

# I PRINCIPALI RISULTATI DELLA CPI INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI

Per circa quattro anni, i ricercatori e le ricercatrici della Commissione peritale indipendente (CPI) hanno studiato ed esaminato gli internamenti amministrativi in Svizzera. Si ipotizza che nel XX secolo almeno 60'000 persone siano state rinchiusi in istituti senza aver commesso alcun reato. Le persone ai margini della società ne erano particolarmente colpite. Tuttavia, al posto di promuovere la loro integrazione, gli internamenti amministrativi ne hanno ulteriormente rafforzato l'esclusione sociale. La rielaborazione storica illustra come una legislazione imprecisa abbia promosso l'applicazione arbitraria delle misure d'internamento ordinate amministrativamente e come i diritti fondamentali delle persone siano stati violati. Le conseguenze finanziarie e sulla salute di tali provvedimenti hanno perseguitato le persone coinvolte per tutta la loro vita manifestandosi anche nelle generazioni successive.

Nel 2014, il Parlamento ha emanato la Legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa. Grazie a questa legge, l'ingiustizia inflitta alle persone internate su base amministrativa è stata per la prima volta ufficialmente riconosciuta. Inoltre, essa prevedeva anche la rielaborazione storico-scientifica degli internamenti amministrativi. Successivamente, il Consiglio federale ha istituito la Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi. La CPI ha analizzato la storia delle privazioni della libertà in istituti chiusi ordinati dalle autorità amministrative. Nel 2016, la Legge sulla riabilitazione è stata inserita nella Legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981.

Circa 40 ricercatori e ricercatrici hanno lavorato per la CPI in cinque diversi campi di ricerca per un periodo di quattro anni. Il primo gruppo di ricerca ha intervistato le persone oggetto di misure amministrative, effettuato analisi quantitative e si è occupato degli aspetti legati alla comunicazione e alla diffusione dei risultati. Nel secondo campo di ricerca sono state analizzate le basi giuridiche che hanno legittimato gli internamenti amministrativi in Svizzera e le critiche a queste misure. In un terzo campo, i ricercatori hanno trattato la pratica giuridica, ovvero l'applicazione della legislazione. Nel quarto campo di ricerca l'attenzione si è focalizzata sulla prassi degli istituti di internamento; nel quinto campo di ricerca i collaboratori della CPI hanno esaminato le biografie e i percorsi di vita delle persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale.

Quest'anno la Commissione peritale pubblica i suoi risultati in una serie di dieci volumi presso le case editrici Chronos, Alphil e Casagrande. Tutte le pubblicazioni sono disponibili gratuitamente in formato digitale sul sito web della CPI. I risultati scientifici forniscono informazioni sulla prassi degli internamenti amministrativi e sulle condizioni in cui decine di migliaia di persone sono state imprigionate in Svizzera pur non avendo commesso alcun reato. Con questa rielaborazione storica, la CPI intende contribuire alla riabilitazione delle persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale. Di seguito sono riassunti i cin-

que principali risultati emersi dalla ricerca scientifica. Un riassunto dettagliato dei risultati si trova nella sintesi inclusa nel rapporto finale della CPI (volume 10 della serie di pubblicazioni).

## **1. Almeno 60'000 persone internate su decisione amministrativa nel XX secolo**

Secondo la CPI, dal 1930 al 1981 sono state rinchiusi in istituto tra le 20'000 e le 40'000 persone. Nel corso del XX secolo almeno 60'000 persone sono state internate in circa 650 istituti in Svizzera. Poiché molte di queste sono state internate più volte nel corso della loro vita, il numero di decisioni d'internamento è dunque nettamente più elevato. Queste cifre sono stime che si basano sui rendiconti delle amministrazioni cantonali e sui rapporti annuali dei venti maggiori istituti.

Gli internamenti amministrativi riguardavano in particolare determinati gruppi sociali. La povertà e la mancanza di una rete sociale di supporto erano importanti fattori di rischio. Le persone senza un lavoro fisso o che vivevano in un ambiente personale e familiare sfavorevole venivano spesso collocate in istituti. Particolarmente a rischio erano anche i membri di gruppi socialmente discriminati, come gli Jenisch o figli illegittimi, nonché le persone che entravano in conflitto con le autorità. Nel secondo dopoguerra gli internamenti in istituto hanno colpito soprattutto i giovani e le giovani che si ribellavano alle pratiche educative repressive o agli abusi negli istituti. Dalle ricerche emerge che gli internamenti amministrativi spesso venivano decisi da gruppi socialmente privilegiati. Non di rado le autorità sono intervenute in seguito alle denunce di terzi.

