

11.431

Iniziativa parlamentare
Riabilitazione delle persone internate su decisione
amministrativa
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio
nazionale

del 6 settembre 2013

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di una legge federale sulla riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto.

6 settembre 2013

In nome della Commissione:

Il presidente, Yves Nidegger

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 2002¹ sul Parlamento (LParl). 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 un progetto preliminare di legge federale sulla riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa con 17 voti contro 5.

In conformità con la legge federale sulla procedura di consultazione², il progetto preliminare è stato sottoposto a consultazione dal 12 novembre 2012 al 22 febbraio 2013. Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione, il 15 agosto 2013 la Commissione ha modificato leggermente il testo e ha approvato la versione allegata con 18 voti contro 1 e 4 astensioni.

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 erano ordinati direttamente da

¹ RS 171.10

² RS 172.061

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

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 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

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. FF 1977 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

base alle quali venivano disposti i collocamenti (p. es. «condotta 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. Durante una cerimonia svoltasi l'11 aprile 2013, ex collocati a servizio e altre vittime di misure coercitive a scopo assistenziale hanno ricordato, alla presenza di rappresentanti delle autorità, delle Chiese, dell'Unione dei contadini e delle opere assistenziali le grandi sofferenze subite. Il capo del DFGP ha presentato le scuse del Consiglio federale per i torti inflitti¹⁵.

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 decisio-

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.

¹⁵ Comunicato stampa del DFGP dell'11 aprile 2013.

ne amministrativa, pregiudicandone (ancor oggi) la vita futura. La Commissione si mostra partecipe per il destino, nel frattempo divenuto di dominio pubblico, di queste persone¹⁶. 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 2003¹⁷ 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 persone¹⁸. 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.

¹⁶ Cfr. Strebel Dominique, «Weggesperrt. Warum Tausende in der Schweiz unschuldig hinter Gittern sassen», Zurigo, 2010; Wächter Vreni, «Arbeitscheue und Liederliche...», Frauenfeld, 1974; Rietmann Tanja, op. cit., pag. 302 segg.; <http://www.administrativ-versorgte.ch/schicksale.html> (consultato il 15 agosto 2013).

¹⁷ **RS 371**

¹⁸ 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.

Nel caso della riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola¹⁹, l'Assemblea federale ha deciso di rinunciare alla seconda tappa, ovvero all'accertamento concreto 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 procedere ad un'analisi scientifica dei fatti, cosa che sinora non è stata fatta sistematicamente²⁰. 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 prevedere nella legge indennizzi finanziari a scopo di riparazione.

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 rispetto ai 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 scientifica 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 deci-

¹⁹ 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.

²⁰ Cfr. per il Cantone di Berna: Rietmann Tanja, «Liederlich» und «arbeitsscheu»: die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884-1981), Zurigo 2013; 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.

sori di oggi e a prevenire futuri passi falsi in ambito di protezione dei minori e degli adulti.

2.5 Risultati della procedura di consultazione

Nessuno dei partecipanti alla consultazione dubita in linea di massima che le persone internate sulla base di una decisione amministrativa abbiano subito un torto e che sia necessario cercare di contribuire ad una riparazione morale. Per questo motivo 34 dei 49 partecipanti sostengono l'emanazione di una legge federale in merito, alcuni senza riserve, altri con commenti o proposte di modifica.

Una minoranza di 12 consultati critica invece fundamentalmente il progetto o addirittura lo rifiuta: la maggior parte tuttavia non contesta che le persone internate sulla base di una decisione amministrativa abbiano subito un torto e che debbano essere prese misure (ad es. un'analisi scientifica) a loro favore²¹.

3 Commento ai singoli articoli

Art. 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 scientifica 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

²¹ Una presentazione più dettagliata dei risultati della procedura di consultazione figura nel riassunto alla pagina:
<http://www.parlament.ch/i/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/11-431/Documents/vernehmlassungsergebnisse-rk-n-11-431-i.pdf>.

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.

Art. 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», «alcolsimo» 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'assistenza²². 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 civile²³.

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). In tal modo le disposizioni sulla rielaborazione scientifica degli eventi, sull'archiviazione dei documenti e sul diritto di consultarli si applicano a *tutti*

²² RU 1980 375

²³ RU 24 233

gli internamenti amministrativi di allora. 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 scientifica 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.

Art. 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 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

giovanili²⁴. Menzioniamo, a titolo esemplificativo, gli istituti minorili «Platzenhof»²⁵ e «Aarburg»²⁶, 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 collimano²⁷. La formulazione vaga nel diritto penale minorile tenta proprio di rispondere nel modo migliore possibile alle esigenze dei giovani in situazioni critiche²⁸. 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 impreviste 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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**).

²⁶ 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**).

²⁷ cfr. Gürber/Hug/Schläfli, Commentario basilese al CP, vol. I, prelim. art. 1 DPMIn n. marginale 27

²⁸ cfr. Gürber/Hug/Schläfli, Commentario basilese al CP, vol. I, ad art. 15 DPMIn n. marginale 4 segg.

