



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

Un progetto di



**A BUON
DIRITTO**
ONLUS

2020

I DIRITTI AL TEMPO DELLA PANDEMIA

con il sostegno di

**otto
8per
mille**
CHIESA VALDESE
UNIONE DELLE CHIESE METODISTE E VALDESE

Partner



 nData



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

un progetto di



con il sostegno di



Partner



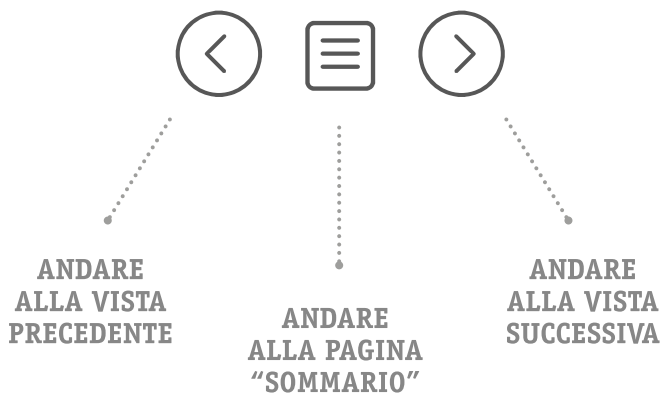


Guida alla lettura

SOMMARIO E LINK

Questo pdf consente una navigazione interna (dal sommario alle voci e viceversa) ed esterna (siti web). i link sono segnalati [con carattere sottolineato e colorato](#) all'interno del testo corrente e i loghi portano al sito internet dell'organizzazione o dell'ente che rappresentano.

In alto alla pagina, i seguenti simboli fungono da pulsanti per:



NOTE A PIÉ DI PAGINA

In ogni capitolo, la numerazione delle note riparte da "1". I link all'interno delle note sono segnalati con [carattere sottolineato e colorato](#).

GRAFICI

Quelle riportate in questo rapporto sono delle semplici anteprime di grafici interattivi, ricchi di informazioni e completi di fonti, da visualizzare online per una fruizione adeguata e completa ai link raggiungibili cliccando direttamente sull'anteprima.



Sommario

1. Libertà di espressione e di informazione.....	7
2. Pluralismo religioso.....	13
3. Salute e libertà terapeutica.....	27
4. Ambiente	41
5. Istruzione	49
6. Lavoro.....	73
7. Persona e disabilità	87
8. Profughi e richiedenti asilo	109
9. Migrazioni e integrazione	123
10. Rom e Sinti	137
11. LGBTQI+	147
12. Autodeterminazione femminile.....	159
13. Minori.....	173
14. Prigionieri	183
15. Salute mentale	195
16. Dati sensibili.....	211
17. Diritto all'abitare.....	223





Capitolo

1. Libertà di espressione e di informazione

Scritto da: Giovanna Pistorio





Lo stato dell'arte

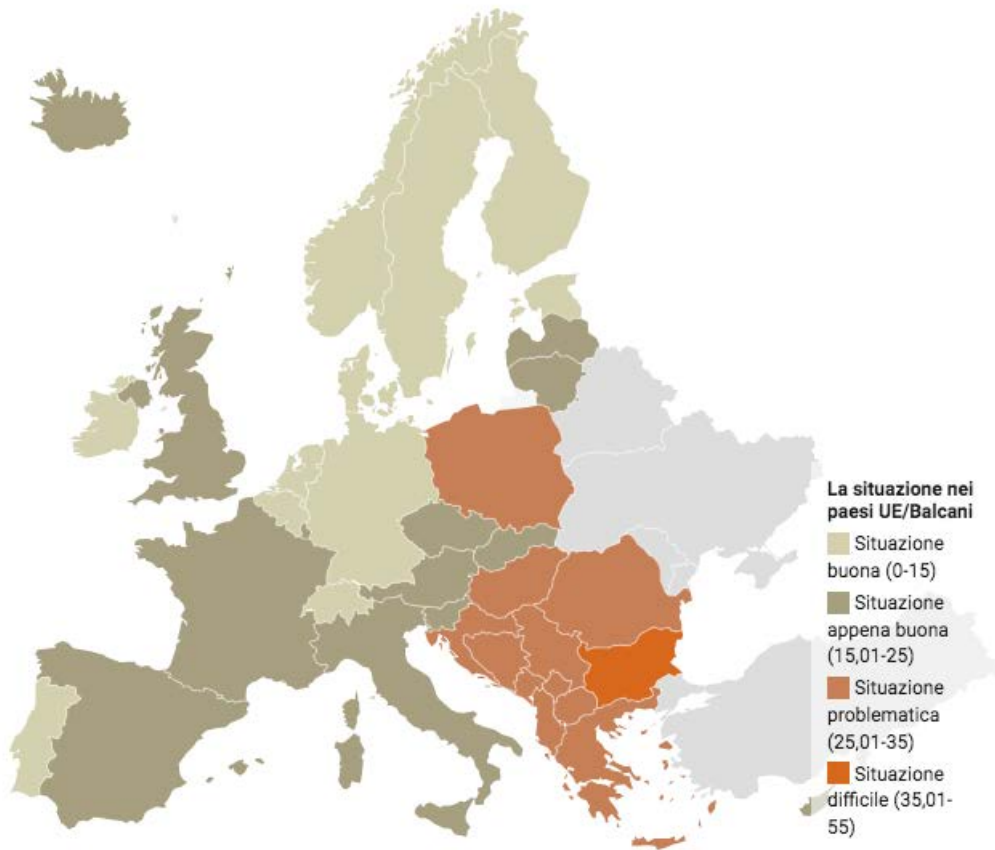
Molti gli eventi, le situazioni, i casi giurisprudenziali che nell'anno 2020 attestano il difficile bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero, quale pietra angolare per misurare la democraticità dello Stato, e gli altri diritti fondamentali.

Libertà di stampa: la posizione dell'Italia in classifica

La libertà di espressione e di informazione, declinata nella forma di libertà di stampa ha raggiunto, nell'anno 2020, risultati preoccupanti. Sulla base della classifica annuale che misura il tasso di libertà di ogni Stato focalizzandosi sul pluralismo informativo, sull'indipendenza dei media, sulla trasparenza e sulle infrastrutture, l'Italia si trova al 41° posto, in coda a tutti i principali Stati europei e finanche a diversi Paesi extraeuropei.

C1. Grafico 1 • Estratto UE/Balcani della classifica mondiale per la libertà di stampa nel 2020

La mappa riporta i paesi contrassegnati come UE/Balcan* nella **classifica mondiale per la libertà di stampa** di RSF (Reporters Sans Frontières). La legenda riporta i valori (scala da 1 a 100) assegnati a ogni paese, un valore più alto definisce una più critica situazione della libertà di stampa.



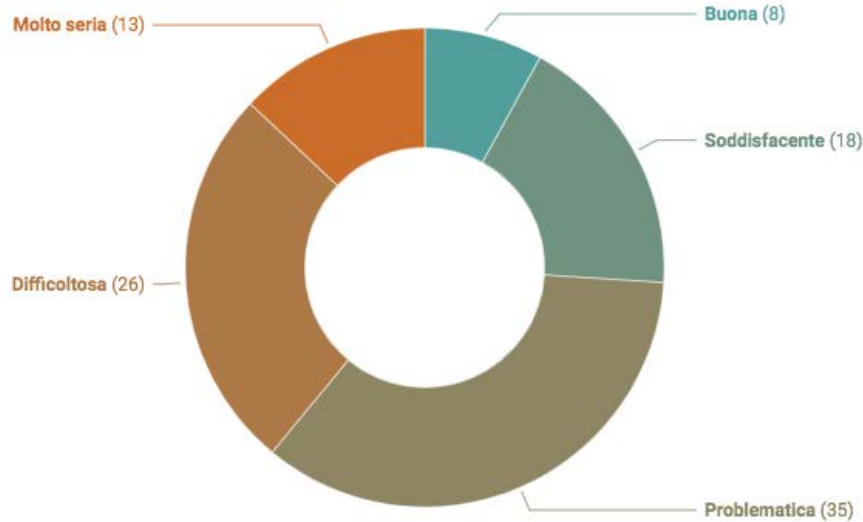
*In questa mappa non viene riportato il valore chiamato "Cyprus North" nella classifica.
Per la classifica mondiale della libertà di stampa e il dettaglio sui criteri e sulla metodologia consultare la fonte [vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [RSF - Reporters sans frontières](https://www.rsf.org/) • Scaricare i dati • Creato con [Datawrapper](https://datwrpr.com/)



C1. Grafico 2 • Edizione 2020 del World Press Freedom Index istituito da Reporter senza frontiere (RSF)

Il World Press Freedom Index realizzato da RSF (Reporters sans frontières) valuta annualmente lo stato del giornalismo in 180 paesi e territori. L'indice complessivo **resta in calo del 12%** rispetto al valore che aveva quando è stato creato nel 2013.

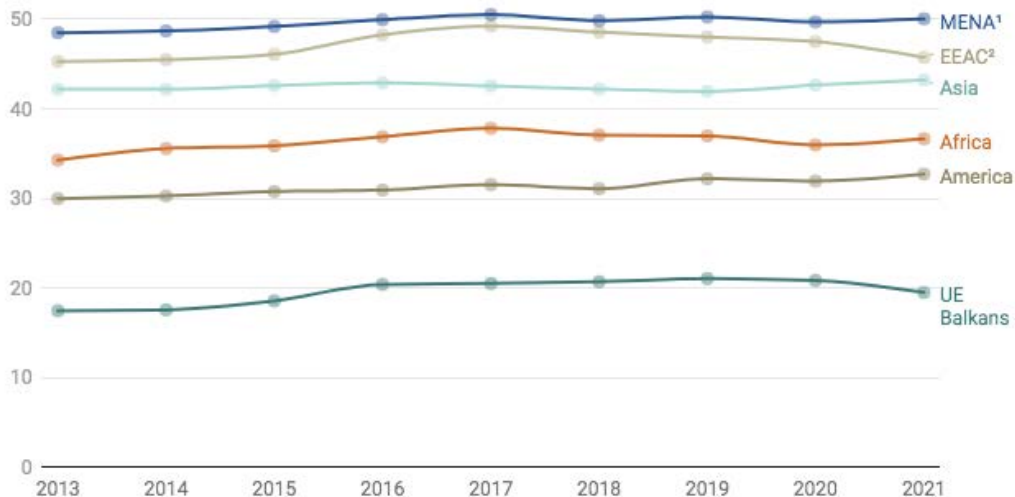


[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: rsf.org • Scaricare i dati • Creato con [Datawrapper](#)

C1. Grafico 3 • Andamento annuale dell'indice mondiale della libertà di stampa (World Press Freedom Index)

L'indicatore globale di RSF - che misura il livello di libertà dei media in tutto il mondo - nel 2021 è inferiore solo dello 0,3% rispetto al 2020. Tuttavia, la relativa stabilità dell'anno scorso non dovrebbe distogliere l'attenzione dal fatto che la situazione globale è **peggiorata del 12% da quando questo indicatore è stato creato nel 2013**.



¹ MENA: Medio Oriente e Nord Africa

² EEAC: Europa Orientale e Asia Centrale

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: <https://rsf.org/fr/> • Scaricare i dati • Creato con [Datawrapper](#)



Il difficile equilibrio tra libertà di stampa e tutela della reputazione, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale

La recente ordinanza n. 132 del 2020 della Corte Costituzionale riaccende il dibattito e rende viva la questione, classica ma senza dubbio di stringente attualità, del difficile equilibrio da raggiungere tra la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela della reputazione della persona.

Come noto se la tutela della libertà di manifestazione del pensiero è garantita dall'art. 21 Cost., l'onore e la reputazione trovano il fondamento costituzionale negli articoli 2 e 3 Cost. e ampia tutela nella legislazione ordinaria che, in quanto sviluppo della Costituzione, sanziona il reato di diffamazione, intesa quale offesa perpetrata ai danni di una persona assente, tramite comunicazione con due o più persone. L'art. 595 c.p. e l'art. 13 della legge n. 47 del 1949 prevedono poi un aggravante al reato di diffamazione, consistente nella pena detentiva in via alternativa o cumulativa rispetto alla pena pecuniaria, qualora il responsabile del delitto di diffamazione, rappresentato dall'attribuzione di un fatto determinato, si avvalga dell'uso della stampa.

È proprio l'eventualità di un'applicazione cumulativa di pena detentiva e pecuniaria che, dopo ampie critiche dottrinarie, ha suscitato dubbi di costituzionalità.

