persino con il coniuge o i figli. L'obiettivo della normativa proposta è riconoscere la sofferenza inflitta alle vittime e gli effetti drammatici che ha avuto sulla loro vita. Oltre al riconoscimento dell'ingiustizia e alle scuse ufficiali per il torto e le sofferenze inflitti, tutte le vittime saranno riabilitate, analogamente a quanto già avvenuto per le persone internate sulla base di una decisione amministrativa.

### 3.1.3 Contributo di solidarietà

In segno di riparazione e solidarietà, il controprogetto indiretto prevede prestazioni finanziarie per un totale di 300 milioni di franchi. Tenendo conto del fatto che alcune persone sono state oggetto di più misure, presupponiamo un numero di vittime inferiore a quello indicato nell'iniziativa per la riparazione. Partendo da una stima di 12 000–15 000 domande accolte, il contributo per ciascuna vittima sarà compreso tra i 20 000 e i 25 000 franchi. Questo contributo, che non vuole essere né un indennizzo né una riparazione morale in senso stretto, non può certo riparare l'ingiustizia inflitta; tuttavia esso è un segno tangibile del riconoscimento perseguito ed espressione della solidarietà sociale. L'importo previsto corrisponde tra l'altro a quello versato mediamente in altri Stati.

Il presente disegno rinuncia consapevolmente alla graduazione dei contributi richiesta dall'iniziativa per la riparazione, in quanto un simile approccio sarebbe molto complesso da adottare oltre ad apparire ingiusto e arbitrario. Infatti che cos'è più grave: un collocamento pluriennale a servizio da un contadino o un aborto forzato? Inoltre una simile graduazione potrebbe dare adito a contrasti tra le vittime se alcune di loro per questo motivo si dovessero sentire sminuite o svantaggiate.

Non abbiamo tenuto conto neppure della soluzione combinata, proposta dalla tavola rotonda, volta a considerare le differenti condizioni e aspettative delle vittime, a prescindere dalla loro età: un'unica prestazione finanziaria da abbinare per esempio al versamento mensile della rendita AVS. Secondo il nostro Collegio, la soluzione proposta dalla tavola rotonda porterebbe a una disparità di trattamento delle vittime: se una vittima beneficiaria di una rendita morisse poco dopo l'inizio del versamento dei pagamenti mensili, questi ultimi verrebbero interrotti e la vittima riceverebbe ingiustamente un importo totale inferiore. Inoltre la soluzione combinata causerebbe un onere amministrativo e finanziario supplementare, soprattutto per quanto riguarda il controllo dei pagamenti e il versamento.

### 3.1.4 Archiviazione e consultazione degli atti

Sia per le vittime alla ricerca degli atti che le riguardano sia per l'analisi scientifica è di fondamentale importanza che i documenti ancora disponibili siano conservati in modo sicuro e corretto e resi accessibili. Il disciplinamento proposto nel disegno è più esaustivo rispetto a quello della legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa e, oltre agli archivi statali, comprende anche quelli privati, ad esempio di istituti o chiese. Inoltre tiene conto anche delle relative raccomandazioni della tavola rotonda<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. rapporto e proposte della tavola rotonda, 2014, parte B, in particolare n. 3.1 e 3.3; disponibile al sito: [www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch](http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch) > Comunicati / Documenti

### **3.1.5 Consulenza e sostegno dei servizi di contatto cantonali**

Nel 2013 i Cantoni hanno istituito i primi servizi di contatto che offrono alle vittime e alle altre persone oggetto di misure consulenza, assistenza e, per lo più in collaborazione con gli archivi cantonali, aiuto nella rielaborazione del proprio passato. Detti servizi hanno inoltre aiutato molte persone oggetto di misure a presentare una domanda per l'aiuto immediato. Poiché il lavoro svolto si è rivelato fruttuoso sotto tutti i punti di vista, il controprogetto prevede, conformemente alla raccomandazione della tavola rotonda<sup>17</sup>, che essi possano proseguire la loro attività. Secondo il disegno le vittime devono avere la possibilità, in particolare, di ricevere anche un aiuto immediato e un aiuto a più lungo termine ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b della legge federale del 23 marzo 2007<sup>18</sup> concernente l'aiuto alle vittime di reato (LAV). Pertanto, il disegno precisa, e parzialmente estende, il campo d'applicazione della LAV.

### **3.1.6 Informazione del pubblico**

Le conoscenze tratte dalla rielaborazione e in particolare dall'analisi scientifica devono essere trasmesse al pubblico in forma adeguata, ad esempio promuovendo e diffondendo produzioni mediatiche, mostre e incontri sull'argomento oppure integrando le conclusioni delle ricerche nei materiali didattici. Pensiamo che un'ampia discussione pubblica possa contribuire in particolare a sensibilizzare al loro difficile compito le autorità, le istituzioni e i privati incaricati, secondo il diritto vigente, delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari. Vogliamo anche che le persone oggetto di misure non si sentano più abbandonate al loro destino, che si aprano e decidano di raccontare la loro storia. Tutti questi provvedimenti consentiranno non solo alle vittime ma anche all'intera società di rielaborare questo fosco capitolo della politica sociale e assistenziale svizzera.

### **3.1.7 Altri provvedimenti**

Sarebbe sconcertante se, dopo aver versato alle vittime contributi di solidarietà come segno di riconoscimento dell'ingiustizia inflitta, lo Stato se ne facesse restituire una parte in virtù della legislazione fiscale, sull'aiuto sociale nonché sull'esecuzione e sul fallimento. Sebbene il contributo di solidarietà non costituisca una riparazione morale ai sensi del diritto della responsabilità civile, il controprogetto lo parifica, in termini di diritto fiscale e di diritto in materia di esecuzione e fallimento, alle prestazioni a titolo di riparazione morale, ragion per cui esso non può essere né tassato né pignorato in caso di esecuzione né comportare una riduzione delle prestazioni dell'aiuto sociale. Ai fini del calcolo delle prestazioni complementari all'AVS/AI, se ne tiene conto soltanto come sostanza. Altri provvedimenti, come ad esempio la

<sup>17</sup> Rapporto e proposte della tavola rotonda, 2014, parte B, n. 2.2.

<sup>18</sup> RS 312.5

promozione di progetti d'aiuto reciproco di organizzazioni di vittime o di altre persone oggetto di misure, sono inoltre volti a migliorare la situazione privata e professionale di dette persone.

## 3.2 Procedura di consultazione

La consultazione sull'avamprogetto di legge sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (AP-LMCCE) si è tenuta tra il 24 giugno 2015 e il 30 settembre 2015<sup>19</sup>. Sono pervenuti quasi 90 pareri, tendenzialmente tutti positivi o molto positivi.

I partecipanti alla consultazione sono sostanzialmente tutti del parere che le vittime abbiano subito un'ingiustizia e che sia stata loro inflitta una grave sofferenza. Salvo poche eccezioni, approvano che la riabilitazione auspicata e la riparazione morale siano accompagnate anche da prestazioni finanziarie.

Gli altri provvedimenti proposti raccolgono un ampio sostegno. In linea con le aspettative, invece, la questione del cofinanziamento dei contributi di solidarietà da parte di Cantoni ha sollevato il maggior numero di osservazioni. Anche la distinzione tra «persone oggetto di misure» e «vittime», il rapporto tra la LAV e il disegno nonché le modalità per richiedere i contributi di solidarietà sono stati al centro di diversi pareri.

Riserve e obiezioni di fondo sono state espresse dall'Unione democratica di centro, dal Partito liberale radicale, dall'Unione svizzera delle arti e mestieri, dal Centre Patronal e dal Cantone di Argovia, che respingono nettamente qualsiasi tipo di prestazione finanziaria.

## 3.3 Commento ai singoli articoli

### Sezione 1: Disposizioni generali

*Art. 1* Scopo, campo di applicazione e oggetto

Il *capoverso 1* descrive l'obiettivo principale della legge: il riconoscimento e la riparazione dell'ingiustizia inflitta alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziali e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981. È importante trarre insegnamento dagli errori commessi per evitare che si ripetano.

Il presente disegno si applica, molto in generale, a tutti coloro che hanno subito una misura coercitiva a scopo assistenziale (art. 2 lett. a) o un collocamento extrafamiliare (art. 2 lett. b) ordinati da un'autorità cantonale o comunale in virtù del diritto pubblico cantonale, del Codice civile (art. 406 vCC<sup>20</sup>) o del Codice penale (art. 89

<sup>19</sup> L'avamprogetto, il rapporto esplicativo e il rapporto sui risultati della consultazione sono consultabili all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2015 > DFGP.

