

99.464

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

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) la Commissione vi sottopone il presente rapporto trasmettendolo contemporaneamente al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone di adottare il rapporto.

29 ottobre 2002

In nome della Commissione:

La presidente, Anita Thanei

Compendio

Nel corso degli anni Trenta il nazismo e il fascismo hanno compiuto la scalata al potere e hanno innescato in Europa la Seconda Guerra mondiale, culminata con il genocidio del popolo ebraico. Oggi la comunità internazionale rende onore alla memoria di chi ha combattuto questi regimi. In questo ambito la Svizzera si trova in una situazione particolare poiché la sua politica di neutralità – ulteriormente rafforzata in quel periodo – le ha permesso di non prendere parte alla guerra. Alcune persone che hanno partecipato alla lotta contro il nazismo e il fascismo sono quindi addirittura state condannate penalmente.

Con un'iniziativa parlamentare depositata nel dicembre 1999, il consigliere nazionale Paul Rechsteiner chiede l'elaborazione di una legge che permetta di annullare le sentenze pronunciate nei confronti di coloro che hanno aiutato le persone in fuga perseguitate dal nazismo e dal fascismo. Dovrebbero beneficiare di questa possibilità anche coloro che sono stati condannati per aver partecipato alla lotta contro questi regimi politici nei ranghi della Resistenza francese e nelle brigate internazionali durante la guerra di Spagna. Il 14 dicembre 2000 il Consiglio nazionale ha approvato la proposta della Commissione degli affari giuridici che invitava a dare seguito all'iniziativa.

La Commissione ha quindi proceduto all'elaborazione di un progetto di legge che prevede la riabilitazione di coloro che hanno subito condanne penali per avere offerto aiuto alla persone in fuga perseguitate dal regime nazista. Una minoranza della Commissione ritiene opportuno che possano beneficiare della riabilitazione anche coloro che hanno lottato contro il fascismo sia partecipando ai combattimenti nel corso della guerra civile spagnola e nei ranghi della Resistenza francese, sia con azioni di resistenza civile.

La legge prevede un meccanismo a due fasi: innanzitutto le sentenze penali in questione vengono annullate tramite una norma generale e astratta e in seguito una «commissione di riabilitazione» dovrà decidere, a domanda o d'ufficio, l'annullamento delle singole sentenze pronunciate. Dopo l'entrata in vigore della legge, le persone condannate, i loro parenti oppure le organizzazioni svizzere che si occupano della difesa dei diritti dell'uomo avranno cinque anni di tempo per presentare la domanda di annullamento. La legge chiarisce esplicitamente che l'annullamento delle sentenze penali non dà diritto a nessun risarcimento o riparazione per torto morale.

Rapporto

1 Situazione di partenza

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 22 dicembre 1999 il consigliere nazionale Paul Rechsteiner ha depositato un'iniziativa parlamentare in forma generica intitolata «Riabilitazione delle persone che hanno salvato rifugiati o combattuto contro il nazismo o il fascismo». L'iniziativa chiede l'emanazione di un decreto federale che preveda l'annullamento di tutte le sentenze penali pronunciate contro le persone che hanno aiutato la fuga di vittime del regime nazionalsocialista e del fascismo. Il decreto federale dovrebbe includere anche le sentenze pronunciate contro gli Svizzeri che hanno combattuto contro il nazionalsocialismo e il fascismo nella Resistenza francese e nelle brigate internazionali durante la guerra civile spagnola.

Nel rapporto del 31 ottobre 2000 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha proposto di dar seguito all'iniziativa.

1.1.1 Decisione del Consiglio nazionale

Il 15 dicembre 2000 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 104 voti contro 50. Nel corso dei dibattiti parlamentari la Commissione ha precisato che la fase di attuazione non era ancora chiaramente definita e che i dettagli sarebbero stati ancora discussi successivamente. L'autore dell'iniziativa ha ammesso che i benefici e gli inconvenienti della riabilitazione vanno ancora studiati attentamente. Secondo la maggioranza della Commissione l'iniziativa riguarda essenzialmente le persone che hanno salvato rifugiati e non coloro che sono stati membri delle brigate e della Resistenza francese¹.

Conformemente all'articolo 21^{quater} paragrafo 1 della legge sui rapporti fra i Consigli², il Consiglio nazionale ha incaricato la propria Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di decreto legislativo.

1.2 I lavori della Commissione e della sottocommissione

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha incaricato una sottocommissione di preparare un progetto di legge corrispondente ai postulati dell'iniziativa parlamentare. I cinque membri della sottocommissione (de Dardel, presidente, Baumann J. Alexander, Bosshard, Leuthard, Menétrey-Savary) si sono

¹ Boll. Uff. 2000 N 1590

² RS 171.11

riuniti sei volte, coadiuvati dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (art. 21^{quater} par. 2 LRC). Il 4 settembre 2002 la Commissione, riunita in seduta plenaria, ha esaminato e approvato all'unanimità il progetto di legge. La Commissione ha pure deciso di non dare il via a una procedura di consultazione poiché l'attuazione della legge interesserà i Cantoni solo marginalmente.

1.2.1 Il contesto storico

In Svizzera la questione degli averi non rivendicati ha suscitato un ampio dibattito sul ruolo tenuto dal nostro Paese durante la Seconda Guerra mondiale. Le discussioni in merito hanno segnato la vita politica della seconda metà degli anni Novanta e sono sfociate nella decisione parlamentare di costituire una commissione d'esperti indipendente.

In questo ambito un aspetto centrale è correlato con la politica delle autorità federali nei confronti dei rifugiati perseguitati dal nazismo per motivi razziali. Senza volere entrare nel merito del numero di rifugiati respinti, bisogna comunque prendere atto che gran parte degli ebrei e dei membri di altre minoranze respinte o che hanno rinunciato a cercare rifugio in Svizzera è poi morta nei campi di sterminio.

Va rammentato il contesto di queste vicende: nel corso degli anni Trenta il nazismo e il fascismo sono giunti al potere e hanno innescato in Europa la Seconda Guerra mondiale, culminata con il genocidio del popolo ebraico. Oggi la comunità internazionale rende onore alla memoria di chi ha combattuto questi regimi. In questo ambito la Svizzera si trova in una situazione particolare poiché la sua politica di neutralità – ulteriormente rafforzata per l'occasione – le ha permesso di non prendere parte alla guerra. Sempre a motivo della neutralità alcune persone che hanno partecipato alla lotta contro il nazismo e il fascismo hanno subito condanne penali. E sono proprio queste le persone a cui fa riferimento l'iniziativa parlamentare.

1.2.2 Le persone che hanno aiutato i rifugiati

La sottocommissione ha invitato due esperti di storia a presentare i fatti relativi alle persone che hanno aiutato i rifugiati:

- Stefan Keller, che è anche scrittore, ha studiato questi avvenimenti e pubblicato un'opera di riferimento su Paul Grüniger, capo della polizia di San Gallo fino alla fine degli anni Trenta;
- Regula Ludi ha lavorato per la Commissione indipendente d'esperti Svizzera-Seconda Guerra mondiale.

