

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Commissione degli affari giuridici
CH-3003 Berna

www.parlamento.ch
rk.caj@parl.admin.ch

11.431 Iniziativa parlamentare
Riabilitazione delle persone internate su decisione
amministrativa

RAPPORTO
DELLA COMMISSIONE DEGLI AFFARI GIURIDICI
DEL 11 OTTOBRE 2012

Compendio

Per lungo tempo, in Svizzera, si è imposta tra le autorità tutorie la pratica di disporre il collocamento in istituti allo scopo di punire fattispecie quali «il vagabondaggio/l'ozio», «la condotta dissoluta» o «la vita sregolata», un provvedimento, questo, applicato soprattutto nel caso di giovani. Questi casi sono stati etichettati come «internamenti amministrativi», perché il collocamento era di norma deciso da un'autorità amministrativa. Per alcuni aspetti, le basi legali applicate prima del 1981, anno dell'entrata in vigore delle disposizioni sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza, divergono in modo consistente dagli standard odierni. In molti casi, per esempio, l'interessato non poteva avvalersi di un esame da parte di un'autorità giudiziaria. Anche l'esecuzione di questi «internamenti amministrativi» solleva diversi punti interrogativi: un gran numero di persone fu per esempio internato in istituti non idonei, quali penitenziari, pur in assenza di una condanna penale. Dalle testimonianze pervenute risulta inoltre che non erano rari i casi in cui le autorità abusavano delle proprie competenze o dimostravano di non essere in grado di gestire la situazione. Nell'ottica odierna si può affermare che la situazione giuridica e la prassi del tempo si tradussero in torti enormi a spese di coloro che ne furono vittima. La Commissione raccomanda al proprio Consiglio di riconoscere questi torti e di contribuire alla loro riparazione morale accogliendo il progetto di legge allegato.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 13 aprile 2011 l'allora consigliere nazionale Paul Rechsteiner presentò un'iniziativa parlamentare nella quale chiedeva che venisse emanata una legge sulla riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa. Il 12 agosto 2011 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) esaminò l'iniziativa e, con 17 voti contro 4 e due astensioni, decise di darvi seguito conformemente all'articolo 109 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl)¹. Il 21 ottobre 2011 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati diede il proprio consenso a questa decisione con 9 voti a favore, nessun voto contrario e un'astensione (art. 109 cpv. 3 LParl).

1.2 Lavori della Commissione

Nel corso del 2012 la Commissione si è occupata dell'iniziativa parlamentare menzionata in occasione di due riunioni e, durante la riunione dell'11 ottobre, ha accolto il progetto preliminare allegato con 17 voti contro 5. Una minoranza (*Stamm, Estermann, Freysinger, Reimann Lukas, Schwander*) ha votato contro.

In conformità con la legge federale sulla procedura di consultazione², il progetto preliminare è sottoposto a una procedura di consultazione.

Per svolgere questo compito, la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) conformemente all'articolo 112 capoverso 1 LParl.

2 Considerazioni generali

2.1 Situazione iniziale

Fino al 1981, anno dell'entrata in vigore delle disposizioni sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza³, diverse persone in Svizzera – soprattutto giovani – sono state collocate in istituti spesso per loro non idonei (in molti casi addirittura penitenziari) allo scopo di essere punite per fattispecie quali «il vagabondaggio/l'ozio», «la condotta dissoluta» o «la vita sregolata». Nella maggior parte dei Cantoni erano le autorità amministrative a decidere questi collocamenti, che sono pertanto stati definiti «internamenti amministrativi». In alcuni Cantoni essi erano ordinati direttamente

¹ RS 171.10

² RS 172.061

³ Art. 397a–397f del Codice civile svizzero (CC; RS 210)

da un'autorità giudiziaria⁴. Succedeva anche che fossero i genitori stessi a celarsi dietro l'internamento amministrativo del proprio figlio. In ultima analisi, comunque, un collocamento non poteva essere disposto senza l'accordo dell'autorità competente.