<sup>20</sup> RU 24 233

segg. vCP<sup>21</sup>) vigenti prima del 1981. Come già accennato, una limitazione fondamentale del campo d'applicazione si basa dunque su un criterio temporale: la legge si applica soltanto alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari disposti prima del 1° gennaio 1981, data in cui sono entrate in vigore le nuove disposizioni del Codice civile sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza<sup>22</sup>. Questa delimitazione è necessaria perché altrimenti la legge contemplerebbe anche misure coercitive e collocamenti extrafamiliari disposti sulla base di una decisione presa dopo questa data, eventualmente anche in virtù del diritto oggi ancora vigente.

È emerso che misure disposte sulla base di una decisione presa prima del 1981 siano state eseguite soltanto dopo tale anno oppure siano state avviate prima del 1981 ma si siano protratte anche oltre. Affinché l'autorità competente disponga del necessario margine d'apprezzamento per decidere la concessione del contributo di solidarietà, il *capoverso 2* ha tenuto debitamente conto di questi casi.

Il *capoverso 3* elenca i punti principali disciplinati dalla legge, in particolare il contributo di solidarietà a favore delle vittime (lett. a), l'archiviazione e la consultazione degli atti (lett. b), la consulenza e il sostegno alle persone oggetto di misure (lett. c) nonché l'analisi scientifica e l'informazione del pubblico (lett. d).

## Art. 2 Definizioni

La definizione dei termini più importanti usati nella legge, ossia «misure coercitive a scopo assistenziale», «collocamento extrafamiliare», «persone oggetto di misure», «vittime» e «congiunti» è fondamentale in quanto i diritti risultanti dalla legge si determinano sulla base di tali definizioni.

La legge non si applica soltanto alle persone che sono state ingiustamente oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o di collocamenti extrafamiliari, ma anche a coloro nei confronti dei quali tali misure sono state adottate giustamente, essendo opportune e appropriate alle circostanze concrete. Di conseguenza le disposizioni sull'analisi storica e sulla diffusione dei risultati scientifici, sul diritto di consultare gli atti e sull'archiviazione non si applicano soltanto alle vittime, ma anche a tutte le persone che sono state oggetto di misure. Ciò permette in particolare di proteggere dalla distruzione precoce tutti gli atti relativi alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari e garantirne l'archiviazione adeguata. Poiché non è sempre chiaro se una persona vada considerata «persona oggetto di misure» o «vittima» ai sensi del D-LMCCE, è necessario poter esaminare anche quei casi per cui è difficile stabilire se le misure e i collocamenti siano stati ordinati a torto o a ragione. In tal modo è possibile ottenere maggiori informazioni per meglio differenziare queste situazioni. È inoltre opportuno adottare un approccio più ampio anche per l'analisi scientifica.

Commento alle singole definizioni:

- la lettera a definisce la nozione di «misure coercitive a scopo assistenziale», che comprende tutte le misure ordinate, monitorate o eseguite da un'autorità

<sup>21</sup> RU 54 799

<sup>22</sup> RU 1980 31

in Svizzera prima del 1981 e volte a proteggere o educare bambini, giovani o adulti. La forma e il contenuto delle singole misure variavano molto: collocamenti in aziende agricole o in istituti di assistenza all'infanzia o alla gioventù (istituti), internamenti in riformatori o penitenziari disposti sulla base di una decisione amministrativa («internamenti amministrativi») nonché pressioni per acconsentire a un aborto, all'adozione del proprio figlio, a una sterilizzazione, a una castrazione oppure a esperimenti farmacologici. In linea di massima si possono distinguere due tipologie di casi: da un lato, le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari ordinati ingiustamente (p. es. se la misura disposta era immotivata o la decisione materialmente sbagliata oppure se il processo decisionale non rispettava principi procedurali fondamentali), dall'altro, il modo scorretto in cui una determinata decisione è stata eseguita. Un altro aspetto importante è il monitoraggio spesso insufficiente dell'esecuzione. Le autorità erano più o meno coinvolte: mentre in alcuni casi si sono limitate a ordinare la misura e a monitorarne in modo superficiale l'esecuzione, in altri hanno assunto un ruolo centrale e coordinato la misura per la sua intera durata;

- la nozione di «collocamento extrafamiliare» (lett. b) comprende anche collocamenti da parte di privati (p. es. genitori) poiché non era raro che i collocamenti in istituti, presso famiglie ospitanti o affilianti oppure a servizio presso aziende commerciali o agricole fossero eseguiti su base privata. Tuttavia, alcuni casi erano noti alle autorità, che tolleravano questa situazione;
- la nozione di «persone oggetto di misure» (lett. c) comprende tutte le persone che sono state interessate da misure coercitive a scopo assistenziale (lett. a) o collocamenti extrafamiliari (lett. b) prima del 1981. È più estesa rispetto a quella di «vittima» e la ingloba. In tal modo si indica che, oltre alle vittime, vi sono state anche altre persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari, nei confronti delle quali tali misure, spesso opportune e necessarie per il loro bene, sono state ordinate giustamente ed eseguite correttamente, senza il verificarsi di alcun maltrattamento;
- il termine «vittime» (lett. d) comprende tutte le persone la cui integrità fisica, psichica o sessuale o il cui sviluppo intellettuale sono stati lesi in modo grave e diretto. La definizione si ispira esplicitamente alla Costituzione federale da una parte (aiuto alle vittime di reato, art. 124 Cost.; diritto alla vita e alla libertà personale, art. 10 Cost.; protezione dei fanciulli e degli adolescenti, art. 11 Cost.) e al testo dell'iniziativa dall'altra. Per essere considerata tale, la vittima dunque deve essere stata direttamente lesa nella sua integrità fisica, psichica o sessuale o nel suo sviluppo intellettuale. Sono pertanto esclusi i casi di coinvolgimento indiretto (p. es. l'aver assistito a un abuso perpetrato su un'altra persona; la qualità di vittima della seconda generazione e degli altri congiunti [lett. e]). La definizione generale di «vittima» è completata e illustrata da un elenco non esaustivo di ingiustizie commesse nei confronti delle vittime (n. 1–8). In merito al numero 3 va osservato che non è necessario che l'adozione sia avvenuta immediatamente dopo la sottrazione del figlio. In tale contesto la vittima è anzitutto la madre, ma può

esserlo anche il figlio stesso (comunque non in virtù del n. 3) se i collocamenti seguiti a questa sottrazione lo hanno danneggiato gravemente e direttamente. I numeri 6, 7 e 8 confermano che per il D-LMCCE, diversamente dalla LAV, la definizione di vittima non è vincolata alla commissione di un reato; per quanto riguarda il numero 7 va osservato che l'ingiustizia non è costituita tanto dal fatto che le autorità non si siano occupate di promuovere l'evoluzione e lo sviluppo personale, quanto dall'impedimento attivo e mirato di quest'ultimo. La stigmatizzazione sociale di cui al numero 8 tiene conto in particolare della situazione di persone che, senza aver commesso un reato, sono state collocate in un penitenziario allo scopo di essere rieducate o che, in quanto collocate a servizio, sono state emarginate a scuola a causa di un'igiene e un abbigliamento molto trascurati. È necessario aggiungere che non tutti i soggiorni in istituto sono o sono stati socialmente stigmatizzati;

- il disegno definisce anche il termine «congiunti» (lett. e) poiché in diversi passaggi riconosce loro determinati diritti (in aggiunta o al posto delle persone oggetto di misure o delle vittime); per «persone a lei unite da legami analoghi» si intendono ad esempio i fratelli e il partner della vittima. Questa definizione si rifà a quella riportata nell'articolo 1 capoverso 2 LAV, il quale annovera però anche i partner dello stesso sesso. Tuttavia, come si usa ormai nell'attuale legislazione, nel D-LMCCE essi sono assimilati ai coniugi e indicati pertanto separatamente (cfr. p. es. l'equiparazione tra i coniugi e i partner registrati di cui all'art. 8 della legge del 17 giugno 2005<sup>23</sup> sul Tribunale federale e diverse norme sulla protezione degli adulti, art. 360 segg. CC). Visto che nel D-LMCCE le «persone oggetto di misure» comprendono anche le «vittime», nella lettera e si parla volutamente dei congiunti della «persona oggetto di misure».