Si è potuto accertare che già nel 1934 alcune persone perseguitate dal regime nazista si erano rifugiate illegalmente in Svizzera. Ad esempio Hans Meyer, giurista e scrittore conosciuto, venne perseguitato in Germania poiché socialista ed ebreo e nel 1934 riuscì a varcare la frontiera fra Svizzera e Francia grazie all'aiuto di Leonhard

Jenni, fondatore della Lega svizzera per i diritti dell'uomo. Soggiornò poi illegalmente in Svizzera fino al 1945 beneficiando della protezione delle autorità ginevrine.

Le prime condanne di cui siamo attualmente a conoscenza di persone che hanno aiutato i rifugiati risalgono al 1938 e vennero pronunciate nei Cantoni conformemente alla legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)³. Il tribunale distrettuale dell'Unterrheinthal con sede a Rheineck (SG), ad esempio, aveva condannato come «passatore» a due mesi e mezzo di prigione un commesso viaggiatore di 25 anni e aveva inflitto una pena di due mesi all'ebreo viennese che lo accompagnava. Comunque le condanne del 1938 portate alla luce dagli studiosi prevedono soprattutto delle multe.

Il decreto del Consiglio federale del 13 dicembre 1940 relativo alla chiusura parziale delle frontiere⁴ ha consentito ai tribunali di punire con sanzioni penali l'entrata illegale in Svizzera dei cittadini di altri Paesi. Dopo la chiusura delle frontiere messa in atto nell'agosto 1942 si registrò un notevole incremento delle procedure penali conseguenti all'assistenza di stranieri rifugiati in Svizzera. Il decreto del Consiglio federale del 25 settembre 1942 che modifica il decreto del 13 dicembre 1940 relativo alla chiusura parziale delle frontiere⁵ trasforma l'assistenza ai fuggitivi in un'infrazione speciale punibile con la detenzione fino a tre anni o con una multa fino a 20 000 franchi. I tribunali militari inflissero pene di 2 o 3 mesi di detenzione e multe di varie migliaia di franchi. I passatori stranieri furono inoltre espulsi dal Paese per vari anni. Nell'ottobre 1942 il tribunale militare territoriale I (competente per la Svizzera Romanda) condannò a 45 giorni di prigione due passatori francesi che dietro modesto compenso avevano fatto entrare in Svizzera due fuggiaschi ebrei. Alcuni giorni dopo il tribunale aveva inflitto la medesima pena ad altre due persone che avevano aiutato sei ebrei ad attraversare il Lemano senza chiedere nessun compenso. In generale dall'esame delle sentenze pronunciate in questo periodo risulta chiaro che i giudici non tenevano gran conto delle motivazioni dei passatori e delle circostanze particolari di ogni caso.

Va inoltre sottolineato che i passatori affrontavano grossi rischi⁶ e dovevano disporre di molto tempo, essere ben organizzati e molto cauti. Era usanza che si facessero retribuire ma ciò non vuole assolutamente dire che agissero a scopo di lucro. In base ai rischi che correvano, alle difficoltà insite in questa attività e alla situazione economica spesso modesta, gli esperti ritengono che in generale i passatori agivano per motivi ideali pur chiedendo un modesto compenso.

³ RS 142.20

⁴ RU 56 (1940) 2166

⁵ RU 58 (1942) 933

⁶ La frontiera era ben controllata in particolare nei settori controllati dalle forze tedesche ma anche in territorio svizzero: in effetti i doganieri erano autorizzati sparare (La Svizzera e i rifugiati all'epoca del nazionalsocialismo, rapporto della Commissione indipendente d'esperti Svizzera - Seconda Guerra mondiale, p. 118).

I passatori sono stati condannati fino al 1945 e quindi anche dopo la fine della guerra. A partire dal 1940 le condanne si fondano su decreti emanati dal Consiglio federale in base ai poteri straordinari di cui era stato investito.

Attualmente gli storici non sono in grado di stimare il numero di persone condannate a livello penale per aver aiutato i perseguitati a fuggire dal regime nazionalsocialista. A fortiori non è possibile stimare più precisamente il genere e la quota di infrazioni sanzionate nonché i criteri applicati dai giudici per commisurare le pene.

1.2.3 I combattenti svizzeri durante la guerra di Spagna

In questo ambito la Commissione ha chiesto spiegazioni a Nicola Ulmi che fra il 1996 e il 2000 ha contribuito all'elaborazione di uno studio completo presso le università di Losanna e Ginevra⁷, finanziato dal Fondo nazionale per la ricerca scientifica. Lo studio giunge alle seguenti conclusioni:

Nelle milizie e nelle successive brigate internazionali a difesa della Repubblica spagnola sono stati attivi circa 650 Svizzeri che in base alle testimonianze epistolari e relative ai processi erano animati da motivi politici. Essi ritenevano che la diffusione del fascismo minacciasse la libertà e la democrazia in Europa e in Svizzera. In generale provenivano dal ceto popolare e vivevano in condizioni modeste o precarie e a causa della forte disoccupazione di quel periodo si sentivano esclusi dalla società. Non si sentivano accettati dalla Svizzera e consideravano la Repubblica spagnola come una nuova Patria in cui la classe operaia avrebbe potuto giocare un ruolo determinante.

Un quarto dei volontari svizzeri è morto nel corso dei combattimenti e la maggior parte dei sopravvissuti sono stati tradotti davanti ai tribunali militari.

Allo scoppio della guerra civile il Consiglio federale non sostenne né il governo legalmente eletto né i ribelli franchisti⁸.

A partire dal 1928 l'articolo 94 del Codice penale militare (CPM)⁹ proibì agli astretti al servizio militare di entrare a far parte di un esercito straniero. Il 14 agosto 1936 un decreto del Consiglio federale¹⁰ proibì ogni forma di sostegno alle parti in causa nella guerra di Spagna ed estese l'applicazione dell'articolo 94 CPM a tutti i cittadini svizzeri.

Nel dicembre 1936 presero avvio i processi contro i combattenti svizzeri: se ne contano in tutto 550¹¹, compresi i doppioni derivanti dai processi in contumacia che vengono sottoposti a revisione al momento del rientro volontario in Svizzera. Nei

⁷ Nic Ulmi, Peter Huber, *Les combattants suisses en Espagne républicaine (1936-1939)*, edizioni Antipodes, 2001.

⁸ Nic Ulmi, Peter Huber, op. cit., p. 20 segg.

⁹ RS 321

¹⁰ Decreto del Consiglio federale del 14 agosto 1936 concernente il transito di armi, munizioni e materiale di guerra a destinazione della Spagna, dei Possedimenti spagnoli e della zona spagnola del Marocco (RU 52 [1936] 659).

¹¹ Nic Ulmi, Peter Huber, op. cit., p. 229 segg.

confronti dei circa 500 volontari vennero pronunciate 420 sentenze definitive che colpirono anche persone morte in guerra. Solo un quinto dei volontari non ha subito alcuna sanzione. Le condanne pronunciate nei confronti dei combattenti svizzeri a fianco delle forze repubblicane spagnole sono state esaminate con precisione dai ricercatori.

