



Rapporto esplicativo

relativo all'avamprogetto di legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE)

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa	5
1.2	Rapporto della tavola rotonda	5
1.3	Iniziativa per la riparazione	6
1.4	Incarico del Consiglio federale	6
1.5	Diritto comparato	6
2	Punti essenziali del progetto	7
2.1	Scopo della nuova legge	7
2.2	Riconoscimento dell'ingiustizia	7
2.3	Contributo di solidarietà	7
2.4	Archiviazione e consultazione degli atti	8
2.5	Consulenza e sostegno da parte di servizi di contatto cantonali	8
2.6	Informazione del pubblico	8
2.7	Altri provvedimenti	8
3	Commento alle singole disposizioni	9
4	Ripercussioni	20
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	20
4.1.1	Ripercussioni finanziarie	20
4.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	20
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	20
4.3	Ripercussioni per l'economia	21
5	Programma di legislatura	21
6	Aspetti giuridici: costituzionalità e legalità	21
6.1	Costituzionalità	21
6.2	Forma dell'atto	22

Compendio

La legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 intende riconoscere e riparare l'ingiustizia e le sofferenze inflitte alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari prima del 1981 in Svizzera. Stabilisce inoltre il modo e i mezzi con cui analizzare questo triste capitolo della storia sociale svizzera.

Situazione iniziale e obiettivo del progetto

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)» chiede di istituire un fondo di 500 milioni di franchi per la riparazione e di analizzare scientificamente le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari. Lanciata all'inizio di aprile 2014, l'iniziativa è stata depositata in Cancelleria federale il 19 dicembre 2014. Il 13 gennaio 2015 la Cancelleria federale l'ha dichiarata riuscita. Il 14 gennaio 2015 il Consiglio federale ha deciso di opporre un controprogetto indiretto.

Contenuto del progetto

L'avamprogetto di legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 riconosce innanzitutto l'ingiustizia inflitta alle vittime delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981 in Svizzera.

Disciplina inoltre le condizioni per le prestazioni finanziarie a favore delle vittime, prevedendo in particolare di versare loro un contributo di solidarietà come segno di riconoscimento dell'ingiustizia subita. A tal fine l'avamprogetto prevede un limite di spesa di 300 milioni di franchi. L'avamprogetto prevede altresì l'analisi scientifica esaustiva delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari e la pubblicazione in forma appropriata dei suoi risultati. Infine le vittime e le altre persone oggetto di tali misure o collocamenti saranno sostenute nella rielaborazione della propria storia. A tal fine l'avamprogetto precisa ed estende parzialmente il campo d'applicazione della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati e disciplina l'archiviazione degli atti (tutela dei documenti) e l'accesso a questi ultimi.

1 Situazione iniziale

Le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 riguardano soprattutto minori affiliati, collocati in istituti o a servizio, molti dei quali all'epoca sono stati vittime di violenze fisiche o psichiche e di abusi sessuali oppure sono stati sfruttati. Ma riguardano anche bambini che sono stati tolti di forza alle loro madri e dati in adozione; sterilizzazioni o castrazioni eseguite all'insaputa degli interessati o mettendoli sotto pressione; giovani internati in istituti o addirittura in penitenziari a scopi «rieducativi»; somministrazione forzata di farmaci o sperimentazioni farmacologiche. Molti dei bambini e dei giovani oggetto di tali misure provenivano da famiglie itineranti o jénisch.

L'ingiustizia e le sofferenze subite da molti bambini e giovani sottoposti a misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari non sono imputabili soltanto alle autorità federali, cantonali e comunali dell'epoca. È tuttavia incontestabile che con il loro intervento, e in parte anche con la loro inoperosità (sorveglianza lacunosa o mancante), hanno contribuito a questa situazione o l'hanno tollerata.

Il presente avamprogetto di legge intende creare i presupposti affinché le vittime e le altre persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti famigliari (persone oggetto di misure) come pure la società possano rielaborare e analizzare questo triste capitolo della storia sociale svizzera. A tal fine la scienza deve analizzare perché e come sono state ordinate ed eseguite le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari e quali siano state le conseguenze per le vittime e la società. È inoltre d'importanza fondamentale che lo Stato riconosca l'ingiustizia e adotti vari provvedimenti – anche finanziari – a favore delle vittime e della altre persone oggetto di misure per tentare di riparare per quanto possibile alle sofferenze inflitte. È quanto chiedono in sostanza anche l'«Iniziativa per la riparazione» e la Tavola rotonda per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari (qui appresso: TR).

La legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa esclude esplicitamente qualsiasi risarcimento finanziario delle vittime. Tuttavia, esprimendosi sul progetto di legge della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, il Consiglio federale ha puntualizzato che intendeva esaminare in un momento successivo – nell'ambito di una valutazione globale della situazione delle persone oggetto di misure – se versare determinate prestazioni finanziarie alle vittime (cfr. FF 2013 7681). Tale esame è ora stato effettuato nell'ambito dell'elaborazione dell'avamprogetto per un controprogetto indiretto all'iniziativa per la riparazione.

Determinate prestazioni finanziarie sono considerate imprescindibili per una rielaborazione esaustiva nonché per il riconoscimento e la riparazione dell'ingiustizia inflitta alle vittime. Queste prestazioni non sono tuttavia da intendersi quale riconoscimento della responsabilità dello Stato o risarcimento in senso giuridico, poiché le pretese di questo tipo sono cadute in prescrizione. Si tratta invece di esprimere la disponibilità a riparare all'ingiustizia e la solidarietà nei confronti di persone che in seguito agli avvenimenti e all'azione dello Stato hanno subito, durante la loro infanzia e adolescenza, e continuano a subire notevoli pregiudizi finanziari.

Infatti, molte vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari hanno subito gravi svantaggi nella loro formazione scolastica e professionale, con ripercussioni sulle loro possibilità di svolgere un'attività lucrativa, e quindi anche sull'AVS e la previdenza professionale. Molti di loro vivono oggi una situazione finanziaria difficile o addirittura

precaria, com'è stato possibile appurare in particolare esaminando le domande rivolte al fondo di aiuto immediato. Tale fondo è stato istituito dalla TR, in collaborazione con i Cantoni e la Catena della Solidarietà, come soluzione transitoria per le vittime che oggi si trovano in una situazione finanziaria particolarmente difficile. Da luglio dell'anno scorso il comitato competente della TR ha ricevuto oltre 1000 domande e in circa 600 casi la Catena della Solidarietà ha versato importi pari a una media di 8000 franchi. L'esame delle domande presentate ha permesso di raccogliere informazioni non soltanto sull'attuale situazione finanziaria di molte vittime, bensì anche sul tipo e sulla gravità dei pregiudizi subiti e sulle ripercussioni sanitarie, psichiche e sociali a lungo termine. Il fondo di aiuto immediato è alimentato da versamenti volontari dei Cantoni e dei Comuni nonché di istituti, imprese e persone private.

Occorre precisare che non tutte le persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari prima del 1981 sono vittime in senso stretto. Non tutti i minori affiliati, collocati in istituti o a servizio hanno subito lesioni dell'integrità fisica, psichica o sessuale. In molti casi era addirittura inevitabile ordinare tali misure, che sono state eseguite in un modo del tutto appropriato al bene del minore. La qualità di vittima presuppone l'esistenza di un grave pregiudizio dell'integrità personale. È estremamente difficile stimare in modo affidabile quante *vittime* – definite in senso stretto – siano ancora in vita. L'analisi scientifica, in parte già in corso e in parte solo pianificata, fornirà basi precise a tale proposito. Secondo le informazioni attuali, si suppone che le vittime siano da 12 000 a 15 000. Nel rapporto della TR del 1° luglio 2014 si stima da 15 000 a 25 000 il numero delle persone oggetto di misure.