Gli internamenti amministrativi, introdotti a metà del XIX secolo, poggiavano di norma sul diritto cantonale in materia di assistenza. Le leggi cantonali sull'internamento divergevano in modo sostanziale da un Cantone all'altro per quanto riguardava sia le condizioni materiali dell'internamento sia gli aspetti procedurali. In vari Cantoni, per esempio, la persona in questione non poteva avanzare la pretesa di far giudicare la causa da un'autorità giudiziaria⁵. Quella che in un'ottica odierna appare una lacuna in termini di protezione giuridica poteva avere conseguenze traumatizzanti sulla vita della persona internata, soprattutto a causa del carattere spesso radicale di tale internamento. L'altra base legale, oltre alle disposizioni cantonali di diritto pubblico, era l'articolo 406 CC nella sua versione originale del 1907, che consentiva l'internamento coatto in uno stabilimento. Conformemente a questa disposizione, i tutelati maggiorenni potevano «quando bisogni» essere ricoverati «in una casa di salute»⁶. Diversamente dalle disposizioni cantonali, tuttavia, l'articolo 406 del vecchio CC presupponeva che fosse stata pronunciata una misura di tutela. Per il resto, la norma era formulata in modo piuttosto rudimentale, il che lasciava all'autorità un ampio margine interpretativo e discrezionale in fase di esecuzione. Nella prassi, non riuscì a farsi strada una delimitazione in generale convincente tra la normativa cantonale e il diritto in materia di tutela così come previsto dal Codice civile. Mentre alcuni Cantoni si attenevano al principio secondo cui gli interdetti andavano internati secondo l'articolo 406 del vecchio CC e i maggiorenni secondo il diritto cantonale, il Tribunale federale faceva una distinzione tra motivi d'assistenza e motivi di polizia. Secondo il Tribunale, era compito dei Cantoni adottare i provvedimenti necessari «allo scopo di proteggere l'ordine e la sicurezza pubblica e di prevenire i reati», mentre nella competenza federale rientrava soprattutto la protezione del benessere personale dell'interessato⁷. Questa differenziazione stabilita dal Tribunale federale lasciava però il tempo che trovava perché, in molti casi, l'internamento amministrativo prendeva le mosse tanto da motivi d'assistenza quanto da motivi di polizia⁸.

Già durante la loro durata di validità, le leggi cantonali sull'internamento furono oggetto di aspre critiche. Si lamentava in particolare l'assenza di un'adeguata protezione giuridica e l'insufficiente chiarezza nella formulazione delle condizioni materiali in base alle quali venivano disposti i collocamenti (p. es. «condotta

⁴ Cfr. Messaggio del 17 agosto 1977 sulla modificazione del Codice civile svizzero (privazione della libertà a scopo d'assistenza) e sul ritiro della riserva all'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (FF 1977 III pag. 11).

⁵ Sulla situazione giuridica del tempo cfr. FF1977 III pag. 9 segg.; Bossart Peter, «Persönliche Freiheit und administrative Versorgung», Winterthur 1965; Dubs Hans, «Die rechtlichen Grundlagen der Anstaltsversorgung in der Schweiz», Basilea 1955; Zbinden Karl, «Die administrativen Einweisungsverfahren in der Schweiz», in: *Verhandlungen des Schweizerischen Vereins für Straf-, Gefängnis- und Schutzaufsicht*, vol. 21, 1942, pag. 28-49.

⁶ RU 24 233

⁷ DTF 73 I 42 46

⁸ FF 1977 III pag. 12

dissoluta» ecc.)⁹. Inoltre, in fase di preparazione dell'adesione della Svizzera alla Convenzione del 4 novembre 1950¹⁰ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) si dovette rilevare l'incompatibilità dell'articolo 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza) con la situazione giuridica del tempo¹¹. Per questa ragione, la Svizzera formulò una riserva alla CEDU, che ha potuto ritirare solo dopo l'introduzione delle disposizioni sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza. In tempi più recenti, è stata rivendicata una riparazione morale (e, in parte, anche finanziaria) da parte delle autorità. Il 10 settembre 2010, in occasione di una commemorazione al penitenziario di Hindelbank, alcuni rappresentanti della Confederazione¹² e dei Cantoni¹³ hanno pubblicamente rivolto le proprie scuse alle persone che hanno subito un internamento amministrativo. È stato in particolare espresso rammarico nei confronti della situazione giuridica e della prassi del tempo, del tutto inconciliabili con le concezioni odierne e con quanto ci si attende oggi dalle autorità di protezione dei minori e degli adulti¹⁴.

2.2 Riparazione

La Commissione ritiene che, interpretata in un'ottica odierna, la prassi degli «internamenti amministrativi» vada qualificata come lesiva. Tale prassi testimonia il grado d'impotenza della società del tempo di fronte a persone il cui stile di vita non corrispondeva ai canoni tradizionali. Le basi legali che furono istituite e la loro applicazione da parte delle autorità furono causa di sofferenza ingiustificata per chi ne dovette fare le spese. Spesso, le conseguenze, soprattutto di natura psichica, hanno lasciato il segno nel tempo, tanto più che in molti casi venivano internate persone in giovane età, cioè in quella fase della vita particolarmente importante per lo sviluppo personale e professionale dell'individuo. Il collocamento in uno «stabilimento di pena» ebbe un effetto stigmatizzante per le persone internate sulla base di una decisione amministrativa, pregiudicandone (ancor oggi) la vita futura. La Commissione si mostra partecipe per il destino, nel frattempo divenuto di dominio pubblico, di que-

⁹ Bersier Roland, «Contribution à l'étude de la liberté personnelle. L'internement des aliénés et des asociaux. La stérilisation des aliénés», Losanna 1968, pag. 186; Bossart Peter, *ibid.*, pag. 60 segg., 78 seg.; Egger August, «Die Vormundschaft», Zurigo 1948, introduzione marg. 28; Loosli Carl Albert, «“Administrativjustiz” und schweizerische Konzentrationslager», Berna, 1939; Rietmann Tanja, «“Die Freiheit so elend entziehen”. Zur “administrativen Anstaltsversorgung” im Kanton Bern in den 1950er-Jahren», in: Opitz Claudia, Studer Brigitte, Tanner Jakob (Hrsg.), *Kriminalisieren – Entkriminalisieren – Normalisieren*, Zurigo 2006, pagg. 297 – 308, pag. 299 seg.; FF **1977** III pag. 4.