La Corte rammenta così che «la libertà di manifestazione del pensiero costituisce – prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU – un diritto fondamentale riconosciuto come “coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione” (sentenza n. 11 del 1968), “pietra angolare dell'ordine democratico” (sentenza n. 84 del 1969), “cardine di democrazia nell'ordinamento generale” (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019)».

In tale contesto, «la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sentenza n. 1 del 1981), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo “diritto all'informazione” dei cittadini: un diritto quest'ultimo “qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale”, e «caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti». Pertanto, l'attività giornalistica deve essere «salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta” (sentenza n. 172 del 1972) tale da compromettere “la sua vitale funzione nel sistema democratico”, intesa come “cane da guardia della democrazia”» (CGCE, 27/03/1996, Goodwin c. Regno Unito).

Tuttavia, per altro verso, «il legittimo esercizio, da parte della stampa e degli altri media, della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione richiede di essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti, tanto nell'ottica costituzionale quanto in quella convenzionale». *In primis*, rileva «la reputazione della persona, che costituisce al tempo stesso un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. (...) e una componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (...) che lo Stato ha il preciso obbligo di tutelare anche nei rapporti interpretati».

Pur essendo, dunque, ragionevole che l'eventuale indebito esercizio della libertà di stampa, tale da pregiudicare la reputazione di un individuo, ledendo la dignità umana, venga sanzionato, è altrettanto indispensabile che siffatta sanzione non sia eccessivamente sproporzionata rispetto al fatto commesso. Come più volte



indicato dalla Corte EDU, la disciplina della libertà di manifestazione del pensiero, nel garantire un'adeguata tutela della reputazione delle persone, non deve però risultare talmente affittiva da dissuadere i media dallo svolgimento delle proprie funzioni.

L'equilibrio tra libertà di informare e tutela della reputazione è difficile da raggiungere e, come efficacemente rilevato dalla Corte, «non può essere pensato come fisso o immutabile», soprattutto a fronte del rapido sviluppo delle tecnologie informatiche. È in virtù di tali considerazioni che, ritenuto necessario un nuovo bilanciamento tra siffatti interessi, la Corte invita il legislatore a una rimodulazione della normativa vigente, in grado di garantire adeguatamente, tenuto conto delle nuove forme di comunicazione e dell'uso spesso distorto dei social network, la libertà di manifestazione del pensiero e di informare da un lato e i diritti fondamentali della persona umana e, in particolare, la tutela della reputazione, dall'altro.

Il bilanciamento tra diritto all'oblio e interesse pubblico alla conoscenza del fatto

Interessante, nell'anno 2020, la [pronuncia](#) della Corte di Cassazione n. 9147, con cui viene cassata la sentenza del Tribunale di Pescara, in materia di diritto all'oblio.

Nel caso di specie, l'amministratore unico di una società di rappresentanza di dispositivi medicali si rivolgeva al giudice per ottenere la cancellazione da una testata giornalistica di un articolo in cui si dava notizia della decisione di patteggiare la pena per un'imputazione penale di frode in pubbliche forniture. Si trattava, infatti, secondo il ricorrente, di una vicenda ormai esaurita e rispetto alla quale non si comprendeva il motivo per cui digitando il suo nome e cognome sul motore di ricerca "Google Italia" comparisse ancora il riferimento a quella notizia. In difetto di un persistente interesse pubblico alla notizia, posto che la finalità giornalistica si era conclusa con la sentenza di patteggiamento, il ricorrente chiedeva la cancellazione della stessa, a tutela della propria immagine. Il Tribunale di Pescara accoglieva la domanda, ma l'editore del quotidiano on line presentava ricorso in Cassazione.

La Corte ribadisce così, ancora una volta, l'importanza del bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero, intesa come libertà di informare, a fronte di un rilevante interesse pubblico alla diffusione della notizia, e il diritto all'oblio. La soluzione del conflitto tra i due diritti di rango costituzionale «resta affidata a un giudizio di equo bilanciamento, sorretto dai criteri di proporzione e di effettività della tutela (...), in cui il diritto di cronaca si afferma con prevalenza là dove ad esso si accompagna il rispetto dei limiti del pubblico interesse, della verità dei fatti narrati e della continenza dell'esposizione», secondo i noti criteri affermati dalla Corte nella [sentenza](#) n. 5259 del 1984. Siffatto bilanciamento non è sempre facile da raggiungere anche a fronte del rapido ed estremamente dinamico evolversi delle tecnologie dell'informazione. In tale contesto, il rapporto tra il diritto all'oblio, quale diritto della personalità, e il diritto di cronaca, va valutato «di volta in volta, in relazione al singolo caso concreto, con prevalenza ora dell'uno, ora dell'altro, in una visione cui non sono estranei lo sviluppo tecnologico raggiunto e la capacità delle nuove tecniche di veicolazione adottate per la diffusione della notizia ([Cass. 27/03/2020, n. 7559](#))».

Nel caso in esame, dopo aver precisato che la tutela del diritto all'oblio può essere soddisfatta attraverso la deindicizzazione dell'articolo da parte dei motori di ricerca, piuttosto che attraverso la cancellazione da parte dell'editore, la Corte afferma che l'interesse pubblico a rinvenire sul web notizie circa il titolare del diritto deve prevalere sul diritto all'oblio da quest'ultimo vantato.



Il Cyberbullismo ai tempi del coronavirus

L'emergenza da Covid-19 ha purtroppo acuito fortemente le problematiche legate al Cyberbullismo. Le difficoltà determinate dalla situazione emergenziale hanno incrementato, in modo decisamente significativo, il tempo trascorso dinanzi a pc e altri dispositivi, facendo aumentare vertiginosamente, nell'anno 2020, l'uso irresponsabile e sconsiderato dei social network.

Dai dati dell'[Osservatorio Indifesa 2019](#) emerge che il 61% degli adolescenti è stato vittima di cyberbullismo e, nell'anno del Covid, il 93% ha dichiarato di sentirsi estremamente solo. Il 44,7% delle ragazze confida il forte disagio provato a seguito di commenti online a sfondo sessuale. Colpisce, invece, che solo l'8,02% delle ragazze e solo il 14,76% dei ragazzi ammette di aver compiuto atti di cyberbullismo. Quasi la totalità delle ragazze riconosce poi che vedere le proprie foto o video hot circolare in assenza del proprio consenso crea una lesione talmente destabilizzante da essere paragonata a una vera e propria violenza fisica.

Unico segnale positivo: la maggiore consapevolezza del fenomeno. Oggi, gli adolescenti dimostrano un maggior senso di giustizia e l'85% di essi ritiene doveroso denunciare a genitori e insegnanti eventuali comportamenti persecutori. Emblematico dell'impegno profuso dai giovani è il caso di [David Fabbri](#), vittima di cyberbullismo negli anni della scuola primaria e della media inferiore, da poco nominato dal Capo dello Stato "Alfiere della Repubblica italiana", come premio per le sue attività nel contrasto al bullismo.



Capitolo

2. Pluralismo religioso

Scritto da: Ilaria Valenzi





Il punto della situazione

L'emergenza sanitaria verificatasi nel corso dell'intero 2020 è il punto di osservazione di questo aggiornamento. Come per ogni ambito di relazione umana, anche il rapporto con il religioso è stato condizionato dalla situazione di estrema difficoltà e straordinarietà, subendo restrizioni legittimate dalla tutela della salute pubblica nell'interesse generale. Dopo un primo fermo totale, **il diritto di culto ha tuttavia ripreso a essere esercitato**, seppur con molte limitazioni, a differenza di altri settori, che hanno visto il perdurare delle restrizioni. Il dato è importante in termini di **riflessione generale sulla gerarchia dei diritti di libertà** e sul collocamento di tale diritto in posizione apicale da parte statale.

Sul piano della **libertà religiosa** sono da registrarsi difficoltà per importanti comunità nell'esplicazione di alcuni diritti fondamentali, come la corretta sepoltura, l'assistenza spirituale, l'approvvigionamento di cibi consentiti. In generale l'esercizio della libertà religiosa è il settore dove si manifesta più chiaramente **la distanza tra il nuovo pluralismo religioso** presente nel tessuto sociale del paese e **il riconoscimento dei diritti**, ancora una volta soggetti a importanti limitazioni. In compenso si registra la vitalità delle comunità religiose, che partecipano attivamente alla vita sociale del paese, anche in funzione di supporto alle fasce più deboli della popolazione.

Anche il 2020 si è caratterizzato per una **narrazione distorta** del rapporto tra **religioni e migrazioni**. I dati statistici ci riportano a un piano di realtà e aiutano a sottrarre la riflessione dalla strumentalizzazione. Sotto altro punto di vista, le identità multiple caratterizzano il nostro tempo anche per ciò che riguarda l'analisi degli attori religiosi.

Nel difficile clima generale si registra con dispiacere il reiterarsi di **episodi di antisemitismo**. Già segnalati con preoccupazione nel corso del 2019, l'anno da poco concluso ha visto manifestarsi nuove forme di attacchi attraverso lo strumento delle piattaforme digitali. Continua l'impegno della senatrice Liliana Segre contro i discorsi d'odio e continuano anche le minacce alla sua persona. **Episodi di intolleranza a sfondo religioso** si sono poi verificati anche nei confronti della comunità musulmana. Di particolare rilevanza quanto accaduto ad Aisha Romano¹.

Laicità delle istituzioni e scuola pubblica: anche nel corso del 2020 non sono mancati problemi in relazione all'insegnamento della religione cattolica, amplificati dalla situazione pandemica. Alcune pronunce importanti giungono a supporto degli studenti e delle studentesse non avvalentisi. Il tema della laicità incrocia le **tematiche di genere e di orientamento sessuale**, al centro di attacchi da parte di populistici e ultra-conservatori.

Infine, nel corso del 2020 si registrano le prime prese di posizioni ufficiali e rilevanti nei confronti del rapporto tra **religione, etica e intelligenza artificiale**. Tra algor – etica e lotta alle discriminazioni algoritmiche, una nuova frontiera di tutela dei diritti fondamentali da monitorare con molta attenzione.

.....

¹ La vicenda della cooperante italiana rapita nel novembre 2018 a Chakama, Kenya, nel corso della sua seconda missione in Africa per conto di una Onlus impegnata nel lavoro con minori senza famiglia, è nota. Rapita dal gruppo armato di matrice terroristica Al Shabaab, trasferita più volte nel paese, ha trascorso gli ultimi mesi in Somalia, dove è stata rilasciata. Nel corso della lunga prigionia Silvia Romano ha iniziato il suo percorso di avvicinamento all'Islam mediante la lettura del Corano e la meditazione personale, fino alla decisione di aderirvi e assumere il nuovo nome, Aisha, con cui è appellata in questo Rapporto.



Il diritto di culto alla prova del Covid-19.

Esperienze delle confessioni di fede tra restrizioni e accordi con lo Stato

Il tratto comune di ogni analisi sullo stato di salute dei diritti fondamentali nel corso del 2020 è obbligatoriamente individuato nell'emergenza sanitaria instauratasi a seguito della diffusione dell'epidemia da Covid-19 e del relativo impatto sulla garanzia del loro esercizio. Ciò è tanto più vero per la categoria delle libertà fondamentali garantite dall'ordinamento giuridico, per le quali è valso interrogarsi intorno alla legittimità delle limitazioni imposte al loro godimento e il bilanciamento con il diritto alla salute nella sua dimensione individuale e nell'interesse generale della collettività.

Da tale ragionamento non è andato esente il diritto di libertà religiosa nella sua funzione portante di garanzia del pluralismo religioso in Italia. Sin dall'emanazione dei primi provvedimenti, a partire dall'ordinanza del 21 febbraio 2020 di istituzione della prima zona rossa, le misure restrittive di sicuro impatto sulle libertà sono apparse necessarie, una scelta obbligata dall'esigenza di contenere l'espandersi dell'epidemia. Per tutta la prima fase di gestione dell'emergenza pandemica le manifestazioni religiose hanno ricevuto lo stesso trattamento di ogni altro diritto l'esercizio del quale preveda la compresenza di più individui. Già con il DPCM 11 marzo 2020 e l'estensione della zona rossa a tutto il territorio nazionale, il Governo ha consentito esclusivamente l'accesso individuale e contingentato ai luoghi di culto, vietando espressamente le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri. Del pari le attività di assistenza spirituale nei luoghi di cura e nelle carceri sono andate incontro a sospensione. Le conseguenze sulla vita delle comunità di fede sono state numerose e per lo più inedite, a partire dall'esercizio del diritto di culto, con ripercussioni di peso differente a seconda dei principi teologici, ecclesiologici e degli ordinamenti interni di ciascuna confessione. Ciò che ha accomunato tutte le fedi è stata la ricerca di forme alternative di celebrazione comunitaria, con la scoperta per molte realtà – e il consolidamento per altre – dell'utilizzo degli strumenti informatici e web. Il rapporto tra religioni e digitale è in realtà fenomeno più che noto agli studi delle scienze sociali delle religioni della comunicazione. Basti pensare alle riflessioni sulla *cyber – religion* come espressione della secolarizzazione, ovvero agli studi sul rapporto tra religioni e web quale nuova offerta sul mercato globale delle spiritualità².