1.1 Legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa

L'avamprogetto s'ispira alla legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa (RS 211.223.12). In vigore dal 1° agosto 2014, tale legge prevede il riconoscimento giuridico dell'ingiustizia subita dalle persone internate, regole per l'archiviazione sicura e per l'accesso agli atti come pure un'analisi scientifica degli internamenti amministrativi da parte di una commissione peritale indipendente (qui appresso: CPI), istituita dal Consiglio federale in novembre 2014 e operativa dall'inizio del 2015. I punti menzionati sono stati ripresi, con i necessari adeguamenti, nell'avamprogetto, di modo che siano applicabili a tutte le vittime e alle altre persone oggetto di misure. Si è invece potuto rinunciare a disciplinare i dettagli di un'ampia analisi scientifica, poiché per gli internamenti amministrativi è già stata avviata tale analisi, mentre le altre misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari saranno analizzati nell'ambito di un programma nazionale di ricerca (qui appresso: PNR; il mandato con la pertinente documentazione è stato inoltrato al Fondo nazionale svizzero per la ricerca [FNS] e il risultato dello studio di fattibilità dovrebbe essere disponibile entro l'autunno 2015; successivamente elaborazione della documentazione per il bando di concorso e bando a inizio 2016).

1.2 Rapporto della tavola rotonda

L'avamprogetto s'ispira anche al rapporto della TR. Alcune delle misure ivi proposte sono state trasposte nell'avamprogetto, nella misura in cui rendono necessaria una legislazione federale. Con il suo rapporto, rivolto in particolare anche agli organi politici e a diverse istituzioni, la TR ha concluso, soltanto un anno dopo la sua istituzione, una prima parte molto importante dei suoi lavori. Il rapporto contiene, tra le altre cose, informazioni su quanto raggiunto nel frattempo dalle persone oggetto di misure. Nei Cantoni sono stati ad esempio istituiti servizi di contatto che forniscono consulenza e sostegno. Sono state inoltre emanate raccomandazioni sulla tutela degli atti e l'accesso agli stessi, che facilitano agli interessati la ricerca degli atti che li riguardano. Altre misure riguardano ad esempio l'istituzione di un fondo volontario d'aiuto immediato alle vittime che si trovano in una situazione finanziaria precaria, l'informazione del pubblico e altre questioni organizzative, quali la prosecuzione della TR

e di un forum per le persone oggetto di misure. Sono più proiettate al futuro invece le proposte riguardanti in particolare le prestazioni finanziarie e l'analisi scientifica.

1.3 Iniziativa per la riparazione

A inizio aprile 2014 è stata lanciata 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)» (cfr. FF 2015 929). La richiesta principale dell'iniziativa è l'istituzione di un fondo dotato di 500 milioni di franchi per «casi di rigore», dal quale versare contributi di riparazione alle persone che, a causa di dette misure, hanno subito un pregiudizio immediato e grave. Spetta a una commissione indipendente decidere in merito all'erogazione delle prestazioni. Il fondo deve essere istituito per una durata di 20 anni. L'iniziativa prevede inoltre un'ampia analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari. L'iniziativa è stata presentata il 19 dicembre 2014 e il 13 gennaio 2015 la Cancelleria federale l'ha dichiarata riuscita.

Con la riparazione e l'analisi scientifica dell'accaduto, l'iniziativa esprime due importanti richieste che trovano ampio sostegno in tutta la popolazione e negli ambienti politici. Le firme necessarie sono state raccolte in poco tempo. Del comitato d'iniziativa fanno parte parlamentari di diversi partiti e nel comitato di sostegno siedono numerosi membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati e di praticamente tutti i partiti ivi rappresentati. Ne fanno parte anche rappresentanti dei Governi cantonali, di ONG e rinomati rappresentanti del mondo scientifico, culturale, mediatico ed ecclesiastico.

1.4 Incarico del Consiglio federale

Il 14 gennaio 2015 il Consiglio federale ha deciso di opporre un controprogetto indiretto all'iniziativa per la riparazione. Non ritiene opportuno un controprogetto diretto, poiché non è necessario un disciplinamento costituzionale, che inoltre ritarderebbe inutilmente la soluzione del problema. Dopo l'eventuale accettazione della disposizione costituzionale, come dopo l'accettazione dell'iniziativa, dovrebbero essere adottati provvedimenti legislativi, per i quali sarebbe necessario altro tempo, il che andrebbe evitato, vista l'età avanzata e lo stato di salute di molte vittime e di altre persone oggetto di misure. Per questi motivi il Consiglio federale è favorevole a un controprogetto indiretto sotto forma di legge. Ha pertanto incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di esaminare in maniera più dettagliata, nell'ambito dell'elaborazione dell'avamprogetto e d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, le modalità dei contributi alle vittime e di designare l'autorità competente per il versamento.

Il presente avamprogetto prevede un finanziamento volontario, soprattutto attraverso liberalità dei Cantoni. L'obiettivo è che questi partecipino per circa un terzo all'importo totale di 300 milioni di franchi. Il contributo finanziario della Confederazione si ridurrebbe di conseguenza.

1.5 Diritto comparato

Su incarico della TR l'Istituto svizzero di diritto comparato ha redatto una perizia di diritto comparato sull'analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale, dei collocamenti extrafamiliari o di altre fattispecie analoghe (qui appresso: perizia). La perizia contiene una panoramica dei processi di elaborazione in determinati Paesi europei e d'oltreoceano nei quali si sono verificati abusi perlomeno in parte comparabili 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 (sterilizzazione forzata e irregolarità in istituti minorili), Norvegia e Irlanda (irregolarità in istituti minorili), Australia (misure assistenziali nei confronti di bambini e adozioni forzate) e Stati Uniti (North Carolina: sterilizzazione forzata). Anche se, viste le diverse condizioni giuridiche, sociali e politiche, nei

Paesi esaminati la situazione di partenza e gli schemi elaborativi non sono gli stessi, la perizia ha individuato vari elementi comuni a tutti i processi di rielaborazione. Tutti gli Stati hanno ad esempio svolto un'indagine ufficiale dell'accaduto coinvolgendo, anche se in misura diversa, le vittime. In tutti i Paesi analizzati un'autorità politica ha chiesto scusa alle vittime. Sono state inoltre attuate numerose altre misure (p. es. commemorazione dei fatti e dell'ingiustizia subita e offerte di consulenza). Per quanto riguarda le modalità della riparazione finanziaria, il quadro si presenta invece poco unitario. Le somme versate in Germania vanno da 5500 a 10 000 euro. L'Irlanda ha versato in singoli casi eccezionali 300 000 euro. Grandi differenze sono state constatate anche per quanto riguarda le modalità di attribuzione: dall'importo fisso in Svezia a calcoli schematici nella maggior parte degli Stati fino al calcolo individuale in Germania. In tutti i Paesi una delle condizioni per ottenere prestazioni finanziarie è che gli aventi diritto siano stati direttamente vittime di irregolarità. Le pratiche divergono invece per quanto riguarda il requisito di un pregiudizio attuale (p.es. in Germania: un danno consecutivo e/o perdite di rendita; in Australia e in Irlanda: conseguenze fisiche o psichiche attuali) o l'adempimento di altri presupposti (p.es. in Norvegia: la punibilità dell'irregolarità specifica commessa).

2 Punti essenziali del progetto

L'avamprogetto è suddiviso in 8 sezioni e contiene 21 articoli e un allegato.

