



15 febbraio 2017

Ordinanza relativa alla legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (OMCCE)

Commento ai singoli articoli

1 Situazione iniziale

Il 4 dicembre 2015 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)» e il controprogetto indiretto (legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 [LMCCE])¹. Il 30 settembre 2016 le Camere federali hanno respinto in votazione finale (art. 81 legge sul parlamento del 13 dic. 2002²) l'iniziativa per la riparazione approvando contemporaneamente a larga maggioranza il controprogetto indiretto. L'esecuzione di singole disposizioni della LMCCE va ora regolata in un'ordinanza (ordinanza relativa alla legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 [OMCCE]).

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Sezione 1: Autorità competente

2.1.1 Articolo 1

L'articolo 18 capoverso 1 LMCCE prevede che il Consiglio federale designi l'autorità competente della Confederazione. L'articolo 1 della OMCCE identifica tale autorità nell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

2.2 Sezione 2: Contributo di solidarietà

Questa sezione è dedicata ai dettagli della procedura di domanda per il contributo di solidarietà. La successione degli articoli riprende le tappe della procedura.

2.2.1 Articolo 2

Un contributo di solidarietà può essere versato solo se è stata presentata e accolta una domanda. Il capoverso 1 precisa il termine di dodici mesi fissato nell'articolo 5 capoverso 1 LMCCE: le domande devono essere presentate all'UFG entro il 31 marzo 2018. Ciò significa che anche le domande compilate dai servizi di contatto cantonali o da essi ricevute devono essere presentate all'UFG entro detta data (fa stato il timbro postale o la ricevuta con l'indicazione del momento della ricezione da parte della piattaforma di trasmissione riconosciuta e incaricata dall'UFG). Infine il capoverso 2 chiarisce che va utilizzato il modulo di domanda che sarà a breve disponibile, insieme alla relativa guida, sulla homepage dell'UFG: www.bj.admin.ch > Società > Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale. Inoltre i documenti sono ottenibili in formato cartaceo presso l'UFG, i servizi cantonali di contatto e gli archivi.

2.2.2 Articolo 3

Come previsto dall'articolo 5 capoverso 2 LMCCE, il richiedente deve rendere verosimile la sua qualità di vittima. Al contrario della prova in senso stretto, il concetto di verosimiglianza indica un onere probatorio ridotto che ammette determinati dubbi e riserve in merito alle dichiarazioni dei richiedenti. Le dichiarazioni sono pertanto verosimili se sono sufficientemente documentate, coerenti e plausibili; non devono esaurirsi in vaghe descrizioni oppure contraddire i fatti o l'esperienza generale, non possono essere contraddittorie o mancare di una logica interna. Per una valutazione globale è decisivo stabilire se i motivi a sostegno della veridicità dei fatti esposti siano preponderanti; a tale scopo è necessario basarsi su una visione obiettiva.

Per rendere verosimile la propria qualità di vittima, il richiedente deve da un lato riportare sul modulo di domanda i motivi per cui va considerato e trattato come una vittima ai sensi della LMCCE (cpv. 1). Dall'altro deve allegare alla domanda tutti i documenti idonei a dimostrare la sua qualità di vittima (cpv. 2).

¹ Cfr. FF **2014** 2661 per l'esame preliminare e FF **2015** 929 per la riuscita dell'iniziativa.

² RS 171.10

Per «documenti» si intendono tutte le informazioni registrate, indipendentemente dal loro supporto, nonché tutti i mezzi ausiliari e i dati complementari necessari alla comprensione e l'utilizzo di dette informazioni. Per «atti» si intendono i documenti di determinati organi o dei loro danti causa in cui si descrivono compiti, organizzazione, mezzi e procedure di tali organi o anche i documenti operativi che illustrano in generale le principali fasi dell'attività e in particolare le decisioni di detti organi. Anche nel caso degli atti non ha importanza il loro supporto, sono infatti ammessi anche file digitali.

Le norme per l'archiviazione in uso nella maggioranza dei Cantoni e anche presso l'Archivio federale utilizzano esclusivamente o per lo più la nozione di «documenti», altre impiegano il termine «atti». Si può anche trovare l'uso combinato di queste due nozioni. La terminologia utilizzata nella presente ordinanza distingue tra «atti», ossia i documenti disponibili anzitutto in un archivio cantonale o nell'Archivio federale, e «documenti», ossia la documentazione reperibile presso autorità comunali (verbali dei consigli comunali, certificati scolastici, attestati di domicilio e simili) o istituzioni privati. Pertanto «documenti» ha una connotazione più ampia di «atti».

