



Assistenza e coercizione
Programma nazionale di ricerca

Sintesi

Interventi nei percorsi di vita

Risultati e impulsi
del Programma nazionale di ricerca
«Assistenza e coercizione» (PNR 76)



**Fondo nazionale
svizzero**



Welfare and Coercion
National Research Programme

Sintesi

Interventi nei percorsi di vita

Risultati e impulsi del
Programma nazionale di ricerca
«Assistenza e coercizione» (PNR 76)

In questa pubblicazione il Comitato di direzione del PNR 76 «Assistenza e coercizione» riassume i risultati di 29 progetti di ricerca, ricavandone una serie di impulsi. Il rapporto di sintesi è un contributo della scienza alla formazione delle opinioni e al dibattito politico e specialistico.

www.pnr76.ch

Indice

Prefazione	4
Introduzione: un'ingiustizia storica con ripercussioni fino a oggi	6
Un passato che non passa	12
Scarsità di fondi, responsabilità trascurate	24
Fra auto- ed eterodeterminazione	38
Uno sguardo al futuro	50
Informazioni sul PNR 76	54
Colophon	62



Prefazione

Da oltre un decennio la Svizzera si confronta con un capitolo della propria storia tanto problematico quanto doloroso: i pesanti interventi nelle vite di centinaia di migliaia di bambini, adolescenti e adulti attuati in nome dell'assistenza, che per le persone interessate hanno spesso comportato violazioni, violenze e sfruttamenti, nonché traumi e penalizzazioni permanenti.

Il programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione – passato, presente e futuro» (PNR 76) rientra in questo processo di rielaborazione. Nel 2017 il Consiglio federale ha incaricato il Fondo nazionale svizzero di avviare un programma di ricerca su questa tematica. Da allora circa 150 ricercatori hanno analizzato le caratteristiche, i meccanismi e gli effetti della politica e della prassi assistenziale dal punto di vista delle scienze umane e sociali e hanno identificato le cause delle prassi che ledono l'integrità, ma anche di quelle che la promuovono, analizzando le conseguenze per le vittime e le persone interessate.

I progetti di ricerca sono stati supervisionati da un Comitato di direzione nominato dal Fondo nazionale svizzero, formato da esperti in diverse discipline e incaricato della stesura del bando del programma, della selezione dei progetti e del trasferimento di conoscenze. La presente sintesi, che conclude i lavori di ricerca, non si limita a esaminare le ingiustizie e le sofferenze inflitte in passato, ma presenta anche una serie di considerazioni sul funzionamento dei servizi sociali, creando le basi per l'azione futura. A tal fine, formula in particolare dieci impulsi, riportati separatamente in calce alla pubblicazione, che riassumono i principali risultati del PNR 76 per la politica e gli addetti ai lavori.

Il PNR 76 è frutto di una volontà politica e si fonda sui principi costituzionali della Confederazione Svizzera: sulla garanzia dei diritti fondamentali, sulla legittimità dell'azione statale, sull'uguaglianza sociale e sulla protezione dei deboli. I temi elaborati riflettono i destini di coloro la cui vita è stata segnata da un intervento (o dall'assenza di un intervento) che ha violato proprio tali principi fondamentali, benché quelle persone, in prevalenza bambini e adolescenti, necessitassero di protezione. I risultati della ricerca contribuiscono ad accrescere la nostra conoscenza del passato e a mantenere vivo il ricordo dell'ingiustizia perpetrata; tuttavia non possono alleviare, né tantomeno cancellare, il torto inflitto alle vittime.

In tale contesto parlare di «riparazione» sarebbe tanto presuntuoso quanto ambiguo. Ben più importante è che gli attori della politica e dell'amministrazione, e in particolare dei servizi sociali, non solo prendano atto dei dieci impulsi formulati sulla base dei risultati dei progetti di ricerca, ma li traspongano nella pratica. Solo così il PNR avrà contribuito appieno al riconoscimento della sofferenza, alla rielaborazione della storia e alla creazione di una società che consente a ogni individuo di svilupparsi in modo autoresponsabile e di autodeterminarsi.

Prof. Dr. Alexander Grob

Presidente del Comitato di direzione del PNR 76

Introduzione

un'ingiustizia
storica con
ripercussioni
fino a oggi



In Svizzera, chi versa in una situazione di precarietà o necessità e ha bisogno di aiuto può contare sul sostegno dello Stato sociale. Chi si ammala gravemente o non è più in grado di lavorare, chi non trova un'occupazione, perde la casa o necessita di particolare protezione da bambino o adolescente viene a contatto con le istituzioni dei servizi sociali competenti. Assicurazioni sociali e autorità, enti e fondazioni prendono in carico le persone bisognose con il compito di aiutarle a uscire dalle condizioni di disagio in cui si trovano. In altre parole, le persone interessate vengono a contatto con istituzioni che hanno un mandato ben preciso e dispongono di un proprio margine d'azione, ma anche con persone, professionisti e rappresentanti delle autorità.

Le numerose organizzazioni dei servizi sociali – la protezione dei minori e degli adulti, le autorità d'aiuto sociale, i servizi di consulenza, i consultori per le vittime e molte altre realtà – sono dunque incaricate di fornire consulenza, competenze e sostegno agli assistiti, ma anche di emanare sanzioni nelle situazioni di conflitto. Professionisti come assistenti sociali, educatori sociali, psicologi e psichiatri, ma anche collaboratori specializzati, sono in contatto con le persone bisognose di assistenza. Queste interazioni possono avere esiti positivi per gli assistiti – il che non significa necessariamente che la condizione di questi ultimi migliori. In molti casi le situazioni di dipendenza economica, le difficoltà e le cicatrici interiori permangono. Possono però anche avere esiti negativi e fallire, generando persino nuove sofferenze – e ciò non dipende dalla volontà o dalle capacità delle persone interessate, bensì dalle organizzazioni o da condizioni quadro di natura politica e finanziaria.

Il peso della storia

Sull'assistenza – così erano chiamati in passato gli odierni servizi sociali – grava un passato pesante che si ripercuote sul presente. Il sistema sociale e quello assistenziale non sono nati da un accordo fra pari, ma in un contesto di conflitto e scontro fra gruppi con risorse e idee politiche diverse. Il moderno Stato sociale e assistenziale formatosi alla fine del XIX secolo associava il sostegno fornito alle persone in difficoltà allo scopo primario di disciplinarle. In quest'ottica, i valori morali e gli interessi finanziari e di ordine politico della società erano considerati prioritari.

Nel XX secolo centinaia di migliaia di persone – di cui non è possibile determinare il numero esatto – sono state oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari, e molte di loro sono state vittime di maltrattamenti, abusi e sfruttamento economico. Fra costoro rientrano anche bambini prelevati dalle proprie famiglie e collocati presso istituti o famiglie affidatarie, adulti inter-

nati senza aver commesso alcun reato, donne nubili costrette a dare in adozione i propri figli o persone sottoposte a trattamenti medici coatti o sperimentazione farmacologiche.

Oggi le organizzazioni dei servizi sociali portano con sé questa eredità, anche se nel frattempo si sono rinnovate o se i loro collaboratori ne ignorano il passato. Le autorità che vogliono rapportarsi alla pari con i propri assistiti in alcune situazioni ricorrono talvolta a misure legittime dal punto di vista giuridico che comportano coercizione o vengono percepite come coercitive.

Per le vittime e le persone oggetto di misure il passato non passa: in molte soffrono tutt'oggi per le ingiustizie subite. La politica e la società si trovano ad affrontare la questione di come gestire adeguatamente un passato problematico e di come sostenere chi ne è stato vittima. A ciò si aggiunge la domanda: come si può evitare che coloro che oggi sono oggetto di misure di aiuto sociale, di protezione dei minori e degli adulti o di misure nell'ambito dell'asilo e della migrazione subiscano nuove ingiustizie di cui autorità e politica sono corresponsabili?

Sulle misure coercitive a scopo assistenziale e sui collocamenti extrafamiliari ha gravato per molto tempo un silenzio collettivo caratterizzato tanto da un desiderio di rimozione quanto da vergogna. Solo con il passaggio al nuovo millennio le vittime hanno iniziato a condividere le proprie storie e raccontare ciò che avevano vissuto, dapprima senza sollevare particolare clamore: la credibilità che veniva loro riconosciuta era quella di semplici testimoni del loro tempo. Solo a metà degli anni 2010 il Parlamento e il Consiglio federale hanno ammesso che, violandone i diritti fondamentali, si era inflitto un torto alle vittime e hanno dato avvio alla rielaborazione scientifica dell'accaduto.

La Svizzera non rappresenta un caso isolato. Negli ultimi anni, violazioni dei diritti e dell'integrità sono diventate di pubblico dominio in numerosi Stati democratici. I gruppi coinvolti, il tipo di violazioni dei diritti e le soluzioni adottate per rielaborare l'ingiustizia perpetrata variano da un Paese all'altro. Un elemento in comune è che le persone colpite sono riuscite a farsi ascoltare dopo decenni di silenzio. Il fatto che i loro ricordi siano stati presi sul serio e che le loro voci abbiano ricevuto attenzione è senza dubbio la conseguenza più importante dei dibattiti sul tema della politica della memoria. La domanda impellente è quali insegnamenti possiamo trarne per il presente.

Una rielaborazione che guarda al futuro

Il PNR 76 è parte della rielaborazione scientifica avviata dalla Svizzera più di dieci anni fa. Il 22 febbraio 2017 il Consiglio federale ha incaricato il Fondo nazionale svizzero di condurre un programma di ricerca sull'assistenza e coercizione. Fra il 2018 e il 2023, circa 150 ricercatori hanno analizzato le caratteristiche, i meccanismi e gli effetti della politica e della prassi assistenziale in 29 progetti diversi e hanno identificato le cause delle prassi lesive dell'integrità, ma anche le condizioni per favorire pratiche protettive dell'integrità, analizzando le conseguenze per le persone interessate.

Il PNR 76 ha così ampliato e approfondito le ricerche della Commissione peritale indipendente internamenti amministrativi che si era occupata principalmente dell'internamento di adulti e adolescenti in strutture detentive o di lavoro coatto per volere delle autorità amministrative e tutorie¹. Insieme ad altri progetti commissionati da Cantoni, comuni o organizzazioni private, o condotti dalle università, il PNR 76 contribuisce a fornire un'immagine differenziata dell'assistenza nel passato e nel presente.

Il PNR 76 associa la rielaborazione storica a prospettive attuali e future. Il programma interdisciplinare, per cui sono stati stanziati 18 milioni di franchi, da un lato documenta le ingiustizie e i torti inflitti in passato e formula considerazioni sul funzionamento dei servizi sociali, dall'altro fornisce le basi per impostare l'azione politica e la prassi in futuro. I progetti di ricerca dimostrano che le strutture sviluppatesi nel corso della storia continuano ad avere un impatto. Conoscere gli sviluppi passati e presenti aiuta a riflettere su come impostare il futuro.

Politica sociale fra aiuto e controllo

In una società democratica, i servizi sociali si muovono necessariamente in una situazione di tensione dialettica complessa e conflittuale, caratterizzata dai diritti fondamentali dei singoli individui e dai diritti alle prestazioni sanciti dalla legge, ma anche da ingerenze e controlli da parte delle autorità. Il modo in cui si articola il rapporto fra libertà, sostegno, esigenze d'ordine sociale e interventi statali dipende dai valori, dagli interessi, dalle condizioni quadro giuridiche e dai rapporti di forza della politica, ossia da fattori che mutano nel corso tempo.

¹ Commissione peritale indipendente internamenti amministrativi (ed.):
L'arbitrarietà istituzionalizzata – Internamenti amministrativi in Svizzera 1930–1981,
Zurigo 2019 (www.uek-administrative-versorgungen.ch).

I servizi sociali nati da quella che prima si chiamava assistenza pubblica comprendono un insieme di istituzioni e prassi estremamente ramificate e non chiaramente delimitate, il cui obiettivo è garantire e promuovere il benessere sociale di individui e gruppi. In questo variegato campo d'azione rientra l'aiuto sociale (precedentemente detto assistenza per i poveri), la protezione dei minori e degli adulti e l'aiuto ai disabili, le strutture socio-educative, sociosanitarie e psichiatriche, nonché consultori e sportelli spesso gestiti da privati e finanziati dallo Stato. Inoltre vi sono interfacce con le assicurazioni sociali, con gli aiuti d'emergenza e con enti sanitari e di formazione, con il settore asilo e migrazione e con l'esecuzione delle pene e delle misure. A questo si aggiungono gli interventi in relazione a misure adottate su iniziativa privata, come il collocamento extrafamiliare di bambini e adolescenti da parte dei genitori o il sostegno offerto nella cerchia dei familiari e conoscenti.

Ancora oggi lo Stato sociale democratico è confrontato a una serie di contraddizioni che rappresentano una sfida. La politica e i servizi sociali da un lato e i soggetti interessati dall'altro hanno aspettative diverse riguardo alle prestazioni d'aiuto statale. Le autorità hanno il compito di sostenere le persone nella vita quotidiana. L'assistenza, invece, si basa su concezioni esplicite o implicite in cui rientrano ideali di famiglia o modelli di uno stile di vita dignitoso. Per non gravare eccessivamente sulla collettività, il diritto alle prestazioni viene limitato e subordinato a condizioni, come l'obbligo di accettare, entro limiti ragionevoli, un lavoro retribuito. Le persone assistite devono collaborare e, in determinate circostanze, accettare che i loro diritti vengano limitati. Se fino agli anni 1970 del secolo scorso, tali limitazioni riguardavano anche la libertà di domicilio o il diritto di voto e di elezione degli uomini, oggi concernono anche il diritto di soggiorno per le persone straniere o i diritti procedurali nell'aiuto sociale. In caso di disaccordo e di conflitti che degenerano, o se qualcuno scivola fra le maglie della rete di assistenza, le autorità possono, se del caso, ricorrere a mezzi coercitivi.

Ma la coercizione non è un fenomeno facile da descrivere. I rapporti asimmetrici fra autorità statali e singoli individui, ma anche fra singole persone, comportano sempre un potenziale coercitivo che può essere di varia natura. Vi è la coercizione giuridica in virtù della quale la legge sanziona un determinato comportamento. Vi è poi la coercizione inerente al diritto di esecuzione quando le autorità corredano una decisione di una minaccia di sanzione o la impongono con un intervento fisico.

Una decisione apparentemente volontaria – ad esempio acconsentire al collocamento extrafamiliare, dare in adozione un figlio o seguire le indicazioni del personale assistenziale – può in verità essere presa sotto costrizione; in questo caso le possibilità d'azione della persona sono limitate da circostanze esterne. Un ulteriore influsso è esercitato dalle aspettative interiorizzate e dagli stereotipi di

ruolo delle persone interessate. In ultima analisi, ogni convivenza si fonda su una certa dose di adattamento e costrizione. Proprio per questo occorre maturare una consapevolezza critica delle contraddizioni insite nei sistemi di sicurezza sociale e delle loro conseguenze.