2.1 Scopo della nuova legge

L'avamprogetto intende creare le condizioni per un'ampia elaborazione individuale e collettiva delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981. In tale contesto è d'importanza fondamentale riconoscere e riparare all'ingiustizia inflitta alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari in Svizzera prima del 1981. L'avamprogetto contempla misure che riguardano in particolare le prestazioni finanziarie, la consulenza e il sostegno alle vittime e alle altre persone, nonché l'analisi scientifica e l'informazione del pubblico.

2.2 Riconoscimento dell'ingiustizia

Diverse manifestazioni, mostre, piccoli progetti di ricerca ed eventi commemorativi hanno tematizzato le sofferenze delle vittime e il contesto sociale, e si sono fatti i primi passi per permettere una riconciliazione. Su scala nazionale sono seguiti eventi commemorativi nel penitenziario di Hindelbank (2010) per gli internati amministrativi e al Kulturcasino di Berna (2013) per tutte le persone che hanno subito misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari.

Il riconoscimento dell'ingiustizia subita è una delle richieste fondamentali dell'iniziativa per la riparazione, del rapporto della TR e delle persone oggetto di misure. Si tratta di un pilastro portante dell'avamprogetto.

2.3 Contributo di solidarietà

Come controprogetto al fondo per «casi di rigore» dell'iniziativa popolare (500 milioni di franchi), il Consiglio federale prevede prestazioni finanziarie pari a un totale di 300 milioni di franchi. Partendo da una stima di 12 000 a 15 000 vittime, ciò significherebbe un importo di 20 000 a 25 000 franchi per vittima. Tale importo appare adeguato, anche in confronto alle soluzioni adottate negli altri Stati.

A differenza di quanto previsto dall'iniziativa popolare, la TR si è detta contraria a una graduazione dei contributi, proponendo che una prestazione finanziaria unica venga combinata con pagamenti mensili, versati ad esempio con l'AVS. Questa soluzione combinata intendeva tenere conto delle diverse situazioni e aspettative di vita delle vittime giovani e di quelle anziane.

L'avamprogetto non ha invece accolto questa soluzione, ma prevede una prestazione finanziaria unica anziché il pagamento di rendite. La soluzione combinata proposta dalla TR porterebbe in particolare a una disparità di trattamento delle vittime. Una vittima beneficiaria di rendita che morisse poco dopo l'inizio del versamento finirebbe col percepire una somma nettamente inferiore rispetto ad altre vittime. Inoltre la soluzione proposta dalla TR causerebbe un onere amministrativo supplementare da evitare (soprattutto per quanto riguarda il controllo dei pagamenti e il versamento).

2.4 Archiviazione e consultazione degli atti

Sia per la vittime alla ricerca degli atti che le riguardano sia per l'analisi scientifica è d'importanza centrale che gli atti siano conservati in modo sicuro e corretto e resi accessibili. Il disciplinamento proposto nell'avamprogetto 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 di chiese. Il disciplinamento permette inoltre di tenere conto delle raccomandazioni della TR (cfr. il rapporto della TR, parte B, soprattutto n. 3.1 e 3.3).

2.5 Consulenza e sostegno da parte di servizi di contatto cantonali

Già nel 2013 i Cantoni hanno istituito 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 della propria storia. I servizi di contatto hanno inoltre aiutato molte persone oggetto misure a presentare una domanda di aiuto immediato. Dato che il lavoro dei servizi di contatto si è rivelato fruttuoso, l'avamprogetto prevede di proseguirne l'attività, conformemente alla raccomandazione della TR (cfr. rapporto della TR, parte B, n. 2.2). Le vittime devono in particolare avere la possibilità di ricevere sia un aiuto immediato sia un aiuto a più lungo termine ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b LAV. Pertanto, l'avamprogetto precisa ed estende parzialmente il campo d'applicazione della LAV.

2.6 Informazione del pubblico

I risultati della rielaborazione e in particolare dell'analisi scientifica devono essere trasmessi al pubblico in forma adeguata, ad esempio promuovendo e diffondendo produzioni mediatiche, mostre e relazioni sul tema oppure trasponendo i risultati dell'analisi nei materiali didattici. Un'ampia discussione pubblica dovrebbe in particolare contribuire 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. L'obiettivo dell'informazione pubblica è anche di far sentire meno sole le persone oggetto di misure, permettendo loro di aprirsi e raccontare la propria storia. Oltre che aiutare queste persone, si tratta di rendere possibile anche alla società intera di affrontare e superare in modo adeguato questo triste capitolo della storia sociale svizzera.

2.7 Altri provvedimenti

Sarebbe urgente se dopo aver versato alle vittime contributi di solidarietà come segno di riconoscimento dell'ingiustizia subita, lo Stato si facesse restituire parte di questi contributi in virtù della legislazione fiscale, sull'aiuto sociale e sull'esecuzione e sul fallimento. Per tale motivo l'avamprogetto parifica il contributo di solidarietà in termini fiscali e in termini di esecuzione e fallimento alle prestazioni a titolo di riparazione morale. Non è ridotto nemmeno il

diritto all'aiuto sociale. Altri provvedimenti, come ad esempio la promozione di progetti d'aiuto reciproco di organizzazioni delle vittime o delle altre persone oggetto di misure, sono inoltre tesi a migliorare la situazione privata e professionale di dette persone.

3 Commento alle singole disposizioni

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Scopo 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 collocamenti extrafamiliari prima del 1981.

Il capoverso 2 circoscrive i principali punti disciplinati dalla legge, in particolare le prestazioni finanziarie a favore delle vittime e di altre persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari (lett. a), l'archiviazione e la consultazione degli atti (lett. b), la consulenza e il sostegno delle persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari (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 («persone oggetto di misure», «vittime», «misure coercitive a scopo assistenziale» e «collocamenti extrafamiliari») è di grande importanza. È infatti sulla base di tali definizioni che si determinano i diritti e gli obblighi risultanti dalla legge. Ad esempio, una persona considerata «vittima» e non semplicemente «oggetto di misure» ha diritto al contributo di solidarietà nonché a un aiuto immediato e a un aiuto a più lungo termine ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b della LAV (cfr. art. 14 cpv. 1 dell'avamprogetto).

In generale l'avamprogetto si applica a tutte le persone che hanno subito una misura coercitiva a scopo assistenziale (art. 2 lett. a) o un collocamento extrafamiliare (art. 2 lett. b) ordinato da un'autorità cantonale o comunale in virtù del diritto pubblico cantonale, del Codice civile (ex art. 406 vCC, cfr. RU 24 233) o del Codice penale (art. 89 segg. vCP, cfr. RU 54 799) vigenti prima del 1981.

Una limitazione fondamentale del campo d'applicazione si basa su un criterio temporale. La legge si applica soltanto alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari eseguiti prima del 1° gennaio 1981. In tale data sono entrate in vigore le nuove disposizioni del Codice civile sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza (cfr. RU 1980 31). Questa delimitazione è necessaria perché altrimenti la legge contemplerebbe anche misure coercitive e collocamenti extrafamiliari avvenuti dopo questa data, eventualmente anche in virtù del diritto oggi ancora vigente.

Secondo le conoscenze odierne è tuttavia possibile che siano state ordinate ed eseguite misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari illeciti anche dopo tale data. L'autorità competente dovrà pertanto disporre del margine d'apprezzamento necessario per tenere conto di casi simili.

