



---

Archivio di Stato del Cantone Ticino

# **Ricerca preliminare sulle misure coercitive a scopo assistenziale e sul collocamento extrafamiliare nel Cantone Ticino (1900-1981)**

a cura di Vanessa Bignasca

Supervisione scientifica: Nelly Valsangiacomo, prof. ord. Università di Losanna  
Coordinamento: Marco Poncioni, direttore Archivio di Stato

Bellinzona, ottobre 2015

## PREFAZIONE

Oggetto da alcuni anni di un vivace dibattito civile e politico nella Svizzera tedesca e romanda, il fenomeno delle misure coercitive a scopo assistenziale suscita sempre più interesse anche nel nostro Cantone. Pure in Ticino si diffonde il bisogno di meglio conoscere queste pratiche che ne hanno caratterizzato la storia sociale fino agli anni '80 del secolo scorso. Al desiderio delle persone internate nella loro infanzia o gioventù di ricostruire e mettere a fuoco i propri percorsi biografici e famigliari si affianca l'esigenza di un'analisi più vasta, che permetta di collocare tali vicende nel loro contesto storico e di meglio capirne le dinamiche e le ragioni.

È un tema, quello dei collocamenti coatti, per cui il ricordo individuale e la memoria collettiva s'intrecciano fortemente e si completano a vicenda. Per favorire entrambi i percorsi conoscitivi, le Autorità federali hanno approvato nel marzo dello scorso anno una legge che facilita, alle persone coinvolte, la consultazione dei documenti che le riguardano e pone le basi per una rielaborazione scientifica degli internamenti amministrativi e di altre misure coercitive.

A livello cantonale, allo scopo di promuovere la ricerca storica su tale problematica, nell'ottobre del 2014 il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport ha istituito un'apposita commissione, affidandone il coordinamento all'Archivio di Stato, ente che per vocazione e per legge custodisce gli atti prodotti dalle istituzioni cantonali e che, come nel resto della Svizzera, assiste le vittime dei collocamenti nella ricerca delle informazioni.

Come in altri settori amministrativi, a causa della mancanza di precise normative in campo archivistico per gran parte del secolo scorso (la Legge archivistica cantonale è del 2011), i fondi più interessanti per far luce sui collocamenti coatti (soprattutto quelli prodotti dagli uffici dell'assistenza pubblica e in ambito tutorio) sono andati persi o ci sono pervenuti fortemente alterati e ridimensionati.

A fronte della precarietà della documentazione e, più in generale, della scarsità di ricerche e studi sul tema, occorre dunque verificare innanzitutto lo stato e la disponibilità delle informazioni e abbozzare una prima ricostruzione del fenomeno sulla base delle fonti pubblicate e della letteratura esistente.

Tale compito è stato affidato all'autrice del presente studio, Vanessa Bignasca, che su incarico dell'Archivio di Stato e sotto la supervisione scientifica della prof. Nelly Valsangiacomo dell'Università di Losanna, ha condotto un'indagine incentrata sulla ricostruzione del quadro legislativo e procedurale entro cui avvenivano le misure coercitive e sull'accertamento della documentazione e della bibliografia attualmente disponibili.

Grazie al suo impegno disponiamo ora di un primo strumento di conoscenza, sintetico ma efficace, sulle caratteristiche e sull'evoluzione dei collocamenti nel nostro Cantone dall'inizio del secolo scorso fino agli anni Ottanta. Credo sia stato così raggiunto il duplice obiettivo prefissato: fornire un'informazione di base agli addetti ai lavori e a tutte le persone interessate e, allo stesso tempo, porre le fondamenta e gli obiettivi per ricerche più approfondite, da condurre possibilmente nel quadro di progetti analoghi di più ampio respiro.

All'autrice dello studio e ai membri della Commissione cantonale vadano dunque i più che meritati complimenti.

Manuele Bertoli, Consigliere di Stato

# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>STORIOGRAFIA DEL TEMA .....</b>	<b>5</b>
<b>1 LA LEGISLAZIONE E LE PROCEDURE IN MATERIA.....</b>	<b>8</b>
1.1 L'INTERNAMENTO AMMINISTRATIVO .....	8
1.1.1 Le premesse dell'internamento amministrativo .....	9
1.1.2 La legge sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi (1929) .....	11
1.1.3 I tentativi di revisione della legislazione .....	13
1.1.4 La fine del regime di internamenti .....	14
1.1.5 Bilancio.....	15
1.2 IL COLLOCAMENTO EXTRAFAMILIARE DEI MINORENNI.....	17
1.2.1 Dal 1903 al 1945 .....	18
1.2.1.1 La legge sull'assistenza pubblica (1903).....	19
1.2.1.2 Le leggi d'attuazione del Codice Civile svizzero (1907).....	20
1.2.1.3 Il decreto legislativo sulla protezione dell'infanzia (1931) .....	21
1.2.1.4 Il decreto legislativo sulla protezione dei minorenni (1941) .....	22
1.2.1.5 La revisione della legge sull'assistenza pubblica (1944) .....	23
1.2.2 Dal 1945 al 1981 .....	24
1.2.2.1 La modifica della legge di attuazione del Codice Civile Svizzero (1949) .....	25
1.2.2.2 La legge sulla protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (1963) .....	26
1.2.2.3 Le revisioni della LPMI (1970 e 1974) e i regolamenti sulle condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e ad istituti (1971 e 1975).....	28
1.2.2.4 La legge sull'assistenza sociale (1971) .....	29
1.2.2.5 Gli effetti delle revisioni del Codice Civile Svizzero (1976 e 1978) .....	30
1.2.2.6 Bilancio .....	31
<b>2 INDAGINE ARCHIVISTICA .....</b>	<b>33</b>
2.1 FONDI CANTONALI .....	33
2.2 FONDI COMUNALI .....	34
2.3 FONDI DI ISTITUTI .....	35
<b>CONCLUSIONE .....</b>	<b>37</b>
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>38</b>
ELENCO DEGLI ISTITUTI DI CURA E DI RICOVERO .....	38
QUADRO LEGISLATIVO ESSENZIALE .....	41
BIBLIOGRAFIA .....	44

## INTRODUZIONE

Le misure coercitive a scopo assistenziale prese prima del 1981 nei confronti di giovani e adulti e i collocamenti extrafamiliari di minorenni costituiscono oggi un tema d'attualità nell'agenda politica federale. Le sofferenze e le ingiustizie subite dalle vittime, per anni rimaste confinate nella memoria privata, grazie all'interesse crescente dei media sono state oggetto di una presa di coscienza dell'opinione pubblica e di un riconoscimento da parte del mondo politico, concretizzatosi con la presentazione delle scuse ufficiali da parte della Confederazione<sup>1</sup>. La volontà di affrontare questo capitolo buio della storia svizzera viene confermata dalla Consigliera Federale Simonetta Sommaruga che, nel giugno 2013, istituisce una tavola rotonda incaricata di condurre una prima indagine sul tema e di proporre delle misure a favore delle persone colpite dal fenomeno<sup>2</sup>. Anche in ambito legislativo si assiste a una mobilitazione da parte della politica e della società. Grazie all'iniziativa parlamentare depositata nell'aprile 2011 dal deputato Paul Rechsteiner (PS/BS) viene dato il via alla procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione della "legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa" del 21 marzo 2014, in vigore dal 1° agosto 2014. La norma riconosce alle vittime l'ingiustizia subita e pone le basi legali per uno studio approfondito del tema. Inoltre, nel dicembre 2014 è stata depositata l'iniziativa popolare federale "Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)", alla quale il Consiglio Federale ha proposto un controprogetto indiretto, in fase di consultazione fino a fine settembre 2015. Entrambe le opzioni contemplanò un fondo per finanziare i contributi di solidarietà da elargire alle vittime come riconoscimento dell'ingiustizia subita e l'avvio di un'ampia analisi scientifica sul tema, attualmente appena abbozzata o confinata ad aspetti puntuali<sup>3</sup>.

La presente ricerca preliminare intende indagare il fenomeno nel Cantone Ticino, sulla scorta dei lavori già eseguiti in altri Cantoni<sup>4</sup>. Questo studio ha il preciso scopo di rispondere a un'esigenza politica e pubblica, analogamente a una domanda sociale e a un bisogno di comprensione che emerge con urgenza dalle testimonianze rese pubbliche dalle vittime. Un chiaro esempio è costituito dagli interrogativi emersi nel corso del dibattito organizzato il 14 ottobre 2014 presso la Biblioteca Cantonale di Bellinzona, in concomitanza con la presentazione del volume *Entre assistance et contrainte: le placement des enfants et des jeunes en Suisse 1850-1980*<sup>5</sup>. In quell'occasione Sergio Devecchi, vittima di un collocamento coatto nel nostro Cantone, ha raccontato la propria esperienza ed esposto la sofferenza per i numerosi aspetti ancora oscuri della sua infanzia e giovinezza<sup>6</sup>. Un analogo bisogno di comprensione è stato riscontrato, ad esempio, durante un incontro con la classe 3<sup>a</sup> MS della Scuola specializzata per le professioni socio-sanitarie (SSPSS) che, sotto la guida della docente Chiara Lepori, ha organizzato una mostra intitolata *Bambini strappati alle famiglie. Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale in Svizzera nel XX secolo*. In entrambe le occasioni emergono degli interrogativi sulla prassi adottata dalle autorità, spesso percepita come "arbitraria". Risulta pertanto fondamentale ampliare la conoscenza del tema tramite una prima indagine storica e archivistica. Il principale obiettivo sarà

---

<sup>1</sup> Le scuse sono state presentate tramite le Consigliere Federali titolari del Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia, Eveline Widmer-Schlumpf e Simonetta Sommaruga, rispettivamente nel 2010 e nel 2013.

<sup>2</sup> Per un primo bilancio dei lavori della tavola rotonda si rinvia a: *Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercion à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux avant 1981 du 1<sup>er</sup> juillet 2014*, Berna, Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia, 2014.

<sup>3</sup> "Iniziativa per la riparazione: il Consiglio Federale presenta un controprogetto indiretto", <<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=57809>>, consultato il 20.7.2015.

<sup>4</sup> Per lo stato delle ricerche si rinvia principalmente a: *Bestandaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder*, Bericht zuhanden des Bundesamt für Justiz, Basilea, 2013.

<sup>5</sup> Il dibattito è visionabile al link seguente: "Infanzia senza famiglia", <<http://www3.ti.ch/DECS/sw/temi/scuoladecs/index.php?fuseaction=materiale.dettaglio&tp=54&id=9657>>, consultato il 20.7.2015.

<sup>6</sup> L'Archivio di Stato del Cantone Ticino offre alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari un supporto per la ricerca di atti che possano contribuire a chiarire il loro passato.

quello di ricostruire il quadro legislativo che disciplinava l'intervento dello Stato, mettendo nel contempo in evidenza le logiche che sorreggevano tale sistema.

La presente ricerca ha dunque lo scopo di fare luce sulle principali misure coercitive a scopo assistenziale attuate nel Cantone Ticino tra il 1900 e il 1981, data dell'entrata in vigore della modifica al Codice Civile Svizzero relativa alla privazione della libertà ai fini di assistenza (art. 397 a-f). Sono nello specifico considerati due ambiti distinti dell'intervento dello Stato. Da un lato le misure di internamento amministrativo prese nei confronti di giovani e adulti, finalizzate alla rieducazione dell'individuo il cui comportamento non era allineato alle regole morali dell'epoca (per gli uomini, l'alcolismo o la mancanza di un lavoro fisso, per le donne, la licenziosità). Dall'altro, il collocamento del minore al di fuori del proprio nucleo familiare, in istituto o presso una famiglia affidataria. Rientrano in questa categoria gli orfani (di padre e/o di madre), i bambini illegittimi, i figli di genitori divorziati, i minorenni che presentano difficoltà cognitive o comportamentali oppure i bambini che vivono in situazioni familiari difficili, ad esempio in condizioni di estrema povertà<sup>7</sup>. In entrambi i casi, il carattere amministrativo della decisione esclude l'intervento delle istanze giudiziarie, che offrono maggiori garanzie nell'ambito del ricorso.

In considerazione di quanto esposto sopra, la struttura della ricerca preliminare è stata suddivisa in due parti principali. La prima ha l'obiettivo di proporre una prima ricostruzione dell'evoluzione legislativa, nonché di accennare alle procedure adottate nell'ambito delle due principali modalità d'intervento dello Stato, vale a dire l'internamento amministrativo degli adulti e il collocamento extrafamiliare dei minorenni. Nella seconda, invece, si vuole presentare una prima indagine archivistica in grado di evidenziare quali sono attualmente le possibilità di approfondimento e le piste di ricerca possibili inerenti ai fenomeni in oggetto.

## STORIOGRAFIA DEL TEMA

I temi delle misure coercitive a scopo assistenziale, dell'internamento amministrativo e del collocamento extrafamiliare di minorenni si ricollegano alla storia di categorie marginali della popolazione, un aspetto ancora poco sviluppato nel più ampio contesto della storia sociale. Come concluso nel rapporto collettivo a cura di Lengwiler, Hauss, Gabriel, Praz e Germann<sup>8</sup>, in questo campo la ricerca storica in Svizzera si presenta frammentaria e lacunosa, in quanto il soggetto storico non è stato ancora trattato nella sua globalità.

Tuttavia, esistono delle buone premesse per una progressione delle conoscenze: oltre ai lavori universitari recentemente conclusi<sup>9</sup>, il tema è oggetto di interesse da parte delle istanze politiche, all'origine delle ricerche preliminari richieste in diversi Cantoni e dei rapporti commissionati da parte delle autorità federali<sup>10</sup>. Inoltre, sono da menzionare due cantieri di ricerca importanti sul piano nazionale. Il primo è costituito dal progetto Sinergia *Placing children in care*, chiamato a fare luce sul fenomeno del collocamento istituzionale dei bambini nella seconda metà del 20° secolo in Svizzera, nell'ottica di una prospettiva pluridisciplinare<sup>11</sup>. Il secondo comprende la vasta indagine scientifica affidata dal Consiglio Federale alla Commissione peritale indipendente "Internamenti amministrativi", incaricata di esaminare in modo sistematico il fenomeno secondo le disposizioni

---

<sup>7</sup> In questo studio non sono considerate altre misure coercitive a scopo assistenziale: le adozioni e le sterilizzazioni forzate, oppure la politica di sedentarizzazione attuata nei confronti degli Jenisch nell'ambito dell'Opera di assistenza *Bambini della strada* promossa da Pro Juventute tra il 1926 e il 1973.

<sup>8</sup> *Bestandaufnahme der bestehenden...*, op.cit., 2013.

<sup>9</sup> Y. Collaud, *"Protéger le peuple" du canton de Vaud. Histoire de la commission cantonale d'internement administratif (1935-1942)*, Université de Lausanne, 2013; M. Lavoyer, *Les lettres de cachet de la République: l'internement administratif dans le Canton de Neuchâtel (1939-1963): une procédure d'exception dans un régime démocratique*, Université de Neuchâtel, 2013 e J. Rossier, *L'internement administratif à Fribourg: une réalité méconnue*, Université de Fribourg, 2010.

<sup>10</sup> Sul piano federale, si fa riferimento ai due rapporti commissionati dal Dipartimento di Giustizia: *Bestandaufnahme der bestehenden...*, op.cit., 2013 e *Rapports et propositions de la table ronde...*, op.cit., 2014.

<sup>11</sup> Per ulteriori informazioni si rinvia al sito: <<http://www.placing-children-in-care.ch/>>, consultato il 24.8.2015.

previste dalla "legge federale concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa" del 2014<sup>12</sup>.

Nel Ticino, allo stato attuale non esistono studi storici specifici sul tema del collocamento extrafamiliare dei minorenni o sull'internamento amministrativo degli adulti nel 20° secolo. Tuttavia, si dispone di una prima indagine sulle possibilità di ricerca sul tema del collocamento extrafamiliare dei minorenni, eseguita da Francesca Corti nell'ambito del rapporto all'Ufficio federale dell'educazione e della scienza *Le traitement des orphelins et les placements d'enfants au 20e siècle*<sup>13</sup>. L'autrice propone una prima ricostruzione legislativa e degli attori coinvolti nel collocamento dei bambini, presentando nel contempo un sondaggio dei principali fondi archivistici utili ai fini di un ulteriore approfondimento e una completa rassegna bibliografica, i cui risultati sono stati parzialmente ripresi per la presente ricerca. In questo ambito, è inoltre da segnalare un solo lavoro universitario incentrato sul collocamento giudiziario dei giovani delinquenti da parte della Magistratura dei minorenni, *Les débuts du tribunal des mineurs au Tessin. Nouveau regard sur la délinquance juvénile*, di Viviana Gnesa<sup>14</sup>, che rientra soltanto marginalmente nell'ambito del nostro oggetto di studio, focalizzato sulle misure d'ordine amministrativo.

È importante rilevare che i fenomeni indagati in questa ricerca sono stati presi in considerazione in opere o articoli scientifici più generici sulla storia sociale ticinese<sup>15</sup>, che permettono di ricostruire in modo parziale la storia dell'assistenza<sup>16</sup> o di persone ai margini della società, come mendicanti, vagabondi, accattoni, madri illegittime<sup>17</sup>, spesso in relazione alle opere caritative cattoliche<sup>18</sup>, o il fenomeno dell'infanzia abbandonata, limitatamente al diciannovesimo secolo. Delle eccezioni sono costituite dal volume a cura di Hofmann, Maffongelli, Panzera e Saltini dedicato alle politiche familiari del Novecento ticinese, nel quale sono approfonditi diversi temi inerenti all'oggetto di questo studio<sup>19</sup> e dalla ricerca di Maffongelli *Dalla cura all'educazione. 100 anni di accoglienza della prima infanzia in Ticino*<sup>20</sup>.

Utili indicazioni possono essere altresì ricavate dalle opere commemorative e dagli opuscoli dedicati agli istituti di cura e di ricovero. Un primo esempio è costituito dai contributi di Hofmann sull'istituto Von Mentlen di Bellinzona<sup>21</sup>, che accennano al quadro legislativo e al mutamento del

---

<sup>12</sup> I dettagli del programma di ricerca che prenderà avvio tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 sono consultabili sul sito: <<http://uek-administrative-versorgungen.ch/it/>>, consultato il 24.8.2015.

<sup>13</sup> G. Heller (sd), *Le traitement des orphelins et les placements d'enfants au 20e siècle*, Rapport à l'Office fédéral de l'éducation et de la science, Losanna, EESP, 2004.

<sup>14</sup> V. Gnesa, *Les débuts du tribunal des mineurs au Tessin. Nouveau regard sur la délinquance juvénile*, Université de Fribourg, 2015.

<sup>15</sup> In particolare: F. Mena, "Assistenza e prevenzione", in R. Ceschi (a cura di), *Storia del Cantone Ticino, L'Ottocento*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino, 1998, pp. 355-378; R. Ceschi, *Ottocento Ticinese*, Locarno, Armando Dadò Editore, 1986 (cap. Sanità e assistenza) e, dello stesso autore, "Legislazione sociale", in *Scuola ticinese*, nr. 102, dicembre 1982, pp. 20-23.

<sup>16</sup> Si vedano in proposito i seguenti contributi: N. Mauriello, *L'assistenza pubblica in Ticino nella prima metà del Novecento (1903-1944)*, Bellinzona, Fondazione Pellegrini Canevascini, 2012;

P. Crivelli, "La nuova legge sulla pubblica assistenza del 1903 analizzata attraverso i dibattiti in Gran Consiglio", in D. Jauch, F. Panzera (a cura di), *Carte che vivono. Studi in onore di don Giuseppe Gallizia*, Locarno, Armando Dadò Editore, Lugano, Associazione per la storia del movimento cattolico nel Ticino, 1997, pp. 101-113 e, dello stesso autore, "L'ospedale come ricovero: pauperismo, assistenza e soccorsi a domicilio a Lugano (1880-1910)", in *Pagine Storiche Luganesi*, nr. 7, 1995, pp. 261-307.

<sup>17</sup> L. Lorenzetti, "Povertà, assistenza e controllo sociale nel Ticino dell'Ottocento", in *Pagine storiche luganesi*, nr. 7, 1995, pp. 193-256. Lo studio riassume i risultati del lavoro di licenza dell'autore: *Pauvreté, marginalité et assistance publique au Tessin: aspects du contrôle social au XIX siècle*, Université de Genève, 1993.

<sup>18</sup> Si vedano i contributi di A. Gili ("Carità ed assistenza nella storia e nella cultura"), A. Lepori ("Note sull'evoluzione dell'assistenza e della legislazione sociale nel Canton Ticino") e A. Abächerli ("Attività caritative cattoliche in Ticino nei primi cinquant'anni di vita della diocesi") in: AA. VV., *Diocesi di Lugano e Carità: dalla storia uno sguardo al futuro*, Caritas Ticino, Lugano, 1993.

<sup>19</sup> L. Hofmann, M. Maffongelli, F. Panzera, L. Saltini (a cura di), *L'infanzia preziosa: le politiche familiari nel Ticino dal Novecento a domani*, Pregassona, La Buona Stampa, 2011.

<sup>20</sup> L'articolo è incluso nel volume: AA. VV., *Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kinder und Jugendlichen in der Schweiz 1850-1980; Entre assistance et contrainte: le placement des enfants et des jeunes en Suisse 1850-1980*, Itinera, nr. 36, 2014.

<sup>21</sup> L. Hofmann, "Non solo vitto, alloggio e un poco d'istruzione. L'Istituto von Mentlen: gli anni della svolta (1960-1980)", in AA. VV., *Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kinder und Jugendlichen in der Schweiz 1850-1980; Entre assistance et contrainte: le placement des enfants et des jeunes en Suisse 1850-1980*, Itinera, nr. 36, 2014 e, a cura

ruolo dello Stato in ambito sociale e nella presa a carico della gioventù abbandonata. In modo analogo, anche i numerosi contributi dedicati al Manicomio cantonale, poi Ospedale Neuropsichiatrico Cantonale (oggi Clinica Psichiatrica Cantonale), offrono numerosi spunti per l'approfondimento della questione relativa all'internamento amministrativo<sup>22</sup>.

Infine, è importante rilevare che i temi in questione sono stati trattati in diversi studi commissionati dal Dipartimento Opere Sociali (DOS), da numerose ricerche di studenti delle scuole per operatori sociali o in lavoro sociale e in opere di carattere giuridico – in modo particolare a cura di Marco Borghi –, per i quali rinvio alla bibliografia proposta alla fine della presente ricerca.

---

della stessa autrice: *Il von Mentlen: da Ricovero per l'infanzia abbandonata a Centro educativo per minorenni: 1911-2011*, Bellinzona, Fondazione Istituto von Mentlen, 2011.

<sup>22</sup> In modo particolare: M. Borghi, E. Gerosa (a cura di), *L'ospedale neuropsichiatrico cantonale di Mendrisio 1898-1978. Passato, presente e prospettive dell'assistenza socio-psichiatrica nel Cantone Ticino*, Bellinzona, Dipartimento Opere Sociali, 1978.

# 1 LA LEGISLAZIONE E LE PROCEDURE IN MATERIA

Questo capitolo ha lo scopo di presentare una prima ricostruzione delle principali disposizioni legislative alla base dell'intervento dell'autorità cantonale nell'ambito dell'internamento amministrativo e dei collocamenti extrafamiliari<sup>23</sup>. Attraverso l'evoluzione legislativa è possibile intuire quali sono le esigenze che hanno indotto lo Stato a modificare o a normalizzare alcuni ambiti del suo intervento nei confronti di determinate categorie di persone, considerate "indesiderate" o "problematiche"; le misure di diversa natura adottate nei confronti di adulti e bambini rispecchiano in effetti la necessità di far fronte a problemi specifici, a loro volta il risultato di una presa di coscienza della problematicità di determinati fenomeni (come l'alcolismo, o l'ampiezza delle nascite illegittime). Parallelamente, tramite la ricostruzione dell'evoluzione legislativa è possibile individuare quali attori sono coinvolti nell'attuazione delle leggi, con particolare attenzione al diverso ricorso alle autorità presenti sul piano locale, distrettuale e cantonale. In questo ambito, sarà opportuno tenere conto della tendenza generale a un intervento sempre più marcato dello Stato in quella che nell'Ottocento era ritenuta la sfera privata del cittadino.