Coercizione ed eterodeterminazione sono in fondo una questione di prospettiva e vengono vissute in modo diverso. I diretti interessati, gli operatori e gli osservatori esterni giudicano situazioni simili in modo diverso; una persona interessata può ad esempio considerare utile un intervento mentre un'altra lo ritiene un'ingerenza ingiustificata. Inoltre la percezione cambia nel tempo: una misura inizialmente percepita come utile può essere criticata in un secondo momento o viceversa. Questi cambiamenti sono influenzati dalle trasformazioni sociali e dalle circostanze personali.

Come illustrato in questa sintesi, i progetti di ricerca del PNR 76 esaminano questa problematica nelle sue numerose sfaccettature e mostrano come gli atteggiamenti sociali, la configurazione dei diritti e l'allocazione delle risorse si ripercuotano sulle opportunità e prospettive di vita delle persone vulnerabili e bisognose di sostegno. Spostando il punto di vista dalla logica dei sistemi di sostegno alle esperienze delle persone oggetto degli interventi, il PNR 76 fornisce un importante contributo al dibattito su quali conclusioni la politica e la società dovrebbero trarre da un passato problematico.

Risultati e impulsi del PNR 76

In questa sintesi il Comitato di direzione del Programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione – passato, presente e futuro» (PNR 76) presenta i risultati di 29 progetti di ricerca, evidenziando alcuni punti salienti. Inoltre formula una serie di impulsi, pensati come spunti di riflessione, destinati ai responsabili della politica, della pubblica amministrazione e dei servizi sociali. Il Comitato di direzione si augura che gli attori li valutino e li integrino nei propri ambiti professionali e di competenza. Il PNR 76 dà ampio spazio al punto di vista delle vittime e delle persone interessate, alle loro esperienze personali e ai loro ricordi dei collocamenti extrafamiliari e delle misure coercitive a scopo assistenziale. La pubblicazione è dunque da intendersi come un contributo della scienza al dibattito politico e specialistico, nonché alla pianificazione di misure e strategie sociopolitiche e assistenziali. Ulteriori informazioni sul PNR 76 e sui relativi progetti sono disponibili sul sito www.nfp76.ch.

Un passato che non passa



Chi è stato ed è tuttora particolarmente colpito dagli interventi assistenziali? E quali ripercussioni hanno tali interventi? Finora la ricerca sulle misure coercitive a scopo assistenziale si è occupata prevalentemente delle storie di adulti e adolescenti sottoposti a «internamento amministrativo» o dei minori collocati presso istituti, strutture e famiglie affidatarie, soprattutto quelli di origine jensisch o collocati a servizio in modo coatto. Il PNR 76 estende la propria indagine ad altri soggetti coinvolti e alle conseguenze a lungo termine delle prassi adottate in passato.

Un ampio spettro di persone interessate

L'attenzione dell'opinione pubblica si concentra in prevalenza sui bambini e sugli adolescenti collocati in istituto o presso privati, che rappresentano una priorità anche per il PNR 76. Sono infatti per tradizione fra i membri più vulnerabili della società e la loro posizione giuridica continua a essere precaria. Ma il PNR 76 ha svolto ricerche anche sulle condizioni di vita e sulle sorti di altri gruppi sottoposti a misure assistenziali. Non tutte le persone oggetto di tali misure sono considerate vittime dal punto di vista giuridico. Sul piano soggettivo, la situazione è ben diversa: anche chi non rientra fra le vittime agli occhi della legge può comunque sentirsi vittima delle circostanze.

Fra coloro delle cui sorti si è interessato il PNR 76 vi sono anche adulti che hanno diritto all'aiuto sociale e sono o sono stati seguiti dalla protezione degli adulti, da istituzioni private o dalla psichiatria. Tutti versavano in situazioni di precarietà e di maggiore vulnerabilità. Il PNR 76 si è occupato anche di minori e adulti con un passato migratorio, di pazienti di psichiatria infantile e di persone con disabilità o sorde. Infine ha considerato le madri che hanno dato i propri figli in adozione dopo aver subito pressioni e dei discendenti di seconda generazione delle persone sottoposte a collocamento extrafamiliare.

Il PNR 76 estende la propria analisi al rapporto fra migrazione e assistenza. A partire dagli anni 1950, via via che le aziende svizzere impiegavano sempre più lavoratori stranieri, anche neonati, bambini e adolescenti provenienti da famiglie di migranti furono sottoposti a collocamento extrafamiliare. Questa dimensione di affidamento al di fuori della famiglia si è accentuata nel passato più recente con i movimenti migratori dall'Africa e dall'Asia. I rifugiati minorenni sono oggi fra i giovani che vivono in una situazione di maggiore precarietà.

L'elaborazione prosegue

Il PNR 76 è parte della rielaborazione politica e scientifica del passato intrapresa negli anni 2000 su insistenza dei diretti interessati e degli attivisti. Nel 2010 il Consiglio federale si è scusato con le persone che avevano subito un internamento amministrativo e nel 2013 con coloro che erano stati internati in un istituto o collocati a servizio in modo coatto, nonché con altri gruppi di vittime. Nello stesso anno il Consiglio federale ha riunito i rappresentanti delle persone interessate e delle autorità in una tavola rotonda che ha poi pubblicato le proprie proposte, tra cui l'istituzione di un Fondo di aiuto immediato a sostegno delle persone colpite. Nel 2014 il Parlamento ha approvato la legge federale sulla riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa e ha fondato la «Commissione peritale indipendente internamenti amministrativi» che ha completato il proprio lavoro nel 2019. Come controproposta all'iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale», nel 2016 il Parlamento ha approvato la legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Tale legge riconosce l'ingiustizia perpetrata, prevede un contributo di solidarietà per le vittime, nonché misure di rielaborazione e divulgazione. A fine 2023 circa 10 700 persone avevano ricevuto la somma di 25 000 franchi ciascuna, per un totale di quasi 266,5 milioni di franchi. Inoltre, il Consiglio federale ha deciso di attuare entro il 2028 varie misure per diffondere, utilizzare e valorizzare i risultati scientifici. Fra tali misure rientrano una piattaforma web tematica, una mostra itinerante su tutto il territorio nazionale, proposte per le scuole e corsi di formazione continua per gli addetti ai lavori. A tale scopo è stato stanziato un credito di circa 9 milioni di franchi, suddiviso nel periodo 2023-2028. Alle misure disposte a livello federale si aggiungono numerosi progetti e iniziative da parte di Cantoni, comuni e privati.

Penalizzati a vita

Chi ha trascorso l'infanzia e l'adolescenza in una famiglia affidataria, prestando servizio coatto in un'attività agricola o commerciale o internato in un istituto o un'altra struttura, si è trovato a vivere in condizioni del tutto particolari. Queste persone sono state esposte più di altri minori a violenze, abusi e sfruttamento, hanno visto cambiare continuamente le proprie figure di riferimento e hanno avuto a malapena una sfera privata. Inoltre hanno ricevuto scarso sostegno nel proprio percorso scolastico e informazioni insufficienti sulle opportunità di lavoro e carriera. Questa penalizzazione non si è conclusa con la fine del collocamento extrafamiliare e il raggiungimento della maggiore età: al contrario, si è acuita. In questa fase cruciale della vita il sostegno e l'accompagnamento individuale sono ancora più importanti.

I ricercatori del PNR 76 dimostrano che i bambini e gli adolescenti soggetti a collocamento extrafamiliare fra gli anni 1950 e 1980 hanno avuto opportunità di istruzione molto limitate². Ciò ha influito negativamente sul resto della loro vita, con conseguenze che spesso perdurano tutt'oggi. A causa dell'inadeguato sostegno familiare e dello scarso riconoscimento sociale, molte di queste persone sono state emarginate, trattate in modo arbitrario e discriminate nella scuola pubblica e da parte di insegnanti e consulenti di orientamento professionale. Alcune sono state definite «deboli di mente» o «poco dotate» da psichiatri e psicologi. Gli istituti e le famiglie affidatarie non incoraggiavano particolarmente l'istruzione scolastica e l'ambiente di studio era spesso rumoroso e pieno di distrazioni. Molti bambini erano oberati di lavoro in casa o in azienda, a discapito della frequenza scolastica e del tempo libero, mentre agli adolescenti l'accesso alla formazione superiore era quasi sempre precluso.

Gli adolescenti sottoposti a collocamento extrafamiliare hanno beneficiato in misura minore dell'ampliamento del sistema di formazione a partire dagli anni 1960, che comportò grandi miglioramenti per i loro coetanei cresciuti in casa propria, anche per quelli provenienti dagli strati più bassi della società. I giovani collocati in affidamento avevano poche possibilità di imparare una professione che rispecchiasse le loro inclinazioni e capacità. Le differenze fra i sessi erano notevoli: mentre per i giovani uomini si apriva la strada dell'apprendistato presso un artigiano, le possibilità per le giovani donne erano limitate a una formazione professionale di base o elementare nell'ambito dell'economia domestica o della vendita. Erano ancora più svantaggiate dei loro coetanei di sesso maschile. Tanto per le ragazze quanto per i ragazzi collocati in affidamento, la formazione commerciale restava un'eccezione, per non parlare della possibilità di frequentare la scuola media. Molti di questi ragazzi erano costretti a svolgere lavori poco qualificati e poco remunerati.

Con il passaggio alla vita adulta, le loro strade si dividevano a seconda del genere di appartenenza, riflettendo il sistema conservatore fondato sul genere in vigore all'epoca. Molte giovani donne si sposavano presto per diventare madri e casalinghe. Ai loro occhi questo era un modo per sottrarsi il prima possibile alla tutela e al controllo statale. La vita dei giovani uomini era spesso caratterizzata da lavori occasionali e cambiamenti di domicilio. Alcuni riuscivano poi a intraprendere con successo una professione, raggiungendo con grandi sforzi ciò che era stato loro negato.

² Markus Furrer, Anne-Françoise Praz: Percorso di adolescenti collocati in affidamento.

Anche altri bambini e adolescenti sono stati svantaggiati nel passaggio alla vita adulta a causa dello scarso riconoscimento e sostegno ricevuto. Fra loro vi sono i circa 50 000 cosiddetti «bambini nell'armadio» («enfants du placard»), che hanno vissuto in Svizzera fra il 1949 e il 1975³. Poiché fino agli anni 1970 la Svizzera non prevedeva il diritto al ricongiungimento familiare – per il quale esistono tutt'oggi numerosi ostacoli –, molti figli di lavoratori migranti provenienti dall'Europa meridionale erano costretti a vivere in clandestinità, senza poter andare a scuola o frequentare i propri coetanei. La politica migratoria restrittiva ha influenzato – e influenza ancora oggi – le opportunità di vita e di istruzione di bambini e adolescenti.

Separazione ed emarginazione anziché integrazione

A essere discriminati erano anche i bambini e gli adolescenti con disabilità fisiche cresciuti in scuole speciali a convitto dove, come raccontano loro stessi, le loro esigenze venivano trascurate e gli stimoli a migliorare il rendimento scolastico erano scarsi. Alcuni di loro subivano abusi e violenze⁴. Le terapie seguite spesso andavano a discapito dell'apprendimento. Poiché nelle scuole speciali gli esami non erano valutati per mezzo di voti, ma di resoconti qualitativi, per gli alunni era impossibile quantificare il proprio rendimento e avere un quadro realistico delle proprie capacità. Una volta passati alla formazione professionale, si rendevano conto che la loro preparazione scolastica presentava grosse lacune. La mancanza di sostegno ostacolava o impediva del tutto l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani con disabilità.

La disattenzione per i desideri e i bisogni di questi ragazzi si palesava soprattutto nella consulenza professionale dell'assicurazione per l'invalidità (AI). Invece di aiutarli a inserirsi nel mercato del lavoro, gli uffici AI proponevano loro corsi di formazione e attività nei cosiddetti laboratori protetti. Molti ricordano ancora il senso di esclusione provato, di cui risentono tutt'oggi. Per trovare una soluzione consona, questi giovani dipendevano più di altri dal sostegno di figure di riferimento sensibili ai loro bisogni oppure dalla fortuna, dal caso e dall'iniziativa personale.

Le persone sorde sono confrontate ancora oggi a un'emarginazione non solo individuale, ma anche strutturale, perché le persone udenti beneficiano di privilegi che vengono dati per scontati. La ricerca definisce questa forma di discriminazio-

³ Sandro Cattacin, Daniel Stoecklin: Collocamento extrafamiliare di minori nelle regioni frontaliere.

⁴ Carlo Wolfsberg, Susanne Schribler: Assistenza a persone in situazione di disabilità fisica.

ne «audismo». Ancora nella seconda metà del XX secolo, le scuole per persone sorde cercavano di preparare i ragazzi al mercato del lavoro esclusivamente insegnando loro a parlare e a leggere le labbra⁵. Le persone sorde avevano accesso a ben pochi settori lavorativi, con particolari difficoltà ad accedere alle professioni sociali e pedagogiche. Nella maggioranza dei casi finivano per svolgere impieghi non qualificati in campo agricolo o come personale di servizio. Ancora oggi, le opportunità di formarsi e perfezionarsi sono loro precluse, perché il finanziamento per la seconda formazione non è garantito.

I giovani uomini e le giovani donne le cui vite sono state oggetto di studio del PNR 76 sono accomunati dal fatto di provenire da famiglie povere e di aver ricevuto poco sostegno nell'ambito familiare e scarso riconoscimento in quello sociale. Di conseguenza i loro diritti a una vita autodeterminata e a pari opportunità formative sono stati disattesi. Anziché contrastare il basso status sociale e gli stereotipi di genere in cui questi giovani venivano relegati più di altri, le organizzazioni dei servizi sociali e assistenziali li hanno consolidati, rendendo ancora più difficile l'emancipazione.

Ancora oggi, per i giovani cresciuti al di fuori della propria famiglia o bisognosi di protezione, il passaggio alla vita adulta rappresenta una fase difficile. Questo vale in particolare per il gruppo dei care leaver che, una volta diventati adulti, escono dal sistema d'aiuto per i minori e, ad esempio, faticano a trovare un alloggio. Poter contare su rapporti di fiducia e accedere alla formazione e al lavoro è importante per conquistarsi l'indipendenza.

A tale scopo servono figure di riferimento stabili, la promozione di approcci peer-to-peer e agevolazioni finanziarie, come l'esenzione dal rimborso delle prestazioni di aiuto sociale.

Agevolare le fasi di passaggio alla vita adulta

Impulso 1

Indipendentemente dalla loro situazione personale, tutti i giovani dovrebbero godere di pari opportunità quanto a formazione e carriera. Si devono intensificare gli sforzi per accompagnare gli adolescenti particolarmente vulnerabili nelle fasi di passaggio alla vita adulta e per supportarli nel percorso verso l'indipendenza.

⁵ Brigitte Studer: Integrati o esclusi?