Le condanne più pesanti sono state pronunciate in caso di concorso di reati: servizio nell'esercito repubblicano spagnolo, mancata presentazione ai corsi di ripetizione o alla mobilitazione di guerra, dilapidazione di materiale. Una parte delle pene è stata scontata in detenzione militare, cioè trasformando la prigionia in giorni supplementari di servizio militare. Ciò veniva percepito come un alleggerimento della pena.

La severità delle pene dipendeva da varie contingenze. Innanzitutto le pene dipendevano dalle circostanze storiche. La prima serie di processi si è tenuta in assenza dell'imputato e si è conclusa con pene severe nell'intento di dissuadere futuri volontari. Alcune sentenze considerano un'attenuante le motivazioni ideali dei combattenti. I tribunali delle regioni di lingua latina sono meno severi di quelli di lingua tedesca che in genere infliggono pene superiori ai quattro mesi di prigione.

Le pene vanno da 15 giorni a 4 anni, ma per l'80% sono comprese fra uno e sei mesi e la durata media è di 3,8 mesi. La severità delle pene non varia a seconda della fazione, repubblicana o franchista, per la quale si scende in campo. Le pene sospese con la condizionale rappresentano un decimo del totale e in alcuni casi venne chiesta e ottenuta la grazia¹². Salvo alcune eccezioni, le condanne vengono pronunciate in base all'articolo 94 CPM, senza fare ricorso al decreto del Consiglio federale del 14 agosto 1936. La condanna supplementare alla privazione dei diritti civili per un periodo da uno a cinque anni venne pronunciata nel 60 per cento circa dei casi.

Va inoltre rilevato che gli altri Paesi europei, anche quelli che prevedevano un divieto analogo a quello svizzero, non hanno perseguito coloro che combatterono per la repubblica spagnola. Le condanne pronunciate in Svizzera costituiscono quindi un caso speciale in tutta Europa.

Per i regimi nazista e fascista la guerra di Spagna ha rappresentato una specie di test¹³ che permetteva di valutare la sollecitudine di intervento dei paesi democratici in vista di un successivo conflitto.

Nel 1938 in Svizzera si fece campagna per l'ammnistia di coloro che avevano combattuto nelle brigate, ma il Parlamento bocciò la proposta nel febbraio del 1939¹⁴. In seguito fino al 1999 numerosi interventi parlamentari hanno perorato la causa degli Svizzeri che hanno combattuto la guerra di Spagna. Solo un postolato Pini¹⁵ venne approvato nel 1992 dal Consiglio nazionale, ma non se ne fece nulla.

¹² Su 19 domande di grazia dieci vennero respinte, sette accettate e due accettate solo per la parte relativa alla privazione dei diritti civili.

¹³ Nic Ulmi, Peter Huber, op. cit., p. 18-19.

¹⁴ Rapporto del del Consiglio federale del 20 gennaio 1939 concernente le richieste d'ammnistia a favore dei brigatisti condannati (Feuille Fédérale 1939 116); verbale delle deliberazioni del Consiglio nazionale del 1° febbraio 1939 (non pubblicato) p. 24 segg.; verbale delle deliberazioni del Consiglio degli Stati del 4 febbraio 1939 p. 29 segg. (non pubblicato).

¹⁵ 91.3214 Po. Riabilitazione dei combattenti svizzeri nella guerra di Spagna, BO 1992 N 2718.

1.2.4 La partecipazione e l'aiuto offerti alla Resistenza francese

In questo ambito la sottocommissione ha chiesto informazioni allo storico Luc van Dongen, autore di uno studio in cui sono state esaminate 3800 sentenze dei tribunali militari pronunciate nel periodo settembre 1944-dicembre 1945 e di un contributo fondamentale in questo ambito¹⁶.

Nel sostegno offerto alla Resistenza francese bisogna distinguere tra l'impegno militare diretto e l'assistenza procurata a partire dalla Svizzera che ha pure assunto una certa importanza e comprendeva: fornitura di materiale, medicinali e armi alla Resistenza e ai *maquis*, accoglienza e offerta d'alloggio ai loro membri, comunicazione e diffusione d'informazioni, assistenza a chi evadeva dai campi d'internamento svizzeri. Si tratta di attività ben distinte ma non completamente disgiunte. A volte addirittura si sovrapponevano, come nell'ambito del sostegno offerto da civili svizzeri ai combattenti svizzeri attivi nella Resistenza e comunque ambedue le attività vennero perseguite penalmente.

Le attività svolte sul territorio francese sono state perseguite in base alla violazione di numerose disposizioni penali. Dal punto di vista giuridico nell'ottobre 1944 le Forces Françaises de l'Intérieur (FFI) divennero un vero e proprio esercito e quindi l'attività esplicita al loro interno era punibile conformemente all'articolo 94 CPM. A ciò si aggiungevano il reato di attraversamento illegale della frontiera e, a seconda delle circostanze, il rifiuto di servizio, la diserzione e la dilapidazione di materiale militare.

Le attività svolte su territorio svizzero violavano invece altre disposizioni penali: salvaguardia della neutralità, preparazione e assistenza all'attraversamento clandestino della frontiera, violazione del segreto militare, detenzione di armi, importazione ed esportazione di materiale di guerra, dimora e domicilio degli stranieri, servizi d'informazione, ricettazione, falso in titoli e abuso di fiducia.

Le ricerche storiche indicano che in genere alle persone attive su territorio francese venivano comminate pene da due a sei mesi di prigione, ma un terzo delle pene risulta anche superiore a un anno. Il 13 per cento delle pene va addirittura da due a 5 anni. La sospensione condizionale della pena viene concessa solo al di sotto dei cinque mesi.

Le persone attive in Svizzera vennero condannate a pene molto variabili, da qualche giorno ad alcuni mesi di prigione, raramente più di un anno.

I tribunali raramente tengono conto delle motivazioni politiche o morali della lotta contro le forze della Germania nazista. Del resto si tratta di motivazioni che spesso non vengono sostenute in tribunale, poiché agli occhi dei giudici avrebbero contribuito ad aggravare ulteriormente la posizione dell'imputato.

¹⁶ Luc van Dongen, *Des Suisses dans la Résistance française (1944-1945)*, in *Guerres et paix, Mélanges en l'honneur du prof. Jean-Claude Favez*, edizioni Georges, Ginevra 2000.

Gli Svizzeri attivi nella Resistenza francese non furono così numerosi come quelli che entrarono nelle brigate internazionali e in genere le attività vennero esplicate solo sull'arco di alcune settimane, in prevalenza nelle regioni di frontiera. I processi militari indicano chiaramente che le operazioni vennero intensificate nel corso dell'estate del 1944. Il tipico attivista impegnato nella Resistenza ha meno di 30 anni, è celibe, francofilo e impiegato nell'industria. Solo il 10 per cento degli attivisti è disoccupato, molto meno che fra i brigatisti. I giovani venivano attratti anche dal racconto di fatti eroici e dal fascino dell'avventura. Non si tratta però né di un movimento omogeneo né di un'attività dichiaratamente antinazista e quindi i membri non sono così politicizzati come nel caso delle brigate. Secondo lo studio in questione, comunque non ancora completo, fra i 130 combattenti e i 10 collaboratori della Resistenza condannati figurano solo due militanti socialisti o comunisti.

