

Progetto di ricerca – versione abbreviata

Commissione peritale indipendente (CPI) internamenti amministrativi

(10 maggio 2016)

Introduzione

1. Premessa

Il programma di ricerca approvato dalla CPI il 26 maggio 2015 costituisce il punto di partenza di questo progetto. Le perizie nazionali e internazionali e le prese di posizione dei membri della Commissione, richieste dopo la menzionata data, hanno permesso di concretizzare il progetto intero, nonché i singoli incarichi di ricerca.

Il progetto di ricerca serve da guida alle collaboratrici e ai collaboratori della CPI ed è, inoltre, rivolto a tutti le lettrici e i lettori interessate/i.*

a. Considerazioni generali

La CPI analizza la storia degli internamenti amministrativi e dei suoi legami con altre misure coercitive a scopo assistenziale, in particolare gli internamenti e i collocamenti extrafamiliari ordinati dalle autorità di tutela. L'internamento amministrativo comprende delle misure di privazione della libertà a scopo di assistenza o di profilassi sociale, le cui basi legali sono restare in vigore fino al 1981, prima di essere modificate o abrogate.

La CPI si interroga sulle idee dello Stato, delle istituzioni, del diritto, della società e dell'individuo che furono all'origine delle misure adottate dalle autorità. Verranno prese in considerazione anche le biografie delle persone soggette a internamento amministrativo, le loro strategie personali utilizzate per affrontare le esperienze vissute e il rapporto della società con la questione del collocamento amministrativo.

Lo scopo della ricerca è di identificare i meccanismi degli interventi ufficiali, di valutarli, di individuare gli istituti e gli individui responsabili, di caratterizzare i gruppi di persone soggette a internamento amministrativo e di documentare il modo in cui queste ultime si confrontano con il proprio passato. Inoltre, è previsto – nella misura in cui una ricostruzione è possibile – di quantificare il numero dei gruppi delle persone soggette a internamento. La ricerca si concentra sulla storia contemporanea, la quale comprende gli avvenimenti e sviluppi dagli anni '30 ad oggi. In alcuni casi sarà tuttavia necessario risalire fino al 19° secolo.

* Il progetto di ricerca è redatto in francese e tedesco. L'introduzione è tradotta in francese e tedesco, mentre i capitoli principali sono completati da un riassunto in tedesco, francese, italiano e inglese.

Fino a poco tempo fa la prassi dell'internamento amministrativo era trattata solo in alcune monografie che avevano per oggetto singoli cantoni o istituzioni. Questa tendenza si protrae attualmente nei nuovi progetti di ricerca, dei quali una parte è direttamente commissionata dai cantoni stessi (si veda la lista «Progetti di ricerca sulle misure coercitive a scopo assistenziale in Svizzera»). Questi studi costituiscono una base importante per futuri lavori di ricerca.

Il progetto di ricerca della CPI internamenti amministrativi è unico nel suo genere. Offrendo per la prima volta una prospettiva nazionale, esso vuole trasmettere al pubblico ampie conoscenze sull'argomento. Inoltre, sulla base di studi su esempi comparabili da altri paesi il progetto contestualizza e valuta la prassi di internamento in Svizzera su scala internazionale.

b. Terminologia e campi di analisi

In Svizzera, le diverse strutture cantonali e il principio di sussidiarietà costituiscono delle sfide particolari per la ricerca, così come la sovrapposizione di competenze tra assistenza pubblica e privata e l'intreccio tra gli internamenti amministrativi e altre misure coercitive a scopo assistenziale. Di conseguenza, vi emerge sul piano delle particolarità linguistiche, cantonali, confessionali, economiche e sociali una grande complessità per quanto riguarda la terminologia e gli approcci d'analisi.

La Svizzera presenta delle caratteristiche che costituiscono una sfida particolare per la ricerca: le diverse strutture cantonali e il principio di sussidiarietà, così come la sovrapposizione delle competenze tra assistenza pubblica e privata, nonché l'intreccio tra gli internamenti amministrativi e altre misure coercitive a scopo assistenziale. Sul piano delle particolarità linguistiche, cantonali, confessionali, economiche e sociali vi emerge di conseguenza una grande complessità per quanto riguarda la terminologia e gli approcci d'analisi.

La questione della terminologia è un elemento complesso e delicato nell'ambito della presente ricerca, principalmente per due ragioni che ci pare utile e importante esplicitare.