Il capoverso 3 contiene una lista non esaustiva dei documenti probabilmente idonei e più precisamente di quelli reperibili con un onere ragionevole. Per procurarsi tali documenti, il richiedente può contare sul sostegno degli archivi e dei servizi di contatto cantonali (cpv. 4). Vanno trasmessi all'UFG solamente i documenti che attestano la misura coercitiva a scopo assistenziale o il collocamento extrafamiliare (ossia documenti che riportano chi ha disposto il provvedimento e per quale motivo lo ha fatto, ecc.) oppure quelli che per lo meno forniscono indicazioni importanti su dette misure. L'Archivio cantonale sicura l'acquisizione dei documenti; in particolare può richiedere ai Comuni e alle istituzioni di cui all'articolo 10 capoverso 4 LMCCE i documenti in oggetto oppure, se necessario, impartire altre istruzioni. Inoltre provvede a trasmettere i documenti acquisiti al richiedente o al servizio di contatto cantonale.

Se in un caso non fosse possibile trovare alcun documento o indicazione presso i servizi preposti alla loro redazione o negli archivi, questi possono rilasciare un'attestazione da allegare alla domanda. Il capoverso 5, infine, ammette in via eccezionale anche testimonianze orali che confermano la qualità di vittima del richiedente. In questo caso i servizi coinvolti stabiliranno come procedere in dettaglio.

2.2.3 Articolo 4

Sono esaminate in via prioritaria le domande di persone con più di 75 anni, di persone affette da una malattia grave comprovata o la cui qualità di vittima è stata già riconosciuta nell'ambito dell'aiuto immediato (cpv. 1). Le domande sono esaminate in base all'ordine cronologico del loro inoltro (numerazione progressiva; cpv. 2).

Questo approccio si giustifica con l'intenzione di versare il contributo di solidarietà possibilmente a tutte le vittime, ancora in vita al momento dell'entrata in vigore della legge, che ne fanno richiesta. Non si può escludere che, contrariamente al naturale corso delle cose, vittime più giovani e sane possano morire improvvisamente, tuttavia si parte dal presupposto che trattare in via prioritaria le domande di persone più anziane o manifestamente malate sia una soluzione che rende giustizia a tutte le vittime. Anche il trattamento prioritario delle vittime cui è stato assegnato l'aiuto immediato è giustificato: tali persone infatti si trovano in una situazione finanziaria estremamente precaria e hanno utilizzato l'aiuto immediato per lo più per saldare i debiti o per sottoporsi a cure mediche necessarie. È inoltre probabile che in parte queste tre categorie si sovrappongano.

2.2.4 Articolo 5

L'articolo 6 capoverso 3 LMCCE prevede che l'UFG si avvalga di una commissione consultiva istituita dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (cpv. 1) che conta da sette a nove persone di cui tre o quattro sono persone oggetto di misure o vittime (cpv. 2).

L'UFG sente la commissione consultiva in particolare su aspetti legati alla procedura (p. es. l'esame prioritario di singole domande) e su questioni di principio che possono sorgere durante l'esame delle domande. Oltre a questi aspetti generali, la commissione viene consultata anche quando l'esame di singole domande solleva questioni particolarmente delicate (cpv. 3).