Per raggiungere l'obiettivo prefissato, sono stati presi in considerazione i testi di legge reperibili nel *Bollettino Ufficiale delle Leggi e degli Atti esecutivi del Cantone Ticino* – oggetto di una sistematica consultazione – e, secondo le esigenze di comprensione, i messaggi governativi, i rapporti commissionali e i dibattiti parlamentari inclusi nei *processi verbali del Gran Consiglio*<sup>24</sup>.

## 1.1 L'internamento amministrativo

La pratica dell'internamento amministrativo degli adulti nel Ticino è stata principalmente disciplinata da un'unica norma, la "legge sull'internamento degli alcolizzati e vagabondi" (LIA), in vigore dal 1929 al 1985. Concepita per disciplinare l'insieme dei "provvedimenti d'ordine amministrativo nei confronti di maggiorenni", la sua generica formulazione ha permesso di includere nel suo raggio di competenza svariate categorie di persone nel corso del mezzo secolo in cui è restata in vigore.

In nessun'altra norma è stata riscontrata in modo chiaro la volontà dello Stato di collocare, ricoverare, internare per rilevanti periodi in istituti chiusi categorie di cittadini considerate indesiderabili per ragioni di ordine pubblico e morale. Tuttavia, è ipotizzabile che accanto alla LIA del 1929, ai fini dell'internamento amministrativo sia stato sfruttato un certo margine di arbitrarietà insito in alcune disposizioni incluse in leggi più generiche. Se una prima verifica di queste "zone d'ombra" è stata effettuata nell'ambito della legge sull'assistenza pubblica del 1903, ulteriori approfondimenti andrebbero fatti riguardo a<sup>25</sup>: le revisioni della legge appena menzionata (1944 e 1971)<sup>26</sup>; l'attuazione della legge federale sugli stupefacenti (1951, e la revisione del 1975)<sup>27</sup>; la legge organica comunale del 1950<sup>28</sup>; i regolamenti interni e i decreti sull'organizzazione

<sup>23</sup> Dove possibile, saranno indicate delle disposizioni legislative secondarie sulle quali risulta opportuno effettuare ulteriori approfondimenti.

<sup>24</sup> Dal 1803 al 2003 è disponibile la versione digitale dei processi verbali del Gran Consiglio (in seguito, PVGC), alla quale è abbinato un motore di ricerca che permette di effettuare delle ricerche per parola chiave, anno, oppure data della seduta: <<http://www.sbt.ti.ch/bcbweb/vgc/ricerca/ricerca/frame.jsp>>.

<sup>25</sup> Le norme elencate, ad eccezione delle leggi sull'assistenza pubblica, sono menzionate nello studio di Alessia Paglia sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza: A. Paglia, "Quando è legittimo decretare la privazione della libertà a scopo di assistenza?", in A. Gianinazzi (a cura di), *La volontà negata. Atti del pomeriggio di studio sul tema del ricovero coatto*, Mendrisio, 3 aprile 2003, Bellinzona, Dipartimento della Sanità e della Socialità, 2004.

<sup>26</sup> In entrambe le leggi è previsto il "collocamento in istituto" quale forma di assistenza (art. 12, 1944; art. 27, 1971); tuttavia, dai primi riscontri risulta che questa misura era attuata soprattutto nei confronti dei minorenni, mentre per gli adulti era privilegiata l'elargizione di sussidi. Analogamente alla legge del 1903, non è previsto l'internamento nel caso di rifiuto dell'obbligo al lavoro né a causa delle ragioni per le quali l'individuo è caduto nel bisogno.

<sup>27</sup> In modo particolare, le disposizioni previste dall'art. 15 (1951; 1975); nella versione del 1951, è stabilito che "I cantoni prendono le misure necessarie nei confronti dei tossicomani" (art. 15, cpv. 3).

<sup>28</sup> Secondo l'art. 89, cpv. 2, il Municipio "può ordinare il ricovero provvisorio di mentecatti che pongono in pericolo sé o gli altri, con l'obbligo di darne immediato avviso al Dipartimento dell'interno" (BO, anno 1950, p. 80). In proposito, è da annotare che fino al 1946 l'internamento per malattia mentale era solitamente "chiesto e ottenuto dai parenti dell'alienato

dell'Ospedale neuropsichiatrico cantonale (ONC)<sup>29</sup>. Le ultime due disposizioni legislative citate, in effetti, conferivano ai Municipi una certa discrezionalità nell'azione nei confronti dei malati psichici nell'ambito del loro ricovero all'ONC, per i quali non esistevano leggi specifiche fino alla promulgazione della "legge sull'assistenza sociopsichiatrica" (LASP) del 1983<sup>30</sup>. In effetti, nei confronti di questa categoria marginale della società, non sono sempre chiari i limiti che separano l'intenzione della cura e la preoccupazione per la salvaguardia della morale e dell'ordine pubblico.

In considerazione di quanto premesso, il capitolo relativo all'internamento amministrativo è stato suddiviso cronologicamente in quattro parti, seguendo l'evoluzione della legislazione in materia: la prima, stabilisce l'origine delle pratiche di internamento; la seconda è consacrata alla LIA del 1929; la terza, ai tentativi di revisione della stessa mentre la quarta è relativa alla fine delle pratiche d'internamento. Per concludere, con il bilancio finale si intendono presentare alcuni riscontri statistici e procedurali della legge sull'internamento del 1929.

Per la redazione, oltre ai testi di leggi inclusi nei *Bollettini Ufficiali* sono stati presi in considerazione i *Rendiconti del Consiglio di Stato* per il periodo compreso tra il 1920 e il 1981 e, in modo particolare, le relazioni del Dipartimento Interni (capitolo: "Autorità di vigilanza sulle tutele", nel cui rapporto è inclusa una sezione dedicata agli "internamenti", dal 1976 di competenza del Dipartimento di Giustizia) e del Dipartimento Igiene – dal 1959, Dipartimento Opere Sociali (capitolo: "Casa per intemperanti La Valletta").

### 1.1.1 Le premesse dell'internamento amministrativo

Le fondamenta ideologiche della pratica dell'internamento amministrativo sono principalmente da ricondurre alla politica di repressione sociale attuata almeno dalla seconda metà dell'Ottocento dall'élite al potere nel Ticino, con l'obiettivo di imporre ai cittadini i valori borghesi del lavoro, dell'ordine pubblico e del successo economico<sup>31</sup>. Categorie non conformi a tali valori, devianti e marginali, quali poveri, mendicanti, vagabondi, alcoolizzati, malati psichici ("mentecatti") furono oggetto dell'attenzione del legislatore: basti citare le disposizioni di polizia contenute nelle leggi organiche comunali (cfr. essenzialmente la sezione "Polizia locale" inclusa nella "Legge comunale" del 13 giugno 1854 e, in modo particolare, l'articolo 73<sup>32</sup>) o le "Trasgressioni contro l'ordine pubblico" punite dal Codice penale ticinese del 1873 (che prevedevano l'"arresto" o l'"ammenda" nei casi di accattoneria, oziosità, vagabondaggio e di "atti contro il buon costume")<sup>33</sup>. Oltre alle misure di polizia, intervenne in questo campo la prima legge sull'assistenza del 1855, che stabiliva

---

senza l'intervento dell'autorità" ("Messaggio concernente il progetto di nuova legge organica comunale del 31.5.1946", *PVGC*, 8.11.1949, p. 119).

<sup>29</sup> Si fa qui riferimento al decreto legislativo sull'organizzazione dell'Ospedale neuro-psichiatrico cantonale (21.6.1943) e al Regolamento interno dell'ONC (4.1.1944), il cui articolo 116 conferisce ai Municipi la competenza di ordinare il ricovero nell'istituto, "sia d'ufficio sia su domanda scritta dei parenti o di un interessato". Da una prima verifica, l'ordine municipale non può essere disgiunto dalla presentazione di un certificato medico (art. 117): ciò ha verosimilmente contribuito a impedire l'arbitrarietà dell'internamento.

<sup>30</sup> La mancanza di leggi che disciplinassero "l'internamento di anormali psichici", al di là delle disposizioni del regolamento dell'ONC, era già stata denunciata dal Dipartimento Interni nel 1954, allora preoccupato di evitare provvedimenti ingiustificati e di garantire un intervento tempestivo nell'interesse del malato psichico stesso. *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1954, p. 76.

<sup>31</sup> In proposito, ulteriori verifiche andrebbero effettuate per i secoli precedenti. Sul tema, si vedano: L. Lorenzetti, "Povertà, assistenza e controllo sociale nel Ticino dell'Ottocento", in *Pagine storiche luganesi*, nr. 7, 1995, pp. 193-256 e F. Mena, "Assistenza e prevenzione", in R. Ceschi (a cura di), *Storia del Cantone Ticino, L'Ottocento*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino, 1998, pp. 355-378.

<sup>32</sup> Art. 73: "La polizia interna ha per oggetto: 1. L'ordine, la tranquillità e la sicurezza pubblica nei Comuni. [...] f) il reprimere del pari il girovagamento di pazzi, mentecatti ogni qualvolta siano di pericolo; [...] S1° "La Municipalità deve avere special cura di non tollerare nel Comune il vagabondaggio e la mendicizia". Nel capitolo relativo alla "pubblica morale" è inoltre incluso l'articolo seguente: "VII b. "La repressione dell'ubriachezza e della frequentazione delle osterie e simili, sopra tutto per parte di individui minorenni, e di padri di famiglia notoriamente poveri e scioperati". Alcuni accenni sono contenuti ugualmente nella "Legge organica sulle Municipalità e Assemblee comunali" del 1830 e nella "Legge organica sui Commissarij" dell'11 giugno 1844.

<sup>33</sup> La relativa legge di procedura 8.2.1873, poi sostituita dal Codice di procedura penale del 1895, attribuiva il giudizio delle trasgressioni di polizia alla Giudicatura di Pace, in prima istanza.

il principio dell'obbligatorietà del soccorso ai bisognosi da parte dei Comuni di attinenza<sup>34</sup>. Tale norma non era evidentemente disgiunta da intenti moralisti – la povertà era spesso attribuita a una colpa individuale –, e di ordine pubblico e sociale.

I medesimi principi si ritrovano nella legge sull'assistenza pubblica del 26 gennaio 1903, la prima per la quale può essere ravvisata l'intenzione dello Stato, per tramite dei Comuni, di collocare in "stabilimenti di ricovero o di cura" determinate categorie di assistiti. La nuova norma è il risultato dei lavori parlamentari avviati quasi un decennio prima per riformare integralmente la materia, fino a quel momento regolamentata da due norme ottocentesche che imponevano ai Comuni d'attinenza l'assistenza ai poveri e il soccorso di mendicanti e vagabondi<sup>35</sup>. Tra gli scopi della nuova legge rientrano "il mantenimento dei vecchi, degli infermi e delle persone incapaci al lavoro e prive di mezzi di sussistenza", "la cura degli ammalati poveri" e "il soccorso dei bisognosi" (art. 2), che sono delegati dal Cantone ai Comuni di attinenza<sup>36</sup>, per quanto attiene sia al finanziamento, sia alla parte decisionale.

La norma non include esplicitamente la possibilità di un internamento degli assistiti sociali per colpa propria, ad esempio nel caso di rifiuto del lavoro o di abuso nel beneficio delle prestazioni, come avviene successivamente per esempio nei casi del Canton Vaud o del Canton Friburgo<sup>37</sup>. Tuttavia, l'articolo 32 del "Regolamento sull'assistenza pubblica" del 27 maggio 1904, che riprende l'articolo 8 della legge relativa, prevede che:

"L'assistenza agli adulti sarà pure prestata, se possibile, mediante collocamento presso stabilimenti di ricovero o di cura. Ove tale collocamento non riesca possibile, gli adulti saranno provveduti di alloggio e soccorso, con pensione in danaro, o mediante buoni di sussistenza. Potranno pure essere collocati presso famiglie che assumano l'incarico dell'assistenza e cura necessaria, dietro equo compenso."<sup>38</sup>

Tale articolo costituisce la base legale che giustificherà in seguito le misure privative della libertà adottate nei confronti di determinate categorie di cittadini assistiti e il loro collocamento in case di lavoro da parte dei Municipi, contro le cui decisioni era data facoltà di ricorrere al Dipartimento Interni<sup>39</sup>. Furono oggetto di collocamento in base all'articolo citato numerosi assistiti alcolisti, internati sovente nella casa per bevitori "La Sapinière", integrata agli stabilimenti penitenziari di Bellechasse (Canton Friburgo). La stessa sorte è condivisa da altre categorie di cittadini assistiti, quali gli anziani inabili al lavoro e gli infermi di mente, abusivamente internati in case di lavoro da parte dei Municipi allo scopo di limitare l'onere assistenziale e, in via ipotetica, di salvaguardare in alcuni casi l'ordine pubblico: la retta degli istituti di cura confacenti ai bisogni (ospedali psichiatrici, ricoveri) era infatti notevolmente più alta rispetto, ad esempio, alla Sapinière dove furono in parte collocati. Da qui nasce l'urgenza dell'intervento del Dipartimento Interni che, dal 1926, assume il controllo degli internamenti in istituti o case di lavoro – per i quali sarà necessaria una sua preventiva autorizzazione – nell'attesa dell'elaborazione di una nuova disposizione legislativa<sup>40</sup>. Attraverso la documentazione d'archivio<sup>41</sup> andrebbe maggiormente indagato l'utilizzo di questa disposizione ai fini dell'internamento amministrativo, specialmente in seguito all'entrata in vigore

<sup>34</sup> "Compenso delle spese incontrate da un Comune nel soccorrere un Ticinese incapace di lavoro e povero" del 27.11.1855. Art. 1 "[...] Ciascun Comune ha l'obbligo di soccorrere in caso di bisogno i propri attinenti assolutamente poveri ed incapaci di lavoro".

<sup>35</sup> Si fa qui riferimento alla legge organica comunale del 13 giugno 1854 e alla legge del 27 novembre 1855 ("Compenso delle spese incontrate da un Comune nel soccorrere un Ticinese incapace di lavoro e povero"), considerata la prima norma ticinese sull'assistenza pubblica.

<sup>36</sup> Ai Comuni di domicilio, se l'assistito vi ha il proprio domicilio da almeno vent'anni, subordinatamente all'obbligo primario di assistenza tra parenti.

<sup>37</sup> Tale fine non è contemplato né discusso nell'ambito dei lavori parlamentari ticinesi. Per i due Cantoni menzionati, si fa riferimento alle ricerche preliminari non pubblicate di P. Bienz nel caso del Canton Friburgo ("Loi du 2 mai 1928 sur l'assistance et la bienfaisance") e di Y. Collaud per il Canton Vaud ("Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance", 1938).

<sup>38</sup> "Regolamento d'applicazione della legge 18 febbraio 1929 sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi", *BO*, anno 1929, p. 53.

<sup>39</sup> *Rendiconti del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni: anno 1925, p. 139 e anno 1929, p. 125.

<sup>40</sup> *Rendiconti del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni: anno 1926, p. 97 e anno 1927, p. 137 ("Circolare concernente il ricovero di maggiorenni dediti all'alcool").

<sup>41</sup> In particolar modo, si fa riferimento agli incarti personali relativi all'assistenza conservati nei Comuni ticinesi e ai dossier degli internati ticinesi a Bellechasse, per i quali rinviamo all'indagine archivistica.

della "legge sull'internamento di alcolizzati e vagabondi" del 1929, concepita per regolamentare definitivamente la materia. Inoltre, lo studio dell'applicazione di tale disposizione legislativa da parte dei Municipi si rivela interessante sotto più punti di vista: da un lato perché fu una delle prime misure adottate per far fronte al problema emergente dell'alcolismo, causa di assistenza per diversi cittadini ticinesi; dall'altro poiché conferma lo stretto legame tra l'assistenza, la privazione della libertà e l'imposizione del lavoro.

### 1.1.2 La legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi (1929)

La "legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi" del 1929 nasce dall'esigenza del Dipartimento Interni di disciplinare "i provvedimenti d'ordine amministrativo nei confronti di maggiorenni", sulla scorta delle norme già in vigore in altri Cantoni. In effetti, negli anni precedenti – come emerge dai *Rendiconti del Consiglio di Stato* – i Municipi, confrontati con problemi di ordine pubblico, avevano a volte decretato l'internamento di "individui pericolosi, o dediti al bere, o che denotavano una condotta scostumata" senza alcuna base legale e in urto ai principi costituzionali<sup>42</sup>.

Queste ragioni spingono il Dipartimento Interni a riflettere sull'opportunità di elaborare un nuovo testo di legge: la soluzione è presentata nel Messaggio governativo del 3 agosto 1928, al quale è unito "un progetto di legge sull'internamento in una casa di cura o di lavoro di individui alcolizzati, dediti all'ozio, all'accattonaggio ed in genere alla vita dissoluta e vagabonda"<sup>43</sup>. Il testo del Messaggio presentato dal Consiglio di Stato non include esplicitamente considerazioni relative alla tutela dell'ordine pubblico o morale – che ritroviamo tuttavia nel testo di legge –, ma si limita a menzionare la necessità di una base legale che da un lato permetta di "eliminare le difficoltà di diversa natura alle quali dà luogo la procedura di interdizione che dovrebbe essere attuata ogni qualvolta un individuo viene privato per un tempo determinato della sua libertà"<sup>44</sup> – in altre parole, di agevolare la pratica dell'internamento –, dall'altro di far cessare i provvedimenti arbitrari adottati fino a quel momento dai Municipi<sup>45</sup>. Riferendosi alle leggi già in vigore in altri Cantoni, il Consiglio di Stato propone una "procedura puramente amministrativa", la cui competenza è attribuita al Dipartimento Interni, in qualità di Autorità di vigilanza sulle tutele e curatele, per la valutazione più oggettiva che avrebbe potuto garantire rispetto alle autorità comunali<sup>46</sup>.

L'ampia portata del progetto di legge governativo, che rispecchia la volontà di disciplinare l'insieme dei provvedimenti d'ordine amministrativo, si ritrova nell'articolo 1, così concepito:

"Art. 1 Sono soggetti alla presente legge:

a) Coloro i quali a cagione di ubbriachezza abitudinale compromettono la loro sostanza o quella dei loro congiunti, mettono in pericolo la loro sicurezza o quella degli altri o sono cagione di scandalo pubblico.

b) Coloro i quali conducono una vita dissoluta e vagabonda, dedita all'ozio e all'accattonaggio."<sup>47</sup>

Negli intenti del Consiglio di Stato rientra dunque l'internamento di determinate categorie di persone per la sola assunzione di un determinato comportamento sociale e, nel caso degli alcolisti, per le conseguenze che il consumo di alcool può avere per la famiglia e la società.

<sup>42</sup> Il ricovero di un maggiorenni in un istituto chiuso era unicamente possibile: con il suo consenso; se a beneficio di prestazioni assistenziali (cfr. art. 8 della legge sull'assistenza del 1903) oppure se tutelato, a seguito della privazione dei diritti civili nell'ambito di una sentenza d'interdizione (art. 383-375 CCS) o nel caso di una tutela volontaria (art. 372 CCS). *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1925, p. 135 e p. 139.

<sup>43</sup> "Messaggio sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi (3.8.1928)", *PVGC*, 18.2.1929, p. 455.

<sup>44</sup> La procedura di interdizione era di competenza dell'autorità giudiziaria civile e implicava tempi e costi procedurali non indifferenti; ciò fece desistere Municipi e Delegazioni Tutorie dal promuoverle. *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1926, p. 94.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Come constatato in precedenza, il loro giudizio era sovente condizionato da pregiudizi personali o dall'onere delle spese assistenziali.

<sup>47</sup> "Progetto governativo di legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi", *PVGC*, 18.2.1929, p. 456.

Il testo di legge è trasmesso alla Commissione legislativa, che presenta in breve tempo le proprie conclusioni. In primo luogo viene stabilita la legittimità della procedura amministrativa per la privazione della libertà che, secondo i relatori, consente allo Stato di intervenire tempestivamente per togliere dal "corpo sociale" quegli individui che necessitano di una correzione e di una riabilitazione. Nella circostanza, la nuova norma viene considerata all'avanguardia, in quanto allineata al "concetto moderno della prevenzione penale", e ritenuta pertanto maggiormente adeguata rispetto alle norme procedurali in vigore fino a quel momento<sup>48</sup>.

In secondo luogo, l'esame commissionale restringe notevolmente il campo d'applicazione della legge in nome della libertà personale e ribadisce l'intenzione di adottare una legislazione meno restrittiva rispetto a quelle già in vigore in altri Cantoni, come nei Grigioni. È stabilito che l'individuo possa essere internato soltanto nel caso in cui comprometta la propria o l'altrui sicurezza, oppure la propria sostanza, ma non per la sola assunzione di un determinato comportamento sociale o stile di vita – è questo il caso di "dissoluti", "vagabondi", "dediti all'ozio e all'accattonaggio" e degli "alcolizzati". Pertanto, l'articolo definitivo adottato in sede parlamentare sulla base della proposta commissionale sarà questo:

"Art. 1. Sono soggetti alla presente legge coloro i quali a cagione di ubbriachezza abituale o perché conducono vita dissoluta e vagabonda o sono dediti all'ozio e all'accattonaggio, compromettono la loro sostanza o quella dei loro congiunti o mettono in pericolo la loro sicurezza o quella degli altri."<sup>49</sup>

La Commissione legislativa si preoccupa inoltre di introdurre ulteriori garanzie nei confronti dell'individuo coinvolto nella procedura d'internamento. La decisione del Dipartimento Interni viene subordinata al risultato di un'inchiesta approfondita che coinvolga le parti in causa (art. 3): prima di decretare l'internamento, considerato l'*ultima ratio*, deve essere valutata l'opportunità di un'ammonizione, con l'eventuale decreto che vieta la frequentazione delle osterie nel caso degli alcolisti. Con la conferma della facoltà di ricorso al Consiglio di Stato entro 10 giorni dalla decisione dipartimentale (art. 4), la Commissione legislativa ritiene di aver stabilito delle garanzie sufficienti per limitare l'internamento amministrativo ai casi più gravi, nei quali il provvedimento è pienamente giustificato.

Nella breve discussione parlamentare<sup>50</sup>, il deputato liberale-radical Arnaldo Bolla, membro della Commissione legislativa incaricata di esaminare il testo di legge, ribadisce la sua preoccupazione per la garanzia della libertà dell'individuo e richiede un'applicazione restrittiva della legge, limitata ai casi in cui vi siano "determinanti di ordine pubblico" e soltanto in seguito a un'accurata inchiesta. Inoltre, su proposta del socialista Mario Ferri viene stralciata senza particolari osservazioni la nozione di "scandalo pubblico" dal progetto legislativo, poiché di difficile definizione. Senza ulteriore discussione, il 18 febbraio viene approvato il testo di legge, che attribuisce al Dipartimento Interni la facoltà di internare un individuo per un periodo minimo di sei mesi fino a un massimo di due anni in un istituto scelto a sua discrezione<sup>51</sup>. L'esatta procedura è stabilita nel regolamento d'applicazione emanato il 23 aprile 1929<sup>52</sup>, che accorda inoltre all'autorità cantonale il diritto di prendere delle "misure precauzionali" nell'attesa di una decisione in merito alla domanda di internamento. In assenza di una richiesta di referendum, la legge entra in vigore lo stesso anno. Non appena approvata la legge, il Consiglio di Stato si adopera per realizzare un istituto in territorio ticinese in grado di accogliere tutti gli internati ai sensi della LIA. Con il Messaggio del 15 novembre 1929 viene presentato il decreto per l'istituzione di una "casa di rieducazione per gli intemperanti"<sup>53</sup>, concepita come "annesso del Manicomio cantonale"<sup>54</sup>. Due sono principalmente i

<sup>48</sup> Ovvero, la procedura di interdizione contemplata dal CCS, all'origine degli inconvenienti in precedenza menzionati. "Rapporto della commissione legislativa sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi", *PVGC*, 18.2.1929, p. 458.