### *Art. 3* Riconoscimento dell'ingiustizia

Questa disposizione tiene conto di una delle richieste principali delle vittime e delle altre persone oggetto di misure: il riconoscimento, da parte della società e della legge, delle ingiustizie e delle sofferenze sopportate. Tale riconoscimento, che molte vittime stanno aspettando da anni, adempie anche una delle richieste fondamentali dell'iniziativa per la riparazione.

Il riconoscimento dell'ingiustizia è una condizione imprescindibile affinché tutte le persone coinvolte – in particolare le vittime e i loro congiunti – possano elaborare questi tristi eventi del passato che spesso hanno condizionato o condizionano tuttora la loro vita. Va osservato che tale riconoscimento si basa in parte sulla percezione e valutazione odierna di ciò che è giusto o ingiusto, il che impone di procedere con cautela nel valutare oggi la legislazione e la prassi esecutiva dell'epoca, poiché esse non rispecchiano altro che i valori predominanti nella società del tempo. Partendo dalla visione odierna della protezione dei minori e degli adulti, non è perciò semplice per il legislatore esprimersi in merito al comportamento delle autorità e alle disposizioni adottate sulle basi legali di allora. È tuttavia incontestato che in molti casi vi siano state lacune, comportamenti illeciti e abusi da ritenersi gravi e inaccet-

tabili anche alla luce dei valori e delle condizioni sociali, economiche e giuridiche dell'epoca. Del resto, le lesioni e gli abusi sessuali, ad esempio, erano considerati reati anche secondo il diritto allora vigente.

## Sezione 2: Contributo di solidarietà

### Art. 4 Principi

Il *capoverso 1* stabilisce che tutte le vittime hanno diritto a un contributo di solidarietà. Tale contributo intende attestare che la società odierna è solidale con le vittime e riconosce esplicitamente l'ingiustizia che hanno subito. Il capoverso attua così anche una delle richieste principali del rapporto della tavola rotonda e dell'iniziativa per la riparazione.

Il diritto a un contributo di solidarietà esclude, anche nei confronti dei Cantoni (cpv. 2), le altre pretese d'indennizzo o riparazione morale connesse alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari disposti prima del 1981. Inoltre, l'articolo 2 lettera d definisce la qualità di vittima.

Il contributo di solidarietà è versato soltanto a chi ne fa domanda (cpv. 3); non è corrisposto d'ufficio e neppure versato alle vittime che non lo richiedono. D'altro canto occorre verificare che chi lo chiede sia stato effettivamente vittima di misure coercitive a scopo assistenziale o di collocamenti extrafamiliari. Un'apposita procedura di domanda consente di accertare la qualità di vittima di ciascun richiedente. Le esperienze positive fatte con il fondo di aiuto immediato (cfr. spiegazioni nel n. 1.3) mostrano che tale riconoscimento è possibile senza che il richiedente debba rivelare contro la sua volontà troppo della sua sfera privata e del suo vissuto traumatico.

Il *capoverso 4* sancisce il principio secondo cui tutte le vittime ricevono lo stesso importo. S'intende in tal modo evitare eventuali discussioni sul tipo e sull'intensità dell'ingiustizia e della sofferenza subite. Sono proprio le persone oggetto di misure e le vittime a non voler diversificare il contributo di solidarietà in funzione del tipo e dell'intensità della lesione personale subita. Inoltre tale approccio facilita il compito anche dell'autorità preposta all'esame delle domande ai sensi dell'articolo 6, per la quale altrimenti sarebbe molto difficile adeguare il contributo di solidarietà alle sofferenze delle vittime, tenendo conto della loro dimensione inevitabilmente soggettiva. Infatti, a prescindere, ad esempio, dalle loro attuali condizioni economiche o di salute, tutte le vittime hanno subito gravi sofferenze, ragion per cui una prestazione finanziaria come riconoscimento dell'ingiustizia è prevista anche per le vittime la cui situazione non è attualmente precaria. Eventuali prestazioni precedenti non sono conteggiate. Ciò vale in particolare per i versamenti dal fondo di aiuto immediato della Catena della solidarietà, per l'aiuto finanziario stanziato dal Cantone di Vaud e per i versamenti effettuati nel quadro dell'azione «Bambini della strada».

La formulazione del *capoverso 5* intende sottolineare il carattere personale del contributo di solidarietà, destinato esclusivamente alla vittima come gesto di riparazione per la sofferenza subita. Il diritto al contributo non è né trasmissibile per successione né cedibile; tuttavia, se il richiedente muore dopo aver presentato la domanda, il contributo confluisce nella massa ereditaria (sia nel caso in cui la vittima

ma muoia prima del versamento della prima rata ai sensi dell'art. 7 sia qualora il decesso intervenga tra il versamento della prima e della seconda rata) se e quando l'autorità competente ha stabilito la qualità di vittima del richiedente (art. 6 cpv. 1). In questo modo si tiene conto anche del fatto che i traumi si trasmettono da una generazione all'altra e possono avere effetti negativi anche sui congiunti della vittima. Diversamente dall'avamprogetto posto in consultazione, il disegno prevede espressamente il requisito della lesione diretta e grave; di conseguenza, i congiunti non possono essere riconosciuti come vittime (art. 2 lett. d ed e). La definizione di vittima del disegno è dunque più chiara e più precisa rispetto a quella dell'avamprogetto. Il disegno introduce inoltre la possibilità, in casi molto limitati, di versare il contributo di solidarietà anche dopo il decesso della vittima.

Il *capoverso 6*, infine, fissa l'importante principio secondo cui il contributo di solidarietà versato a una vittima non potrà essere decurtato in virtù delle vigenti norme fiscali, del diritto in materia di esecuzione e fallimento, di aiuto sociale e di assicurazioni sociali. Dal punto di vista fiscale, tale effetto indesiderato può essere evitato parificando il contributo di solidarietà ai versamenti a titolo di riparazione morale ai sensi dell'articolo 24 lettera g della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>24</sup> sull'imposta federale diretta e dell'articolo 7 capoverso 4 lettera i della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>25</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (lett. a); ne consegue che i contributi di solidarietà non sono considerati nel calcolo dell'imposta sul reddito. In termini di diritto in materia di esecuzione e fallimento, il contributo di solidarietà è parificato alle prestazioni a titolo di riparazione morale ai sensi dell'articolo 92 capoverso 1 numero 9 della legge federale dell'11 aprile 1889<sup>26</sup> sull'esecuzione e sul fallimento (lett. b). In questo modo tali contributi non sono pignorabili in caso di esecuzione e continuano ad appartenere alla vittima. Il capoverso 6 lettera c stabilisce esclusivamente che per il calcolo delle prestazioni complementari all'AVS/AI e delle prestazioni dell'aiuto sociale non si deve tener conto del contributo di solidarietà. Per contro, stando all'esplicita riserva dell'articolo 11 capoverso 1 lettere b e c della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>27</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), il contributo di solidarietà sarà preso in considerazione, diversamente dall'aiuto sociale, nel computo dei redditi (con gli eventuali interessi), ma non per le prestazioni di cui all'articolo 11 capoverso 1 lettera d LPC.

#### Art. 5 Domande

Il *capoverso 1* fissa un termine di 12 mesi per presentare una domanda per il contributo di solidarietà. Una volta che le Camere federali avranno adottato il progetto, i richiedenti potranno presentare domanda al delegato per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale; per farlo avranno praticamente a disposizione più di 12 mesi. Si tratta di un termine legale inderogabile ed è fondamentale rispettarlo perché il numero di domande pervenute entro tale termine fungerà da base per il calcolo e il successivo versamento della prima rata (cfr. art. 7 cpv. 1) alle vittime le

<sup>24</sup> RS **642.11**

<sup>25</sup> RS **642.14**

<sup>26</sup> RS **281.1**

<sup>27</sup> RS **831.30**

cui domande sono state accolte. Spetta all'autorità competente definire la forma in cui dovranno essere presentate le domande. Le persone la cui qualità di vittima è già stata riconosciuta nel quadro della procedura per la richiesta di un contributo di aiuto immediato potranno beneficiare di una procedura semplificata da definire a livello di ordinanza. Le vittime riceveranno informazioni sulla forma e i termini della domanda attraverso i canali già utilizzati, e dimostratisi efficaci, per l'aiuto immediato (stampa, radio, televisione, reti delle vittime e delle persone oggetto di misure, sito del delegato per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale<sup>28</sup>).