La prima è inerente al nostro oggetto di studio e ha delle implicazioni scientifiche. Le misure di privazione della libertà finalizzate alla previdenza sociale dipendono di fatto da più istanze decisionali e furono disposte sulla base di differenti norme. In aggiunta, la loro rispettiva attuazione dipendeva da una varietà di contesti sociali, economici, confessionali e linguistici. La terminologia utilizzata per designare tali misure riflette questa molteplicità; essa è pertanto mutevole e a volte difficile da classificare. Una parte integrante del lavoro di ricerca è quindi di identificare e definire, da un punto di vista storico, il campo semantico di tali testi legislativi, ordinanze e normative.

La seconda ragione è legata alla comunicazione alla trasmissione del lavoro di ricerca e alle sue implicazioni per le vittime e persone soggette a internamento amministrativo. Le difficoltà inerenti sono di natura politica e sociale. Inoltre, sono in rapporto diretto all'elaborazione stessa dei risultati scientifici. La terminologia utilizzata per determinare le persone toccate da misure coercitive a scopo assistenziale e di quella servita a descrivere l'esperienza collettiva e individuale delle misure coercitive, è stata sollevata nell'ambito delle attività della Tavola rotonda per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Le/i rappresentanti delle vittime hanno chiesto che le ricercatrici e i ricercatori utilizzino una terminologia non stigmatizzante. La CPI presterà attenzione a queste raccomandazioni e si riferirà, per quanto riguarda le definizioni dei termini «vittima», «persona soggetta a internamento amministrativo» e di «responsabile» al rapporto finale della Tavola rotonda (2014). È tuttavia necessario tenere in considerazione che la categorizzazione delle persone internate si basava, a sua volta, su una specifica terminologia stigmatizzante. Queste persone erano qualificate come «fannullone», «devianti», «pericolose», colpevoli di «cattiva condotta», ecc. Termini del genere sono – a priori – parte integrante del processo di gerarchizzazione, stigmatizzazione e marginalizzazione di gruppi

di persone che la CPI cerca di aggiornare e comprendere nel suo contesto. Le ricercatrici e i ricercatori della CPI sono dunque tenuti ad analizzare la storia di questi termini e in particolare i loro effetti discriminatori. Si tratterà di ricollocare i termini nel loro contesto di origine, applicazione e significato nel corso dei periodi studiati.

Le sfide scientifiche, sociali e politiche sollevate dalla terminologia sono strettamente interconnesse. Esse renderanno necessarie delle scelte che potranno contribuire a rispondere nella maniera più adeguata al mandato della Confederazione, tenendo in debita considerazione le raccomandazioni della Tavola rotonda. In altre parole, si tratta nel contempo di effettuare uno studio storico secondo i criteri di scientificità vigenti, e, attraverso la diffusione e la comunicazione, di mettere a disposizione delle vittime così come delle persone implicate e interessate uno strumento democratico che consenta di proseguire il dibattito politico attorno alle misure coercitive a scopo sociale, con l'obiettivo di far riconoscere le ingiustizie subite, di determinare le responsabilità e di interrogarsi sulle pratiche attuali di collocamento e internamento.

Il presente progetto cerca di includere nell'ambito di ricerca il maggior numero possibile dei 26 cantoni. Nei diversi campi di ricerca verranno trattati con approcci metodologici differenti quesiti di studio ed esempi specifici, prendendo in considerazione più approcci d'analisi: oltre alle entità cantonali è previsto di integrare prospettive individuali, locali, regionali, intercantonali, nazionali e internazionali.

In linea di massima si distinguono due livelli d'analisi: Il primo identifica ed esamina le basi legali in tutti i cantoni, per poi consentire di quantificare il fenomeno degli internamenti amministrativi in Svizzera. Il secondo si prefigge di condurre, sulla base di un campione di 13 cantoni, studi esemplari per ogni ambito di ricerca. In tutti gli ambiti di ricerca saranno presi in considerazione sia un cantone romando, sia un cantone svizzero-tedesco. Faranno parte del campione d'analisi i cantoni, i comuni e le istituzioni che sono rappresentativi per la molteplicità degli internamenti amministrativi. Per la selezione si terrà conto di fattori che risultano determinanti per la prassi dell'internamento amministrativo, quali la regione linguistica, il contesto confessionale e l'opposizione città-campagna.

