

**« (...) la forza di un
popolo si commisura
al benessere dei
più deboli dei suoi
membri (...) »***

**Preambolo della Costituzione
federale della Confederazione Svizzera
del 18 aprile 1999*

Contenuto

Introduzione generale

—2

**Riabilitare le vittime
di misure coercitive
a scopo assistenziale
*versando prestazioni
finanziarie supplementari***

—12

sostenendo l'azione civica

—22

*fornendo un accesso
agevolato al sapere e
alla cultura*

—30

*garantendo la produzione
e la diffusione del sapere*

—38

**La Casa dell'altra
Svizzera: un progetto**

—50

**Conclusione: i diritti
fondamentali, una questione
rimasta in sospeso?**

—58

**« (...) la forza di un
popolo si commisura
al benessere dei
più deboli dei suoi
membri (...) »***

*Raccomandazioni
della Commissione peritale
indipendente (CPI)
Internamenti amministrativi*

Introduzione generale

1

Fino al 1981 decine di migliaia di persone in Svizzera furono collocate in istituti chiusi pur non avendo commesso alcun reato. In genere l'internamento veniva disposto con semplice decisione amministrativa – senza la tutela offerta da un procedimento giudiziario – per comportamenti o stili di vita giudicati devianti dalle norme predominanti nel lavoro, nella famiglia o nella sessualità. Poste ai margini della società e segregate in case di educazione, colonie agricole, penitenziari o cliniche psichiatriche, le persone internate subivano spesso situazioni di sfruttamento, violenze fisiche o psichiche e abusi sessuali. Con il pretesto di tutelare la morale e l'ordine pubblico e di contenere i costi assistenziali, molte persone – povere, vulnerabili, ribelli o emarginate – furono private della libertà per lunghi periodi e ridotte in condizioni di vita indegne, nel disprezzo dei loro diritti fondamentali.

La legge federale del 30 settembre 2016 sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE) ha per obiettivo «il riconoscimento e la riparazione dell'ingiustizia inflitta alle vittime di [queste] misure» (art. 1 cpv. 1). Questo atto normativo, subentrato alla legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa, trasporta nel diritto alcune rivendicazioni della lotta condotta per decenni da persone che avevano subito collocamenti durante l'infanzia oppure internamenti in età giovanile o adulta. Oltre a riconoscere *ex lege* le ingiustizie inflitte, la legge accorda un «contributo di solidarietà» di 25 000 franchi alle vittime riconosciute che ne fanno domanda nel giro di dodici mesi (art. 4–9). Disciplina poi la conservazione e l'utilizzo degli atti d'archivio relativi alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari prima del 1981, garantendone l'accesso gratuito e agevolato ai diretti interessati (art. 10–13). Prevede anche la promozione di «progetti di aiuto reciproco di organizzazioni delle vittime e delle altre persone oggetto di misure» (art. 17).

Impone infine un'esauriente analisi scientifica in materia, incaricando una commissione indipendente di condurre «uno studio scientifico in merito agli internamenti disposti sulla base di una decisione amministrativa [tenendo] conto anche di altre misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari» (art. 15).

La Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi è quindi stata incaricata dal Consiglio federale di svolgere lavori di ricerca i cui risultati, una volta divulgati, devono contribuire a «comprendere i motivi e le modalità alla base dell'adozione e dell'esecuzione di misure di questo tipo nonché le conseguenze che queste ultime hanno avuto e continuano ad avere sui diretti interessati e sui loro congiunti».¹ A tale scopo la commissione ha studiato nel dettaglio i processi di legittimazione e delegittimazione dell'internamento amministrativo, le prassi amministrative adottate, le modalità e le condizioni di detenzione, come pure le biografie e i percorsi di vita di coloro che hanno subito questa misura. Ha inoltre valutato, su scala nazionale, l'entità di tale fenomeno, fornendo una panoramica dell'ampio ventaglio di disposizioni legali su cui si è basato dalla metà del XIX secolo fino al 1981.² I risultati dei lavori della commissione sull'internamento amministrativo sono ora divulgati e costituiscono, secondo quanto affermato dal Consiglio federale nel suo messaggio alle Camere, «uno dei pilastri portanti dell'intero processo di elaborazione» nella politica di «riconoscimento» e di «riparazione» sancita dall'apposita legge.³

Il particolare contesto nel quale opera la CPI la pone al crocevia tra scienza, politica e società. È complice di una «politica della memoria» implicante «la riappropriazione del passato storico attraverso una memoria ammaestrata e spesso ferita dalla Storia».⁴ L'analisi scientifica del passato dovrebbe quindi condurre al «riconoscimento» politico e sociale di fatti storici finora ampiamente ignorati, contribuendo a riaffermare la coesione nazionale e a favorire pratiche migliori in avvenire.

1 Messaggio del 4. 12. 2015 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), 15.082, p. 105, www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20150082, consultato l'11. 9. 2017.

2 Per un elenco completo delle pubblicazioni della CPI si rinvia alla p. 9.

3 Messaggio del 4. 12. 2015 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), 15.082, p. 105, www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20150082, consultato l'11. 9. 2017. Lo studio scientifico della CPI è integrato dal programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione – passato, presente e futuro» (PNR 76).

