

**Programma di ricerca
della Commissione peritale indipendente (CPI)
sull'analisi scientifica degli internamenti amministrativi**

1° giugno 2015

Indice

Osservazioni preliminari.....	1
1. Indicazioni di carattere generale	1
2. Gruppi e campi di ricerca	2
Campo di ricerca comune A - Banca dati delle fonti e piattaforma di divulgazione	3
Campo di ricerca B - Quadro generale e basi legali / legittimazione e delegittimazione degli internamenti amministrativi	3
Campo di ricerca C - Prassi giuridica e perizie	4
Campo di ricerca D - Prassi negli istituti	5
Campo di ricerca E - Biografie e percorsi di vita.....	6
3. Divulgazione / comunicazione / rete / Tavola rotonda . Fehler! Textmarke nicht definiert.	
4. Contesto internazionale	7

Osservazioni preliminari

Il presente documento, che costituisce la base per l'attuazione del programma di ricerca della Commissione peritale indipendente (CPI), è stato redatto da un gruppo di lavoro della CPI (L. Gschwend, G. Hauss, Th. Huonker, M. Lengwiler, A.-F. Praz) e si basa sui contributi scritti dei membri di tale gruppo e sulle pertinenti raccomandazioni della Tavola rotonda. Il documento è stato discusso in occasione delle sedute della CPI del 30 marzo 2015 e del 21 aprile 2015 e approvato in quella del 26 maggio 2015. Tuttavia, prima dell'attuazione del programma, i singoli progetti devono essere definiti con maggior precisione (p. es. informazioni su studi empirici e fonti concrete).

1. Indicazioni di carattere generale

Nel quadro del suo programma di ricerca, la CPI analizza la storia degli internamenti amministrativi in Svizzera e le analogie con altre misure coercitive a scopo assistenziale, in particolare i collocamenti extrafamiliari e gli internamenti disposti in ambito tutorio. Il programma esamina le idee di «Stato», «statalismo» e «società» alla base delle misure disposte dalle autorità. Dedica un'attenzione speciale alle biografie e alle strategie di rielaborazione delle vittime nonché all'atteggiamento della società nei confronti delle misure coercitive a scopo assistenziale nel quadro degli internamenti amministrativi.

L'obiettivo di queste ricerche è di far luce sulle misure disposte dalle autorità e di sottoporle a un'attenta valutazione, di identificare le istituzioni (organizzazioni, reti, ecc.) e le persone responsabili nonché di caratterizzare le categorie di vittime e di documentarne le diverse strategie di rielaborazione; ciò implica anche, nella misura del possibile, una stima quantitativa delle categorie di vittime. Le ricerche si concentrano sugli eventi e sugli sviluppi intervenuti dagli anni Trenta ad oggi, salvo alcune eccezioni risalenti al 19° secolo.

Data l'importanza della divulgazione dei risultati del programma di ricerca, al di là dei comuni strumenti di diffusione, sono ipotizzabili l'elaborazione di una banca dati online delle fonti (interviste di storia orale, testi, immagini, fonti audiovisive, ecc.; cfr. «Campo di ricerca comune A»), una piattaforma di divulgazione (per la regolare pubblicazione dei risultati della ricerca), la partecipazione all'organizzazione di mostre o l'istituzione di un centro di competenza. Il programma di ricerca presenta un approccio interdisciplinare e incoraggia la partecipazione delle vittime e di altri testimoni dell'epoca.

La CPI si inserisce in una rete più ampia per l'elaborazione storica delle misure coercitive a scopo assistenziale in Svizzera e apprezza ogni attività di ricerca avviata e finanziata da altri attori, siano essi il Fondo nazionale svizzero, i Cantoni, i Comuni o le città. Il suo scopo è quello di fornire una visione d'insieme dei progetti di ricerca e contribuire a collegarli.