¹⁰ RS **0.101**

¹¹ Rapporto del 9 dicembre 1968 del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (FF **1968** II 1177).

¹² Il capo del DFGP.

¹³ Rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) e della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA).

¹⁴ Comunicato stampa del DFGP del 10 settembre 2010.

ste persone¹⁵. Oltre ad aver causato sofferenza, i provvedimenti adottati non solo non hanno consentito di raggiungere l'obiettivo auspicato, ma hanno avuto l'effetto opposto. La legislazione e la giurisprudenza del tempo sono oggi del tutto incomprensibili e destano sconcerto, soprattutto in considerazione delle lacune riscontrate in termini di protezione giuridica, della tipologia di alcune delle fattispecie di cui venivano accusate le persone e dei provvedimenti ordinati, fra cui appunto gli internamenti amministrativi. Quello che si fatica a comprendere è che, spesso, questi collocamenti erano disposti in reazione a comportamenti percepiti come devianti dalla norma sociale del tempo.

Nonostante quanto esposto, la Commissione ritiene che la legislazione e la giurisprudenza del passato vadano comunque giudicate con molta cautela. Le leggi sono la fotografia dei valori sociali di un determinato periodo. Per il legislatore è quindi una questione delicata esprimersi, alla luce di una concezione moderna della protezione dei minori e degli adulti, su disposizioni e soprattutto su decisioni delle autorità tutorie poggianti su basi al tempo considerate lecite. Partendo dal presupposto che le decisioni venissero adottate sulla base del diritto in vigore, la Commissione non intende lanciarsi in una critica a tutto spiano delle condizioni esistenti in quegli anni né di chi era chiamato a prendere decisioni o assumere responsabilità; la sua intenzione è piuttosto quella di riconoscere la sofferenza e le ingiustizie che queste decisioni hanno causato alle persone coinvolte. La Commissione reputa pertanto appropriato che, accanto alle scuse presentate dai rappresentanti delle autorità, l'Assemblea federale manifesti la propria costernazione alle vittime di questi torti. Per questa ragione ha elaborato il progetto in allegato di cui raccomanda l'approvazione al proprio Consiglio.

2.3 Riabilitazioni disposte sinora dall'Assemblea federale

Nel quadro della legge federale del 20 giugno 2003¹⁶ sull'annullamento delle sentenze penali pronunciate contro persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi, l'Assemblea federale ha creato un nuovo strumento per riabilitare determinate cerchie di persone¹⁷. Si tratta di una «riabilitazione sui generis», realizzata in due tappe: la riabilitazione generale e astratta attraverso la legge in sé e l'accertamento concreto e individuale dell'applicabilità della legge a una determinata decisione dell'autorità.

Nel caso della riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola¹⁸, l'Assemblea federale ha deciso di rinunciare alla seconda tappa, ovvero all'accertamento concreto

¹⁵ Cfr. Strebel Dominique, «Weggesperrt. Warum Tausende in der Schweiz unschuldig hinter Gittern sassen», Zurigo, 2010; Wächter Vreni, «Arbeitsscheue und Liederliche...», Frauenfeld, 1974; Rietmann Tanja, op. cit., pag. 302 segg.; <http://www.administrativ-versorgte.ch/schicksale.html> (consultato il 22 agosto 2012).

¹⁶ **RS 371**

¹⁷ Cfr. Iniziativa parlamentare. Riabilitazione delle persone che hanno salvato rifugiati o combattuto contro il nazismo o il fascismo. Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 29 ottobre 2002, FF **2002** 6934, in particolare pag. 6945.

¹⁸ Legge federale del 20 marzo 2009 sulla riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola, **RS 321.1**; cfr. al riguardo anche il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 6 novembre 2008, FF **2008** 7893.

e individuale, perché dall'esperienza maturata dalla commissione preposta alla riabilitazione dei profughi, la procedura in due tappe causa un'elevata mole di lavoro e alti costi. Diversamente da quanto fatto con le persone che hanno prestato aiuto ai profughi, nel caso dei volontari della guerra civile spagnola si sarebbe trattato non solo di annullare sentenze penali, ma anche di revocare sentenze e decisioni di autorità federali o cantonali che avevano comportato una pena o un'altra sanzione (misure amministrative, pene accessorie, ecc.).

2.4 Punti essenziali del progetto

L'iniziativa parlamentare in oggetto chiede che venga riconosciuto il torto subito dalle persone che sono state internate sulla base di una decisione amministrativa. La Commissione propone di sancire tale riconoscimento in una legge federale e, condividendo quanto asserito dall'autore dell'iniziativa, ritiene che, per poter rielaborare correttamente il passato, sia necessario chiarire i fatti storici, cosa che sinora non è stata fatta sistematicamente¹⁹. Il progetto di legge incarica pertanto il Consiglio federale di procedere a una rielaborazione storica degli eventi. Esso prevede inoltre che le persone internate sulla base di una decisione amministrativa abbiano il diritto di accedere agli atti che le riguardano e che le autorità cantonali e comunali siano tenute a conservarli. La Commissione respinge tuttavia la possibilità di concedere un indennizzo finanziario.