4 RICŒUR Paul, «Mémoire, histoire, oubli», *Esprit* 3, 2006, p. 20 (traduzione dal francese).

5 Cfr. ad es.: SIMON Jean-Charles, mozione, «La vera storia degli orfani svizzeri», 99.3297, 17. 6. 1999, www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=19993297, consultata il 28. 2. 2019; VON FELTEN Margrith, iniziativa parlamentare, «Sterilizzazione forzata. Indennità per le vittime», 99.451, 5. 10. 1999, www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=19990451, consultata il 18. 3. 2019; FEHR Jacqueline, interpellanza, «Riparazione del torto morale», 09.3440, 30. 4. 2009, www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20093440, consultata il 12. 2. 2018.

6 RECHSTEINER Paul, iniziativa parlamentare, «Riabilitazione delle persone internate su decisione amministrativa», 11.431, 13. 4. 2011, www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20110431, consultata l'11. 3. 2018.

È a tal fine del resto che la legge prevede la divulgazione dei risultati al grande pubblico attraverso svariati canali, quali produzioni mediatiche, mostre, incontri e materiali didattici (art. 15 cpv. 5 lett. a e 15 cpv. 5 lett. b LMCCE). L'autorità competente è in particolare invitata a promuovere «la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, nonché delle autorità, delle istituzioni e dei privati cui secondo il diritto vigente competono le misure coercitive a scopo assistenziale o i collocamenti extrafamiliari» (art. 15 cpv. 5 lett. c LMCCE).

Conferito il riconoscimento ufficiale, scientifico e pubblico a quanto accaduto in passato, sorge quindi la domanda della «riparazione dell'ingiustizia inflitta alle vittime». In proposito conviene rammentare che la legge sulle misure coercitive e i collocamenti extrafamiliari è frutto di un lungo processo politico messo in moto dalle persone vittime di queste misure e dai loro sostenitori (nel mondo politico, ma anche negli ambienti scientifici, istituzionali, associativi e culturali). Dopo vari e vani tentativi di convincere l'Assemblea federale ad affrontare la questione,⁵ nell'aprile del 2011 viene infine depositata l'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Paul Rechsteiner, che chiede «una legge sulla riabilitazione delle persone internate su decisione amministrativa».⁶ L'iniziativa nasce sulla scia delle scuse ufficiali pronunciate il 10 settembre 2010 da rappresentanti cantonali e dalla consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf, allora a capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), in occasione di una cerimonia commemorativa nel carcere di Hindelbank (BE). Alla seconda commemorazione dell'11 aprile 2013 al *Kulturcasino* di Berna partecipano pressappoco 700 vittime di misure coercitive a scopo assistenziale: internamenti amministrativi, ma anche collocamenti forzati di bambini, adozioni sotto costrizione, sterilizzazioni senza consenso, ecc. Sulla scorta di quest'ulteriore momento commemorativo viene istituita una Tavola rotonda sotto l'egida del DFGP, ai cui vertici è nel frattempo subentrata la consigliera federale Simonetta Sommaruga. Alla Tavola ro-

tonda siedono dei rappresentanti delle persone vittime di queste misure, come pure esponenti delle autorità (federali, cantonali e comunali), delle Chiese, dell'Unione svizzera dei contadini, degli istituti di educazione e del mondo scientifico. L'intento è avviare un'approfondita ricostruzione dei torti e delle ingiustizie subite dalle vittime di queste misure.⁷

La Tavola rotonda, con la sua pluralità di attori, ha il compito di costituire uno spazio di scambio ed elaborare un ventaglio di proposte «affinché gli enti coinvolti possano assumere le proprie responsabilità nei confronti delle vittime».⁸ A tal fine si è espressa all'unanimità a favore di uno studio scientifico approfondito sull'argomento e ha stilato una serie di raccomandazioni per riconoscere l'ingiustizia inflitta e prevedere prestazioni finanziarie che consentano, secondo il tenore del rapporto pubblicato nel luglio del 2014, di «lenire e, per quanto possibile, compensare le perduranti conseguenze prodotte dalle misure coercitive a scopo assistenziale e dai collocamenti extrafamiliari».⁹ Poco prima aveva costituito – in collaborazione con la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali e la Catena della Solidarietà – un «fondo d'aiuto immediato», alimentato a titolo volontario dai cantoni e dai comuni, da varie istituzioni e organizzazioni nonché da donatori e donatrici privati. Ne sono scaturiti versamenti unici per un ammontare di qualche migliaio di franchi a favore delle «persone che si sono viste violare l'integrità personale in seguito a una misura coercitiva a scopo assistenziale disposta o eseguita prima del 1981 e che oggi vivono in ristrettezze economiche [...]». [L'intento è] di sgravarle in modo mirato.¹⁰ Si trattava di una «soluzione transitoria» nell'attesa di una base legale che introducesse prestazioni finanziarie e s'inserisse in una politica di riparazione globale. È appunto a tale scopo che il 1° aprile 2014 è stata lanciata l'iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)». Depositata in Cancelleria federale il 19 dicembre

7 «Misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari in Svizzera prima del 1981. Tavola rotonda per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981: rapporto e misure proposte», Berna, DFGP, 2014, p. 8, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_it.pdf, consultato il 24. 7. 2016.

8 «Al via i lavori della Tavola rotonda», comunicato stampa, DFGP, 13. 6. 2013, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/it/2013-06-13_mm_tavola_rotonda.html, consultato l'08. 3. 2019.

9 «Misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari in Svizzera prima del 1981. Tavola rotonda per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981: rapporto e misure proposte», Berna, DFGP, 2014, p. 30, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_it.pdf, consultato il 24. 7. 2016.

10 «Ufficialmente istituito il fondo d'aiuto immediato», comunicato stampa, DFGP, 15. 4. 2014, www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/news/2014/2014-04-15.html, consultato il 4. 2. 2019.