Fra trauma e resilienza

Aver trascorso l'infanzia in una famiglia affidataria o in istituto condiziona la salute e il benessere di un individuo vita natural durante. Anche per questo, l'esperienza del collocamento extrafamiliare si ripercuote anche nella vita adulta.

Le ricerche condotte hanno rivelato che alcuni istituti e famiglie affidatarie erano luoghi pericolosi e ostili, che ignoravano i bisogni basilari e praticavano la violenza istituzionale, come confermano anche i risultati del PNR 76. Nei Cantoni di Friburgo, Lucerna, Vaud e Zurigo, fra il 1913 e il 2012 dozzine di minori sottoposti a collocamento extrafamiliare si sono suicidati o sono morti per effetto di azioni altrui⁶, perdendo la vita proprio nei luoghi dove avrebbero dovuto essere protetti.

Un altro progetto evidenzia che le persone collocate in istituto da neonate alla fine degli anni 1950 avevano un'aspettativa di vita inferiore a quella dei bambini cresciuti nelle proprie famiglie⁷ e il loro sviluppo era più lento. A risentirne particolarmente erano le loro capacità verbali e sociali. Il collocamento in istituto ha inciso sul loro percorso di vita: rispetto a coloro che sono cresciuti nelle proprie famiglie, queste persone hanno una vita più difficile, possiedono titoli di studio più bassi e hanno meno successo sul lavoro. Il bisogno di attenzione, protezione e sicurezza del bambino, fondamentale ai fini dello sviluppo e di una vita sana e felice, non è stato sufficientemente soddisfatto dagli istituti. Va però detto che crescere accanto ai propri genitori non protegge automaticamente dalla negligenza e dai traumi.

Inoltre, i ricercatori del PNR 76 hanno rilevato che i minori soggetti a collocamento extrafamiliare prima del 1970 con l'avanzare dell'età versano in condizioni fisiche e psichiche peggiori rispetto ai soggetti non colpiti da tale misura⁸. Spesso raccontano di aver subito abusi infantili o altre esperienze traumatiche. La maggior parte di loro soffre o ha sofferto di patologie di natura psichica come ansia, disturbo postraumatico e sintomi somatici.

Particolarmente significativo è che a circa un terzo degli adulti intervistati non sia mai stato diagnosticato un disturbo psichico anche se, a causa del loro vissuto, avrebbero facilmente potuto svilupparne uno. Il fatto che abbiano preservato la salute mentale dipende dalla loro resilienza, ossia dalla capacità di superare indenni avversità e situazioni ostili. L'analisi dei dati dimostra che un'importante

⁶ Paula Krüger: Assistenza dall'esito fatale.

⁷ Patricia Lannen, Heidi Simoni, Oskar Jenni: Collocamento in istituto di bambini piccoli.

⁸ Myriam V. Thoma, Andreas Maercker: Variabilità dei percorsi di vita dopo esperienze difficili.

risorsa ai fini della resilienza è costituita dall'autostima, che attenua gli effetti nocivi degli abusi emotivi e della negligenza. Anche fattori sociali come un elevato livello di istruzione o un buon reddito contribuiscono ad aumentare la resilienza.

Le ricerche svolte su persone soggette a collocamento extrafamiliare fin da neonate attestano che la reazione a esperienze potenzialmente traumatizzanti vissute nella prima infanzia varia da individuo a individuo⁹. Il collocamento extrafamiliare può avere un impatto enorme. Può però anche innescare uno sviluppo positivo, ad esempio quando le persone collocate riescono a realizzare i propri ideali di vita. Il collocamento precoce in istituto si ripercuote non solo sullo sviluppo del neonato, ma in alcuni casi anche sulla sua famiglia, su genitori, fratelli e sorelle e discendenti.

I risultati dimostrano quanto sia importante rafforzare la resilienza di coloro che oggi sono oggetto di collocamento extrafamiliare, non soltanto promuovendone l'autostima, ma anche migliorando la situazione finanziaria in cui versano i bambini, gli adolescenti e le famiglie. Il riconoscimento sociale verso i minori cresciuti al di fuori della propria famiglia contribuisce a fare in modo che chiedano aiuto per tempo e, di rimando, che lo ricevano.

Effetti sulla seconda generazione

A subire le conseguenze del collocamento extrafamiliare non sono solo coloro che ne sono oggetto, ma anche i loro discendenti diretti, ossia la seconda generazione. Seppur involontariamente, i genitori hanno trasferito le proprie esperienze traumatiche e traumatizzanti sui figli, che hanno così avuto un'infanzia gravosa anche se non sono stati allontanati dalla famiglia ma sono cresciuti in seno a essa. I ricercatori del PNR 76 sono giunti a queste conclusioni soprattutto dopo aver intervistato i discendenti di seconda generazione di sesso femminile¹⁰.

Di conseguenza, durante l'infanzia la seconda generazione ha spesso vissuto situazioni di tabuizzazione, conflitti di appartenenza, violenza e ulteriori collocamenti extrafamiliari. A ciò si accompagnava un senso di compassione verso i genitori che causava un ribaltamento di ruoli: i figli sviluppavano nei confronti dei genitori i sentimenti che di cui avrebbero voluto essere oggetto. Molti degli intervistati, in prevalenza donne fra i quaranta e gli ottant'anni, hanno subito

⁹ Patricia Lannen, Heidi Simoni, Oskar Jenni: Collocamento in istituto di bambini piccoli.

¹⁰ Andrea Abraham: Di generazione in generazione.

Molti gruppi di vittime e persone interessate

Le misure con cui le autorità si prefiggevano di proteggere, educare o disciplinare spaziano dagli internamenti in istituto al collocamento presso famiglie affidatarie, alla sottrazione di un figlio per mezzo di adozione e a procedure mediche. La ricerca opera una distinzione fra i vari gruppi di vittime e persone oggetto di misure, ossia fra minori collocati in affidamento e cresciuti in famiglie affidatarie, minori collocati a servizio coatto presso aziende agricole e minori collocati in istituto, ossia che hanno trascorso parte della propria vita presso strutture di aiuto all'infanzia e alla gioventù. I collocamenti extrafamiliari presso istituti o famiglie affidatarie avvenivano per volere delle autorità, ma anche dei genitori. Per persone sottoposte a internamento amministrativo si intendono adulti o giovani internati prima del 1981 in istituti chiusi o strutture penitenziarie o psichiatriche senza aver commesso reati, senza che fosse stata emessa una sentenza del tribunale e spesso per un periodo di tempo indeterminato. La decisione era dovuta al loro stile di vita non corrispondente alle norme sociali. Oggi non è facile operare una distinzione fra i gruppi di vittime, perché nel corso della vita molte persone erano oggetto di più misure.

prevaricazioni o addirittura abusi sessuali, oltre ad atteggiamenti di distanza e freddezza. A risultare particolarmente gravoso era il fatto che i genitori non parlassero delle esperienze dolorose vissute nell'infanzia.

Molte delle intervistate hanno sofferto per il rapporto con il padre da cui si sentivano denigrate. Da adulte, alcune continuano a nascondersi, con la propria famiglia, dal proprio padre. Anche i pochi uomini intervistati avevano subito violenza da parte dei genitori o di persone vicine da cui i genitori non li avevano protetti. In reazione a queste esperienze i figli sono diventati introversi, hanno trascurato la cura del proprio corpo, hanno accusato cali di rendimento scolastico o hanno bagnato il letto fino all'adolescenza senza mai ricevere aiuto. Molti sono andati incontro alla stessa sorte dei genitori – a forza di sentirsi ripetere «Sei una nullità, sei incapace, non combinerai mai niente».

Tuttavia, lo studio dimostra anche che, in vari casi, la seconda generazione si è opposta agli effetti negativi del collocamento extrafamiliare dei genitori. Alcuni se ne sono andati di casa il più presto possibile, a volte ancora minorenni, e hanno rinunciato al percorso di studi a loro più congeniale per scegliere un'attività che

li rendesse finanziariamente indipendenti. Altri hanno cercato di ricominciare da capo formando una famiglia, nella speranza di renderla più armoniosa e perfetta possibile – cosa che talvolta comportava la rottura dei rapporti con i genitori. Paradossalmente, molti di loro hanno trovato lavoro in ambito sociale e consideravano quella professione un modo per elaborare il passato, ma anche di prevenire ulteriori torti.

In contrasto con i ricordi cupi, dalle interviste condotte emergono figure di madri e padri forti che hanno sviluppato caratteristiche positive. Più queste persone erano rimaste colpite dal senso di giustizia e dal desiderio di libertà dei genitori, maggiori erano il loro impegno politico, la loro etica professionale, il loro ottimismo e il loro amore per gli animali. I genitori avevano sviluppato queste qualità in reazione alla propria infanzia e i loro discendenti sono felici di averle ricevute in dote.

Per evitare che si crei una terza generazione di vittime è necessario offrire supporto, oltre che per mezzo di consulenza o terapie, anche sotto forma di scambio all'interno di gruppi di sostegno in cui le persone interessate abbiano modo di incontrarsi. Questo è tanto più necessario in quanto queste persone, una volta diventati a loro volta genitori, possono sentire la pressione di aver sempre qualcosa da dimostrare. Ecco perché ricevere sostegno in questa fase della vita è particolarmente importante.

Sostenere le persone interessate a titolo gratuito e in modo mirato

Impulso 2

Le persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamento extrafamiliare e i loro discendenti dovrebbero poter accedere facilmente a forme di sostegno gratuito, ad esempio ricevendo consulenza e aiuto per rielaborare e documentare la storia della propria vita. Inoltre resta fondamentale il riconoscimento pubblico della sofferenza che è stata loro inflitta.

Rielaborazione con e per le persone interessate

Le persone interessate ricoprono un ruolo importante nella rielaborazione delle misure coercitive a scopo assistenziale. Viceversa, la rielaborazione scientifica influisce sul modo in cui esse si rapportano con la storia della propria vita. I ricercatori del PNR 76 hanno esaminato insieme ai diretti interessati le cartelle cli-

niche psichiatriche recuperate¹¹, confrontandole con le immagini svalutanti che la documentazione psichiatrica risalente agli anni 1960 e 1970 dipingeva di loro. Pur subendone le conseguenze, le persone interessate non erano a conoscenza del contenuto delle perizie.

L'esame delle cartelle cliniche ha permesso loro di capire che a causare gli eventi che hanno segnato le loro vite erano state diagnosi patologizzanti. Nel trarre le proprie conclusioni, periti e autorità attribuivano grande importanza ai risultati dei test di intelligenza condotti all'interno dei centri di osservazione. L'intelligenza era considerata un tratto immutabile: chi veniva definito «debole di mente» doveva convivere per sempre con quell'etichetta.

L'esame delle cartelle cliniche effettuato con i ricercatori ha consentito ai diretti interessati di prendere posizione nella rappresentazione della propria personalità e di analizzare in modo critico i pareri psichiatrici, un'esperienza da loro vissuta come un atto di autoemancipazione. Intraprendere insieme ai ricercatori un percorso di rielaborazione della propria storia ha dato loro occasione di infrangere o indebolire, anche se in modo tardivo, lo stigma che si accompagnava alle perizie mediche e che adombrava le loro vite.

Un altro progetto ha consentito a due persone interessate di rielaborare la propria storia in un documentario etnografico¹². Il lungometraggio è stato realizzato in collaborazione con i protagonisti, che hanno contribuito a scriverne la sceneggiatura. La ricercatrice le ha accompagnate a visitare i posti dove erano cresciute e altri luoghi che avevano svolto un ruolo importante nel loro percorso di vita successivo. Il documentario dà spazio al punto di vista delle persone interessate e ai loro ricordi di come le autorità e la scuola fossero intervenute nelle loro esistenze. Ripercorrere le tappe di emarginazione e sofferenza ha consentito loro di avviare un processo di destigmatizzazione: dare un nome allo stigma lo rende meno spaventoso.

Un piccolo gruppo di persone interessate si è impegnato attivamente a favore degli interessi delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e della rielaborazione politica. Senza di loro questo processo non sarebbe mai iniziato. Le loro esperienze sono state il principale sprone all'azione¹³. Uno studio del PNR 76 rivela che gli attivisti hanno spesso una visione contraddittoria del proprio ruolo. Da un lato sanno di poter ottenere un risultato solo presentandosi pubblicamente come vittime, dall'altro però considerano tale ruolo riduttivo. Le persone intervistate

¹¹ Iris Ritzmann: Perizie psichiatriche e collocamenti extrafamiliari.

¹² Caroline Bühler, Tamara Deluigi: La «buona famiglia».

¹³ Véronique Mottier: Collocamenti extrafamiliari in Svizzera.

tate respingono il concetto di «riparazione», in quanto impossibile. Deplorano inoltre il fatto che i responsabili non vengano perseguiti penalmente perché i reati sono caduti in prescrizione o non più dimostrabili. Attribuiscono grande importanza al riconoscimento dell'ingiustizia da parte dello Stato, alla rielaborazione storica e alle scuse ufficiali del Governo.

Per molte persone interessate questo processo non è affatto concluso. Restano aperti numerosi interrogativi e sono necessarie ulteriori misure per radicare la consapevolezza del passato problematico nella didattica scolastica e nella coscienza popolare.

Portare avanti la ricerca con tutte le parti in causa

Impulso 3

Il confronto con il passato e il presente dovrebbe coinvolgere sia le persone interessate sia gli attori dei servizi sociali, dell'amministrazione pubblica e della politica. Per potenziare le sinergie e la collaborazione, si dovrebbero stanziare finanziamenti e sviluppare ulteriormente gli approcci di ricerca e i canali di promozione.

Scarsità di fondi, responsabilità trascurate



Le norme e le strutture istituzionali influiscono sulle condizioni di vita e sulle possibilità di sviluppo delle persone bisognose di sostegno e protezione. Il PNR 76 illustra l'evoluzione della concezione di assistenza e le condizioni quadro politiche e giuridiche. Oggi viene attribuita maggiore importanza all'autodeterminazione e alle pari opportunità. Questo processo è ancora in corso, ad esempio per quanto concerne i diritti dei minori o delle persone con disabilità. Resta ancora molto da fare.

Un paternalismo radicato

Fino agli anni 1970 in Svizzera prevaleva una concezione paternalistica dell'assistenza. Inserita in un ordinamento statale federalista e in un sistema conservatore di ripartizione dei ruoli, l'assistenza anteponeva gli interessi politico-finanziari e di ordine pubblico alle esigenze e alle opportunità di crescita degli individui e ammetteva il ricorso alla coercizione. I risultati del PNR 76 dimostrano che il concetto di «buona famiglia» e l'attribuzione unilaterale della responsabilità ai genitori rivestivano un ruolo importante in tale sistema e incidono tutt'oggi sulle prassi assistenziali.

Per effetto della concezione conformista della società e dei generi, le famiglie indigenti e provenienti dall'estero, così come i genitori single o gli uomini con percorsi di vita atipici, divennero osservati speciali. In caso di difficoltà economiche, problemi relazionali o avversità, questi soggetti finivano più rapidamente di altri nel mirino delle autorità che le accusavano di inadeguatezza morale o non le ritenevano capaci di essere buoni genitori¹⁴. Pertanto, il collocamento extra-familiare di bambini e adolescenti e la «rieducazione» in istituto di adolescenti e adulti bisognosi di sostegno erano considerati una strategia assistenziale tanto ovvia quanto conveniente¹⁵.