<sup>49</sup> "Rapporto della commissione legislativa sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi", *PVGC*, 18.2.1929, p. 458.

<sup>50</sup> Cfr. *PVGC*: 28.1.1929, pp. 395-396 e 18.2.1929, p. 452.

<sup>51</sup> "Legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi (18.2.1929)", *BO*, anno 1929, pp. 107-109.

<sup>52</sup> "Regolamento d'applicazione della legge 18 febbraio 1929 sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi (23.4.1929)", *BO*, anno 1929, pp. 113-116.

<sup>53</sup> Nella teologia cattolica, la temperanza costituisce una delle quattro virtù cardinali che dovrebbero guidare il comportamento dell'uomo che vuole avvicinarsi a Dio, insieme alla fortezza, alla prudenza e alla giustizia. Tale virtù corrisponde alla pratica della "moderazione", ovvero alla capacità di controllare le proprie pulsioni e passioni.

<sup>54</sup> "Messaggio circa Padiglione per intemperanti al manicomio (15.11.1929)", *PVGC*, 15.1.1930, p. 166.

suoi scopi: da un lato, salvaguardare il decoro cantonale limitando il trasferimento oltregottardo di numerosi "scioperati"; dall'altro, provvedere alla "rieducazione" attraverso il lavoro degli "intemperanti" internati ai sensi della LIA, in vista del loro reinserimento nella società. A questo proposito, sono significative le seguenti affermazioni sugli scopi "rieducativi", più che repressivi, dell'istituto:

"Prendere questi devianti o traviati e insegnar loro a sperare, a volere e ad amare ancora; assisterli nell'esplicazione di una attività ordinata e proficua che li convinca di valere ancora per sé, e, forse col tempo, di poter valere anche per gli altri; instillare nei loro animi un po' di gioia e far convergere sul loro essere un raggio di sole; tutto ciò costituisce un'opera educativa altissima, un compito nobile quanto e forse più quello che consiste nell'educare i normali nell'organizzare l'assistenza o nel dimostrare solidarietà in confronto di che non ha conosciuto le vie avviliti e quasi sempre dolorose dell'errore e del disordine".<sup>55</sup>

I principi del decreto legislativo sono approvati in breve tempo sia dalla Commissione della Gestione, sia dal Gran Consiglio, senza discussione<sup>56</sup>: nell'agosto del 1932 apre i battenti il "padiglione per intemperanti", annesso al Manicomio di Mendrisio. Alla Valletta sarà destinata la maggior parte degli uomini sottoposti a un internamento amministrativo – fino alla sua chiusura nel 1975<sup>57</sup>; parte di essi sarà internato invece al Manicomio cantonale, mentre i soggetti che presentano problemi per la disciplina, oppure plurirecidivi, pregiudicati o "delinquenti abituali", a Bellechasse. A quest'ultimo istituto è fatto regolarmente ricorso per le donne, le quali sono pure destinate al Manicomio oppure all'istituto Guten Hirten di Altstätten.

### 1.1.3 I tentativi di revisione della legislazione

Malgrado numerosi tentativi, la LIA è oggetto di una sola e trascurabile modifica prima della sua abrogazione nel 1985. Quest'ultima avviene nell'ambito della riforma della giurisdizione amministrativa ticinese, in seguito alla quale i ricorsi contro "gli abusi o gli errori della pubblica amministrazione" sono tolti al giudizio del Consiglio di Stato e affidati al nuovo istituito Tribunale cantonale amministrativo<sup>58</sup>. La nuova procedura riguarda anche i casi di internamento amministrativo decisi dal Dipartimento Interni, in precedenza appellabili all'autorità esecutiva cantonale. Pertanto, con la legge del 19 aprile 1966 – che modifica gli articoli 3 e 4 della legge del 1929 – la LIA viene conformata alla nuova prassi, senza suscitare obiezioni in Gran Consiglio<sup>59</sup>.

Dai *Rendiconti del Consiglio di Stato* abbiamo notizia di diversi tentativi di revisionare la legge, destinati ad arenarsi prima di giungere in Gran Consiglio per la discussione e approvazione. Le prime critiche di cui abbiamo notizia provengono dal mondo medico: il primo a sostenere la necessità di una revisione è l'allora vice-direttore dell'ONC, Giuseppe Bosia<sup>60</sup>. Tra il 1956 e il 1965 il medico psichiatra si adopera per una "moderna legislazione medico-sociale", senza successo, a causa di "una insufficiente volontà politica"<sup>61</sup>. Emerge dunque chiaramente, in questo contesto,

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> *PVGC*, 15.1.1930, p. 166 e "Decreto legislativo circa istituzione Padiglione intemperanti presso il Manicomio Cantonale (16.1.1930)", *BO*, anno 1930, pp. 15-16.

<sup>57</sup> La gestione dell'istituto e delle ammissioni degli internati sarà disciplinata dal "Regolamento per il Padiglione degli intemperanti annesso al Manicomio Cantonale in Mendrisio (28.7.1932)" (*BO*, anno 1932, pp. 109-110) e dal "Regolamento interno della Casa per gli intemperanti "La Valletta" annessa al Manicomio Cantonale di Mendrisio (15.5.1934)" (*BO*, anno 1934, pp. 164-169).

<sup>58</sup> "Messaggio concernente l'istituzione del Tribunale cantonale amministrativo quale Camera del Tribunale di appello e accompagnante i relativi disegni di modificazione di leggi ed il disegno di legge di procedura per le cause amministrative (2.6.1964)", *PVGC*, 19.4.1966, p. 76.

<sup>59</sup> "Legge del 18 febbraio 1929 sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi; modificazione (19.4.1966)", *BO*, anno 1966, pp. 227-228.

<sup>60</sup> Medico-psichiatra, prima vice-direttore (dal 1952) poi direttore (1976-1983) dell'ONC. Fu attivo anche in ambito politico in qualità di Consigliere Comunale della città di Mendrisio e come deputato in Gran Consiglio (1967-1983).

<sup>61</sup> *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Opere Sociali, anno 1978, p. 264. Ulteriori informazioni a riguardo potrebbero essere trovate nel fondo "Giuseppe Bosia" (FPC 80) depositato presso l'Archivio di Stato (Bellinzona).

l'esigenza di "medicalizzare" la LIA, risultato di una diversa concezione dell'emarginato sociale quale soggetto bisognoso di cure, verosimilmente in linea con le nuove tendenze della psichiatria. Di altro genere sono invece le considerazioni espresse dal Dipartimento Interni nei *Rendiconti* dove, dalla fine dello stesso decennio, viene menzionata l'urgenza di una riforma:

"È certo però che la legge sull'internamento amministrativo è divenuta vecchia e crea qualche volta severe difficoltà di accertamento e non raramente anche di applicazione. Onde opiniamo che sia opportuno riprendere in esame, per migliorarlo, il vecchio testo, la cui applicazione, ad onor del vero, non ha mai dato luogo a reclami, a ricorsi, a incidenti durante il periodo trentennale di esecuzione che ha interessato oltre un migliaio di soggetti, molti dei quali ripetutamente recidivi."<sup>62</sup>

Non siamo dunque confrontati a una critica di fondo della pratica dell'internamento amministrativo, considerata più efficace ai fini del recupero del soggetto rispetto alle condanne penali, bensì alla sola necessità di aggiornare il testo legislativo, ampliandone il raggio con l'inclusione dei malati psichici, per i quali sono più volte denunciate lacune legislative nell'ambito del loro ricovero<sup>63</sup>. Il *Rendiconto* del Dipartimento Interni per l'anno 1962 ci informa che il nuovo progetto di legge sull'internamento amministrativo è stato inoltrato al Consiglio di Stato nel corso dello stesso anno; il testo legislativo considera "due fattori basilari":

"- il concetto moderno della prevenzione e l'importanza e la necessità di porre una base legale a determinate misure d'ordine profilattico;  
- la lacuna esistente nella legislazione attuale che non prevede con sufficiente chiarezza chi sia competente ad adottare misure e assumersi responsabilità nei confronti di persone che per infermità o debolezza di mente mettono in pericolo la loro o l'altrui sicurezza."<sup>64</sup>

Dalla relazione dipartimentale sembra emergere una nuova concezione del trattamento degli "internati", ai quali è riconosciuta la necessità di un adeguato accompagnamento anche al di fuori dell'Istituto ai fini di una reintegrazione nella vita sociale. Nonostante i desideri regolarmente espressi nei *Rendiconti*, la necessaria revisione non viene portata a compimento nel corso degli anni Sessanta<sup>65</sup>. La palese inadeguatezza della legge ne determina un ricorso sempre meno frequente<sup>66</sup>, che ha pure riscontro nel rilevante calo dei decreti d'internamento che si verifica dall'inizio degli anni Settanta.

#### 1.1.4 La fine del regime di internamenti

Nell'ambito della ratifica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 28 novembre 1974, la Confederazione è costretta a formulare una riserva all'articolo 5 del trattato, che regola condizioni e procedure per la privazione della libertà, a causa delle numerose leggi concernenti l'internamento amministrativo in vigore nei Cantoni e dell'assenza di una regolamentazione federale uniforme in materia. Tale pratica, unitamente al ricovero e al trattenimento in uno stabilimento a scopo di assistenza contro la volontà del soggetto, è in contrasto con i principi della CEDU, fondati sulla tutela della libertà personale, da garantire con la possibilità di ricorso a un'istanza giudiziaria.

Per questi motivi, la procedura di adesione alla CEDU solleva numerosi interrogativi sulla pratica dell'internamento amministrativo e dà avvio a un ampio dibattito politico sul piano federale e

<sup>62</sup> *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1959, p. 58.

<sup>63</sup> *Rendiconti del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni: anno 1961, p. 110; anno 1962, p. 29.

<sup>64</sup> *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1962, p. 29.

<sup>65</sup> Dai *Rendiconti* non emergono le ragioni che hanno determinato lo stallo della riforma.

<sup>66</sup> Il Dipartimento Interni sperimenta il "collocamento a lavoro in regime di libertà con l'istituzione di una discreta sorveglianza" in sostituzione dell'internamento alla Valletta. Questa soluzione risulta essere in continuità con l'evoluzione dell'assistenza socio-psichiatrica: dal 1969 è attiva la Sezione psico-sociale per gli adulti – risultato della scissione del Servizio Igiene Mentale – che garantisce la cura ambulatoriale tramite consultori sparsi sul territorio, soluzione sempre più privilegiata rispetto all'internamento in strutture chiuse. *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1969, p. 26.

cantonale. Anche il Ticino non sfugge a questa tendenza. Nel 1972 sono inoltrate in Gran Consiglio due mozioni per abrogare la legge sull'internamento del 1929. La mozione dei deputati di sinistra Monetti e Cavagna del 13 marzo da un lato<sup>67</sup>, e quella interpartitica dei granconsiglieri Barchi, Buffi, Jelmini, Perucchi, Riva, Scacchi, Sganzi, Wyler del 10 ottobre dall'altro<sup>68</sup> esprimono le loro perplessità in merito a una legge che considerano totalmente "superata", e di ostacolo per l'adesione integrale della Svizzera alla Convenzione. Tuttavia, il Consiglio di Stato non ne dà immediato seguito con la proposta di un nuovo testo legislativo. Nella seduta granconsigliare del 21 giugno 1976 le due mozioni sono stralciate senza commenti nell'ambito di una verifica delle mozioni pendenti, poiché non riprese da nessun deputato.

È necessario attendere la fine degli anni Settanta per un intervento incisivo da parte delle autorità politiche cantonali, determinato da un lato "dalla necessità di adattare la legislazione ticinese ai principi sanciti dalle organizzazioni internazionali e affermati dalla recente dottrina psichiatrica e giuridica"<sup>69</sup>, dall'altro dall'esigenza di adeguarsi ai principi della CEDU in vista di una ratifica integrale della Convenzione<sup>70</sup>. Con risoluzione del 10 maggio 1977 il Consiglio di Stato incarica un gruppo di studio per l'elaborazione di una nuova legge quadro nell'ambito dell'assistenza sociopsichiatrica<sup>71</sup>; dopo due anni, il 12 novembre 1979 l'Esecutivo cantonale licenzia un Messaggio allo scopo di riorganizzare l'intera materia, favorendo il coordinamento tra le varie istanze di cura, nel rispetto dei diritti delle persone bisognose di assistenza.

In seguito all'esame commissionale, il cui rapporto viene presentato ben tre anni dopo (2.7.1982), il Gran Consiglio adotta nella seduta del 26 gennaio 1983 la "Legge sull'assistenza socio psichiatrica". Con la sua entrata in vigore il 1° gennaio 1985 è finalmente abrogata la legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi del 1929 (e, per analogia, la sua legge d'applicazione e i regolamenti interni del Padiglione degli intemperanti) – da almeno un lustro non più applicata –, analogamente all'insieme delle disposizioni che regolano l'ammissione o il ricovero negli istituti, tra le quali rientrano: l'articolo 89, cpv. 2 della LOC (1.3.1950), l'articolo 27 della legge sull'assistenza sociale (8.3.1971)<sup>72</sup> e i decreti vigenti sull'organizzazione dell'ONC<sup>73</sup>.

### 1.1.5 Bilancio

In sede conclusiva, sulla base dei *Rendiconti del Consiglio di Stato*, si vuole presentare una prima serie di osservazioni di tipo quantitativo e qualitativo sulle persone internate in base alla legge sull'internamento di alcolizzati e vagabondi, che ha principalmente disciplinato la pratica dell'internamento amministrativo tra il 1929 e il 1985.

I dati forniti non consentono di presentare un preciso conteggio dei decreti amministrativi emanati dal Dipartimento, per i quali abbiamo cifre precise unicamente dal 1929 al 1940 e, successivamente, dal 1960 al 1979. Per il periodo centrale, infatti, l'unico dato disponibile risulta essere il totale delle persone ammesse alla Valletta nel corso dell'anno; tuttavia, questa cifra da un

---

<sup>67</sup> "Abrogazione della legge sull'internamento amministrativo degli alcolizzati, vagabondi e oziosi. Mozione", *PVGC*, 13.3.1972, pp. 655-656.

<sup>68</sup> "Abrogazione della legge sull'internamento amministrativo degli alcolizzati, vagabondi e oziosi. Mozione", *PVGC*, 10.10.1972, p. 570.

<sup>69</sup> "Messaggio relativo alla Legge sull'istituzione, l'organizzazione, la vigilanza degli enti e istanze destinati alla cura, alla riabilitazione e alla tutela della libertà personale delle persone bisognose di assistenza (12.11.1979)", *PVGC*, 26.1.1983, p. 1604.

<sup>70</sup> Risale al 17 agosto 1977 il "Messaggio del Consiglio Federale sulla modificazione del Codice Civile svizzero (privazione della libertà a scopo d'assistenza) e sul ritiro della riserva all'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", i cui principi saranno accettati l'anno successivo dall'Assemblea federale.

<sup>71</sup> I risultati dello studio sono pubblicati raccolti nella pubblicazione già menzionata a cura di M. Borghi ed E. Gerosa, che include un articolo che ripercorre, tra l'altro, l'iter legislativo della LASP ("Dall'assistenza manicomiale alla psichiatria sociale", pp. 21-73).

<sup>72</sup> "L'assistenza è garantita a domicilio riservato il collocamento in istituto quando circostanze personali o familiari lo richiedano" (*BO*, anno 1971, p. 446).

<sup>73</sup> "Messaggio relativo alla Legge sull'istituzione, l'organizzazione, la vigilanza degli enti e istanze destinati alla cura, alla riabilitazione e alla tutela della libertà personale delle persone bisognose di assistenza (12.11.1979)", *PVGC*, 26.1.1983, p. 1655.

lato esclude le persone internate amministrativamente in altri istituti e, dall'altro, comprende gli individui internati volontariamente e gli internati giudiziari<sup>74</sup>, il cui totale non può essere scisso dagli internati amministrativi. Nell'attesa di una rielaborazione statistica più precisa, un primo esame dei dati permette di misurare l'ampiezza del fenomeno. Dal 1929 al 1940, sono mediamente 39 (39,5) gli internamenti decretati annualmente; tra il 1960 e il 1969, quasi 56 (55,9); circa 10 (10,5) tra il 1970 e il 1979. Nonostante l'assenza di cifre, dai *Rendiconti* emerge che tra il 1941 e il 1959 gli internamenti sono stati regolarmente decretati: i dati relativi alle ammissioni alla Valletta permettono di riscontrare una media di circa 43 persone annualmente internate nell'istituto<sup>75</sup>. Questo dato è sicuramente inferiore al totale degli internamenti decretati – se consideriamo i ticinesi ricoverati oltregottardo –, visto l'ampio ricorso alla misura menzionato nei *Rendiconti*. Si può dunque affermare che la legge sull'internamento di alcolizzati e vagabondi è stata costantemente applicata dal 1929 al 1979, data dalla quale viene soppressa la rubrica "internamento amministrativo" nella relazione annuale del Consiglio di Stato. Tuttavia, risulta difficile risalire al totale degli individui oggetto di queste misure, in quanto sovente lo stesso individuo è oggetto di più decreti di internamento nel corso della sua vita. Secondo il *Rendiconto* del Dipartimento Interni, nel 1959 la legge aveva già interessato "oltre un migliaio di soggetti, molti dei quali ripetutamente recidivi"<sup>76</sup>.

Dal profilo qualitativo, ci limitiamo a segnalare che i *Rendiconti* permettono di effettuare numerose osservazioni sulle categorie di persone internate e sulle loro generalità. Nel capito dedicato alla "Casa per Intemperanti", per quasi tutto l'insieme del periodo esaminato (dal 1933 al 1968 compresi), sono disponibili i dati personali delle persone ammesse per la prima volta nell'istituto: età (o fascia d'età), lo stato civile, la professione, la provenienza (comune e/o distretto), il luogo d'internamento, le ragioni della dimissione e i motivi del ricovero.

Per quanto attiene alle categorie di persone oggetto della legge, da una prima sommaria analisi possiamo osservare che la LIA è stata prevalentemente applicata alle persone di sesso maschile. Tuttavia, la misura non è stata intrapresa unicamente contro uomini "alcolizzati", "vagabondi" e "oziosi", o "delinquenti abituali" bensì anche a "minorenni travati" dell'età superiore di 17 anni e a donne colpevoli di una condotta morale compromettente come, ad esempio le "prostitute"<sup>77</sup>. L'applicazione estensiva della legge è d'altro canto confermata dai *Rendiconti*:

"[...] bevitori, oziosi, vagabondi, delinquenti abituali, sottratti alle misure penali, - viziosi, buoni a nulla, deviati recuperabili e irrecuperabili, dementi, di ogni grado, prostitute, pericolose."<sup>78</sup>

"Si tratta come sempre di bevitori, vagabondi, oziosi, dissoluti, pericolosi e prostitute."<sup>79</sup>

Si impone pertanto un'approfondita analisi dei dati disponibili nei *Rendiconti* al fine di restituire l'insieme delle cause dell'internamento, la loro evoluzione e, dove possibile, di determinare la diversa applicazione nei confronti di uomini e donne.

A causa dei limiti imposti da questa ricerca preliminare e delle difficoltà d'accesso ad alcune fonti d'archivio non è stato possibile approfondire la procedura adottata ai fini dell'internamento amministrativo sulla base della LIA del 1929. Il regolamento d'applicazione ci informa che sia i parenti del ricoverando, sia "una qualsiasi autorità amministrativa o giudiziaria"<sup>80</sup> potevano presentare l'istanza di internamento al Dipartimento Interni (Autorità di vigilanza sulle tutele), la cui trasmissione avrebbe dovuto avvenire tramite il Comune di domicilio. Il Dipartimento Interni, rispettivamente il Dipartimento di Giustizia dal 1976, in seguito all'istruzione dell'istanza avrebbe

<sup>74</sup> A seguito dell'entrata in vigore del Codice Penale Svizzero, sono destinati alla Valletta i condannati ai sensi degli articoli 42-45 del CPS, nell'attesa che nel Cantone Ticino fosse costruito un nuovo penitenziario adeguato all'esecuzione delle pene – ciò che avverrà soltanto nel 1968, con l'apertura del carcere "La Stampa", a Lugano. Gli internati giudiziari, con i "volontari", rappresentano ad ogni modo una parte tutto sommato trascurabile del totale dei ricoverati alla Valletta.

<sup>75</sup> Per ulteriori riscontri statistici sull'istituto si rinvia a: M. Borghi, E. Gerosa (a cura di), *op.cit.*, pp. 439-444.

<sup>76</sup> *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, 1959, p. 58.

<sup>77</sup> *Rendiconti del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni: 1939, p. 73; 1940, p. 55.

<sup>78</sup> *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, 1958, p. 61.

<sup>79</sup> *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, 1960, p. 87.

<sup>80</sup> Dal *Rendiconto* del 1961 emerge che in quel periodo le istanze erano di regola presentate dalle Delegazioni tutorie, dai Posti di Gendarmeria e dai Procuratori Pubblici. *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, 1961, p. 109.

deciso in merito all'emanazione di un decreto amministrativo, oppure di un "divieto di frequentare gli esercizi pubblici". Dalle informazioni in nostro possesso, la decisione è presa dall'Autorità di vigilanza sulle tutele senza il concorso di istanze esterne<sup>81</sup>.

Per concludere, è importante rilevare che i decreti di internamento emanati dal Dipartimento Interni risultano costantemente inferiori rispetto alle domande inoltrate dalle autorità amministrative o giudiziarie, oppure dai parenti stessi dell'individuo. Da un primo spoglio dei *Rendiconti* del Dipartimento Interni sembra infatti emergere un'effettiva preoccupazione e attenzione da parte dell'Autorità di vigilanza sulle tutele nell'adottare questa misura. A questo proposito, il Dipartimento Interni sente spesso il dovere di giustificare il suo agire nelle sue relazioni annuali, mostrando di ritenere l'internamento amministrativo "un provvedimento serio e grave", preso esclusivamente in caso di assoluta necessità, e a seguito di un serio esame del caso. Questo aspetto andrebbe sicuramente approfondito, anche in relazione alla probabile influenza sull'attuazione della LIA esercitata dalle disposizioni del Codice Penale Federale (in vigore dal 1942), che prevede una serie di "misure di sicurezza" finalizzate a fronteggiare dei pericoli sociali<sup>82</sup> e dalla "Legge sull'ordine pubblico" del 29 maggio 1941<sup>83</sup>, che include quelle contravvenzioni di polizia non contemplate dalla legislazione federale (art. 335, cpv. 1 CPS).