11 Iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)», Cancelleria federale, www.bk.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis448t.html, consultata il 18. 3. 2019. Le associazioni delle vittime a loro volta chiedevano, a titolo d'indennizzo, un importo di 120 000 franchi per persona, percepibile sotto forma di rendita, come specificato in un piano finanziario sul costo delle misure di «riparazione» e di «indennizzo» indirizzato alla Tavola rotonda nel giugno del 2013, «Anträge an den Runden Tisch für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen Schweiz zur Abfassung entsprechender Empfehlungen betreffend Umsetzung eines Finanzplans für die Kosten von Aufarbeitung und Entschädigung», *Kinderheime in der Schweiz. Historische Aufarbeitung*, www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/antraege_finanzplan_runder_tisch_10_juni_2013.pdf, consultato l'11. 3. 2019.

12 Messaggio del 4 dicembre 2015 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), 15.082, p. 90, www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, consultato l'11. 9. 2017.

13 «Niente è più prezioso della dignità umana», discorso della consigliera federale Simonetta Sommaruga, Berna, 11. 4. 2013, DFGP, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30274.pdf, consultato il 4. 2. 2019.

14 Protocollo della 12ª seduta della Tavola rotonda, Delegato per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/it/tavola_rotonda.html, consultato il 5.3.2019 (traduzione dal francese).

dello stesso anno, quest'iniziativa – accolta favorevolmente dalla popolazione svizzera e sostenuta da esponenti di numerosi partiti, come pure da rappresentanti del mondo scientifico, culturale ed ecclesiastico – chiedeva d'istituire un fondo di 500 milioni di franchi per il versamento di riparazioni finanziarie.¹¹ La legge adottata dall'Assemblea federale il 30 settembre 2016 costituisce il controprogetto indiretto a tale iniziativa e stanza, come illustrato in precedenza, un «contributo di solidarietà» per un importo globale massimo di 300 milioni di franchi, a titolo di riparazione e in «segno di riconoscimento dell'ingiustizia inflitta» alle vittime (art. 4 cpv.1 LMCCE). Nel suo messaggio alle Camere, il Consiglio federale ha comunque precisato che un contributo di 25 000 franchi, «che non vuole essere né un indennizzo né una riparazione morale in senso stretto, non può certo riparare l'ingiustizia inflitta; tuttavia esso è un segno tangibile del riconoscimento perseguito ed espressione della solidarietà sociale».¹²

In occasione della cerimonia commemorativa dell'11 aprile 2013, la consigliera federale Sommaruga ha dichiarato che «niente è più prezioso della dignità umana».¹³ Bisogna tuttavia constatare che le prestazioni finanziarie versate finora non garantiscono un'esistenza dignitosa alla maggior parte delle persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale. Un loro rappresentante esponeva, durante la dodicesima seduta della Tavola rotonda, che per «condurre un'esistenza degna di essere vissuta» gli sarebbe servito un luogo in cui sentirsi a casa, un lavoro adatto alle sue competenze, un reddito che gli permettesse di vivere senza continue preoccupazioni finanziarie; avrebbe dovuto potersi muovere liberamente – «sono stato rinchiuso abbastanza» –, non essere perseguitato dalle autorità e, infine, potersi permettere, magari, «un viaggetto all'anno o almeno ogni due anni». Concludeva il suo intervento ponendo una domanda cruciale: «[queste] pretese sono così diverse da quelle di chiunque altro?».¹⁴

Agli occhi delle persone vittime di queste misure intervi-

state nel corso delle ricerche compiute dalla CPI, il detrimento causato dall'ingiustizia subita è incommensurabile e pertanto irreparabile. La posta in gioco include ben più che la semplice riabilitazione di persone escluse dalla società, stigmatizzate e ridotte al silenzio da un sistema di coercizione organizzata. In altre parole: partendo dal riconoscimento degli eventi passati e delle loro conseguenze spesso disastrose sul lungo termine, è importante ridare dignità, nel presente e nel futuro, alla vita di queste persone. Il concetto di «dignità umana» costituisce l'essenza della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, eredità morale e giuridica della Seconda guerra mondiale. Il suo fine era di «opporsi alla pratica istituzionalizzata di definire «esseri inferiori» determinate categorie di persone; opporsi alla pratica istituzionalizzata di disporre di questi «esseri inferiori» come se non fossero altro che volgare merce, di sminuirli e umiliarli sistematicamente, di lasciarli morire di fame e assassinarli senza la benché minima conseguenza».¹⁵ Nel 1981 le basi legali cantonali che disciplinavano i collocamenti amministrativi furono abrogate e sostituite dalle disposizioni del Codice civile svizzero sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza (art. 397 vecchio CC) proprio perché derogavano ai diritti umani. I lavori della commissione hanno confermato che le basi legali cantonali in materia d'internamento amministrativo calpestavano il diritto alla libertà personale e venivano meno al principio della legalità dei reati e delle pene, esponendo all'arbitrarietà gli individui cui si applicavano. Soprattutto è emerso che queste basi legali istituivano una discriminazione tra i cittadini e le cittadine, escludendo dal diritto comune gli uomini e le donne considerati ai margini della società, giudicati «indegni» dei diritti fondamentali.

Forte della posizione specifica attribuita dalla legge e dei risultati emersi da quattro anni di ricerca, la CPI assume la responsabilità di formulare raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Sebbene abbia approfondito in primo luogo la problematica dell'internamento amministrativo, le sue rac-

15 SUTTER Alex, «La dignité humaine est-elle un vain mot en Suisse?», *humanrights.ch*, 11. 7. 2017, www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/analyses/dignite-humaine, consultato il 28. 2. 2019 (traduzione dal francese).