## **2. Il diritto impreciso in materia di internamento ha intensificato l'arbitrarietà**

La CPI dimostra che gli internamenti amministrativi in Svizzera si basavano su diverse basi giuridiche. La legislazione è poco chiara e difficile da interpretare. Ogni Cantone aveva una propria legislazione che permetteva alle autorità di internare le persone, sebbene non avessero commesso alcun reato. Le prime leggi furono emanate in diversi Cantoni a partire dalla metà del XIX secolo. Queste leggi cantonali venivano emanate in concomitanza con la creazione di istituti di lavoro in cui venivano collocate le persone colpite dalla povertà e accusate dalle autorità di rifiutare il lavoro. All'inizio del XX secolo in tutti i Cantoni sono state emanate delle disposizioni legislative per far fronte a diversi problemi sociali, ad esempio l'assistenza ai poveri o la lotta contro l'«alcolismo» e la «prostituzione».

Nel 1912 sono state aggiunte ulteriori disposizioni nel Codice Civile in materia di tutela che hanno dato alle autorità maggiori possibilità per l'internamento amministrativo. In questa complessa struttura di basi giuridiche così diverse, i confini tra organi amministrativi e giudiziari erano spesso poco definiti e permeabili. Tutte queste leggi si basavano su valori morali e consentivano la privazione della libertà senza processo.

Alla fine del XIX secolo, per paura di sconvolgimenti sociali e sulla base di queste leggi, le élite politiche introdussero numerose misure per proteggere l'ordine sociale e le finanze pubbliche. Le autorità accusavano le persone che non corrispondevano alle norme sociali di essere «scansafatiche» o «dissolute». I ricercatori e le ricercatrici hanno invece dimostrato che tali provvedimenti sono serviti ai fini del controllo sociale. Le leggi non solo consentivano

di imporre sanzioni ai singoli individui, ma avevano anche lo scopo di prevenire stili di vita indesiderati e non conformi alle norme della società borghese.

Le leggi in materia di internamenti amministrativi hanno creato un diritto di «seconda classe» che ha limitato i diritti procedurali riconosciuti e le garanzie giuridiche. Le procedure e i criteri per l'applicazione degli internamenti erano molto flessibili per quanto concerne le basi giuridiche e lasciavano alle autorità un ampio margine di discrezionalità. L'imprecisione dei criteri giuridici ha favorito l'applicazione arbitraria della legge e le violazioni dei diritti fondamentali delle persone coinvolte. Le persone internate non avevano quasi alcun mezzo di ricorso contro queste decisioni. Solo a partire dagli anni Sessanta si è prestata maggiore attenzione al diritto di ricorso. Inoltre, anche il periodo di internamento negli istituti chiusi era scarsamente regolamentato e le autorità hanno spesso trascurato i loro compiti di vigilanza.

La flessibilità della legge in materia di internamento ha favorito il ricorso all'internamento amministrativo per un periodo straordinariamente lungo. Nel corso del XX secolo e in varie occasioni, le misure amministrative sono state adattate a nuove esigenze. Tuttavia, le autorità hanno mostrato scarsa disponibilità ad abolire tali pratiche in quanto servivano come strumento conveniente ed economico per soddisfare gli ideali sociali di ordine. I ricercatori e le ricercatrici sono giunti alla conclusione che la lunga esistenza di tali provvedimenti amministrativi è da ricondurre, non da ultimo, alla mancata volontà politica di sviluppare alternative adeguate per affrontare conflitti sociali e difficoltà individuali.

Nel 1981 il sistema degli internamenti amministrativi è stato sostituito dalla «privazione della libertà a scopo d'assistenza». Sebbene la nuova regolamentazione nell'ambito del Codice civile abbia limitato il campo di applicazione e migliorato la protezione giuridica delle persone interessate, non si può parlare di una cesura assoluta. La prassi è cambiata nel corso di un lungo periodo di tempo e le differenze tra i Cantoni sono rimaste notevoli anche dopo il 1981. La privazione della libertà al di fuori del campo di applicazione del diritto penale esiste ancora oggi, ad esempio sotto forma di «ricovero a scopo di assistenza» o di detenzione ai sensi delle leggi sull'espulsione degli stranieri.

### 3. Diversi organi decisionali

Dalle ricerche della CPI risulta che diversi attori erano coinvolti nell'attuazione degli internamenti amministrativi. A seconda del Cantone, le decisioni in materia di internamento erano prese da diversi organi e figure, tra cui prefetti, autorità tutorie, commissioni, autorità esecutive comunali o consigli di Stato. I ricercatori e le ricercatrici hanno descritto due modelli in uno spettro particolarmente ampio. In un caso, a decidere erano singole persone che avevano un potere considerevole e che erano oggetto di scarsa sorveglianza. Questo succedeva spesso nei Cantoni con strutture statali piuttosto deboli. Nell'altro, dove le strutture erano maggiormente organizzate dal punto di vista burocratico, le decisioni d'internamento erano prese da più soggetti in concerto e sottostavano a maggiori controlli da parte delle autorità di vigilanza. È importante notare che un maggiore grado di disciplinamento giuridico e di burocratizzazione non ha necessariamente migliorato la protezione e le possibilità di azione delle persone interessate.