## 1.2 Il collocamento extrafamiliare dei minorenni

Nella presente ricerca il problema del collocamento extrafamiliare dei minorenni viene affrontato dalla prospettiva dell'intervento delle autorità ticinesi sulla base di una decisione amministrativa. I principali scopi sono quelli di individuare gli strumenti legislativi dei quali il Cantone Ticino si è dotato per disciplinare o per influenzare il fenomeno in oggetto e, nel contempo, di evidenziare le autorità coinvolte. Tuttavia, è indispensabile considerare che il collocamento extrafamiliare dei minorenni costituisce un fenomeno più ampio e complesso. Oltre all'intervento dello Stato, che si esplica ugualmente tramite le istanze giudiziarie, è necessario considerare l'azione delle istanze private (come le opere caritative cattoliche e laiche, Pro Juventute, ad esempio) e delle famiglie stesse, spesso all'origine di numerosi collocamenti "informali", fuori dal controllo delle autorità. A questo riguardo, un dato particolarmente significativo è fornito dall'indagine del Dipartimento Opere Sociali del 1960 su 39 case assistenziali, istituti e collegi per minori del Cantone<sup>84</sup>: durante l'anno scolastico 1959-1960, erano 3'078 i bambini che vivevano al di fuori della propria famiglia, vale a dire circa il 10% del totale dei minori dagli 0 ai 15 anni. Di questi, secondo i dati a disposizione, 2'338 sono stati collocati direttamente dai genitori o parenti, mentre soltanto 509 in seguito al consiglio o a un ordine delle autorità<sup>85</sup>.

Nel Ticino sono da distinguere principalmente due ordini di norme che disciplinano o condizionano il collocamento extrafamiliare dei minorenni: le leggi cantonali specifiche, solitamente in materia di politica sociale, e le leggi di applicazione delle disposizioni federali come, ad esempio, le norme di

---

<sup>81</sup> Ad esempio, nel Canton Vaud si riscontra l'esistenza di una Commissione cantonale dell'internamento amministrativo, prevista dalla "Loi sur l'internement administratif des éléments dangereux pour la société" (1941), per la quale rinviamo al rapporto di Y. Collaud in precedenza menzionato.

<sup>82</sup> Nello specifico, è previsto l'internamento di "delinquenti abituali" (art. 42), di condannati dediti "alla dissolutezza od all'ozio" (art. 43), di "bevitori abituali" (art. 44) e di "tossicomani" (art. 45).

<sup>83</sup> La legge riunisce quelle disposizioni penali contemplate dal vecchio Codice Penale ticinese del 1873, rimaste di competenza cantonale dopo l'introduzione del CPS secondo l'art. 335, cpv. 1. La legge include pure disposizioni relative alla punizione di individui "dediti ad accattoneria e vagabondaggio" e di ubriachi molesti. "Messaggio concernente le leggi cantonali di introduzione del Codice penale svizzero", PVGC, 10.7.1941.

<sup>84</sup> Dipartimento delle Opere Sociali, *Risultati dell'indagine sulle case assistenziali, gli istituti e i collegi per fanciulli nel Cantone Ticino*, dattiloscritto, dicembre 1960.

<sup>85</sup> Dai dati emerge che sui 3'078 bambini presenti in istituti e collegi, circa 900 erano "privi dell'appoggio e della cura di una famiglia regolare", quali orfani, illegittimi, figli di genitori divorziati, carcerati o degenti all'ONC. F. Corti, "Le traitement des orphelins et les placements d'enfants au 20<sup>ème</sup> siècle: canton du Tessin", in G. Heller, *Le traitement des orphelins et les placements d'enfants au 20<sup>ème</sup> siècle*, Rapport final, Losanna, EESP, 2004, p. 5.

attuazione del Codice Civile Svizzero<sup>86</sup>. Nel nostro caso, fanno parte del primo gruppo: le leggi sull'assistenza pubblica (1903; 1944; 1971), i decreti legislativi sulla protezione dell'infanzia o dei minorenni (1931; 1941), la legge sulla protezione della maternità e dell'infanzia (1963, e le revisioni del 1970, 1974), con i relativi regolamenti sulle condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e ad istituti e la concessione di sussidi agli istituti riconosciuti dallo Stato (1971; 1975). Nel secondo gruppo sono invece incluse le leggi di applicazione e di complemento del CCS (1911; 1925; 1949; 1977) e i relativi Regolamenti in materia di tutele e curatele (1911; 1927; 1951). Sono da ricordare, non essendo incluse in questo studio, le leggi penali concepite *ad hoc* per i minorenni (Legge e decreto legislativo sulla delinquenza minorile del 1934 e, in applicazione delle norme del Codice Penale Svizzero del 1937, la Legge sulla magistratura dei minorenni del 1941) e la legge sull'insegnamento primario del 28 settembre 1914, che prevede la possibilità di un collocamento amministrativo diurno, a titolo di punizione, da parte dei Consigli di disciplina<sup>87</sup>. Sulla base delle leggi sopra esposte, per evidenziare l'evoluzione progressiva della legislazione è stata privilegiata una presentazione in ordine cronologico delle disposizioni più incisive<sup>88</sup>, suddivise in due tronconi: il primo, che include il periodo dal 1903 al 1944, si contraddistingue per un intervento limitato e poco efficace da parte dell'autorità cantonale; il secondo, dal 1945 al 1981, invece, che coincide con il progressivo sviluppo dello Stato sociale nel Ticino, vede il Cantone assumere nuove prerogative nell'ambito del collocamento extrafamiliare dei bambini. I limiti imposti dalla ricerca consentono soltanto di accennare alle principali disposizioni legislative e degli attori coinvolti, nell'attesa di uno studio approfondito della questione.

### 1.2.1 Dal 1903 al 1945

Nella prima metà del secolo l'intervento del Cantone nell'ambito del collocamento extrafamiliare dei minorenni si rivela essere strettamente limitato. Alle autorità istituite sul piano Comunale (Municipi e Delegazioni Tutorie) spettano i principali compiti nell'ambito della presa a carico di bambini abbandonati, orfani, o sottratti ai genitori; al Cantone, invece, compete essenzialmente un ruolo di controllo. Tale tendenza non è invertita dai due decreti legislativi del 1931 e del 1941 che intendono attribuire nuove competenze alle autorità cantonali, dal riscontro pratico insoddisfacente. La legge sull'assistenza pubblica del 1944, che determina il trasferimento degli oneri dai Comuni al Cantone, è considerata la chiusura di un'epoca e pone le basi per la costruzione dello Stato sociale nel Ticino<sup>89</sup>.

Questi aspetti saranno puntualmente analizzati nel riepilogo legislativo che segue, con particolare attenzione all'evoluzione del ruolo dell'autorità cantonale. A tale riguardo è opportuno considerare che il secolo precedente era stato caratterizzato dall'assenza di un intervento incisivo in materia sociale<sup>90</sup>. Ciò fu dovuto, come spiega A. Lepori, "a una mentalità [...] contraria o nel migliore dei casi scettica nei confronti di ogni intervento statale in questioni che da secoli erano state regolate più o meno bene dalla carità privata e dalle comunità locali"<sup>91</sup>. Non potrà prescindere da questo

---

<sup>86</sup> Tale conclusione converge con l'analisi generale proposta da Heller nell'ambito del rapporto appena menzionato, che coinvolge i Cantoni di Berna, Friburgo, Ginevra, Ticino, Vaud e Zurigo.

<sup>87</sup> I Consigli di disciplina, composti dalla Delegazione scolastica e da due docenti sotto la presidenza dell'Ispezzore di Circondario, sono chiamati a pronunciarsi su "tutte le contravvenzioni a leggi o regolamenti di qualsiasi natura, comprese le trasgressioni contemplate dal libro III del Codice Penale, che vengono commesse, nella scuola o fuori, dagli allievi tra i 10 e i 14 anni" (art. 133). Ad essi possono essere demandati anche i giudizi sui delitti in determinati casi previsti nel Codice Penale ticinese (art. 50, cpv. 2) da parte della Procura Pubblica. L'approfondimento di tale norma è stato trascurato in quanto "l'arresto" non poteva superare la durata "di tre giorni, da scontarsi di giorno, dalle 8 del mattino alle 4 del pomeriggio" (art. 135). "Legge sull'insegnamento elementare (28.9.1914)", *BO*, anno 1915, p. 84.

<sup>88</sup> Altre leggi o revisioni che da un primo esame risultano essere secondarie non sono state incluse nella struttura del capitolo, ma vengono menzionate nel corpo del testo.

<sup>89</sup> L. Hofmann, M. Maffongelli, F. Panzera, L. Saltini (a cura di), *op.cit.*, p. 55.

<sup>90</sup> Uno tra i pochi interventi legislativi dell'autorità cantonale era stato determinato dall'urgenza del problema costituito dall'esportazione dei bambini illegittimi o indesiderati nella vicina Lombardia: nel 1869 fu imposta la cura dei bambini abbandonati ai comuni nei quali erano stati rinvenuti. R. Ceschi, *Ottocento Ticinese*, *op.cit.*, pp. 146-147.

<sup>91</sup> A. Lepori, "Note sull'evoluzione dell'assistenza e della legislazione sociale nel Canton Ticino", in AA. VV., *Diocesi di Lugano e Carità: dalla storia uno sguardo al futuro*, Lugano, Caritas Ticino, 1993, p. 131.

fattore la valutazione degli interventi legislativi del primo Novecento, da un primo riscontro risultati limitati e caratterizzati dall'ampia autonomia lasciata sul piano comunale.

### 1.2.1.1 La legge sull'assistenza pubblica (1903)

Approvata in seguito a lunghe discussioni parlamentari caratterizzate dalla preoccupazione per l'attribuzione degli oneri assistenziali, la legge sull'assistenza pubblica del 1903, che delega ai Comuni di attinenza la competenza decisionale e l'assunzione dei relativi oneri, contempla tra i suoi scopi "l'allevamento e l'educazione degli orfani senza beni e dei fanciulli abbandonati" (art. 2)<sup>92</sup>. L'articolo 29 del Regolamento sull'assistenza pubblica del 27 maggio 1904 ne precisa i destinatari:

Art. 29. Trattandosi di fanciulli l'assistenza è doverosa tanto nel caso di indigenza che di abbandono.

L'abbandono può essere materiale o morale.

§ 1. Per fanciullo materialmente abbandonato si intende quello privo di parenti tenuti agli alimenti od i cui parenti per malattia, indigenza od altra causa non sono in grado di prestare i necessari soccorsi.

§ 2. Il fanciullo moralmente abbandonato è quello che dai genitori o parenti è lasciato senza sorveglianza e soccorso, che è dedito al vagabondaggio od alla mendicizia, esposto a maltrattamenti, al vizio, alla mala condotta od i cui parenti furono condannati per crimine o delitto commesso sulla sua persona."<sup>93</sup>

Ai minorenni che rientrano nelle categorie appena esposte viene prestata assistenza "preferibilmente, ed in quanto ciò torni possibile, mediante collocamento dei medesimi in orfanotrofi od altri istituti consimili i quali, oltre all'allevamento, si prendano cura di una buona educazione ed istruzione" (art. 30, Regolamento). In proposito, è interessante rilevare come la maggior parte di questi istituti sia privato e gestito in buona parte dei casi dalle congregazioni religiose. Invece, il collocamento presso famiglie viene previsto soltanto nel caso in cui il collocamento in istituto non si riveli possibile o sia eccessivamente dispendioso (art. 31, Regolamento).

Secondo la legge sull'assistenza pubblica del 1903 le principali competenze in materia assistenziale e, conseguentemente, nell'ambito del collocamento extrafamiliare, sono dunque attribuite ai Comuni, nello specifico al loro organo esecutivo, il Municipio: a questo spetta inoltre il compito di verificare che ai "fanciulli abbandonati" siano prestati i "necessari soccorsi" (art. 37, Regolamento) e di accertarsi che siano "convenientemente allevati, istruiti ed educati" (art. 40, Regolamento) – ambito nel quale anche le Autorità scolastiche erano incaricate di esercitare un controllo (art. 54, Regolamento). Contro le decisioni dei Comuni è data facoltà di ricorso al Dipartimento Interni, sulle cui risoluzioni il Consiglio di Stato ha la competenza di pronunciarsi "inappellabilmente ed in via sommaria" (art. 41 e art. 44, Regolamento).

Le autorità cantonali, quindi, pur intervenendo sul piano legislativo istituendo un maggiore controllo politico-istituzionale in materia assistenziale<sup>94</sup>, non assumono particolari incombenze nell'ambito del collocamento extrafamiliare; l'insieme delle competenze è delegato, come nell'Ottocento, ai Comuni, i cui mezzi finanziari limitati già si erano rilevati un ostacolo per un adeguato soccorso alla fasce più deboli della popolazione.

<sup>92</sup> Al Dipartimento Interni e al Consiglio di Stato spettano rispettivamente un ruolo di controllo sull'esecuzione delle disposizioni e di vigilanza (art. 4-5). "Legge sull'assistenza pubblica (26.1.1903)", *BO*, anno 1903, p. 44.

<sup>93</sup> "Regolamento sull'assistenza pubblica (27.5.1904)", *BO*, anno 1904, p. 52.

<sup>94</sup> Questo aspetto è rilevato da: A. Gili, "Carità ed assistenza nella storia e nella cultura", in AA. VV., *Diocesi di Lugano e Carità: dalla storia uno sguardo al futuro*, Caritas Ticino, Lugano, 1993, p. 43.

### 1.2.1.2 Le leggi d'attuazione del Codice Civile svizzero (1907)

Un secondo intervento legislativo delle autorità ticinesi è imposto dalla necessità di attuare le disposizioni del Codice Civile Svizzero (1907), in vigore dal 1912<sup>95</sup>. La nuova norma federale disciplina nello specifico il diritto di famiglia, che regola i rapporti tra figli e genitori ("filiazione") e la materia delle tutele (art. 360-456 CCS), due ambiti incisivi nel contesto del collocamento extrafamiliare dei minorenni.

Rispetto al Codice Civile ticinese del 1882 il CCS introduce sostanziali innovazioni, specialmente nell'ambito dell'esercizio dell'autorità parentale, allora definita "patria potestà". La prima risiede nella possibilità delle autorità di intervenire nei confronti dei genitori che non adempiono adeguatamente i loro doveri nei confronti dei figli (art. 283 e seguenti CCS), ovvero di interferire con l'esercizio della patria potestà, disciplinato dagli articoli 273-289 CCS. La seconda è costituita dall'esercizio congiunto dell'autorità parentale dei genitori – in caso di disaccordo, è tuttavia determinante l'opinione del marito –, e della possibilità della vedova di esercitare sola, a pieno titolo, la patria potestà (art. 273-274). La terza, nell'istituzione di uno strutturato apparato di tutela, composto dall'autorità di vigilanza, dall'autorità tutoria e dai tutori (e curatori)<sup>96</sup>.

Il CCS lascia ai Cantoni un'ampia libertà nel designare le autorità competenti in materia di tutele e curatele e nello stabilire le diverse procedure, ad esempio, la privazione della patria potestà. È opportuno rilevare che tale facoltà è all'origine di un'attuazione molto diversa delle disposizioni del nuovo Codice nei Cantoni<sup>97</sup>. A questo scopo, il Consiglio di Stato ticinese si dota di una "Legge di applicazione e di complemento del Codice Civile Svizzero", discussa e approvata dal Gran Consiglio tra i mesi di marzo e aprile del 1911. Purtroppo, né il Messaggio, né le discussioni parlamentari forniscono dettagli sulle ragioni della designazione delle autorità di tutela e sull'adozione di determinate procedure.

La legge cantonale prevede l'attribuzione dell'autorità tutoria a un'istanza amministrativa, la Delegazione tutoria, istituita in ogni Comune e nominata a scadenze regolari da parte del Municipio. L'autorità di vigilanza sulle tutele, suddivisa in inferiore e superiore, è invece affidata rispettivamente ai Commissari di governo e al Dipartimento Interni. In seguito alla soppressione della carica di Commissario di governo, dal 1923 l'autorità di vigilanza sulle tutele è interamente assunta dal Dipartimento Interni<sup>98</sup>. Il Consiglio di Stato, tramite l'emanazione di Regolamenti sulle tutele<sup>99</sup>, ne stabilisce compiti e attribuzioni.

Questi testi legislativi, insieme al CCS, alla legge d'applicazione e ai *Rendiconti del Consiglio di Stato* ci consentono di descrivere le competenze principali degli organi di tutela nell'ambito del collocamento extrafamiliare dei minorenni e della loro protezione.

Il fulcro dell'apparato tutelare è costituito dai tutori e dalla Delegazione tutoria. Costituita da tre o cinque membri, di cui uno è obbligatoriamente il sindaco del Comune, essa ha in primo luogo la facoltà di nominare e controllare l'operato dei tutori, ai quali è affidato ogni minorenne che non sottostà alla patria potestà. A loro è attribuito il compito di rappresentare il minore e di curarne "tutti gli interessi personali e patrimoniali", con particolare attenzione all'educazione (art. 367 e 405 CCS). Inoltre, alla Delegazione tutoria spettano numerose decisioni in materia di tutele e curatele.

In particolare, ha la facoltà, rispettivamente il dovere di:

- nominare, "se le circostanze lo richiedono", un tutore ai figli "nel caso di nuove nozze del padre o della madre cui spetta l'esercizio della patria potestà" (art. 286 CCS)<sup>100</sup>;

<sup>95</sup> Nel Ticino, la materia era in precedenza regolata dal Codice Civile Ticinese del 1882.

<sup>96</sup> *Codice Civile Svizzero del 10 dicembre 1907*, Bellinzona, Colombi, Lugano, Veladini, 1908.

<sup>97</sup> Per un raffronto delle diverse procedure si rinvia a: "Messaggio circa la modificazione della legge di applicazione e di complemento del Codice Civile Svizzero (15.6.1948)", *PVGC*, 8.11.1949, pp. 99-107.

<sup>98</sup> "Legge stabilente la devoluzione delle mansioni di competenza dei Commissari di Governo ad altri organi giudiziari ed amministrativi", *BO*, anno 1923, p. 331 e "Regolamento esecutivo concernente le competenze del Dipartimento dell'Interno quale autorità di vigilanza in materia di tutele e curatele (16.10.1923)", *BO*, anno 1923, p. 283.

<sup>99</sup> "Regolamento provvisorio sulle Tutele (28.12.1911)", *BO*, anno 1911, pp. 384-389 e "Regolamento in materia di tutele e curatele (23.12.1927)", *BO*, anno 1928, pp. 27-35.

<sup>100</sup> Secondo la pratica stabilita dal Dipartimento Interni, con la nomina del tutore da parte della Delegazione tutoria decade "ipso facto e ipso jure" l'esercizio dell'autorità parentale, senza necessità di un'azione di privazione della patria potestà. *Rendiconto del Consiglio di Stato*, Dipartimento Interni, anno 1915, pp. 174-175.

- seguire i casi di gravidanze o nascite illegittime, tutelando gli interessi del minore o del nascituro tramite la nomina di un curatore che segua le pratiche per l'accertamento della paternità e, nello specifico, l'azione giudiziaria ("azione di paternità"); al termine della procedura è tenuto a nominare un tutore, "a meno che l'autorità tutoria non ritenga più indicato di sottoporre il figlio alla potestà della madre o del padre" (art. 311 CCS);
- nominare un tutore ai figli che non sottostanno all'autorità parentale dei genitori. È questo, ad esempio, il caso degli orfani di entrambi i genitori (art. 368 CCS);
- giudicare i ricorsi inoltrati contro gli atti del tutore (art. 420 CCS);
- dare o negare il proprio consenso "per il collocamento del tutelato in un istituto di educazione, in una casa di ricovero o di salute" (art. 421 CCS);
- ordinare misure di protezione dei minorenni, quali il ricovero presso un'altra famiglia o in istituto di quei figli "esposti a durevole pericolo per il loro sviluppo fisico o mentale, o siano moralmente abbandonati" (art. 284 CCS). Quest'ultimo articolo non presuppone la privazione della patria potestà<sup>101</sup>, per la quale, nel Ticino, è prevista una procedura giudiziaria (Pretore, in prima istanza, Tribunale d'Appello, in seconda). Da un primo riscontro nei *Rendiconti* e nelle fonti, questo articolo costituisce la base legale principalmente utilizzata per sottrarre i minori alle proprie famiglie. L'enumerazione dei compiti principali della Delegazione tutoria nell'ambito della protezione dei minorenni permette da un lato di evidenziare le numerose responsabilità attribuite a questo organo, dall'altro di individuare verso quali categorie di bambini si è focalizzata l'attenzione del legislatore.

Alle autorità di vigilanza, invece, spetta principalmente il compito di controllare l'applicazione della legge e l'agire degli organi di tutela a lei sottoposti, nonché di giudicare i ricorsi inoltrati contro le risoluzioni delle Delegazioni tutorie<sup>102</sup>. A loro volta, le decisioni del Dipartimento interni possono essere appellate al Consiglio di Stato, il cui giudizio è definitivo.

In conclusione, è opportuno rilevare che l'apparato che regola la materia tutelare è fortemente ancorato al livello locale ed è di stampo amministrativo<sup>103</sup>; in questo contesto, sono i tutori e le Delegazioni tutorie comunali a disporre del potere di decidere del futuro di numerosi minorenni – e, nel caso, di disporre il collocamento extrafamiliare – grazie ad articoli che lasciano un ampio margine interpretativo, come il 284 CCS. L'autorità cantonale si limita invece a esercitare una superiore vigilanza – sulla base delle informazioni fornite dai Municipi, dalle Delegazioni tutorie e dai Commissari di governo –, a decidere i ricorsi e a stabilire la giurisprudenza: in continuità con la prassi ottocentesca, viene lasciata ampia autonomia alle autorità locali, come per il caso dell'assistenza.

### 1.2.1.3 Il decreto legislativo sulla protezione dell'infanzia (1931)

Il nuovo intervento legislativo del Consiglio di Stato ha origine nelle osservazioni presentate dalla Commissione incaricata di esaminare la Gestione del Dipartimento Interni per l'anno 1929. Il deputato liberale-radicalista Fernando Pedrini, in qualità di relatore, sottolinea nel Rapporto gli evidenti limiti delle Delegazioni tutorie comunali in materia di protezione dell'infanzia:

"Nessuno si cura dell'abbandono morale in cui sovente vengono a trovarsi gli orfani minorenni, nessuno provvede ai pericoli che alla loro situazione patrimoniale possono derivare dalla inesperienza, dall'imperizia, dal malvolere, e talvolta dall'azione intenzionale del genitore superstite. Ed anche quando un intervento appare inderogabile, se ne frustra quasi sempre l'efficacia attendendo l'assillo dell'autorità

<sup>101</sup> L'articolo 285 disciplina la privazione della patria potestà nei confronti di quei genitori che "non sono in grado di esercitarla, che cadono essi medesimi sotto tutela, o che si sono resi colpevoli di grave abuso della potestà stessa o di grave negligenza nell'adempimento dei loro doveri". Tuttavia, la disposizione risulta poco utilizzata a causa della procedura giudiziaria, onerosa in termini di tempo e di denaro.

<sup>102</sup> L'organizzazione della tutela è riassunta agli articoli 50-54 della legge di applicazione: "Legge di applicazione e di complemento del Codice Civile Svizzero (18.4.1911)", *BO*, anno 1911, pp. 82-83.

<sup>103</sup> Ad eccezione delle attribuzioni delle autorità giudiziarie già menzionate, come la privazione della patria potestà.

cantonale, lontana, ignara delle situazioni singole e dell'urgenza di provvedimenti, e quindi fatalmente impotente a intervenire tempestivamente."<sup>104</sup>

Riconosciute tali manchevolezze, l'autorità esecutiva cantonale presenta dopo pochi mesi un progetto di legge<sup>105</sup>, la cui novità risiede nella creazione di un organo consultivo in grado di affiancare le Delegazioni tutorie nell'ambito della sorveglianza e della protezione dei minorenni. Alle Commissioni consultive per la protezione dell'infanzia, nominate facoltativamente dai Municipi in ciascun Comune, viene dunque attribuito il compito di proporre alla Delegazione tutoria tutti quei provvedimenti da prendere nell'interesse dei "minorenni materialmente e moralmente abbandonati" o nei confronti di "minorenni viziosi o delinquenti", nonché di sorvegliare i "figli illegittimi", i minorenni ricoverati, detenuti o liberati dal carcere, "i minorenni sottoposti alla potestà di un solo genitore" e i figli minorenni di un genitore passato a seconde nozze (art. 6)<sup>106</sup>. È inoltre da rilevare il tentativo di imporre un maggiore controllo da parte dell'autorità cantonale, tramite l'istituzione presso il Dipartimento Interni di un "Ufficio per la protezione dell'infanzia"<sup>107</sup>, con il compito di occuparsi di tutti i provvedimenti da prendersi nei confronti di minorenni in condizioni materiali e morali difficili<sup>108</sup>. Il progetto di legge è accolto favorevolmente sia dalla Commissione legislativa, sia in sede di discussione parlamentare, senza particolari variazioni e osservazioni, ed entra immediatamente in vigore.