2. Gruppi e campi di ricerca

Il presente programma è suddiviso tematicamente in quattro campi di ricerca (campi B, C, D, E) e un campo di ricerca comune (campo A), che costituisce la base per tutti gli altri. Per ognuno dei cinque campi seguenti viene istituito un gruppo di ricerca specializzato:

- A. Banca dati delle fonti e piattaforma di divulgazione (campo di ricerca comune)
- B. Quadro generale e basi legali / Legittimazione e delegittimazione degli internamenti amministrativi (campo di ricerca)
- C. Prassi giuridica e perizie (campo di ricerca)
- D. Prassi negli istituti (campo di ricerca)
- E. Biografie e percorsi di vita (campo di ricerca)

I gruppi di ricerca sono composti da quattro o cinque ricercatori, con qualifiche di diverso livello: un ricercatore per la direzione operativa (post-dottorato), vari collaboratori scientifici (post-dottorato o master) e assistenti scientifici (bachelor). Per la CPI è importante che le diverse discipline e lingue siano adeguatamente rappresentate all'interno dei gruppi di ricerca. Per la gestione e la sorveglianza dei gruppi di ricerca sono responsabili cinque comitati, di norma composti da tre membri della CPI e, alla stregua dei gruppi di ricerca, possibilmente interdisciplinari. La CPI può incaricare della direzione delle attività di ricerca uno dei suoi membri, che, in tal caso, viene escluso dal comitato competente per il gruppo di ricerca che presiede.

I diversi gruppi di ricerca lavorano a stretto contatto, in particolare nell'ambito di tematiche simili e di sinergie organizzative: da un lato, il campo di ricerca comune A riveste un ruolo centrale per tutti gli altri campi di ricerca, per lo più come archivio di fonti e documenti per la ricerca; dall'altro, anche i campi di ricerca B, C, D ed E sono uniti da tematiche simili.

Di seguito vengono presentati a grandi linee i campi di ricerca tematici e i relativi progetti, che vengono affidati a uno o, eccezionalmente, a più collaboratori scientifici.

Campo di ricerca comune A - Banca dati delle fonti e piattaforma di divulgazione

Comitato: Beat Gnädinger, Thomas Huonker, Loretta Seglias

- A1. Progetto «Banca dati di interviste / banca dati online delle fonti»: il progetto di una banca dati delle fonti costituisce una risorsa trasversale di grande rilievo per i progetti dei campi di ricerca B, C, D ed E. La pubblicazione delle fonti è retta dalle norme sulla protezione dei dati personali. La banca dati si compone di due sezioni:
 1. Raccolta Intranet di interviste alle vittime nonché ai rappresentanti del potere giudiziario e dei diversi istituti di esecuzione. È necessario raccogliere un numero cospicuo di interviste rappresentative che vanno analizzate soprattutto nel campo di ricerca E. Ove possibile, occorre integrare anche interviste effettuate in altri progetti di ricerca.
 2. Raccolta Intranet di fonti rilevanti, di cui fanno parte testimonianze scritte personali, testi di vario genere (ricorsi, perizie, lettere, pubblicazioni nei media, fonti letterarie, ecc.), immagini e fonti audiovisive. Le fonti giuridiche (leggi, ordinanze, regolamenti interni, decisioni) rivestono un ruolo di primo piano.
- A2. Progetto «Piattaforma di divulgazione online» (sul sito della CPI): la piattaforma di divulgazione online documenta i lavori di ricerca rilevanti per l'attività della CPI. Informa sull'avanzamento dei progetti di ricerca (bibliografia, testi di riferimento, immagini, documenti audiovisivi, ecc.), sulle pubblicazioni della CPI (documenti di lavoro) e su rilevanti reti di ricerca (progetti di ricerca, archivi, ricercatori, ecc.). Componente centrale del sito Internet della CPI, la piattaforma di divulgazione è concepita in modo autonomo e indipendente dalle prescrizioni dell'Amministrazione federale ed è uno strumento fondamentale per la comunicazione con i partner esterni e l'opinione pubblica.