Quel che tuttavia sembra differenziare la realtà venutasi a creare in seguito all'esplosione della pandemia da questioni già note, è l'obbligatorietà dell'opzione virtuale e, soprattutto, la determinazione di tale opzione da parte del potere governativo a discapito dell'esercizio dalla libera volontà di scelta degli individui e delle comunità. Ne è derivato un intenso dibattito sui limiti del potere statale di imposizione di misure restrittive mediante provvedimenti, con il rischio di sconfinamento in competenze il cui potere decisionale ricade sotto altri ordinamenti. Le questioni più acute si sono registrate con riferimento ai rapporti con la chiesa cattolica e sui limiti di applicabilità del Concordato in vigore con lo Stato italiano.

Se da un lato è stato efficacemente rilevata l'inesistenza di un *vulnus* concordatario, essendo peraltro stati messi in atto accomodamenti ragionevoli per continuare a garantire l'esercizio della libertà religiosa e la continuità della celebrazione, seppur senza popolo, elevando la salute pubblica a diritto superiore che impone necessarie rimodulazioni all'esercizio degli altri diritti costituzionalmente garantiti³, un diverso punto di vista ha sostenuto la centralità del principio di bilateralità nel rapporto tra Stato e confessioni e, in forza di questo, ha richiamato alla necessità di differenziazione dei regimi di restrizione sulla base e nel rispetto dei principi

.....
² Tra gli altri e tra i primi si veda, E. Pace, "Le religioni in rete: come comunicano e come studiarle", su Rivista Ais 1/2013, consultabile su <https://sociologiaitaliana.egeaonline.it/it/21/archivio-rivista/rivista/3342757>; A. Vitullo, "Religioni e internet: evangelizzazione o reincantamento del mondo?", in A. Melloni (a cura di) *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2014, 355 – 367.

³ N. Colaianni, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in www.statochiese.it, rivista telematica, fascicolo 7/2020.



teologici di ciascun gruppo confessionale⁴.

La tutela della salute pubblica è rimasta tuttavia – e legittimamente – il principio guida nei rapporti con gli attori religiosi i quali, nella gran parte dei casi, hanno mostrato tutta la capacità di risposta positiva alle richieste statali e anzi hanno saputo rivestire, dai ruoli istituzionali alle realtà territoriali, funzioni di automonitoraggio e supporto alle proprie e altrui comunità. Sono infatti numerosi i casi di ingenti donazioni effettuate dalle confessioni religiose per l'emergenza pandemica, per lo più tratte dalle destinazioni dell'8Xmille cui sono titolari: si veda il caso dell'Istituto buddista Soka Gakkai; della Chiesa valdese, unione delle chiese metodiste e valdesi in Italia; dell'Unione buddhista italiana.

Sotto un altro punto di vista non sono mancate indicazioni da parte delle realtà di fede sulla continuità di riti, precetti e tradizioni, anche in tempo di pandemia. Tra i numerosi documenti prodotti dalle comunità di fede si segnala il testo per la celebrazione di *Pesach*, la Pasqua ebraica, in un tempo di lontananza forzata. Occorre poi rilevare come, sin dal momento della sospensione delle cerimonie, la chiesa cattolica abbia ottenuto la possibilità di trasmettere le proprie celebrazioni per il tramite del servizio pubblico televisivo, che ha mandato in onda quotidianamente le funzioni e ospitato eventi cerimoniali anche a forte impatto comunicativo, come la *via crucis* percorsa in solitudine da Francesco e la passeggiata che egli ha percorso in una Roma deserta per raggiungere la chiesa che ospita il crocifisso che “salvò” Roma dalla peste del Cinquecento. Sebbene sia comprensibile la necessità di offrire un servizio alla maggioranza della popolazione credente del paese, occorre ancora una volta segnalare il totale squilibrio nella gestione dello spazio del servizio pubblico televisivo, del tutto sbilanciato in favore di una sola confessione. Non si possono poi non segnalare anche situazioni, seppur non diffuse, di mancato rispetto delle norme sul distanziamento sociale. Sul sito Diresom è possibile consultare una selezione dei casi più eclatanti registrati, con particolare riguardo al primo periodo di espansione pandemica. Più massicce le rilevazioni in tal senso giunte dalla stampa estera, con particolare riferimento a gruppi religiosi radicali e di stampo fondamentalista.

Di contro, l'atteggiamento più diffuso delle realtà confessionali è senza dubbio stato quello della immediata chiusura dei locali di culto e l'adesione globale alle indicazioni del Governo per tutto il periodo della cosiddetta prima fase. Tra gli altri, si veda l'appello del Presidente dell'Unione delle comunità islamiche in Italia a continuare a tenere le moschee chiuse fino all'arrivo di tempi migliori. Gli equilibri sono tuttavia cominciati a venir meno con l'affacciarsi delle riaperture successivamente al picco dei primi mesi di pandemia. Al riguardo devono segnalarsi le dure prese di posizione della Conferenza Episcopale Italiana, che ha espresso formalmente il disaccordo rispetto alla linea politica che, almeno in una prima fase, sembrava delinearsi in sede governativa, che consisteva nella prosecuzione della chiusura delle celebrazioni religiose con il pubblico. La risposta del Governo italiano non si è fatta attendere e ha condotto di lì a breve alla sottoscrizione di un accordo per la ripresa delle messe con il popolo a far data dal 18 maggio 2020. Qui il testo del protocollo. L'episodio riapre riflessioni sul rapporto dello Stato con la confessione religiosa di maggioranza e pone problematiche sul piano della laicità dello Stato.

La sottoscrizione dell'accordo con la chiesa cattolica ha poi innescato un meccanismo di consultazioni e sottoscrizioni di accordi anche con un elevato numero di confessioni religiose diverse dalla cattolica stabilmente presenti nel paese. Qui sono consultabili i principali protocolli sottoscritti. In generale occorre osservare come, sebbene il Governo non abbia optato per una legislazione omogenea valida per tutte le comunità di fede, la stipulazione di protocolli *ad hoc* a seguito di consultazioni costituisce un'interessante novità nelle relazioni tra Stato e confessioni di minoranza. Ciò non tanto con riferimento al già citato principio di bilateralità, quanto per l'avvenuto riconoscimento della eterogeneità della componente religiosa nel paese e cioè di quel nuovo pluralismo religioso ormai costituente la realtà del sostrato socioculturale italiano. Ciò infatti ha consentito che le più varie espressioni religiose trovassero forme di interlocuzione anche in assenza di stipulazione di un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. Occorre

.....

⁴ V. Pacilio, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in www.statoechiese.it, rivista telematica, fascicolo 8/2020.



infatti ricordare come importanti componenti religiose massicciamente presenti sul territorio italiano, tra cui l'Islam, sono ancora prive di riconoscimento e la generale mancanza di una legge sulla libertà religiosa a completamento del modello di relazioni bilaterali, crea una situazione di disparità di trattamento e un *vulnus* nel pieno godimento dei diritti individuali e collettivi.

Con la stipulazione dei protocolli con le comunità di fede l'esercizio dei diritti di libertà religiosa e di culto è entrato in una nuova fase, che dura tutt'oggi. A differenza di altre attività le celebrazioni religiose, quantunque svolte secondo tali protocolli e nei limiti di questi, non hanno più subito battute d'arresto che non fossero liberamente decise dalle singole comunità di fede. Ciò anche nelle zone rosse via via individuate e con specifiche indicazioni per gli spostamenti interterritoriali dei fedeli impossibilitati a raggiungere un luogo di culto nella propria città. Nonostante tali indicazioni non abbiano eliminato alcuni problemi legati alle difficoltà per le confessioni religiose di minoranza di essere comprese come tali nel gioco delle autocertificazioni e degli spostamenti, sintomo di una scarsa sensibilità generalizzata della macchina pubblica nel riconoscere e rapportarsi con vecchi e nuovi attori religiosi diversi dalla chiesa cattolica, nella dinamica delle restrizioni alla libertà individuale e collettiva rimane il dato relevantissimo del riconoscimento che, a monte, il diritto di culto ha ottenuto da parte dello Stato. Tale diritto, al pari del diritto di manifestazione del pensiero, ha subito delle legittime restrizioni per la tutela della salute pubblica ma, superata la prima fase, non è stato più soggetto a ulteriori sospensioni. Vale a dire che, nella scala gerarchica dei diritti, libertà di credo e libertà di manifestazione del pensiero continuano a mantenere nella percezione dello Stato una posizione apicale (con qualche assonanza che ritroviamo anche nella scelta grafica del sito web del nostro Rapporto annuale, il quale tuttavia più che una gerarchia dei diritti ha inteso raffigurare le fasi di un percorso, a partire dai diritti della coscienza più profonda dell'individuo, per radicarsi nella concretezza della quotidianità). Quanto ciò risponda al comune sentire di una società secolarizzata è elemento di indagine aperto, che offre interessanti riflessioni sul rapporto tra diritti fondamentali.

Lo stato di salute della libertà religiosa durante la pandemia

Non solo l'esercizio del diritto di culto, ma anche la libertà religiosa ha necessariamente subito le conseguenze negative della pandemia. Più che per le questioni culturali, tuttavia, è proprio nelle limitazioni alla libertà religiosa che si può osservare lo stato di salute del pluralismo religioso in Italia. Come per altri aspetti della vita quotidiana, l'emergenza sanitaria ha infatti amplificato situazioni su cui già gravavano difficoltà di varia natura. Nell'ambito della libertà religiosa la questione centrale continua a essere quella della difficoltà di emersione della eterogeneità delle fedi presenti nel tessuto sociale del paese e di comprenderne le potenzialità in termini di integrazione e coesione sociale, anche mediante la produzione di strumenti legislativi all'altezza del fenomeno.

Proprio la mancanza di tali strumenti, insieme alla mancata costruzione di un reticolato di provvedimenti, anche di tipo amministrativo, diffuso in maniera uniforme sul territorio, sono alla base di alcune delle questioni più spiacevoli che si sono verificate in particolare nella prima e seconda fase dell'emergenza sanitaria. Si intende riferirsi alle enormi difficoltà che le comunità islamiche hanno incontrato in ordine alla sepoltura dei propri defunti. In Italia infatti sono presenti soltanto 70 cimiteri islamici su oltre 8000 comuni, a far fronte alle esigenze di una comunità che conta poco meno di 2 milioni di fedeli. Se, in condizione di normalità, tale annoso problema impatta in misura minore sulla vita della comunità di fede in questione, grazie alla prassi del rimpatrio delle salme nel paese di origine, anche al fine di garantire una corretta sepoltura secondo i rituali previsti, tale meccanismo di salvaguardia è stato completamente neutralizzato nelle prime fasi



dell'emergenza pandemica, nel corso delle quali il traffico aereo è stato drasticamente ridotto, se non sospeso. In data 29 marzo 2020 l'Unione delle Comunità Islamiche in Italia (UCOII) ha pubblicato un [documento](#) contenente le indicazioni per la corretta individuazione delle aree cimiteriali islamiche. La questione, sebbene affievolitasi, non si è affatto risolta. In piena prima fase sono state numerosissime le situazioni di famiglie costrette al mantenimento delle bare all'interno delle abitazioni per settimane. [Qui](#) una rassegna. Ancora nel corso dell'inverno il problema non è apparso superato, e le stesse comunità islamiche hanno rivolto [appello](#) ai sindaci dei Comuni dotati di aree cimiteriali idonee a concedere in deroga la sepoltura anche per i non residenti. La vicenda della mancata adozione di regolamenti cimiteriali idonei alla sepoltura islamica è emblematica dello stato di salute della libertà religiosa in Italia, che continua a soffrire di sottostima delle questioni connesse alla sua esplicazione per la vita di milioni di residenti.