Per concludere, il nuovo decreto legislativo consente di effettuare almeno due riflessioni. In primo luogo, il testo di legge permette di capire quali sono le categorie di minorenni considerate maggiormente esposte al pericolo, per le quali è sovente necessario intervenire privandoli alle famiglie e disponendone il collocamento. Secondariamente, l'intervento legislativo dimostra che le autorità cantonali sono coscienti delle gravi lacune insite nel sistema stesso di organizzazione delle tutele, ma nel contempo esitanti nel proporre un cambiamento radicale che privi i Comuni delle loro competenze. Pertanto, la nuova legge non introduce sostanziali innovazioni nel campo della protezione dell'infanzia, ambito nel quale le prerogative restano essenzialmente confinate sul piano locale (Municipi e, dove sono istituite, le Commissioni consultive per la protezione dell'infanzia).

#### **1.2.1.4 Il decreto legislativo sulla protezione dei minorenni (1941)**

Il decreto legislativo sulla protezione dei minorenni del 1941 nasce dall'esigenza del Consiglio di Stato di aggiornare il decreto varato dieci anni prima, in seguito alla promulgazione della legge sulla magistratura dei minorenni del 1941, la cui istituzione è imposta dal Codice Penale Svizzero (1937)<sup>109</sup>. Con la nuova legge, alcune attribuzioni delle Commissioni consultive comunali risultano in effetti in conflitto con le competenze d'ordine amministrativo del Magistrato dei minorenni<sup>110</sup>. A questo spettano infatti, oltre al giudizio del minore colpevole di un reato, lo studio e la proposta di una serie di misure di natura preventiva e di controllo nei confronti di quella vasta categoria di minorenni che è costituita dai "traviati per cattive abitudini contratte o per abbandono", da esercitarsi in collaborazione con le autorità di tutela<sup>111</sup>.

Pertanto, con il Messaggio dell'11 luglio 1941 il Consiglio di Stato presenta il proprio progetto di riforma: rimangono invariate le competenze dell'"Ufficio per la protezione dei minorenni" mentre sono riadeguate alle circostanze le competenze delle Commissioni consultive per la protezione dei minorenni. Esse restano confinate nell'ambito della sorveglianza, del preavviso e della proposta di

<sup>104</sup> "Rapporto della Commissione della Gestione sull'esercizio 1929 del Dipartimento Interni", *PVGC*, 21.5.1930, p. 63.

<sup>105</sup> "Messaggio accompagnante il progetto di legge sulla protezione dell'infanzia", *PVGC*, 1.6.1930, pp. 192-195.

<sup>106</sup> "Decreto legislativo concernente la protezione dell'infanzia (1.6.1931)", *BO*, anno 1931, p. 102.

<sup>107</sup> Il lavoro del nuovo ufficio viene assunto dal personale già impiegato presso la Sezione Tutele e Curatele del Dipartimento Interni.

<sup>108</sup> A tale Ufficio sono attribuiti i provvedimenti relativi "alla applicazione degli art. 283, 284, 285, 286, 290 cap. 3, 297, 311 CCS per quanto concerne le attribuzioni delle Autorità amministrative". *Idem*, p. 101.

<sup>109</sup> È importante rilevare che il Cantone Ticino già aveva provveduto a istituire una procedura speciale per i minori che avevano commesso violazioni al Codice Penale Ticinese con la legge sulla delinquenza minorile del 18 dicembre 1934.

<sup>110</sup> Per ulteriori approfondimenti sul ruolo in ambito penale e amministrativo del Magistrato dei minorenni si rinvia al lavoro di Master di V. Gnesa, in precedenza menzionato.

<sup>111</sup> "Messaggio concernente la legge sulla protezione dei minorenni (11.7.1941)", *PVGC*, 9.9.1941, p. 480.

misure alle Delegazioni tutorie e alla neo-istituita Magistratura dei minorenni. Il rapporto della Commissione legislativa (5.9.1941) conferma all'unanimità la sua adesione al progetto governativo, pur sottolineando la mancata applicazione e l'inefficacia del precedente decreto del 1931, che il Gran Consiglio ha deciso di non abolire per ragioni strettamente legate alla salvaguardia delle autonomie locali e malgrado la parziale sovrapposizione di competenze tra i due organi menzionati. Tuttavia, viene auspicata una migliore attuazione del nuovo decreto per impulso della Magistratura dei minorenni, che avrebbe potuto avvalersi della collaborazione delle Commissioni consultive, sollecitandone informazioni sui minorenni oggetto della sua attenzione. Senza discussione, il testo viene adottato dal Gran Consiglio nella seduta del 9 settembre del 1941 ed entra immediatamente in vigore<sup>112</sup>.

Nel corso degli anni Trenta le autorità cantonali prendono coscienza della necessità di interventi specifici nei confronti dei minorenni. Ne sono testimoni i due decreti legislativi del 1931 e del 1941, finalizzati alla loro protezione e la legge sulla delinquenza minorile del 1934 che, unitamente alla legge sulla magistratura dei minorenni del 1941, istituisce una procedura penale diversa rispetto agli adulti e misure allo scopo di recuperare i minorenni "traviati". In questo ambito, particolare attenzione dovrebbe essere dedicata allo studio della Magistratura dei minorenni, alle sue attribuzioni amministrative e alla sua collaborazione con l'Autorità di vigilanza sulle tutele. Inoltre, è necessario rilevare che i due decreti rendono più complesso il sistema istituito per la protezione dei minorenni, al quale partecipano le autorità locali (le Delegazioni tutorie, le Commissioni consultive, ove presenti, i Municipi), le autorità cantonali (l'Autorità di vigilanza sulle tutele) e giudiziarie (la Magistratura dei minorenni), per le quali andrebbe verificata la collaborazione e l'efficacia dell'intervento. Tuttavia, nonostante le innovazioni legislative, permane una forte competenza decisionale sul piano locale, specialmente da parte delle Delegazioni tutorie.

### 1.2.1.5 La revisione della legge sull'assistenza pubblica (1944)

La riforma della legge sull'assistenza pubblica del 1944 fa seguito alla modifica del 1931, particolarmente significativa dal punto di vista del finanziamento e nell'ottica della cantonalizzazione dell'assistenza<sup>113</sup>. Preso atto delle notevoli difficoltà finanziarie di alcuni Comuni, impossibilitati ad assumere l'onere assistenziale<sup>114</sup>, l'autorità cantonale decide di rimborsare loro la metà delle spese sopportate per l'assistenza "degli orfani di padre", "dei figli illegittimi" e "dei figli abbandonati" di età inferiore ai 18 anni, nell'ottica di garantire delle prestazioni adeguate<sup>115</sup>. Dall'inizio degli anni Quaranta, sono sempre più numerose le istanze parlamentari e sindacali che chiedono una riforma globale dell'assistenza pubblica<sup>116</sup>. Il progetto di legge, approvato il 17 luglio del 1944, presenta almeno tre novità di rilievo che incidono sulle modalità del collocamento extrafamiliare dei minorenni: la totale assunzione dei costi dell'assistenza da parte del Cantone, la necessaria ratifica delle decisioni municipali in materia da parte del Dipartimento Interni e il trasferimento delle competenze dai Comuni di attinenza ai Comuni di domicilio, più idonei a esercitare un controllo per la loro vicinanza agli assistiti. Nell'ambito della riforma legislativa, "orfani" e "fanciulli abbandonati" mantengono una posizione privilegiata in seno al sistema assistenziale: a loro sono dovuti sia "l'allevamento, l'educazione e la

<sup>112</sup> "Decreto legislativo sulla protezione dei minorenni (9.9.1941)", *BO*, anno 1941, p. 135.

<sup>113</sup> "Legge sull'assistenza pubblica. Testo unico pubblicato dal Consiglio di Stato in ossequio all'art. 6 della legge 8 luglio 1931 (19.9.1931)", *BO*, anno 1931, pp. 149-155 e "Regolamento d'esecuzione del decreto legislativo 8 luglio 1931 portante modificazioni ed aggiunte alla legge 26 gennaio 1903 sulla assistenza pubblica (21.9.1931)", *BO*, anno 1931, pp. 156-161.

<sup>114</sup> Dalla metà degli anni Venti, il Cantone emana annualmente un decreto legislativo che concede un contributo "ai Comuni sproporzionatamente gravati dalle spese di assistenza".

<sup>115</sup> È inoltre ridotto da 20 a 10 anni il limite per attribuire gli oneri al Comune di domicilio. "Legge sull'assistenza pubblica. Testo unico pubblicato dal Consiglio di Stato in ossequio all'art. 6 della legge 8 luglio 1931 (19.9.1931)", *BO*, anno 1931, p. 152.

<sup>116</sup> A. Lepori, *op.cit.*, p. 140. Si fa riferimento in modo particolare al progetto di legge inoltrato al Consiglio di Stato da parte della Comunità Sindacale Ticinese nel gennaio del 1942 e alle mozioni del 25 marzo (Barchi, Bernasconi, Ginella, Marioni, Tunesi) e dell'8 luglio (Zeli, Tunesi, Barchi, Cattaneo, Masina) del medesimo anno. Per la ricostruzione dell'*iter* legislativo si rinvia al: "Rapporto della Commissione speciale (5.6.1944)", *PVGC*, 11.7.1944, pp. 158-159.

preparazione professionale" (art. 10)<sup>117</sup>, sia la necessaria sorveglianza da parte delle autorità di assistenza e del Dipartimento Interni (art. 7; art. 16). Per il loro "collocamento [...] presso famiglie o istituti" è stabilita la collaborazione tra le autorità di assistenza e le Delegazioni tutorie.

La riforma del 1944 incide in modo marcato sulle competenze delle autorità preposte all'assistenza: i Comuni perdono parte delle loro prerogative a beneficio dell'autorità cantonale, pur continuando a rivestire un ruolo centrale nel sistema assistenziale. Al Municipio dei Comuni di domicilio, in effetti, rimane la competenza di decidere i casi di assistenza, che è tuttavia subordinata alla ratifica del Dipartimento Interni (art. 28), sulla base delle informazioni e dei preavvisi del neo-costituito organo consultivo, la Commissione comunale dell'assistenza<sup>118</sup>. A quest'ultima è affidata la sorveglianza degli assistiti e, nell'ambito delle misure preventive pure de:

"3. I minorenni, gli orfani, gli illegittimi, abbandonati, cui non sia stato nominato un tutore, o i cui interessi siano manifestamente trascurati o compromessi dall'esercente la patria potestà.

4. I minorenni esposti a durevole pericolo per il loro sviluppo fisico o mentale, o che a seguito di infermità o per circostanze di famiglia mancano di sorveglianza e di educazione, o che sono abbandonati moralmente, pervertiti, o in pericolo di divenirlo."<sup>119</sup>.

Sul piano cantonale è istituito un maggiore controllo in materia assistenziale tramite il Servizio cantonale della pubblica assistenza<sup>120</sup>, costituito in seno al Dipartimento Interni. Oltre al finanziamento, dunque, l'autorità cantonale assume il compito di vigilare sulle misure per la protezione dei minorenni adottate nell'ambito delle misure preventive (art. 7) e, soprattutto, di ratificare o modificare le decisioni municipali sull'assistenza (art. 32 legge). Contro le sue decisioni, è data facoltà di ricorso al Consiglio di Stato (art. 33 legge), che esercita superiore vigilanza. In conclusione, la riforma del 1944 costituisce un passo decisivo verso la centralizzazione delle competenze in materia assistenziale sul piano cantonale e, di conseguenza, verso il rafforzamento del ruolo dello Stato. In effetti, l'autorità cantonale assume il controllo delle decisioni in ambito assistenziale e istituisce un apparato di sorveglianza sugli assistiti, specialmente se minorenni, appoggiandosi sulle Commissioni comunali dell'assistenza, chiamate ad esercitare un ruolo fondamentale per la loro prossimità con gli assistiti.

## 1.2.2 Dal 1945 al 1981

Il Dopoguerra segna nel Ticino, come in Svizzera e negli altri Cantoni, l'inizio della costruzione dello Stato sociale<sup>121</sup> e, di conseguenza, un cambiamento totale di paradigma nell'intervento a favore delle categorie di cittadini più bisognose. L'autorità cantonale si fa dunque promotrice di nuove leggi, assumendo progressivamente un ruolo centrale in ambito sociale (e socio-sanitario). Ciò si rispecchia sia nell'organizzazione dipartimentale – nel 1959, viene creato il Dipartimento Opere Sociali –, sia nella legislazione. Tra le prime leggi che pongono le basi dello Stato sociale nel Ticino rientra il decreto che istituisce il Servizio cantonale di Igiene Mentale in seno al Dipartimento Igiene (1949). Concepito per prevenire e curare i disturbi di origine nervosa e mentale, specialmente nei bambini, il Servizio ha il compito di collaborare nell'ambito della presa a carico dei minorenni con le autorità civili, penali e gli istituti, fornendo preavvisi e perizie psichiatriche<sup>122</sup>. Successivamente, con l'approvazione della legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati del 1953 sono poste le primissime basi per una politica di protezione della famiglia.

<sup>117</sup> "Legge sulla pubblica assistenza (17.7.1944)", *BO*, anno 1944, p. 192.

<sup>118</sup> Composta da 3 a 11 membri, nominati dal Municipio, di cui almeno uno è un municipale la Commissione avrebbe dovuto riunire "persone animate da un vero sentimento filantropico", quali medici, parroci e donne. *PVGC*, 13.7.1944, p. 189.

<sup>119</sup> "Regolamento di applicazione della legge sulla pubblica assistenza (14.11.1944)", *BO*, anno 1944, p. 270.

<sup>120</sup> In proposito, si rinvia al "Messaggio concernente l'istituzione della Sezione dell'assistenza presso il Dipartimento dell'interno (27.9.1944)", approvato senza discussione il 18 ottobre 1944. *PVGC*, 18.10.1944, p. 31 e p. 34.

<sup>121</sup> A. Lepori, *op.cit.*, p. 141.

<sup>122</sup> È interessante rilevare che il Servizio di Igiene Mentale, dal 1969 scisso nella "Sezione medico-psicologica" (minorenni) e "Sezione psico-sociale" (adulti), sembra privilegiare, almeno inizialmente, la cura ambulatoriale di bambini

Le innovazioni legislative nell'ambito delle politiche sociali e familiari influenzano la pratica del collocamento extrafamiliare e si contraddistinguono per l'intervento sempre più incisivo e marcato dell'autorità cantonale nella sfera della protezione della famiglia e dell'infanzia. Tale evoluzione viene ripercorsa con l'analisi cronologica delle misure legislative più significative, alle quali è stato dedicato ciascuna un capitolo. In modo analogo al periodo analizzato in precedenza, alle norme di esclusiva competenza cantonale, come le leggi sull'assistenza e la legge per la protezione della maternità e dell'infanzia, si affiancano le norme d'attuazione del Codice Civile Svizzero. Nel corso degli anni Settanta, quest'ultimo sarà oggetto di riforme significative, l'ultima delle quali metterà fine alla pratica del collocamento extrafamiliare dei minorenni senza la garanzia di una decisione giudiziaria, chiudendo così definitivamente un'epoca.

### 1.2.2.1 La modifica della legge di attuazione del Codice Civile Svizzero (1949)

Ancora una volta, l'innovazione legislativa è determinata dalla constatazione dei problemi relativi al funzionamento dell'istituto tutelare, che di riflesso incidono negativamente sulla protezione dei minorenni. Nel Messaggio del 15 giugno 1948 il Consiglio di Stato ritiene pertanto necessario un "mutamento profondamente radicale" sia dell'organizzazione stessa del sistema<sup>123</sup>, sia delle procedure stabilite per l'istituzione della tutela nei confronti di adulti e bambini.

Nel primo caso, dopo lo studio delle soluzioni attuate in altri 15 Cantoni, l'organo esecutivo cantonale propone la costituzione di una tutela ufficiale che assuma la gestione delle tutele e delle curatele attribuite dalle Delegazioni tutorie, si occupi "direttamente degli illegittimi e dei minorenni tolti alla custodia dei genitori" e favorisca i rapporti tra le Autorità di tutela<sup>124</sup>. La nomina di un tutore ufficiale, quindi, coincide con un ulteriore accentramento delle competenze sul piano cantonale nella presa a carico dei minorenni, pur non intaccando né i fondamenti dell'organizzazione del sistema tutelare, né le competenze delle autorità di tutela.

Nel secondo, viene proposta la modifica delle procedure per l'interdizione degli adulti e, specialmente, per la privazione della patria potestà, concepita non tanto come una sanzione verso i genitori, quanto una misura per tutelare gli interessi dei figli. Fino a quel momento, la procedura giudiziaria in vigore aveva impedito di intervenire efficacemente nei casi in cui i minorenni "si trovino in pericolo" o in "istato d'abbandono", a causa delle difficoltà di accertamento del giudice e della procedura lunga e onerosa. Pertanto, così si esprime l'autorità esecutiva cantonale nel suo Messaggio:

"Onde è assolutamente necessario, affinché possa essere facilitata l'azione di protezione dei minorenni, che sia data la possibilità, sia pure in caso eccezionale e grave, di distogliere i figli dalle influenze nefaste del padre e della madre mediante una procedura che, pur concedendo ogni garanzia, consenta una rapida definizione della domanda."<sup>125</sup>

In considerazione della prassi meno restrittiva vigente negli altri Cantoni – minuziosamente studiata e puntualmente citata nel Messaggio –, il Consiglio di Stato propone di adottare una procedura interamente amministrativa, delegando il giudizio all'Autorità di vigilanza sulle tutele, contro la cui decisione è data facoltà di ricorso al Consiglio di Stato. Il rapporto della Commissione della legislazione del 28 settembre 1949 conferma i principi contenuti nel Messaggio, esponendo delle considerazioni che consentono di intuire la logica che soggiace all'azione dello Stato:

"L'istituto giuridico della patria potestà, oltre che e prima ancora di rappresentare un diritto essenziale dei genitori, ha una funzione propria di tutela dell'istituto familiare, e

---

e ragazzi, riconoscendo l'importanza di non privarli dell'ambiente familiare. "Messaggio concernente la istituzione di un Servizio cantonale di igiene mentale (27.4.1948)", *PVGC*, 24.2.1949, p. 362.

<sup>123</sup> Si fa qui riferimento all'inazione di alcune Delegazioni tutorie, riscontrata specialmente in alcuni Comuni rurali, e alla loro difficoltà nel reperire tutori "dotati di sufficiente competenza e di spirito di sacrificio". "Messaggio circa la modificazione della legge di applicazione e di complemento del Codice Civile Svizzero (15.6.1948)", *PVGC*, 8.11.1949, p. 108

<sup>124</sup> *Idem*, pp. 108-109.

<sup>125</sup> *Idem*, p. 107.

quindi sociale, ha di mira la tutela dell'interesse dei figli. Di qui la necessità che la vita di questo istituto giuridico possa essere seguita in tutte le sue fasi dall'Autorità di tutela e di vigilanza. D'altra parte il ricorso al Tribunale federale, in ultima istanza, appare sufficiente garanzia contro possibili abusi o contro la lesione dei diritti dei genitori."<sup>126</sup>

Il testo legislativo è approvato dal Gran Consiglio l'8 novembre 1949 senza particolari osservazioni<sup>127</sup>. Nel 1951 viene di conseguenza emanato il nuovo Regolamento sulle tutele e curatele, che definisce nel dettaglio le procedure e le attribuzioni dei diversi attori, mentre sarà necessario attendere il 1955 per l'entrata in funzione del primo tutore ufficiale<sup>128</sup>.

Tramite la modifica legislativa l'autorità amministrativa cantonale ha consapevolmente assunto nuove prerogative nell'ambito della protezione dell'infanzia, accentrando così parte dei poteri in materia tutelare. La procedura meno rigida per la privazione della patria potestà, di competenza dell'Autorità di vigilanza sulle tutele, è infatti concepita per consentire un rapido ed efficace intervento dell'autorità cantonale che, tramite il tutore ufficiale, si dota di un professionista in grado di gestire i casi di tutela più difficili. È opportuno ricordare che, alla privazione della patria potestà, seguono l'attribuzione di un tutore ai minorenni e, solitamente, il collocamento presso un istituto o in un'altra famiglia. Infine, le modifiche introdotte rispecchiano l'esigenza di innovare il sistema, senza mutare gli equilibri e i poteri già instaurati: la figura del tutore ufficiale, in effetti, costituisce un'aggiunta all'apparato tutelare, alla quale le Delegazioni tutorie possono fare capo in caso di necessità.

### 1.2.2.2 La legge sulla protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (1963)

La concezione del collocamento extrafamiliare e le sue condizioni sono notevolmente condizionate dalla legge sulla protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 1963 (LPMI). Nel contesto della nuova norma cantonale, infatti, il Cantone assume un ruolo di coordinamento nell'ambito delle misure per la protezione della maternità e dell'infanzia, constatata l'insufficienza dell'iniziativa privata<sup>129</sup>. In effetti, l'indagine promossa tra il 1959 e il 1960 dal neo-costituito Dipartimento Opere Sociali<sup>130</sup> aveva evidenziato l'elevato numero di minorenni che vivevano al di fuori del nucleo familiare a causa di "deficienze di ordine fisico, intellettuale, psichico e sociale", la relativa assenza di "un'azione coordinatrice nel collocamento" e le carenze strutturali e pedagogiche degli istituti d'accoglienza – per la maggior parte privati, di ordine religioso e di stampo caritativo –, che incidevano negativamente sullo stato psico-fisico dei minorenni<sup>131</sup>.

L'urgenza palese di un intervento dell'autorità cantonale induce il Consiglio di Stato a licenziare un Messaggio che prevede un progetto di legge di vasta portata nell'ambito della politica sociale, ispirandosi alla legislazione in vigore negli altri Cantoni<sup>132</sup>. All'autorità cantonale è conferito il ruolo di promotrice e coordinatrice dell'assistenza sociale a favore della maternità e dei minorenni, che si esplica essenzialmente tramite tre tipi d'intervento: un'azione preventiva sulle cause che possono compromettere lo sviluppo fisico e psichico del bambino all'interno della propria famiglia<sup>133</sup>, una maggiore protezione delle categorie più sensibili dei minorenni per i quali è stato predisposto un

<sup>126</sup> "Rapporto della Commissione della Legislazione (28.9.1949)", *PVGC*, 8.11.1949, p. 112.

<sup>127</sup> "Legge che modifica gli art. 38, 45, 46, 47, 48, 49, 55 della legge di applicazione e di complemento del Codice Civile Svizzero", *BO*, anno 1951, pp. 87-89.

<sup>128</sup> "Regolamento sulle tutele e curatele (18.1.1951)", *BO*, anno 1951, pp. 90-108.

<sup>129</sup> "Messaggio concernente la legge sulla protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (23.2.1962)", *PVGC*, 15.1.1963, p. 483.

<sup>130</sup> Dipartimento Opere Sociali, *Risultati dell'indagine sulle case assistenziali, gli istituti e i collegi per fanciulli nel Cantone Ticino*, dattiloscritto, dicembre 1960.