Campo di ricerca B - Quadro generale e basi legali / legittimazione e delegittimazione degli internamenti amministrativi

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

- B1. Progetto «Quadro generale statistico»: tenendo conto delle stime già esistenti per alcuni Cantoni (p. es. San Gallo, Berna e Zurigo), questo progetto si propone di elaborare una stima complessiva del numero di internamenti amministrativi nel quadro delle misure coercitive a scopo assistenziale (in particolare a partire dal 1940) e di raccogliere informazioni in merito al sesso, al tasso di mortalità, alla formazione e alle prospettive professionali delle vittime degli internamenti amministrativi. Laddove necessario, si procede poi al confronto con altre misure coercitive.
- B2. Progetto «Basi legali»: questo progetto, dall'impostazione prevalentemente giuridica, si prefigge di analizzare le basi legali cantonali riguardanti l'internamento amministrativo (a partire dalla metà del 19° secolo, nel diritto sugli indigenti, ecc.), con particolare attenzione alla situazione dopo il 1963 (adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa) e il 1974 (adesione della Svizzera alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo). È di particolare interesse anche il legame dell'internamento amministrativo con le basi legali che regolano le misure coercitive adottate nell'ambito del diritto tutorio e della filiazione nonché le forme di internamento previste dal diritto penale (minorile) (p. es. art. 14f vCP svizzero) e l'esecuzione delle pene nei confronti di minorenni. Nel quadro di quest'analisi, da inserire nel contesto storico-legale dell'epoca, va tenuto conto anche dei concordati intercantonali e del ruolo delle conferenze intercantonali, in particolare della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS).

- **B3. Progetto «Attività normativa: dibattiti pubblici e politici»:** nell'ambito di questo progetto, vengono analizzati i dibattiti pubblici e politici in merito all'adozione di norme riguardanti gli internamenti amministrativi (tradizionalmente, dibattiti riguardanti la lotta alla povertà e la previdenza sociale). L'attenzione dovrà concentrarsi sulle argomentazioni a sostegno delle misure coercitive, in particolare sulle differenze a livello geografico (cantonale) e sulla loro evoluzione, nonché sulle critiche all'internamento amministrativo in occasione delle revisioni legislative del 1978 e del 1981. Occorre tener conto delle legittimazioni scientifiche (nel campo della medicina, della psichiatria e delle scienze sociali), della connessione tra perizie mediche e giuridiche e della loro strumentalizzazione nonché delle questioni di genere, finora poco studiate. L'attività normativa è interpretata come condizione quadro per l'intervento delle autorità e dei vari istituti (per es. uffici tutori, tribunali dei minorenni, stazioni d'osservazione, servizi di assistenza agli alcolizzati, scuole del settore sociale, ecc.). Infine, viene analizzata la dimensione internazionale dei dibattiti giuridici (p. es. Commissione internazionale penale e penitenziaria).
- **B4. Progetto «Opinione pubblica e internamenti amministrativi»:** questo progetto si propone di esaminare l'evoluzione, fino ad oggi, dell'atteggiamento dei media e dell'opinione pubblica nei confronti delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari. Si concentra sugli eventi riportati dai media (scandali che coinvolgono gli istituti, pubblicazioni, ecc.), sui dibattiti politici a livello federale, cantonale e comunale nonché in seno alle organizzazioni (associazioni di categoria, istituzioni), sulle strategie di rielaborazione illustrate nella letteratura in senso lato (narrativa, [auto]biografie, ecc.) e dai mezzi di diffusione di massa (p. es. film), nonché sulle questioni della riabilitazione e della riparazione. Vengono indagate altresì le iniziative di denuncia da parte delle vittime, dei media e dei movimenti sociali (p. es. «Heimkampagne») e le circostanze che ne hanno determinato il successo o l'insuccesso. Quando e in quale misura tali iniziative hanno portato attori pubblici e privati a interrogarsi sui metodi adottati e a mettere in atto dei cambiamenti? Com'è cambiata la percezione delle vittime da parte dell'opinione pubblica nel corso degli ultimi decenni? In che modo le misure coercitive a scopo assistenziale sono entrate sempre più in conflitto con la nozione largamente diffusa di uno Stato di diritto democratico?