#### 4. Trattamento diverso a seconda del genere

I risultati della CPI dimostrano che ci sono state grandi differenze tra uomini e donne nell'applicazione degli internamenti amministrativi. La maggior parte delle persone, circa l'80%, era di sesso maschile. Le giustificazioni per l'internamento degli uomini erano molto diverse da quelle citate per le donne. Gli uomini venivano accusati soprattutto di essere degli «scansafatiche» o di consumare alcol in modo eccessivo. Al contrario, l'internamento delle donne veniva giustificato principalmente sulla base di violazioni delle norme sessuali, come le relazioni extraconiugali o il sospetto di prostituzione.

L'attuazione degli internamenti amministrativi ha così rafforzato la separazione dei ruoli tra uomo e donna nella società. Gli uomini dovevano occuparsi del mantenimento economico della famiglia, le donne della casa e dei bambini. La sessualità femminile aveva posto esclusivamente nell'ambito del matrimonio. Di conseguenza, negli istituti gli uomini svolgevano lavori fisici all'aperto, mentre le donne lavori domestici. Gli studi dimostrano inoltre che le condizioni di lavoro negli istituti erano spesso peggiori per le donne. Le differenze si riscontrano anche nell'ambito delle procedure di rilascio: se la disponibilità ad adattarsi e a lavorare regolarmente era considerata con favore per entrambi i sessi, le donne potevano evitare l'internamento amministrativo attraverso il matrimonio. Infatti, per sfuggire a tali provvedimenti, e sotto pressione delle autorità, molte donne hanno fatto ricorso a questa soluzione.

#### 5. Gli internamenti amministrativi hanno favorito l'esclusione sociale

Dal lavoro di ricerca della CPI emerge che gli internamenti amministrativi erano utilizzati per affrontare problemi legati a persone stigmatizzate ancor prima del loro internamento o che vivevano ai margini della società. Invece di promuovere la loro integrazione sociale, le misure adottate dalle autorità ne hanno rafforzato l'esclusione. La CPI ha concluso che gli internamenti amministrativi non hanno fatto che aumentare le disuguaglianze sociali in Svizzera, invece di ridurle.

Dagli studi emerge che in tutti gli istituti le persone internate erano spesso costrette a lavorare in condizioni difficili e degradanti. Esse dovevano svolgere un lavoro monotono e fisicamente impegnativo, avevano orari di lavoro molto lunghi e la loro retribuzione era scarsa o addirittura nulla. Per la direzione degli istituti contavano di più gli aspetti economici e securitari, anziché l'integrazione e il rispetto delle persone internate. Inoltre, gli internati e le internate erano in gran parte in balia delle direzioni e del personale degli istituti. La CPI è stata in grado di dimostrare varie forme di abuso di potere; le violenze fisiche e sessuali non erano rare.

Dalla ricerca risulta che le esperienze traumatiche vissute durante l'internamento hanno accompagnato le persone interessate per tutta la loro vita. Il fatto di essere state rinchiusi in un istituto sulla base di una decisione amministrativa ha comportato un'ulteriore stigmatizzazione che ha reso l'integrazione sociale ancor più difficile dopo il rilascio. L'integrazione è stata difficile soprattutto per i giovani e le giovani perché non erano stati sufficientemente preparati alla vita al di fuori degli istituti. Data la scarsa formazione loro offerta, dopo il rilascio hanno spesso dovuto accettare lavori non qualificati e poco

retribuiti. Inoltre, sono rimasti sotto la lente delle autorità e la sorveglianza continua delle autorità tutorie o di altri servizi sociali. In queste circostanze, il rischio e il timore di ricadere nelle mani delle autorità e, in casi estremi, di essere nuovamente internati, erano alti.

A lungo termine, queste condizioni di vita incerte hanno fatto sì che le persone fossero esposte a un alto rischio di povertà. In molti casi le esperienze traumatiche vissute dalle persone internate hanno avuto conseguenze anche sui loro figli e, in alcuni casi, sulle generazioni successive. Pertanto, gli internamenti amministrativi non hanno fatto altro che intensificare e prolungare nel tempo i conflitti sociali che avrebbero dovuto risolvere.

## L'INGIUSTIZIA STORICA: UNA SFIDA PER IL PRESENTE

Negli ultimi decenni la sensibilità verso l'ingiustizia storica è cresciuta in tutto il mondo. Scuse ufficiali, indennizzi finanziari e rielaborazioni scientifiche degli aspetti problematici del passato fanno sempre più parte della cultura degli Stati democratici. Grazie alla crescente sensibilità politica nei confronti degli aspetti critici della storia, le voci delle persone direttamente interessate stanno acquisendo sempre più valore. In questo contesto va inserito anche il lavoro della CPI. La rielaborazione scientifica e la presentazione dettagliata della storia degli internamenti amministrativi

sono un elemento della riabilitazione delle persone coinvolte. Tuttavia, ciò non significa che l'ingiustizia del passato sia stata integralmente riparata. La CPI ha pertanto formulato diverse raccomandazioni per proseguire attivamente il processo di riabilitazione e rielaborazione (cfr. rapporto finale e opuscolo con le raccomandazioni della CPI). Queste misure supplementari hanno lo scopo di evitare che in futuro si ripetano ingiustizie come quelle inflitte nel passato a decine di migliaia di persone in Svizzera.