Il campo d'applicazione personale della legge non contempla soltanto le persone che sono state ingiustamente oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extra-

familiari, ma anche coloro nei confronti dei quali tali misure sono state adottate giustamente, essendo opportune e appropriate alle circostanze concrete. In tal modo le disposizioni sull'analisi storica e la diffusione dei risultati scientifici, sul diritto di consultare gli atti e l'archiviazione si applicano, oltre che alle vittime, anche a tutte le altre persone che all'epoca sono state oggetto di tali misure o collocamenti. 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. Spesso infatti non è chiaro se una persona debba essere considerata soltanto oggetto di misure oppure vittima vera e propria. Questo approccio più ampio è inoltre opportuno anche per l'analisi scientifica, in quanto occorre poter esaminare anche situazioni al limite tra le misure e i collocamenti ingiusti e quelli leciti. In tal modo è possibile ottenere maggiori informazioni per delimitare queste situazioni.

Le singole definizioni:

- la lettera a definisce l'espressione «misure coercitive a scopo assistenziale» che comprende tutte le misure ordinate, sorvegliate o eseguite da un'autorità in Svizzera prima del 1981 e tese a proteggere o educare bambini, adolescenti e giovani adulti. Le singole misure erano molto variate quanto a forma e contenuto. Le persone oggetto di misure sono state ad esempio collocate dalle autorità competenti soprattutto in aziende agricole, in istituti di assistenza all'infanzia o alla gioventù (istituti) o internate amministrativamente in istituti d'educazione o penitenziari, oppure sono state messe sotto pressione per acconsentire a un aborto, alla sottrazione del figlio con susseguente adozione, a una sterilizzazione o castrazione oppure a esperimenti farmacologici. Si possono distinguere in linea di massima due casistiche: da una parte le misure coercitive a scopo assistenziale o i collocamenti extrafamiliari ordinati ingiustamente (p. es. la misura disposta era immotivata o la decisione materiale era sbagliata oppure il processo decisionale non ha rispettato principi procedurali fondamentali); dall'altra, il modo scorretto in cui è stata eseguita una decisione di per sé lecita. Un altro aspetto importante è la sorveglianza spesso insufficiente dell'esecuzione. È probabile che vi fossero anche forme miste. Le autorità erano più o meno coinvolte: mentre in alcuni casi si sono limitate a ordinare la misura e a sorvegliarne in modo estensivo l'esecuzione, in altri hanno tenuto in mano i fili assumendo un ruolo centrale e trainante per l'intera durata della misura.
- Il termine «collocamento extrafamiliare» (lett. b) comprende anche collocamenti da parte di privati (p. es. genitori). Non di rado infatti i collocamenti presso istituti o famiglie ospitanti o affilianti o i collocamenti a servizio presso aziende agricole o commerciali avvenivano su base privata. Tuttavia, nella maggior parte dei casi le autorità ne erano a conoscenza e tolleravano questa situazione.
- Il termine «persone oggetto di misure» (lett. c) comprende tutte le persone che hanno subito misure coercitive a scopo assistenziale (lett. a) o collocamenti extrafamiliari (lett. b) prima del 1981. Il termine è più esteso rispetto a quello di «vittima» includendolo. In tal modo si indica che, oltre alle vittime, vi sono state anche altre persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari, nei confronti delle quali tali misure sono state ordinate giustamente ed eseguite correttamente. Queste persone non sono state maltrattate e le misure erano in parte opportune e necessarie per il loro bene.
- Il termine «vittime» (lett. d) comprende tutte le persone la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata lesa. Per la definizione è stato consapevolmente scelto il riferimento all'aiuto alle vittime di reati (art. 124 Cost.) e al diritto alla libertà personale (art. 10

Cost.). La lesione dell'integrità fisica, psichica o sessuale può essere avvenuta sia direttamente (ai danni della vittima stessa) sia indirettamente (p. es. se la vittima ha assistito a abusi contro un'altra persona). Per tale motivo nella definizione si ricorre al termine «lesa», poiché è effettivamente necessario che sia avvenuta una lesione dell'integrità fisica, psichica o sessuale. La definizione generale di «vittima» è completata e illustrata da un elenco non esaustivo di ingiustizie commesse nei confronti delle vittime (lett. d 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. La vittima della sottrazione è soprattutto la madre, ma può esserlo anche il figlio stesso. Per quanto riguarda il numero 7 va osservato che non è sufficiente la mera omissione della promozione dell'evoluzione e dello sviluppo personale, poiché è contemplato l'impedimento attivo e mirato o l'ostacolamento dello sviluppo. Con la stigmatizzazione sociale ai sensi del numero 8 s'intende soprattutto tenere conto della situazione di persone che, senza aver commesso un reato, sono state collocate per rieducazione in un penitenziario o che, in quanto collocati a servizio, sono state emarginate a scuola, ad esempio perché la loro igiene e il loro abbigliamento erano molto trascurati.

Art. 3 Riconoscimento dell'ingiustizia

Questa disposizione fondamentale dell'avamprogetto rispetta una delle richieste principali delle vittime e delle altre persone oggetto di misure: il riconoscimento, da parte della società e nella legge, dell'ingiustizia inflitta e della sofferenza subita. Tale riconoscimento adempie anche una delle richieste fondamentali dell'iniziativa per la riparazione. Molte vittime stanno da anni attendendo tale riconoscimento.

Il riconoscimento dell'ingiustizia è una condizione imprescindibile affinché tutte le persone coinvolte – in particolare le vittime e i loro congiunti – possano finalmente voltare pagina e lasciarsi dietro queste tristi vicissitudini ed esperienze del passato. Va osservato che il riconoscimento dell'ingiustizia si basa fundamentalmente sulla percezione e valutazione odierna di ciò che è giusto o ingiusto. Questo significa anche che occorre cautela nel valutare oggi la legislazione e la prassi esecutiva dell'epoca, poiché esse rispecchiano sempre i valori predominanti della società. Sullo sfondo dell'idea odierna di una moderna protezione dei minori e degli adulti, non è perciò semplice per il legislatore esprimersi in merito alle disposizioni di allora, realizzate in modo lecito, e al comportamento delle autorità. È tuttavia incontestato che in molti casi vi sono state lacune, comportamenti illeciti e abusi urtanti e inaccettabili 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 senza dubbio reati anche secondo il diritto vigente all'epoca.

Sezione 2: Contributo di solidarietà

Art. 4 Principi

Il capoverso 1 sancisce che tutte le vittime hanno diritto a un contributo di solidarietà. Tale contributo intende segnalare che la società odierna è solidale con le vittime e riconosce esplicitamente l'ingiustizia che hanno subito. Il capoverso attua nel contempo anche una delle richieste principali del rapporto della TR e dell'iniziativa per la riparazione. La qualità di vittima è definita all'articolo 2 lettera d.

Il contributo di solidarietà è versato soltanto a chi ne fa domanda. (cpv. 2). Non va imposto a una vittima che – per un motivo qualsiasi – non lo vuole. Inoltre occorre garantire che le persone che chiedono il contributo di solidarietà siano effettivamente state vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Un'apposita

procedura per la presentazione della domanda consente di esaminare la qualità di vittima di ciascun richiedente. Che ciò è possibile senza che i richiedenti siano costretti a rivelare troppo della loro sfera privata e delle loro esperienze traumatiche, lo dimostrano le esperienze positive fatte con il fondo di aiuto immediato (cfr. in merito le spiegazioni del n. 1 «Situazione iniziale»).

Il capoverso 3 sancisce il principio secondo cui tutte le vittime ricevono lo stesso importo. S'intende in tal modo evitare una discussione sul tipo e sull'intensità dell'ingiustizia e della sofferenza subite. Soprattutto le persone oggetto di misure e le vittime sono contrarie a diversificare il contributo di solidarietà in funzione del tipo e dell'intensità della lesione personale subita. Ma anche per l'autorità che secondo l'articolo 6 deve esaminare le domande sarebbe un compito molto difficile adeguare in modo equo il contributo di solidarietà alle sofferenze soggettive delle vittime. Infatti, tutte le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari hanno all'epoca subito gravi sofferenze, a prescindere, ad esempio, dalla loro situazione economica o dal loro attuale stato di salute. Anche alle vittime la cui situazione economica e il cui stato di salute non sono precari spetta pertanto una prestazione finanziaria come riconoscimento dell'ingiustizia subita. Le prestazioni precedenti non saranno computate. Ciò vale in particolare per i versamenti del fondo di aiuto immediato della Catena di solidarietà, per l'aiuto finanziario equivalente del Cantone di Vaud e per i versamenti effettuati in seguito all'operazione «bambini della strada».