Questioni del tutto diverse ma non meno rilevanti si sono presentate nella prima fase dell'emergenza sanitaria anche per le comunità ebraiche, in particolare con riguardo al rifornimento del cibo *kosher* per i ricoverati, e alla celebrazione di *Pesach* in isolamento e con difficoltà per l'approvvigionamento di prodotti particolari come le azzime. Ecco una [testimonianza](#) della Presidente dell'Unione delle Comunità Ebraiche in Italia. Una riflessione più ampia sulle modalità di gestione dei necessari cambiamenti nell'espressione della propria fede per l'ebraismo è consultabile [qui](#).

Sotto altro angolo visuale, nel corso dell'emergenza pandemica le comunità di fede di vecchia e nuova presenza hanno svolto un ruolo fondamentale nell'assistenza alle persone in difficoltà. L'impegno degli attori religiosi in tale ambito è stato trasversale e ciò sia con riguardo al sostegno erogato nei confronti dei propri fedeli, ma anche per il servizio reso a tutta la cittadinanza. Per citare solo alcune delle esperienze messe in atto, si pensi al servizio di distribuzione di pacchi alimentari attuato dalle comunità islamiche, con particolare attenzione al periodo di Ramadan; i numerosi servizi per i senza tetto e i nuovi poveri messi in atto dalla Comunità di S. Egidio; le attività di parrocchie locali e diocesi, tutte attività che assumono veste centrale e integrativa dell'enorme lavoro svolto dagli enti del terzo settore nel nostro paese. In questa sede si vuole ricordare un impegno particolare tra gli altri, quello rivolto ai lavoratori migranti soggetti allo sfruttamento del caporalato in Calabria.

Nel corso dell'emergenza sanitaria Mediterranean Hope, il programma per rifugiati e migranti delle chiese protestanti italiane (Fcei), ha messo in atto un servizio di primo rifornimento di dispositivi individuali di protezione e produzione di soluzione disinfettante per le persone che vivono nelle baraccopoli di Rosarno. A ciò è seguito un programma più strutturato, realizzato in cooperazione con Medu – Medici per i diritti umani, per lo screening dell'infezione da Covid – 19, mediante la somministrazione di tamponi acquistati e destinati ai migranti impiegati nel lavoro nei campi. [Qui](#) le informazioni sulla campagna "TamponiAmo Rosarno". Per la situazione dei lavoratori migranti durante l'emergenza sanitaria si rimanda agli opportuni approfondimenti di questo rapporto.

Non va meglio sul piano del riconoscimento degli altri diritti che esprimono la libertà religiosa. Il 2020 si attesta su una sostanziale inamovibilità, con poche novità di rilievo sul tema. Aldilà di ogni valutazione politica, il tema centrale attiene al riconoscimento giuridico di realtà religiose sempre più importanti, non solo dal punto di vista numerico, che tarda ad arrivare.

Occorre infatti ricordare come il modello italiano dei rapporti tra Stato e confessioni religiose si sia attestato su uno schema piramidale, cui corrispondono alterni livelli di riconoscimento e conseguenti diritti. Se, pertanto, i Patti lateranensi si attestano a un livello superiore, stante il richiamo che a essi compie l'art. 7 Cost. dopo l'affermazione della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, l'eguale libertà di tutte le confessioni davanti alla legge proclamata al primo comma dell'art. 8 Cost. stenta a incarnarsi in provvedimenti concreti. Né sul punto può dirsi al momento attivo l'ulteriore strumento di regolamentazione dei rapporti Stato – confessioni, l'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., ferma ormai da tempo, con l'unica eccezione della firma dell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra nel 2019 che, tuttavia, non ha ancora conosciuto



il passaggio parlamentare per la sua approvazione, passaggio i cui tempi non sono prevedibili. Nulla, nella sostanza, si muove con riguardo ad altre realtà confessionali che hanno intrapreso la strada della trattativa con lo Stato e nulla, in particolare, per le espressioni religiose più fragili dal punto di vista strutturale. Tali sono quelle realtà che faticano a organizzarsi rispettando canoni di presenza, rappresentatività, diffusione e organizzazione richieste dallo Stato, richieste spesso lontane dal modello di auto-comprensione o dalla tradizione religiosa. Tale assenza riguarda anzitutto l'universo delle associazioni islamiche, che più risentono della mancanza di riconoscimento giuridico.

Ciò che preme osservare in tale sede è che al fine dell'ottenimento di diritti minimi, si pensi ad esempio alla questione dell'assistenza spirituale nei luoghi protetti in tempo di pandemia, questa e ulteriori realtà religiose a forte composizione straniera tendono a mimetizzarsi in altre forme giuridiche previste dall'ordinamento, come le associazioni culturali o le organizzazioni di volontariato. Ciò a discapito degli specifici diritti connessi alla natura religiosa degli enti, con conseguente degradazione dei diritti di individui e comunità. Non aiuta in tal senso la riforma del c.d. Terzo settore, ancora in fase di attuazione e che trova nel D.lgs. 117/17 il suo provvedimento cardine. In esso, è presente la previsione della possibile costituzione di un "ramo" di attività sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti, ma è proprio tale ultimo requisito a mancare in molti casi. Ne consegue che, nella speranza di ottenere una qualche forma di riconoscimento (e di conseguente beneficio, anche di tipo fiscale), le associazioni religiose tendono a confluire in forme giuridiche riconducibili ad altre aree della richiamata riforma, generalmente unificate dal requisito dell'"utilità sociale", ma spesso del tutto distanti dalla specificità dei diritti riconosciuti in base al fattore religioso. Tale tendenza rischia di allontanare sempre di più queste realtà dall'obiettivo principale e legittimo: quello del riconoscimento della loro specifica natura religiosa, che consenta il pieno esercizio del diritto di libertà religiosa in forma individuale e associata.

Religioni, migrazioni, identità multiple

Il tema del pluralismo religioso è legato a doppio filo a quello delle migrazioni. Abbiamo più volte segnalato, anche nel corso dei precedenti rapporti, come la narrazione del pericolo dell'attacco alle radici identitarie italiane ed europee passi innanzitutto per la costruzione di un immaginario distorto delle differenze religiose e per la costruzione dello stereotipo dello straniero, per lo più di fede islamica, come di persona pericolosa e figura destabilizzante il già fragile equilibrio sociale nazionale. Il tema è al centro del dibattito sull'espandersi di forme di populismo e sovranismo in Italia e in Europa. Diversi gli studi in merito che si focalizzano sul fattore religioso come spinta motrice di campagne anti-immigrazione, fino alla espansione di movimenti apertamente xenofobi e razzisti⁵. Ebbene tale approccio continua a prevalere nella comunicazione politica *mainstream* e non ha visto attenuazioni nemmeno nel corso dell'emergenza pandemica. Una percezione, anche nel corso del 2020, del tutto distante dalla realtà.

Ai fini di riportare il discorso entro parametri di verità è fondamentale fare ricorso ai dati numerici che ci aiutano nella diffusione di una descrizione coerente del fenomeno, con particolare attenzione al dato globale della religiosità della popolazione straniera residente in Italia in riferimento all'anno da poco concluso. In tal senso secondo il Dossier statistico immigrazione Idos – Confronti la maggioranza assoluta (51,9%) degli oltre 5,3 milioni di residenti stranieri è cristiana (2.749.000 persone), un terzo (33,2%) è musulmano (1.764.000), circa 1 ogni 20 (4,8%) è ateo o agnostico (254.000) e il resto è frammentato tra credenti induisti (163.000, corrispondente al 3,1%), buddhisti (124.000 e 2,3%), altre religioni orientali (88.000 e 1,7%), religioni tradizionali – ex animisti – soprattutto africane (70.000 e 1,3%), ebrei (5000 e 0,1%), altri (90.000, 1,7%).

.....

⁵ Tra gli altri si veda L. Ozzano, *Religion, Cleavages and Right – Wing Populist Parties: the Italian Case*, in *The review of faith and international affairs*, 2019, 1, 65 – 77. Dello stesso A., *Religious Fundamentalism*, in *The Routledge Handbook to Religions and Political Parties*, Routledge, 2020, 57-68.

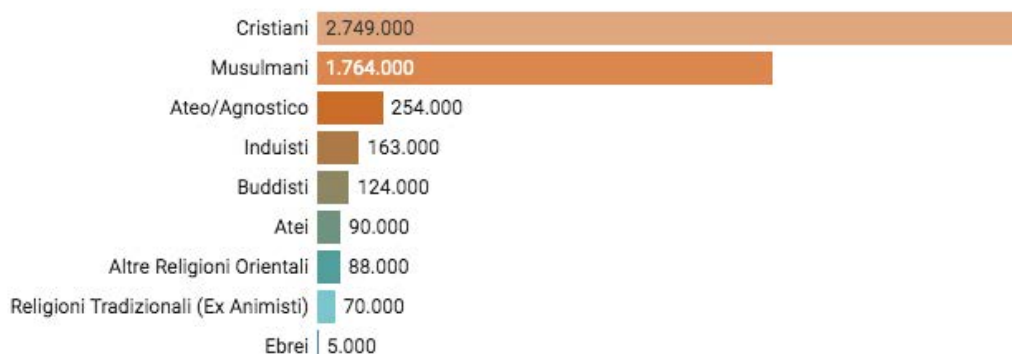


In particolare, tra i cristiani i tre quarti sono europei (74%), suddivisi tra comunitari (55,2%), tra cui spicca la componente romena (43,9%), e non comunitari (18,9%), tra cui si segnalano in particolare i membri della comunità ucraina (8,6%), albanese (3,9%), moldava (2,9%). Segue poi la comunità americana (13%), in particolare per la componente peruviana (3,5%) ed ecuadoriana (2,7%), la comunità asiatica (7,7%), con una predominanza della componente filippina (5,6%), la comunità africana (5,2%), con la componente nigeriana (1,5%) e ghanese (1%). In relazione alla denominazione di appartenenza si segnala la predominanza dei fedeli ortodossi nella componente europea (romena e ucraina in particolare), mentre la cattolica è pari al 42,6% e la protestante al 55,5% del totale.

Per ciò che attiene alla confessione islamica, i musulmani africani sono certamente la maggioranza (53,6%), con una prevalenza della comunità marocchina (24,3%), segue la comunità egiziana (6,9%), senegalese (5,8%), tunisina (5,5%) e nigeriana (3,3%). Nella componente europea prevale la comunità albanese (26,1%). Segue la componente asiatica (19,6%), con una presenza importante della comunità bangladese (7,2%) e pakistana (6,9%).

C2. Grafico 1 • Grafico generale sull'appartenenza religiosa della popolazione immigrata residente in Italia

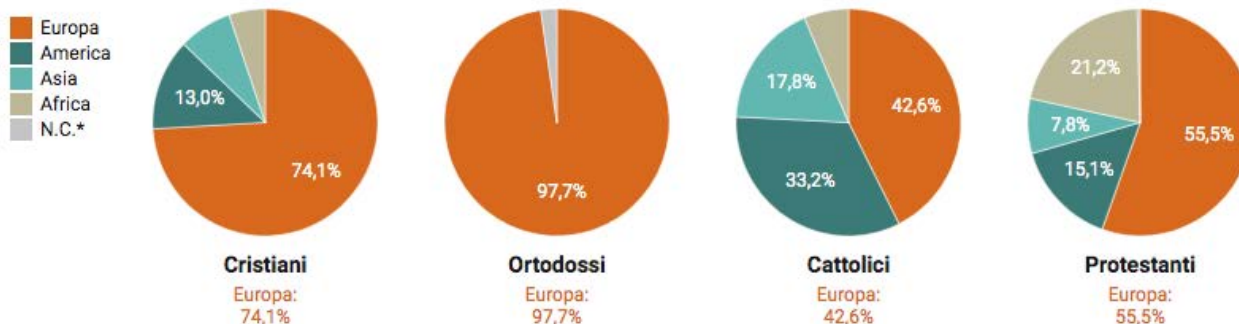
Il grafico mostra le diverse confessioni religiose e la componente atea e agnostica dei 5.307.000 immigrati residenti in Italia.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Dossier Statistico Immigrazione Idos – Confronti 2020](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

C2. Grafico 2 • Cristianesimo e sue diverse espressioni correlate al paese di provenienza



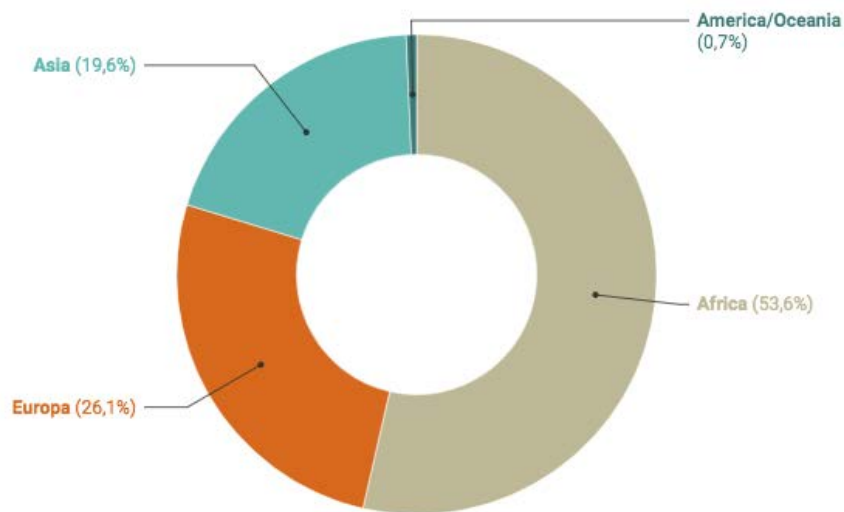
* Le variazioni sono dovute al metodo di calcolo/ricerca come in parte spiegato nel testo di accompagnamento dei dati nel dossier statistico alla fonte, che parte da un'osservazione empirica del fenomeno, non diversamente approcciabile.

