



Unabhängige Expertenkommission
Administrative Versorgung
Commission indépendante d'experts
internements administratifs
Commissione peritale indipendente
internamenti amministrativi

Workshop bilancio intermedio CPI Internamenti amministrativi

Questo rapporto è un documento del bilancio intermedio della CPI del 18 gennaio 2017. I riassunti che seguono sono stati tradotti dai testi originali in tedesco e in francese.

Indice

Seduta C – Implicazioni delle procedure d'internamento amministrativo per le decisioni delle autorità	2
---	---

Seduta C – Implicazioni delle procedure d'internamento amministrativo per le decisioni delle autorità

Conduzione della discussione di gruppo: dr. Nadja Ramsauer e dr. Sara Galle, responsabili di ricerca CPI

Commento: prof. dr. Lukas Gschwend, membro della CPI

Rapporto sul commento e la discussione: Emmanuel Neuhaus

Relazione esterna

Dr. Tanja Rietmann, IZFG Università di Berna:

Navigare tra diritto federale e cantonale e tradizione: sulla la prassi dell'internamento amministrativo nel contesto assistenziale regionale del Cantone dei Grigioni

Confrontato con una situazione di grave povertà, nel 1840 il Cantone dei Grigioni ha aperto uno dei primi istituti per lavori forzati in Svizzera (Fürstenau). Con l'introduzione, nel confronto svizzero molto precoce, dello strumento giuridico dell'internamento amministrativo, il Cantone ha funto da pioniere nella lotta al pauperismo, che non solo spingeva ampie fette di popolazione nella miseria ma minacciava anche, agli occhi dei riformatori sociali e dei politici, di distruggere le fondamenta della società e di mettere a rischio il progresso. L'internamento amministrativo a Fürstenau – e dal 1855 nella casa d'educazione al lavoro di Realta – costituiva solo una delle numerose misure di polizia volte a combattere la povertà, determinate dalla supposizione che l'indigenza era in ampia misura autoinflitta mediante comportamenti dissoluti e oziosi.

La relatrice illustra i modi in cui il diritto cantonale tradizionale in materia di assistenza pubblica preparava le condizioni istituzionali e le basi giuridiche per le misure d'internamento del 20° secolo. Nel 1912 il Codice civile (CC) estendeva a tutta la Svizzera le possibilità d'internamento, mentre nel Cantone dei Grigioni una legge del 1920 sull'assistenza autorizzava l'internamento amministrativo di bevitori, dissoluti e vagabondi. Fino alla seconda metà del 20° secolo, le autorità prendevano di mira soprattutto rappresentanti degli strati sociali inferiori. L'esempio grigionese mostra come la situazione giuridica si addensava e le

possibilità d'intervento si moltiplicavano. Le autorità tutorie competenti per ordinare le misure erano tuttavia sovente sopraffatte dal loro campo d'azione nettamente più esteso. Gli esperti non criticavano a sufficienza le decisioni motivate di interdizione, la mancata concessione del diritto di essere sentiti o procedure di internamento trascinate a lungo. Solamente in ritardo il Cantone dei Grigioni provvede a formare le autorità tutorie, tradizionalmente di milizia, per la loro attività e a fornire loro maggiori risorse finanziarie. Ciò aumentò la certezza giuridica per le persone oggetto di misure, anche se la prassi tutoria grigionese continuava a essere caratterizzata da importanti divergenze locali.

La relazione si fonda sui risultati di uno studio relativo alle misure coercitive a scopi assistenziali nel Cantone dei Grigioni commissionata dallo stesso. Lo studio sarà pubblicato nella primavera del 2017.

Relazione interna

Flavia Grossmann, collaboratrice scientifica della CPI:

Tante strade portano in un istituto. Procedure, categorizzazioni e logiche degli internamento amministrativi nel Canton Svitto

«La Sua tutrice chiede che Lei sia internata nell'istituto di Kaltbach. Cosa vuole dire in proposito? *Non trovo giusto che io sia internata a Kaltbach dato che non commesso alcun crimine. Anche se si dice che non si tratta di una casa di reclusione, in realtà lo è. Non ho commesso alcun crimine, per cui debba essere reclusa*» (Estratto dal protocollo dell'interrogazione del tribunale distrettuale Svitto di Anna B. il 20 luglio 1966: StASZ Akten 3/14_861/170 RRB 2338). La relazione si è focalizzata sull'internamento di Anna B. a Kaltbach nel 1966 e sul Cantone di Svitto. Dopo una presentazione del campo di ricerca C, che tratta prioritariamente la prassi giuridica degli internamenti amministrativi quale elemento della formazione dello stato sociale dal 1935 al 1981, la relatrice ha illustrato mediante un grafico l'ampiezza dello spettro di attori implicati. La procedura non coinvolgeva unicamente lo Stato e le persone oggetto di misure, ma anche istituzioni private ed ecclesiastiche nonché le persone vicine (famigliari e vicini, ad esempio, potevano fare una segnalazione). Tra il 1935 e il 1970 il Canton Svitto disponeva, oltre che del Codice civile svizzero, due altre disposizioni (legge e ordinanza) centrali che disciplinavano la procedura: l'ordinanza sulla polizia a complemento delle leggi sull'assistenza pubblica del 1892 e la legge del 1896 volta a istituire