Sfuggire alla stigmatizzazione era particolarmente difficile per le madri nubili: ancora negli anni 1970 subivano pressione da parte delle autorità, ma anche dei parenti, affinché dessero in adozione i propri figli¹⁶. Se le costellazioni familiari atipiche urtavano la sensibilità perbenista dell'epoca, le famiglie tradizionali e le famiglie affidatarie e adottive «normali» erano apprezzate e valorizzate. Queste ultime godevano del beneficio del dubbio e le autorità le sottoponevano a ben pochi controlli, sottovalutando il rischio di violenza e abuso¹⁷.

¹⁴ Caroline Bühler, Tamara Deluigi: La «buona famiglia».

¹⁵ Michèle Amacker: Ruolo degli attori privati e pubblici.

¹⁶ Susanne Businger, Nadia Ramsauer: Adozioni in situazioni di coercizione.

¹⁷ Michèle Amacker: Ruolo degli attori privati e pubblici; Paula Krüger: Assistenza dall'esito fatale.

Ancora oggi, le famiglie e i singoli individui in situazione precaria sono, in media, maggiormente oggetto di misure di protezione dei minori e degli adulti. Spesso a ciò si sovrappongono precarietà economica, problemi di salute, violenza domestica ed esperienze migratorie¹⁸. Nei casi in cui è a rischio il bene di un minore, i servizi sociali tendono a ricondurre lo stato di necessità della famiglia colpita da disoccupazione, malattia o debiti all'inadeguatezza dei genitori, o tendono a considerare una gestione domestica «sregolata» un segno di scarse capacità educative e di autogestione. I rapporti redatti dagli assistenti sociali e gli articoli pubblicati nei media descrivono spesso le madri come fulcro negativo o positivo della situazione familiare, di cui vengono considerate responsabili¹⁹. Questa prassi riflette l'importanza tutt'oggi attribuita alla responsabilità individuale dei genitori nell'ordinamento giuridico. Meno evidente è però la disponibilità a sostenere economicamente e ad affiancare le famiglie che versano in situazioni precarie.

Cooperazione e attese comportamentali

Dalla metà degli anni 1960, la Svizzera visse una trasformazione sociale che mise in discussione le norme e le autorità e portò a progressi nella parità di genere e nel riconoscimento dei diritti fondamentali. Questo processo è tuttora in corso. Allo stesso tempo crebbero la tolleranza verso i progetti di vita anticonvenzionali e la comprensione per le persone che vivevano ai margini della società. Negli anni 1970 i mezzi di informazione rappresentavano con crescente empatia le madri single e la lotta di coloro che erano cresciuti in un istituto²⁰. Si diffusero concetti come «autodeterminazione» e «autoaffermazione», dando modo ai gruppi emarginati di far sentire la propria voce e di rivendicare i propri diritti²¹.

Per effetto dei cambiamenti sociali, le autorità non reagivano più ai problemi della società con l'imposizione e la disciplina. I ricercatori del PNR 76 evidenziano, ad esempio, che a partire dagli anni 1970 i servizi sociali di diversi Cantoni della Svizzera occidentale iniziarono ad affrancarsi dagli schemi paternalistici e repressivi²², per sperimentare forme di sostegno cooperative. Adottando il metodo del social casework o approcci sistemici, una nuova generazione di assistenti sociali cercava di rapportarsi alla pari con i propri assistiti e di coinvolgerli nel percorso d'aiuto.

¹⁸ Roland Becker-Lenz: Promozione dell'autodeterminazione; Philip D. Jaffé, Mia Dambach: Decisioni coercitive.

¹⁹ Margot Vogel, Susanna Niehaus: Negligenza e trascuratezza verso minori.

²⁰ Nelly Valsangiacomo, Jean-Michel Bonvin, Spartaco Greppi: Percezione e rappresentazione delle politiche pubbliche nei media.

²¹ Brigitte Studer: Integrati o esclusi?

²² Arnaud Frauenfelder, Joëlle Droux, Rita Hofstetter: Protezione coatta?

Questi risultati riflettono un'evoluzione generale verso misure meno drastiche²³. Non da ultimo, le autorità optarono in molti casi per alternative economicamente meno onerose: le misure di accompagnamento per le famiglie si sostituirono ai collocamenti in istituto, dalla curatela si passò alla tutela e le persone tossicodipendenti erano curate sempre più spesso in strutture ambulatoriali. Questa transizione non avveniva però in modo lineare e dipendeva dall'iniziativa dei singoli. Meno accentuata o più tardiva fu la trasformazione nell'ambito dei servizi sociali, dell'esecuzione delle pene e delle misure o dell'asilo, in cui le considerazioni di natura finanziaria e di sicurezza politica erano preponderanti²⁴.

Sebbene la soglia d'intervento nell'organizzazione della vita personale si sia innalzata negli ultimi decenni, il collocamento extrafamiliare e il ricovero coatto a scopo assistenziale sono tuttora possibili. Gli studi del PNR 76 indicano anche che la nuova concezione di assistenza si accompagna a nuove aspettative riguardo alla disponibilità a cooperare degli assistiti²⁵. In quest'ottica, i comportamenti auspicati vengono spesso imposti in modo sottile, ad esempio appellandosi alla responsabilità individuale dei genitori nei procedimenti di protezione dei minori, trovando soluzioni di custodia o ottenendo il consenso alle visite domiciliari. In cambio, le autorità rinunciano ad attuare misure drastiche. Le sanzioni rimangono tuttavia sullo sfondo come minacce e, in caso di conflitto, vengono anche applicate.

Etica della ricerca: una sfida

Il PNR 76 ha svolto attività ricerca su e con persone vittime di traumi durante l'infanzia e la gioventù. I ricercatori hanno fatto in modo, nel limite del possibile, di non sottoporre a ulteriore stress le persone interessate o di non limitarne l'autodeterminazione. Ciò ha implicato l'assunzione di responsabilità in termini di etica della ricerca e l'adozione di un approccio fondato sul rispetto e sull'empatia. I ricercatori hanno comunicato alle persone interessate gli obiettivi del PNR 76 e offerto loro la possibilità di ritirarsi dal progetto in qualsiasi momento e senza fornire spiegazioni. Quando la rievocazione del passato risultava troppo dolorosa, i ricercatori hanno indirizzato ai servizi competenti le persone che lo desideravano.

²³ Roland Becker-Lenz: Promozione dell'autodeterminazione.

²⁴ Peter Rieker: Rifugiati minori non accompagnati; Cristina Ferreira, Jacques Gasser: Sapere e potere della psichiatria forense.

²⁵ Arnaud Frauenfelder, Joëlle Droux, Rita Hofstetter: Protezione coatta?; Martina Koch, Esteban Piñeiro: Interventi degli assistenti sociali.

Un progetto giunge alla conclusione che oggi le autorità di protezione dei minori lasciano fin troppo spazio alla cooperazione e all'evitamento del conflitto con i genitori e spesso intervengono troppo tardi, mettendo così in secondo piano gli interessi dei minori²⁶. Ciò è dovuto a un eccessivo ricorso a misure a basso impatto da parte delle autorità e a una concezione idealizzata della famiglia assunta a norma. I ricercatori definiscono «familismo» la propensione a fornire un'immagine idealizzata della famiglia, vista come luogo di protezione e sicurezza, secondo la quale i bambini dovrebbero crescere nella famiglia di origine o perlomeno con la madre anche quando le circostanze rischiano di ledere l'integrità dei minori e, ad esempio, i genitori con problemi di dipendenza o disturbi mentali mettono in pericolo i propri figli. Un altro motivo identificato dai ricercatori sono i dibattiti sulla rielaborazione delle misure coercitive a scopo assistenziale e i singoli casi descritti dai media in chiave scandalistica. Tutto ciò, a detta dei ricercatori, rende gli operatori restii a intervenire sui diritti dei genitori.

I risultati del PNR 76 spiegano che qualsiasi concezione dell'assistenza è influenzata da esperienze sociali e biografiche. Riflettere sulle proprie norme e sui propri valori è il presupposto per una gestione costruttiva della tensione dialettica fra auto- ed eterodeterminazione. In una concezione di assistenza caso per caso le dimensioni di disegualianza sociale non sono prese in considerazione in misura sufficiente. Una condotta professionale richiede sempre una riflessione sulla ripartizione del potere e delle risorse.

Mettere in discussione le norme e rafforzare la professionalità

Impulso 4

I professionisti devono poter riflettere sulle proprie pratiche e adattarle. Per riuscirci, necessitano di risorse di tempo e finanziarie nella loro quotidianità lavorativa. In sede di formazione e perfezionamento dovrebbero imparare che le norme di condotta e i valori sono influenzati e resi efficaci dalle esperienze sociali e biografiche. Il coinvolgimento delle persone interessate è imprescindibile.

²⁶Margot Vogel, Susanna Niehaus: Negligenza e trascuratezza verso minori.

Protezione dei minori e degli adulti: un cantiere ancora aperto

Le norme giuridiche e le competenze delle autorità influiscono sul rapporto con i soggetti bisognosi di sostegno e protezione. Il diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti entrato in vigore nel 2013 rappresenta la conclusione provvisoria di un lungo processo di riforma che ha sostituito il diritto tutorio e di filiazione previsto dal Codice civile (CC) del 1912. Il PNR 76 dimostra che questo processo, nonostante i molti progressi compiuti, non è ancora concluso.

Dalla ricerca condotta negli ultimi anni è emerso che la protezione dei minori e degli adulti ha funzionato a lungo in modo inadeguato ed è corresponsabile dell'ingiustizia e dei torti inflitti alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari. La riforma del 1912 si era prefissa di scorporare la protezione di persone bisognose di sostegno dall'assistenza per i poveri, un'operazione riuscita però solo in parte. Fornendo alle autorità una leva potenzialmente arbitraria e poco verificabile dal punto di vista giuridico per intervenire nei percorsi di vita, la legge favoriva una concezione paternalistica dell'assistenza. Al contempo, l'attuazione lacunosa della legge e la scarsa professionalizzazione delle autorità portò la logica dell'assistenza per i poveri a predominare ben oltre la Seconda guerra mondiale e trascurare il compito di vigilanza.

L'impegno a favore dei diritti e dell'autodeterminazione delle persone vulnerabili si diffuse relativamente tardi in Svizzera. I ricercatori del PNR 76 hanno analizzato la serie di riforme che a partire dagli anni 1970 hanno modernizzato la protezione dei minori e degli adulti²⁷. Altre modifiche del CC incentrate sul bene dei minori rafforzarono l'obbligo di autorizzazione e vigilanza nell'ambito dell'affidamento, pose fine alla disparità di trattamento dei figli di genitori non coniugati e rafforzò la posizione dei minorenni nelle procedure di divorzio. Nel 1999 la protezione dei bambini e degli adolescenti fu sancita nella Costituzione federale. Nel 1981 la privazione della libertà a scopo d'assistenza aveva sostituito l'internamento amministrativo. Tale privazione aveva come scopo primario la protezione personale. Al contempo venne migliorata la protezione giuridica di coloro che ne erano oggetto.

La revisione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti adottata nel 2013 si prefiggeva di promuovere l'autodeterminazione e di garantire la dignità umana delle persone bisognose di aiuto. La curatela personalizzata mira a evitare futuri interventi sproporzionati. Inoltre, istituendo una nuova autorità di protezio-

²⁷ Michelle Cottier, Kay Biesel, Philip D. Jaffé, Stefan Schnurr: Come vivono i minori e gli adulti le misure decise dalle autorità di protezione dei minori?

ne dei minori e degli adulti (APMA), la legge ha favorito una professionalizzazione che ha comportato un enorme salto di qualità²⁸.

I ricercatori del PNR 76 si sono anche chiesti quali impulsi siano giunti a queste riforme da accordi internazionali come la Convenzione OIL sul lavoro forzato e obbligatorio (ratificata nel 1940), la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1974), la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (1997) o la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (2014)²⁹. Ne è emerso un quadro dalle molte sfaccettature: se è vero che la legislazione ha ampiamente seguito la normativa internazionale, è altrettanto vero che permangono determinate lacune. Inoltre, all'atto pratico conta soprattutto il quadro giuridico nazionale e cantonale, rispetto al quale le norme internazionali appaiono astratte, spesso non sono direttamente applicabili e, in mancanza di disposizioni nazionali, vengono prese poco in considerazione.

La riforma deve scontrarsi anche con un problema di accettazione da parte della popolazione e della politica. Poco dopo essere stata istituita, l'APMA ricevette, soprattutto nella Svizzera tedesca, pesanti critiche³⁰ che assunsero una dimensione morale e vennero strumentalizzate politicamente quando, alla fine del 2015, una madre uccise i suoi due figli dopo che l'APMA aveva disposto il collocamento extrafamiliare. Benché le valutazioni confermino il buon lavoro svolto e le autorità abbiano professionalizzato la propria attività d'informazione, l'APMA continua a subire forti pressioni per legittimare le proprie azioni che ne ostacolano l'operato. I ricercatori del PNR 76 giungono quindi alla conclusione che l'APMA dovrebbe potenziare la propria comunicazione con il pubblico e con i mezzi di informazione.

Nonostante i progressi compiuti nella protezione dei minori e degli adulti, sono necessari ulteriori interventi. I risultati della ricerca indicano che il cambio di paradigma si è compiuto solo in parte. La competenza cantonale in ambito procedurale e l'organizzazione delle autorità ostacolano l'adozione di una prassi uniforme e

Garantire l'uguaglianza giuridica

Impulso 5

Le procedure e i finanziamenti nel campo della protezione dei minori e degli adulti andrebbero armonizzati a livello federale, concentrandosi in particolare sull'attuazione uniforme della legge e sul coinvolgimento delle persone oggetto di misure.

²⁸ Michael Marti, Thomas Widmer: Protezione dei minori e collocamento extrafamiliare.

²⁹ Philip D. Jaffé, Mia Dambach: Decisioni coercitive.

³⁰ Fritz Sager: APMA: controversia morale su una riforma istituzionale.

causano disparità giuridiche, soprattutto per quanto concerne la possibilità di coinvolgere le persone interessate. Gli standard e le raccomandazioni delle organizzazioni professionali svolgono una funzione attuativa importante, ma non sempre sono in grado di colmare le lacune³¹. I conflitti normativi, le discrepanze fra diritto e prassi e la disparità di accesso al sostegno sono accentuati dalle interfacce per accedere agli aiuti sociali e agli aiuti per persone con disabilità, anch'essi di competenza cantonale.