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Dossier Statistico Immigrazione Idos – Confronti 2020](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)



C2. Grafico 3 • L'islam in Italia per paese di provenienza



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Idos – Confronti 2020 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Anche per il 2020, in tendenziale continuità con le rilevazioni degli anni precedenti, i dati appena descritti non danno ragione della generale ostilità che si registra nella popolazione italiana e che viene cavalcata dalle destre. Eppure la differenza tra realtà e percezione continua a pesare in termini di consenso, con conseguente freno per le politiche di integrazione e qualche timore privo di reale fondamento per la diffusione della pandemia per colpa delle comunità straniere. Si ricorderà, tra gli altri, il caso della comunità bangladesa romana che, a causa della diffusione del coronavirus, ha subito forti attacchi discriminatori.

Del pari si ricorderà come in tal caso, in continuità con un atteggiamento di rigore che si è manifestato durante tutto il corso dell'emergenza, un ruolo chiave è stato svolto proprio dalla comunità religiosa e dagli imam, che hanno richiamato i fedeli all'obbligo della sottoposizione al tampone e agli screening medici necessari, obbligo fortemente legato al senso di responsabilità che il credente deve svolgere nella società che abita. [Qui](#) alcune notizie in merito.

Questo come altri esempi descrivono una profonda lacuna presente nel dibattito pubblico, consistente nell'analisi più profonda della trasformazione, ormai consolidata, del tessuto sociale, che vede un pluralismo religioso del tutto rinnovato, con presenze di comunità non autoctone di credenti ormai divenute parti integranti del paese. In assenza di una piena presa d'atto di tale cambiamento, la reazione sociale si concretizza in atteggiamenti di irrigidimento in posizioni identitarie, che sono alimentate da attività propagandistiche di diffusione di odio e paura. Eppure le identità multiple caratterizzano il nostro tempo anche dal punto di vista dell'analisi degli attori religiosi. Il fattore religioso tende a performare le identità degli individui, gruppi e comunità, in una prospettiva intersezionale, che concorre a descrivere un grado di complessità della società più elevato, ma più coerente. In tal senso si richiamano i capitoli di questo rapporto che offrono interessanti spunti di analisi in merito agli studi su LGBTQ+ ed in particolare all'intersezione con i temi migratori, così come sull'autodeterminazione femminile.



Episodi di intolleranza a sfondo religioso

Continua anche nel 2020 il trend della diffusione di episodi di intolleranza a sfondo religioso, strettamente connessi con il clima d'odio e intolleranza diffuso nel paese. Secondo i dati dell'Osservatorio antisemitismo della Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea, nel corso del 2020 in Italia si sono registrati 230 episodi di antisemitismo, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente⁶. Di particolare rilevanza l'incremento di episodi di odio *on line*. Già nel corso del 2019 si segnalava l'uso massiccio dei *social media*, in continuità con il generale trend in aumento del fenomeno *dell'hate speech online*, che si diffonde con riguardo a tutti i *ground* di possibile discriminazione, ma che rivela una particolare nocività del fattore qui preso in considerazione, che connette allo specifico religioso questioni che attengono allo stato di civiltà del paese, all'importanza della memoria. [Qui](#) l'elenco completo degli episodi di antisemitismo nel corso del 2020, costantemente aggiornato dal CDEC. Vogliamo tuttavia evidenziare gli ultimi episodi in ordine di tempo che più hanno obbligato ad alzare il livello di attenzione sul tema. Ci riferiamo alle scritte antisemite comparse nei primi mesi del 2020 sulle porte di familiari di partigiani e sopravvissuti all'Olocausto. Così a [Mondovì](#), [Torino](#), [Bologna](#); da ultimo, davanti l'ingresso di due scuole superiori di [Pomezia](#) in concomitanza con incontri in occasione del Giorno della Memoria e di visite di testimoni della Shoah, sono comparse ulteriori scritte dal contenuto antisemita. Le reazioni di istituzioni, politica e società civile non sono mancate: diverse le manifestazioni di sostegno e le fiaccolate in memoria delle vittime e contro ogni forma di odio che si sono svolte nelle città colpite dagli eventi. La ricorrenza del Giorno della Memoria ha pertanto assunto nel corso del 2020 un valore tutt'altro che simbolico, costituendo un'occasione importante di informazione e contrasto alle derive dell'odio. Si segnala in particolare l'iniziativa svolta presso l'Università Sapienza di Roma del 30 gennaio 2020 "*La Sapienza chiede scusa: leggi razziali, la scuola, l'accademia*", nel corso della quale sono stati ricordati gli studenti e i docenti dell'Ateneo che furono estromessi dall'apprendimento e dall'insegnamento in applicazione delle leggi razziali del 1938. Nella settimana dal 13 al 17 febbraio 2020, in occasione delle celebrazioni dell'ottenimento dei diritti civili e politici nel 1848, la chiesa valdese e la comunità ebraica di Torino hanno patrocinato l'iniziativa di proiezione sulla Mole Antonelliana di richiamo all'unità contro l'antisemitismo. Nell'ambito degli stessi festeggiamenti si segnala l'opuscolo informativo "[Contro l'antisemitismo e la deriva dell'odio](#)" prodotto dalla Fcei, utile strumento per affrontare il tema e contrastare atteggiamenti di pregiudizio ed emarginazione.

Nel corso del 2020 e con particolare riguardo alla necessità di trasformazione delle modalità di comunicazione che tutto il mondo ha dovuto sperimentare, sia in ambito lavorativo che di iniziative culturali, l'uso della comunicazione mediante piattaforme on line è diventato evento quotidiano. Tali strumenti si sono tuttavia trasformati in un ulteriore veicolo di propagazione di odio. Molti e rilevanti gli episodi di *Zoom bombing* a sfondo antisemita: si ricorderà quanto accaduto nel corso della [presentazione](#) del libro "La generazione del deserto" di Lia Tagliacozzo e della [presentazione](#) del volume "Giudei" di Gaia Servadio. Ancora, del tutto simile nelle modalità e nel contenuto l'[attacco](#) nel corso di un evento del Segretariato attività ecumeniche di Venezia in ricordo di Amos Luzzatto.

Anche nel corso del 2020 devono denunciarsi attacchi nei confronti della senatrice a vita Liliana Segre, che già nel 2019 molto si era spesa sul tema del contrasto all'odio, anche mediante l'istituzione della Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza e razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza. La Commissione ha compiti di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e il controllo sui fenomeni richiamati. Il 29 gennaio 2020 la senatrice Segre ha tenuto uno storico discorso al Parlamento Europeo. In occasione del settantacinquesimo anniversario della liberazione di Auschwitz, ella ha ricordato che il razzismo e l'antisemitismo non sono mai scomparsi, ma affiorano in base al momento storico, lanciando un monito sul tempo presente. [Qui](#) il discorso integrale. Il 16 gennaio 2020 Milena Santerini, docente e

.....

⁶ Per un'analisi comparata tra fonti istituzionali e osservatori indipendenti e della società civile si veda <http://www.datajournalism.it/antisemitismo-in-italia-e-in-europa/>. Per una comparazione con lo stato nel resto d'Europa, si veda <https://www.ilsole24ore.com/art/antisemitismo-attacchi-italia-e-europa-torna-l-odio-contro-ebrei-ABEIV5VB>.



già deputata nella XVII Legislatura è stata nominata coordinatrice della Commissione nazionale per la lotta contro l'antisemitismo. La nomina segue a una specifica richiesta che il Parlamento europeo ha rivolto agli Stati membri del 2017; tra i primi compiti della Commissione vi è l'approvazione della definizione di antisemitismo come formulata dall'[International Holocaust Remembrance Alliance](#). Il 21 febbraio 2020 il Presidente della Repubblica [Sergio Mattarella](#) si è recato per la prima volta in visita al Tempio Maggiore di Roma, in tale contesto ha ricordato il contributo fondamentale della comunità ebraica romana alla storia dell'Italia e rimarcato il ruolo della democrazia per dare voce alle diversità. Ciò nonostante non possiamo non registrare il clima di costante attacco cui Liliana Segre è soggetta, proprio attraverso i *social media* e le campagne di odio on line che l'hanno riguardata anche nel corso del 2020 e che ancora all'inizio del 2021 si manifestano con particolare efferatezza. Si ricorda il recente attacco cui la senatrice a vita è stata soggetta in occasione della somministrazione del vaccino anti Covid-19. Sono in corso [indagini](#) della magistratura sul reato di minacce aggravate dalla discriminazione e dall'odio razziale.

Nel corso del 2020 gli episodi di intolleranza a sfondo religioso non si sono limitati all'ebraismo. Si ricorderà lo scalpore mediatico che ha accompagnato la liberazione di Aisha Romano, cooperante rapita in Kenya nel 2018 e rilasciata lo scorso anno. Il rimpatrio di Aisha Romano è stato il momento di rivelazione pubblica della sua conversione all'Islam. Le immagini della giovane donna in abiti tradizionali e capo coperto sono rimbalzate su tutti i media e sono state oggetto di dibattito pubblico e feroci critiche, fino all'apertura di un'inchiesta giudiziaria sulle minacce subite. [Qui](#) una rassegna giornalistica sulla vicenda. Attualmente Aisha Romano è impegnata in un [programma europeo](#) per il contrasto all'islamofobia.

Pluralismo e laicità. Scuola, genere, orientamento sessuale.

Vecchi e nuovi problemi in tema di laicità dello Stato si sono manifestati nel corso del 2020, che vanno analizzati da quel particolare punto di osservazione che è stato e continua a essere l'emergenza sanitaria. La prima questione riguarda l'annoso problema dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole. Tra enormi difficoltà organizzative cui le scuole sono andate incontro al momento della ripresa delle lezioni in presenza, in più parti d'Italia si sono verificati casi di mancata attivazione dell'insegnamento alternativo alla religione cattolica per gli studenti e le studentesse non avvalentisi. Tali problematiche sono state per lo più connesse alla difficoltà di gestione degli spazi e delle procedure di tracciamento. È infatti noto come solitamente le scuole tendano ad accorpare l'ora di materia alternativa tra studenti di diverse classi, creando un rischio di commistione e un veicolo ulteriore di diffusione del virus. In tale evenienza nella maggior parte delle scuole in cui si sono rilevate tali difficoltà, il problema è stato risolto eliminando l'ora di materia alternativa e lasciando gli studenti non avvalentisi in classe durante l'ora di insegnamento confessionale. Non poche le proteste che si sono elevate da parte di studenti e genitori. Sempre sulla materia alternativa si segnala un'importante pronuncia del Tar Lazio su ricorso dell'Uaar contro una circolare Miur che rilevava la non legittimità della discrepanza temporale tra la scelta di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, da attuarsi già al momento dell'iscrizione e la diversa scelta delle materie alternative, da effettuarsi all'inizio dell'anno scolastico. Il differimento ha infatti comportato, nel corso degli anni, uno scivolamento dell'attivazione della materia alternativa anche a diversi mesi di distanza dall'inizio delle lezioni. In tal senso la pronuncia del Tar ha stabilito che il rinvio della scelta della materia alternativa all'inizio dell'anno scolastico contrasta con la possibilità di tempestiva organizzazione e idonea offerta delle attività alternative e pertanto deve avvenire in tempi idonei tali da garantire programmazione e avvio secondo i principi di proporzionalità e buon andamento. [Qui](#) il testo della sentenza.