A tutt'oggi gli storici non hanno ancora recensito in modo completo le sentenze pronunciate in questo ambito. Lo storico van Dongen stima che siano state condannate circa 300 persone.

1.2.5 La resistenza civile

Recentemente la ricerca storica ha sviluppato il concetto di resistenza civile, in particolare nei confronti del regime di Hitler¹⁷, applicandolo a una serie di gesti e comportamenti di chi si opponeva alle indicazioni delle autorità.

Il concetto di resistenza civile permette di analizzare in modo più differenziato le diverse forme di resistenza alternative a quella di tipo militare, fra cui vanno annoverati anche l'aiuto ai rifugiati e l'aiuto offerto alla Resistenza francese senza partecipare ai combattimenti.

Ma alcuni Svizzeri sono pure stati attivi nei movimenti di resistenza di altri Paesi come il Belgio, la Jugoslavia, la Germania e altri. Si trattava spesso di attività illegali come la diffusione di volantini e opuscoli, il trasporto oltre frontiera di materiale di vario genere o di persone attive nella resistenza oppure la trasmissione di informazioni. Anche questi casi sono stati perseguiti penalmente ma in questo ambito non si dispone ancora di nessuno studio generale che abbracci l'intero periodo dell'avvento del fascismo e del nazismo e della Seconda Guerra mondiale.

2 Caratteristiche principali del progetto

2.1 Valutazione della proposta di «riabilitazione»

L'iniziativa parlamentare chiede l'annullamento di tutte le sentenze penali pronunciate contro persone che hanno salvato rifugiati perseguitati dal nazismo, senza pronunciarsi sulla procedura da seguire. Perciò in primo luogo si è ritenuto opportuno esaminare se gli istituti giuridici già presenti nella legislazione come l'amnistia, la

¹⁷ Jacques Semelin, *Sans armes face à Hitler, la résistance civile en Europe 1939-1943*, Paris 1989, p. 49 segg.

grazia e la riabilitazione permetterebbero di adempiere i postulati dell'iniziativa. Dato che, come si mostrerà più avanti, ciò non risulta possibile, è necessario cercare altre soluzioni. La Commissione propone quindi una «riabilitazione sui generis» che sarà presentata al numero 2.1.2.

2.1.1 Amnistia, grazia e riabilitazione secondo il diritto vigente

2.1.1.1 Amnistia

L'amnistia annulla gli effetti di una disposizione penale per un intero gruppo di persone senza nominare le singole persone e rappresenta quindi una misura impersonale. In caso di amnistia le autorità rinunciano a perseguire penalmente determinati atti e a far eseguire la pena pronunciata¹⁸. Il concetto di amnistia non comprende invece l'annullamento delle sentenze penali cresciute in giudicato.

Attualmente l'amnistia viene disciplinata solo dall'articolo 173 della Costituzione federale ed è prevista dalla revisione attualmente in corso della parte generale del Codice penale (art. 387 CP e art. 232 e CPM)¹⁹.

Nell'ambito del diritto penale federale le amnistie spettano all'Assemblea federale (art. 173 Cost.) e non ai Cantoni²⁰. Infatti l'amnistia fiscale del 1968 applicata sia in ambito federale che cantonale ha richiesto una modifica costituzionale²¹.

2.1.1.2 La grazia

La grazia consiste nel condono totale o parziale d'una condanna cresciuta in giudicato oppure ne comporta la conversione in una pena più leggera. Le disposizioni che regolano la grazia si trovano nella Costituzione federale (art. 173, altri compiti e attribuzioni dell'Assemblea federale), nel CP (art. 394-396) e nel CPM (art. 232a-d).

In base al CP e al CPM le Camere federali possono statuire su una domanda di grazia solo se la pena è stata pronunciata da un tribunale militare, dalla Corte penale federale o da un'autorità amministrativa federale. Per le sentenze pronunciate dalle autorità cantonali, la domanda di grazia va inoltrata al Cantone.

¹⁸ cfr. Mariangela Wallimann-Bornatico, Die Amnestie, RDS 81 (1985) 196 seg., come pure il messaggio del Consiglio federale del 20.11.1996 concernente la revisione dalla Costituzione federale, FF 1997 I 1 seg.; art. 387 P-StGB, messaggio del Consiglio federale del 21.9.1998, FF 1999 III 2032 seg.

¹⁹ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 21.9.1998, FF 1999 III 2032 seg.

²⁰ Cfr. Jean-François Aubert, Comm. Cost., n. 98 ad art. 85; Hans Schultz, Einführung in den Allgemeinen Teil des Strafrechts, vol. I, 4ª edizione, p. 256; Niklaus Schmid, Strafprozessrecht, 3ª edizione, n. 1176 seg.; Günther Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil II, Strafen und Massnahmen, § 8, n. 16.

²¹ Cfr. Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Suppl. 1967-1982, n. 1467.

2.1.1.3 La riabilitazione

Ai sensi del Codice penale la riabilitazione consiste nella revoca anticipata di una pena accessoria (art. 77-79 CP e art. 36-43 CPM).

2.1.1.4 L'annullamento delle sentenze penali

L'iniziativa chiede l'annullamento di alcune sentenze penali. Il significato di una misura di questo tipo può essere giudicato in base alle seguenti considerazioni.

La sentenza penale stabilisce che l'imputato è colpevole e sancisce un pena proporzionale al grado di colpevolezza. A determinate condizioni vengono inoltre comminate pene accessorie. La sentenza dà luogo anche all'esecuzione della pena.

L'annullamento «ex tunc» di una sentenza penale comporta la necessità di annullare, nel limite del possibile, tutte le conseguenze giuridiche che ne sono derivate e di risarcire i danni.

2.1.1.4.1 Le conseguenze giuridiche dell'annullamento di sentenze penali in generale

L'annullamento di una sentenza penale comporta quanto segue²²:

- a. La cancellazione del verdetto di colpevolezza esige la riabilitazione giuridica e morale della persona condannata e un'espressione di pubblico riconoscimento.
- b. L'annullamento della pena può essere messo in pratica solo parzialmente. Le multe possono essere annullate, mentre per le altre pene già scontate si può solo provvedere a risarcire le persone.
- c. Anche le pene accessorie²³ non possono essere annullate e vanno quindi risarcite in denaro.
- d. Le iscrizioni nel casellario giudiziario possono, a seconda dei casi, essere cancellate (art. 59 CPM, nonché articolo 14 lettera g dell'ordinanza sul casellario giudiziario informatizzato²⁴).

²² Cfr. Hauser/Schweri, *Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts*, 3^a edizione, 1997, § 45.14.