<sup>131</sup> "Messaggio concernente la legge sulla protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (23.2.1962)", *PVGC*, 15.1.1963, pp. 479-480.

<sup>132</sup> Il Messaggio non sono menzionati quali; è tuttavia significativo che, nell'elaborazione delle leggi viene sistematicamente presa in considerazione la legislazione vigente negli altri Cantoni, specialmente a partire dal Dopoguerra.

<sup>133</sup> Tramite la consulenza sanitaria ambulatoriale a madri e gestanti, l'attribuzione di assegni di natalità, la possibilità di fare capo a un istituto nel caso di situazioni familiari difficili sia per le gestanti, sia per le madri nubili e i loro figli (art. 3-6).

affidamento familiare o in istituto, e il coordinamento e la promozione dell'azione della famiglia e delle istituzioni pubbliche e private che operano nel settore.

Il rapporto commissionale del 23 novembre 1962 riconosce dapprima all'unanimità il diritto dello Stato di intervenire in materia – in qualità di "rappresentante del bene comune" – e conferma i principi contenuti nel Messaggio, pur precisandone alcuni aspetti. Il progetto di legge trova in seguito l'adesione di tutti i gruppi parlamentari e viene approvato in Gran Consiglio il 15 gennaio del 1963, senza particolari osservazioni.

I contenuti del testo legislativo, il Messaggio e il Rapporto commissionale consentono in primo luogo di effettuare delle osservazioni sulla mutata concezione del "collocamento extrafamiliare", che trova riscontro anche a livello semantico, con l'utilizzo del termine "affidamento". Secondo la LPMI, l'"affidamento" è concepito come l'ultima delle misure da attuare per la protezione dei minorenni. Questo aspetto è confermato dall'accento posto sulle misure preventive e sull'affidamento temporaneo a culle, nidi di infanzia o asili nido diurni, attuati al preciso scopo di non sradicare il minorenne dal proprio ambiente familiare (art. 6). Il cambiamento di paradigma si riscontra anche nelle modalità dell'affidamento extrafamiliare: il collocamento in istituto dei "minorenni privi di cure, moralmente o materialmente abbandonati" o che presentano "anomalie fisiche, psichiche, intellettuali o per ambiente familiare" (art. 1, lett. B) è da prevedere "ove non esista l'opportunità di un affidamento familiare o siano indispensabili cure ed educazione specializzate" (art. 7 e 8)<sup>134</sup>.

Le medesime fonti consentono inoltre di individuare come l'autorità cantonale intende agire nell'ambito della protezione della maternità e dell'infanzia.

In primo luogo, il Cantone si propone di intervenire nel campo degli istituti, fino ad allora di quasi esclusiva competenza dell'iniziativa privata: da un lato facendosi promotore della fondazione degli istituti specializzati previsti dalla LPMI (art. 14), dall'altro elargendo dei sussidi agli istituti privati per la costruzione, l'ampliamento, l'ammodernamento degli stabili o l'acquisto delle attrezzature e finanziando la formazione professionale del personale. La concessione dei sussidi viene subordinata al riconoscimento ufficiale dell'istituto da parte dello Stato, che prevede condizioni precise riguardo allo stato degli stabili e alla presenza di personale formato e numericamente sufficiente (art. 15 e 23).

In secondo luogo, il Cantone svolge il suo ruolo di coordinamento e sorveglianza tramite il Servizio Sociale Cantonale, aggregato al Dipartimento Opere Sociali. Tra i suoi compiti rientrano: la promozione e lo studio di azioni di protezione della famiglia, la collaborazione con famiglie, enti privati, autorità politiche e giudiziarie allo scopo di assicurare "la reintegrazione del minorenne nella vita familiare e sociale", la consulenza fornita dagli assistenti sociali alle famiglie o alle autorità che ne fanno richiesta, la verifica dell'affidamento dei minorenni presso famiglie e istituti, la vigilanza e il coordinamento "dell'attività assistenziale ed educativa degli istituti riconosciuti dallo Stato" (art. 20). È importante sottolineare che il Servizio si limita a un'opera di consulenza e vigilanza, in quanto non dispone di un'autonomia decisionale. Pertanto, la sua istituzione non influisce sulle competenze delle autorità giudiziarie o amministrative incaricate delle decisioni di collocamento.

Per concludere, la LPMI può essere considerata come un pilastro fondamentale nell'ambito della politica familiare ticinese. La legge, particolarmente incisiva rispetto alle precedenti, comporta il trasferimento di ulteriori responsabilità verso l'autorità cantonale. Quest'ultima si dota degli strumenti per intervenire efficacemente nell'ambito dell'affidamento temporaneo o definitivo dei minorenni, in quel momento considerati come una categoria particolarmente bisognosa di protezione, tramite l'istituzione di un controllo sugli istituti privati e la supervisione del Servizio Sociale Cantonale.

---

<sup>134</sup> "Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (15.1.1963)", *BO*, anno 1963, p. 86.

### 1.2.2.3 Le revisioni della LPMI (1970 e 1974) e i regolamenti sulle condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e ad istituti (1971 e 1975)

Nel corso della prima metà degli anni Settanta la LPMI del 1963 viene modificata a due riprese. Tramite un elaborato Messaggio (20.2.1970) il Consiglio di Stato espone l'esigenza di estendere la propria "azione protettiva a tutti i minorenni che non possono convivere con i genitori". Fino a quel momento, in base alla LPMI, la vigilanza era limitata agli istituti riconosciuti dallo Stato e a categorie di minorenni ben definite ("privi di famiglia, moralmente e materialmente abbandonati o affetti da anomalie fisiche, psichiche o intellettuali"). In effetti, numerosi problemi sono stati riscontrati dal Servizio sociale in merito ad affidamenti effettuati privatamente e all'esistenza di "piccole comunità di bambini" che vivevano presso delle famiglie affidatarie, in condizioni non idonee. Da qui, l'esigenza di un migliore disciplinamento della materia, specialmente nell'ambito dell'affidamento familiare, ritenuto, insieme all'assistenza diurna dei bambini, indispensabile per una "moderna azione assistenziale" che consideri "le esigenze affettive del bambino"<sup>135</sup>. Il Rapporto commissionale (19.6.1970) conferma i principi contenuti nel Messaggio, precisando un dato interessante: in quel periodo, il Servizio sociale organizza circa 1'000-1'500 affidamenti l'anno, di cui 300 per "ambiente sociale inadatto"; solo in parte, contro la volontà dei genitori<sup>136</sup>. La nuova modifica legge, adottata senza discussione nella seduta granconsigliare del 7 luglio 1970, prevede dunque due nuove competenze per l'autorità cantonale: da un lato, la vigilanza sull'affidamento dei minorenni "presso altre famiglie per un periodo superiore a tre mesi" e "presso istituti" (art. 1bis)<sup>137</sup>. Questi ultimi sono definiti dall'art. 1ter come "le persone fisiche e morali che accolgono più di cinque minorenni", ad esclusione di istituti ospedalieri, colonie di vacanze e scuole pubbliche. Dall'altro, la definizione delle condizioni di affidamento sia per le famiglie, sia per gli istituti, che sono in seguito precisate dal "Regolamento concernente le condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e istituti" del 18 maggio 1971<sup>138</sup>. Pertanto, con la prima modifica della LPMI lo Stato istituisce una maggiore vigilanza sugli affidamenti extrafamiliari, subordinandoli alla sua autorizzazione, e ne definisce esattamente le condizioni e le competenze, colmando quelle lacune legislative denunciate nel Messaggio e nel Rapporto commissionale.

La seconda modifica legislativa trova la sua origine nelle difficoltà finanziarie degli istituti di cura e di ricovero ticinesi, determinate dai nuovi compiti e dalle condizioni imposte dal "radicale mutamento delle esigenze dell'azione assistenziale a favore dei minorenni". A tal proposito, così si esprime il Consiglio di Stato nel Messaggio del 29 gennaio 1974:

"Mentre l'istituto, nel passato, rappresentava per lo più un semplice strumento di protezione, di soddisfacimento di bisogni primari (vitto e alloggio), oggi gli viene richiesta un'azione terapeutica intensa volta al recupero fisio-psichico e sociale e tesa al reinserimento il più rapido possibile del minorenne nel suo ambiente familiare e sociale [...]. Di conseguenza è necessario pretendere oggi il potenziamento negli istituti dei quadri terapeutici ed educativi e un costante aggiornamento del personale."<sup>139</sup>

La riduzione del personale religioso, controbilanciata dall'assunzione di personale qualificato in numero più consistente come previsto dalla LPMI, incide notevolmente sui costi di gestione degli istituti di cura e di ricovero ticinesi, per la maggior parte privati. Dai dati esposti nel Messaggio, si rileva che su 35 istituti, 3 sono cantonali, 1 comunale e ben 31 privati<sup>140</sup>. Pertanto, nell'intento di affermare la collaborazione tra Stato e istituti privati, il Consiglio di Stato propone di adeguare

<sup>135</sup> "Messaggio concernente una modificazione della legge 15 gennaio 1963 per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza: inserimento degli art. 1bis e 1ter (affidamento di minorenni a famiglie e a istituti - 20.2.1970)", *PVGC*, 7.7.1970, pp. 376-383.

<sup>136</sup> "Rapporto della Commissione della Legislazione", *PVGC*, 7.7.1970, p. 385.

<sup>137</sup> "Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza; modificazione (7.7.1970)", *BO*, anno 1970, pp. 101-102.

<sup>138</sup> "Regolamento concernente le condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e ad istituti (18.5.1971)", *BO*, anno 1971, pp. 182-186.

<sup>139</sup> "Messaggio concernente la modificazione della legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963 (29.1.1974)", *PVGC*, 7.10.1974, p. 578.

<sup>140</sup> *Idem*, p. 579.

l'elargizione dei sussidi al fine di contenerne i deficit di esercizio. Il principio è approvato dalla Commissione della legislazione che sottopone il proprio progetto di legge (con una modifica formale) al Gran Consiglio. In seguito a una breve discussione sui criteri di sussidio da adottare, diversi nel progetto governativo e commissionale, la legge è approvata da tutti i parlamentari presenti, eccetto un astenuto, nella versione proposta dalla Commissione legislativa<sup>141</sup>. Il consenso quasi unanime per una proposta così onerosa può essere spiegato attraverso le parole del liberale-radicalo Massimo Pini. Secondo il deputato, nell'ambito della discussione del piano finanziario era stata accordata la priorità al "settore delle previdenze sociali e delle cure all'infanzia", per il quale si registrava un grave ritardo nelle "strutture ricettive". Il nuovo Regolamento del 5 febbraio 1975<sup>142</sup>, che disciplina i limiti e le condizioni per l'attribuzione dei sussidi, include una novità dal punto di vista istituzionale per l'applicazione della LPMI: all'Ufficio d'attività sociali sono affidate le competenze riservate in precedenza al Servizio Sociale Cantonale<sup>143</sup>.

Le due revisioni legislative confermano il principio della complementarietà tra l'azione pubblica e privata nell'ambito dell'assistenza a favore dei minorenni. L'autorità cantonale interviene imponendo condizioni e finanziando la ristrutturazione degli stabili e del personale degli istituti presenti sul suolo cantonale, quasi esclusivamente privati. In questo contesto, l'affidamento extrafamiliare in famiglie e istituti è maggiormente controllato da parte dello Stato e rimane uno degli strumenti di quelle politiche sociali e familiari che hanno incontrato il favore quasi unanime dei deputati ticinesi.

#### 1.2.2.4 La legge sull'assistenza sociale (1971)

Il Consiglio di Stato giustifica la necessità di riformare la legge sull'assistenza pubblica del 1944 con i cambiamenti indotti dallo sviluppo socio-economico del Paese e dall'intervento delle assicurazioni sociali, che assumono il sostegno di categorie di persone in precedenza assistite, come gli invalidi e gli anziani. Con il Messaggio del 5 giugno 1970 l'autorità esecutiva cantonale afferma il principio-guida della riforma legislativa, secondo il quale "l'assistenza sociale non è carità, né beneficenza", bensì un dovere dello Stato nei confronti del cittadino che "stia per cadere o sia caduto nel disagio"<sup>144</sup>, indipendentemente dagli obblighi assistenziali da parte dei familiari. Rapidamente discussa in sede commissionale, la riforma legislativa viene approvata dal Gran Consiglio l'8 marzo 1971, senza particolari osservazioni.

La principale novità del testo legislativo risiede nel trasferimento della competenza decisionale in materia d'assistenza dai Comuni all'autorità cantonale, che la esercita attraverso il Dipartimento Opere Sociali<sup>145</sup>. A quest'ultimo è inoltre attribuito un compito preventivo, attraverso lo "studio delle cause dell'indigenza e dei mezzi atti a sopprimerle" (art. 48)<sup>146</sup>, ambito nel quale i Municipi conservano l'importante funzione di "organo consultivo, di coordinamento e di indagine".

Considerata la loro prossimità con gli assistiti – i minorenni in istituto ne costituiscono ancora una discreta parte – o i potenziali tali, i Comuni si occupano di preavvisare le domande di assistenza, di proporre provvedimenti preventivi e di controllare gli assistiti, avvalendosi dell'"opera consultiva della Commissione comunale dell'assistenza" (art. 51), incaricata della vigilanza sui beneficiari di prestazioni assistenziali.

Il testo legislativo prevede alcune disposizioni specifiche nei confronti dei minorenni. Lo Stato garantisce da un lato a "fanciulli" e "adolescenti" una formazione scolastica e professionale

---

<sup>141</sup> "Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963; modificazione (2.7.1974)", *BO*, anno 1974, pp. 224-226.

<sup>142</sup> "Regolamento concernente le condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e ad istituti e la concessione di sussidi agli istituti riconosciuti dallo Stato (5.2.1975)", *BO*, anno 1975, pp. 40-50.

<sup>143</sup> La modifica è da attribuire a una riorganizzazione del DOS, finalizzata a riunire in un solo ufficio tutti quegli interventi sociali che trovano base legale nella LPMI.

<sup>144</sup> La volontà di innovazione si riscontra nell'evoluzione dei termini: da "assistenza pubblica" ad "assistenza sociale". "Messaggio riguardante la legge sull'assistenza sociale (5.6.1970)", *PVGC*, 8.3.1971, p. 1564.

<sup>145</sup> Precedentemente di competenza del Dipartimento Interni, la materia assistenziale viene attribuita al DOS dalla data della sua istituzione, nel 1959.

<sup>146</sup> "Legge sull'assistenza sociale (8.3.1971)", *BO*, anno 1971, pp. 448-449.

adeguata alle loro attitudini e alle loro inclinazioni" (art. 19a), dall'altro, alle madri "la possibilità di occuparsi personalmente dell'allevamento e dell'educazione dei figli" (art. 19c). In effetti, l'assistenza deve essere prestata nel rispetto "della dignità e dei diritti delle persone" (art. 1): in questo ambito, le prestazioni assistenziali sono garantite preferibilmente a domicilio, mentre il "collocamento in istituto quando circostanze personali o familiari lo richiedano" (art. 27). In questo caso, le spese di permanenza sono assunte dallo Stato, riservati i diritti di rimborso o di regresso (art. 28). Infine, è istituito il coordinamento delle attività assistenziali con quelle "dei servizi preposti alle tutele e alla protezione dei minorenni" (art. 49c), la cui competenza è attribuita al DOS. Il 17 dicembre 1971 viene approvato il Regolamento d'applicazione, che definisce nel dettaglio le procedure e le esatte attribuzioni delle diverse autorità coinvolte<sup>147</sup>. In conclusione, possiamo osservare che con la legge sull'assistenza sociale viene completato il trasferimento delle competenze in materia assistenziale dai Comuni al Cantone. Il Dipartimento Opere Sociali, al quale è attribuita l'applicazione della LPMI, assume dunque un ruolo centrale nell'ambito della protezione dei minorenni e della loro assistenza, che è chiamato a coordinare. Il nuovo testo legislativo evidenzia inoltre l'evoluzione del concetto e della pratica del collocamento extrafamiliare, in continuità con la LPMI: la misura viene intrapresa soltanto in circostanze particolari, in quanto alla madre è garantito il diritto di allevare i propri figli.

### 1.2.2.5 Gli effetti delle revisioni del Codice Civile Svizzero (1976 e 1978)

Nel corso della seconda metà degli anni Settanta il diritto cantonale subisce delle modifiche incisive a seguito di due revisioni del Codice Civile Svizzero, destinate ad influenzare in maniera determinante il collocamento extrafamiliare dei minorenni.

La riforma del CCS del 25 giugno 1976<sup>148</sup> concerne in modo particolare il diritto del bambino e trova origine nella volontà della Confederazione di migliorare lo statuto giuridico del figlio e della madre naturale. Le principali novità del testo legislativo sono costituite dall'abbandono dei concetti di legittimità e illegittimità, dalla possibilità di assegnare l'autorità parentale alla madre non sposata e dalle nuove norme circa la privazione e il ripristino dell'autorità parentale, nell'ambito delle quali viene imposta la necessità di una decisione giudiziaria. Nel Ticino, tale facoltà spetta all'Autorità di vigilanza sulle tutele, che la legge di applicazione cantonale e il relativo regolamento attribuiscono al Dipartimento di Giustizia<sup>149</sup>; non essendo un'autorità giudiziaria, viene prevista la possibilità di ricorso al Tribunale d'appello. Inoltre, sono introdotte nel nuovo CCS le prime disposizioni relative ai minorenni in affidamento presso genitori affilianti (ad es., art. 294, 300, 307, 316)<sup>150</sup>, sui quali è istituito un maggiore controllo da parte dell'autorità tutoria<sup>151</sup>. Tali articoli sono in seguito completati dall'"Ordinanza federale sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin)" del 19 ottobre 1977. È possibile concludere che le innovazioni legislative incidono sul collocamento extrafamiliare almeno in due modi. Da un lato, tramite un maggior disciplinamento della materia e l'istituzione di un maggiore controllo sulle famiglie affidatarie. Dall'altro, l'abbandono del concetto di figlio illegittimo e l'attribuzione dell'autorità parentale alla madre nubile implicano una ridefinizione delle potenziali categorie di minorenni da collocare in famiglia o in istituto.

<sup>147</sup> "Regolamento di applicazione della legge sull'assistenza sociale (17.12.1971)", *BO*, anno 1971, pp. 454-459.

<sup>148</sup> "Codice civile svizzero (Filiazione). Modificazione del 25 giugno 1976", *Foglio Federale*, anno 1976, vol. 2, nr. 26, 5.7.1976, pp. 981-1006.

<sup>149</sup> A seguito di una riorganizzazione dipartimentale, dal 1976 l'Autorità di vigilanza sulle tutele (che include il "Servizio per la protezione dei minorenni") viene trasferita dal Dipartimento Interni al Dipartimento di Giustizia. In seguito, i due dipartimenti sono accorpati nel Dipartimento Istituzioni. "Legge di applicazione della legge federale del 25 giugno 1976 che modifica il Codice civile svizzero (20.12.1977)", *BO*, anno 1978, pp. 25-34 e "Regolamento cantonale di applicazione della legge federale del 25 giugno 1976 che modifica il Codice civile svizzero (17.3.1978)", *BO*, anno 1978, pp. 35-42.

<sup>150</sup> La numerazione degli articoli è stata modificata a seguito delle revisioni del CCS. *Codice Civile Svizzero (stato il 1° gennaio 1978)*, Berna, Cancelleria Federale, 1977.

<sup>151</sup> M. Hüttenmoser, K. B. Zatti, "Minori in affidamento", *DSS*, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I16590.php>>, versione del 15.4.2010.

Con la revisione del 6 ottobre 1978, invece, viene di fatto abolita la pratica del collocamento extrafamiliare di minorenni sulla base di una decisione amministrativa, senza la possibilità di ricorso a un'autorità giudiziaria. Le ragioni della modifica legislativa sono da ricondurre alla necessità di sciogliere la riserva all'articolo 5 della CEDU inerente alle condizioni per la privazione della libertà a scopo di assistenza. Le diverse regolamentazioni cantonali che impediscono la sottoscrizione integrale dell'accordo, ratificato con riserva nel 1974, inducono il legislatore federale a "fissare un ordinamento esauriente, nel Codice civile, per la privazione della libertà", al fine di garantire che "su tutto il territorio della Confederazione il principio della libertà personale venga protetto da un diritto uniforme"<sup>152</sup>. L'introduzione degli articoli 397a-f sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza nel titolo relativo all'organizzazione della tutela, che riservano garanzie procedurali a salvaguardia dei diritti personali, implicano la modifica di altre disposizioni del Codice civile, riguardanti pure i minorenni (cfr. art. 314a, 405a, 429a). In particolare, il nuovo articolo 405a prevede che:

"Art. 405a:

1. Il collocamento del minorenne in uno stabilimento è deciso dall'autorità tutoria su proposta del tutore o, se vi è pericolo nel ritardo, dal tutore stesso.
2. Le disposizioni sulla competenza, la decisione giudiziaria e la procedura in caso di privazione della libertà a scopo d'assistenza riguardo a persone maggiorenni o interdette s'applicano per analogia.
3. Il tutelato che non abbia ancora compiuto i sedici anni non può chiedere lui stesso la decisione giudiziaria."<sup>153</sup>

Per adeguarsi alla modifica legislativa, in vigore dal 1° gennaio 1981, l'autorità cantonale ticinese si dota di un Regolamento d'applicazione (23.12.1981). La competenza di ordinare il collocamento di un minorenne "in istituti appropriati" rimane attribuita alla Delegazione tutoria del luogo di domicilio della persona interessata (art. 1), nel rispetto di precise garanzie procedurali. Nell'ambito di una decisione di privazione della libertà, l'autorità tutoria è tenuta a esaminare "a fondo la situazione di fatto e a comunicare le proprie conclusioni motivate per iscritto, specificando la possibilità "di richiedere una decisione giudiziaria entro 10 giorni" (art. 3). Le medesime garanzie sono introdotte anche nel caso di trattenimento nell'istituto o nel caso di rifiuto di dimissione, per i quali è possibile adire al Pretore del distretto del luogo di domicilio (art. 5)<sup>154</sup>.

Per concludere, la modifica del CCS entrata in vigore nel 1981 subordina la pratica del collocamento extrafamiliare a precise garanzie procedurali, già previste dal diritto internazionale (CEDU). La nuova regolamentazione non si applica alle decisioni antecedenti, che conservano la loro validità: pertanto, i minorenni oggetto di affidamento sulla base di una decisione amministrativa presa prima del 1981 resteranno in molti casi collocati presso un istituto o in una famiglia anche fino agli anni Novanta inoltrati – un aspetto da considerare con attenzione nell'ambito della ricerca dei dossier negli archivi.

### 1.2.2.6 Bilancio

Considerata l'ampiezza e la complessità del fenomeno del collocamento extrafamiliare, allo stadio attuale delle ricerche non è possibile effettuare un bilancio che includa osservazioni di tipo quantitativo e qualitativo, sulla scorta di quanto fatto per l'internamento amministrativo. Tuttavia, i dati utili a questi fini sembrano non mancare: nei *Rendiconti*, il rapporto dell'Autorità di vigilanza sulle tutele e curatele fornisce informazioni essenzialmente di tipo qualitativo sui casi di tutela dei minorenni, sulle nascite illegittime e in materia di "protezione dei minorenni"; sulla base di questa fonte è possibile risalire alle categorie di minorenni oggetto dell'attenzione dell'autorità cantonale,

<sup>152</sup> "Messaggio sulla modificazione del Codice civile svizzero (privazione della libertà a scopo d'assistenza) e sul ritiro della riserva all'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", *FF*, anno 1977, vol. 3, nr. 39, 26.9.1977, p. 2.