A differenza della situazione delle persone che hanno prestato aiuto ai profughi e di quella dei volontari della guerra civile spagnola, contro le persone internate sulla base di una decisione amministrativa non furono praticamente mai pronunciate sentenze giudiziarie. Il provvedimento adottato non fu di norma la conseguenza di un reato penale, bensì la reazione a un comportamento percepito come deviante dai canoni sociali del tempo. Dal punto di vista formale, gli internamenti poggiavano pertanto su decisioni di natura amministrativa. Alla luce di questa differenza, la Commissione ha ampliato la nozione e il contenuto della «riabilitazione sui generis», ammettendo che questa non presupponga più l'annullamento di una sentenza penale o di una decisione, ma possa limitarsi al riconoscimento di un torto passato e all'adozione di misure finalizzate alla rielaborazione sociale e storica degli eventi.

La Commissione si augura che, con il presente atto normativo, l'Assemblea federale possa favorire la discussione e la riflessione pubblica e indurre una fetta sempre più ampia della popolazione a riconoscere che le persone che furono internate sono state vittime di un torto. Questa discussione dovrebbe contribuire a sensibilizzare i decisori di oggi e a prevenire futuri passi falsi in ambito di protezione dei minori e degli adulti.

Una *minoranza* (*Stamm, Estermann, Freysinger, Reimann Lukas, Schwander*) non ritiene opportuno procedere per via legislativa. Pur non mettendo in dubbio la

¹⁹ Cfr. per il Cantone di Berna: Rietmann Tanja, «*Liederlichkeit und Arbeitsscheu. Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern, 1884-1981*» (pubblicato come dissertazione nell'autunno 2012); per il Cantone di Turgovia: Lippuner Sabine, «*Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von *Liederlichen* und *Arbeitsscheuen* in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert)*», Frauenfeld, 2005.

legittimità di una rielaborazione storica dei torti inflitti, a suo avviso questo compito non spetta all'Assemblea federale: un giudizio di valore del legislatore odierno su una situazione giuridica e una prassi passate non farebbe che sollevare problemi.

3 **Commento ai singoli articoli**

Articolo 1 Scopo

L'iniziativa parlamentare chiede la *riabilitazione* delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa. Stando al tenore dell'iniziativa, l'obiettivo essenziale è il «riconoscimento del torto inflitto alle persone interessate» (cfr. anche art. 3). Evidentemente ciò avviene in base a quanto oggi è ritenuto e percepito come giusto o sbagliato.

Il collocamento in un istituto e l'esecuzione dell'internamento amministrativo avvenivano normalmente in penitenziari nei quali erano detenute persone che avevano subito una condanna penale. Per l'opinione pubblica, tali istituti di pena (ad es. quello bernese di Hindelbank) erano penitenziari a tutti gli effetti e certo non istituti di rieducazione. Le vittime dell'internamento amministrativo venivano dunque equiparate ai delinquenti ivi rinchiusi e, verosimilmente, soffrono ancora oggi dei postumi di tale provvedimento.

In sostanza, la riabilitazione delle persone in causa deve avvenire attraverso tre provvedimenti:

- a. riconoscimento per legge del torto inflitto (cfr. art. 3);
- b. rielaborazione storica degli eventi (cfr. art. 5);
- c. conferimento del diritto di consultare gli atti e disposizioni sull'archiviazione dei documenti ancora esistenti (cfr. art. 6 e 7).

Questi tre provvedimenti devono consentire alle persone in causa di fare chiarezza sul loro passato, di comprendere meglio gli eventi e quanto loro accaduto, nonché di rielaborare e metabolizzare il loro trascorso anche grazie al riconoscimento da parte dello Stato del torto inflitto. Ciò potrebbe rivelarsi un bene anche per la collettività.

Articolo 2 Campo d'applicazione

La legge si applica a tutte le persone in Svizzera internate in un istituto sulla base di una decisione amministrativa emanata da un'autorità cantonale o comunale in applicazione delle disposizioni del diritto pubblico cantonale o del Codice civile in vigore prima del 1° gennaio 1981.

L'internamento amministrativo – introdotto nella seconda metà del XIX secolo quale strumento di politica dei poveri – è un iperonimo coniato per comprendere una serie di misure coercitive a scopo assistenziale. A questo titolo, soprattutto giovani donne e uomini venivano collocati in penitenziari o istituti simili con l'accusa di «vagabondaggio/ozio», «condotta dissoluta», «vita sregolata», «alcolismo» e simili. Il denominatore comune era un modo di vivere e di comportarsi che la collettività

considerava fastidioso e inopportuno. L'obiettivo di tale provvedimento era «disciplinare» gli internati ed «educarli al lavoro».