16 La CPI ringrazia di cuore per la loro partecipazione e il loro lavoro Nicole Aeby, Robert Blaser, Daniel Cevey, Kurt Gaggeler, Andreas Jost, Gabriela Merlini Pereira e Marianne Steiner. La concezione e la redazione delle raccomandazioni sono state effettuate da Christel Gummy, in stretta collaborazione con la CPI Internamenti amministrativi.

2 (p. 4) AMMANN Ruth, HUONKER Thomas (cur.), SCHMID Jos (fotografie), *Volti dell'internamento amministrativo. Ritratti di persone internate*, vol. 1; MÉTRAUX Joséphine, BISCHOFBERGER Sofia, MEIER Luzian, *Les questions du passé sont des questions du présent. Aperçus des internements administratifs*, vol. 2; GUMMY Christel, KNECHT Sybille, MAUGUÉ Ludovic, DISSLER Noemi, GÖNITZER Nicole, *Des lois d'exception ? Légitimation et délégitimation de l'internement administratif*, vol. 3; PRAZ Anne-Françoise, ODIER Lorraine, HUONKER Thomas, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «...Je vous fais une lettre». *Retrouver dans les archives la parole et le vécu des personnes internées*, vol. 4; AMMANN Ruth, SCHWENDENER Alfred, «Zwangslagen-leben». *Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen*, vol. 5; GUGGISBERG Ernst, DAL MOLIN Marco, *Zehntausende Menschen. Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft*, vol. 6; BÜHLER Rahel, GALLE Sara, GROSSMANN Flavia, LAVOYER Matthieu, MÜLLI Michael, NEUHAUS Emmanuel, RAMSAUER Nadja, *Ordre, Morale et contrainte. Internements administratifs et pratiques des autorités*, vol. 7; SEGLIAS Loretta, HEINIGER Kevin, BIGNASCA Vanessa, HÄSLER KRISTMANN Mirjam, HEINIGER Alix, MORAT Deborah, DISSLER Noemi, *Vivere sotto costrizione. La «rieducazione» tra internamento in istituto e liberazione*, vol. 8; HUONKER Thomas, ODIER Lorraine, PRAZ Anne-Françoise, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «Beschwert man sich, so wird man ins Loch geworfen». *Storia dell'internamento amministrativo: fonti*, vol. 9; COMMISSIONE PERITALE INDEPENDENTE (CPI) INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI (A CURA DI), *L'arbitrarietà istituzionalizzata, Internamenti amministrativi in Svizzera 1930-1981, Rapporto finale*, vol. 10; GÖNITZER Nicole, *Basi giuridiche dell'internamento amministrativo, CPI, Banca dati delle leggi sull'internamento amministrativo (in tedesco)*, www.uek-av.ch/ricerca/raccolta-di-leggi, consultata il 21.03.2019.

comandazioni si estendono a tutte le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari. Le esperienze fatte durante le giornate di scambio e nel dialogo con le persone toccate da queste misure hanno evidenziato la scarsa pertinenza dei distinguo in questo contesto: le diverse misure coercitive si sono spesso susseguite nella vita di queste persone, che non ne hanno sempre colto le specificità. Alla luce degli stretti rapporti instaurati con le persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale, la commissione ha ritenuto opportuno coinvolgerle nell'elaborazione delle raccomandazioni, istituendo un gruppo consultivo che si è riunito tre volte.¹⁶

Il Consiglio federale ha incaricato la CPI di accertare i fatti storici, di raccogliere gli elementi necessari alla loro comprensione e di valutarne l'impatto sulle persone coinvolte e i loro familiari – il tutto in completa indipendenza. Ora è il momento di attribuire il giusto valore al lavoro svolto. La storia dell'internamento amministrativo elaborata dalla CPI va, in altre parole, tradotta nel presente con azioni politiche concrete – necessari in parte di nuove disposizioni legali – al fine di far durare nel tempo le iniziative già in essere. Le raccomandazioni della CPI (n. 2) s'iscrivono nel tentativo di ridurre le fratture (umane, sociali e politiche) portate alla luce da questa storia e d'incoraggiare la produzione di sapere e le riflessioni future sulle misure odierne a tutela degli adulti e dei bambini, ma anche – più in generale – sull'indigenza, l'esclusione e l'emarginazione. È questo lo scopo della proposta della commissione, illustrata al numero 3, di mettere in pratica gran parte delle sue raccomandazioni sotto lo stesso tetto, in una *Casa dell'altra Svizzera*.



Raccomandazioni

2

Riabilitare le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale versando prestazioni finanziarie supplementari