l'istituto per lavori forzati di Kaltbach (che servì poi all'internamento di Anna B.). Le considerazioni che seguono si concentrano su questa legge che è stata analizzata per quanto riguarda le categorizzazioni e gli scopi. In tal modo è stato in primo luogo possibile dimostrare che la legge sugli istituti per lavori forzati contemplava numerosi gruppi diversi (p. es. minori che si opponevano ostinatamente ai loro genitori o alle autorità di sorveglianza, persone che abbandonavano in maniera continua all'ozio, all'ebbrezza o a un altro tipo di comportamento dissoluto e che dunque erano disoccupate o bisognose di sostegno) e che nella prassi i concetti giuridici volti a motivare l'internamento si moltiplicavano. Sovente dalle decisioni non risulta se l'internamento sia stato ordinato ad esempio a causa di ubriachezza o comportamento dissoluto. In questo ambito va ipotizzata una generalizzazione delle stigmatizzazioni. In secondo luogo è emerso che nel caso della suddetta legge del Canton Svitto erano prioritari l'aspetto dell'utilità e la produttività del corpo, anche se l'internamento poteva assolutamente avere un carattere punitivo.

Commento

In merito alla relazione di Rietmann il prof. dr. Lukas Gschwend osserva che un'autonomia legata a un territorio di dimensioni ridotte ha ripercussioni negative sull'uniformità della prassi giuridica. Lo scopo della casa d'educazione al lavoro di Realta ricorda molto le vecchie idee di lavoro forzato come misura rieducativa. Va pure posta la questione se l'autorità perseguisse anche un profitto. Gschwend sottolinea inoltre il doppio uso di Realta in funzione penitenziario e di istituto per lavori forzati, il che costituisce uno dei maggiori problemi nell'ambito degli internamenti amministrativi e indebolisce l'argomento dell'assistenza. Il ricorso era estremamente complesso anche per giuristi. Gschwend si dice sorpreso dal fatto che numerosi ricorsi siano stati accolti dal Consiglio di Stato, che ha pertanto assunto la sua funzione di sorveglianza.

In merito alla relazione Grossmann Gschwend sottolinea l'importanza di valutare con sguardo critico i documenti relativi ai singoli casi in quanto fonti storiche, dato che le stigmatizzazioni e le prescrizioni venivano costruite ad arte. Del caso di Svitto colpisce che il lavoro forzato era ammesso già da sedici anni, il che desta nuovamente perplessità per quanto concerne gli scopi assistenziali. Nell'ambito delle procedure non venivano consultati i giudici. Il riferimento alla «correzione severa» costituiva in fondo una motivazione per il diritto penale nel 19° secolo.

Successivamente Gschwend presenta diverse tesi, sintetizzate qui di seguito.

1. In seguito alla crisi economica mondiale e alla Seconda guerra mondiale, l'impostazione poliziesca dell'assistenza ha assunto maggiore importanza.
2. La libertà personale non è stata menzionata nominalmente nella Costituzione federale del 1874 e per lungo tempo è stata considerata soltanto in maniera assai prudente un diritto fondamentale non scritto.
3. Sebbene con l'emanazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) i giuristi considerassero gli internamenti amministrativi problematici dal punto di vista dei diritti umani già attorno al 1950, questa visione non era condivisa dai politici.
4. Nell'ambito dell'utilizzo degli istituti concepiti per l'esecuzione delle pene si constata uno scostamento dal sapere peritale dell'epoca che è spiegabile unicamente con motivazioni economiche.
5. In Svizzera, la procedura amministrativa era ampiamente trascurata dal legislatore fin verso gli anni 1960 e la protezione accordata dal diritto amministrativo a livello cantonale era insufficiente.
6. La cognizione del Tribunale federale era limitata, per cui in caso di ricorso secondo il diritto statale i fatti non venivano verificati.
7. La mancanza del diritto al gratuito patrocinio ed esigenze materiali costituivano un importante ostacolo per le persone oggetto di misure e limitavano fortemente la protezione dei diritti fondamentali in caso di internamenti amministrativi.
8. A causa delle lacune legislative, le autorità in campo sociale preferivano gli internamenti amministrativi rispetto ad altre possibili misure.
9. Il fatto che le denunce e le testimonianze provenivano sovente da persone in conflitto d'interesse è particolarmente problematico dal punto di vista del diritto procedurale.
10. Fino agli anni 1960 inoltrati, il diritto amministrativo era ancora assai lontano dalle odierne idee relative alla proporzionalità delle limitazioni dei diritti fondamentali e in particolare della necessità di ponderare gli interessi privati e pubblici.