Campo di ricerca C - Prassi giuridica e perizie

Comitato: Jacques Gasser, Lukas Gschwend, Thomas Huonker

- **C1. Progetto «Procedura di internamento e prassi giuridica»:** questo progetto, di stampo prettamente giuridico, si prefigge di analizzare la prassi giuridica delle procedure di internamento amministrativo e di altre misure coercitive alla luce delle disposizioni amministrative e costituzionali in vigore all'epoca. Quali erano le autorità coinvolte nelle procedure di internamento amministrativo? Quali diritti erano garantiti alle vittime (dirette e indirette) nel corso di tali procedure? Quali erano gli strumenti legali disponibili a livello cantonale e federale e che uso ne è stato fatto (p. es. ricorsi al Consiglio federale o all'Ufficio federale di giustizia)? Quando venivano coinvolti consulenti legali e avvocati? Com'erano ripartite le responsabilità? Come sono cambiati col tempo il diritto e la prassi di tali procedure? In tale contesto, viene tenuto conto delle differenze cantonali a livello di legislazione e prassi attuative nonché della giurisprudenza del Tribunale federale. Un'attenzione particolare viene dedicata inoltre al legame tra l'internamento amministrativo e le forme di privazione della libertà ai sensi del diritto amministrativo (p. es. collocamento forzato di adulti, e in parte anche di giovani, in istituti psichiatrici da parte di autorità tutorie e sanitarie fino agli anni Ottanta), un aspetto fino a oggi pressoché ignorato.
- **C2. Progetto «Comportamenti incriminati, processi decisionali, perizie scientifiche»:** l'obiettivo principale di questo progetto è di esaminare, a livello intercantonale, l'importanza e

l'impatto di particolari condizioni e delle legittimazioni scientifiche dell'internamento amministrativo nonché il profilo delle vittime di tali misure coercitive. Ciò riguarda ad esempio gli internamenti per «oziosità», «sregolatezza», «promiscuità sessuale» e «alcolismo», ordinati sin dal 19° secolo. Viene analizzata inoltre l'importanza del sesso e della classe sociale delle vittime nel quadro dei processi di stigmatizzazione ed esclusione nonché il ruolo in tale contesto di esperti, medici e non, e di modelli di interpretazione scientifici (psichiatria, medicina legale, scienza del benessere sociale, psichiatria infantile e dell'adolescenza, pedagogia terapeutica, eugenica, sterilizzazione/castrazione, sperimentazioni farmacologiche, cambiamenti e conseguenze delle diagnosi, ecc.) come pure la relazione tra tali categorizzazioni e le misure adottate. Quali erano gli attori implicati (autorità, esperti scientifici, ispettori, ecc.) e qual era il ruolo dell'assistenza pubblica nell'internamento? Quali erano le intenzioni, i metodi e le strategie dell'assistenza pubblica e della pedagogia terapeutica nell'ambito della rieducazione e del lavoro forzato? Quali forme di cooperazione esistevano tra medicina e diritto? Quali erano i processi decisionali alla base degli internamenti amministrativi? In che cosa consistevano concretamente i meccanismi coercitivi? Qual era la logica geografica alla base delle decisioni delle autorità (Comune d'origine o Comune di domicilio, approccio intracantonale o extracantonale)? Quali opzioni avevano le vittime? In quali categorie possono essere suddivise (p. es. differenze geografiche e evoluzione nel tempo)? Va inoltre tenuto conto delle reti scientifiche e dei dibattiti a livello internazionale.

- **C3. Progetto «Sorveglianza»:** questo progetto si propone di analizzare le modalità di adempimento degli obblighi di sorveglianza da parte delle autorità pubbliche. Tenendo conto delle particolarità dei singoli istituti e delle diverse regolamentazioni cantonali, esamina inoltre l'influenza di fattori strutturali e attori specifici sulle lacune riscontrate nei controlli. Dedicando poi un'attenzione particolare agli effetti sugli internati amministrativi delle regolamentazioni in materia di sorveglianza, al fine di chiarire i mezzi a disposizione delle vittime per far sentire la propria voce. Indaga infine quanto l'inoperosità delle autorità abbia esacerbato l'isolamento e l'impotenza degli internati.