L'obiettivo è di costituire, sulla base dei singoli ambiti di ricerca, un quadro completo della prassi dell'internamento amministrativo in Svizzera, permettendo al contempo di evidenziare peculiarità regionali e locali. Per l'analisi delle norme, dei discorsi, delle pratiche così come l'identificazione delle persone soggette a internamento amministrativo e dei rappresentanti istituzionali, i criteri applicati differiscono in base all'ambito di ricerca. La scelta dei cantoni e delle istituzioni (cfr. tabella in allegato, p. 37) contiene una combinazione di questi criteri, esplicitati ulteriormente nelle specifiche esposizioni a ogni ambito di ricerca.

Risultano determinanti la diversità delle basi legali, delle procedure e delle disposizioni istituzionali, così come i contesti economici, confessionali, sociali, politici e linguistici propri ad ogni cantone. Il campione d'analisi considera inoltre dati statistici relativi alla popolazione, alle istituzioni e alle misure coercitive. Svolgono un ruolo fondamentale anche lo stato delle fonti, la loro accessibilità negli archivi e considerazioni generali di tipo logistico. Infine si rivelano importanti i punti d'intersezione e di convergenza tra gli ambiti di ricerca: da un lato per correlare i dati quantitativi e qualitativi e, dall'altro lato, per esaminare i rapporti tra normative e, così come tra misure, biografie, esperienze e conseguenze.

La ricerca si basa sullo stato attuale delle conoscenze storiche e sarà un complemento per i progetti di ricerca in materia già effettuati, in corso o in pianificazione (vedi lista «Progetti di ricerca sulle misure coercitive a scopo assistenziale in Svizzera» sul sito www.uek-administrative-versorgungen.ch/it).

c. *Ambiti di ricerca*

Il progetto di ricerca è stato elaborato con il contributo delle collaboratrici e dei collaboratori, in accordo con i comitati specializzati e tramite uno scambio reciproco tra le direttrici e i direttori di ricerca dall'inizio del 2016. Come previsto inizialmente dal programma di ricerca, vengono riprese le suddivisioni in diversi progetti e ambiti di ricerca (da B ad E) e la costituzione di una banca dati comune delle fonti e piattaforma di divulgazione (A).

Ogni ambito è trattato da un gruppo di ricerca specializzato. I gruppi collaborano strettamente sui punti di convergenza del progetto e sviluppano sinergie organizzative.

Ambito di ricerca comune A – Banca dati delle fonti e piattaforma di mediazione:

Comitato: Beat Gnädiger, Thomas Huonker, Loretta Seglias

A1. "Interviste/Banca dati di storia orale":

Direzione di ricerca: Sara Zimmermann

Gruppo di ricerca: Danielle Berthet, Claudio Conidi, Daniel Lis, Laurence Kohli (interviste); Gioia Bulundwe, Noémie Christen, Laura Schneider (trascrizioni)

A3. "Mediazione":

Direzione di ricerca: Elie Burgos

Ambito di ricerca: Joséphine Métraux, Mélanie Fournier

A3. "Banca dati/analisi quantitativa":

Direzione di ricerca: Elie Burgos

Gruppo di ricerca: Ernst Guggisberg, Marco Dal Molin

Ambito di ricerca B: "Basi legali/legittimazione e delegittimazione dell'internamento amministrativo":

Comitato: Jacques Gasser, Lukas Gschwend, Anne-Françoise Praz

Direzione di ricerca: Christel Gumy

Gruppo di ricerca: Noemi Dissler, Nicole Göntzer, Sybille Knecht, Ludovic Mangué

Ambito di ricerca C: "Prassi giuridica e perizie":

Comitato: Jacques Gasser, Lukas Gschwend, Thomas Huonker

Direzione di ricerca: Sara Galle, Nadja Ramsauer

Gruppo di ricerca: Flavia Grossmann, Matthieu Lavoyer, Michael Mülli, Emmanuel Neuhaus

Ambito di ricerca D: "Prassi negli istituti":

Comitato: Gisela Hauss, Martin Lengwiler, Anne-Françoise Praz

Direzione di ricerca: Loretta Seglias

Gruppo di ricerca: Vanessa Bignasca, Mirjam Häsler, Kevin Heiniger, Deborah Morat

Ambito di ricerca E: "Biografie e percorsi di vita":

Comitato: Gisela Hauss, Martin Lengwiler, Loretta Seglias

Direzione di ricerca: Thomas Huonker,

Gruppo di ricerca: Ruth Ammann, Marco Nardone, Lorraine Odier, Alfred Schwendener

2. Coordinazione

La Commissione peritale indipendente incaricata dell'analisi scientifica degli internamenti amministrativi è parte di una vasta rete di ricerche consacrata all'analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale prima del 1981 e dei diversi gruppi di persone soggette tali misure.