Nell'avamprogetto è stata quindi scelta un'altra soluzione rispetto a quella dell'iniziativa per la riparazione, che prevede di adeguare l'importo della riparazione all'ingiustizia subita. L'avamprogetto non riprende nemmeno la soluzione combinata prevista nel rapporto della TR (combinazione di una prestazione finanziaria unica e una rendita a tempo determinato a partire dall'età AVS, cfr. rapporto TR, n. D.4.1). Con tale soluzione, infatti, non tutte le vittime otterrebbero lo stesso importo.

La formulazione del capoverso 4 intende sottolineare il carattere personale del contributo di solidarietà, destinato esclusivamente alla vittima come gesto di riparazione della sofferenza subita. Per tale motivo il diritto al contributo non è né trasmissibile per successione né cedibile.

Il capoverso 5, infine, sancisce l'importante principio secondo cui il versamento del contributo di solidarietà non deve successivamente venir ridotta in virtù delle norme in materia d'imposta, di esecuzione e fallimento e di aiuto sociale. 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 sull'imposta federale diretta (RS 642.11) e dell'articolo 7 capoverso 4 lettera i della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14). 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 sull'esecuzione e sul fallimento (RS 281.1). In caso di esecuzione il contributo di solidarietà è pertanto impignorabile e resta in ogni caso a disposizione della vittima. Infine la regola secondo cui il diritto all'aiuto sociale va determinato evitando di considerare il contributo di solidarietà alle vittime come un reddito (ma semmai come parte del patrimonio), costituisce un'importante direttiva per le autorità competenti, che devono tenerne conto per evitare gli effetti indesiderati menzionati.

Art. 5 Domande

Il capoverso 1 fissa un termine di sei mesi per presentare una domanda per il contributo di solidarietà. A tale termine si può derogare soltanto se sussistono motivi validi per la presentazione tardiva della domanda, ad esempio un prolungato soggiorno all'estero a causa del quale il richiedente non poteva essere a conoscenza della possibilità di ottenere un contributo di solidarietà. Se sussistono motivi validi, il termine può essere prorogato di 18 mesi al massimo. Il rispetto di massima del termine di sei mesi è d'importanza fondamentale, poiché il numero delle domande presentate entro tale termine funge da base per il calcolo della prima rata (cfr. art. 7 cpv. 1) e il suo successivo versamento alle vittime la cui domanda è stata accolta. Tutte le domande devono essere presentate in una forma che l'autorità competente dovrà definire.

Il richiedente deve rendere verosimile la sua qualità di vittima (cpv. 2). Le indicazioni, i documenti e le altre informazioni fornite dal richiedente devono permettere all'autorità competente di ritenere perlomeno plausibile che il richiedente sia effettivamente stato vittima di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Limitandosi alla condizione del rendere verosimile la qualità di vittima, l'avamprogetto tiene conto del fatto che, a causa del parecchio tempo passato 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 rari i casi in cui non esiste alcuna documentazione che fornisca indizi sull'adozione o l'esecuzione di una misura coercitiva a scopo assistenziale o di un collocamento extrafamiliare.

Il capoverso 3 sancisce il diritto delle persone oggetto di misure di avvalersi del sostegno degli archivi di Stato cantonali e dei servizi di contatto per preparare e presentare la propria domanda. Le persone oggetto di misure sono libere di scegliere il servizio di contatto che desiderano. Può trattarsi di quello del loro Cantone di domicilio o di quello del Cantone in cui le misure o i collocamenti sono stati eseguiti o addirittura di quello di un altro Cantone.

Art. 6 Esame delle domande e decisione

Il capoverso 1 definisce la competenza per l'esame delle domande e la decisione sulla concessione del contributo di solidarietà. L'autorità competente e la composizione della commissione consultiva di cui al capoverso 2 saranno definite dal Consiglio federale (art. 18 cpv. 1 e 2). L'autorità sarà un'unità amministrativa esistente, i cui compiti saranno estesi a tempo determinato. Affinché le sue decisioni possano fondarsi su una base solida e in particolare per tenere debitamente conto del punto di vista e delle esigenze delle vittime, prima di decidere l'autorità competente sente la commissione consultiva (cpv. 2). Tale commissione è una commissione extraparlamentare ai sensi dell'articolo 57a della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

Il capoverso 3 contiene infine un termine molto importante teso a garantire che il trattamento delle domande presentate possa essere concluso quanto prima, ossia entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge. Questo termine relativamente breve, che rende necessari sforzi notevoli per sbrigare tempestivamente tutte le domande, chiarisce che non si tratta di introdurre un compito durevole. Il termine s'impone anche per rispetto delle vittime, molte delle quali sono già relativamente anziane e hanno problemi di salute per cui non si dovrebbe aspettare troppo a lungo. Tale termine implica anche che l'analisi deve svolgersi senza indugio e non durare parecchi anni.

Art. 7 Determinazione e versamento

Uno dei due principi fondamentali nel definire le modalità di determinazione e di versamento del contributo di solidarietà è che, scaduto il termine di sei mesi per la presentazione delle domande di cui all'articolo 5 capoverso 1, si possa procedere il più presto possibile ai primi versamenti alle vittime. È altrettanto importante garantire che l'importo a disposizione per finanziare il contributo di solidarietà venga sfruttato appieno, ma in nessun caso oltrepassato. Per raggiungere questi obiettivi, l'articolo 7 propone che tutte le vittime ricevano 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 sostanziale, il cui importo sarà fissato dal Consiglio federale conformemente agli articoli 7 capoverso 2 e 19 capoverso 1. La seconda rata sarà versata quando sarà noto il numero delle domande effettivamente 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 sulla procedura amministrativa (RS 172.021). Secondo il capoverso 1, il richiedente che non è d'accordo con il rifiuto della sua domanda deve interporre opposizione all'autorità competente. Soltanto successivamente può impugnare la decisione dinnanzi al Tribunale amministrativo federale. Nei casi che sollevano una questione giuridica di importanza fondamentale o che sono particolarmente importanti per altri motivi, la decisione è invece impugnabile dinnanzi al Tribunale federale (cfr. l'aggiunta della lettera w all'art. 83 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, RS 173.110). Ciò permette di fare chiarezza e creare certezza giuridica in tempo utile nel procedimento in questione.

Art. 9 Finanziamento

Nella decisione di principio del 14 gennaio 2015, il Consiglio federale ha conferito l'incarico di esaminare la possibilità e l'opportunità di un cofinanziamento da parte di terzi per il contributo di solidarietà. In tale contesto si pensa 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, l'avamprogetto prevede la partecipazione di terzi, in particolare dei Cantoni.

Poiché di regola il contributo di solidarietà sarà assegnato e versato lo stesso anno, per la gestione del finanziamento va previsto un limite di spesa ai sensi dell'articolo 20 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0). Per liberare i fondi del limite di spesa, 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, occorrerà 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).

Il capoverso 2 elenca in modo esaustivo le fonti previste per il finanziamento, assicurato in primo luogo dalla Confederazione, sebbene ci si aspetti un'adeguata partecipazione volontaria dei Cantoni, per i quali un terzo dell'importo totale di 300 milioni potrebbe essere un contributo appropriato. Infine è possibile che altri partecipino volontariamente al finanziamento, ad esempio associazioni, istituzioni e privati.