²³ Incapacità a esercitare una carica o un ufficio (art. 51 CP); fino al 1971: privazione dei diritti civili (art. 52 CP abrogato dalla LF del 18.3.1971); privazione della potestà dei genitori e della tutela (art. 53 CP); interdizione dell'esercizio di una professione, di un'industria o del commercio (art. 54 CP); espulsione (art. 55 CP); divieto di frequentare osterie (art. 56 CP); confisca (art. 58 segg. CP); esclusione dall'esercito (art. 36 CPM); degradazione (art. 37 CPM); incapacità ad esercitare una carica o un ufficio (art. 38 CPM); fino al 1971: privazione dei diritti civili (art. 39 CPM; pure abrogato); espulsione (art. 40 CPM); confisca (art. 41 segg. CPM).

²⁴ RS 331

- e. Se la sentenza è stata pubblicata (art. 61 CP e art. 43 CPM) bisogna procedere a una nuova pubblicazione.

Inoltre andranno considerate anche le conseguenze indirette della sentenza che possono manifestarsi con la perdita del posto di lavoro.

2.1.1.4.2 Le conseguenze giuridiche dell'annullamento di sentenze penali pronunciate nei confronti di chi ha aiutato persone in fuga

In questo ambito l'operazione più significativa consiste nell'annullamento (cancellazione) del verdetto di colpevolezza, mentre da un punto di vista pratico le altre conseguenze giuridiche sono secondarie poiché le pene scontate non possono evidentemente beneficiare di un effetto retroattivo.

La Commissione ha potuto constatare che circa il 60 per cento delle persone condannate in base all'articolo 94 CPM sono pure state private dei diritti civili.

Questa pena accessoria poteva essere pronunciata quando l'atto commesso era considerato indizio di una mancanza di carattere. La privazione durava da uno a cinque anni a partire dalla crescita in giudicato della sentenza e non permetteva di partecipare alle votazioni e alle elezioni, di essere eletti, di lavorare come funzionario, di far parte di un'autorità tutoria e di fungere da curatore o testimone per gli atti notari.

La Commissione ritiene che la questione relativa all'iscrizione nel casellario giudiziale sia ormai sorpassata. L'articolo 59 paragrafo 1 lettera b del CPM prevede infatti la cancellazione d'ufficio delle pene 15 anni dopo l'esecuzione. Inoltre l'articolo 14 lettera b dell'ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato²⁵ prevede l'eliminazione di tutte le pene di coloro che compiono 80 anni. In conformità al diritto attualmente in vigore le iscrizioni non vengono però eliminate fisicamente. L'articolo 372 paragrafo 7 del disegno di revisione del Codice penale²⁶ attualmente discusso in Parlamento prevede invece esplicitamente che i dati devono essere fisicamente soppressi.

2.1.2 Riabilitazione sui generis

L'iniziativa parlamentare non chiede né un'amnistia né una grazia ma l'annullamento di un numero indeterminato di sentenze e quindi esige la messa in atto di un nuovo strumento operativo.

La Commissione ha esaminato la possibilità di intervenire emanando disposizioni generali e astratte ma è giunta alla conclusione che ciò non permette di adempiere il

²⁵ RS 331

²⁶ Messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (disposizioni generali, entrata in vigore e applicazione della legge) e del Codice penale militare come pure di una legge federale sul diritto penale minore (FF 1999 1669).

mandato dell'iniziativa. Infatti rimarrebbe sul tappeto la necessità di determinare precisamente le sentenze che andrebbero annullate.

Anche una soluzione separata dei singoli casi non risulterebbe efficace poiché per emanare decisioni concrete a livello individuale è necessario conoscere i soggetti coinvolti. Dato che solo in rari casi si è a conoscenza dei nomi delle persone toccate dal provvedimento, queste modalità di riabilitazione non condurrebbero a un riesame generale delle sentenze pronunciate nei confronti di chi ha aiutato le persone in fuga.

E' quindi necessario prevedere una combinazione delle norme giuridiche astratte di validità generale con attestazioni individuali concrete. Una legge federale annullerà tutte le sentenze e in seguito si provvederà a confermare, a domanda o d'ufficio, che l'annullamento si applica anche a una determinato caso specifico. Si tratterà quindi di una «revisione sui generis» informale di cui beneficeranno coloro che hanno aiutato persone in fuga ai tempi del nazismo. Se del caso si procederà a cancellare eventuali iscrizioni ancora registrate nel casellario giudiziale.

2.2 Chi potrà beneficiare della riabilitazione?

2.2.1 L'opinione della maggioranza

La maggioranza della Commissione rileva che un intervento a favore di coloro che, sfidando la legge, hanno aiutato i rifugiati perseguitati dal regime nazista sembra raccogliere un certo consenso in ambito politico. Essenzialmente sono queste le persone che la Commissione e il Consiglio nazionale intendevano prendere in considerazione dando seguito all'iniziativa parlamentare Rechsteiner.

Oggi anche coloro che esprimono la loro comprensione per la politica applicata in quel periodo dalla Svizzera nei confronti dei rifugiati, ammettono che sono stati fatti degli errori e che una maggiore generosità, in particolare nei confronti dei rifugiati ebrei, non avrebbe comunque messo in pericolo il Paese. Va inoltre rilevato che la maggior parte di coloro che hanno aiutato i rifugiati sono stati condannati in base a disposizioni emanate dal Consiglio federale in virtù dei poteri straordinari che gli erano stati attribuiti in quel periodo. Infine bisogna tener conto del fatto che queste persone rischiavano la vita per far entrare i rifugiati in Svizzera e ciò ne sottolinea anzitutto l'alta dignità morale.

Per la maggioranza della Commissione la situazione di coloro che hanno combattuto la guerra di Spagna e di chi ha collaborato con la Resistenza francese va giudicata in modo diverso. Ciò vale in particolare per coloro che sono stati condannati conformemente all'articolo 94 CPM, tuttora in vigore, per aver militato nei ranghi di forze armate straniere.

La maggioranza della Commissione non ritiene quindi opportuno procedere anche alla loro riabilitazione.

2.2.2

Minoranza della Commissione

Secondo la minoranza della Commissione (Menétrey-Savary, de Dardel, Garbani, Gross Jost, Jutzet, Lauper, Leutenegger Oberholzer, Thanei) vanno invece riabilitati tutti coloro che sono stati condannati per essersi opposti al fascismo e al nazismo, indipendentemente dal fatto che abbiano partecipato o meno ai combattimenti. Il loro comportamento è stato più lungimirante e coraggioso di quello tenuto dalle autorità. In effetti queste persone hanno contribuito con il loro coraggio alla caduta del nazismo e del fascismo e meritano quindi riconoscenza.

Anche in questo ambito non vanno inoltre dimenticati coloro che hanno offerto un contributo alla resistenza civile secondo modalità e circostanze assai diversificate e che spesso vengono ingiustamente negletti, mentre meritano di essere presi ad esempio.