2.1

Numerose persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale oggi vivono in una situazione di grande precarietà – finanziaria, sociale, fisica e psichica. I lavori della commissione hanno confermato che tali situazioni sono la diretta conseguenza di esistenze segnate da collocamenti e internamenti amministrativi. I processi di esclusione, di emarginazione e di stigmatizzazione (ri)prodotti dalle misure cui queste persone sono state sottoposte, in aggiunta alle condizioni di vita disastrose negli istituti di reclusione – cibo scarso, igiene rudimentale, lavoro spossante, abusi e violenze, formazione carente, ecc. –, hanno gravemente pregiudicato le opportunità d'integrazione sociale e professionale e non di rado hanno causato disturbi fisici e psichici permanenti. In pratica un numero non trascurabile di persone toccate da queste misure deve far ricorso all'aiuto sociale e/o percepisce una rendita AVS insufficiente, dal momento che le misure coercitive si sono ripercosse tanto sul periodo lavorativo soggetto a contribuzioni quanto sull'accesso a impieghi stabili con una protezione sociale sufficiente. Molti di loro devono anche affrontare spese mediche e odontoiatriche sproporzionate rispetto alle loro disponibilità finanziarie poiché le conseguenze dei collocamenti e degli internamenti gravano sul loro stato di salute. Alcuni infine si ritrovano confinati nelle mura domestiche, isolati, perché non possono sopportare le spese per la mobilità necessaria a qualsiasi integrazione sociale, e questo avendo già trascorso parte della vita rinchiusi a causa dell'ingiustizia subita. Ecco perché numerose persone coinvolte non sono riuscite a espletare, nei tempi stretti imposti dalla legge (un anno), le pratiche necessarie per accedere al «contributo di solidarietà»: pratiche impegnative sia sul piano individuale sia su quello amministrativo.¹⁷

Considerati i pregiudizi arrecati alle persone sottoposte a misure coercitive a scopo assistenziale, i cui strascichi riaffiorano ogni giorno e dei quali sono responsabili le autorità, la commissione raccomanda prestazioni finanziarie supplementari in aggiunta ai contributi di aiuto immediato e di solidarietà

Offrire l'abbonamento generale FFS a vita.

versati finora in via mirata. Lo scopo è di migliorare a lungo termine la qualità di vita delle persone vittime di queste misure. Convinta della loro pertinenza alla luce di quanto esposto poc'anzi, la CPI fa inoltre sue le idee emerse a suo tempo nel forum delle vittime a margine della Tavola rotonda e nelle pertinenti associazioni, riprendendo le proposte che non sono state introdotte nella legge del 30 settembre 2016.

17 «Risultati della ricerca sul numero di contributi di solidarietà richiesti dalle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale», comunicato stampa, CPI Internamenti amministrativi, 11.1.2018, www.uek-av.ch/ricerca/contributi-di-solidarieta?filter=0%3E%2C, consultato il 28. 3. 2019.

_____ Generalizzare la prassi cantonale del condono d'imposta a favore delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale che hanno accumulato debiti fiscali a causa della precarietà in cui vivono.

_____ Creare un fondo di soccorso per assumere spese mediche, psicoterapeutiche e odontoiatriche non coperte dall'assicurazione malattia o soggette a franchigia.

_____ Accordare il diritto a una rendita speciale a vita indipendente dall'aiuto sociale o dalle prestazioni complementari alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale.

_____ Abrogare tutti i termini imposti a chi rivendica lo statuto di vittima e il contributo di solidarietà.



Riabilitare le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale sostenendo l'azione civica

2.2

Gran parte delle persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale oggi vive nell'isolamento e soffre di esclusione sociale. Di fronte agli ostacoli che precludono loro la possibilità di partecipare alla vita associativa e politica, di organizzarsi, dibattere e far sentire la propria voce, queste persone subiscono un deficit di cittadinanza. I lavori della commissione svelano come questa realtà scaturisca da un processo dipanatosi lungo tutto l'arco della loro vita, colpendo talvolta varie generazioni, e nel quale le misure di collocamento o d'internamento assumono una valenza paradigmatica. I fondamenti giuridici di tali misure instauravano una gerarchizzazione tra gli individui, negando i pieni diritti civili a coloro che venivano giudicati devianti dalle norme sociali dominanti nel lavoro, la famiglia, la genitorialità o la sessualità, oppure accusati di turbare l'ordine e/o la morale pubblici. Imperniate sul diniego del diritto alla libertà personale e ampiamente arbitrarie, le procedure messe in atto per applicare le basi legali lasciavano le persone sottoposte a tali misure decisamente indifese di fronte alle autorità, causando e consacrando la loro emarginazione ed esclusione sociale. Oltretutto queste persone – che hanno trascorso quasi tutta la loro infanzia e giovinezza in istituto, subendo una rigida disciplina e una routine di vita dettate da severi regolamenti – non hanno avuto occasione di apprendere gli elementi che governano la partecipazione civica in una società democratica. Non erano libere né nel pensiero né nell'azione, men che meno erano libere di guardare al futuro realizzando progetti autodeterminati o concertati. Inoltre, pur vivendo in una collettività di loro pari, questi individui erano talora sottoposti a strategie tese a isolarli attraverso un impianto disciplinare istituzionalizzato.

L'istruzione e le condizioni alla base della partecipazione civica sono diritti dei quali le persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale sono state troppo spesso private; ne risulta oggi fortemente pregiudicata la loro capacità di intervenire a pieno titolo nei dibattiti pubblici e nelle mobilitazioni po-

litiche che le riguardano. Alla luce di tali considerazioni, la commissione raccomanda di predisporre spazi e strumenti per ovviare, almeno in parte, a tale deficit.

_____ Fornire sostegno finanziario statale alle iniziative civiche delle persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale,

di modo che possano accedere a risorse materiali (uffici, computer, stampanti, ecc.) e umane (perizia e consulenza).

_____ **Predisporre un nuovo spazio di scambio e di negoziazione politica che riunisca una maggioranza di persone vittime di misure coercitive**

a scopo assistenziale e una minoranza di esperti la cui competenza è considerata rilevante per le questioni da affrontare.

_____ **Concedere aiuti finanziari integrali per progetti individuali o collettivi delle persone coinvolte.**

Allo scopo occorre svincolare l'articolo 17 lettera b LMCCE, che consente di «promuovere progetti di aiuto reciproco di organizzazioni delle vittime e delle altre persone oggetto di misure», dalla legge del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (RS 616.1), che impone condizioni troppo restrittive per questo caso specifico.