Molti attori, molte competenze

Il settore dell'aiuto e dell'assistenza sociale in Svizzera si è sviluppato nel corso degli anni ed è diventato un patchwork. Oltre ai servizi sociali comunali e alle APMA (o alle precedenti autorità tutorie), sono coinvolti, a seconda del caso, anche il tribunale dei minorenni, gli uffici AI, gli uffici disabili cantonali, le autorità scolastiche, i consultori per l'educazione e di altro tipo, nonché strutture mediche o psichiatriche³². A ciò si aggiungono attori privati, parastatali o ecclesiastici come istituti, intermediari in vista d'adozione o famiglie affidatarie. Fra questi rientrano i fornitori di servizi di affidamento familiare che offrono sostegno socio-pedagogico a curatori e famiglie affidatarie³³. L'eterogeneità rappresenta una sfida non solo per la gestione e la vigilanza da parte della politica e delle autorità, ma anche per coloro che si muovono fra le diverse organizzazioni dei servizi sociali.

I risultati del PNR 76 evidenziano che la nuova protezione dei minori e degli adulti ha portato all'armonizzazione e al miglioramento della protezione giuridica perlomeno a livello settoriale. Le APMA hanno sostituito le precedenti autorità tutorie, prevalentemente organizzate a livello comunale e composte da non addetti ai lavori. Le APMA invece lavorano con un approccio interdisciplinare e si collocano a un livello gerarchico più alto. Inoltre, adesso tutti i Cantoni dispongono di un'autorità giudiziaria di controllo³⁴. Nonostante ciò, le differenze rimangono vistose: non solo le singole APMA, ma anche i servizi di accertamento a monte e le curatele professionali variano da Cantone a Cantone³⁵.

³¹ Michelle Cottier, Kay Biesel, Philip D. Jaffé, Stefan Schnurr: Come vivono i minori e gli adulti le misure decise dalle autorità di protezione dei minori?

³² Arnaud Frauenfelder, Joëlle Droux, Rita Hofstetter: Protezione coatta?; Caroline Bühler, Tamara Deluigi: La «buona famiglia»; Carlo Wolfisberg, Susanne Schribler: Assistenza a persone in situazione di disabilità fisica; Brigitte Studer: Integrati o esclusi?; Iris Ritzmann: Perizie psichiatriche e collocamenti extrafamiliari.

³³ Lucien Criblez, Elisabeth Moser Opitz, Patrick Bühler: Grammatica dell'educazione socio-pedagogica in istituto; Michèle Amacker: Ruolo degli attori privati e pubblici; Susanne Businger, Nadia Ramsauer: Adozioni in situazioni di coercizione.

³⁴ Michael Marti, Thomas Widmer: Protezione dei minori e collocamento extrafamiliare.

³⁵ Margot Vogel, Susanna Niehaus: Negligenza e trascuratezza verso minori.

A oggi, la maggior parte dei collocamenti extrafamiliari di bambini e adolescenti avviene senza il coinvolgimento dell'APMA, ma con il consenso formale dei genitori e un ruolo importante viene svolto dai servizi sociali comunali. Alla luce della frammentazione di competenze è difficile formulare conclusioni riguardo alla portata, all'impostazione e agli effetti delle prassi seguite. Occorrono altri studi e una migliore raccolta dati, un'attività che oggi viene in parte svolta dalle associazioni professionali, che però dispongono di mezzi limitati³⁶.

Il sistema a più livelli comporta vari problemi e sfide. I ricercatori del PNR 76 dimostrano che la pluralità di attori e l'assenza di leggi quadro nazionali ostacolano il coordinamento. Attualmente la modernizzazione e la professionalizzazione avvengono per segmenti e a diverse velocità³⁷. Già negli anni 1940 la Conferenza nazionale svizzera per il lavoro sociale (LAKO) aveva cercato di colmare le lacune legislative introducendo degli standard professionali. Ancora oggi, le linee guida e le raccomandazioni delle associazioni professionali, come quelle della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), della Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) o dell'Associazione professionale per l'educazione sociale e la pedagogia speciale (Integras) e standard europei come Quality4Children sostituiscono le disposizioni di legge a livello federale. Le difficoltà della Svizzera nell'applicare gli obblighi sanciti a livello internazionale, ad esempio dalle Convenzioni ONU sui diritti dell'infanzia o sui diritti delle persone con disabilità, confermano il bisogno di rafforzare la collaborazione.

La frammentazione delle responsabilità rende difficile vigilare in modo efficace e può causare errori procedurali, come dimostra, ad esempio, l'analisi delle adozioni avvenute nel Cantone di Zugo fra il 1960 e 2013³⁸. Spesso l'origine dei bambini nati all'estero veniva documentata insufficientemente nelle pratiche, rendendo difficile o impossibile rintracciare i genitori biologici. In altri casi mancano le dichiarazioni di consenso dei genitori biologici, o il permesso di soggiorno dei minori veniva ottenuto solo dopo il loro ingresso in Svizzera, senza l'intervento delle autorità. Gli standard umanitari internazionali come la Convenzione dell'Aia (2003), nella cui stesura fu coinvolta anche la Svizzera, hanno contribuito a migliorare la vigilanza e a contrastare le irregolarità³⁹. Il problema delle adozioni dei minori provenienti dall'estero continua però a sussistere, anche a causa della disparità di risorse a livello globale e della spesso complicata situazione sociale e politica nei Paesi di origine.

³⁶ Michael Marti, Thomas Widmer: Protezione dei minori e collocamento extrafamiliare.

³⁷ Gisela Hauss: Laboratori di professionalizzazione?

³⁸ Susanne Businger, Nadia Ramsauer: Adozioni in situazioni di coercizione.

³⁹ Philip D. Jaffé, Mia Dambach: Decisioni coercitive.

Nelle strutture complesse la trasparenza e la certezza del diritto non sono sempre garantite. È difficile destreggiarsi all'interno dei servizi sociali senza poter contare su un orientamento e su informazioni comprensibili. L'analisi delle visite a domicilio effettuate dagli assistenti sociali mostra che spesso le persone interessate erano a stento in grado di capire quale funzione ricoprissero gli operatori che si presentavano a casa loro, ad esempio quando un servizio sociale o un'organizzazione privata svolgeva accertamenti per conto dell'APMA⁴⁰. Per questo, la trasparenza delle informazioni è decisiva per limitare al massimo le violazioni della sfera privata che le visite a domicilio comportano.

Semplificare l'accesso alle offerte assistenziali

Impulso 6

L'accesso a informazioni rilevanti all'interno dei servizi sociali dovrebbe essere reso più semplice per chi cerca consigli o necessita di aiuto. Bisognerebbe ad esempio spiegare in modo più chiaro i diritti e gli obblighi e abbattere le barriere amministrative e linguistiche per consentire alle persone interessate di orientarsi più facilmente.

Poco riconoscimento, poche risorse

Fra le cause che in passato hanno portato alla violazione dei diritti delle persone bisognose di aiuto e sostegno vi sono la scarsità di risorse e la pressione a risparmiare dettata da motivazioni politiche. La prassi assistenziale riflette lo scarso riconoscimento che la società e la politica accordavano – e accordano – agli strati più bassi della gerarchia sociale. Gli aspetti finanziari continuano a ricoprire un ruolo particolarmente importante nei collocamenti extrafamiliari.

Vari progetti del PNR 76 hanno esaminato i meccanismi di finanziamento del collocamento di bambini e adolescenti al di fuori delle famiglie d'origine. I risultati confermano gli esiti delle ricerche precedenti, ossia che, ancora nella seconda metà del XX secolo, i comuni tenuti a sostenere le spese preferivano risparmiare sui costi a breve termine piuttosto che occuparsi delle esigenze e delle opportunità di formazione dei minori collocati. Nulla vietava alle aziende agricole di sfruttare il lavoro dei minori loro affidati, perché ciò contribuiva a mantenere basso l'importo

⁴⁰ Martina Koch, Esteban Piñeiro: Interventi degli assistenti sociali.

della retta⁴¹. Anche negli istituti si risparmiava nell'interesse di chi doveva provvedere al sostentamento delle persone collocate. Nelle regioni cattoliche, gli istituti erano spesso gestiti da suore, il che contribuiva a contenere i costi. Il compito di fornire assistenza spettava a persone sprovviste di una formazione adeguata. Inoltre l'organico era insufficiente. La maggior parte delle strutture doveva cavarsela senza poter fare affidamento sull'ente responsabile e su sovvenzioni statali⁴².

Riforme tardive degli istituti e dell'affidamento

La situazione finanziaria di molti istituti di educazione migliorò solo con il potenziamento delle prestazioni socio-statali avviato negli anni 1960⁴³. A partire dal 1960 funsero da catalizzatori i sussidi dell'assicurazione per l'invalidità (AI) e quelli della Confederazione in seguito alla legge sui sussidi agli stabilimenti penitenziari e alle case d'educazione del 1967. Inoltre aumentò anche il cofinanziamento da parte dei Cantoni. La Convenzione intercantonale per gli istituti (CII, oggi CIIS) del 1987 portò finalmente a una regolamentazione dei finanziamenti per i collocamenti extracantonali.

Opportunità e limiti della rielaborazione

Non è solo la Svizzera a occuparsi del passato dei propri servizi assistenziali e sociali. Anche in altre democrazie come l'Irlanda, la Germania o l'Australia, le persone collocate in istituto e altre vittime chiedono che venga riconosciuta l'ingiustizia loro inflitta dallo Stato e dalla società. Questa evoluzione è stata favorita dalla globalizzazione della memoria dell'Olocausto e dall'idea di transitional justice diffusasi in tutto il mondo dopo il passaggio del Sudafrica dall'apartheid alla democrazia. Il riconoscimento delle violazioni dei diritti umani dovrebbe favorire la riconciliazione sociale, mentre la politica della memoria, incentrata sull'identità delle vittime, dovrebbe impedire il ripetersi di nuove ingiustizie. Le esperienze dimostrano che i gesti ufficiali di riconoscimento e le scuse hanno grande importanza per molte delle vittime. Ma non per tutte. L'idea della riparazione ha i suoi limiti. Le azioni dello Stato non possono compensare il torto subito e il senso di ingiustizia.

⁴¹ Michèle Amacker: Ruolo degli attori privati e pubblici.

⁴² Lucien Criblez, Elisabeth Moser Opitz, Patrick Bühler: Grammatica dell'educazione socio-pedagogica in istituto.

⁴³ Matthieu Leimgruber, Roland Fischer: La dimensione economica degli istituti e delle comunità di accoglienza.

L'impegno dello Stato, unito all'introduzione di requisiti di qualità e alla verifica del loro rispetto, favorì la professionalizzazione dell'educazione in istituto e migliorò la qualità dell'assistenza. Lo stile educativo autoritario venne accantonato e il settore degli istituti si aprì gradualmente. I ricercatori del PNR 76 suggeriscono che tale sviluppo resta ambivalente, tanto che è difficile effettuare una valutazione definitiva⁴⁴. Da un lato, a partire dagli anni 1970 molte istituzioni crearono foyers esterni che lasciavano i residenti più liberi di gestire la propria vita. Inoltre si riuscì a ridurre il numero di giovani reclusi in strutture penitenziarie per adulti. D'altro canto, però, nacque un dibattito sui reparti chiusi e sull'inasprirsi della disciplina che si è protratto fino a oggi. Attualmente il Parlamento sta lavorando a un progetto di legge che dovrebbe consentire l'internamento dei criminali che hanno commesso un omicidio da minorenni.

Contraddittori sono anche gli effetti sulle persone con disabilità fisiche⁴⁵. Le risorse sempre più ingenti dell'AI (e in seguito le prestazioni dei Cantoni) erano pensate per favorire l'integrazione nella società, ma di fatto accentuavano l'emarginazione. Pertanto, fino ai tempi più recenti, i percorsi di vita di molte persone con disabilità sono stati condizionati dagli istituti speciali. A queste strutture si associa non solo il rischio di subire emarginazione e violenza istituzionale, ma anche un inadeguato sostegno all'istruzione scolastica e l'esclusione dal mercato del lavoro. Ancora una volta, il passato si ripercuote sul presente. Per questo il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità ha recentemente raccomandato alla Svizzera di sviluppare soluzioni alternative agli istituti speciali e di garantire la libertà di scelta.

A livello federale, i diritti e i doveri dei genitori affidatari sono disciplinati solo in modo rudimentale. La gestione dell'affidamento è in gran parte lasciata ai Cantoni e quindi non omogenea. Accanto agli enti specializzati incaricati delle attività di accertamento, autorizzazione e vigilanza, operano organizzazioni semiprofessionali o di milizia. I ricercatori del PNR 76 dimostrano che le famiglie affidatarie hanno beneficiato molto meno degli istituti della professionalizzazione degli ultimi decenni⁴⁶. Malgrado la grande richiesta di posti, le famiglie affidatarie restano le «cenerentole» della protezione dei minori. A ciò contribuisce non solo la complessità di questa forma di assistenza, in cui le famiglie svolgono compiti di pubblico interesse. La pressione relativa ai costi e il mancato riconoscimento presentano anche una dimensione di genere: il lavoro di accudimento viene svolto in prevalenza dalle madri affidatarie e remunerato peggio di quello svolto dal personale assistenziale negli istituti e in altre strutture.

⁴⁴ Lucien Criblez, Elisabeth Moser Opitz, Patrick Bühler: Grammatica dell'educazione sociopedagogica in istituto.

⁴⁵ Carlo Wolfisberg, Susanne Schribler: Assistenza a persone in situazione di disabilità fisica: tra riconoscimento e negazione.

⁴⁶ Michèle Amacker: Ruolo degli attori privati e pubblici.

Finanziamenti poco trasparenti e mancanza di dati

La custodia e il collocamento di bambini e adolescenti vengono ancora oggi finanziati in modo eterogeneo, con il coinvolgimento, a seconda del settore, della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni⁴⁷. Va sottolineato che il diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti adottato nel 2013 ha apportato sotto questo aspetto ben poche semplificazioni. Come dimostrano i ricercatori del PNR 76, è difficile valutare l'odierno sistema di incentivi finanziari e le sue conseguenze sulla vita dei minori. I risultati indicano che il numero di collocamenti extrafamiliari dipende dal livello a cui viene presa la relativa decisione. Là dove i servizi sociali sono di competenza dei comuni, anziché delle autorità amministrative o dei tribunali cantonali, vengono disposti molti meno collocamenti.

Nei servizi sociali gli incentivi finanziari svolgono un ruolo importante, anche se poco trasparente. Per consentire l'autodeterminazione e le opportunità di sviluppo delle persone che ricevono sostegno è dunque necessario garantire trasparenza per mezzo di dati attendibili, fornire incentivi mirati e rendere sostenibili i finanziamenti.

Correggere il sistema di incentivi finanziari nei servizi sociali

Impulso 7

Le regole di finanziamento dei servizi sociali dovrebbero essere stabilite in modo da mettere a disposizione sufficienti risorse, evitare gli incentivi sbagliati e garantire trasparenza a tutte le parti in causa. L'obiettivo dovrebbe essere quello di supportare le persone oggetto di misure nel loro percorso di autodeterminazione e di agevolare forme di sostegno a bassa soglia.