Diversamente da un indennizzo o da una riparazione morale ai sensi della LAV, che applica il diritto in materia di assicurazioni sociali basandosi pertanto sul grado di verosimiglianza preponderante, il richiedente deve semplicemente rendere verosimile la sua qualità di vittima (cpv. 2). Le indicazioni, i documenti e le altre informazioni che fornisce devono permettere all'autorità competente di ritenere perlomeno verosimile che sia stato effettivamente vittima di una misura coercitiva a scopo assistenziale o di un collocamento extrafamiliare prima del 1981. Limitandosi alla condizione della verosimiglianza della qualità di vittima, il disegno tiene conto del fatto che, visto il tempo trascorso dagli avvenimenti, spesso gli atti sono andati distrutti oppure non sono più rintracciabili con un onere ragionevole. Le esperienze fatte con il fondo di aiuto immediato mostrano che sono molto rari i casi in cui non esiste alcuna documentazione che possa fornire indizi sull'adozione o l'esecuzione di una misura coercitiva a scopo assistenziale o di un collocamento extrafamiliare.

#### Art. 6 Esame delle domande e decisione

Il *capoverso 1* definisce la competenza per l'esame delle domande e per la decisione sulla concessione del contributo di solidarietà. L'autorità competente e la composizione della commissione consultiva di cui al capoverso 3 saranno definite dal Consiglio federale (art. 18 cpv. 1 e 2). L'autorità sarà un'unità amministrativa esistente, i cui compiti verranno ampliati a tempo determinato.

Il *capoverso 2* stabilisce che, se necessario all'adempimento dei suoi compiti, detta autorità potrà trattare dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c della legge federale del 19 giugno 1992<sup>29</sup> sulla protezione dei dati (LPD).

Affinché le sue decisioni si fondino su una base ancora più solida e tengano conto in particolare del punto di vista e delle richieste delle vittime, l'autorità competente sentirà la commissione consultiva prima di decidere (cpv. 3). Concedendo il contributo di solidarietà a una determinata persona, l'autorità ne riconosce la qualità di vittima ai sensi del D-LMCCE. Tutti gli altri diritti e doveri che dipendono da detta qualità, in particolare la concessione dell'aiuto immediato e dell'aiuto più a lungo termine di cui all'articolo 14, si baseranno su questa decisione.

Il termine indicato nel *capoverso 4* garantisce che il trattamento delle domande presentate si concluderà quanto prima, ossia entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge. Un termine simile, relativamente breve, che imporrà sforzi notevoli per

<sup>28</sup> [www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch](http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch)

<sup>29</sup> RS 235.1

sbrigare per tempo tutte le domande, è espressione del fatto che non si tratterà di un compito permanente. Il termine si impone anche nel rispetto delle vittime, la cui attesa non può essere prolungata a causa dell'età avanzata e di problemi di salute. Inoltre indica chiaramente la necessità di avviare subito l'analisi, che non dovrà protrarsi a lungo.

#### *Art. 7* Determinazione e versamento

Uno dei due principi fondamentali nel definire le modalità per determinare e versare il contributo di solidarietà è la tempestività: una volta scaduto il termine per la presentazione delle domande di cui all'articolo 5 *capoverso 1*, si deve poter procedere il più presto possibile ai primi versamenti alle vittime. Altrettanto importante è garantire che venga versato per intero, ma in nessun caso oltrepassato, l'importo stanziato per il finanziamento dei contributi di solidarietà. Per raggiungere questi obiettivi, l'articolo 7 propone una procedura che consenta a tutte le vittime di ricevere l'intero contributo di solidarietà al più tardi entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge. Gran parte di loro riceverà già prima, ossia poco dopo l'approvazione della domanda, una rata consistente il cui importo sarà fissato dal Consiglio federale conformemente agli articoli 7 *capoverso 2* e 19 lettera b. La seconda rata sarà versata quando sarà noto il numero delle domande che possono effettivamente essere accolte (cfr. art. 7 cpv. 3).

#### *Art. 8* Rimedi giuridici

L'autorità competente determina la qualità di vittima mediante una decisione ai sensi dell'articolo 5 *capoverso 1* della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>30</sup> sulla procedura amministrativa. Secondo il *capoverso 1*, il richiedente che non è d'accordo con il rifiuto della sua domanda può interporre opposizione. Soltanto successivamente può ricorrere al Tribunale amministrativo federale per un giudizio definitivo sull'opposizione. Nei casi che sollevano una questione giuridica di importanza fondamentale o che sono particolarmente importanti per altri motivi, la decisione è invece impugnabile dinanzi al Tribunale federale (cfr. l'aggiunta di una lett. w nell'art. 83 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale riportata nell'art. 20 Abrogazione e modifica di altri atti normativi). Ciò permette di fare chiarezza e creare certezza giuridica in tempo utile nel procedimento in questione.

#### *Art. 9* Finanziamento e limite di spesa

Nella decisione di principio del 14 gennaio 2015, il nostro Collegio ha conferito l'incarico di esaminare la possibilità e l'opportunità di un cofinanziamento del contributo di solidarietà da parte di terzi. In tale contesto si pensa in primo luogo ai Cantoni, ma anche ai Comuni, alle chiese, all'Unione svizzera dei contadini, alle associazioni degli istituti e all'industria farmaceutica. Anche se gran parte del finanziamento deve essere garantito dalla Confederazione, il disegno prevede la partecipazione volontaria di terzi, in particolare dei Cantoni. Il *capoverso 1* riporta le fonti di finanziamento previste: al primo posto c'è la Confederazione, ma ci si aspetta

<sup>30</sup> RS 172.021

comunque un'adeguata partecipazione volontaria dei Cantoni, per i quali un terzo dell'importo totale di 300 milioni di franchi viene ritenuto un contributo appropriato. Infine è possibile che contributi volontari provengano anche da altre fonti.

Un cofinanziamento obbligatorio cantonale avrebbe comportato, tra i Cantoni e all'interno di essi, discussioni e processi decisionali interminabili sulla ripartizione dei compiti, il che avrebbe notevolmente ritardato la rielaborazione scientifica. Visto che, alla luce dei risultati della consultazione, la soluzione proposta dall'avamprogetto sembra essere un compromesso ragionevole, si è pertanto rinunciato a un cofinanziamento obbligatorio da parte dei Cantoni. La maggioranza di questi ultimi è piuttosto scettica rispetto a una partecipazione su base volontaria, alcuni la rifiutano, mentre altri partecipanti alla consultazione auspicano una partecipazione obbligatoria. La CDOS, ossia la conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali competente in materia, sostiene la suddivisione proposta dall'AP-LMCCE.

La rinuncia a un cofinanziamento obbligatorio da parte dei Cantoni è giustificata anche dal fatto che questi ultimi contribuiscono notevolmente e in diversi modi alla rielaborazione delle misure coercitive e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981, in particolare attraverso l'aiuto immediato, già devoluto, di oltre cinque milioni di franchi, la creazione di simboli commemorativi, la messa a disposizione degli atti e il sostegno delle persone oggetto di misure da parte degli archivi cantonali nonché il lavoro dei servizi di contatto cantonali. La maggior parte di questi servizi dovrà creare nuovi posti per fornire consulenza alle persone oggetto di misure e sostegno nella ricerca degli atti. Il Cantone di Friburgo, per esempio, ritiene che avrà bisogno molto probabilmente di circa cinque nuovi posti a tempo pieno. I Cantoni dovranno affrontare uscite supplementari anche per fornire alle vittime l'aiuto immediato e l'aiuto a più lungo termine ai sensi della LAV.

Poiché di regola il contributo di solidarietà sarà concesso e versato lo stesso anno, va previsto, per la gestione globale del finanziamento, un limite di spesa (cpv. 2) ai sensi dell'articolo 20 della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>31</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC). Per lo stanziamento dei fondi per tale limite, l'Assemblea federale dovrà autorizzare i crediti di pagamento necessari nel preventivo e nei crediti aggiuntivi. Se il credito autorizzato nel preventivo di un determinato anno non sarà sufficiente, sarà necessario chiedere un credito aggiuntivo con l'aggiunta I o II. Se invece il credito non sarà interamente utilizzato, il Consiglio federale potrà, se necessario, riportarlo all'anno successivo (art. 36 LFC).