3

Commento al progetto di legge

La legge si fonda su un modello normativo che abbina disposizioni astratte di carattere generale (annullamento per *legem* di tutte le sentenze penali in questo ambito) con un dispositivo individuale e concreto che istituisce una commissione incaricata di decidere, a domanda o d'ufficio, l'applicazione o meno delle disposizioni al caso relativo a una determinata sentenza. La regolamentazione proposta si basa sulla legge tedesca del 25 agosto 1998 (BGBl I 1998, 2501) sull'annullamento delle sentenze inammissibili pronunciate sotto il regime nazionalsocialista in ambito penale e sulle decisioni relative alle sterilizzazioni emanate in base alla legge eugenetica. Il progetto comunque tiene conto delle particolarità della Svizzera e a volte si distanzia anche notevolmente dalla regolamentazione tedesca.

3.1

Disposizioni generali (sezione 1)

Art. 1 Oggetto e scopo

La legge ha per oggetto l'annullamento delle sentenze penali pronunciate nei confronti di coloro che aiutarono i perseguitati dal nazismo a fuggire e la loro riabilitazione.

La riabilitazione e l'annullamento delle sentenze penali devono essere applicati solo alle sentenze che attualmente vengono percepite come gravi violazioni dei principi della giustizia²⁷. Il riferimento alla sensibilità attuale precisa la definizione. Non si tratta di criticare l'attività della giustizia dell'epoca. Bisogna quindi tener conto dell'evoluzione degli avvenimenti e delle idee intervenute nel frattempo.

²⁷ La regolamentazione tedesca riguarda le cosiddette sentenze inammissibili (*Unrechtsurteile*), e presuppone quindi una certa gravità. Per questo motivo in Germania si parla di violazione del senso elementare di giustizia e non solo di violazione grave come nella presente legge.

Viene detto nazista il regime politico istituito durante il Terzo Reich dapprima in Germania e poi nei paesi da essa occupati o controllati. L'avvento al potere del nazismo risale al 30 gennaio 1933, data in cui Adolf Hitler venne eletto cancelliere del Reich tedesco. Venne subito dato avvio alla persecuzione degli ebrei che progressivamente assunse poi forme sempre più estreme e raggiunse poi un primo apogeo con la «notte dei cristalli» del 9 e 10 novembre del 1938, quando numerosi ebrei avevano già abbandonato il Paese.

L'aiuto fornito alle persone in fuga è stato punito in base a varie disposizioni di legge (vedi n. 1.2.2) ma la maggior parte delle sentenze si fondano sul decreto del Consiglio federale del 25 settembre 1942. Nel corso dei colloqui con gli esperti la sotto-commissione ha potuto rilevare che la ribellione al nazismo e al fascismo si è manifestata anche con altri atti, ad esempio con attività svolte all'interno di organizzazioni segrete, che sono pure stati puniti con condanne penali. Comunque si tratta di casi di minore rilevanza rispetto a quelli concernenti l'aiuto offerto alle persone in fuga che hanno consentito in modo diretto di salvare vite umane e non saranno quindi presi in considerazione dalla presente legge.

All'interno delle Commissioni una minoranza riterrebbe opportuno procedere all'annullamento di tutte le sentenze di condanna nei confronti di chi si è opposto al nazismo o al fascismo. In tal caso andrebbero quindi annullate anche le sentenze relative ad altre forme di resistenza come ad esempio l'attività a favore della resistenza (in particolare quella francese), quella svolta dai «brigatisti» che hanno preso parte alla guerra civile spagnola e anche le varie forme di «resistenza civile». La maggioranza della Commissione è contraria a questa estensione del campo d'applicazione e ritiene troppo approssimativa la nozione di «resistenza al nazismo e al fascismo». L'annullamento di una categoria di sentenze va effettuata in base a distinzioni precise.

La maggioranza giudica quindi opportuno limitarsi ad applicare la presente legge alle sentenze pronunciate contro persone che hanno aiutato a fuggire chi era perseguitato dal nazismo. La legge non si applicherà quindi solo a chi è fuggito dalla Germania ma anche a chi proveniva da altri Paesi sottomessi o invasi dalla Germania nazista.

Art. 2 Definizione

In genere la nozione di aiuto alla fuga comprende tutta una serie di atti a sostegno dei rifugiati²⁸. Per la maggioranza l'aiuto alla fuga va inteso in senso stretto come aiuto o assistenza diretta. La seconda parte del primo capoverso considera anche le persone che hanno offerto alloggio ai fuggiaschi senza informare le autorità.

La riserva espressa nel paragrafo 2 esclude invece i passatori che sfruttano i rifugiati per poi abbandonarli o addirittura denunciarli²⁹.

La minoranza presenta un elenco non esaustivo delle categorie di persone che rientrano fra coloro che «si sono opposti al fascismo e al nazismo». Si tratta di chi ha combattuto per la repubblica durante la guerra di Spagna, di chi ha sostenuto la

²⁸ La Svizzera e i profughi all'epoca del nazionalsocialismo', p. 113.

²⁹ ibid. p. 120.

Resistenza francese e di coloro che hanno offerto aiuto o alloggio ai perseguitati in fuga senza comunicarlo alle autorità. Sono inoltre comprese le persone che hanno compiuto atti di «resistenza civile» in senso ampio.

3.2 Annullamento delle sentenze penali e riabilitazione (sezione 2)

Art. 3 Annullamento delle sentenze penali

L'articolo 3 prevede un annullamento formulato in termini generali e astratti di tutte le sentenze pronunciate contro coloro che hanno aiutato la fuga dei perseguitati dal regime nazista. L'annullamento ha effetto «ex tunc»: attualmente infatti si può sostenere che le sentenze non furono conformi al diritto. Di fatto però per certi aspetti si tratta di un annullamento «ex nunc» poiché non sarà possibile rimuovere alcune conseguenze giuridiche delle sentenze (vedi n. 2.1.1.4.1 e 3.5).

Art. 4 La riabilitazione

La riabilitazione ai sensi dell'articolo 4 è intesa in senso morale e deriva dall'annullamento delle sentenze stabilita dall'articolo 3. Rispetto a quelle operate in precedenza, questa riabilitazione non prevede unicamente una dichiarazione del Consiglio federale³⁰ ma comporta l'emanazione di un decreto con disposizioni legislative specifiche. Si prevede la riabilitazione di tutti coloro che ai sensi dell'articolo 2 hanno offerto il proprio aiuto alle persone in fuga e di chi ha loro offerto alloggio senza informare le autorità.

Art. 5 Concorso di reati

L'annullamento si applica anche alle condanne pronunciate in concorso di reati per altre infrazioni (commesse durante la preparazione o l'attuazione³¹), sempre che l'aiuto alla fuga non costituisca unicamente un aspetto secondario di un reato più grave. Va rammentato che in base al decreto del Consiglio federale del 25 settembre 1942 l'aiuto alla fuga era punito con una pena detentiva ed era perciò considerato un delitto.

Per decidere se un'infrazione è da considerare subordinata bisogna esaminare il caso in modo globale tenendo conto non solo delle pene previste per il reato ma anche degli aspetti soggettivi come le giustificazioni presentate o il grado di colpevolezza.

Il principio *de minimis praetor non curat* e considerazioni di economia delle procedure giustificano l'estensione della riabilitazione a questi altri reati.