⁴⁷ Michael Marti, Thomas Widmer: Protezione dei minori e collocamento extrafamiliare.

Fra auto-
ed eterode-
terminazione

KLINIK

G

La responsabilità individuale riveste grande importanza nella cultura politica e giuridica svizzera. Ne consegue che i principali responsabili del mantenimento e dell'educazione dei figli sono i genitori. Allo stesso tempo è difficile condurre un'esistenza autodeterminata e assumere questa responsabilità se non si dispone di mezzi economici e culturali adeguati. È la prassi a definire l'assistenza, ovvero se è percepita come un intervento indesiderato nella vita di una persona, un'ingerenza oppure un sostegno utile.

Se è vero che le autorità e altri attori agiscono nel contesto delle leggi e alle condizioni dello Stato sociale, è altrettanto vero che vi sono anche ampi margini di discrezionalità: spesso le organizzazioni sviluppano una propria logica che non è prestabilita. Come dimostra il PNR 76, i servizi sociali si muovono in uno spazio di tensione dialettica fra eterodeterminazione e partecipazione, cooperazione e conflitto, giudizi degli esperti e stigmatizzazione, bisogno di risorse e opportunità di sostegno.

Il PNR 76 ha analizzato una serie di prassi assistenziali che per le persone interessate comportano diverse forme di sostegno e tutela, di empowerment e di autoemancipazione. Soprattutto in passato, l'assistenza era spesso associata a coercizione indebita. Ripercorrendo l'esperienza storica, i progetti del PNR 76 illustrano quali prassi favorivano o ostacolavano uno stile di vita relativamente autonomo e in quale modo l'effettiva o presunta difesa degli interessi sconfinava nell'eterodeterminazione. Ancora oggi, le misure che dovrebbero consentire l'autodeterminazione delle persone interessate possono avere un effetto di eterodeterminazione.

Insufficiente coinvolgimento, atteggiamenti svalutanti

Fino agli anni 1970, spesso genitori, bambini e adolescenti non erano informati dalle autorità competenti dell'imminente collocamento extrafamiliare⁴⁸. Alle persone che ne erano oggetto talvolta venivano deliberatamente fornite informazioni errate. In particolare gli adulti in situazioni di indigenza avevano poche possibilità di far valere il proprio diritto di audizione e altri diritti procedurali. In molti casi bambini e adolescenti non sapevano neppure che si era tenuto un procedimento e nemmeno chi ne fosse responsabile e cosa ne sarebbe stato di loro. Non godevano del diritto di essere consultati e semmai tale diritto veniva spesso ignorato dalle autorità.

⁴⁸Michelle Cottier, Kay Biesel, Philip D. Jaffé, Stefan Schnurr: Come vivono i minori e gli adulti le misure decise dalle autorità di protezione dei minori?

Un'importante causa dell'insufficiente coinvolgimento era l'atteggiamento svalutante delle autorità verso le madri single e le famiglie monogenitoriali che non corrispondevano all'immagine ideale della «buona famiglia» e si trovavano in situazione di povertà. A causa della loro posizione giuridica subordinata, bambini e adolescenti venivano considerati come «oggetti» passivi della protezione, privi dello stato di soggetti di diritto, soprattutto se vivevano in costellazioni familiari atipiche. Il margine di manovra nell'interpretare le leggi era troppo ampio e coloro che le applicavano non erano adeguatamente formati. Inoltre molti Cantoni non possedevano norme di garanzia dei diritti procedurali. Sebbene a partire dagli anni 1970 varie revisioni legislative abbiano rafforzato il diritto di essere sentiti, di essere rappresentati da una persona di fiducia e il diritto al riesame di decisioni, ancora oggi, al di là dei diritti sanciti dalla legge, il coinvolgimento di bambini e adolescenti non è scontato.

I casi esaminati dal PNR 76 dimostrano che l'integrità, l'autodeterminazione e la partecipazione di bambini, adolescenti e genitori continuano a essere violate, soprattutto quando queste persone non conoscono abbastanza i propri diritti⁴⁹. Occorrono informazioni chiare affinché le persone interessate possano comprendere cosa significhino per loro le decisioni delle autorità, nella fattispecie quelle delle autorità di protezione dei minori e degli adulti. Queste persone dovrebbero poter decidere da sole cosa potrebbe essere loro d'aiuto. La comunicazione da parte delle autorità è soggetta a fraintendimenti e vi sono opinioni molto diverse sul significato di partecipazione. L'analisi dei casi presi ad esempio indica che le audizioni oggi diventate una prassi contribuiscono ben poco a far sentire partecipi minori e genitori, a coinvolgerli nei procedimenti, a costruire un rapporto di fiducia e a determinare gli esiti. I risultati della ricerca evidenziano che per rafforzare la partecipazione e l'uguaglianza giuridica bisogna modificare le condizioni quadro. La rappresentanza dei minori nei procedimenti dovrebbe diventare una regola.

La comunicazione trasparente da parte delle autorità è un presupposto importante per una maggiore partecipazione. Uno studio condotto nei Cantoni di Basilea Città, Soletta e Zugo conclude che la situazione è migliorata con il nuovo diritto in materia di protezione degli adulti entrato in vigore nel 2013⁵⁰. Prima di allora, le persone interessate ricevevano pochissime spiegazioni e venivano solamente informate degli effetti delle misure tutorie e dei rimedi giuridici. Oggi si attribuisce alta priorità alla comunicazione scritta e orale. Eppure le persone poste sotto curatela continuano a non ricevere informazioni importanti o faticano a comprenderle.

⁴⁹Michelle Cottier, Kay Biesel, Philip D. Jaffé, Stefan Schnurr: Come vivono i minori e gli adulti le misure decise dalle autorità di protezione dei minori?

⁵⁰Gabriela Antener: Comunicazione tra le autorità e le persone in situazione di disabilità.

L'importanza di una comunicazione adeguata ai destinatari è spesso sottovalutata dagli operatori interpellati. Le persone assistite che hanno disabilità cognitive o comunicative rischiano in particolar modo di non riuscire a seguire la discussione delle questioni trattate. Per garantire alle persone interessate l'esercizio del diritto di partecipazione, le autorità devono rispettare principio di comprensibilità nella loro comunicazione in merito alle fasi procedurali e ai diritti e obblighi di cooperare e adottare gli accorgimenti necessari, come testi scritti in forma semplificata o in lingua facile. Dovrebbero inoltre accertare preventivamente le esigenze delle persone assistite e, all'occorrenza, avvalersi di personale appositamente formato.

Anche i giovani rifugiati che arrivano in Svizzera senza i propri genitori o senza accompagnatori adulti e che vivono in strutture collettive o presso genitori affidatari, sono spesso oggetto di eterodeterminazione. Gli interpellati dicono che per loro sarebbe importante poter partecipare alle decisioni determinanti per la propria vita quotidiana⁵¹. Spesso alloggiano in condizioni inadeguate e anche l'assistenza che ricevono è carente a causa del conflitto di competenza fra il diritto in materia d'asilo e la protezione dei minori. In questo modo le questioni politiche minano il benessere dei minori e ne limitano la partecipazione.

Per offrire migliori opportunità di sviluppo ai giovani rifugiati, la protezione dei minori deve occupare un ruolo più centrale rispetto alla politica in materia di asilo. Nelle decisioni che li riguardano, bisogna considerare maggiormente l'origine e il percorso di vita delle persone interessate. È inoltre necessario creare strutture partecipative che consentano a queste persone di contribuire di più a strutturare l'ambiente in cui vivono.

Rafforzare i diritti e il coinvolgimento delle persone oggetto di misure



La protezione dei minori e degli adulti deve essere attuata in modo da tenere in considerazione i punti di vista e le istanze delle persone oggetto di misure per tutta la durata della procedura. L'autodeterminazione delle persone interessate va costantemente promossa.

⁵¹ Peter Rieker: Rifugiati minori non accompagnati.

Cooperazione e conflitto

Dall'incontro fra autorità e persone bisognose di sostegno nasce una situazione di asimmetria: una parte – l'autorità – sa più dell'altra e detiene perciò maggior potere, e spesso non riconosce le conoscenze delle persone oggetto di misure o se ne disinteressa. Inoltre decide della tipologia di misura e dell'entità del sostegno. La controparte – ossia le persone bisognose – si trova in una posizione di debolezza, anche se da un punto di vista formale detiene dei diritti. Questa asimmetria può generare conflitti, ad esempio se una persona non comprende il senso e lo scopo delle misure assistenziali e le percepisce come un'ingerenza nei suoi diritti.

Questo è evidente nelle visite a domicilio, che all'interno dei servizi sociali hanno una lunga tradizione. Le autorità le utilizzano sia come strumenti di diagnosi e accertamento, sia come controlli di routine⁵². Come illustrato in un progetto del PNR 76, gli operatori che talvolta si presentavano alla porta senza preavviso descrivevano nei propri resoconti l'organizzazione, la dotazione e l'atmosfera della casa. Controllavano l'ordine e la pulizia dell'abitazione e traevano conclusioni sui tratti caratteriali degli occupanti basandosi su eventuali carenze igieniche. Un ruolo decisivo era svolto dalle norme borghesi che definivano un'abitazione «adeguata» e «pulita». Nei resoconti gli elementi descrittivi si mescolavano a quelli valutativi. Osservate speciali erano soprattutto le donne, viste come colpevoli e responsabili che avrebbero dovuto occuparsi di più di attività «riproduttive» quali la gestione della casa, l'alimentazione e l'educazione.

L'importanza dei testimoni

La ricerca sulle misure coercitive a scopo assistenziale e sui collocamenti extrafamiliari ha riscritto la storia della Svizzera. Alle storie di successo di cui la politica si fa vanto fa da contraltare una rappresentazione in chiaroscuro fatta anche di internamenti e altre discriminazioni. Un contributo importante in tal senso giunge dai molti testimoni che hanno condiviso le proprie osservazioni e riflessioni in interviste, film e libri – anche nell'ambito del PNR 76. I loro ricordi vanno a integrare le tracce lasciate per iscritto nel processo di ricostruzione del passato. Senza i diretti interessati la storia non avrebbe potuto essere riscritta. Il Comitato di direzione del PNR 76 ha consultato le persone interessate per sapere se il bando del programma copriva adeguatamente le loro esperienze. Molte di loro hanno contribuito direttamente all'attività di ricerca, aggiungendo nuove domande e commentando l'avanzamento dei lavori. Alcuni progetti del PNR 76 prevedevano interviste con i responsabili e i rappresentanti delle autorità; queste fonti sono importanti per la ricerca.

⁵² Martina Koch, Esteban Piñeiro: Interventi degli assistenti sociali.

Le autorità effettuano tutt'oggi visite a domicilio che però di norma non avvengono più senza preavviso. Il loro scopo è consentire agli operatori di capire se le persone oggetto della visita siano autosufficienti. Nell'ambito della protezione dei minori, la visita a domicilio continua ad avere una finalità di controllo e funge da prova «oggettiva». Anche se gli operatori si sforzano di assumere un atteggiamento conciliante, le visite a domicilio rispecchiano il fatto che l'incontro fra autorità e persone interessate non è ad armi pari. Queste ultime si trovano costrette in una posizione subalterna e sono esposte a prevaricazioni.

È possibile promuovere l'autodeterminazione e la cooperazione anche in situazioni asimmetriche se fra gli operatori e gli assistiti esiste un rapporto di fiducia⁵³. Ciò presuppone che le due parti stringano un «patto di lavoro». Perché esso funzioni gli operatori devono possedere un'etica professionale scevra di pregiudizi morali e sociali, essere disposti ad assumersi dei rischi e mostrarsi sensibili verso la vulnerabilità degli assistiti. Come mostra un progetto del PNR 76, questi patti di lavoro si sono rivelati in buona parte efficaci ai fini della protezione degli adulti nei Cantoni presi in esame.

Ciò è dovuto al fatto che, negli ultimi anni, nella protezione dei minori e degli adulti si è attribuito grande valore all'autodeterminazione, che potrebbe però essere ulteriormente rafforzata. Autodeterminazione significa infatti che le persone interessate possono prendere decisioni autonome in qualsiasi momento. Pur essendo possibile dal punto di vista teorico e giuridico, spesso questa autonomia viene limitata da procedure e ostacoli istituzionali che rendono difficile costruire un rapporto di fiducia e stringere un patto di lavoro. Un grosso ostacolo è rappresentato dallo scarso tempo di cui dispongono gli operatori, che non riescono a relazionarsi abbastanza con i propri assistiti.

Nei servizi sociali viene continuamente evocato un ideale fondato sulla collaborazione, soprattutto nella protezione di bambini e adolescenti. Tuttavia, i ricercatori hanno appurato che, in contrapposizione all'atteggiamento autoritario del passato, nel proprio lavoro gli assistenti sociali mettono in atto una «illusione di orizzontalità»⁵⁴. Alle persone oggetto degli interventi viene data la falsa impressione che collaborare sia facoltativo, quando invece esse avvertono chiaramente la pressione a dare un'immagine positiva di sé, ammettere le proprie difficoltà e debolezze, accettare gli interventi suggeriti dagli operatori e, per così dire, assumersi le proprie responsabilità. In tali condizioni, agire in modo autodeterminato è quasi impossibile e le persone interessate sono costrette a adeguarsi.

⁵³ Roland Becker-Lenz: Promozione dell'autodeterminazione.

⁵⁴ Arnaud Frauenfelder, Joëlle Droux, Rita Hofstetter: Protezione coatta?

L'illusione di «orizzontalità» influenza anche la percezione che gli operatori. Se le persone interessate sono già state oggetto di misure, perdono credito agli occhi degli operatori. In modo alquanto sommario, vengono definite incapaci di collaborare o dotate di «scarse competenze». In molti dei casi esaminati, gli operatori nutrivano dei pregiudizi nei confronti dei propri assistiti e avallavano sistematicamente le valutazioni negative di altre istituzioni. Ancora oggi capita che i punti di vista delle persone interessate e delle autorità si scontrino. Come attestano i ricercatori, è importante che gli operatori imparino a gestire i rapporti asimmetrici in modo autocritico ma anche realistico. Sarebbe sbagliato occultare o minimizzare i rapporti di potere vigenti.

Stigmatizzazione da parte degli operatori

Ciò che vale per il presente vale ancora di più per il passato: nel rapportarsi con persone in situazioni precarie, le autorità non avevano un atteggiamento imparziale, bensì svalutante e stigmatizzante. La ricerca rileva il ruolo importante assunto da pedagoghi, psichiatri, medici e psicologi, che davano una legittimazione scientifica alle azioni delle autorità e ne adottavano le categorie morali⁵⁵. Questa evoluzione, ulteriormente accelerata dalla crescita dello Stato sociale, è espressione della psichiatrizzazione e medicalizzazione della società che ha avuto inizio nei primi decenni del XX secolo, si è intensificata negli anni 1970 ed è proseguita fino a oggi.