Il campo d'applicazione è oggetto di un'importante limitazione di natura temporale. La legge è applicabile infatti soltanto ai collocamenti in istituto disposti sulla base delle norme in vigore prima del 1° gennaio 1981, data in cui sono entrate in vigore le nuove disposizioni del CC sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza²⁰. Si tratta di una limitazione necessaria poiché, diversamente, la legge potrebbe applicarsi anche ad altre misure coercitive a scopo assistenziale successive a tale data (ad es. la privazione della libertà a scopo d'assistenza secondo l'art. 397a segg. CC).

La legge si applica sia ai collocamenti disposti in virtù della legislazione cantonale di diritto pubblico sugli internamenti amministrativi sia a quelli disposti in applicazione del diritto federale e, per l'esattezza, della disposizione di cui all'articolo 406 del vecchio Codice civile²¹.

Dal campo d'applicazione della presente legge sono inoltre esclusi i casi di persone collocate in un istituto principalmente per ragioni mediche, per esempio ricoveri in cliniche psichiatriche. Sebbene, questa forma di collocamento comportasse, a seconda delle circostanze, anche la privazione della libertà, il provvedimento veniva attuato non a titolo di internamento amministrativo e, normalmente, non in un penitenziario.

Per il resto, il campo d'applicazione della legge si estende non soltanto alle persone che, a torto, sono state internate sulla base di una decisione amministrativa, e a coloro che hanno subito un torto per le modalità con cui il provvedimento è stato attuato (cfr. il commento all'art. 3), bensì, in linea di principio, a *chiunque* sia stato internato sulla base di una decisione amministrativa dell'autorità cantonale o comunale e pertanto collocato in un istituto (dunque, tendenzialmente, anche a chi lo è stato a ragione). Anche le disposizioni sulla rielaborazione storica degli eventi, sull'archiviazione dei documenti e sul diritto di consultarli si applicano a *tutti* gli internamenti amministrativi. Obiettivo di queste disposizioni è preservare gli atti ancora esistenti dalla distruzione precoce e garantirne un'archiviazione adeguata. Ciò consentirà, in particolare, di procedere ad un'approfondita rielaborazione storica degli eventi, poiché sarà possibile analizzare anche situazioni che rappresentano casi limite fra internamenti amministrativi disposti giustamente e ingiustamente. Se ne ricaverà dunque una migliore comprensione della sottile linea di confine fra queste due categorie di internamento.

Articolo 3

Riconoscimento del torto inflitto

Questa disposizione fondamentale della nuova legge soddisfa una delle richieste principali dell'iniziativa parlamentare e delle persone che hanno subito un internamento amministrativo, vale a dire il riconoscimento del torto inflitto.

Il progetto distingue fra due casi di torto: quello in cui il cosiddetto internamento amministrativo è stato disposto ingiustamente (ad es. se l'internamento era

²⁰ RU 1980 375

²¹ RU 24 233

immotivato, la decisione era materialmente sbagliata oppure era stata adottata sulla base di una procedura palesemente lacunosa) e quello in cui il torto risiede nelle modalità con cui il provvedimento è stato attuato. L'internamento in un penitenziario sulla base di un provvedimento amministrativo è oggi considerato ed esplicitamente riconosciuto un torto (art. 3 cpv. 2 del progetto).

Il criterio chiave per stabilire se, in un caso concreto, il provvedimento di internamento amministrativo è stato disposto giustamente o ingiustamente è la conformità di tale provvedimento ai requisiti fondamentali in vigore dal 1° gennaio 1981. Occorre verificare, da un lato, se il provvedimento era conforme ai requisiti che l'articolo 397a segg. CC definisce per la privazione della libertà a scopo d'assistenza e, dall'altro, se rispondeva a eventuali ulteriori disposizioni d'esecuzione cantonali nonché a standard medici o a standard vincolanti d'altro tipo riguardanti l'esecuzione corretta di simili misure coercitive. Con la formulazione scelta per l'articolo 3 capoverso 2, la Commissione intende precisare che ad entrare in linea di conto non sono tutti i requisiti nuovi o modificati dopo il 1° gennaio 1981, bensì solo quelli fondamentali (ossia, ad esempio, il diritto a una decisione giudiziaria ma non disposizioni diverse in materia di contributo per le piccole spese).

La scelta della formulazione di cui al capoverso 1 («numerosi internamenti») sottolinea, inoltre, che seppure in molti casi gli internamenti amministrativi siano stati disposti a torto o eseguiti con modalità tali da farli ritenere oggi un torto nei confronti delle persone che lo hanno subito, vi sono anche stati casi in cui si è trattato di un provvedimento giustificato. Questi ultimi non sono contemplati nell'articolo 3.