³⁰ Si veda in particolare la presa di posizione del Consiglio federale del 26 maggio 1999 relativa alla mozione 99.3065 CAG-N Combattenti svizzeri nelle brigate internazionali e nella Resistenza francese. Condanne penali. (Boll. Uff. 2000 N 35).

³¹ Ad esempio; infrazioni alle norme sulla circolazione, minacce contro i funzionari o altre infrazioni gravi.

3.3

La Commissione di riabilitazione (sezione 3)

Art. 6 Istituzione e organizzazione

La legge prevede la creazione di una Commissione indipendente incaricata di riabilitare coloro che hanno prestato aiuto alle persone in fuga perseguitate dal nazismo. La Commissione deve essere indipendente sia nei confronti del Parlamento che del Consiglio federale e dell'amministrazione³².

Il Consiglio federale ha il compito di nominare i membri della Commissione e di designarne il presidente con una procedura simile a quella in vigore per la designazione dell'incaricato speciale per i documenti di sicurezza dello Stato³³. Almeno uno dei membri della Commissione deve essere storico di formazione affinché essa possa procurarsi facilmente le informazioni necessarie e, se del caso, procedere all'esame di circostanze storiche precise.

La riabilitazione non è stata affidata alle autorità giudiziarie che hanno pronunciato le sentenze poiché richiede valutazioni non solo giuridiche, ma anche di ordine storico.

Il segretariato della Commissione è gestito dal DFGP che si occupa anche di versare le indennità ai suoi membri. Per il resto la Commissione si organizza in modo autonomo.

Art. 7 Compiti

L'articolo 7 prevede che la Commissione si occupi di diffondere il contenuto della legge attraverso i media (stampa, radio, televisione, Internet) per informare in particolare le persone toccate dal provvedimento.

Il capoverso 2 incarica la Commissione di decidere a domanda o d'ufficio se una determinata sentenza soddisfa le condizioni poste dagli articoli 1 e 2. La sentenza in questione va poi esaminata da un punto di vista materiale per stabilire se può essere annullata conformemente all'articolo 3 (decisione di principio). La Commissione decide secondo il diritto e l'equità, e prende quindi in considerazione anche le circostanze particolari del singolo caso. Infatti la decisione riguarda fatti avvenuti cinquant'anni fa e in certi casi non è quindi più possibile procedere ad accertamenti affidabili. Questa formulazione tiene conto del fatto che la Commissione deve prendere decisioni in un ambito in cui non sempre si può procedere ad un esame completo della situazione giuridica. La possibilità di decidere secondo il diritto e

³² Il modello germanico che affida questo accertamento al ministero pubblico sembra problematico nella misura in cui l'attività dei pubblici ministeri si limita di massima ai procedimenti penali (atto d'accusa, archiviazione del procedimento penale), mentre il giudizio è riservato alle istanze giudiziarie."

³³ Il decreto federale del 9 ottobre 1992 concernente la consultazione dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione e le ordinanze del 5 marzo 1990 concernente il trattamento dei documenti delle Confederazione in materia di sicurezza dello Stato e del 20 gennaio 1993 concernente la consultazione dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione sono state abrogate il 1° marzo 2001 (RU 2001 189 con citazione degli atti legislativi abrogati).

l'equità libera il richiedente dall'onere della prova. Quando non è più possibile accertare i fatti con precisione, la Commissione può comunque decidere in base all'equità.

La Commissione si occupa quindi di accertare se una determinata sentenza adempie le condizioni poste dagli articoli 1 e 2 e può quindi essere annullata conformemente all'articolo 3. In caso affermativo procede alla pubblicazione adeguata del dispositivo della decisione. In caso contrario invece respinge la richiesta. La pubblicazione serve a rendere di pubblico dominio la riabilitazione e l'annullamento della sentenza e non può comunque avvenire senza il consenso dell'interessato.

Per il richiedente la pubblicazione ordinata dalla Commissione è gratuita. La Commissione decide come diffondere l'informazione (stampa, radio, televisione, Internet).

Art. 8 Scioglimento

Il progetto di legge attribuisce al Consiglio federale la competenza di sciogliere la Commissione quando ritiene che essa abbia esaurito il proprio compito.

3.4 Procedura d'accertamento (sezione 4)

Art. 9 Domanda

In linea di principio la domanda di annullamento di una sentenza viene inoltrata dalla persona condannata o, dopo la morte, dai parenti (art. 110 n. 2 CP) come il coniuge, i parenti in linea diretta, i fratelli e fratellastri o anche i genitori o i figli adottivi. Rinunciamo a presentare una gerarchia dei parenti che possono inoltrare la domanda: ciò non dovrebbe infatti comportare difficoltà particolari. Nel caso in cui ad esempio un parente lontano dovesse inoltrare una domanda che si scontra con l'opposizione dei parenti più prossimi, la Commissione dovrà procedere alla ponderazione degli interessi in gioco.

Le domande possono però anche essere presentate dalle organizzazioni con sede in Svizzera attive nella difesa dei diritti dell'uomo o nella rielaborazione della storia svizzera nell'epoca nazista. Questa possibilità supplementare non dovrebbe condurre a un incremento sensibile delle domande e dovrebbe invece consentire di accelerare le procedure, poiché queste organizzazioni dispongono già di una notevole mole d'informazioni relative a vari casi. La Commissione potrà quindi trarne profitto ma sarà comunque libera di decidere in modo autonomo.

Quando la Commissione si trova di fronte a un caso non sollevato né da singole persone né dalle organizzazioni può intervenire d'ufficio e decidere in merito (art. 7).

Art. 10 Termine

La scadenza di cinque anni a partire dall'entrata in vigore della legge rappresenta un termine ordinatorio che mira a evitare lungaggini di procedura. Se però i termini non sono stati rispettati per motivi scusabili, la Commissione può entrare in materia anche su richieste presentate dopo la scadenza.

Art. 11 Non entrata in materia

La Commissione può entrare in materia solo se il richiedente chiede di esaminare una sentenza pronunciata nei suoi confronti o che risulti comunque rintracciabile con sforzi ragionevoli. Per ogni caso da esaminare la Commissione mette a disposizione un tempo ragionevole e adeguato in base ai criteri valevoli nell'ambito della ricerca storica. Se le ricerche non permettono di rintracciare la sentenza in questione la Commissione decide di non entrare in materia.

Art. 12 Accertamento dei fatti

La Commissione può collaborare all'accertamento dei fatti offrendo il sostegno del proprio membro esperto in materia (art. 6 cpv. 3). Anche il richiedente deve collaborare nella misura in cui ciò sia necessario e ragionevolmente esigibile (art. 13 PA³⁴).

Art. 13 Spese di procedura

La procedura davanti alla Commissione è gratuita. Conformemente all'art. 14, per le eventuali spese e l'assistenza giuridica gratuita si applicano le disposizioni della PA. L'indennità per le spese ripetibili può essere assegnata solo se la richiesta è stata ammessa e se il richiedente ha dovuto sopportare spese relativamente elevate (art. 64 cpv. 1 PA).