Campo di ricerca D - Prassi negli istituti

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

- **D1. Progetto «Prassi negli istituti, esecuzione delle misure»:** tenendo conto in egual misura delle esperienze delle vittime, della vita quotidiana negli istituti e delle condizioni istituzionali, questo progetto si propone di indagare in modo approfondito l'esecuzione delle misure coercitive all'interno degli istituti concepiti a tal scopo (in particolare gli istituti di lavoro forzato), come quelli di St. Johannsen (BE), Hindelbank (BE), Bitzi/Mosnang (SG) e Bellechasse (FR), tenendo conto delle fonti già disponibili (p. es. Bellechasse). Esamina altresì gli istituti interessati indirettamente dagli internamenti amministrativi (p. es. asili per neonati) nonché un numero quanto più rappresentativo di istituti-tipo (istituti di lavoro forzato, ospizi per poveri, colonie di lavoro, campi d'internamento, istituti di cura per alcolizzati, asili per poveri e malati, istituti per epilettici, cliniche psichiatriche, penitenziari, penitenziari giovanili, istituti educativi, istituti per disabili, ecc.), inquadrandoli in una storia generale degli istituti o delle istituzioni. Attuato in stretto coordinamento con il progetto E1 («Esperienze negli istituti»), studia infine il profilo degli educatori e del personale degli istituti.
- **D2. Progetto «Prassi di liberazione»:** sulla scia del progetto D1, l'obiettivo di questo progetto è lo studio delle condizioni, circostanze e conseguenze (ricorso ulteriore all'assistenza pubblica, divieto di accedere ad aree determinate, rimpatrio, emigrazione, ecc.) della liberazione dagli istituti. Il progetto analizza i casi di un numero quanto più rappresentativo di istituti-tipo (istituti di lavoro forzato, ospizi per poveri, colonie di lavoro, campi d'in-

ternamento, istituti di cura per alcolizzati, asili per poveri e malati, istituti per epilettici, cliniche psichiatriche, penitenziari, penitenziari giovanili, riformatori, istituti per disabili, ecc.), inquadrandoli in una storia generale degli istituti o delle istituzioni. Il presente progetto è attuato in stretto coordinamento con il progetto E1 («Esperienze negli istituti»).

- D3. Progetto «Dimensione economica degli internamenti amministrativi»: questo progetto si prefigge di indagare la dimensione economica degli internamenti amministrativi in relazione all'azione delle autorità (indennità per vitto e alloggio, riduzione dei costi dell'assistenza pubblica e, in generale, impatto della situazione finanziaria dei Cantoni, dei Comuni, delle autorità e degli istituti sulla prassi), alla gestione degli istituti (budget, entrate derivanti dalle indennità nonché dalla vendita di prestazioni di lavoro e di prodotti fabbricati negli istituti, progetti di miglioramenti fondiari, prassi della Confederazione e dei Cantoni in materia di sovvenzioni, ecc.) e alla situazione finanziaria delle vittime (gestione dello stipendio, conti bancari, libretti di risparmio, ecc.).

Campo di ricerca E - Biografie e percorsi di vita

Comitato: Gisela Hauss, Martin Lengwiler, Loretta Seglias

- E1. Progetto «Esperienze negli istituti»: questo progetto si propone di analizzare, dal punto di vista storico-biografico e tenendo conto della prospettiva dei direttori e del personale degli istituti, l'esperienza delle vittime negli internati amministrativi. Allo scopo di ricostruirne il vissuto fisico e psicologico, vengono prese in esame le fonti scritte (ricorsi, cronache di fughe, corrispondenza, controversie giuridiche, ecc.) disponibili per i singoli istituti (cfr. Bellechasse). Si procede inoltre all'analisi empirica delle interviste agli internati (storia orale), riprese in parte dal progetto A1 e in parte realizzate espressamente per il presente progetto, attuato in stretto coordinamento con i progetti D1 («Prassi negli istituti, esecuzione delle misure») e D2 («Prassi di liberazione»).
- E2. Progetto «Conseguenze a lungo termine»: questo progetto, di stampo sociologico e socio-psicologico, esamina le conseguenze a lungo termine della detenzione amministrativa per le vittime e le generazioni successive (disuguaglianze e discriminazioni durante la formazione e sul posto di lavoro, aumento della morbilità e della tendenza al suicidio, mancanza di un domicilio fisso, povertà, difficoltà relazionali, ecc.). Intende individuare le condizioni, le forme e le strategie con cui le vittime affrontano la propria biografia, dedicando un'attenzione particolare alle fasi di transizione della vita, e individuare i fattori che, in base al trascorso delle vittime, agevolano o ostacolano la rielaborazione del passato (vulnerabilità e resilienza). Vanno esaminate anche le opportunità e le difficoltà connesse alle strategie di elaborazione individuali (accesso agli atti, atteggiamento nei confronti delle stigmatizzazioni e delle descrizioni biografiche fornite dagli istituti, visita agli istituti e confronto con altre vittime). Il progetto si basa sulle interviste agli ex internati (storia orale), realizzate nel quadro del progetto A1 e in parte espressamente per il presente progetto.