Oltre alle persone internate amministrativamente, altri gruppi di persone sono stati toccati da misure coercitive a scopo d'assistenza: le bambine e i bambini sottoposti ad adozioni forzate, i quali spesso ignorano le proprie origini; le bambine e i bambini che a causa di procedure discriminatorie sono stati strappati ai loro genitori e separati dalle loro sorelle e dai loro fratelli per essere dati in affidamento a famiglie o istituzioni in cui le condizioni di vita spesso erano difficili e inadeguate; gli adulti vittime di aborti e di sterilizzazioni forzate; le persone sottoposte al divieto di matrimonio e di concubinato. Nel caso delle adozioni forzate e dei collocamenti extrafamiliari, è necessario considerare che spesso i genitori biologici furono a loro volta sottoposti a misure coercitive. Gran parte delle vittime è stata soggetta a più misure.

Sono previste ulteriori ricerche scientifiche sulle condizioni sociali e sul trattamento amministrativo o istituzionale riservato ai gruppi di persone soggette a misure coercitive nel quadro di un programma nazionale di ricerca (PNR) del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS), attualmente in preparazione e il cui avvio è previsto per l'inizio dell'anno 2017.

Inoltre, sono attualmente in corso vari progetti tematici relativi alle misure coercitive a scopo assistenziale in Svizzera prima del 1981 (soprattutto a livello cantonale), in particolare nei cantoni Appenzello Interno, Grigioni e Turgovia. A questi si aggiungono numerosi lavori individuali, quali tesi di Bachelor, di Master, di Dottorato e di abilitazione, dedicate a singole regioni, istituzioni o a biografie particolari. Ciò testimonia un interesse crescente delle scienze sociali per la tematica in questione.

La circolazione delle informazioni e la condivisione delle conoscenze scientifiche tra i diversi campi di ricerca della CPI rappresentano un elemento fondamentale per lo sviluppo del lavoro di ricerca. Questi scambi si svolgono e sono promossi anche all'interno della rete di ricerca nazionale ed internazionale. Al fine d'incoraggiare la circolazione d'informazioni e contribuire a questo coordinamento, la CPI prepara una lista di progetti contenenti tutte le informazioni necessarie per un'eventuale presa di contatto. La partecipazione delle ricercatrici e dei ricercatori di altri progetti di ricerca ai workshop o congressi organizzati dalla CPI è un'ulteriore parte integrante del mandato della CPI. Oltre a incoraggiare la condivisione delle conoscenze scientifiche, si vogliono stimolare discussioni comuni e una ripartizione funzionale del mandato di ricerca nel suo insieme.

Visione d'insieme dei campi di ricerca

A: Campo di ricerca di base

Il campo di ricerca di base A è composto da tre settori di lavoro, rilevanti per tutti gli altri campi di ricerca.

Per il progetto A1 "Interviste / Banca dati di storia orale" saranno condotte 60 interviste con persone soggette a internamento amministrativo e rappresentanti delle istituzioni. La selezione si basa su un campione elaborato dagli altri campi di ricerca e considera tutte le regioni linguistiche.

Il progetto A2 "Comunicazione" ha lo scopo di trasmettere i risultati del processo di ricerca della CPI e le conoscenze scientifiche elaborate sull'internamento amministrativo in Svizzera. Il progetto-

to A2 prevede inoltre di allestire e gestire una raccolta, basata sull'Intranet, di fonti, documentazione e altro materiale di lavoro digitalizzato.

Nel progetto A3 "Stime e analisi quantitative" saranno realizzate delle stime qualificate a proposito del numero di persone internate in via amministrativa in Svizzera tra il 1930 e il 1980. Verrà inoltre elaborata una topografia dell'internamento amministrativo in grado di documentare la rete istituzionale che comprende le autorità d'internamento e gli istituti corrispondenti.