Inserendo le liberalità di terzi di cui al *capoverso 1* lettere b e c come proventi nel consuntivo della Confederazione, sarà possibile controllare in modo semplice l'ammontare dei versamenti rispetto all'importo totale fissato nel limite di spesa. In quanto vincolate ai sensi dell'articolo 53 LFC, le liberalità di terzi sono trattate alla stregua di un finanziamento speciale nella contabilità della Confederazione, il che garantisce la trasparenza dei pagamenti e dello sfruttamento delle fonti di finanziamento (cpv. 3).

<sup>31</sup> RS 611.0

### Sezione 3: Archiviazione e consultazione degli atti

#### Art. 10 Archiviazione

In passato gli atti relativi alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari prima del 1981 sono stati in parte distrutti, in seguito ad esempio a un aggiornamento degli archivi, un trasloco, un trasferimento di competenze o anche in applicazione di determinate disposizioni sulla protezione dei dati (p. es. scadenza di un termine di conservazione). Sia per le vittime alla ricerca dei propri atti sia per l'analisi scientifica è pertanto d'importanza fondamentale che tutti i documenti non ancora distrutti siano protetti, conservati in modo corretto e resi accessibili. Solo in questo modo si può permettere alle vittime e ai ricercatori di consultarli per ricostruire il passato. La normativa proposta nel disegno corrisponde in linea di massima a quella della legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa, ma ne estende il campo d'applicazione a tutti gli altri gruppi di persone oggetto di misure. Inoltre tiene conto delle pertinenti raccomandazioni della tavola rotonda<sup>32</sup>.

Sarà il Consiglio federale a disciplinare i dettagli della conservazione amministrativa degli atti, in particolare la durata e le modalità dell'archiviazione presso i servizi che li emettono (cpv. 1). Se le pertinenti norme cantonali dovessero essere in contrasto con il presente disciplinamento, il diritto federale prevale in virtù delle regole generalmente applicate in tema di conflitti.

Inoltre, per le persone oggetto di misure è particolarmente importante la regola secondo cui le autorità non possono servirsi degli atti per pronunciare decisioni a loro danno (cpv. 2). Per persone oggetto di misure si intendono qui le persone definite all'articolo 2 lettera c. Questo principio si applica a tutte le autorità e a tutti i procedimenti – amministrativi e penali – ed è già sancito nella legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa. Non si applica tuttavia alla procedura per la concessione di un contributo di solidarietà poiché altrimenti il requisito della presentazione degli atti non avrebbe senso.

Il *capoverso 3* introduce un termine di protezione per gli atti che contengono dati personali; tale periodo deve tener conto degli interessi legittimi delle persone oggetto di misure, dei loro congiunti e dei ricercatori. I Cantoni sono responsabili dei termini di protezione anche a livello comunale. Durante il termine di protezione, gli atti possono essere visionati unicamente da determinate persone o in particolari circostanze (cfr. art. 11 cpv. 3).

Il *capoverso 4* si riferisce soprattutto agli archivi privati. Nell'ambito delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari, il diritto federale dichiara il diritto cantonale, che di solito vale solo per gli archivi di Stato, eccezionalmente applicabile anche agli archivi privati. Se necessario, questi ultimi possono chiedere sostegno agli archivi cantonali (art. 12 cpv. 2). Per quanto riguarda la Chiesa, il riferimento è qui agli archivi delle parrocchie, delle diocesi, degli ordini religiosi; agli archivi dei comuni parrocchiali e delle chiese cantonali, in quanto

<sup>32</sup> Cfr. rapporto e proposte della tavola rotonda, 2014, parte B, in particolare n. 3.1. e 3.3.

sottoposti al diritto pubblico, si applica già il capoverso 1. Anche gli archivi degli istituti sono considerati in questo caso archivi privati.

#### *Art. 11* Consultazione degli atti

In linea di massima la facoltà di decidere in merito agli atti riguardanti le persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari compete alle autorità d'esecuzione, ossia ai Cantoni e ai Comuni e in parte anche agli archivi privati. Tuttavia, in virtù della sua competenza legislativa in materia, la Confederazione può emanare un disciplinamento speciale per la protezione dei dati e la consultazione degli atti, vincolante sia per le competenti autorità federali sia per le istituzioni e autorità cantonali cui compete l'esecuzione del diritto federale.

In tale contesto il *capoverso 1* stabilisce che le persone oggetto di misure hanno diritto a un accesso semplice e gratuito a tutti gli atti che le riguardano. Dopo il loro decesso questo diritto passa ai congiunti.

Il *capoverso 2* riconosce il medesimo diritto di accedere agli atti anche ai ricercatori, purché ne abbiano bisogno per scopi scientifici; sono esclusi pertanto i ricercatori non professionisti. Il *capoverso 3* elenca a quali condizioni è possibile consultare eccezionalmente gli atti anche durante il termine di protezione, ossia per esempio quando la persona oggetto di misure, definita ai sensi dell'articolo 2 lettera c, chiede di accedere ai propri dati personali (lett. a) o acconsente alla divulgazione (lett. b) oppure qualora un'autorità necessiti degli atti per adempiere i propri compiti legali (lett. d). L'introduzione di termini di protezione e di una disposizione sulla ricerca per scopi impersonali (lett. c) servono a tutelare le persone oggetto di misure e non i responsabili o magari i colpevoli. È fondamentale che la ricerca scientifica possa identificare i responsabili. Sono rispettati anche altri principi e diritti vigenti come per esempio il diritto di richiedere l'anonimizzazione dei dati o l'obbligo dell'autorità di procedere a una ponderazione degli interessi in gioco (anche per la lett. e). Durante l'intero termine di protezione l'accesso non è invece consentito a terzi non autorizzati.

Un altro importante punto riguarda infine gli atti il cui contenuto, secondo le persone oggetto di misure, è errato o incompleto. Il *capoverso 4* chiarisce che gli interessati possono chiedere che siano segnalati in modo pertinente i contenuti controversi o inesatti degli atti che li riguardano. Inoltre hanno il diritto di allegarvi la loro versione dei fatti, che di regola possono redigere con il sostegno dell'archivio interessato. Tuttavia non esiste alcun diritto alla consegna, alla rettifica o alla distruzione degli atti, che devono invece restare di proprietà degli archivi e documentare per le generazioni future l'intervento inadeguato se non addirittura illecito dello Stato.

#### *Art. 12* Sostegno da parte degli archivi cantonali

Già oggi gli archivi cantonali sostengono con successo singole persone oggetto di misure e i servizi di contatto cantonali nella ricerca degli atti. Il disegno intende fare in modo che questo prezioso sostegno continui a essere offerto. Per «altri archivi statali» si intendono anzitutto gli archivi comunali (cpv. 1). Oltre alle persone oggetto di misure e ai relativi congiunti, gli archivi cantonali dovranno, se necessario, sostenere nell'adempimento dei loro obblighi anche gli altri archivi statali e gli

archivi delle istituzioni che si sono occupate di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (art. 10 cpv. 4) e che finora, secondo il diritto cantonale, non sottostavano alle legislazioni cantonali sull'informazione, la protezione dei dati e l'archiviazione (cpv. 2).

*Art. 13*            Depositi a risparmio delle persone oggetto di misure

È presumibile che alcune vittime o persone oggetto di misure coercitive a scopo di assistenza o di collocamenti extrafamiliari prima del 1981 disponessero all'epoca di un libretto di risparmio o di un analogo deposito presso una banca o una cassa di risparmio. Tuttavia, visto il tempo trascorso dagli eventi e i pochissimi documenti e indizi a disposizione, è spesso difficile chiarire che cosa ne sia stato di tali depositi, in particolare se le autorità esecutive di allora li abbiano usati per coprire le spese di sostentamento della vittima. Spesso, per proteggere i bambini collocati al di fuori delle loro famiglie di origine, veniva dato loro il cognome della famiglia ospitante; detto cognome poteva poi essere nuovamente cambiato al termine di un collocamento, ragion per cui questi bambini hanno cambiato diversi cognomi. Si tratta di una circostanza che deve essere presa in considerazione nella ricerca dei loro depositi a risparmio, dal momento che questi ultimi potrebbero essere stati registrati con un cognome diverso da quello della persona che richiede l'accertamento. Si deve ancora appurare quante persone fossero titolari di un deposito a risparmio e a quanto ammonti il totale dei depositi. Fino all'autunno del 2015 erano poche le situazioni di questo tipo sottoposte al delegato per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari. Per fornire agli interessati un certo aiuto alla luce di tali circostanze, sia gli archivi statali sia quelli privati devono verificare, su richiesta degli interessati e, dopo il loro decesso, dei congiunti, se gli atti in loro possesso contengano informazioni su simili depositi a risparmio (cpv. 1). Se gli accertamenti dovessero rivelare indizi sui depositi in questione presso determinate banche o casse di risparmio, queste o i loro successori dovranno procedere gratuitamente, su richiesta degli interessati e, dopo il loro decesso, dei congiunti, agli accertamenti del caso (cpv. 2). Questa disposizione tiene conto del postulato 15.3202 «Ritrovare i libretti di risparmio delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale», depositato dalla consigliera nazionale Schneider Schüttel il 19 marzo 2015 e accolto dal Consiglio nazionale il 21 settembre 2015 conformemente alla nostra proposta del 29 aprile 2015.