3. Divulgazione / comunicazione / rete / Tavola rotonda

La CPI ha il compito di rendere pubblici i risultati delle sue ricerche ed elaborerà pertanto, entro l'estate/autunno 2015, un piano di comunicazione e divulgazione. Per la divulgazione dei risultati potrà procedere come segue:

- Tavola rotonda: la CPI attua il suo programma di ricerca in stretta collaborazione con la Tavola rotonda e i rappresentanti delle varie categorie di vittime. In una prima tappa, la

Tavola rotonda sarà informata del programma di ricerca, che sarà poi discusso nel quadro di un workshop con i membri interessati.

- Collaborazione attiva con i media: la CPI provvede al contatto regolare con i media, pubblica una newsletter (p. es. semestrale o trimestrale) e rapporti intermedi (p. es. annuali).
- Sito Intranet: la CPI istituisce in Intranet una raccolta di fonti e una documentazione, tra cui testimonianze dell'epoca (p. es. interviste di storia orale) ed eventualmente un forum di discussione.
- Sito Internet: la CPI si dota quanto prima di un sito Internet per comunicare tutte le sue attività e pubblicare regolarmente i suoi risultati.
- Eventi: per comunicare con i suoi interlocutori, la CPI organizza eventi a scadenza regolare, di norma aperti al pubblico. Si tratta di incontri interni con i ricercatori; congressi scientifici con studiosi svizzeri e stranieri; manifestazioni partecipative con le vittime, i testimoni dell'epoca, i rappresentanti degli istituti, i membri della Tavola rotonda, ecc.; manifestazioni con gli attori del mondo politico e amministrativo (p. es. protezione dell'infanzia e degli adulti, aiuto alla gioventù), con i rappresentanti dei media e gli attori del mondo della formazione (scuola, formazione professionale, formazione degli insegnanti, case editrici di materiale didattico, discipline specialistiche come lavoro sociale, pedagogia terapeutica, psichiatria, psicologia, ecc.).
- Mostre: la CPI può partecipare a progetti espositivi.
- Rapporto finale: nel rispetto delle norme in materia di proprietà intellettuale, la CPI pubblica i risultati della ricerca in forma di rapporto finale, rapporti di ricerca, monografie (eventualmente in una collana) e proposte di attuazione. I risultati possono essere pubblicati in formato cartaceo o elettronico ed eventualmente in collaborazione con una casa editrice.

4. Contesto internazionale

Per favorire un'esatta valutazione dei risultati di ricerca della CPI in merito all'elaborazione storica degli internamenti amministrativi, è fondamentale inserirli nel contesto della ricerca internazionale. Un'attenzione particolare è dedicata ai Paesi, in particolar modo europei, con una storia simile in materia di misure coercitive a scopo assistenziale e irregolarità all'interno degli istituti (Austria, Germania, Irlanda, Canada/Québec, Francia, ecc.).

L'inserimento in tale contesto è garantito da una valutazione internazionale del presente programma di ricerca nonché dall'organizzazione mirata di workshop e congressi. I dettagli vengono definiti nel piano di comunicazione e divulgazione (cfr. cap. 3).