Discussione

La persona che interviene per prima afferma che se lo Stato avesse dato retta a Carl Albert Loosli o agli altri internati tutto ciò avrebbe potuto essere evitato. L'arbitrarietà delle autorità non è stata abbastanza messa in luce nelle relazioni. La Confederazione non ha sorvegliato i

Cantoni e i Comuni. Le persone oggetto di misure hanno dovuto sopportare la loro sofferenza fino alla fine. Secondo la parlante, siamo debitori nei confronti delle prossime generazioni affinché ciò non accada più. Un'altra partecipante continua il discorso affermando che nel 1936 la Svizzera si è ispirata ai nazionalsocialisti nell'educazione dei minori, il che ha generato un sistema educativo brutale nel nostro Paese. Secondo la parlante, la Svizzera va portata innanzi alla Corte dei diritti dell'uomo. Una terza persona rileva che in quanto pedagoga le manca la voce dei bambini nella discussione. Oggigiorno si ascoltano anche i bambini, ad esempio in caso di divorzio, il che non accadeva in passato. Nella sua professione questa mancanza l'ha sempre preoccupata. Ritiene importante dar voce ai bambini. Sara Galle risponde a questo intervento sottolineando la difficoltà di dedurre dai documenti la voce dei bambini. Nell'ambito dell'attività della CPI questa tematica è affrontata da punti di vista e con approcci divergenti. Osserva che nelle interviste anche le persone oggetto di misure hanno la parola, ma che la CPI esamina parimenti il punto di vista delle autorità.

Un ulteriore intervento rileva l'importanza degli interessi economici dello Stato. Rietmann vi risponde asserendo che lo Stato era autoritario e patriarcale e che il fatto che potesse decidere della sorte dei bambini costituiva un elemento importante, per cui questi non venivano ascoltati. I bambini illegittimi, infatti, erano sproporzionalmente a rischio di essere vittima di un intervento statale. Un ulteriore intervento attira l'attenzione sul ruolo svolto dalla scuola, che il parlante ritiene responsabile delle «stigmatizzazioni primarie». Nell'ambito della ricerca di base si è nel frattempo passati a esaminare sempre più il ruolo dei pedagoghi, degli insegnanti ecc. portando alla luce fatti nascosti. I documenti riportano raramente indizi su diagnosi o prescrizioni che hanno avuto origine a scuola.

Un'altra persona dal pubblico chiede se gli internamenti amministrativi abbiano colpito soprattutto gli strati sociali inferiori. Le viene risposto che nel 19° secolo tali misure toccavano soprattutto le famiglie povere, mentre i bambini ricchi venivano trasferiti in scuole all'estero. Un ruolo importante svolgeva pure la regione in cui abitava la famiglia. In questo contesto Grossmann rileva che esistono altri progetti di ricerca su questo tema, ad esempio il progetto Sinergia «Placing Children in Care» sui bambini oggetto di collocamenti extrafamiliari.

Un'altra persona prende la parola e racconta della sua vita, di come è stata internata nello stabilimento di Kalchrain senza avere la possibilità di ricorrere. Le lettere che scriveva alla sua tutrice venivano aperte. Veniva picchiata brutalmente e rinchiusa nella cella di sicurezza, il che ha distrutto la sua salute. Sara Galle considera l'osservazione che i ricorsi non venivano accolti importante per la ricerca della CPI. Un'altra persona ancora racconta le sue esperienze con uno psichiatra, a cui lei pensava di poter dire la verità. Lui però trasmetteva immediatamente

alle autorità quanto lei gli aveva confidato, per cui lei veniva nuovamente picchiata. Qualcun altro critica l'utilizzo di termini molto vecchi nelle relazioni. In un'ulteriore il parlante sottolinea l'importanza di considerare nel campo di ricerca C il fatto che nella maggior parte dei casi i diritti formali (diritto di essere sentiti ecc.) – se erano sanciti – non potevano essere fatti valere dalle persone oggetto di misure (censura, pressioni, punizioni). Questa realtà deve essere assolutamente messa in luce, altrimenti distorce la verità. Il fatto che fossero messi per scritto non significa ancora che fosse possibile farli valere. In un ultimo intervento sono esposte le difficoltà di consultare i documenti e le terribili esperienze degli internamenti in istituto. La parlante auspica che si intervenga finalmente in relazione al torto inflitto a lei e alle altre persone oggetto di internamenti amministrativi.