Per quanto riguarda le persone che hanno subito una condanna penale sulla base del diritto penale minorile e le persone nei confronti delle quali sono disposte misure assistenziali o tutorie che prevedono il collocamento in istituti, va precisato che, sebbene oggi – tendenzialmente – l'esecuzione comune nei penitenziari non esista più, le disposizioni cantonali la prevedono ancora negli istituti d'educazione giovanili²². Menzioniamo, a titolo esemplificativo, gli istituti minorili Platanenhof²³ e Aarburg²⁴, nei quali sono ospitate sia persone che hanno subito una condanna penale sulla base del diritto penale minorile, sia giovani nei confronti dei quali sono state disposte misure tutorie o assistenziali. Questa prassi si giustifica già solo per il fatto che le misure di diritto civile per la protezione dei minori e le misure di diritto penale minorile per la protezione dei giovani in buona parte collimano²⁵. La formulazione vaga nel diritto penale minorile tenta proprio di rispondere nel modo

²² Ai Cantoni compete l'organizzazione delle carceri e dei penitenziari (art. 8 cpv. 1 della legge federale del 20 marzo 2009 di diritto processuale penale minorile [Procedura penale minorile, PPMIn, RS **312.1**]). L'art. 15 del diritto penale minorile (Legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (DPMIn, RS **311.1**) sancisce che i minori vanno collocati presso privati o in istituti educativi o di cura che siano in grado di garantire la necessaria assistenza pedagogica o terapeutica.

²³ Art. 4 dell'ordinanza del Cantone di San Gallo sulle carceri e sui penitenziari (Verordnung über die Gefängnisse und die Vollzugsanstalten vom 13. Juni 2000, sGS **962.14**).

²⁴ Art. 1 dell'ordinanza del Cantone di Argovia sull'organizzazione dell'istituto minorile di Aarburg (Verordnung über die Organisation des Jugendheims Aarburg vom 21. Januar 2004, SAR **253.371**).

²⁵ cfr. GÜRBER/HUG/SCHLÄFLI, Commentario basilese al CP, vol. I, prelim. art. 1 DPMIn n. marginale 27

migliore possibile alle esigenze dei giovani in situazioni critiche²⁶. Gli istituti d'educazione eseguono misure di diritto civile e di diritto penale minorile. Il fatto che gli istituti d'educazione siano denominati «istituti minorili» dimostra che non si tratta di penitenziari; le persone che vi sono ospitate non sono dunque necessariamente viste come delinquenti. La presente legge non ha pertanto alcuna ripercussione su questa prassi né comporta, in particolare, un suo ripensamento.

È inoltre lecito chiedersi se le decisioni di internamento amministrativo andrebbero formalmente annullate (per legge) come avvenuto, in particolare, per la riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola e delle persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi. La risposta è che non si è voluto introdurre una disposizione di questo tipo nel progetto di legge, da un lato perché – come menzionato – vi sono stati anche internamenti amministrativi pronunciati a ragione ed eseguiti correttamente, e non sarebbe facile nell'ottica odierna tracciare una chiara linea di demarcazione fra le due fattispecie. Dall'altro, perché sulle decisioni di internamento in questione si sono basate spesso decisioni successive ufficiali e/o private (basti pensare in particolare a decisioni che, in senso lato, hanno avuto un impatto di natura patrimoniale). L'annullamento formale delle decisioni alla base degli internamenti amministrativi potrebbe creare una situazione di grande incertezza giuridica ed eventualmente comportare anche conseguenze finanziarie imprevedute oltre che pretese di rivalsa.

Il riconoscimento per legge del torto inflitto non darà diritto alle persone in causa di pretendere l'emanazione di una decisione formale con cui si riconosca quale torto l'internamento amministrativo pronunciato nei loro confronti.

Articolo 4 Esclusione di pretese finanziarie

Nell'ambito delle deliberazioni sull'iniziativa parlamentare, la Commissione è giunta alla conclusione che non sia il caso di prevedere risarcimenti o di istituire un fondo di riparazione. Allo stesso modo, respinge l'idea di una regolamentazione dei casi di rigore poiché anche in questo caso vi sarebbero grossi problemi di delimitazione e si incorrerebbe nel rischio di operare disparità di trattamento. Inoltre, è opportuno evitare di creare precedenti che potrebbero servire per avanzare pretese di risarcimento relative a eventi verificatisi nel passato e non ancora o solo in parte oggetto di rielaborazione storica. Per queste ragioni, il progetto di legge prevede esplicitamente l'esclusione di risarcimenti del danno, di indennità a titolo di riparazione morale o di altre prestazioni finanziarie.

Infine, appare quantomeno incerto che il Consiglio federale disponga di una base costituzionale sufficiente per disciplinare le conseguenze finanziarie e corrispondere prestazioni finanziarie²⁷.

Il fatto che a livello federale si escluda la possibilità di avanzare pretese finanziarie non impedisce ai Comuni e ai Cantoni di ammetterle.

²⁶ cfr. GÜRBER/HUG/SCHLÄFLI, Commentario basilese al CP, vol. I, ad art. 15 DPMin n. marginale 4 segg.