La questione della mancata attivazione della materia alternativa si è poi saldata con una nuova situazione di “rischio” per l’attuazione del principio di laicità. Si intende riferirsi all’attivazione del nuovo insegnamento curricolare di educazione civica, insegnamento obbligatorio per tutti gli studenti e le studentesse e affidato in modalità trasversale e in contitolarità ai docenti sulla base del curriculum. Tale insegnamento è articolato su alcune materie quali la conoscenza dei principi costituzionali e della struttura istituzionale dello Stato e la conoscenza delle principali convenzioni internazionali sui diritti fondamentali, l’educazione alla cittadinanza digitale, l’educazione ambientale e l’educazione alla legalità. Nonostante tali specificazioni, in diversi casi si è registrata una sostanziale sovrapposizione tra l’ora di educazione civica e la diversa ora facoltativa di religione, creando non pochi problemi in termini di discriminazione e disparità di trattamento per gli alunni non avvalentisi. In altri casi si è assistito alla assegnazione di tale insegnamento agli insegnanti di religione cattolica che, com’è noto, godono di un regime di ingresso nella scuola differente dal restante corpo docente e fondato sul nulla osta rilasciato dall’ordinario diocesano, con curricula generalmente diversi rispetto alle aree di insegnamento individuate dal Miur per la materia in analisi. [Qui](#) una presa di posizione sul punto. Ancora una volta la scuola perde l’occasione di essere luogo per eccellenza di creazione di percorsi di integrazione. Si auspica che, con il graduale ritorno alla normalità nell’erogazione della didattica, entrambe le questioni possano trovare una risoluzione.

La laicità dello Stato non si misura soltanto dallo stato di salute delle nostre scuole. Nel corso degli anni molte sono state le questioni che hanno riguardato temi particolarmente sensibili. Tra questi il biotestamento, le cure palliative, l’eutanasia, la libertà di ricerca scientifica. In questa sede vogliamo ricordare un’ulteriore tema di importanza fondamentale, che riguarda in senso più ampio il diritto all’autodeterminazione. Si tratta del rapporto tra tematiche di genere, orientamento sessuale e religioni. Il discorso di genere è infatti diventato uno strumento per eccellenza per studiare le modalità di comunicazione e le strategie politiche delle destre radicali e, più in generale, dei movimenti populistici. Ciò passa, per un verso, per un attacco ai migranti, in particolar modo alla comunità musulmana, in ordine all’oppressione esercitata sulla componente femminile, vestendo i panni di una retorica dei diritti umani che strumentalizza le stesse donne per prime e i loro corpi; per altro per la realizzazione di una congiunzione tra i movimenti politici e religiosi ultraconservatori sui temi della difesa della famiglia tradizionale, reiterando il sistema oppressivo patriarcale nei confronti delle donne e stigmatizzante nei confronti di ogni riflessione sull’orientamento sessuale. A poco sono servite le parole di Francesco pronunciate nel contesto di un [documentario](#) sul suo pontificato, che sembravano inizialmente aver aperto a una nuova prospettiva sulle unioni civili di persone dello stesso sesso. Tali frasi sono subito state smentite dal [Vaticano](#)⁷.

Le religioni nello spazio digitale. L’algoritmo tra discriminazione e potenzialità

Le nuove frontiere tecnologiche e in particolare i progressi nel campo dello studio e dell’applicazione di tecnologie di intelligenza artificiale nell’era dei *Big Data* offrono spunti interessanti di riflessione anche in campo religioso. Nel corso del 2020 è stata firmata la Rome Call for AI Ethics, un documento nato per sostenere un approccio etico all’intelligenza artificiale. La firma del documento è avvenuta al termine di un importante convegno svoltosi sotto l’egida della Pontificia Accademia della Vita, che ha patrocinato l’intera iniziativa. Cofirmatari dell’impegno, insieme alla citata organizzazione vaticana, alcuni dei principali colossi dell’information technology, come Microsoft e IBM, oltre alla FAO e al Governo italiano. Scopo dell’impegno è la promozione di un’“algor-etica” e cioè lo sviluppo e l’utilizzo dell’intelligenza artificiale

.....

⁷ Per approfondimenti sulle tematiche di genere e LGBTQ+ si rimanda ai capitoli di questo rapporto di Antonia Caruso e Maria Teresa Defraia.



secondo i principi di trasparenza, inclusione, responsabilità, imparzialità, ed altri ancora. Il documento può essere consultato [qui](#). In ambito vaticano, l'interesse per i temi etici raggiunge ormai scenari nuovi e per certi versi ancora innovativi e apre diverse questioni sulla possibilità e l'opportunità di un approccio all'intelligenza artificiale sulla base di un discorso etico condiviso e non religiosamente orientato, peraltro in senso unilaterale. Sotto altro punto di vista è noto come i meccanismi di profilazione e le tecniche di *machine learning* si pongano alla base di condotte discriminatorie nei confronti di diverse categorie individuabili sulla base di diversi *ground* e spesso in relazione intersezionale tra loro. Non va esente l'appartenenza religiosa, spesso unita al genere, come nel caso delle tecniche di riconoscimento facciale per fini di sicurezza, in cui anche i simboli religiosi giocano un ruolo fondamentale, o come nel caso di monitoraggio dei luoghi di culto sempre per finalità di sicurezza, che comportano *ab origine* un rischio di discriminazione elevato, seppur latente. Un nuovo spazio per la riflessione sullo stato di salute dei diritti fondamentali, che chiede sempre più attenzione e che andrà monitorato in quella visione nuovamente intersezionale che caratterizza l'approccio alla tutela dei diritti di questo Rapporto.

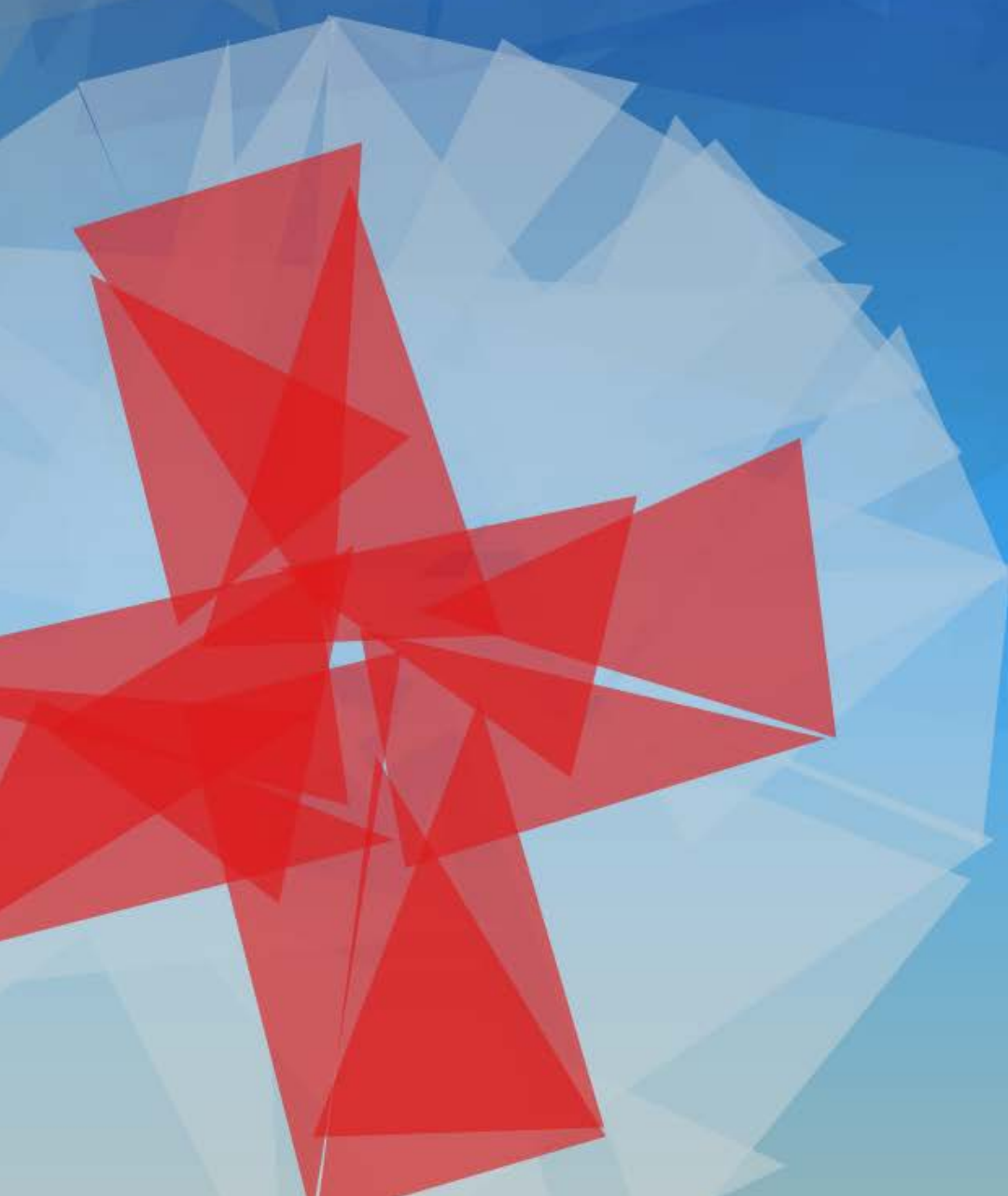




Capitolo

3. Salute e libertà terapeutica

Scritto da: Silvia Demma





Il punto della situazione: Covid-19, l'età della consapevolezza?

Come una flotta in mezzo alla tempesta, l'articolato sistema che dovrebbe assicurare il diritto alla salute rivela durante la pandemia, ondata dopo ondata, le sue fragilità. Non tutti arriveranno sani e salvi alla fine della traversata o almeno al vaccino. L'esperienza accumulata costituisce un patrimonio importante che può indirizzare le scelte future. Tra i tesori, la consapevolezza di quanto sia importante una corretta informazione, basata su dati verificati e verificabili, come strumento di policy e di controllo democratico, anche in vista degli ingenti importi del Recovery Fund. Messa a nudo la razionalità irrazionale di tante scelte passate – la concentrazione degli anziani nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA), la privatizzazione spinta – pare questa l'occasione per dare impulso a strumenti che davvero consentano di affrontare in modo incisivo le disuguaglianze ed evitare di rendere chi era debole ancor più debole. Sarà un cambio di rotta difficile da intraprendere: sul terreno è rimasta una parte del senso di solidarietà, nell'apparente conflitto tra lavoro e salute, all'ombra di disquisizioni sull'effettivo grado di salute di chi è morto, quasi a rimuovere il valore di chi – seppur non così efficiente – non può e non deve essere identificato solo con il volto della sua malattia.

Si punta qui lo sguardo sulle possibili lezioni per il futuro, più che alla cronaca dettagliata dei tanti piccoli e grandi errori che hanno punteggiato un anno, val la pena di ricordarlo, aperto con alcuni spiragli che facevano ben sperare: l'abolizione del super-ticket, studi per nuovi criteri di ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, l'avvio di un nuovo metodo per valutare l'effettivo adempimento dei LEA. Abbiamo davanti la fase della ricostruzione. Non perdiamo l'occasione di rendere il diritto alla salute un diritto sostanziale, per tutti.

Dare i numeri

Ricorrenti controversie su dati e indicatori punteggiano l'evolversi della pandemia, [fin dai suoi esordi](#). In questo momento, più che mai, emerge la rilevanza delle varie fasi del ciclo di vita dei dati, ognuna segnata da decisioni orientate non solo dal sapere scientifico, ma anche – talvolta soprattutto – da scelte politiche. Amplificata dall'emergenza, la sete di dati utili a elaborare strategie efficaci rivela anche i limiti dei numerosi dataset pubblici disponibili, [mappati](#) dal gruppo di lavoro istituito dal [ministero dell'Innovazione](#), non ultima l'ancora incompleta applicazione delle [Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico](#).

Le [scelte su come e quali dati raccogliere](#), come elaborarli e validarli, richiedono la massima trasparenza, nel momento in cui quegli stessi dati alimentano provvedimenti dagli effetti dirompenti sulla vita quotidiana dei cittadini. In questo senso sono esplicativi i testi delle petizioni [#datibenecomune](#) e [Lotta al COVID-19: dati di alta qualità per le analisi e competenze adeguate](#).