<sup>153</sup> "Codice civile svizzero (privazione della libertà a scopo di assistenza). Modificazione del 6 ottobre 1978", *FF*, anno 1978, vol. 2, nr. 42, 17.10.1978, pp. 861-865.

<sup>154</sup> "Regolamento transitorio in applicazione della legge federale del 6 ottobre 1978, che modifica il Codice civile svizzero (Privazione della libertà a scopo d'assistenza - 23.12.1981)", *BO*, anno 1982, pp. 30-31.

all'operato degli attori incaricati della protezione di giovani e bambini – e, in particolar modo, delle Delegazioni tutorie – così come al funzionamento e alle logiche che determinano il collocamento extrafamiliare da parte delle autorità amministrative.

Negli *Annuari Statistici*, pubblicati a partire dal 1938, è invece possibile avere un primo riscontro quantitativo sulle nascite illegittime (e i relativi riconoscimenti e legittimazioni) e sui casi di tutela annualmente accertati, i quali sono suddivisi per categorie secondo la causa, come gli "orfani", "illegittimi", "secondo nozze del genitore", "privazione della patria potestà". Questi dati, tuttavia, non forniscono indicazioni circa il numero di collocamenti extrafamiliari che, come prova l'indagine promossa dal DOS nel 1960, mai erano stati oggetto di una particolare attenzione dello Stato. È ipotizzabile che da tale data, e con l'istituzione del Servizio Sociale Cantonale, possano essere state promosse ulteriori indagini di tipo statistico da parte del Dipartimento<sup>155</sup>, da ritrovare tramite un'accurata indagine archivistica e bibliografica.

L'evoluzione legislativa ha permesso di osservare che il collocamento extrafamiliare ha coinvolto numerose categorie di minorenni e adolescenti: orfani, illegittimi, abbandonati "materialmente" o "moralmente", figli di genitori divorziati, minori che presentano difficoltà cognitive o comportamentali oppure bambini che vivono difficili situazioni familiari. L'attenzione del legislatore si è dapprima focalizzata sugli orfani e sui bambini "abbandonati moralmente e materialmente", oggetto della legge sull'assistenza del 1903. Il raggio d'azione dello Stato si è successivamente esteso con le leggi d'attuazione del Codice Civile Svizzero, tramite l'istituzione di un apparato tutorio in grado di garantire la protezione dei minorenni, realizzata anche attraverso il loro collocamento al di fuori della famiglia d'origine. Negli anni successivi si annoverano nuovi interventi legislativi mirati nell'ambito della protezione o della presa a carico dei minorenni, che non possono essere trascurati per una migliore comprensione e contestualizzazione del fenomeno del collocamento extrafamiliare. In effetti, le nuove norme testimoniano la presa di coscienza dello Stato della necessità di interventi specifici nei confronti dei minorenni: i decreti legislativi sulla protezione dell'infanzia (1931; 1941) nell'ambito della loro tutela, la legge sulla delinquenza minorile (1934) e sulla magistratura dei minorenni (1941) per la loro punizione e rieducazione, il decreto istituito il Servizio di igiene mentale (1949) per la prevenzione e la cura dei disturbi di origine psichica. Tuttavia, l'intervento legislativo dell'autorità cantonale appare poco coordinato fino alla promulgazione della Legge sulla protezione della maternità e dell'infanzia del 1963. Il collocamento extrafamiliare in famiglia e in istituto viene subordinato alle misure di ordine preventivo ed è sottoposto al controllo dell'autorità cantonale, tramite il Servizio sociale. Le revisioni della LPMI e i relativi regolamenti rafforzano l'intervento dello Stato cantonale che, nel corso degli anni Settanta, si deve adeguare alle nuove disposizioni imposte dalle revisioni del CCS: dalla scomparsa del concetto di "illegittimità" alle garanzie introdotte nell'ambito della privazione della libertà a scopo di assistenza. Tale sviluppo legislativo dev'essere messo in relazione con il radicale cambiamento del contesto morale, sociale ed economico, all'evoluzione dello statuto del bambino e della percezione del suo ruolo all'interno del nucleo familiare<sup>156</sup> e all'accentramento delle competenze nelle mani delle autorità cantonali che, oltre alla promulgazione delle leggi, assume progressivamente nuovi compiti e oneri anche in materia del collocamento extrafamiliare.

---

<sup>155</sup> Una verifica andrebbe sicuramente effettuata nel documento seguente, menzionato in bibliografia da Francesca Corti: Dipartimento delle Opere Sociali, *Analisi della situazione dei collocamenti fuori famiglia (in particolare in istituto) di minorenni "casi sociali"*, dattiloscritto, dicembre 1979.

<sup>156</sup> Si segnala a questo proposito: A.-F. Praz, *De l'enfant utile à l'enfant précieux*, Antipodes, Losanna, 2005.

## 2 INDAGINE ARCHIVISTICA

Quest'indagine preliminare sugli archivi ha consentito da un lato di accertare tramite puntuali sondaggi l'esistenza di diversi fondi utili per un approfondimento delle pratiche dell'internamento amministrativo e del collocamento extrafamiliare dei minorenni, dall'altro di individuare la probabile collocazione di ulteriori documenti preziosi a questo fine, come i dossier personali.

Il principale ostacolo riscontrato in questo lavoro risiede nella ridotta presenza di fondi dipartimentali completi e inventariati presso l'Archivio di Stato a Bellinzona, utili ai fini di una ricerca specifica sui temi in oggetto. Buona parte dei documenti che fanno capo all'attività del Dipartimento Interni (oggi, Dipartimento delle Istituzioni) e del Dipartimento Opere Sociali (attualmente, Dipartimento Sanità e Socialità) è ancora collocato presso gli archivi dei diversi uffici. Di questi non si dispone di un preciso inventario, salvo rare eccezioni e l'accurata indagine già condotta da Francesca Corti nel 2004. Vista la frammentarietà dei fondi, l'indagine archivistica è stata essenzialmente orientata sulla ricerca dei fondi cantonali ancora esistenti.

In considerazione di quanto premesso, il capitolo è stato suddiviso in tre parti, nelle quali si distinguono i fondi cantonali, comunali e degli istituti. All'interno di ogni categoria è stata effettuata un'ulteriore suddivisione per ente produttore: è parso questo il miglior modo per restituire un'unità ai documenti prodotti da uno stesso ufficio, ma che attualmente si trovano in collocazioni diverse. Non è invece stata presa in considerazione la distinzione tra i fondi che permettono di approfondire i due fenomeni oggetto dello studio, poiché le autorità coinvolte sono spesso le medesime.

La breve relazione che segue ha dunque lo scopo di individuare i principali attori coinvolti e di presentarne, quando possibile, i relativi fondi archivistici e la loro utilità ai fini di ricerca. Saranno inoltre fornite indicazioni su altri fondi d'archivio potenzialmente interessanti, dei quali non è stato ancora possibile avere un sicuro riscontro.

### 2.1 Fondi cantonali

La ricerca è stata principalmente orientata sugli archivi di quei servizi dello Stato che hanno ricoperto un ruolo centrale nel collocamento extrafamiliare e nell'internamento amministrativo, in considerazione delle indicazioni contenute nei *Rendiconti* e nei testi legislativi analizzati in precedenza: l'Autorità di vigilanza sulle tutele, il Servizio cantonale della pubblica assistenza, l'Ufficio del tutore ufficiale e il Servizio sociale cantonale. In primo luogo è stata verificata la presenza di fondi depositati presso l'Archivio di Stato<sup>157</sup>; secondariamente, la ricerca è proseguita negli archivi esterni degli uffici coinvolti, sulla base dell'indagine già condotta da Francesca Corti nel 2004.

I documenti relativi all'attività dell'Autorità di Vigilanza sulle Tutele si trovano attualmente in tre diverse collocazioni:

- Archivio di Stato (ASTi), Fondo del Dipartimento degli Interni – Serie A (1920-1960)<sup>158</sup>: il fondo include 14 scatole dell'Autorità di vigilanza sulle tutele (sc. 34-47), nelle quali si ritrova l'insieme dei dossier trattati dall'Ufficio tra il 1926 e il 1930. Gli incarti personali presentano lacune nella numerazione progressiva e concernono sia adulti, sia minorenni.

- ASTi, Fondo Autorità di vigilanza sulle tutele e ufficio di protezione dei minorenni (1924-1984): il fondo, recentemente riordinato e inventariato, è costituito dai dossier relativi alle "nascite illegittime" (sc. 1-25, 1924-1981; con lacune nella numerazione progressiva), dagli incarti relativi ai ricorsi sull'insieme della materia delle tutele e curatele (sc. 26-28, 1940-1948) e dai registri degli esibiti (sc. 29-31, 1953-1984).

---

<sup>157</sup> I fondi depositati all'Archivio di Stato che menzioneremo in seguito non sono accessibili al pubblico tramite il catalogo dei fondi disponibile sul sito web (<<http://www4.ti.ch/?id=50604>>, consultato il 25.8.2015), poiché soggetti a protezione o in fase di riordino.

<sup>158</sup> Non si dispone di un inventario del fondo, che allo stato attuale si presenta ordinato in modo sommario.

- Archivio del Tribunale d'Appello - Camera di Protezione giuridica (1968-2015)<sup>159</sup>: sono conservati documenti di potenziale interesse ai fini di ricerca, nello specifico di dossier personali (ca. 700 sc., 1968-1997) e di incarti relativi ai ricorsi (73 sc., 1968-2012), agli illegittimi (18 sc., 1957-1981), agli accertamenti di paternità (47 sc., 1969-1994).

La documentazione relativa all'attività dell'Autorità di vigilanza sulle tutele si presenta frammentaria e lacunosa; tuttavia, gli incarti personali conservati permetterebbero sia un primo approfondimento del fenomeno dell'internamento amministrativo – specialmente in relazione agli internati alla Sapinière prima dell'entrata in vigore della legge del 1929 –, sia del collocamento extrafamiliare, in modo particolare in relazione agli illegittimi, e dei ricorsi in materia tutelare.

Per il fondo dell'archivio del Servizio cantonale della pubblica assistenza<sup>160</sup> – l'odierno Ufficio sostegno sociale e reinserimento – è stata riscontrata almeno una sicura collocazione:

- ASTi, Fondo Assistenza pubblica (1944-1976): il fondo è composto da una prima parte principalmente relativa alla gestione amministrativa e finanziaria del servizio (sc. 1-34) e da una seconda agli incarti personali dell'assistenza (sc. 35-44, 1940-1967). I dossier presentano lacune importanti nella numerazione progressiva e riguardano l'insieme dei casi di assistenza trattati dal servizio. Sono numerosi gli incarti relativi ai figli illegittimi, agli orfani e ai giovani con problemi di disciplina assistiti dal Servizio tramite il collocamento in istituto: i documenti permettono di approfondire i percorsi di vita dei minorenni, da un primo esame molto diversificati e complessi. È tuttavia ipotizzabile che altri documenti utili ai fini della ricerca possano essere ancora conservati ancora in sede, nell'archivio del servizio.

Si ipotizza che nella medesima collocazione siano situati altri documenti potenzialmente interessanti ai fini di ricerca, in particolare nei fondi degli altri servizi attualmente dipendenti dal Dipartimento Sanità e Socialità (DSS), per i quali non è stata riscontrata la presenza di fondi depositati presso l'Archivio di Stato. Ci riferiamo agli archivi del Tutore Ufficiale e del Servizio Sociale Cantonale (l'attuale Ufficio dell' Aiuto e della Protezione), per i quali Francesca Corti aveva già ottenuto riscontri positivi. Purtroppo, non è stato possibile effettuare un sondaggio dei fondi a causa del trasloco, attualmente in corso. La ricerca di materiale dovrebbe inoltre proseguire presso gli archivi degli ex Servizi sociali regionali di Locarno, Bellinzona, Biasca, Lugano e Mendrisio, ugualmente verificati da Francesca Corti nel 2004, e dell'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani.

Andrebbero infine eseguite delle verifiche negli archivi giudiziari e, in modo particolare, nei fondi delle Procure pubbliche sopracenerina e sottocenerina<sup>161</sup> e della Magistratura dei minorenni<sup>162</sup>. Dalle informazioni assunte nei *Rendiconti*, entrambe le istanze giudiziarie collaboravano con l'Autorità di vigilanza sulle tutele, il Dipartimento interni (risp. Dipartimento di Giustizia, dal 1976), segnalando o deferendo i casi di adulti o di minorenni per i quali era necessario un provvedimento amministrativo. Anche gli archivi delle Preture – competenti delle azioni di paternità, della privazione della patria potestà, e delle procedure di interdizione – potrebbero conservare documenti interessanti ai fini di un progetto di ricerca.

## 2.2 Fondi comunali

Un notevole potenziale di ricerca è costituito dagli archivi dei Comuni. Sebbene non sia stato effettuato un sondaggio per le ragioni precedentemente esposte, è possibile presentare alcune osservazioni sulla base delle informazioni assunte dagli archivisti del Servizio Archivi Locali

<sup>159</sup> La Camera di Protezione ha ripreso i compiti svolti in precedenza dall'Autorità di vigilanza sulle tutele.

<sup>160</sup> Sono diverse le denominazioni assunte dal Servizio: Ufficio della pubblica assistenza (1969-1975); Ufficio dell'assistenza sociale (1976-1998); dal 1999 Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (fino al 2001 aggregato al Dipartimento delle opere sociali; dal 2002 aggregato al Dipartimento sanità e socialità).

<sup>161</sup> I due consistenti fondi sono conservati presso l'Archivio di Stato.

<sup>162</sup> I dossier trattati dalla Magistratura dei minorenni dal 1942 sono conservati nell'archivio dell'autorità giudiziaria.

(SAL<sup>163</sup>) e dell'indagine già condotta da Francesca Corti nel 2004. In primo luogo, sono due i fondi più significativi che potrebbero consentire l'approfondimento dei temi oggetto di questo studio: il fondo dell'Assistenza e il fondo della Delegazione tutoria. Secondo gli archivisti del SAL, che hanno effettuato il rilievo degli archivi di circa 200 Comuni<sup>164</sup>, i due fondi menzionati risultano nella maggior parte dei casi essere ben conservati e ordinati rispetto ad altri ambiti d'attività del Comune. Tramite il sondaggio di alcuni inventari a campione è stato possibile individuare i diversi tipi di documenti che possono essere reperiti. Il fondo dell'assistenza è composto generalmente dalla corrispondenza, suddivisa cronologicamente o per caso assistenziale e dai dossier, che sono costituiti in genere dalla seconda metà del Novecento. Non esistono invece dei registri separati dei verbali delle decisioni d'assistenza, in quanto sono solitamente verbalizzati unitamente alle risoluzioni del Municipio. Inoltre, gli archivisti del SAL segnalano che in pochi Comuni sono stati trovati i verbali della "Commissione comunale della pubblica assistenza", l'organo consultivo istituito dalla legge sull'assistenza del 1944, della quale andrebbe verificata l'istituzione per ogni ente locale. Il fondo della Delegazione tutoria presenta lo stesso tipo di materiale: i registri delle risoluzioni (quasi sempre presenti) e gli elenchi delle tutele, la corrispondenza e gli incarti personali dei tutelati. Il grado di copertura dei documenti presenta notevoli variazioni da Comune in Comune. Ciò malgrado, tramite i documenti conservati nei due fondi menzionati risulta verosimile poter ricostruire i percorsi di vita sia dei minorenni collocati dalle Delegazioni tutorie e in base alle leggi sull'assistenza, sia degli adulti internati amministrativamente, spesso a beneficio delle prestazioni assistenziali od oggetto di misure tutelari o curatelari.

Negli archivi comunali, andrebbe infine verificata l'esistenza di informazioni relative alle "Commissioni consultive per la protezione dell'infanzia" (1931), alle "Commissioni consultive per la protezione dei minorenni" (dal 1941), gli organi consultivi che avrebbero dovuto coadiuvare le Delegazioni tutorie nel loro operato, oppure agli istituti di cura e di ricovero presenti sul suolo comunale.

## 2.3 Fondi di istituti

Un'altra pista di ricerca è costituita dagli archivi degli istituti di cura e di ricovero nei quali sono stati collocati i minorenni e internati gli adulti.

Nel primo caso, dei sondaggi potrebbero essere programmati sulla base dell'elenco degli istituti di cura e di ricovero situati nel Ticino e nel Grigioni italiano, proposto in allegato. Pur essendo parziale, consente di iniziare le verifiche per individuare gli istituti tutt'oggi attivi, che verosimilmente conservano un archivio dal potenziale interesse per ulteriori approfondimenti. Secondo l'indagine di Francesca Corti, negli archivi dell'Istituto Von Mentlen di Bellinzona e dell'Istituto Vanoni di Lugano – in precedenza, orfanotrofi – sono conservati i dossier dei minorenni accolti, o almeno di una parte di essi, oltre a una consistente documentazione amministrativa relativa alla gestione dell'istituto. Eventuali approfondimenti sugli istituti religiosi di cura e di ricovero e sul loro funzionamento potrebbero essere effettuati tramite il materiale conservato presso l'*Archivio storico diocesano di Lugano* oppure presso gli archivi della casa madre della congregazione, dove potrebbero essere confluiti parte dei documenti degli istituti non più in attività.

Per quanto attiene all'internamento amministrativo, sono state avviate delle verifiche sugli archivi degli istituti che hanno accolto uomini e donne oggetto della legge sull'internamento di alcolizzati e vagabondi del 1929. Sulla base del *Rendiconti del Consiglio di Stato*, sono state individuate quattro principali destinazioni: la "Casa per intemperanti La Valletta", annessa ma amministrativamente separata dal Manicomio Cantonale di Mendrisio, lo stesso Manicomio e, fuori dai confini cantonali, gli stabilimenti di Bellechasse (FR) e l'istituto "zum Guten Hirten" di Altstätten (SG).

---

<sup>163</sup> Il SAL è un Servizio dell'Archivio di Stato che si occupa di riordinare, catalogare e inventariare i fondi dei Comuni, delle Parrocchie e dei Patriziati che ne fanno richiesta. In seguito al riordino, il materiale viene restituito al Comune per essere conservato.

<sup>164</sup> In 60 casi, è stato inoltre effettuato un intervento di riordino da parte del SAL, che permette di disporre di un inventario definitivo del fondo comunale.

La priorità è stata accordata all'archivio della "Casa per intemperanti La Valletta", che dal 1932 al 1975 ha accolto la maggior parte degli internati amministrativi. Dalle informazioni assunte, è verosimile ipotizzare che i dossier degli internati siano conservati unitamente agli incarti personali dei pazienti dell'ex Manicomio cantonale. Secondo un sommario censimento eseguito nel 2003 dall'Archivio di Stato, presso l'odierna Clinica Psichiatrica Cantonale sono conservati circa 100 m/ di documenti che coprono l'intero periodo di attività (1898-oggi), compresi tutti i dossier dei pazienti. È dunque verosimile ritrovare in questa collocazione il fondo della "Casa per intemperanti La Valletta". Purtroppo, a causa di alcuni problemi di carattere amministrativo, non è stato possibile concludere le pratiche per il sondaggio prima del termine imposto alla presente ricerca.

È stato invece ottenuto un riscontro positivo dal sondaggio degli archivi degli stabilimenti di Bellechasse, interamente riordinati e conservati presso l'Archivio di Stato del Canton Friburgo<sup>165</sup>. Il fondo è composto di due parti, una inerente alla gestione amministrativa, l'altra ai dossier dei detenuti, pari a 15'349 incarti. Sono due gli strumenti di ricerca che permettono di risalire ai ticinesi internati nell'istituto friborghese: i registri cartacei e la banca dati elettronica, nella quale sono state inserite le principali informazioni relative a ogni detenuto. Quest'ultima consente di effettuare delle ricerche per parola chiave, in base a diversi criteri, come i dati anagrafici e il motivo della prigionia o dell'internamento, ecc. Secondo una prima ricerca dell'archivista Cédric Margueron, sono pari a 485 i dossier dei ticinesi, o di origine ticinese, detenuti in seguito a una condanna penale o internati sulla base di una decisione amministrativa. Un primo e sommario sondaggio ha permesso di rilevare la consistenza degli incarti personali<sup>166</sup> e l'importanza di questo fondo giudiziario per lo studio di categorie particolari di internati: le donne in genere, escluse dalla Valletta e per le quali non esisteva un istituto nel Ticino, e gli uomini pluri-recidivi o che presentano "problemi di disciplina", così come tutte le persone oggetto di un internamento prima del 1932, data d'apertura della Valletta.

---

<sup>165</sup> Si desidera ringraziare la professoressa Anne-Françoise Praz dell'Università di Friburgo per la disponibilità dimostrata e per l'intermediazione con l'Archivio di Stato friborghese.

<sup>166</sup> Nell'incarto personale sono inclusi, ad esempio, la decisione d'internamento del Dipartimento Interni e la corrispondenza rispettivamente inviata o ricevuta dall'istituto, dalle autorità cantonali (Dipartimento Interni, oppure dal Comune di attinenza o domicilio, secondo i casi) e dal detenuto (richieste di scarcerazione).

## CONCLUSIONE

La ricerca ha permesso di rilevare le principali disposizioni legislative che hanno retto oppure hanno influenzato le pratiche dell'internamento amministrativo e del collocamento extrafamiliare dei minorenni, nonché le procedure stabilite e i principali attori coinvolti.

Nel primo caso, la legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi ha disciplinato la pratica dell'internamento amministrativo per oltre mezzo secolo (1929-1985), senza mai subire alcuna revisione di rilievo. È ipotizzabile che il vasto raggio d'azione abbia permesso al Dipartimento Interni di orientarne l'applicazione verso le diverse "categorie indesiderate" secondo le esigenze repressive emerse nel corso dei decenni, al contrario di altri Cantoni che, come Vaud e Friburgo, si sono progressivamente dotati di più leggi in materia, solitamente indirizzate verso particolari tipologie di individui (alcolizzati, malati psichici, prostitute, ad esempio).

La pratica del collocamento extrafamiliare, invece, è stata disciplinata e influenzata da più leggi. Concepita come una misura assistenziale attuata dai Municipi, sulla base della legge sull'assistenza del 1903, con l'entrata in vigore del Codice Civile Svizzero nel 1912 rientra tra le misure di protezione nei confronti dei minorenni di competenza delle Delegazioni tutorie, gli organi amministrativi istituiti sul piano comunale, fulcro del sistema tutorio. Relegato inizialmente a un ruolo di sorveglianza, lo Stato cantonale si dota progressivamente degli strumenti legislativi per intervenire nell'ambito della protezione dei minorenni, istituendo un progressivo controllo sulla pratica del collocamento extrafamiliare, in particolare dal secondo Dopoguerra e con la Legge sulla protezione della maternità e dell'infanzia del 1963.

Queste prime conclusioni e ipotesi sull'evoluzione legislativa sono in primo luogo da contestualizzare nell'ambito dei cambiamenti in campo sociale, politico, medico e morale, in grado di spiegare il passaggio da una legge di stampo repressivo a una legge medica disciplinante l'assistenza sociopsichiatrica in un caso, nell'altro dal "collocamento" in istituto all'"affidamento" familiare o a strutture specializzate secondo le esigenze del bambino, che emerge come categoria bisognosa di protezione. Secondariamente, si impongono delle ricerche approfondite negli archivi che permettano di verificare l'eventuale discrepanza tra le intenzioni dello Stato cantonale, le disposizioni dei testi legislativi e l'applicazione effettiva delle norme. L'indagine archivistica evidenzia i fondi sui quali orientare le ricerche di materiale, per le quali è possibile esprimere un cauto ottimismo in considerazione dei primi positivi riscontri. Il lavoro sui dossier personali è fondamentale per uno studio approfondito finalizzato a una migliore comprensione di un'epoca e di procedure – quelle dell'internamento amministrativo e del collocamento extrafamiliare dei minori – che pongono ancora oggi numerosi interrogativi e perplessità.