Art. 4 Esclusione di pretese finanziarie

Nell'ambito delle deliberazioni sull'iniziativa parlamentare, la Commissione è giunta alla conclusione che nella legge in questione 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. Il progetto di legge prevede dunque esplicitamente l'esclusione di risarcimenti del danno, di indennità a titolo di riparazione morale o di altre prestazioni finanziarie.

Infine sarebbe necessario esaminare se il Consiglio federale dispone di una base costituzionale sufficiente per disciplinare le conseguenze finanziarie e corrispondere prestazioni finanziarie²⁹.

Il fatto che a livello federale nella legge in questione si escluda la possibilità di esaudire pretese di indennizzo non impedisce ai Comuni e ai Cantoni di cercare una possibilità di risarcimento finanziario.

Art. 5 Rielaborazione scientifica degli eventi

È nell'interesse del nostro Paese che gli internamenti amministrativi siano sottoposti a rielaborazione scientifica 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 scientifica 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.

La maggioranza della Commissione propone di formulare questa disposizione in modo leggermente più ampio di come si presentava nel progetto preliminare. Tanto la procedura di consultazione quanto i primi risultati delle ricerche hanno mostrato che nella rielaborazione degli eventi la dimensione storica non è l'unico elemento di cui tener conto, bisogna considerare anche altri aspetti di tipo scientifico. Inoltre potrebbe essere opportuno estendere la rielaborazione scientifica ad altre misure coercitive a scopo assistenziale o altre forme di affidamento al di fuori del contesto familiare cui non di rado le persone internate sulla base di una decisione amministrativa erano sottoposte (come ad esempio la sterilizzazione e l'adozione forzata o la collocazione d'ufficio in istituti). Una *minoranza della Commissione*

²⁹ Il Consiglio degli Stati mise in discussione la costituzionalità del risarcimento delle vittime delle sterilizzazioni forzate (cfr. Boll. Uff. 2004 pag. 267)

(Schwander, Brand, Egloff, Nidegger, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Stamm) propone di mantenere la formulazione del progetto preliminare, cioè di limitarsi all'ambito storico senza tener conto di altre misure coercitive a scopo assistenziale o di affidamenti al di fuori del contesto familiare nella rielaborazione di cui nella presente legge.

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 non sia necessario inserire nella legge una disposizione in materia di crediti d'impegno a favore della rielaborazione scientifica degli eventi. L'articolo 21 della legge federale del 7 ottobre 2005³⁰ sulle finanze della 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 franchi³¹. 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.

Art. 6 Archiviazione

Le autorità federali, cantonali e comunali sono tenute a preservare dalla distruzione precoce gli atti ancora esistenti riguardanti gli internamenti amministrativi nonché a conservarli 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 ottanta anni, dedotto dalle disposizioni in vigore nella maggior parte dei Cantoni, la consultazione degli atti è preclusa a terzi non autorizzati. È stato previsto un termine di protezione relativamente lungo, in modo

³⁰ RS 611.0

³¹ Articolo 11 dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC, RS 611.01)

che alla scadenza le persone in causa non siano più in vita. L'unica eccezione è fatta per le persone che si occupano della rielaborazione scientifica degli eventi (cioè anche quando non fanno parte della commissione di cui all'articolo 5) e devono consultare tali documenti per poter adempiere il mandato ricevuto.

Al calcolo del termine di protezione si applicano le disposizioni dell'ordinanza dell'8 settembre 1999³² sull'archiviazione (OLAr). Determinante per il calcolo di tale termine è l'anno del documento più recente³³. 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.

Art. 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.)³⁴, 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.

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 che si occupano della rielaborazione scientifica degli eventi, sempreché l'adempimento del loro mandato lo richieda.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per la rielaborazione scientifica 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 scientifica degli eventi non superiori al valore soglia di dieci milioni di franchi³⁵.

³² RS 152.11

³³ Art. 13 cpv. 2 OLA

³⁴ RS 101

³⁵ Art. 11 OFC

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 scientifica degli eventi e il conseguente diritto delle persone che se ne occupano 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 svizzeri della guerra civile spagnola³⁶ e delle persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi³⁷.

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 federalistico³⁸. 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 solidale³⁹. Occorre tuttavia ammettere che nell'ipotizzare questa competenza della Confederazione è d'obbligo una certa prudenza⁴⁰. 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.

³⁶ Legge federale del 20 marzo 2009 sulla riabilitazione dei volontari della guerra civile spagnola (RS **321.1**)

³⁷ 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**)

³⁸ cfr. ad. es. Saladin Peter, *Kommentar aBV*, art. 3, n. marginale 134

³⁹ cfr. FF **2000** 3493

⁴⁰ cfr. Schweizer Rainer, *Commentario sangallese all'art. 3 Cost.*, seconda edizione 2008, n. marginale 12.

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.).