**Sezione 4:**  
**Consulenza e sostegno da parte dei servizi di contatto cantonali**

*Art. 14*

Nel 2013, su iniziativa della CDOS, i Cantoni hanno istituito servizi di contatto incaricati di offrire alle vittime e alle persone oggetto di misure consulenza e – perlopiù in collaborazione con gli archivi cantonali – sostegno nell'elaborazione della loro storia. Questi servizi ascoltano coloro che desiderano raccontare la propria traumatica esperienza e offrono a loro e ai loro congiunti anche sostegno e consulenza nel valutare la propria situazione personale e nello sbrigare questioni amministra-

tive. Se necessario, li mettono anche in contatto con altri specialisti o istituzioni. Dato che i servizi di contatto cantonali si sono dimostrati utili e sono apprezzati da tutte le persone coinvolte, il disegno prevede – conformemente alla misura proposta dalla tavola rotonda<sup>33</sup> – che tale attività di consulenza e sostegno continui e quindi la istituzionalizza attraverso una base legale. Una persona oggetto di misure, cui l'autorità competente riconosce la qualità di vittima nel quadro dell'assegnazione del contributo di solidarietà, riceve, se ne ha bisogno, aiuto immediato e aiuto a più lungo termine ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b LAV, il che esclude esplicitamente il contributo alle spese di cui all'articolo 2 lettera c LAV. Gli altri principi previsti nella LAV, come la sussidiarietà (art. 4 LAV) e il regresso (art. 7 LAV), sono invece applicabili. Il diritto all'aiuto immediato o a un aiuto a più lungo termine deriva esclusivamente dal riconoscimento della qualità di vittima così come definita nel D-LMCCE e non ai sensi della LAV. È possibile che una persona oggetto di misure soddisfi entrambe le definizioni, ma se non presenta domanda per un contributo di solidarietà, rientra esclusivamente nel campo di applicazione della LAV, che dà diritto unicamente all'aiuto immediato e all'aiuto a più lungo termine. Tuttavia si tratterà di un numero davvero limitato di persone in quanto è legittimo pensare che quanti sono stati oggetto di misure prima del 1981, e si considerano pertanto vittime, faranno domanda per un contributo di solidarietà. I servizi di contatto dovranno stabilire i casi in cui secondo loro una domanda di aiuto immediato o di aiuto a più lungo termine ha un'elevata possibilità di essere accolta. Possono quindi ottenere dall'autorità competente una decisione, in via pregiudiziale, sulla qualità di vittima del richiedente, affinché l'aiuto immediato o l'aiuto a più lungo termine possa essere concesso in caso di decisione positiva. La concessione dell'aiuto immediato e dell'aiuto a più lungo termine ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b LAV implicherebbe in tal caso un opportuno adeguamento di tali offerte (p. es. cancellazione del requisito di un reato). Le prestazioni proposte dovrebbero comprendere un'adeguata assistenza medica, psicologica, sociale e giuridica ma comunque anche un aiuto materiale. I servizi di contatto dovranno essere in grado di sostenere le persone oggetto di misure nella preparazione e nella presentazione delle domande per un contributo di solidarietà (cpv. 2): questo non solo rappresenterà un grande aiuto per molte persone, ma favorirà anche il trattamento rapido ed efficace dell'alto numero di domande previsto. In questo caso si parla di «persone oggetto di misure» perché, al momento della presentazione della domanda, non è ancora accertato che si tratti di «vittime». I servizi di contatto hanno già aiutato molte di queste persone nel presentare le domande per un contributo dal fondo di aiuto immediato istituito nell'aprile 2014. Detti servizi devono allestire rubriche separate nelle loro statistiche per documentare le prestazioni fornite alle persone oggetto di misure e alle vittime così come definite nel D-LMCCE.

Il *capoverso 3* riprende il dettato dell'articolo 15 capoverso 3 LAV secondo cui le persone oggetto di misure e i loro congiunti possono rivolgersi a un servizio di contatto di loro scelta. Per la copertura dei costi in questi casi di portata intercantonale si rimanda anche all'articolo 18 capoverso 2 LAV (cpv. 4). Se i Cantoni non concordano una normativa generale, si applicano gli accordi presi tra due Cantoni. Se non esiste un accordo di questo tipo si ricorre al contributo forfettario di cui

<sup>33</sup> Cfr. rapporto e proposte della tavola rotonda, 2014, parte B, n. 2.2.

all'articolo 4 capoverso 2 dell'ordinanza del 27 febbraio 2008<sup>34</sup> concernente l'aiuto alle vittime di reato. Attualmente tale contributo ammonta a 1206 franchi.

## Sezione 5: Analisi scientifica e informazione del pubblico

### *Art. 15*      Analisi scientifica

L'analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari è uno dei pilastri portanti dell'intero processo di elaborazione e rappresenta un'importante richiesta dell'iniziativa per la riparazione. L'analisi scientifica e la diffusione dei suoi risultati mirano a comprendere i motivi e le modalità alla base dell'adozione e dell'esecuzione di misure di questo tipo nonché le conseguenze che queste ultime hanno avuto e continuano ad avere sui diretti interessati e sui loro congiunti.

Per poter avviare rapidamente il lavoro di ricerca su vasta scala, il 5 novembre 2014 abbiamo istituito la CEI, incaricata di analizzare gli internamenti amministrativi prima del 1981 tenendo conto di altre misure coercitive a scopo assistenziale o di altre forme di affidamento al di fuori del contesto familiare (cfr. art. 5 della legge del 21 marzo 2014 sulla riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa). Inoltre, il 1° ottobre 2015 la SEFRI ha incaricato il FNS stesso, la documentazione per il bando di concorso per un PNR che approfondisca il tema delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari. Il Consiglio federale potrà decidere entro il primo trimestre 2017 sull'avvio del PNR proposto; il programma dovrà affrontare la problematica in modo globale e interdisciplinare. La stretta cooperazione tra i due progetti di ricerca e il coordinamento ottimale delle loro priorità (cooperazione formalizzata) dovrà garantire un'avanzamento rapido dei lavori e l'assenza di sovrapposizioni.

Il D-LMCCE intende integrare, se possibile, anche le disposizioni della vigente legge del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa. Le disposizioni relative alla CEI dei capoversi 2 e 3 sono state infatti riprese da tale legge, che pertanto può essere abrogata con l'entrata in vigore della LMCCE.

L'articolo 22 LPD sul trattamento dei dati personali per scopi di ricerca, pianificazione e statistica dispensa la CEI e gli altri organismi responsabili dell'analisi scientifica dal ricorso ad altre basi legali per adempiere i loro compiti.

L'autorità competente, insieme alla CEI e agli altri organismi responsabili dell'analisi scientifica, provvederà a diffondere in forma adeguata i risultati della ricerca (cpv. 4). La diffusione può avvenire a tre livelli (cpv. 5): anzitutto attraverso produzioni mediatiche (p. es. immagini, documenti sonori, testi), mostre e incontri (lett. a); in secondo luogo attraverso l'insegnamento nelle scuole dell'obbligo e del livello secondario II (lett. b), ossia le scuole professionali di base, le scuole medie specializzate e i licei; infine, attraverso un'attenzione particolare alla sensibilizza-

<sup>34</sup> RS 312.51

zione dell'opinione pubblica, delle autorità, delle istituzioni e dei privati cui, secondo il diritto vigente, competono misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari (lett. c). Nel rispetto delle sue competenze, la Confederazione metterà ovviamente a disposizione dei Cantoni i risultati dell'analisi scientifica sul tema e li sosterrà nel rielaborare e nel diffondere la tematica anche attraverso l'inserimento nel materiale didattico. In questo modo si vuole puntualizzare che non si tratta soltanto di analizzare il passato, ma di trarne anche insegnamenti per il presente e il futuro.