²⁷ Il Consiglio degli Stati mise in discussione la costituzionalità del risarcimento delle vittime delle sterilizzazioni forzate (cfr. Bollettino ufficiale **2004** pag. 267)

Articolo 5 Rielaborazione storica degli eventi

È nell'interesse del nostro Paese che gli internamenti amministrativi siano sottoposti a rielaborazione storica e che i risultati e le conclusioni di tale analisi – che va condotta con la necessaria trasparenza – siano resi pubblici nella forma più adeguata. Affinché ciò sia possibile, occorre affidare tale compito a un gruppo interdisciplinare di esperti che copra, in particolare, i campi della storia, del diritto e del lavoro sociale. Relativamente agli internamenti amministrativi si rimprovera alla Confederazione di aver fatto poco o nulla – e questo per decenni – contro le decisioni di collocamento in penitenziari o istituti emanate dalle autorità cantonali e comunali, e ciò sebbene disponga di una competenza legislativa in materia di diritto civile. Affinché, alla luce di queste considerazioni, non si dubiti dell'imparzialità della Confederazione in sede di rielaborazione storica degli eventi, appare opportuno affidare tale compito a un consesso di specialisti il più possibile indipendenti. Per questa ragione, la Commissione propone di affidarlo ad una commissione d'esperti indipendente ed interdisciplinare. Una *minoranza* (*Flach, Caroni, Chevalley, Estermann, Freysinger, Huber, Lüscher, Reimann Lukas, Schwander, Stamm*), preferirebbe invece che ad occuparsene sia il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica. L'obiettivo è obbligare il Consiglio federale ad affidare a detto Fondo l'esecuzione di un programma nazionale di ricerca conformemente all'articolo 6 capoveroso 2 della legge federale del 7 ottobre 1983²⁸ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione. Questa soluzione consentirebbe di evitare la creazione di nuove strutture e dunque tutto l'onere organizzativo correlato.

I risultati delle indagini e le conclusioni che se ne potranno trarre vanno pubblicati in forma adeguata. Ovviamente, i dati personali andranno anonimizzati conformandosi in particolare alle disposizioni federali e cantonali sulla protezione dei dati. L'obbligo di anonimizzare le informazioni non riguarda unicamente i dati personali dei diretti interessati, bensì anche quelli, ad esempio, dei funzionari di allora e delle persone impiegate nei penitenziari. È lecito supporre che, di norma, questi ultimi agirono nel rispetto delle regolamentazioni in vigore ovvero attuarono le decisioni delle autorità attenendosi al quadro giuridico stabilito. Il fatto di qualificare oggi come torto numerosi internamenti amministrativi non dovrebbe quindi modificare di molto queste premesse. Per le ragioni illustrate, la pubblicazione dei dati personali dei funzionari e di altre persone coinvolte rappresenterebbe una lesione della personalità. Pertanto, l'obbligo di anonimizzare i dati personali destinati alla pubblicazione è inserito esplicitamente nella legge. L'anonimizzazione dei dati personali non è invece necessaria se la persona interessata ha fornito il proprio consenso scritto oppure se si tratta di un personaggio noto della storia contemporanea. Il Consiglio federale disciplina i dettagli (scelta degli esperti, definizione del mandato, ecc.).

Allo stato attuale riteniamo che inserire nella legge una disposizione in materia di crediti d'impegno a favore della rielaborazione storica degli eventi non sia necessario. L'articolo 21 della legge federale del 7 ottobre 2005²⁹ sulle finanze della

²⁸ RS 420.1

²⁹ RS 611.0

Confederazione (LFC) disciplina il campo d'applicazione dei crediti d'impegno e precisa che tale credito va chiesto qualora debbano essere contratti impegni finanziari la cui durata supera l'anno di preventivo. Non è invece necessario per l'acquisto di prestazioni di servizio i cui costi totali nei singoli casi ammontino a meno di 10 milioni di franchi³⁰. Se in sede di applicazione dell'articolo 5 della presente legge si delineasse la possibilità di un costo totale superiore a dieci milioni, occorrerà, a posteriori, inserire nella legge una disposizione sui crediti d'impegno.

Articolo 6 Archiviazione

Le autorità cantonali e comunali sono tenute a preservare dalla distruzione precoce gli atti ancora esistenti riguardanti gli internamenti amministrativi e ad archivarli in forma adeguata. Inoltre, è fatto loro divieto di servirsene per emanare decisioni a danno delle persone interessate.

Durante il termine di protezione di cento anni, la consultazione degli atti è preclusa a terzi non autorizzati. L'unica eccezione è fatta per le persone incaricate della rielaborazione storica degli eventi che necessitano di consultare tali documenti per poter adempiere il mandato ricevuto. È stato previsto un termine di protezione relativamente lungo, perché alla scadenza dello stesso le persone in causa saranno probabilmente decedute.

Al calcolo del termine di protezione si applicano le disposizioni dell'ordinanza dell'8 settembre 1999³¹ sull'archiviazione (OLAr). Determinante per il calcolo di tale termine è l'anno del documento più recente³². Il giorno a partire dal quale decorre il termine di protezione è, di regola, il giorno in cui il fascicolo è stato chiuso.

Il Consiglio federale disciplina i dettagli riguardanti la consultazione degli atti. Per il resto, fanno stato le legislazioni cantonali in materia di archiviazione.