## ALLEGATI

### Elenco degli istituti di cura e di ricovero

Gli istituti nei quali sono state collocate le persone oggetto di un internamento amministrativo sono svariati, secondo i *Rendiconti* del Dipartimento Interni (1929-1981). Tra i principali si annoverano:

Istituto	Sede	Periodo d'attività
Casa per intemperanti "La Valletta"	Mendrisio	1932-1975
Manicomio cantonale (dal 1943, Ospedale Neuropsichiatrico cantonale)	Mendrisio	1898-oggi
Anstalt "zum Guten Hirten"	Altstätten (SG)	1868-1989
Istituto penitenziario di Bellechasse	Bas-Vuilly (Sugiez - FR)	1898-oggi

Redigere invece un elenco degli istituti di cura e di ricovero nei quali sono stati collocati bambini e adolescenti risulta essere un compito difficile: accanto agli istituti espressamente concepiti per accogliere orfani e più in generale l'infanzia abbandonata moralmente e materialmente, ai fini del collocamento extrafamiliare è stato fatto capo ad altri tipi di strutture, come le scuole e i collegi con internato, gli ospedali, i sanatori, i convitti, le case di cura specializzate, gli istituti di rieducazione, ecc. Non è infine da sottovalutare il numero di quei minorenni che sono stati collocati nelle strutture d'Oltralpe.

Viene pertanto qui di seguito presentato un primo elenco parziale degli istituti di cura e di ricovero situati nel Ticino e nel Moesano (in ordine alfabetico, secondo il Comune di sede) nei quali sono stati collocati bambini e adolescenti. La lista è stata allestita sulla base dei dati reperiti nei *Rendiconti* del Dipartimento Interni (1960-1973), negli incarti personali consultati a campione e nella letteratura secondaria menzionata in bibliografia. Per quanto possibile, è stato segnalato il periodo d'attività e la denominazione ufficiale dell'istituto: queste informazioni richiedono un'ulteriore verifica tramite una consultazione sistematica dei dossier e della letteratura secondaria disponibile.

Istituto	Sede	Periodo d'attività
Istituto Roseto	Airolo	1931-
Istituto per debili gravi / Istituto Suore Claretiane / Casa della Provvida Madre	Balerna	1967-
Culla San Marco	Bellinzona	1932-oggi
Istituto Erminio von Mentlen	Bellinzona	1911-oggi
Istituto Francesco Soave	Bellinzona	
Istituto Santa Maria	Bellinzona	1884-
Istituto Suore Claretiane	Biasca	
Casa San Felice	Bissone	1953-
Casa di cura per bambini "La Motta"	Brissago	1938-
Centro di osservazione della Brusata	Brusata	
Culla San Marco	Faido	1938-1970
Istituto femminile S. Gerolamo Emiliani	Faido	1899-1968 dal 1936 istituto rieducativo
Casa Bianca	Locarno	1930-

Convitto magistrale	Locarno	
Home Sant'Anna	Locarno	1909-
Istituto Regina Pacis	Locarno	1950-
Istituto S. Eugenio – scuola sordomuti	Locarno	1886/1890-
Istituto S. Eugenio – scuola ortofonica	Locarno	1951-
Istituto di Santa Caterina	Locarno	1892-
Istituto Don Orione	Lopagno	1952-
Istituto Sant'Angelo	Loverciano	1950-
Orfanotrofio Maghetti	Loverciano – Castel San Pietro	1939-
Asilo di Maternità Arnaboldi	Lugano	1908-oggi
Casa Primavera	Lugano	1967-oggi
Casa della protezione della giovane	Lugano	1901
Casa Santa Elisabetta	Lugano	1946-oggi
Casa dello Studente	Lugano	
Convitto Femminile di San Giuseppe	Lugano	
Istituto comunale di assistenza	Lugano	1910-
Istituto Elvetico	Lugano	
Istituto San Giuseppe	Lugano	
Istituto Sant'Anna	Lugano	1881
Nido d'Infanzia	Lugano	1929
Orfanotrofio Maghetti	Lugano	1844-1939
Orfanotrofio femminile Vanoni	Lugano	1880-oggi
Home Union	Lugano-Breganzona	
Istituto Don Bosco	Maroggia	
Casa di cura / Sanatorio dei bambini	Medoscio	1932-
Casa per intemperanti "La Valletta"	Mendrisio	1932-1975
Istituto per minorenni Paolo Torriani	Mendrisio	1970-oggi
Istituto "La Torre"	Mendrisio	
Istituto Sommascona-Olivone / Ospizio <i>Humanitas</i> / "Ospizio bambini gracili"	Olivone (Sommascona)	1926
Maternità cantonale	Mendrisio	
Ospedale Neuropsichiatrico Cantonale	Mendrisio	1898-oggi
Scuola Economia domestica	Neggio	1954-
Istituto Cremetti Tranquilla	Personico	1950-
Istituto Santa Maria	Pollegio	1929-(1982)
Istituto "Dio aiuta"	Pura	
Istituto San Pietro Canisio	Riva San Vitale	1926-oggi
Ricovero-Istituto Immacolata	Roveredo (GR)	
Corso Economia domestica	Roveredo (GR)	
Istituto S. Anna	Roveredo (GR)	
Casa San Felice	Rovio	
Centro psico-educativo	Rovio	1969* * dal 1969 quale istituto autonomo, prima affiliato al Centro di Stabio

Kinderheim Casa Gioia	Sonvico	1943-
Ospizio bambini gracili (OTAF)	Sorengo	1922-
Centro di osservazione medico-psico-pedagogico	Stabio	1960-
Istituto minorile cantonale	Torricella	1967-1982 <sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> L'istituto è stato destinato ai minorenni internati sulla base di una decisione giudiziaria, ma è stato ugualmente citato per la sua importanza.

## Quadro legislativo essenziale

Al fine di reperire con maggiore facilità i principali testi di legge menzionati nella ricerca si è scelto di presentare un quadro legislativo ordinato secondo la tipologia delle leggi. In effetti, il duplice contenuto di alcuni testi legislativi non ha consentito di suddividere in modo netto le norme riguardanti l'internamento amministrativo e il collocamento extrafamiliare dei minorenni. In grassetto sono state evidenziate le leggi maggiormente incisive, alle quali è stato dedicato un capitolo.

### La legge sull'internamento degli alcolizzati e dei vagabondi e i regolamenti della Casa per imtemperanti "La Valletta" (1929-1985)

DATA	NORMA	FONTE
<b>18.02.1929</b>	<b>Legge sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi</b>	<i>BO</i> , anno 1929, pp. 107-109
23.04.1929	Regolamento d'applicazione della legge 18 febbraio 1929 sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi	<i>BO</i> , anno 1929, pp. 113-116
16.01.1930	Decreto legislativo circa istituzione Padiglione imtemperanti presso il Manicomio Cantonale	<i>BO</i> , anno 1930, pp. 15-16
28.07.1932	Regolamento per il Padiglione degli imtemperanti annesso al Manicomio Cantonale di Mendrisio	<i>BO</i> , anno 1932, pp. 109-110
15.05.1934	Regolamento interno della Casa per gli imtemperanti "La Valletta" annessa al Manicomio Cantonale di Mendrisio	<i>BO</i> , anno 1934, pp. 164-169
19.04.1966	Legge del 18 febbraio 1929 sull'internamento degli alcoolizzati e dei vagabondi; modificazione	<i>BO</i> , anno 1966, pp. 227-228
01.01.1985	Abrogazione della legge e dei regolamenti sopramenzionati a causa dell'entrata in vigore della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 26 gennaio 1983.	<i>BO</i> , anno 1985, pp. 7-17.

### Le leggi sull'assistenza pubblica

DATA	NORMA	FONTE
<b>26.01.1903</b>	<b>Legge sull'assistenza pubblica</b>	<i>BO</i> , anno 1903, pp. 44-47
27.05.1904	Regolamento sull'assistenza pubblica	<i>BO</i> , anno 1904, pp. 47-56
19.09.1931	Legge sull'assistenza pubblica (Testo unico pubblicato dal Consiglio di Stato in ossequio all'art. 6 della legge 8 luglio 1931)	<i>BO</i> , anno 1931, pp. 149-155
21.09.1931	Regolamento d'esecuzione del decreto legislativo 8 luglio 1931 portante modificazioni ed aggiunte alla legge 26 gennaio 1903 sulla assistenza pubblica	<i>BO</i> , anno 1931, pp. 156-161
<b>17.07.1944</b>	<b>Legge sulla pubblica assistenza</b>	<i>BO</i> , anno 1944, pp. 191-200
14.11.1944	Regolamento di applicazione della legge sulla pubblica assistenza	<i>BO</i> , anno 1944, pp. 263-286
<b>08.03.1971</b>	<b>Legge sull'assistenza sociale</b>	<i>BO</i> , anno 1971, pp. 443-453
17.12.1971	Regolamento di applicazione della legge sull'assistenza sociale	<i>BO</i> , anno 1971, pp. 454-459

## Le norme cantionali d'attuazione del Codice Civile Svizzero

DATA	NORMA	FONTE
10.12.1907	<b>Codice Civile Svizzero</b>	<sup>168</sup>
18.04.1911	<b>Legge di applicazione e di complemento del Codice Civile Svizzero</b>	BO, anno 1911, pp. 69-118
28.12.1911	Regolamento provvisorio sulle Tutele	BO, anno 1911, pp. 384-389
16.10.1923	Regolamento esecutivo concernente le competenze del Dipartimento dell'Interno quale autorità di vigilanza in materia di tutele e curatele	BO, anno 1923, pp. 283-286
14.01.1925	Nuovo testo della Legge di applicazione del CCS	BO, anno 1925, pp. 19-24
23.12.1927	Regolamento in materia di tutele e curatele	BO, anno 1928, pp. 27-35
08.11.1949	<b>Legge che modifica gli art. 38, 45, 46, 47, 48, 49 e 55 della legge di applicazione e di complemento del Codice Civile Svizzero</b>	BO, anno 1951, pp. 87-89
18.01.1951	Regolamento sulle tutele e curatele	BO, anno 1951, pp. 90-108
25.06.1976	Codice civile svizzero (Filiazione). Modificazione del 25 giugno 1976	FF, anno 1976, vol. 2, nr. 26, 5.7.1976, pp. 981-1006.
19.10.1977	Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione	<a href="https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19770243/index.html">https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19770243/index.html</a>
20.12.1977	<b>Legge di applicazione della legge federale del 25 giugno 1976 che modifica il Codice civile svizzero</b>	BO, anno 1978, pp. 25-34
17.03.1978	Regolamento cantonale di applicazione della legge federale del 25 giugno 1976 che modifica il Codice civile svizzero	BO, anno 1978, pp. 35-42
06.10.1978	Codice civile svizzero (Privazione della libertà a scopo d'assistenza). Modificazione del 6 ottobre 1978	FF, anno 1978, vol. 2, nr. 42, 17.10.1978, pp. 861-865
23.12.1981	<b>Regolamento transitorio in applicazione della legge federale del 6 ottobre 1978, che modifica il CCS (Privazione della libertà a scopo d'assistenza)</b>	BO, anno 1982, pp. 30-31

## Le disposizioni legislative cantionali per la protezione dei minorenni

DATA	NORMA	FONTE
01.06.1931	<b>Decreto legislativo concernente la protezione dell'infanzia</b>	BO, anno 1931, pp. 101-103
09.09.1941	<b>Decreto legislativo sulla protezione dei minorenni</b>	BO, anno 1941, pp. 135-137
15.01.1963	<b>Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza</b>	BO, anno 1963, pp. 85-90
07.07.1970	<b>Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della</b>	BO, anno 1970,

<sup>168</sup> Codice Civile Svizzero, Bellinzona, Colombi, Lugano, Veladini, 1908.

	<b>fanciullezza e dell'adolescenza; modificazione</b>	pp. 101-102
<b>18.05.1971</b>	<b>Regolamento concernente le condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e ad istituti</b>	<i>BO</i> , anno 1971, pp. 182-186
<b>02.07.1974</b>	<b>Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963; modificazione</b>	<i>BO</i> , anno 1974, pp. 224-226
<b>05.02.1975</b>	<b>Regolamento concernente le condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e ad istituti e la concessione di sussidi agli istituti riconosciuti dallo Stato</b>	<i>BO</i> , anno 1975, pp. 40-50

## Bibliografia

Nella prima parte della bibliografia sono state considerate le fonti e la letteratura secondaria consultate ai fini della redazione del rapporto. Tra le opere menzionate, invece, rientrano quegli studi e indagini citati nella parte storiografica o ai quali nel testo si rinvia per ulteriori approfondimenti.

### FONTI PUBBLICATE

*Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi della Repubblica e Cantone del Ticino*, 1903-1983.

Dipartimento delle Opere Sociali, *Risultati dell'indagine sulle case assistenziali, gli istituti e i collegi per fanciulli nel Cantone Ticino*, dattiloscritto, dicembre 1960.

*Foglio Federale Svizzero*, 1977-1978.

*Processi Verbali del Gran Consiglio*, anni 1929, 1930, 1941, 1944, 1949, 1963, 1970, 1971, 1972, 1974, 1983.

*Rendiconti del Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino*, 1904-1981

### LETTERATURA SECONDARIA

#### Principali opere consultate

*Bestandaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder*, Bericht zuhanden des Bundesamt für Justiz, Basilea, 2013.

*Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux avant 1981 du 1er juillet 2014*, Berna, Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia, 2014.

AA. VV., *Diocesi di Lugano e Carità: dalla storia uno sguardo al futuro*, Caritas Ticino, Lugano, 1993.

AA. VV., *Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kinder und Jugendlichen in der Schweiz 1850-1980; Entre assistance et contrainte: le placement des enfants et des jeunes en Suisse 1850-1980*, Itinera, nr. 36, 2014.

M. Borghi, E. Gerosa (a cura di), *L'ospedale neuropsichiatrico cantonale di Mendrisio 1898-1978. Passato, presente e prospettive dell'assistenza socio-psichiatrica nel Cantone Ticino*, Bellinzona, Dipartimento delle Opere Sociali, 1978.

R. Ceschi, *Ottocento Ticinese*, Locarno, Armando Dadò Editore, 1986.

Y. Collaud, *Rapport sur les dispositifs vaudois d'internement administratif*, Université de Lausanne, 2014.

G. Heller, *Le traitement des orphelins et les placements d'enfants au 20<sup>ème</sup> siècle*, Rapport final, Losanna, EESP, 2004.

A. Gianinazzi (a cura di), *La volontà negata. Atti del pomeriggio di studio sul tema del ricovero coatto, Mendrisio, 3 aprile 2003*, Bellinzona, Dipartimento della sanità e della socialità, 2004.

L. Hofmann, M. Maffongelli, F. Panzera, L. Saltini (a cura di), *L'infanzia preziosa: le politiche familiari nel Ticino dal Novecento a domani*, Pregassona, La Buona Stampa, 2011.

### **Altre opere menzionate**

#### **Indagini dipartimentali o ufficiali**

*Per la ristrutturazione del servizio sociale cantonale*, Bellinzona, Servizio sociale cantonale, 1972.

*Politica familiare in Ticino. Rapporto della commissione Consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia e della fanciullezza e dell'adolescenza al Consiglio di Stato*, dattiloscritto, Bellinzona, luglio 1998.

*Proposte per la CREAZIONE di un istituto per minorenni gravemente disadattati*, Bellinzona, Servizio sociale cantonale, 1984.

A. Alberti, *Rapporto concernente il collocamento dei bambini in età prescolastica e i problemi di realizzazione degli asili-nido*, Ufficio tutele e curatele della Città di Locarno, maggio 1969.

D. Balma, *Istituzioni per la prima infanzia in Ticino: analisi di situazioni, ipotesi di lavoro*, Bellinzona, DOS, 1980.

Dipartimento delle Opere Sociali, *Analisi della situazione dei collocamenti fuori famiglia (in particolare in istituto) di minorenni «casi sociali»*, dattiloscritto, dicembre 1979.

Dipartimento delle Opere Sociali, *La povertà in Ticino*, Bellinzona, 1986.

T. Varile, *Resoconto dei primi dati dell'inchiesta epidemiologica nel campo dei minorenni bisognosi di protezione, cure ed educazione speciale*, Bellinzona, Dipartimento delle Opere Sociali, 1976.

#### **Studi universitari e rapporti**

J. Rossier, *L'internement administratif à Fribourg: une réalité méconnue*, Université de Fribourg, 2010.

Y. Collaud, "*«Protéger le peuple» du canton de Vaud, histoire de la commission cantonale d'internement administratif (1935-1942)*", Université de Lausanne, 2013.

Y. Collaud, T. Delessert, A.-F. Praz, N. Valsangiacomo, *Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif (1900-1970)*, Universités de Lausanne et Fribourg, 2015.

V. Gnesa, *Les débuts du tribunal des mineurs au Tessin. Nouveau regard sur la délinquance juvénile*, Université de Fribourg, 2015.

M. Lavoyer, *Les lettres de cachet de la République: l'internement administratif dans le Canton de Neuchâtel (1939-1963) : une procédure d'exception dans un régime démocratique*, Université de Neuchâtel, 2013.

#### **Opere di carattere storico sul Cantone Ticino**

R. Ceschi, "Legislazione sociale", in *Scuola ticinese*, nr. 102, dicembre 1982, pp. 20-23.

P. Crivelli, "La nuova legge sulla pubblica assistenza del 1903 analizzata attraverso i dibattiti in Gran Consiglio", in D. Jauch, F. Panzera (a cura di), *Carte che vivono. Studi in onore di don Giuseppe Gallizia*, Locarno, Armando Dadò Editore, Lugano, Associazione per la storia del movimento cattolico nel Ticino, 1997, pp. 101-113.

P. Crivelli, "L'ospedale come ricovero: pauperismo, assistenza e soccorsi a domicilio a Lugano (1880-1910)", in *Pagine Storiche Luganesi*, nr. 7, 1995, pp. 261-307.

L. Lorenzetti, "Povertà, assistenza e controllo sociale nel Ticino dell'Ottocento", in *Pagine storiche luganesi*, nr. 7, 1995, pp. 193-256.

L. Lorenzetti, *Pauvreté, marginalité et assistance publique au Tessin: aspects du contrôle social au XIX siècle*, Université de Genève, 1993.

N. Mauriello, *L'assistenza pubblica in Ticino nella prima metà del Novecento (1903-1944)*, Bellinzona, Fondazione Pellegrini Canevascini, 2012.

F. Mena, "Assistenza e prevenzione", in R. Ceschi (a cura di) *Storia del Cantone Ticino, L'Ottocento*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino, 1998, pp. 355-378.

### **Studi di carattere giuridico**

*L'influenza della convenzione europea dei diritti dell'uomo sulla legislazione federale e cantonale: atti della giornata di studio del 18 ottobre 1991*, Lugano, Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi, 1992.

M. Borghi (a cura di), *La legislazione socio psichiatrica: un bilancio*, Friburgo, Institut du fédéralisme; Weinfelden, Pro Mente Sana, 1992.

M. Borghi, R. Filippini (a cura di), *Dal diritto tutorio al diritto della protezione degli adulti*, Lugano, Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi, Basilea, Helbling Lichtenhahn, 2014.

M. Borghi, G. Rezzonico (dir), *Evaluation de l'efficacité de la législation sur la privation de liberté à des fins d'assistance: texte rédigé dans le cadre de la recherche interdisciplinaire et régionale sur l'application, l'efficacité et l'effectivité de la Loi fédérale sur la privation de liberté à des fins d'assistance*, [Zurigo], [Losanna], Pro Mente Sana, 1991.

M. Borghi, "Rapport sur l'enquête concernant la privation de liberté à des fins d'assistance menée auprès de tous les gouvernements cantonaux", in *Rivista di diritto tutelare*, vol. 45, nr. 4, 1990, pp. 121-136.

M. Borghi, *Commento alla legge sociopsichiatrica ticinese e alla LF sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza*, Lugano – Agno, Bernasconi, 1985.

E. Epiney-Colombo, *Il cittadino e l'autorità tutoria: introduzione alle misure di protezione nel Codice Civile*, Bellinzona, Dipartimento delle Istituzioni, 2008.

### **Indagini e lavori di diploma**

F. Biondi, M. Galeppi, F. Simona, *Dall'assistenza all'educazione speciale nel Ticino*, memoria di licenza, Ginevra, Università di Ginevra, 1978.

R. Conne-Rochat, *Modalità d'intervento dell'assistente sociale e del curatore nei confronti della madre nubile nel Ticino*, Losanna, EESP, 1972.

M. Gasser-Ruchat, *Gioventù in internato e mondo esterno*, lavoro di diploma, Losanna, Scuola sociale Losanna, 1968.

D. Gorini, E. Magistra, *Polivalenza e/o specializzazione: i servizi sociali in Ticino*, Losanna, 1999.

M. E. Grassi Cigardi, *L'evoluzione dell'intervento sociale: un caso particolare. L'intervento a favore della prima infanzia in Ticino negli ultimi 30 anni*, lavoro di diploma, Sorengo, Centro di formazione per operatori sociali, 1985.

G. Janner, *L'azione dello Stato nel cantone Ticino nei confronti dei ragazzi difficili: con riferimento agli art. 283, 284 e 285 CCS*, Lavoro di diploma, Lucerna, Scuola sociale di Lucerna, settembre 1961.

C. Monighetti, *Il problema del collocamento del bambino illegittimo nel Ticino visto dalla madre nubile. Inchiesta presso 26 madri nubili*, Lavoro di diploma, Lucerna, Scuola sociale di Lucerna, 1968.

D. Rizza, *Collaborazione fra istituti minorili ticinesi e comunità esterne*, lavoro di diploma, Lucerna Scuola sociale di Lucerna, 1975.

B. Schwartz, *Beitrag zur Geschichte der Alkoholgesetzgebung im Kanton Tessin*, Seminararbeit des Heilpädagogischen Institut der Universität Freiburg [S.I.] : [s.n.], 1978.

### ***Istituti di cura e di ricovero (libri e opuscoli commemorativi)***<sup>169</sup>

P. Amaldi, *Il manicomio cantonale di Mendrisio in Casvegno*, Casvegno-Mendrisio, Organizzazione sociopsichiatrica cantonale, 1998.

R. Callegari (a cura di), *La minaccia di un destino: 1898-1998, Casvegno, da manicomio-villaggio a quartiere. Testimonianze*, Casvegno-Mendrisio, Organizzazione sociopsichiatrica cantonale, 1998.

L. Cao, *Istituti sociali Comunali della Città di Lugano. 1910-2010: 100 di solidarietà*, Lugano-Pregassona, Istituti sociali comunali di Lugano, 2011.

A. Codaghengo, *Storia religiosa del Cantone Ticino*, Lugano, La Buona Stampa, 1941-42, vol. 2.

D. Fovini, *L'istituto Von Mentlen dalla fondazione alla seconda guerra mondiale*, lavoro per il conseguimento della patente di scuola maggiore, dattiloscritto, Bellinzona, 1975.

A. Galli, *Notizie sul Cantone Ticino. Studio storico-politico e statistico pubblicato sotto gli auspici della Società Demopedeutica*, Bellinzona, 1937, pp. 1285-1291 (cap. "Ricoveri e Istituti speciali di assistenza e di cura")

L. Hofmann (a cura di), *Il von Mentlen: da Ricovero per l'infanzia abbandonata a Centro educativo per minorenni: 1911-2011*, Bellinzona, Fondazione Istituto von Mentlen, 2011.

---

<sup>169</sup> Per un elenco esaustivo delle pubblicazioni relative agli istituti ticinesi di cura e di ricovero si rinvia alle bibliografie delle opere già menzionate di F. Corti e di A. Abächerli.