#### *Art. 16* Simboli commemorativi

Una delle misure per non dimenticare previste dal disegno è l'erezione di simboli commemorativi in luoghi accessibili al pubblico. La misura riprende una proposta della tavola rotonda<sup>35</sup>. La Confederazione si impegnerà affinché i Cantoni provvedano ad allestire tali simboli: un monumento o un sito commemorativo, l'affissione di targhe commemorative o informative oppure mostre permanenti in istituti, stabilimenti, musei o altre istituzioni pubbliche o private. Vista la formulazione scelta, i Cantoni potranno utilizzare a questo scopo anche i fondi cantonali delle lotterie. Questi simboli dovranno ricordare all'opinione pubblica l'ingiustizia e la sofferenza subite dalle vittime e servire da monito affinché l'accaduto non si ripeta mai più.

Rispetto alla Confederazione, i Cantoni sono stati maggiormente coinvolti nell'adozione e nell'esecuzione di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981 e pertanto conoscono meglio la situazione e le esigenze locali e regionali. Inoltre, sia il diritto in materia di pianificazione del territorio sia quello edile, applicabili di norma all'erezione di simboli commemorativi, rientrano nella loro sfera di competenza.

## **Sezione 6: Altri provvedimenti**

#### *Art. 17*

L'articolo conferisce all'autorità competente la possibilità di adottare, oltre a quelli già menzionati, altri provvedimenti nell'interesse delle persone oggetto di misure. Le lettere a e b riportano qualche esempio:

- con l'adozione e l'esecuzione di misure amministrative a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari molte persone sono state strappate al loro contesto familiare e collocate in un istituto, presso una famiglia ospitante o affiliante oppure a servizio in un'azienda commerciale o agricola. Non sono rari i casi di fratelli che sono stati separati e che a tutt'oggi non si sono ancora ritrovati o di vittime di adozioni forzate (sottrazione del figlio dietro pressione in vista di adozione) ancora alla ricerca della madre biologica o del figlio sottratto; alcune persone oggetto di misure e alcune vittime stanno dunque cercando tuttora dei familiari di cui hanno perso le tracce. La dispo-

<sup>35</sup> Cfr. rapporto e proposte della tavola rotonda, 2014, parte B, n. 1.

sizione di cui alla lettera a) permette all'autorità competente di istituire una piattaforma per i servizi di ricerca incaricata di assistere queste persone;

- attualmente mancano offerte informative e di sviluppo specifiche per le esigenze di molte persone oggetto di misure, ad esempio per quanto riguarda lo scambio di esperienze, la formazione continua personale e professionale o il migliore sfruttamento del proprio potenziale lavorativo (misure di autoaiuto). Pertanto l'autorità competente deve poter promuovere determinati progetti delle associazioni delle vittime o delle altre persone oggetto di misure (lett. b)<sup>36</sup>.

## Sezione 7: Esecuzione

### *Art. 18* Autorità competente e commissione consultiva

L'autorità competente ai sensi della presente legge è designata dal Consiglio federale. Deve essere efficiente e in grado soprattutto di trattare in modo puntuale, adeguato e con la necessaria sensibilità un gran numero di domande per ottenere un contributo di solidarietà, di prendere decisioni in merito e di versare gli importi per le richieste accolte. Inoltre deve poter occuparsi di eventuali opposizioni alle domande rifiutate e di esprimere il proprio parere nella procedura di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Infine deve provvedere, in collaborazione con i ricercatori, alla pubblicazione dei risultati dell'analisi scientifica e all'adozione di altri provvedimenti (cfr. art. 17). L'elevato numero di domande previste, il tempo relativamente breve entro cui trattarle (quattro anni dall'entrata in vigore della legge, cfr. art. 6 cpv. 4) e gli altri compiti assegnati all'autorità richiedono che quest'ultima abbia una struttura organizzativa capace di adeguarsi al rapido mutare della situazione. È pertanto opportuno istituire una specifica unità amministrativa temporanea (settore specializzato, servizio) in seno a un ufficio federale esistente, che possa attingere a risorse già disponibili (soprattutto spazi, informatica, documentazione) e disporre rapidamente e a tempo determinato del personale necessario.

L'istituzione di una commissione consultiva (cpv. 2) intende garantire che le decisioni dell'autorità competente tengano debitamente conto delle esigenze e dei punti di vista delle vittime e delle altre persone oggetto di misure. Tale commissione, di cui ci si avvarrà per un periodo di tempo determinato, sarà composta da un gruppo di esperti ai sensi dell'articolo 57 capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>37</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e non costituirà una commissione extraparlamentare permanente secondo gli articoli 57a e seguenti LOGA. Oltre agli esperti, nella commissione saranno rappresentate anche le vittime e le altre persone oggetto di misure. La sua composizione dovrà essere equilibrata e tenere debitamente conto dei sessi, delle lingue e delle regioni.

<sup>36</sup> Cfr. rapporto e proposte della tavola rotonda, 2014, parte B, n. 7.3 e 7.4.  
<sup>37</sup> RS 172.010

*Art. 19* Disposizioni di esecuzione

Le disposizioni di esecuzione emanate sotto forma di ordinanza dal Consiglio federale disciplineranno la procedura di presentazione delle domande e il loro trattamento (lett. a), le modalità di determinazione dell'importo del contributo di solidarietà e delle rate (lett. b) nonché il finanziamento e l'attuazione degli altri provvedimenti di cui all'articolo 17 (lett. c).

*Art. 20* Abrogazione e modifica di altri atti normativi

Le modifiche di altri atti normativi, necessarie in seguito all'entrata in vigore della presente legge, si limitano alla legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale. Secondo la procedura prevista, nel caso in cui la sua domanda venisse respinta, il richiedente ha diritto a far esaminare due volte la decisione relativa: dapprima presentando un'opposizione all'autorità competente e poi facendo ricorso, in seconda istanza, al Tribunale amministrativo federale. Un'ulteriore possibilità di ricorrere presso il Tribunale federale appare opportuna soltanto nei casi che sollevano una questione giuridica di importanza fondamentale o che sono particolarmente importanti per altri motivi. Il ricorso al Tribunale federale dovrebbe quindi essere ammesso, come eccezione dell'eccezione, per tutte le questioni giuridiche di importanza fondamentale o nei casi importanti per altri motivi, come in particolare le decisioni destinate a fare giurisprudenza e che, per la loro portata, richiedono un riesame da parte dell'autorità giudiziaria suprema. Questo vale soprattutto se è necessario chiarire questioni fondamentali che si presentano nella stessa maniera o in maniera analoga in numerosi casi. Nella legge sul Tribunale federale va pertanto adeguato l'elenco dei casi in cui il ricorso è inammissibile (art. 83 lett. w). Invece le formulazioni scelte nell'articolo 4 capoverso 6 D-LMCCE permettono di evitare adeguamenti della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta e della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. Lo stesso vale per la legge federale sull'esecuzione e i fallimenti e per la LPC.

La legge federale sulla riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa potrà essere abrogata all'entrata in vigore del D-LMCCE.

*Art. 21* Referendum ed entrata in vigore

L'articolo 21 è formulato in modo tale che in caso di rinuncia al referendum o di referendum non riuscito la legge possa entrare in vigore il più presto possibile (il primo giorno del terzo mese dopo la scadenza inutilizzata del termine referendario). Questo è importante anche perché molte vittime sono in età molto avanzata e in condizioni di salute precarie; la rapida entrata in vigore della legge permetterà loro di veder riconosciuta e riparata l'ingiustizia subita.

### **3.4 Ripercussioni**

#### **3.4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **3.4.1.1 Ripercussioni finanziarie**

La Confederazione dovrà anzitutto assumersi costi supplementari dovuti al finanziamento dei contributi di solidarietà, per i quali dovrà mettere a disposizione nell'arco di quattro anni (probabilmente da metà 2017 a metà 2021) fino a un massimo di 300 milioni di franchi. Tale importo sarà inferiore se i contributi di solidarietà potranno essere finanziati anche attraverso liberalità volontarie (p. es. dei Cantoni). Il trattamento delle domande (probabilmente 12 000–15 000) comporterà ulteriori spese in termini di personale e costi d'esercizio.