_____ Istituire la funzione di «consulente alla pari» nei servizi statali preposti alle misure di protezione dei minori e degli adulti, sul modello di quanto fatto nel settore della salute mentale.

Per «consulenti alla pari» s'intendono persone che in passato sono state oggetto di provvedimenti di questo tipo e che ora, dopo un'adeguata formazione, sono in grado di fungere da traduttore/mediatore tra chi si trova ad affrontare misure di protezione dei minori e degli adulti e i rappresentanti delle autorità incaricate di disporle e applicarle.

Riabilitare le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale fornendo un accesso agevolato al sapere e alla cultura

2.3

Molte persone toccate da tali misure soffrono perché private, nel passato e spesso anche nel presente, dell'accesso all'istruzione, all'informazione e alla cultura. È evidente come questo deficit s'inserisca in un circolo vizioso nel quale si sovrappongono precarietà economica, emarginazione sociale e partecipazione civica insufficiente. Le ricerche della commissione hanno appurato che l'internamento amministrativo costituiva, a detta delle autorità, lo strumento coercitivo e di *ultima ratio* nell'affrontare problemi socio-politici, quali l'indigenza, l'alcolismo o la gioventù «in pericolo». Tale misura privativa della libertà doveva portare alla «rieducazione» e al «riscatto morale» di individui tacciati di essere «devianti» e «asociali» per renderli «utili» alla società. All'atto pratico, la misura serviva innanzitutto a segregare, a costo minimo, persone particolarmente vulnerabili, sprovviste sia della protezione fondamentale di un impiego stabile sia dell'inserimento in un solido contesto familiare o collettivo; serviva a condannare origini sociali e stili di vita riprovevoli, ritenuti una minaccia per l'ordine costituito. Gli istituti d'internamento – case di educazione, colonie agricole, penitenziari, ecc. – privilegiavano regimi repressivi che in genere ponevano l'accento sul lavoro forzato, a scapito di aspetti educativi, assistenziali o di cura. Nelle strutture destinate agli adolescenti, le opportunità formative erano scarse per i ragazzi, destinati a diventare docili braccia subalterne, e praticamente inesistenti per le ragazze, che l'immaginario istituzionale voleva votate esclusivamente alla maternità e al focolare domestico.

Di fatto le persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale sono state private del diritto all'istruzione, riconosciuto dal Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, concluso a New York il 16 dicembre 1966 e concretizzazione della Carta internazionale dei diritti umani e ratificato dalla Svizzera il 13 dicembre 1991. In virtù di tale testo, l'istruzione «deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità [...]»; deve porre tutti gli

individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera» (art. 13 par. 1).¹⁸ Visto e considerato che gli effetti di tale privazione continuano tuttora ad affliggere le vittime, compromettendone la capacità economica, l'integrazione sociale, il ruolo di soggetto politico o lo sviluppo individuale, la commissione raccomanda provvedimenti che ristabiliscano il diritto di queste persone all'istruzione.

_____ Offrire accesso gratuito a formazioni scelte liberamente in funzione degli interessi e delle necessità delle persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale, indipendentemente dalla loro età o eventuale integrazione professionale.

Vi rientrano gli studi di base e di specializzazione, sia scientifici che artistici.

¹⁸ Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, RS 0.103.1, Confederazione Svizzera, www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660259/index.html, consultato il 21. 9. 2018

_____ Dare accesso gratuito ai musei e all'offerta culturale e sportiva pubblica.

_____ Costituire un sistema efficace e di facile accesso per informare le persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (ad es. sportelli e/o linee telefoniche).

Si tratta di fornire loro qualsiasi informazione utile, sia in riferimento ai loro diritti sociali e al modo di accedervi, sia in merito ai risultati delle ricerche scientifiche che le riguardano.



Riabilitare le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale garantendo la produzione e la diffusione del sapere

2.4

La recente mobilitazione sul tema delle misure coercitive a scopo assistenziale ha dato luogo, negli ultimi anni, a svariati lavori di ricerca. Vari cantoni e alcuni istituti hanno commissionato rapporti; lavori di master e tesi di dottorato hanno approfondito l'argomento. La CPI è stata incaricata dalla Confederazione di condurre «studi scientifici in merito agli internamenti disposti sulla base di una decisione amministrativa»; la legge prevede «il riconoscimento e la riparazione dell'ingiustizia inflitta alle vittime» e stabilisce che il «Consiglio federale provvede affinché le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981 siano oggetto di esaurienti studi scientifici» (art. 15 cpv. 1 LMCCE). A tal fine i lavori della commissione sono stati integrati con il programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione – passato, presente e futuro» (PNR 76). Il programma, diretto dal Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica, finanzia una ventina di progetti di università e scuole universitarie svizzere. Nonostante i notevoli sforzi profusi, le conoscenze restano lacunose viste l'entità e la complessità del fenomeno; tali lacune impediscono una comprensione globale e approfondita della tematica e non consentono di trarre gli insegnamenti indispensabili alla riabilitazione delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e all'analisi critica delle prassi correnti in materia. La storia delle misure coercitive a scopo assistenziale non è ancora stata documentata per tutta la Svizzera e restano da approfondire determinati aspetti (in particolare la questione degli abusi sessuali commessi nelle strutture chiuse, nonché quelle del lavoro forzato, della responsabilità degli enti privati, dell'inserimento di queste misure in un contesto storico più ampio, compreso quello internazionale, delle politiche sanitarie e sociali). Più di ogni altra cosa manca però la mobilitazione delle esperienze di chi ha subito queste misure. In virtù della legge, la diffusione dei risultati degli studi scientifici deve promuovere «la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, nonché delle autorità, delle istituzioni e dei privati