2.2.5 Articolo 6

Una volta esaminata la domanda, l'UFG stabilisce la qualità di vittima mediante decisione e in caso di valutazione positiva il contributo di solidarietà viene versato (cpv. 1). Poiché per le vittime sono stati stanziati in totale 300 milioni di franchi e ciascuna di loro riceverà lo stesso importo (art. 4 cpv. 4 LMCCE), il numero delle domande accolte determina l'importo del contributo di solidarietà. Se l'UFG riceve al massimo 12 000 domande, si rinuncia alla rateizzazione e si versa a ciascuna vittima l'importo massimo pari a 25 000 franchi (cpv. 2) previsto dall'articolo 7 capoverso 1 LMCCE. Se invece le domande dovessero superare tale numero, il contributo si ridurrebbe in proporzione. Non appena scade il termine per la presentazione (ossia ad aprile 2018), si dovrà decidere, in base al numero delle domande pervenute, se versare il contributo di solidarietà in un'unica volta oppure in due rate. Se si opta per una rateizzazione, poiché le domande sono più di 12 000, il numero delle domande manifestamente infondate (p. es. perché i fatti riportati sono chiaramente avvenuti dopo il 1981 oppure perché contengono solamente alcuni dati personali e nonostante le sollecitazioni non sono stati forniti altri documenti o informazioni) avrà un ruolo chiave nello stabilire l'ammontare della prima rata. Se si contano anche queste domande, si riduce l'importo della prima rata e per evitarlo, dette domande non verranno considerate nel calcolo (cpv. 3). Va comunque specificato a tale riguardo che solamente le domande manifestamente infondate non rientrano in tale calcolo; se per una di esse vi è anche il minimo dubbio, tale domanda sarà considerata. Inoltre tutte le domande, ossia anche quelle manifestamente infondate, sono trattate e per ciascuna di esse sarà presa una decisione formale.

2.3 Sezione 3: Conservazione e archiviazione

La sezione 3 disciplina la conservazione e l'archiviazione dei dati. L'articolo 7 si applica esclusivamente alla Confederazione, mentre l'articolo 8 regola la conservazione amministrativa dei tre livelli statali. L'articolo 9 riporta la normativa applicabile ai Cantoni che non hanno regolamentazioni adeguate in materia di archiviazione e conservazione.

Precisazioni e spiegazioni della nota di contestazione sono superflue poiché gli articoli 15 capoverso 3 della legge sull'archiviazione del 26 giugno 1998³ e 21 della relativa ordinanza⁴ regolano in modo esaustivo la procedura corrispondente. Nel caso in cui una vittima abbia difficoltà a leggere o scrivere, gli archivi offrono supporto (riproduzioni vocali, ecc.). I Cantoni dovrebbero adottare la stessa prassi.

2.3.1 Articolo 7

Ai documenti in questione si applicano le norme federali in materia di archiviazione sia per quanto riguarda la conservazione che il termine di protezione e la consultazione durante tale termine.

2.3.2 Articolo 8

Per prevenire il pericolo che in occasione della valutazione degli atti siano distrutti documenti importanti, l'articolo 8 prevede che si possa procedere a una nuova valutazione non prima di dieci anni dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza. La nuova valutazione degli atti stabilisce il loro valore archivistico. Questa norma vale per tutti i servizi preposti alla redazione di documenti a tutti i livelli statali.

2.3.3 Articolo 9

I Cantoni che non hanno disposizioni analoghe a quelle di cui all'articolo 9 applicano in via sussidiaria quanto previsto nella presente ordinanza.

Gli «altri archivi dell'ente statale» menzionati nella LMCCE comprendono tutti gli archivi non cantonali degli altri due livelli statali (Confederazione e Comuni). Per questa ragione è stata aggiunta alla lettera b del capoverso 1 la precisazione «che sottostanno alla legislazione cantonale», poiché in questo caso, a differenza degli altri casi in cui ricorre questa formula, si tratta esclusivamente di archivi cantonali.

³ RS 152.1

⁴ RS 152.11

Il termine di protezione per gli atti contenenti dati personali è sempre di 80 anni e inizia a decorrere, come di consueto, dalla data di emissione del documento più recente. Il termine scade prima se la persona oggetto di misure muore oppure 100 anni dopo la sua nascita, se il decesso non è accertato (cpv. 2). I capoversi 3 e 4 contengono una normativa differenziata per la consultazione durante il termine di protezione. Mentre le persone oggetto di misure hanno sempre diritto a consultare gli atti che li riguardano (cpv. 3), i loro congiunti vi hanno accesso solamente se la persona oggetto di misure li autorizza (cpv. 3 lett. a) oppure è già deceduta (cpv. 3 lett. b). Per permettere ricerche non basate su dati personali e poter stilare statistiche già durante il termine di protezione, il capoverso 4 contiene una normativa particolareggiata. L'accesso agli atti può essere concesso solamente se la persona oggetto di misure autorizza l'utilizzo dei propri atti oppure se gli atti contenenti dati personali sono utilizzati in forma anonima o almeno non consentono di identificare direttamente la persona, non appena lo scopo del trattamento lo permette (lett. a). In questo caso anonimizzare significa impedire l'identificazione di una persona concreta oppure rendere tale identificazione possibile solo con un onere eccezionale. Un impiego dei dati senza identificazione diretta della persona può consistere ad esempio nel ricorrere a pseudonimi o a iniziali. Tuttavia va sottolineato che i risultati della ricerca o della statistica vanno divulgati in modo tale da non permettere più l'identificazione delle persone oggetto di misure (cpv. 4 lett. b). Questi requisiti vanno pertanto applicati cumulativamente. Diversamente dai primi capoversi, la disposizione del quarto capoverso è potestativa.