Subissati da numeri, statistiche e grafici i cittadini affrontano, insieme alla pandemia, un'infodemia – termine coniato da [Rothkopf nel 2003](#) in occasione della SARS – senza precedenti. In quel flusso di dati e informazioni, veicolato soprattutto online, si insinuano notizie intenzionalmente ingannevoli, da tempo individuate come un pericolo per il funzionamento delle nostre democrazie, come evidenziato, tra gli altri, dagli studi promossi nel 2018 dalla Commissione Europea [A multi-dimensional approach to disinformation e Fake news and disinformation online](#) e, ancora, dalla Comunicazione della Commissione Europea [Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo](#), seguito dal [Codice di Buone Pratiche](#), sottoscritto da diverse



piattaforme a partire dall'ottobre 2018.

L'OMS, consapevole dei rischi connessi all'infodemia, non a caso già agli esordi del Covid-19 suggerisce di attivare trust-chains (catene di fiducia) per «[diffondere informazioni comprovate \(evidence-based\)](#)» e istituisce un apposito network [EPI-WIN](#) tra i cui obiettivi figura l'[Infodemic management](#). In Italia, il Ministero della Salute attiva una [pagina web](#) dedicata al Nuovo Coronavirus, con una sezione dedicata alle fake news. I contenuti, però, sono tradotti solo parzialmente e solo in Inglese, nonostante la consistente presenza di stranieri e la rilevanza delle informazioni. Sulla pagina è presente il link al sito [Jumamap](#), che informa anche sul Coronavirus, nell'ambito di un progetto più esteso di informazione sui diritti rivolto ai rifugiati e richiedenti asilo. Il sito è disponibile in 15 lingue, ma non in Rumeno, sebbene la comunità rumena sia quella più numerosa ([1,2 milioni sul totale di 5,255 milioni di stranieri residenti](#), dati 2018)

Quanto all'impegno dell'Unione Europea nella ricerca del difficile equilibrio tra libertà e controllo, va menzionato il documento [Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti](#) in cui si afferma: «Gli insegnamenti tratti dalla crisi della Covid-19 evidenziano l'importanza di promuovere informazioni provenienti da fonti autorevoli, prendere decisioni basate sul parere di scienziati e professionisti sanitari e mantenere vivo il dibattito democratico (...). Dare ai cittadini gli strumenti per analizzare in modo critico le informazioni reperibili online è essenziale per contrastare la disinformazione». Se, dunque, a livello internazionale si pone l'accento su quanto sia importante nutrire la fiducia dei cittadini verso le istituzioni, risultano un po' [stonate](#) alcune dichiarazioni di attori istituzionali nazionali, dirette più alla parte emotiva che a quella razionale. In merito, dovrebbe servire da monito la valutazione sull'effetto della disinformazione propagata da soggetti istituzionali negli Stati Uniti, come evidenziato dallo storico Beschloss sul [Washington Post](#): «le continue menzogne (del Presidente) hanno reso gli Americani scettici più che mai sui fatti veri»¹.

Introdurre elementi di chiarezza anche sul diritto alla salute e quanto erogato dal SSN, nelle sue 21 articolazioni (19 Regioni e le province autonome di Bolzano e Trento), è questione che trascende lo specifico ambito ed entra quindi a pieno titolo nel campo della qualità del dibattito democratico.

Evidenziare chi è responsabile di cosa, dove sono reperite le risorse e il loro ammontare, quali sono i risultati attesi e conseguiti, non può che aiutare il cittadino a cogliere quanto la salute sia tutelata nella regione in cui vive, al di là delle informazioni raccolte tra le proprie cerchie o sui social, e consentirgli di partecipare alla vita democratica in modo maturo, anche attraverso il voto.

Nella pratica, il caso dei [LEA](#) (Livelli Essenziali di Assistenza) è eclatante. [Aggiornati](#) nel 2017 ([DPCM 12/1/2017](#)) con l'accordo delle Regioni ([Conferenza Stato Regioni 7/9/16](#)) i LEA si impennano su un delicato intreccio di responsabilità tra Stato e Regioni, che dovrebbe essere guidato dal principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.). Nel tempo la Corte Costituzionale è più volte intervenuta in materia. Ancora di recente la Corte ha ribadito la natura dei LEA: «rappresentano “standard minimi” (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (...) essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare eventualmente i suddetti livelli di prestazioni (sentenza n. 125 del 2015)» (C. Cost. 72/2020).

Per assicurare l'erogazione dei LEA lo Stato destina una quota delle sue risorse – entro i vincoli di finanza pubblica – al Finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale²: per l'[anno 2020](#) il fondo LEA è di 113.257,674 milioni (finanziamento totale: € 117.407,2 milioni, inclusi gli stanziamenti Covid).

Il Fondo è ripartito in [Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome](#), utilizzando come parametro i

.....

¹ In originale: «As a result of Trump's constant lying through the presidential megaphone, more Americans are skeptical of genuine facts than ever before». Trad. Aut.

² Per la ricostruzione in dettaglio dell'evoluzione normativa e delle dinamiche di spesa: MEF, Ragioneria Generale dello Stato, Il monitoraggio della spesa sanitaria, Roma, agosto 2020 <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit-monitoraggio-RGS/2020/IMDSS-RS2020.pdf>



costi standard delle Regioni benchmark (Piemonte, Emilia Romagna, Veneto) e distribuito in rapporto ai residenti delle regioni, parzialmente corretto dal [peso maggiore attribuito agli anziani](#), criterio che alimenta [controversie](#), ma al momento vigente.

Il risultato finale vede l'anziana Liguria ricevere € 3.122 milioni (€ 2.023 pro capite) e la popolosa Lombardia € 18.826 milioni (€ 1863), mentre la giovane Campania ottiene € 10.631 milioni (€ 1.837) e la Calabria € 3.614 milioni (€ 1.878).

Spetta poi al [Comitato LEA](#) verificare se gli obiettivi siano stati raggiunti dai 21 Servizi Sanitari Regionali. Il monitoraggio LEA è regolarmente pubblicato, ma con due anni di ritardo: l'[ultimo](#), del 2020, è relativo al 2018. A guardare la valutazione sintetica *Mantenimento dell'erogazione dei LEA* sembra tutto in regola: le 16 Regioni elencate (Statuto Ordinario e Sicilia) risultano *adempienti*, sebbene in calce alla valutazione compaia un elenco di 9 Regioni nelle quali *permangono delle criticità*. Tutto bene? Forse no. La Corte Costituzionale ([sent. 62/2020](#)) così si esprime: «*appare inadeguato il sistema di valutazione (...) nella parte in cui consente di attribuire un convenzionale punteggio di sufficienza al servizio regionale anche in caso di assenza o grave deficitarietà di intere categorie di prestazioni (...)LEA. Tale meccanismo, derivante non dalla legge ma in via amministrativa, finisce per oscurare carenze prestazionali, in ordine alle quali si rende necessario intervenire tempestivamente sia in termini finanziari che in termini di implementazione delle prestazioni. È ragionevole sostenere che il complesso e oneroso sistema di monitoraggio (...) non possa essere svincolato – come ora in concreto accade – dall'adeguamento delle situazioni finanziarie e prestazionali allo scenario dinamico che la materia propone. Una vigilanza concomitante sulla spesa e sulle prestazioni rese può consentire – accanto all'adeguamento della programmazione a esigenze inaspettate – anche risparmi, laddove il fabbisogno dei LEA previsto all'inizio dell'esercizio si dimostrasse dimensionato in misura eccedente.*

È stato in proposito affermato che «la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici (...). Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie» (sentenza n. 169 del 2017)».

In teoria, con il passaggio al [Nuovo Sistema di Garanzia](#) (NSG), [sperimentato](#) sulle prestazioni degli anni 2016-18, i tempi dovrebbero abbreviarsi, visto che la pubblicazione del monitoraggio è prevista entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di riferimento ([DM 12/3/19](#), art.3,c.6).

Articolato su un insieme di 88 indicatori, il metodo NSG potrebbe non solo essere uno strumento a supporto degli addetti ai lavori delle politiche sanitarie, ma anche contribuire a informare i cittadini, per esempio al momento delle elezioni regionali. Va infatti ricordato che la spesa sanitaria incide tra il 67% e il 70% delle spese totali delle Regioni³, finanziate – anche - dai proventi della fiscalità regionale ([addizionali Irpef, IRAP](#)).

Quanto alle intenzioni di modificare le modalità di ripartizione del Fondo Sanitario, ventilate nella richiesta del ministero della Salute di un parere del Consiglio di Stato, si conoscono al momento solo le [indicazioni](#) fornite dal Garante della Privacy sui limiti nell'uso dei dati nei flussi informativi delle pubbliche amministrazioni. Escluso l'accesso ad altre banche dati, ad esempio quella dell'Agenzia delle Entrate, per la *stratificazione* dei cittadini, il Garante suggerisce al ministero di elaborare i flussi informativi del [NSIS](#), per arrivare a una più equa ripartizione, basata sull'effettivo bisogno di salute espresso dai territori.

Rimane aperto il tema dell'[esiguità](#) del finanziamento del SSN richiamato più volte nel 2020 e confermato

.....

³ Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni/province autonome, esercizi 2018-2019, delib. n. 14/SEZAUT/2020/frg, p. 166. <https://www.corteconti.it/Download?id=b35bc734-d8e8-4b1a-8b97-4862e36c1005>



dal [Servizio Studi della Camera](#): la spesa sanitaria pubblica si attesta intorno al 6,8% del PIL, mentre quella complessiva (spesa pubblica e privata) raggiunge l'8,8%, inferiore alla media UE28 (oltre 9,5%) e, soprattutto, a Francia e Germania (oltre 11%). La presenza di vincoli all'equilibrio di bilancio (Cost., art. 81) è solo parte della questione: «*Le risorse "disponibili", tuttavia, sono quelle accertate come tali sulla base della decisione di bilancio in essere, non - certo - quelle totali disponibili in astratto, che, considerato il loro ammontare, permetterebbero il più ampio margine di manovra. Se un diritto sociale possa essere o meno soddisfatto, dunque, dipende da una decisione schiettamente politica, qual è quella di bilancio*»⁴.

Decisione politica, alimentata da numeri – dati, statistiche, rendiconti, come nel Focus [Lo stato della sanità in Italia](#), curato dall'[Ufficio Parlamentare di Bilancio](#), organismo appositamente creato per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (L. 243/2012) – da cui sortiscono altri numeri, quelli nei capitoli del bilancio dello Stato. Numeri, che contengono insieme l'ineludibile responsabilità politica del legislatore da un lato e la qualità della vita dei cittadini dall'altro.

Dei non indispensabili

Le disquisizioni su morti per Covid o di Covid e sugli [anziani non indispensabili allo sforzo produttivo](#), aprono uno squarcio su una rappresentazione della realtà diffusa, per quanto distorta, ostacolo al superamento delle disuguaglianze.

Una breve passeggiata fornisce indizi sulla rimozione collettiva della parte *non indispensabile* della popolazione: il numero di scivoli per persone con difficoltà di deambulazione, l'accessibilità dei mezzi pubblici, le buche sul manto stradale sono la misura.

Pare servano a poco le [norme](#): la prima legge per l'abbattimento delle barriere architettoniche è del 1989, ma il problema si presenta ancora, anche negli ospedali di [nuova costruzione](#) e nelle [scuole](#). Ai cittadini *non indispensabili* rimane l'ombra, nella quale vivere la propria condizione come un fatto privato, per quanto alcuni [provino](#) a evidenziare i vantaggi di soluzioni per tutta la collettività. Spetta loro il compito di richiamare l'attenzione, esponendosi con [ironia](#), con la [propria esperienza](#), con il supporto di [organizzazioni sensibili](#) al tema. E, ancora, spesso spetta a loro attivarsi per vedere soddisfatti bisogni che dovrebbero trovare risposta dai servizi erogati dallo Stato, nelle sue varie articolazioni, con risorse pubbliche. Gli studi sulle donazioni ne svelano il peso e insieme il limite: se per l'emergenza Covid sono stati raccolti oltre [785 milioni](#) € (dati fine luglio), il [flusso non è costante](#), mentre molti bisogni lo sono.

Si tratta, spesso, di necessità socio-assistenziali che dovrebbero vedere una forte collaborazione tra i servizi sanitari e i servizi sociali. Come per i LEA, anche le prestazioni sociali, in buona parte erogate dai Comuni, sono ampiamente diversificate sul territorio nazionale: nel 2017 ([dati Istat](#)) la spesa sociale complessiva pro-capite era di € 119, passando da € 244 dei capoluoghi del Nord Est ai 45€ dei centri minori del Sud. L'esiguità dei fondi è però solo parte del problema: la disomogeneità quantitativa e qualitativa dei servizi riflette un approccio frammentario, non coordinato degli interventi socio-sanitari, come [evidenziato](#) nel corso dell'audizione informale del Consiglio nazionale Ordine Assistenti sociali in Senato.