B: Basi legali / Legittimazione e delegittimazione degli internamenti amministrativi

Il campo di ricerca B si occupa dell'analisi storica e giuridica dei testi legislativi che hanno reso possibile l'internamento (a volte per una durata indeterminata) per motivi di profilassi sociale di certe categorie di persone considerate un problema sociale e politico. Da un lato, si cerca di determinare e analizzare tali categorie e in che modo esse sono menzionate nelle basi legali. A tale scopo saranno precisati gli ambiti giuridici nei quali si riscontrano le misure d'emarginazione (per esempio leggi sull'assistenza, leggi sugli alcoolizzati, leggi sulle tutele, ecc.). Dall'altro lato, si tratterà di stabilire il contesto sociale, politico e scientifico in cui queste basi legali emergono, persistono, e sono infine abrogate. Verranno inoltre definiti gli attori e le attrici (politici, giuristi, psichiatri, ecclesiastici, giornalisti, persone soggette a internamento amministrativo, ecc.) che partecipano ai dibattiti inerenti ai testi legislativi in questione, i termini che contraddistinguono i dibattiti (legali, politici, medici, sociali, morali, ecc.), gli ambienti in cui essi hanno luogo (arena politica, ambienti psichiatrici e medici, religiosi o pubblici, ecc.) e infine i periodi di intensificazione del dibattito. Lo scopo è di analizzare e di storicizzare i rapporti di potere prevalenti in questi dibattiti per comprendere il processo che porta, a seconda dei periodi e dei luoghi, alla legittimazione o alla delegittimazione dell'internamento amministrativo.

C: Prassi giuridica e perizie

Il campo di ricerca C studia la prassi giuridica degli internamenti amministrativi dal 1935 fino a poco dopo il 1981 come parte integrante dello sviluppo di uno Stato sociale moderno. L'obiettivo è di presentare le procedure cantonali delle diverse legislazioni e di analizzare, tramite la giurisprudenza del Tribunale federale, i dibattiti inerenti ai diritti fondamentali. Il progetto C2 si interroga sulla concretizzazione delle basi legali nella pratica, tenendo conto dei processi decisionali delle autorità, dei modelli d'interpretazione alla base di queste decisioni e dedicando particolare attenzione alle rispettive perizie ordinate nel corso della procedura. Si tratterà inoltre di evidenziare le logiche di azione e le relazioni di potere tra i rappresentanti istituzionali e le persone soggette a internamento amministrativo. Infine, il progetto C3 studia il modo con cui le autorità hanno assunto il loro dovere di sorveglianza, in particolar modo nel contesto delle procedure di ricorso.

D: La prassi degli istituti d'internamento

Le ricerche del campo D hanno lo scopo di identificare gli aspetti centrali della prassi degli istituti d'internamento amministrativo in Svizzera fino al 1981. Nella ricerca verranno presi in considerazione sia gli aspetti economici, sia la prassi di liberazione dagli istituti. La tematica sarà inoltre inserita in un più ampio contesto storico che oltrepassi le frontiere nazionali. Gli istituti sono anche caratterizzati da uno specifico funzionamento interno, distinguendosi così con una propria dinamica indipendente dalla società. Di conseguenza si manifestano su più livelli delle tensioni tra le intenzioni delle misure prese e la loro applicazione negli istituti d'internamento.

Cinque studi longitudinali approfonditi di istituti centrali („istituti chiave“) ripartiti in diverse regioni della Svizzera, contestualizzati tramite una serie di percorsi di vita, permetteranno di identificare altre tappe dell'internamento. Questo approccio prende in considerazione le diverse strutture cantonali e la diffusa pratica volontaria e non professionale degli internamenti così come la vasta rete di istituti.

E: Biografie e percorsi di vita

I campi E1 e E2 intendono ricostruire e analizzare biografie e testimonianze di persone coinvolte nel processo d'internamento amministrativo fino al 1981 – sia rappresentanti istituzionali, sia persone soggette a internamento amministrativo. Per queste ultime verrà prestata particolare attenzione alle conseguenze a lungo termine delle misure coercitive.

Il progetto E1 elaborerà due pubblicazioni: un'edizione di fonti commentate e un'analisi storica situazionale di percorsi, fasi o svolte biografiche, elaborate sulla base dei dossier di persone internate in via amministrativa trovati negli archivi dei rispettivi istituti.

La monografia prevista dal progetto E2 mira, a sua volta, a una comprensione delle dinamiche biografiche sequenziali per il periodo successivo all'internamento, prendendo in considerazione il processo di formazione dell'„habitus“ e le strutture di opportunità durante l'infanzia e l'adolescenza. La ricerca sarà effettuata tramite un'analisi dei dati non-standardizzati secondo un metodo ermeneutico-sequenziale e delle procedure di codificazione.

Le ricostruzioni biografiche realizzate dal campo E saranno inoltre raccolte in un volume che include ritratti di persone internate in via amministrativa. Questa pubblicazione, destinata a un vasto pubblico, sarà completata da ritratti proposti da altri collaboratori e collaboratrici della CPI.