Articolo 7 Diritto di consultazione degli atti

In linea di massima sono le autorità esecutive, ovvero i Comuni e i Cantoni, ad avere la facoltà di disporre degli atti riguardanti gli internamenti amministrativi. Tuttavia, in virtù della competenza legislativa riconosciuta dall'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³³, la Confederazione può disciplinare questa materia emanando disposizioni speciali sulla protezione dei dati, vincolanti sia per le competenti autorità federali sia per le autorità cantonali preposte all'esecuzione della normativa federale.

³⁰ Articolo 11 dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC, RS **611.01**)

³¹ RS **152.11**

³² Art. 13 cpv. 2 OLA

³³ RS **101**

Le autorità cantonali e comunali sono tenute ad accordare alle persone internate sulla base di una decisione amministrativa e, dopo la loro morte, ai familiari, un accesso semplice e gratuito agli atti che li riguardano.

Lo stesso dicasi per le persone incaricate della rielaborazione storica degli eventi, sempreché l'adempimento del loro mandato lo richieda.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per la rielaborazione storica dei fatti in virtù dell'articolo 5 è necessario conferire un mandato a esperti, i quali, verosimilmente, saranno impegnati in questa mansione per alcuni anni. L'entità delle ripercussioni finanziarie del progetto dipende in larga misura dalla formulazione concreta del mandato del Consiglio federale e dunque dall'impegno che sarà richiesto agli esperti e alle persone che li assisteranno. Determinante sarà anche se ed eventualmente in che forma e stato le persone incaricate troveranno gli atti presso i competenti uffici cantonali e comunali. Per il momento, si ipotizzano costi per la rielaborazione storica degli eventi non superiori al valore soglia di dieci milioni di franchi³⁴.

Il diritto di consultare gli atti, sancito nell'articolo 7, avrà ripercussioni anche sul personale di Comuni e Cantoni e ciò in funzione delle domande che perverranno ma anche dell'organizzazione a livello comunale e cantonale. La rielaborazione storica degli eventi e il conseguente diritto delle persone preposte a tale compito di consultare gli atti genererà a livello cantonale e comunale un certo onere in termini di personale. Al momento tuttavia non è possibile quantificarlo con sufficiente precisione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'internamento sulla base di una decisione amministrativa avveniva di norma in applicazione del diritto cantonale in ambito tutorio, in materia d'assistenza o di protezione dei minori ed era disposto dalle autorità tutorie o assistenziali cantonali. La presente legge è dunque strettamente interrelata con l'ambito giuridico del diritto civile. Conformemente all'articolo 122 capoverso 1 Cost., la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione. In qualità di legislatore, essa ha pertanto la competenza di emanare norme riguardanti gli internamenti amministrativi disposti nel periodo in esame. Tale competenza le spetta indipendentemente dal fatto che buona parte dei cosiddetti internamenti amministrativi siano stati ordinati dalle autorità cantonali o comunali. In proposito, la situazione è del resto equiparabile a quella della riabilitazione dei volontari

³⁴ Art. 11 OFC

svizzeri della guerra civile spagnola³⁵ e delle persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi³⁶.

Altro fondamento che può motivare la competenza della Confederazione è l'esistenza e la natura stesso dello Stato federale, che conferisce alla Confederazione una sorta di competenza intrinseca. Una competenza di questo tipo è ipotizzata quando la regolamentazione di una materia spetta per sua natura all'autorità federale e in tale contesto si parla di una competenza derivante dal sistema federalistico³⁷. Dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, ad esempio, la Confederazione ha basato su questa sua competenza intrinseca, il progetto per istituire la Fondazione Svizzera solidale³⁸. Occorre tuttavia ammettere che nell'ipotizzare questa competenza della Confederazione è d'obbligo una certa prudenza³⁹. Lo stesso dicasi per l'esercizio di competenze intrinseche quando occorre tener conto anche dell'autonomia organizzativa dei Cantoni. Quasi a riprova di questa competenza intrinseca della Confederazione, nell'ingresso delle leggi si menziona normalmente, come base costituzionale, l'articolo 173 capoverso 2 Cost. Questo, sebbene la disposizione in questione disciplini in realtà le competenze dell'Assemblea federale.

5.2 Forma dell'atto

Il presente atto normativo contiene importanti norme di diritto che disciplinano diritti e doveri delle persone nonché gli obblighi dei Cantoni nell'attuazione ed esecuzione del diritto federale. Disposizioni simili vanno emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.).

³⁵ Legge federale del 20 marzo 2009 sulla riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola (RS **321.1**)

³⁶ Legge federale del 20 giugno 2003 sull'annullamento delle sentenze penali pronunciate contro persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi (RS **371**)

³⁷ cfr. ad. es. Peter Saladin, Kommentar aBV, art. 3, n. marginale 134

³⁸ cfr. BBl **2000** 4021

³⁹ cfr. R. Schweizer, Commentario sangallese all'art. 3 Cost., seconda edizione 2008, n. marginale 12.