I soggetti considerati «difficili» e «anomali», e sempre più spesso anche bambini e adolescenti, venivano visitati e ricevevano diagnosi mediche e psichiatriche, nella speranza che questo potesse aiutarli e favorirne l'integrazione sociale. Oggi è evidente che non ci si è riusciti del tutto, anzi: le diagnosi psichiatriche e la categorizzazione svilente che ne derivava avevano effetti negativi sul percorso di vita di quelle persone.

Come dimostrato dai ricercatori del PNR 76 nel caso della Svizzera occidentale, le perizie psichiatriche condotte fra il 1940 e il 1985 nell'ambito di procedure civili e penali erano parte di un processo contraddittorio⁵⁶. Da un lato gli psichiatri ponevano al centro la personalità degli individui sottoposti a perizia, in prevalenza di sesso maschile, dando così luogo a un'umanizzazione della procedura burocratica. Dall'altro, con le loro diagnosi patologizzavano i soggetti in esame. Occultavano le problematiche sociali o le consideravano una dimostrazione di

⁵⁵ Michel Porret, Cristina Ferreira, Marco Cicchini: *Forensische Begutachtung*.

⁵⁶ Cristina Ferreira, Jacques Gasser: *Wissen und Macht der forensischen Psychiatrie*.

scarsa capacità di adattamento. Gli psichiatri fondavano spesso le proprie valutazioni sui principi morali e sul bisogno di sicurezza della società.

Dagli anni 1960 anche bambini e adolescenti vennero sempre più sottoposti a visite psichiatriche o psicologiche. Decisivo fu il ruolo svolto dall'Assicurazione per l'invalidità (AI) che erogava prestazioni solo in presenza di una diagnosi medica. Come dimostrano i ricercatori del PNR 76, i bambini e gli adolescenti soggetti a collocamento extrafamiliare venivano spesso inseriti in scuole e classi speciali sulla base di diagnosi mediche e per sgravare le strutture scolastiche ordinarie⁵⁷. In questo modo però non si considerava che essere etichettati come «allievi di scuole speciali» ostacolava il successivo percorso formativo e professionale e l'accettazione sociale di quei ragazzi.

Un ruolo chiave nella categorizzazione svalutante dei presunti bambini difficili e adolescenti anomali era svolto dai centri di osservazione nati agli albori dell'odierna psichiatria infantile. Uno studio del PNR 76 descrive la collaborazione fra psichiatria infantile, autorità tutorie e assistenziali, uffici per la gioventù, istituti minorili e famiglie affidatarie nel Cantone di Zurigo⁵⁸. Le perizie psichiatriche fungevano da triage, ma spesso legittimavano collocamenti extrafamiliari già predisposti. Gli psichiatri si basavano sulla documentazione delle autorità e in tal modo contribuivano a perpetuare e consolidare i giudizi negativi. In molti casi, le diagnosi pregiudicavano il percorso di vita dei bambini e degli adolescenti, soprattutto quando impedivano loro di accedere a misure di sostegno alternative.

Un altro progetto del PNR 76 ricostruisce l'iter burocratico vigente nel Cantone di Berna e nel Canton Ticino, dove coloro che valutavano e visitavano bambini e adolescenti fungevano anche da figure di riferimento⁵⁹. Alla fine del processo decisionale, la collaborazione fra le diverse istituzioni dava origine a un «caso» fondato su una narrativa coerente. Avveniva così che comportamenti come marinare la scuola, mentire o rubare, nonché l'indisciplina e l'instabilità sessuale venivano definiti come «abbandono morale» nei ragazzi, mentre nelle ragazze questa definizione era associata, oltre alla labilità sessuale, anche a un umore instabile. La valutazione psichiatrica risentiva dunque di un pregiudizio di genere.

I cosiddetti ragazzi difficili o con disturbi comportamentali sono tutt'oggi sottoposti a visite psicologiche e psichiatriche, in seguito alle quali viene formulata una diagnosi. Questa prassi rimane ambivalente. Da un lato le diagnosi consentono di accedere al sostegno specialistico e a prestazioni socio-statali, e porta

⁵⁷ Markus Furrer, Anne-Françoise Praz: Percorso di adolescenti collocati in affidamento.

⁵⁸ Iris Ritzmann: Perizie psichiatriche e collocamenti extrafamiliari.

⁵⁹ Caroline Bühler, Tamara Deluigi: La «buona famiglia».

un certo sollievo ai ragazzi e ai genitori: ricevendo finalmente un nome, il problema risulta – anche agli occhi dei diretti interessati – trattabile. D’altro canto, le diagnosi comportano il rischio che gli individui siano categorizzati e stigmatizzati. L’origine di un problema a volte sociale o familiare viene individuata nella psiche o nel cervello del bambino. L’ambiente circostante tende a soffermarsi solo sulle carenze individuali, mentre le aspettative della società sul comportamento «corretto» o sul rendimento scolastico e lavorativo non vengono quasi mai messe in discussione. Sarebbe meglio porre al centro le esigenze individuali e privilegiare un sostegno di tipo situazionale.

Porre al centro le esigenze individuali

Impulso 9

Gli accertamenti svolti nell’ambito della protezione dei minori e degli adulti, dell’aiuto alle persone con disabilità o della psichiatria dovrebbero essere incentrati sulle esigenze individuali. Operatori e professionisti devono essere sensibilizzati sui potenziali effetti stigmatizzanti delle attribuzioni sociali e delle diagnosi psicologiche e mediche.

Un sostegno insufficiente

Le persone vulnerabili che versano in situazioni precarie necessitano di sostegno e informazioni per poter condurre un’esistenza più possibile autodeterminata. Come documentato dal PNR 76, per molto tempo lo Stato sociale ha dato loro ben poco sostegno e i gruppi emarginati hanno dovuto lottare per ottenerlo. Il PNR 76 dimostra che in molti casi il diritto all’autodeterminazione delle persone in situazioni precarie è garantito solo se la collettività mette a disposizione le risorse necessarie.

I ricercatori hanno studiato il destino delle donne del Cantone di Zugo che dal 1960 a oggi hanno dato in adozione i propri figli o hanno accettato che venissero collocati presso famiglie affidatarie⁶⁰. La maggior parte delle madri nubili non aveva scelta. La loro precarietà economica e la mancanza di sostegno, ad esempio per accudire i figli durante il giorno, le spingeva a prendere quest’ardua decisione. A ciò si aggiungeva la pressione esercitata dalla cerchia familiare e dalle autorità.

⁶⁰Susanne Businger, Nadia Ramsauer: Adozioni in situazioni di coercizione.

La maternità al di fuori del matrimonio era stigmatizzata dalla società. Prima di compiere la propria scelta, le donne partecipavano a colloqui con i rappresentanti delle autorità e con gli intermediari senza comunque ricevere sostegno, né informazioni imparziali.

Spesso le madri venivano convinte che l'adozione rappresentasse la soluzione migliore per il bambino, un punto di vista che offriva ben poche alternative. Con l'adozione queste donne si adeguavano alle norme imperanti. Solo la revisione del diritto in materia di protezione dei minori del 1978, che sanciva anche dal punto di vista terminologico la parità fra figli nati dentro o fuori il vincolo coniugale, portò a una destigmatizzazione della maternità al di fuori del matrimonio. Di conseguenza diminuì anche il numero di adozioni. Come descritto nel progetto, il desiderio di genitorialità venne realizzato ricorrendo all'adozione di bambini provenienti dal Sud del mondo e in un secondo momento a soluzioni di medicina riproduttiva.

Ancora oggi sarebbe indicato un sostegno e un accompagnamento sociale delle famiglie per evitare ulteriori ingerenze. Ricorrendo a esempi concreti, i ricercatori del PNR 76 dimostrano che i genitori non sempre riescono ad accedere a misure di prevenzione e sostegno adeguate⁶¹. Le barriere organizzative e finanziarie sono spesso d'ostacolo. In linea con le norme internazionali in materia di diritti umani, l'assistenza e l'accompagnamento possono prevenire l'allontanamento del minore, se non necessario, e agevolare il riavvicinamento fra genitori e figli dopo la separazione.

Anche per le persone sorde è fondamentale poter accedere a un sostegno mirato per soddisfare le loro esigenze comunicative e culturali⁶². In Svizzera, dalla metà del XIX secolo l'uso della lingua dei segni è stato scoraggiato. I bambini e gli adolescenti sordi dovevano imparare a parlare e avevano come insegnanti solo persone udenti. La comunità delle persone sorde ha lottato per potersi avvalere

Mettere a disposizione le risorse necessarie a promuovere l'autodeterminazione

Impulso 10

Le organizzazioni dei servizi sociali dovrebbero disporre di risorse di personale e finanziarie e offrire prestazioni tali da consentire ai loro assistiti di condurre un'esistenza quanto più possibile autodeterminata.

⁶¹ Philip D. Jaffé, Mia Dambach: Decisioni coercitive.

⁶² Brigitte Studer: Integrati o esclusi?

di interpreti della lingua dei segni e per avere accesso a offerte formative in lingua dei segni.

Ispirandosi a quanto avveniva in altri Paesi, dagli anni 1970 le persone sorde si sono politicizzate, rivendicando l'inclusione lavorativa, il riconoscimento della lingua dei segni e una maggiore autodeterminazione e partecipazione alla società. Ancora oggi, la lingua dei segni non è legalmente riconosciuta. Benché l'assicurazione per l'invalidità copra in parte i costi dei servizi di interpretariato, le attuali normative non garantiscono alle persone sorde un'equa partecipazione alla vita quotidiana.

Uno sguardo al futuro



Il PNR 76 poggia su un mandato politico. Con la presente sintesi il Comitato di direzione rende conto dei lavori svolti e richiama in causa la politica. Presenta l'essenza dei risultati di ricerca alla politica stessa, ma anche agli attori dei servizi sociali. Soprattutto attraverso i dieci impulsi, il Comitato di direzione dimostra come, in una democrazia moderna, sia possibile riconoscere e promuovere l'auto-determinazione e la responsabilità individuale.

La storia non fornisce istruzioni d'uso. Il confronto con il passato può però accrescere la consapevolezza della tensione dialettica fra libertà e coercizione, auto-ed eterodeterminazione, diritto al sostegno e doveri verso il prossimo e la collettività. Fra questi poli si muove tutt'oggi la politica sociale degli Stati democratici.

I ricercatori del PNR 76 hanno analizzato da diverse prospettive la prassi passata e presente nell'ambito dell'assistenza e della protezione dei minori e degli adulti. Hanno elaborato i risultati sulla correlazione fra disuguaglianza sociale, insufficiente sostegno da parte della collettività e violazione dei diritti elementari, dimostrando come gli interventi assistenziali abbiano influito e continuino a influire sui percorsi di vita delle persone oggetto di misure. Inoltre, hanno chiarito che il cambio di paradigma verificatosi nella protezione dei minori e degli adulti negli ultimi trent'anni è stato trasposto nella pratica solo in parte. Resta ancora molto da fare, soprattutto riguardo al coinvolgimento delle persone oggetto degli interventi.

La ricerca non si ferma mai e restano lacune anche dopo la conclusione del PNR 76. Già oggi sorgono altre domande e si sperimentano nuovi approcci metodologici. Numerosi progetti avviati in parallelo al PNR 76 lasciano presumere che la riflessione sulle misure coercitive a scopo assistenziale e sui collocamenti extra-familiari continuerà anche in futuro.

Questa sintesi riporta al centro le persone e la loro sofferenza. Dimostra che le strutture sociali e statali, così come i valori dichiarati e latenti, hanno influito sulle prassi e continuano a farlo. Non tutte le esperienze passate sono però state fallimentari e deleterie per le persone interessate – così come oggi non va tutto per il meglio. Le ingiustizie vengono perpetrate anche nella società odierna. Tuttavia, rimane la consapevolezza che gli interventi nella vita delle persone hanno avuto e hanno conseguenze enormi sulle loro biografie e sui loro discendenti. Non esiste rimedio alle sofferenze e alle ingiustizie inflitte alle persone.

La rielaborazione e il riconoscimento delle ingiustizie passate comprende la promessa, da parte della società, di impegnarsi a capire e imparare come evitare ulteriori ingiustizie in futuro. Proprio a questo servono i dieci impulsi elaborati dal

Comitato di direzione partendo dai risultati della ricerca, che vanno intesi come invito ed esortazione a confrontarsi con i risultati del PNR 76.

Gli impulsi sono formulati nel modo più semplice e incisivo possibile. Non forniscono una ricetta per una prassi ideale nei servizi sociali e del resto, in un sistema statale cresciuto e differenziatosi nel tempo qual è la Svizzera federalista, una simile ricetta semplicemente non esiste. Il Comitato di direzione sa che la scienza e la politica funzionano in modo diverso. La trasposizione degli impulsi nella pratica richiede ulteriori azioni.

Gli impulsi vogliono fungere da spunto di riflessione nonché da sprone per politici ed esperti a riflettere, alla luce delle esperienze del passato e insieme alle persone interessate, sulle pari opportunità e sui presupposti istituzionali che le determinano al fine di innescare miglioramenti.

Opere tematiche sul PNR 76

I risultati del PNR 76 sono esposti in tre opere tematiche disponibili in tedesco e in francese e pubblicate in edizione cartacea e in versione eBook (Open Access).

Volume 1

Christoph Häfeli, Martin Lengwiler, Margot Vogel Campanello (éd.)

Entre protection et coercition

Normes et pratiques au fil du temps /

Zwischen Schutz und Zwang

Normen und Praktiken im Wandel der Zeit

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4879-6



Volume 2

Vincent Barras, Alexandra Jungo, Fritz Sager (éd.)

Responsabilités brouillées

Structures, Intervenantes et mises à l'épreuve /

Diffuse Verantwortlichkeiten

Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4881-9



Volume 3

René Knüsel, Alexander Grob, Véronique Mottier (éd.)

Placements et destinée

Décisions des autorités et conséquences

sur les parcours de vie /

Schicksale der Fremdplatzierung

Behördenentscheidungen und Auswirkungen auf den Lebenslauf

DOI 10.24894/978-3-7965-4883-3



I 29 progetti del PNR 76

Di generazione in generazione: narrazione familiare nel contesto dell'assistenza e della coercizione

Andrea Abraham, Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit, Abteilung Soziale Intervention

Ruolo degli attori privati e pubblici nel collocamento di minori in famiglie affidatarie

Michèle Amacker, Universität Bern, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG)

Comunicazione tra le autorità e le persone in situazione di disabilità interventions in Switzerland

Gabriela Antener, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Integration und Partizipation

Promozione dell'autodeterminazione nella protezione degli adulti

Roland Becker-Lenz, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Professionsforschung und -entwicklung

La «buona famiglia» nell'ottica della scuola, dell'assistenza e della pedagogia specializzata

Caroline Bühler, Pädagogische Hochschule Bern, Institut Primarstufe
Tamara Pascale Deluigi, Pädagogische Hochschule Bern, Institut Primarstufe

Adozioni in situazioni di coercizione in Svizzera, dal 1960 a oggi

Susanne Businger, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Institut für Kindheit, Jugend und Familie
Nadja Ramsauer, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Institut für Kindheit, Jugend und Familie

Follocamento extrafamiliare di minori nelle regioni frontaliere: il caso del Vallese e del Ticino

Sandro Cattacin, Université de Genève, Institut de recherches sociologiques (IRS)

Daniel Stoecklin, Université de Genève, Centre interfacultaire en droits de l'enfant

Come vivono i minori e gli adulti le misure decise dalle autorità di protezione dei minori?