In linea di massima per inoltrare una domanda alla Commissione non dovrebbe essere necessaria l'assistenza di un avvocato: nei casi più semplici il richiedente può presentare direttamente una sentenza che soddisfa i criteri stabiliti dagli articoli 1 e 2 e chiederne l'annullamento. La domanda non deve rispettare nessuna formalità particolare, salvo il termine massimo previsto e non deve essere motivata in modo specifico.

Art. 14 Rimedi giuridici

L'articolo 6 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)³⁵ garantisce al richiedente il diritto di ricorrere a un tribunale se le decisioni prese dalla Commissione sono di natura civile (art. 6 CEDU). Dato che il contenzioso può riguardare la reputazione di persone ancora in vita o la memoria di persone decedute (art. 28 CC)³⁶, l'applicazione dell'articolo 6 numero 1 CEDU non va perlomeno esclusa. Per questo motivo la legge prevede la possibilità di presentare al Tribunale federale un ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni di accertamento della Commissione.

Inoltre l'articolo 13 CEDU esige che venga garantito un ricorso effettivo per motivi plausibili (ad es. diritto alla protezione della sfera privata) contro le violazioni della CEDU. In questo ambito bisogna quindi aspettarsi una contestazione relativa all'inesistenza di un effettivo rimedio giuridico interno contro le decisioni della Commissione.

³⁴ RS 172.021

³⁵ RS 0.101

³⁶ RS 210

L'articolo 104 lettera a OG³⁷ prevede la possibilità di inoltrare ricorso amministrativo contro le violazioni del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento³⁸. Il tribunale però non statuisce sull'adeguatezza (art. 104 lett. c OG). Invece il Tribunale federale potrà esaminare se i fatti giuridicamente rilevanti sono stati accertati in modo completo ed esatto (art. 104 lett. b in relazione con l'art. 105 OG).

Art. 15 Diritto applicabile

Come complemento si applicano per analogia le disposizioni sulla procedura amministrativa federale (ad es. l'art. 13 PA sulla consultazione dell'incartamento e l'art. 26 segg. sul diritto di essere ascoltato). Non esiste nessun altro ordinamento di procedura federale che possa essere dichiarato applicabile. Le ordinanze che regolano le procedure dei tribunali e delle commissioni di ricorso si applicano ai ricorsi e inoltre, insieme con le ordinanze relative alle commissioni arbitrali di prima istanza, risulterebbero troppo formalistiche.

3.5 Effetti giuridici dell'annullamento (sezione 5)

Art. 16

Questa disposizione stabilisce in forma declamatoria che di per sé la decisione d'annullamento delle sentenze penali non dà luogo a pretese di risarcimento o di riparazione del torto morale (ad es. restituzione di una multa già pagata oppure risarcimento o riparazione per una pena già scontata o per le conseguenze supplementari di una condanna).

3.6 Disposizioni finali (sezione 6)

Art. 17 Referendum ed entrata in vigore

La legge federale sottostà al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.). Se il termine referendario scade inutilizzato il Consiglio federale stabilisce l'entrata in vigore della legge dal momento in cui la Commissione è in grado di iniziare la propria attività.

³⁷ RS 173.110

³⁸ Conformemente all'articolo 14, la procedura davanti alla Commissione è retta dalle disposizioni relative alla procedura amministrativa federale (PA); l'estensione del potere di controllo viene precisata all'articolo 12. Sussidiariamente il potere d'apprezzamento della Commissione si determina in base ai motivi di ricorso ammissibili (qui, art. 104 lett. a e b OG [controllo dell'applicazione del diritto, compreso l'eccesso e l'abuso del potere di apprezzamento, e controllo dell'accertamento completo ed esatto dei fatti]).

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Attualmente è difficile stimare quante richieste perverranno alla Commissione. Non si dovrebbero superare le 10 richieste all'anno, per un periodo globale di 5 anni, ma il loro numero potrebbe anche risultare notevolmente inferiore.

Nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato la Ernst & Young Consulting AG (EYC) di stimare i costi derivanti dall'istituzione dei nuovi tribunali. Nel settore della giustizia amministrativa EYC ha utilizzato come criterio di base un rapporto di 2,5 cancellieri e di 1,7 impiegati di cancelleria e dei servizi centrali per ogni giudice attivo nei tribunali³⁹.

Per quanto concerne i costi, bisogna considerare che, data la particolarità delle procedure, la fase iniziale richiederà un mole di lavoro superiore ad altre procedure amministrative. Le decisioni di competenza della Commissione riguarderanno però un campo giuridico strettamente circoscritto. In termini di tempo l'accertamento dei fatti sarà più oneroso rispetto all'esame degli aspetti giuridici.

Oltre ai costi dei commissari attivi a tempo parziale (circa 100 ore di lavoro all'anno) bisogna prevedere l'impiego di un giurista a tempo pieno e l'attribuzione al DFGP di un'unità di segretariato supplementare.

Basi legali

Costituzionalità

Come detto (n. 2.1.1.1 e 2.1.1.2) l'articolo 173 capoverso 1 lettera k Cost. costituisce una base legale solo per la grazia e l'amnistia. La riabilitazione prevista condurrebbe all'annullamento formale delle sentenze penali e quindi non può poggiare su questa disposizione costituzionale. Potrebbe invece basarsi sulle competenze attribuite alla Confederazione dai decreti su cui sono fondate le sentenze in questione. L'articolo 123 Cost. (competenza relativa al Codice penale) non entra in linea di conto poiché le disposizioni non erano integrate nel Codice penale ma nel diritto penale accessorio⁴⁰. Gli articoli 121 Cost. sulla dimora e il domicilio degli stranieri e 60 Cost. sulla legislazione militare (base costituzionale del Codice penale militare) potrebbero invece costituire una base giuridica, ma ciò condurrebbe a trascurare il fatto che le sentenze in questione sono in parte state pronunciate in base ai poteri straordinari che consentivano al Consiglio federale sia di emanare decreti legislativi sia di scostarsi dalla ripartizione delle competenze vigente nello Stato federale. Comunque già la vecchia Costituzione attribuiva alla Confederazione la competenza relativa alle fattispecie penali in questione. Perciò le riabilitazioni previste dall'iniziativa possono poggiare sulle relative disposizioni dell'attuale Costituzione federale (art. 60 e 121 Cost.). Ciò risulta opportuno anche tenendo conto del fatto che la riabilitazione non viene proposta sostenendo che le istanze penali

³⁹ FF 2001 4018

⁴⁰ cfr. Messaggio concernente la revisione dalla Costituzione federale, FF 1997 I 1

dell'epoca hanno applicato la legge in modo erroneo, ma ritenendo invece che le norme penali (ormai abrogate da molto tempo) su cui si sono basate le sentenze sono da considerare ingiustificate poiché punivano chi aiutava i rifugiati in fuga senza operare distinzioni a seconda delle motivazioni sostenute (motivi ideali, lucro, ecc.).

5.2 Forma dell'atto

Questo atto legislativo non poggia su una legge federale già esistente e deve quindi essere emanato sotto forma di legge federale (art. 163 Cost.).