L'inserimento delle liberalità di terzi di cui al capoverso 2 lettere b e c come proventi nel consuntivo della Confederazione permette di controllare in modo semplice l'ammontare versamenti in relazione all'importo totale fissato nel limite di spesa. Dato che sono vincolate ai sensi dell'articolo 53 LFC, in termini contabili le liberalità di terzi sono trattate alla stregua di

un finanziamento speciale. Ciò garantisce che vi sia in qualsiasi momento trasparenza sullo stato dei pagamenti e lo sfruttamento delle fonti di finanziamento.

Sezione 3: Archiviazione e consultazione degli atti

Art. 10 Archiviazione

Gli atti sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 sono stati in parte distrutti, ad esempio nell'ambito di «aggiornamenti degli archivi» in occasione di traslochi, trasferimenti di competenze o anche in applicazione di determinate disposizioni sulla protezione dei dati (p. es. in seguito alla scadenza di un termine di conservazione). Sia per le vittime che cercano i propri atti sia per l'analisi scientifica è pertanto d'importanza fondamentale che tutti gli atti 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 ed accedere in questo modo al passato. Il disciplinamento proposto nell'avamprogetto corrisponde in linea di massima a quello 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 e contempla, oltre agli archivi di Stato, anche gli archivi privati (p. es. di istituti, chiese, ecc.). Il disciplinamento proposto tiene inoltre conto delle pertinenti raccomandazioni della TR (cfr. rapporto della TR, parte B, in particolare n. 3.1 e 3.3).

Per le persone oggetto di misure è inoltre particolarmente importante che le autorità non possano servirsi degli atti per pronunciare decisioni a loro danno (cpv. 2). 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.

Il capoverso 3 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 di Stato (art. 12 cpv. 2).

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 questo ambito, 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 autorità e istituzioni cantonali cui compete l'esecuzione del diritto federale.

In tale contesto il capoverso 1 stabilisce che le persone oggetto di misure e, dopo la loro morte, i congiunti, hanno diritto a un accesso semplice e gratuito a tutti gli atti che le riguardano. I congiunti sono definiti secondo l'articolo 1 capoverso 2 LAV.

Secondo il capoverso 2 i ricercatori hanno il medesimo diritto di accedere agli atti, purché ne abbiano bisogno per scopi scientifici.

Il capoverso 3 introduce un periodo di protezione per gli atti che contengono dati personali. Tale termine deve tenere conto degli interessi giustificati delle persone oggetto di misure e dei ricercatori. Prima della scadenza del termine di protezione gli atti possono essere consul-

tati soltanto da determinate persone o in presenza di circostanze particolari. Ciò è in particolare il caso se la persona oggetto di misure chiede di accedere ai suoi atti (cpv. 4 lett. a) o acconsente alla divulgazione di tali atti (cpv. 4 lett. b) oppure se un'autorità ha bisogno degli atti per adempiere i propri compiti legali (cpv. 4 lett. d). Durante l'intera durata della protezione l'accesso non è invece consentito ai terzi non autorizzati.

Un ultimo importante punto riguarda gli atti il cui contenuto, secondo le vittime o le persone oggetto di misure, è errato o incompleto. Il capoverso 5 chiarisce che le persone oggetto di misure possono fare apporre un'annotazione nei propri atti se ritengono controverso o inesatto il loro contenuto. Hanno inoltre il diritto di allegarvi la loro versione dei fatti, che possono di regola redigere con il sostegno dell'archivio interessato. Non esiste tuttavia alcun diritto a una rettifica o addirittura a una distruzione degli atti, che devono invece restare di proprietà degli archivi al fine di documentare per le generazioni venture l'intervento insufficiente o addirittura illecito dello Stato.

Art. 12 Sostegno da parte degli archivi di Stato cantonali

Già oggi gli archivi di Stato cantonali sostengono con successo singole persone oggetto di misure e i servizi di contatto cantonali nella ricerca degli atti. S'intende proporre questo servizio di grande valore anche in futuro. Inoltre, se necessario, gli archivi di Stato cantonali devono sostenere nell'adempimento dei loro obblighi anche le istituzioni, o i loro archivi, che prima del 1982 hanno eseguito misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extra-familiari (art. 10 cpv. 3) e che finora, secondo il diritto cantonale, non sottostavano alle legislazioni cantonali sull'informazione, la protezione dei dati e l'archiviazione.

Art. 13 Depositi a risparmio delle persone oggetto di misure

È presumibile che alcune vittime o altre persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale prima del 1981 siano all'epoca stati titolari di un libretto di risparmio o di un altro deposito a risparmio. Tuttavia, soprattutto a causa della grande distanza temporale degli avvenimenti e della scarsità degli atti e delle prove, spesso non è chiaro cosa né sia stato di questi depositi a risparmio (in particolare se le autorità esecutive dell'epoca li abbiano usati per coprire le spese di sostentamento della vittima). Non sono neppure chiari il numero attuale dei titolari di un deposito a risparmio e l'importo totale dei depositi. Fino alla primavera 2015 in pochi si sono annunciati presso il delegato per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e soltanto a una persona è stato versato un importo in virtù della situazione probatoria. Per fornire agli interessati un certo aiuto alla luce di tali circostanze, gli archivi di Stato e quelli privati devono accertare, su richiesta, se i loro archivi contengono informazioni su depositi a risparmio di dette persone. Se gli accertamenti dovessero rivelare indizi su depositi a risparmio in determinate banche o casse di risparmio, queste o i loro successori devono procedere gratuitamente, su richiesta degli interessati, agli accertamenti del caso. Questo disciplinamento tiene conto del postulato 15.3202 Ritrovare i libretti di risparmio delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale, depositata dalla consigliera nazionale Schneider Schüttel il 19 marzo 2015.

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

Art. 14

Nel 2013, su iniziativa della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali, i Cantoni hanno istituito servizi di contatto che offrono alle vittime e alle altre persone oggetto di misure consulenza e – perlopiù in collaborazione con gli archivi cantonali – sostegno nell'elaborazione della loro storia. Questi servizi di contatto ascoltano tali persone se

desiderano parlare della loro triste esperienza, offrono loro consulenza e sostegno nel valutare la loro situazione personale e sbrigare questioni amministrative. Se necessario, le mettono inoltre in contatto con altri specialisti o istituzioni. I servizi di contatto stanno già aiutando molte persone oggetto di misure a preparare e presentare le domande di contributi al fondo di aiuto immediato della TR, istituito in aprile 2014. Occorre ora creare una base giuridica per il lavoro di questi servizi di contatto, che devono inoltre avere la possibilità di fornire, se necessario, alle vittime un aiuto immediato o un aiuto a più lungo termine ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b LAV. Infine, è previsto che i servizi di contatto possano sostenere le persone oggetto di misure nel preparare e presentare le domande per la concessione del contributo di solidarietà. Per molte di queste persone ciò sarà di grande aiuto. Una domanda ben preparata favorisce anche il trattamento rapido ed efficiente delle domande, che saranno probabilmente numerose. Dato che il lavoro dei servizi di contatto ha dato buoni frutti ed è apprezzato da tutte le persone coinvolte, l'avamprogetto prevede – conformemente alla misura proposta dalla TR (cfr. rapporto della TR, parte B, n. 2.2) – di proseguire il loro lavoro di consulenza.

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. I risultati dell'analisi scientifica e la loro diffusione al pubblico intendono in particolare contribuire a comprendere perché e come siano state ordinate ed eseguite le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari, e quali conseguenze abbiano avuto e hanno tuttora per le persone oggetto di tali misure e il loro ambiente.