cui secondo il diritto vigente competono le misure coercitive a scopo assistenziale o i collocamenti extrafamiliari» (art. 15 cpv. 5 lett. c LMCCE). Lo scopo è di conoscere quanto successo nel passato per impedire che si riproduca nel presente. Ebbene, i lavori della commissione evidenziano come i discorsi delle autorità aderiscano, nel corso del tempo, a una costante retorica di progresso rispetto alle prassi precedenti. Appare pertanto indispensabile mettere in discussione le norme – sociali e giuridiche – alla base delle misure coercitive a scopo assistenziale, come pure i valori cui rimandano, per giungere infine a una *rottura* con le pratiche e le idee del passato.

Ecco perché la commissione raccomanda iniziative per approfondire la conoscenza in materia e diffonderla al grande pubblico, in modo da incoraggiare un approccio riflessivo e critico nei confronti della prassi corrente. Si tratta in particolare di *cambiare punto di vista*, allestendo ricerche partecipative o fondando un sapere «minoritario» che nasca dalle stesse persone coinvolte, dalle inchieste alternative alle ricerche tradizionali di stampo accademico. L'ambizione è anche di offrire a queste persone l'opportunità di riappropriarsi della propria storia, rettificando quanto veicolato dagli incarti amministrativi che hanno condizionato la loro vita fino al giorno d'oggi.

**_____ Promuovere
ricerche scientifiche
sulle misure coercitive
a scopo assistenziale
concernenti aspetti e/o
regioni geografiche non
ancora analizzati con
modalità partecipative,
ossia coinvolgendo
persone vittime di queste
misure e riconoscendo
loro una perizia fondata
sull'esperienza,**

*considerata equivalente a quella
scientifica e di pari valore sia
in termini di produzione del sapere
che di remunerazione.*

_____ Promuovere e sostenere finanziariamente iniziative delle persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale votate alla produzione di sapere sulle misure coercitive a scopo assistenziale complementare a quello accademico.

_____ Avviare uno studio sistematico delle disposizioni legali svizzere per identificare gli individui o i gruppi d'individui che lo strumentario legislativo elvetico attuale pone *a priori* in situazioni di precarietà giuridica.

_____ Intraprendere una riflessione critica sulle norme sociali veicolate e decretate dalle attuali misure assistenziali, dalle istituzioni e dagli operatori incaricati di attuarle.

_____ Istituire una formazione continua, accessibile a tutti gli addetti ai lavori (ad es. in campo giuridico, sociale e curativo), sulla problematica delle misure penali, civili e amministrative tese a limitare la libertà delle persone.

L'accento andrebbe posto su una migliore conoscenza delle conseguenze nefaste prodotte in passato dall'applicazione di talune di esse.

_____ Inserire nei programmi scolastici l'insegnamento della storia delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari come parte integrante della Storia svizzera.

L'insegnamento va organizzato in stretta collaborazione con le persone vittime di queste misure.



La Casa dell'altra Svizzera: un progetto

3

Nel corso dei lavori sulle raccomandazioni della commissione, è sorta l'idea di un luogo riservato alle persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale. Il progetto, pensato come una *Casa dell'altra Svizzera*, si propone di concretare in via stabile, sotto lo stesso tetto, gran parte delle raccomandazioni tese a promuovere l'azione civica e l'accesso al sapere, mettendo a disposizione infrastrutture e risorse umane. Più di ogni altra cosa deve tuttavia conferire visibilità e legittimità pubbliche alla storia di queste misure e alle persone che le hanno subite. Lo scopo è di attingere alla storia e alla perizia nata dall'esperienza per ispirare riflessioni sociali e politiche, tanto su temi generali come l'esclusione, l'indigenza e l'emarginazione, quanto sulle attuali misure di «protezione degli adulti e dei minori». Come suggerisce il nome, la *Casa dell'altra Svizzera* deve quindi permettere di tematizzare i «lati oscuri» della Svizzera e di esplorare il rapporto con «l'altro» che si scosta, per costrizione o volontà, dalle condizioni e dagli stili di vita prevalenti in una data epoca.

Organizzazione

La Casa dell'altra Svizzera è organizzata per «sezioni» che rispondono a bisogni o progetti definiti dalle persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e coprono buona parte delle raccomandazioni. Citiamo qualche esempio in base a quanto discusso con un gruppo di persone vittime di queste misure durante i laboratori sulle raccomandazioni.

«Memoria e storia»

Questa sezione, che mira alla diffusione tra il grande pubblico, propone esposizioni e altre manifestazioni avviate e ideate dalle persone coinvolte, vertenti sulla storia delle misure coercitive a scopo assistenziale. Provvede anche a creare archivi – documentali e audiovisivi – dedicati alle biografie delle persone toccate da misure coercitive a scopo assistenziale, ad esempio in collaborazione con le istituzioni archivistiche esistenti, ecc.

«Azione civica»

Questa sezione mette a disposizione delle persone coinvolte l'infrastruttura e le competenze che consentano loro di organizzare e preparare azioni civiche in maniera concertata e autodeterminata. Permette inoltre di costituire un «comitato» che funga da intermediario per le rivendicazioni delle persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale e da interlocutore privilegiato delle diverse autorità politiche, ecc.