2.4 Sezione 4: Piattaforma per servizi di ricerca e altre misure di promozione

2.4.1 Articolo 10

In Svizzera esistono attualmente alcuni servizi di ricerca che sostengono le persone oggetto di misure sia nella ricerca di congiunti o di persone vicine sia nel mantenere i contatti tra di loro.

Il capoverso 2 impone all'UFG di agevolare l'accesso a questi servizi e a tale proposito l'Ufficio allestirà, sul suo sito Internet, una piattaforma con i link dei vari servizi di ricerca. La realizzazione tecnica della piattaforma può facilmente rientrare nei costi ordinari di manutenzione del sito web dell'UFG. In questo modo si dà seguito anche a una richiesta della tavola rotonda (rapporto e misure proposte dalla tavola rotonda, luglio 2014, parte B, n. 2.1).

2.4.2 Articolo 11

Per promuovere l'aiuto reciproco e lo sviluppo delle risorse personali e professionali delle persone oggetto di misure, l'UFG sostiene lo scambio di informazioni ed esperienze tra di loro (cpv. 1). Inoltre può sostenere progetti di aiuto reciproco attraverso consulenze, raccomandazioni e patrocini (cpv. 3) o anche finanziariamente (cpv. 2). Il requisito principale per ottenere un sostegno finanziario è l'impossibilità di realizzare in modo adeguato un determinato progetto senza il contributo federale. L'obiettivo principale è il sostegno alle vittime. La disposizione intende in particolare appoggiare progetti con effetti a lungo termine e credibili. I promotori possono essere una o più persone fisiche, una società semplice, una società di persone o un istituto di diritto pubblico, ma sempre con sede in Svizzera. Anche in questo caso è stata accolta una richiesta della tavola rotonda (rapporto e misure proposte dalla tavola rotonda, luglio 2014, parte B, n. 7.3).

2.4.3 Articolo 12

L'articolo 12 precisa i vari aspetti del sostegno finanziario ai progetti di aiuto reciproco. Per ottenere detto sostegno occorre farne domanda (cpv. 1). I moduli sono messi a disposizione dall'UFG. La domanda comprende la descrizione del progetto (cpv. 2 lett. a) e indicazioni in merito al finanziamento (cpv. 2 lett. b) e al promotore stesso del progetto (cpv. 2 lett. c). Per compilare il modulo di domanda, anche in questo caso l'UFG mette a disposizione una guida. L'Ufficio concede alle domande pervenute un contributo nel quadro dei crediti messi annualmente a disposizione (cpv. 3). L'UFG dispone di un certo potere discrezionale nell'esaminare le domande. Se le esigenze finanziarie delle domande presentate superano i crediti disponibili, sarà data precedenza alle domande in base alla loro potenziale efficacia per l'aiuto reciproco auspicato e al loro carattere innovativo (cpv. 4). All'UFG va annualmente

presentato un rapporto e, sei mesi dopo la conclusione del progetto, un rapporto finale (cpv. 5). Sulla base di detti rapporti, l'UFG procede alla valutazione del progetto. Sebbene auspicabile ai fini della parità di trattamento e della trasparenza, si è volutamente rinunciato a inserire nell'ordinanza una normativa sui principi di calcolo, poiché si suppone che i progetti che verranno presentati saranno estremamente variegati anche sotto il profilo tematico. Di conseguenza non sono fissati né i costi computabili né la percentuale di mezzi propri; questi ultimi saranno stabiliti in proporzione alle capacità economiche dei richiedenti. È dunque opportuno adottare un approccio flessibile.

2.5 Sezione 5: Entrata in vigore

2.5.1 Articolo 13

La presente ordinanza entra in vigore insieme alla LMCCE il 1° aprile 2017.