Michelle Cottier, Université de Genève, Département de droit civil

Kay Biesel, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Kinder- und Jugendhilfe

Philip Jaffé, Université de Genève, Centre interfacultaire en droits de l'enfant

Stefan Schnurr, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Kinder- und Jugendhilfe

Grammatica dell'educazione sociopedagogica in istituto

Lucien Criblez, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

Patrick Bühler, Fachhochschule Nordwestschweiz, Pädagogische Hochschule

Elisabeth Moser Opitiz, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

Sapere e potere della psichiatria forense

Cristina Ferreira, Haute École de Santé Vaud (HESAV)

Jacques Gasser, Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), Département de Psychiatrie

Protezione coatta? Analisi delle norme di protezione dei minori e processi decisionali

Arnaud Frauenfelder, Haute école de travail social Genève, Centre de recherches sociales

Rita Hofstetter, Université de Genève, Sciences de l'éducation

Joëlle Droux, Université de Genève, Sciences de l'éducation

Percorso di adolescenti collocati in affidamento

Markus Furrer, Pädagogische Hochschule Luzern

Anne-Françoise Praz, Université de Fribourg, Département d'histoire contemporaine

Laboratori di professionalizzazione? Organizzazioni e coordinamento dei servizi sociali in Svizzera

Gisela Hauss, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Integration und Partizipation

Decisioni coercitive in Svizzera dal punto di vista delle norme internazionali: collocamento in famiglie affidatarie

Philip Jaffé, Université de Genève, Centre interfacultaire en droits de l'enfant

Interventi degli assistenti sociali sotto forma di visite a domicilio

Martina Koch, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Professionsforschung und -entwicklung

Esteban Piñeiro, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung

Assistenza dall'esito fatale: morte violenta di bambini collocati in affidamento

Paula Krüger, Hochschule Luzern, Institut Sozialarbeit und Recht

Collocamento in istituto di bambini piccoli – percorsi di vita 60 anni dopo

Patricia Lannen, Marie Meierhofer Institut für das Kind

Heidi Simoni, Marie Meierhofer Institut für das Kind

Oskar Gian Jenni, Universitäts-Kinderspital Zürich, Abteilung Entwicklungs-
pädiatrie

La dimensione economica degli istituti e delle comunità di accoglienza per minori in Svizzera dal 1940

Matthieu Leimgruber, Universität Zürich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte

Roland Fischer, Hochschule Luzern, Wirtschaft, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie

Protezione dei minori e collocamento extrafamiliare: influsso delle istituzioni, del sistema di finanziamento e della prassi di attuazione

Michael Marti, Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

Thomas Widmer, Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft

Collocamenti extrafamiliari in Svizzera: racconti di vittime e lavoro di memoria

Véronique Mottier, Université de Lausanne, Institut des sciences sociales;

Cambridge University, Jesus College

Il ruolo delle perizie medico legali nel collocamento extrafamiliare

Michel Porret, Université de Genève, Département d'histoire générale

Cristina Ferreira, Haute École de Santé Vaud (HESAV)

Rifugiati minori non accompagnati nel sistema di assistenza istituzionale

Peter Rieker, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

Perizie psichiatriche e collocamenti extrafamiliari

Iris Ritzmann, kompass A, Zürich

APMA: controversia morale su una riforma istituzionale

Fritz Sager, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management

Integrati o esclusi? Storia di persone affette da sordità

Brigitte Studer, Universität Bern, Historisches Institut

Variabilità dei percorsi di vita dopo esperienze difficili in età infantile e nell'adolescenza

Myriam Verena Thoma, Universität Zürich, Psychologisches Institut
Andreas Maercker, Universität Zürich, Psychologisches Institut

Oltre gli scandali: percezione e rappresentazione delle politiche pubbliche nei media

Nelly Valsangiacomo, Université de Lausanne, Section d'Histoire
Jean-Michel Bonvin, Université de Genève, Institut de démographie et socioéconomie
Spartaco Greppi, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale

Negligenza e trascuratezza verso minori: prassi di assistenza ieri e oggi

Margot Vogel Campanello, Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit
Susanna Niehaus, Hochschule Luzern, Institut Sozialarbeit und Recht

Assistenza a persone in situazione di disabilità fisica: tra riconoscimento e negazione

Carlo Wolfisberg, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik, Institut für Behinderung und Partizipation
Susanne Schriber, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik, Institut für Behinderung und Partizipation

Programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione» (PNR 76)

Cronologia

2017

Mandato del Consiglio federale al Fondo nazionale svizzero per la realizzazione del PNR 76

2017

Bando del programma e selezione dei progetti

2018–2023

Ricerca e dialogo

2022–2024

Lavori di sintesi e comunicazione dei risultati

2024

Pubblicazione di tre opere tematiche presso la casa editrice Schwabe, marzo 2024

Pubblicazione della sintesi, maggio 2024

Budget

18 milioni di franchi

Progetti

29 progetti di ricerca

Organizzazione

Il Comitato di direzione del PNR 76

Alexander Grob, Universität Basel, Lehrstuhl für Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie (Präsident)

Vincent Barras, CHUV, Institut des humanités en médecine und Universität Lausanne, Faculté de biologie et médecine

Monika Bobbert, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Seminar für Moraltheologie

Urs Germann, Universität Bern, Institut für Medizingeschichte

Christoph Häfeli, Kindes- und Erwachsenenschutzexperte, Niederrohrdorf

René Knüsel, Universität Lausanne, Institut des sciences sociales, Centre de recherche sur les parcours de vie et les inégalités

Martin Lengwiler, Universität Basel, Departement Geschichte; Vizepräsident der UEK «Administrative Versorgungen»

Alexandra Jungo, Universität Freiburg, Lehrstuhl für Zivilrecht

Annegret Wigger, Ostschweizer Fachhochschule, Institut für Soziale Arbeit

Delegata della divisione Programmi del Consiglio nazionale della ricerca

Mira Burri, Universität Luzern, Lehrstuhl für Internationales Wirtschafts- und Internetrecht

Responsabile del trasferimento delle conoscenze

Dominik Büchel, advocacy ag, communication and consulting, Basel

Rappresentante della Confederazione

Luzius Mader, ex vicedirettore dell'Uf cio federale di giustizia, delegato per le vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e direttore della Tavola rotonda

Manager del programma

Stephanie Schönholzer, Fondo nazionale svizzero

I programmi nazionali di ricerca

I PNR forniscono un contributo scientifico alla soluzione di importanti problemi odierni di rilevanza nazionale. Varati dal Consiglio federale, durano fra i 6 e i 7 anni e dispongono di un budget di ricerca fra i 10 e i 20 milioni di franchi.

I PNR hanno un orientamento interdisciplinare e transdisciplinare. I singoli progetti di ricerca sono coordinati secondo uno specifico obiettivo generale e danno ampio spazio al trasferimento delle conoscenze.

Programmi nazionali di ricerca

<https://www.snf.ch/de/ELxP53n5RBBao8a2/foerderung/programme/nationale-forschungsprogramme>



Il Fondo nazionale svizzero

Il Fondo nazionale svizzero promuove la ricerca in tutte le discipline scientifiche su mandato della Confederazione. È la principale istituzione svizzera per la promozione della ricerca scientifica.

www.snf.ch



Colophon

Editore

Comitato di direzione del PNR 76

Redazione

Urs Germann, membro del Comitato di direzione del PNR 76

Urs Hafner, giornalista scientifico e storico, Berna

in collaborazione con il Comitato di direzione del PNR 76

Comitato consultivo

Dominik Büchel, Alexander Grob, Alexandra Jungo, Luzius Mader, Annegret Wigger

Direzione di progetto

Stephanie Schönholzer, FNS

Foto

Marco Finsterwald, Marco Finsterwald Fotografie, Biglen

Traduzione in italiano

delicatext gmbh, Gordola

Revisione

Sidice, Fribourg

Grafica

Iwan Raschle, iwanraschle.ch

Stampa

Vögeli Marketingproduktion & Druck, Langnau i.E.

Tiratura

Tedesco 600 copie, francese 300 copie, italiano 200 copie



Höchster Standard für Ökoeffektivität.
Cradle to Cradle Certified®-Druckprodukte
hergestellt durch die Vögeli AG.

Metodo di citazione

Comitato di direzione del PNR 76 (2024): Interventi nei percorsi di vita. Risultati e impulsi del Programma nazionale di ricerca «Assistenza e coercizione» (PNR 76). Fondo nazionale svizzero, Berna

Disclaimer

Dei risultati di ricerca qui menzionati sono responsabili i rispettivi gruppi di ricerca. Della sintesi è responsabile il Comitato di direzione, il cui punto di vista non deve necessariamente corrispondere a quello del Fondo nazionale svizzero.

Il sottotitolo «Un passato che non passa» si ispira all'opera di Eric Conan e Henry Ruosso (Vichy, Un passé qui ne passe pas, Paris 1994).

© Maggio 2024

Fondo nazionale svizzero, Berna

ISBN 978-3-907087-77-0

ISBN 978-3-907087-78-7 (PDF)

Questa pubblicazione è disponibile gratuitamente anche in francese e tedesco:
Fondo nazionale svizzero, Programmi nazionali di ricerca, PNR 76, www.nfp76.ch
o nfp76@snf.ch

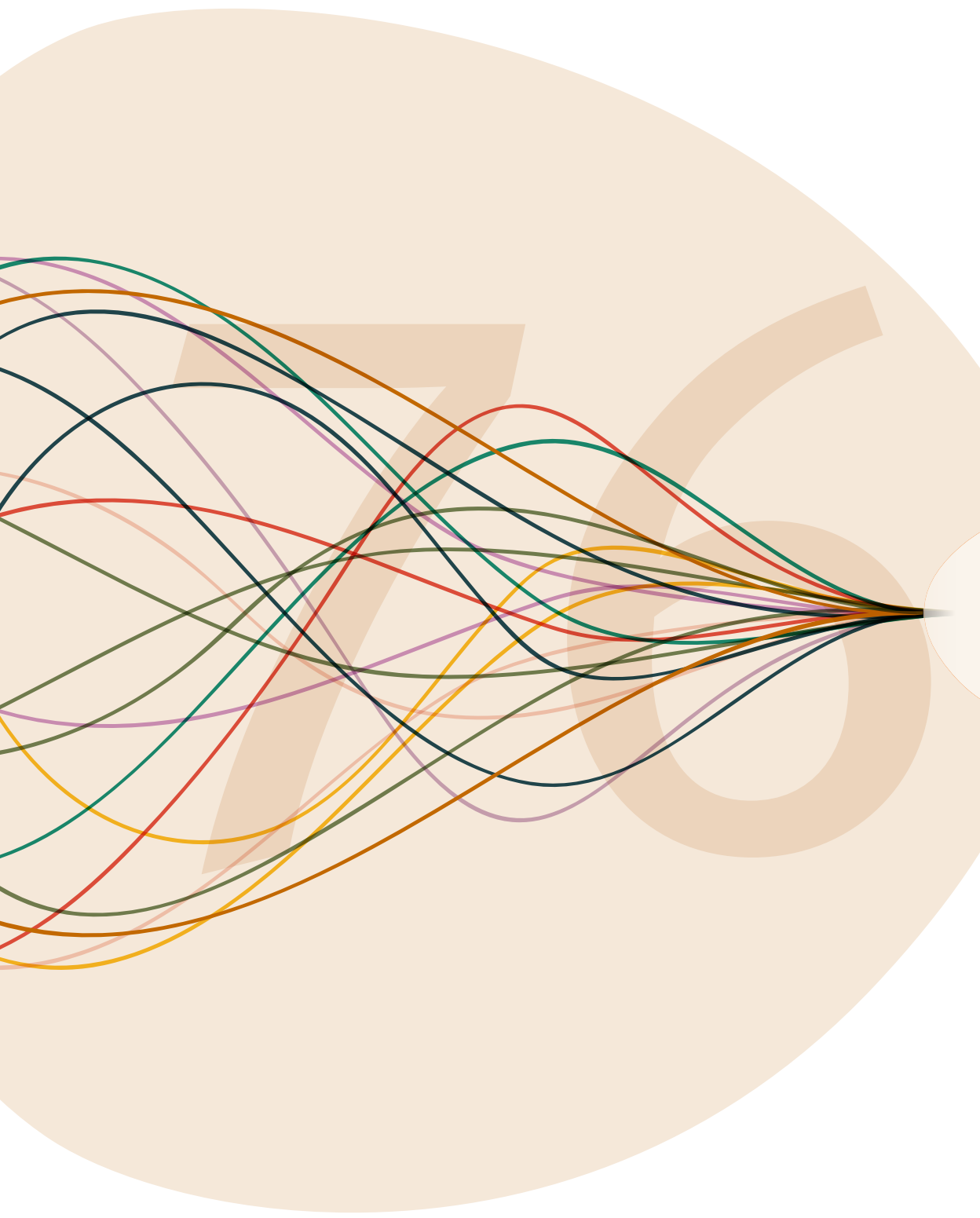
Fondo nazionale svizzero

Wildhainweg 3, casella postale
3001 Berna

www.snf.ch

www.nfp76.ch

Ricerca – Impulsi – Destinatari



IMPULSI

- 1 Agevolare le fasi di passaggio alla vita adulta
- 2 Sostenere le persone interessate a titolo gratuito e in modo mirato
- 3 Portare avanti la ricerca con tutte le parti in causa
- 4 Mettere in discussione le norme e rafforzare la professionalità
- 5 Garantire l'uguaglianza giuridica
- 6 Semplificare l'accesso alle offerte assistenziali
- 7 Correggere il sistema di incentivi finanziari nei servizi sociali
- 8 Rafforzare i diritti e il coinvolgimento delle persone oggetto di misure
- 9 Porre al centro le esigenze individuali
- 10 Mettere a disposizione le risorse necessarie a promuovere l'auto-determinazione

DESTINATARI

Archivi

Persone interessate

Educazione

Potere esecutivo

Conferenze cantonali

Potere legislativo

Enti e istituti pubblici

Autorità che formulano e che applicano le norme

Associazioni

Scienza

Organizzazioni della società civile



Sintesi

Interventi nei percorsi di vita

Risultati e impulsi del
Programma nazionale di ricerca
«Assistenza e coercizione» (PNR 76)

In questa pubblicazione il Comitato di direzione del PNR 76 «Assistenza e coercizione» riassume i risultati di 29 progetti di ricerca, ricavandone una serie di impulsi. Il rapporto di sintesi è un contributo della scienza alla formazione delle opinioni e al dibattito politico e specialistico.

www.pnr76.ch