Per permettere un inizio tempestivo degli ampi lavori di ricerca, il 5 novembre 2014 il Consiglio federale ha istituito la CPI, incaricata di analizzare gli internamenti amministrativi prima del 1981 tenendo conto di altre misure coercitive a scopo assistenziale e di altre forme di collocamento extrafamiliare (cfr. art. 5 della legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa). Nel contempo ha ordinato di valutare la fattibilità di un PNR per un'ampia analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Se il FNS si pronuncerà a favore delle fattibilità, anche questo PNR potrà iniziare molto presto. La stretta cooperazione tra i due programmi di ricerca e il coordinamento ottimale delle loro priorità tematiche dovrà garantire un avanzamento rapido dei lavori senza sovrapposizioni.

Insieme alla CPI e al FNS, l'autorità competente provvederà a diffondere in forma adeguata i risultati della ricerca (cpv. 2). Tale diffusione può avvenire a tre livelli: attraverso produzioni mediatiche (p. es. immagini, documenti sonori, testi), mostre e relazioni (cpv. 3 lett. a), l'inserimento nei materiali didattici delle scuole elementari, medie, professionali e medie superiori (cpv. 3 lett. b) e con un'attenzione particolare alla sensibilizzazione delle autorità, delle istituzioni e dei privati cui secondo il diritto vigente competono misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari (cpv. 3 lett. c). In tal modo si chiarisce che non si tratta soltanto di analizzare il passato, bensì anche di trarne gli insegnamenti per il presente e il futuro.

Art. 16 Simboli commemorativi

Una delle misure contro l'oblio previste dall'avamprogetto è l'erezione di un monumento e la creazione di altri simboli commemorativi in luoghi accessibili al pubblico. Ciò corrisponde a

una proposta della TR (cfr. rapporto della TR, parte B, n. 1). Il monumento commemorativo dovrà ricordare l'ingiustizia e la sofferenza subite dalle vittime e servire da monito affinché l'accaduto non si ripeta mai più. I Cantoni possono creare altri simboli commemorativi, ad esempio targhe commemorative o informative oppure mostre permanenti in istituti, stabilimenti, musei ed altre istituzioni pubbliche o private.

La creazione di un monumento o di un sito commemorativo e di altri simboli compete ai Cantoni. Infatti, rispetto alla Confederazione, essi sono stati maggiormente coinvolti nell'adozione e nell'esecuzione di misure coercitive a scopo assistenziale e 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, generalmente applicabili alla creazione 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, anche altri provvedimenti nell'interesse delle persone oggetto di misure. Le lettere a e b illustrano il tipo di provvedimenti da adottare:

- l'adozione e l'esecuzione di misure amministrative a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari ha strappato molte persone al loro contesto familiare, collocandole in un istituto o in una famiglia ospitante o affiliante oppure a servizio in un'azienda commerciale o agricola. Non sono rari i casi in cui sono stati separati fratelli che fino a oggi non si sono più ritrovati. Anche alcune vittime di adozioni forzate (sottrazione del figlio con pressioni e successiva adozione) sono ancora alla ricerca della loro madre biologica o del figlio sottratto. Vi sono pertanto tuttora casi di persone oggetto di misure o vittime che cercano i loro familiari «persi». L'articolo 17 capoverso 1 permette all'autorità competente di istituire una piattaforma per servizi di ricerca, il cui compito è sostenere queste persone nella ricerca dei loro familiari.
- A molti interessati mancano attualmente offerte d'informazione e di sviluppo specifiche alle loro necessità, ad esempio per quanto riguarda lo scambio di esperienze, la formazione continua personale o professionale o il migliore sfruttamento del proprio potenziale professionale (aiuto reciproco). Pertanto l'autorità competente deve avere la possibilità di sostenere determinati progetti di associazioni delle vittime o delle altre persone oggetto di misure (cfr. rapporto della TR, parte B, n. 7.3 e 7.4).

Sezione 7: Esecuzione

Art. 18 Autorità competente e commissione consultiva

L'autorità competente è designata dal Consiglio federale. Deve essere efficiente e in grado in particolare di trattare con la necessaria sensibilità un gran numero di domande per il contributo di solidarietà, di decidere in merito alle domande e – se le accoglie – versare gli importi. Deve essere inoltre in grado di sbrigare eventuali opposizioni contro il rifiuto della domanda e di esprimere il proprio parere nella procedura di ricorso dinnanzi al Tribunale amministrativo federale. Infine deve provvedere, in collaborazione con i ricercatori, alla pubblicazione dei risultati dell'analisi scientifica e all'adozione di altre misure (cfr. art. 17). Il numero difficilmente prevedibile, ma probabilmente elevato, di domande per il contributo di solidarietà, il tempo relativamente breve entro cui trattare le domande (entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge, cfr. art. 6 cpv. 3) e gli altri compiti conferiti all'autorità richiedono una struttura organizzativa capace di adeguarsi al rapido mutare della situazione. È pertanto opportuno

creare una specifica unità amministrativa (settore specializzato, servizio) temporanea e inserita in un ufficio federale, che possa attingere a risorse già disponibili (soprattutto locali, informatica, documentazione) e mettere a disposizione rapidamente e a tempo determinato il personale necessario.

L'istituzione di una commissione consultiva (art. 18 cpv. 2), in cui sono rappresentate anche le vittime e le altre persone oggetto di misure, intende garantire che le decisioni dell'autorità competente tengano debitamente conto in particolare delle esigenze e del punto di vista delle vittime e di altre persone oggetto di misure.

Art. 19 Disposizioni d'esecuzione

Disposizioni d'esecuzione da parte del Consiglio federale sono necessarie soprattutto per le modalità di determinazione del contributo di solidarietà e delle relative rate (art. 19 cpv. 1). Occorre inoltre disciplinare i dettagli della procedura di presentazione e trattamento della domanda, nonché del versamento del contributo di solidarietà agli aventi diritto.

Art. 20 Modifica di altri atti normativi

Le modifiche di altri atti normativi, necessarie in seguito all'entrata in vigore della nuova legge, si limitano alla legge sul Tribunale federale e alla legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa. Tali modifiche sono illustrate nel commento all'allegato dell'avamprogetto. La formulazione scelta nell'articolo 4 capoverso 5 dell'avamprogetto permette 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 sul fallimento.

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 ufficialmente l'ingiustizia subita.

Allegato: Modifica di altri atti legislativi

1. Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)

La procedura è strutturata in modo da consentire due riesami in caso di decisione negativa: il richiedente può dapprima interporre opposizione all'autorità competente e successivamente ricorrere al Tribunale amministrativo federale. L'ulteriore ricorso al Tribunale federale appare opportuno soltanto se la contestazione solleva una questione giuridica d'importanza fondamentale o se si tratta di un caso particolarmente importante per altri motivi. Il ricorso al Tribunale federale dovrebbe quindi essere possibile nel senso di *un'eccezione dall'eccezione* per tutte le questioni giuridiche fondamentali o per altri casi importanti, ad esempio se la decisione è determinante per la prassi futura e, vista la sua portata, rende necessario un chiarimento della Corte suprema. Ciò è in particolare il caso se occorre chiarire questioni fondamentali che si pongono nella stessa maniera o in maniera analoga per numerosi casi. Nella legge sul Tribunale federale va pertanto adeguato l'elenco dei casi in cui il ricorso è inammissibile (art. 83 lettera w).

2. Legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa (RS 211.223.12)

Nella nuova ed estesa legge sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 vanno inserite, per quanto possibile, le disposizioni vigenti della legge concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa, che pertanto possono essere abrogate in quest'ultima. Un'eccezione va fatta unicamente per la rielaborazione scientifica degli internamenti amministrativi da parte di una commissione di esperti, disciplinata dal vigente articolo 5. Secondo l'articolo 8 capoverso 3 l'articolo 5 rimane in vigore fino alla conclusione della rielaborazione scientifica e alla pubblicazione del lavoro della commissione peritale.

4 Ripercussioni

Qui appresso si illustrano le ripercussioni che l'avamprogetto avrà per la Confederazione e i Cantoni, in particolare sotto il profilo finanziario e del personale.

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

La Confederazione deve assumere costi supplementari in seguito al finanziamento dei contributi di solidarietà, per i quali deve mettere a disposizione un importo di al massimo 300 milioni di franchi sull'arco di quattro anni (probabilmente dall'estate 2017 all'estate 2021). Tale importo sarà ridotto se una parte del contributo di solidarietà verrà finanziato con liberalità volontarie (in particolare dei Cantoni). Il trattamento delle domande (probabilmente da 12 000 a 15 000) comporta costi conseguenti, in particolare spese per il personale e costi d'esercizio.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Affinché le numerose domande per il contributo di solidarietà possano essere esaminate entro i termini previsti e i contributi possano essere versati, l'autorità competente ha bisogno, per un determinato periodo, di personale sufficiente e della necessaria infrastruttura. Da valore di riferimento possono fungere le spese per il personale e i costi d'esercizio per il trattamento delle domande per l'aiuto immediato. Va tuttavia osservato che, a differenza di quanto previsto per l'aiuto immediato, nell'ambito del contributo di solidarietà vi è la possibilità di ricorrere contro le decisioni negative. Inoltre, l'autorità competente deve disporre, controllare e documentare il versamento del contributo (nell'ambito del fondo di aiuto immediato tali compiti spettano alla Catena di solidarietà). Si prevede che siano necessari in tutto otto posti di lavoro a tempo pieno (giuristi, collaboratori specializzati, contabili, logistica e segretariato): sull'arco di quattro anni ne derivano costi aggiuntivi pari a quasi sei milioni di franchi (costi complessivi, inclusi l'infrastruttura per i posti di lavoro).

L'istituzione della commissione consultiva non si ripercuote sull'effettivo del personale, poiché si tratta di una commissione extraparlamentare ai sensi dell'articolo 57a capoverso 1 LOGA.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Dai Cantoni ci si attende una partecipazione volontaria al finanziamento dei contributi di solidarietà pari a circa un terzo dell'importo totale, ossia a circa 100 milioni di franchi. Soprattutto il lavoro supplementare degli archivi cantonali e in particolare dei servizi di contatto comporterà oneri amministrativi, organizzativi e finanziari aggiuntivi. A ciò si aggiungono i costi per l'erezione di un monumento e l'istituzione di altri simboli commemorativi.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Il servizio di ricerca gratuito delle banche, previsto dall'articolo 13 capoverso 2, comporterà per quest'ultime un certo onere supplementare, che tuttavia dovrebbe rivelarsi esiguo.

5 Programma di legislatura

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 305) né nel decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 6413).

Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), il Consiglio federale deve presentare il più tardi un anno dopo il deposito di un'iniziativa popolare formalmente riuscita il messaggio con il disegno di decreto federale (nel caso in esame entro il 19 dicembre 2015). Poiché il Consiglio federale ha deciso di presentare un controprogetto indiretto, tale termine è prorogato di sei mesi, conformemente all'articolo 97 capoverso 2 LParl. Il termine è quindi di 18 mesi dal deposito dell'iniziativa, il che corrisponde al 19 giugno 2016. Il termine per la raccomandazione di voto dell'Assemblea federale è di 30 mesi (art. 100 LParl), ossia entro il 19 giugno 2017. Tale termine può essere prorogato di un anno in caso di controprogetto diretto o indiretto.

6 Aspetti giuridici: costituzionalità e legalità

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

6.1 Costituzionalità

Le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari sono stati di regola eseguiti dalle autorità tutorie o assistenziali dei Cantoni, in applicazione del diritto cantonale in materia di assistenza oppure del diritto in materia di protezione dei minori o di tutela. La nuova legge è quindi strettamente connessa all'ambito del diritto civile, settore in cui la legislazione compete alla Confederazione (art. 122 cpv. 1 Cost.). La Confederazione ha quindi la competenza di emanare norme che riguardano gli internamenti del passato, a prescindere dal fatto che la maggior parte degli internamenti amministrativi sia stata decisa ed eseguita dalle autorità cantonali e comunali. In tale contesto occorre ricordare che la riabilitazione delle persone che al tempo del nazionalsocialismo hanno aiutato i profughi (legge federale del 20 giugno 2003; RS 371) e dei volontari nella guerra civile spagnola (legge federale del 20 marzo 2009; RS 321.1) si è fondata in modo analogo sulla competenza della Confederazione in materia penale (art. 123 Cost.). Un'altra base costituzionale è costituita dall'aiuto alle vittime di reati (art. 124 Cost.), poiché alla consulenza, all'aiuto immediato e all'aiuto a più lungo termine dei consultori si applica l'articolo 2 lettere a e b LAV.

Da ulteriore base per la competenza federale può essere adottata quella inerente all'esistenza e alla natura dello Stato federale. Tale competenza è supposta nei casi in cui il disciplinamento di una materia, in base alla sua essenza, compete alla Confederazione, per cui in tale contesto si parla di competenza in virtù della struttura federalista dello Stato¹. Dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, il Consiglio federale si è ad esempio fondato su questa competenza inerente per il progetto sulla Fondazione Svizzera solidale (FF 2000 3455). La competenza federale inerente va tuttavia adottata con cautela² e occorre rispettare in particolare l'autonomia organizzativa dei Cantoni. Secondo le direttive di tecnica legislativa della Confederazione, quale fondamento costituzionale della competenza federale inerente è di regola citato l'articolo 173 capoverso 2 Cost. In tale contesto va anche osserva-

¹ Cfr. p. es. Peter Saladin, Kommentar aBV, art. 3, n. marg. 134

² Cfr. R. Schweizer, St. Galler Kommentar ad art. 3 Cost, 3^a ed., 2014, n. marg. 12

to che già in passato è stato espresso il parere che all'intervento dello Stato nel senso di un «officium nobile» in situazioni particolari si applica la competenza federale inerente (cfr. GAAC 1979, quaderno 43/IV, n. 98). La riparazione dell'ingiustizia commessa nell'ambito delle misure coercitive a scopo assistenziale o dei collocamenti extrafamiliari può essere considerata un «officium nobile» della Confederazione.

6.2 Forma dell'atto

Il nuovo atto normativo contiene norme di diritto fondamentali che disciplinano diritti e doveri delle persone, compiti e competenze delle autorità e contengono obblighi dei Cantoni nell'attuazione ed esecuzione del diritto federale. Tali norme devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.).

L'articolo 19 capoverso 1 dell'avamprogetto prevede una delega di competenze legislative che permette al Consiglio federale di fissare l'importo del contributo di solidarietà e delle eventuali rate. Inoltre, il Consiglio federale è incaricato di disciplinare i dettagli della procedura di domanda, del finanziamento e dell'attuazione di altri provvedimenti (art. 19 cpv. 2).

Per il finanziamento dei contributi di solidarietà destinati alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari prima del 1981 è previsto un limite di spesa di al massimo 300 milioni di franchi sotto forma di decreto federale.

Allegati:

- Testo dell'iniziativa per la riparazione (<http://www.wiedergutmachung.ch/it/initiative>)
- Rapporto e proposte della Tavola rotonda per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari, del 1° luglio 2014
<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/it/comunicati.html>