«Ricerca»

Questa sezione incoraggia iniziative volte alla produzione di sapere a opera delle persone toccate da misure coercitive a scopo assistenziale. Funge inoltre da punto d'incontro tra università o scuole universitarie e le persone oggetto di queste misure al fine di allestire ricerche partecipative in un partenariato istituzionale, ecc.

«Formazione e attività culturali»

Questa sezione organizza formazioni e attività culturali richieste dalle persone coinvolte da misure coercitive a scopo assistenziale. Tra le altre cose, permette a queste ultime di acquisire o sviluppare le competenze necessarie per partecipare ad attività e progetti delle altre sezioni, ecc.

Gestione

La *Casa dell'altra Svizzera* è organizzata e gestita in forma da stabilirsi (ad es. associazione, fondazione o cooperativa). È diretta da un collegio indipendente costituito da un'ampia maggioranza di persone vittime di misure coercitive a scopo assistenziale.

Finanziamento

La Confederazione mette a disposizione i locali e provvede al finanziamento per permettere la creazione e il funzionamento generale a lungo termine della *Casa dell'altra Svizzera*. Allo scopo è necessaria una modifica della legge sulle misure coercitive e i collocamenti extrafamiliari (LMCCE). Per determinati progetti specifici delle sezioni, in collaborazione con partner esterni, è ipotizzabile un finanziamento congiunto nel quadro di un partenariato a breve o lungo termine.

Ubicazione

La *Casa dell'altra Svizzera* è insediata a Berna: la capitale, oltre che situarsi in posizione geografica centrale e avere rilevanza nazionale, beneficia della prossimità con le istituzioni politiche e l'Amministrazione federale. Sono immaginabili sedi regionali aggiuntive con diversi partenariati istituzionali locali.



Conclusione: i diritti fondamentali, una questione rimasta in sospenso?

4

L'internamento amministrativo era legittimato attraverso norme giuridiche che per loro stessa natura racchiudevano un enorme potenziale d'iniquità e infrangevano i principi elementari del diritto e quindi i presupposti fondamentali della giustizia. È inoltre emerso che le autorità incaricate di applicare il diritto non si attenevano alle disposizioni legali o costituzionali, violando, talvolta in modo ingente, gli *iter* procedurali stabiliti e i diritti procedurali delle persone coinvolte da misure coercitive a scopo assistenziale. Appare evidente che l'applicazione errata e spesso arbitraria del diritto era insita nel sistema, frutto di un impianto normativo che prediligeva formulazioni interpretabili in funzione delle esigenze, poggiava su concetti giuridici indefiniti, concedeva alle autorità ampi margini d'apprezzamento e accordava ben pochi diritti ai diretti interessati. All'atto pratico le leggi fomentavano un clima pervaso dalla convinzione che «tutto è possibile», compresa la violazione dei diritti individuali. In aggiunta era prassi corrente chiudere gli occhi di fronte alle irregolarità negli istituti e agli abusi fisici e sessuali. Una vigilanza efficace era praticamente inesistente.

Dal 1981 lo Stato di diritto svizzero ha fatto progressi; il livello di protezione è migliorato anche grazie a strumenti giuridici internazionali. Nondimeno la tutela dei diritti fondamentali deve costantemente riaffermarsi nella vita di tutti i giorni. In questo contesto è indispensabile che i responsabili in seno allo Stato e alla società si dimostrino consapevoli dei diritti fondamentali.

Divulgata in particolare tra le autorità di vigilanza e le persone chiamate ad applicare misure privative della libertà, la storia dell'internamento amministrativo ripercorsa dalla CPI servirà – si spera – ad approfondire la riflessione critica sulle pratiche attuali in materia. Deve incitare a non smettere mai di interrogarsi sui rapporti paradossali che possono instaurarsi tra Stato di diritto, giustizia e diritti fondamentali.

Impressum

Membri della Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi

Markus Notter (Präsident), Altregierungsrat
des Kantons Zürich, Jurist

Jacques Gasser, Chef du Département de psychiatrie du
Centre hospitalier universitaire vaudois, psychiatre

Beat Gnädinger, Staatsarchivar des Kantons Zürich, Historiker

Lukas Gschwend, Professor für Rechtsgeschichte,
Rechtssoziologie und Strafrecht, Universität St. Gallen

Gisela Hauss, Professorin Soziale Arbeit, Fachhochschule
Nordwestschweiz

Thomas Huonker, selbständiger Historiker, Zürich

Martin Lengwiler (Vizepräsident), Professor für Neuere
Allgemeine Geschichte, Universität Basel

Anne-Francoise Praz (vice-présidente), Professeure en
histoire contemporaine, Université de Fribourg

Loretta Seglias, selbständige Historikerin, Wädenswil

www.cpi-internamenti-amministrativi.ch

A cura della

Commissione peritale indipendente (CPI)
Internamenti amministrativi

Segretariato generale

Elie Burgos

Sara Zimmermann

Concezione e redazione

Christel Gumy

Assistente

Noemi Dissler

Concetto grafico

Luzian Meier (www.luzianmeier.ch)

Fotografie

Jos Schmid (www.joschmid.com)

Le fotografie provengono dal vol. 1
della serie di pubblicazioni della CPI.

Persone internate ritratte

André Boccard, Mili Kusano (p. 10/11)

Dölf Bachmann, Edith Eschler (p. 20/21)

Gianni Mora, Anne-Marie Shehata-Mermoud (p. 36/37)

Anton Aebischer, Denise Wipfli-Varisco (p. 48/49)

Roland Rügger, Karin Gurtner (p. 56/57)