##### **3.4.1.2 Ripercussioni sul personale**

Affinché le numerose domande per il contributo di solidarietà possano essere esaminate e una decisione possa essere presa entro i termini previsti provvedendo in seguito al versamento dei contributi, l'autorità competente ha bisogno, per un periodo determinato, di personale sufficiente e dell'infrastruttura necessaria. Le spese per il personale e i costi d'esercizio per il trattamento delle domande per l'aiuto immediato possono fungere da valore di riferimento. Si deve tuttavia osservare che, a differenza di quanto avviene per il fondo di aiuto immediato, nel caso dei contributi di solidarietà si può ricorrere contro le decisioni negative. Inoltre l'autorità competente deve disporre, controllare e documentare il versamento del contributo, mentre nel caso del fondo di aiuto immediato questi compiti spettano in parte alla Catena della solidarietà. Partendo da 15 000 domande da esaminare nell'arco di quattro anni, si devono calcolare in tutto nove posti di lavoro a tempo pieno (giuristi, collaboratori specializzati, contabili, addetti alla logistica e al segretariato) e costi aggiuntivi di circa sei milioni di franchi (costi complessivi, inclusi i costi dei posti di lavoro).

L'istituzione della commissione consultiva non si ripercuote sul personale poiché si tratta di un gruppo di esperti ai sensi dell'articolo 57 capoverso 1 LOGA di cui ci si avvarrà a tempo determinato.

##### **3.4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

I Cantoni hanno già ampiamente contribuito all'analisi delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari nel quadro dell'aiuto immediato volontario. Il fondo di aiuto immediato è stato infatti finanziato principalmente dai Cantoni e i servizi di contatto hanno sostenuto le vittime nella presentazione delle domande per l'aiuto immediato e le persone oggetto di misure nelle ricerche presso gli archivi cantonali. Detti archivi hanno acconsentito all'accesso gratuito agli atti necessari e hanno offerto consulenza e supporto alle persone oggetto di misure nelle loro ricerche.

Il disegno prevede di ampliare questi servizi. Oltre alla consulenza e al sostegno nella ricerca archivistica, i servizi di contatto forniranno alle persone oggetto di misure la consulenza necessaria e garantiranno alle vittime secondo la definizione del D-LMCCE aiuto immediato e aiuto a più lungo termine ai sensi della LAV. Gli archivi cantonali acconsentiranno all'accesso agli atti e offriranno ulteriore supporto nella ricerca e nella consultazione degli stessi. Queste misure comporteranno per i Cantoni un ingente onere supplementare di carattere amministrativo, organizzativo e finanziario; a ciò si aggiungono le spese per i compiti legati all'allestimento di simboli commemorativi.

Dai Cantoni ci si aspetta un cofinanziamento volontario dei contributi di solidarietà pari a circa un terzo dell'importo totale, ossia a circa 100 milioni di franchi.

### **3.4.3 Ripercussioni per l'economia e la società**

L'articolo 13 capoverso 2, che impone alle banche di procedere gratuitamente agli accertamenti necessari legati alla ricerca di depositi a risparmio, comporterà oneri supplementari minimi. Inoltre, la riparazione perseguita contribuirà all'integrazione sociale di persone emarginate da lungo tempo e avrà effetti positivi anche sulla loro salute, il che potrà ridurre i costi sanitari e migliorare la capacità lavorativa delle vittime più giovani. Il disegno ha soprattutto una dimensione sociale in quanto pone la società di fronte alla sua storia e al processo di stigmatizzazione del «diverso» di cui è stata artefice. A tale proposito, è importante soprattutto sensibilizzare le generazioni future sul tema affinché possano apprendere dal passato (cfr. anche i commenti ai n. 2.3.3 e 3.3).

## **3.5 Programma di legislatura**

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>38</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel relativo decreto federale del 15 giugno 2012<sup>39</sup>.

Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a LParl, il Consiglio federale deve presentare al più tardi un anno dopo il deposito di un'iniziativa popolare formalmente riuscita il disegno di decreto federale e il relativo messaggio (nel caso in esame entro il 19 dic. 2015). Poiché abbiamo deciso di presentare un controprogetto indiretto, tale termine è prorogato di sei mesi conformemente all'articolo 97 capoverso 2 LParl e scade pertanto il 19 giugno 2016, 18 mesi dal deposito dell'iniziativa. Il termine per la raccomandazione di voto dell'Assemblea federale è di 30 mesi (art. 100 LParl) e scade dunque il 19 giugno 2017. Tale termine può essere prorogato di un anno in caso di controprogetto diretto o indiretto conformemente all'articolo 105 capoverso 1 LParl.

<sup>38</sup> FF 2012 305

<sup>39</sup> FF 2012 6413

### 3.6 Aspetti giuridici

#### 3.6.1 Costituzionalità e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari sono stati di regola eseguiti in applicazione del diritto cantonale in materia di assistenza e delle disposizioni del diritto federale in materia di protezione dei minori o di tutela. La presente legge è dunque strettamente connessa con il diritto civile, che compete alla Confederazione (art. 122 cpv. 1 Cost.). Quest'ultima ha dunque la competenza di emanare norme che riguardano le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari disposti allora, a prescindere dal fatto che dette misure siano state nella maggior parte dei casi decise ed eseguite da autorità cantonali o comunali. Del resto, anche la legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa si è fondata sulla competenza in materia di diritto civile della Confederazione<sup>40</sup>. A tale riguardo si ricorda anche che la riabilitazione di coloro che, al tempo del nazifascismo, hanno aiutato i profughi (legge federale del 20 giugno 2003<sup>41</sup>) e dei volontari svizzeri della guerra civile spagnola (legge federale del 20 marzo 2009<sup>42</sup>) si è fondata analogamente sulla competenza federale in materia di diritto penale (art. 123 Cost.). Un'altra base costituzionale è rappresentata dall'aiuto alle vittime di reato (art. 124 Cost.), poiché alla consulenza, all'aiuto immediato e all'aiuto a più lungo termine dei servizi di contatto si applica l'articolo 2 lettere a e b LAV.

La competenza della Confederazione può fondarsi anche sull'esistenza e la natura dello Stato federale, la cosiddetta «competenza inerente». Tale competenza è ammessa quando il disciplinamento di una materia spetta, vista la sua natura, alla Confederazione, per cui in tale contesto si parla di competenza in virtù della struttura federalista dello Stato. Dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, il Consiglio federale si è ad esempio fondato sulla competenza federale inerente per il progetto sulla Fondazione Svizzera solidale<sup>43</sup>. La competenza inerente deve essere ammessa con cautela e nel rispetto dell'autonomia organizzativa dei Cantoni. In generale, se una legge si richiama a una simile competenza, l'ingresso dell'atto normativo rinverrà esplicitamente, come indicato dalle direttive di tecnica legislativa della Confederazione, all'articolo 173 capoverso 2 Cost. In tale contesto va anche osservato che già in passato era emersa la necessità di potersi appellare alla competenza federale inerente in particolari situazioni riguardanti l'operato dello Stato sotto forma di *officium nobile*<sup>44</sup>. La riparazione delle ingiustizie commesse nell'ambito delle misure coercitive a scopo assistenziale o dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981 può pertanto essere considerata un *officium nobile* che incombe alla Confederazione.

Il presente progetto non pone problemi per quanto riguarda la compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera e con i diritti fondamentali.

<sup>40</sup> FF **2013** 7427 7440 seg.

<sup>41</sup> RS **371**

<sup>42</sup> RS **321.1**

<sup>43</sup> FF **2000** 3455

<sup>44</sup> Cfr. GAAC, 1979, quaderno 43/IV, n. 98.

### **3.6.2 Forma dell'atto e delega di competenze legislative**

Il presente atto contiene norme fondamentali di diritto che disciplinano diritti e doveri delle persone, compiti e competenze dell'autorità; inoltre esse contengono obblighi dei Cantoni per l'attuazione e l'esecuzione del diritto federale. Tali norme devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.).

L'articolo 19 prevede l'emanazione di disposizioni di esecuzione. Il Consiglio federale dovrà in particolare fissare l'importo del contributo di solidarietà e di eventuali rate. Inoltre è incaricato di disciplinare i dettagli della procedura di domanda, del finanziamento e dell'attuazione di altri provvedimenti.

Per il finanziamento dei contributi di solidarietà a favore delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981 va previsto un limite di spesa massimo di 300 milioni di franchi sotto forma di decreto federale, non sottostante quindi a referendum (cfr. disegno 3).

### **3.6.3 Subordinazione al freno delle spese**

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., il previsto limite di spesa richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera federale, poiché implica una spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.