Di fatto, è la conferma del ritardo rispetto all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile che nel 2019 vedeva l'Italia ancora [distante](#) dal raggiungere obiettivi significativi. La correlazione tra diverse fragilità ha indotto

.....

⁴ Luciani, M., Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale, Rivista AIC, 3/2016, p. 16. https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2016_Luciani.pdf



alcuni a utilizzare il termine *sindemia* per definire quanto provocato dal Covid. Con l'accumularsi dei dati epidemiologici è infatti emerso quanto incida sul decorso dell'infezione del virus la presenza di patologie non infettive, altamente correlate allo status socioeconomico.

Su quali possano essere nel lungo periodo gli esiti del Covid sulla salute della popolazione iniziano a emergere alcuni elementi. Ai *long-Covid* - pazienti negativizzati, ma che ancora presentano sintomi diversificati – molti dei quali, in Italia, *pare non ricevano attenzione*, se ne aggiungeranno purtroppo molti altri. La lista di patologie per le quali sono cruciali diagnosi precoce, monitoraggio costante del decorso della malattia, supporto socio-assistenziale è lunga: in base ai calcoli dell'ISS, sarebbero oltre 14 milioni le persone, dai 18 anni in su, affette da una patologia cronica. Si *stima* poi che nel periodo gennaio-settembre siano circa 11.900 le mancate diagnosi per la sospensione dei programmi di screening (lesioni alla cervice uterina: 2383; tumore al seno: 2793; tumore colon-retto: 6667): sono persone per le quali un ritardo nella diagnosi incide seriamente su speranza e qualità di vita. Anche per gli oltre *3,5 milioni* di persone con BPCO (broncopneumopatia cronica ostruttiva) è probabile che ci siano stati impatti significativi causati dal *mancato accesso* alle strutture sanitarie di riferimento, per paura di contrarre lì il virus o perché chiuse per l'emergenza.

Va poi considerato l'effetto del lockdown e delle misure di contenimento nel lungo periodo: le alterazioni rispetto agli *stili di vita* suggeriti per mantenersi in salute sono state significative. Il consumo di alcol, ad esempio, ha subito un'impennata durante il lockdown (*+180%*).

Nell'insieme – e considerando il progressivo invecchiamento della popolazione – il numero di *non indispensabili* è destinato ad aumentare e sarà sempre meno agevole rimuovere la loro presenza: uno stimolo forse per arrivare a un nuovo paradigma di cura e assistenza (e di cittadinanza) che consenta loro di percepirsi cittadini a pieno titolo, in tutte le sfere della vita quotidiana, giovani e anziani.

Razionalità irrazionale

«Stiamo realizzando che gli ospedali potrebbero essere i principali vettori del Covid-19 poiché si riempiono rapidamente di pazienti infetti, che ne infettano altri»⁵. È il 21 marzo e un gruppo di medici dell'ospedale Giovanni XXIII di Bergamo cerca di allertare i colleghi del resto del mondo. Con poche pennellate è ritratto quanto accade nel nosocomio, nuovo, con 48 posti di terapia intensiva, in una delle più ricche regioni d'Europa: il 70% dei letti di terapia intensiva è per pazienti Covid – quelli con una ragionevole possibilità di sopravvivenza, gli altri non sono rianimati e muoiono da soli senza cure palliative – e tutto il personale sanitario è esausto. Allargando lo sguardo su cosa succede negli altri ospedali lombardi: altrove è anche peggio e tutto il personale sanitario, nessuno escluso, sa di rischiare la vita. «Il Coronavirus è l'Ebola dei ricchi e richiede un impegno internazionale coordinato. Non è particolarmente letale, ma è molto contagioso. Più una società ha una sanità accentrata, più il virus si diffonde. La catastrofe che sta avvenendo nella ricca Lombardia può accadere ovunque», concludono.

L'approccio concentrazionario alla cura ha radici antiche – data al tardo '600 l'idea dell'ospedale *moderno*, dedicato alle fasce povere della popolazione con obiettivi anche di controllo sociale – su cui si è innestata la cultura industriale - economie di scala, gestione razionale del lavoro – del '900.

Se è vero che in alcuni ambiti la concentrazione dei casi continua a essere razionale perché consente l'accesso a migliori standard di cura – si pensi ai *punti nascita* o alle attività di alta specializzazione – l'approccio si

.....

⁵ Nacoti et al, At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation, NEJM Catalyst, <https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.20.0080>



rivela irrazionale in molti altri. Non a caso, da tempo ormai, si parla di una [diversa articolazione](#) dei servizi sanitari, integrati tra loro e con il territorio. Nuove figure – l’infermiere e il [farmacista di comunità](#) – e nuovi luoghi, come le Case della Salute, sono comparsi con l’obiettivo sia di migliorare la qualità delle cure, sia di ridurre le ospedalizzazioni dei malati cronici.

Si tratta però in larga parte di sperimentazioni e la pandemia mette a nudo l’irrazionalità del vecchio modello: la concentrazione di infetti negli ospedali e nelle RSA favorisce l’azione nefasta del virus. Non si vuole qui individuare le responsabilità sulle lacune del [Piano Pandemico](#) del 2006 (chi doveva aggiornarlo? Chi aveva la responsabilità di attivare le esercitazioni?) o sulla mancata attuazione di quanto contenuto nel [Piano Nazionale della Prevenzione 2014-18](#), ma risulta evidente, dalla cronaca dei fatti all’ospedale di [Alzano Lombardo](#), che sarebbe stato possibile conseguire esiti migliori.

I risultati, in termini di decessi, sono in questi grafici, elaborati a partire dai dati [Istat](#). L’obiettivo è rilevare l’impatto sulla tutela della salute di tutta la popolazione, a prescindere dalla causa di morte. La prima tabella fotografa la situazione al 1° gennaio 2020. La Lombardia è di gran lunga la Regione più popolosa, nella quale risiede anche il 3,85% di tutti gli ultra 65enni italiani. Sono 13.859.090, il 23,24% della popolazione totale, una quota che a livello regionale va dal 28,75% della Liguria al 19,25% della Campania e che riflette il progressivo invecchiamento della popolazione.

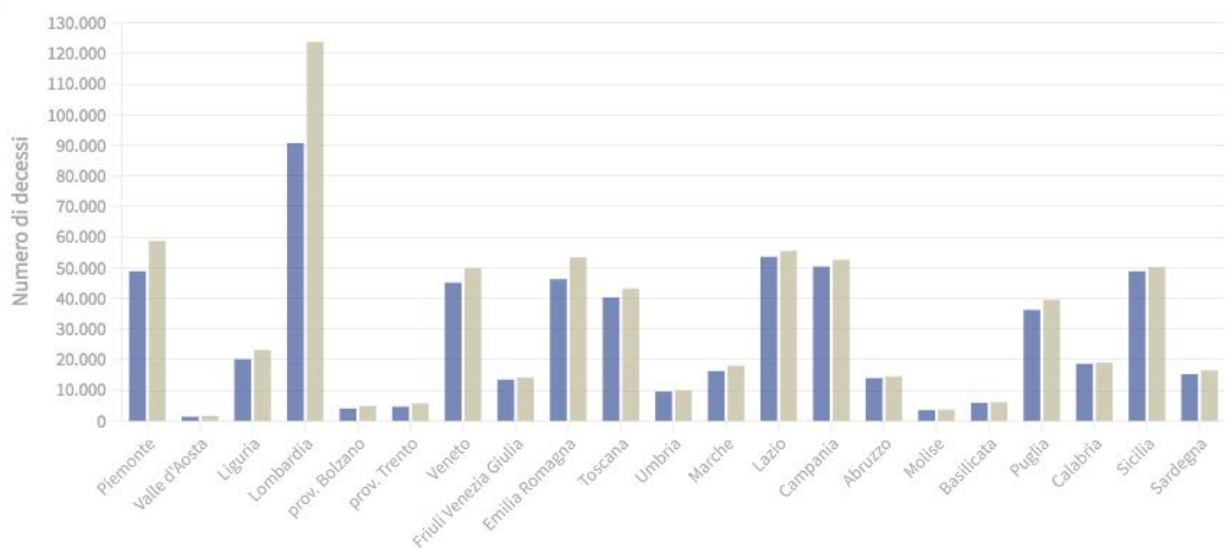
Nel 2020 è agli anziani che si volge l’attenzione: più cagionevoli di salute, sono loro a soccombere al virus. Gli altri, da 0 a 64 anni, appaiono meno a rischio e, almeno nelle settimane del lockdown iniziale, sono in parte al riparo dalle cause di morte accidentale. L’incremento dei decessi dovrebbe confermare la percezione accumulata con il fluire delle cronache: deflagrazione in Lombardia e aumenti diffusi nelle altre regioni del nord; incremento molto più contenuto nelle altre regioni, con l’allontanarsi dall’epicentro dell’infezione, fino ad arrivare al sud non esposto durante la prima ondata e nella seconda avvantaggiato dall’esperienza nel frattempo accumulata; ovunque, incremento significativo dei decessi tra gli anziani.

A guardare i dati, però, la realtà appare in parte diversa.

C3. Grafico 1 • Incremento dei decessi in Italia nei primi 11 mesi del 2020, rispetto alla media dei 5 anni precedenti

Periodo 1 gennaio - 30 novembre: **77.135 decessi in più nel 2020** rispetto alla media registrata negli anni dal 2015 al 2019. Qui le variazioni per regione.

■ media dei decessi anni precedenti¹ ■ decessi nell'anno 2020²



Fonte: Elaborazione da dati Istat, Grafico: www.rapportodiritti.it

¹ Media decessi dal 1 gennaio al 30 novembre per gli anni dal 2015 al 2019

² Decessi dal 1 gennaio al 30 novembre per l'anno 2020

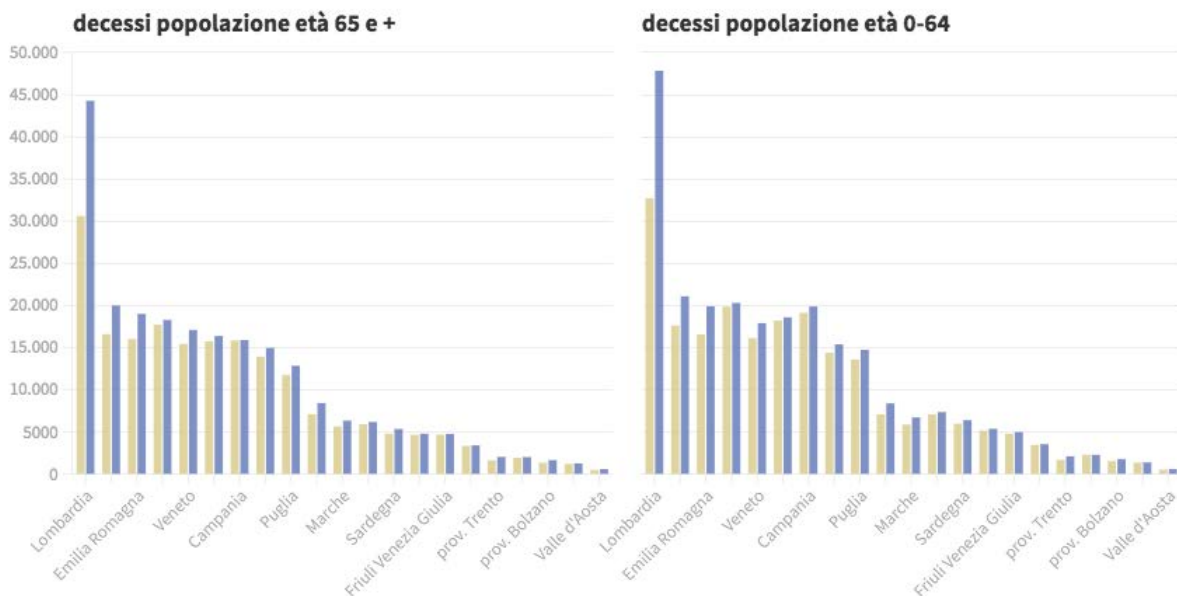


Nel periodo 1° gennaio – 30 novembre, che ricomprende il calo generalizzato dei decessi nelle settimane precedenti l'avvento della pandemia, si registrano 77.135 (+13,1%) morti in più rispetto alla media dei cinque anni precedenti. Effettivamente, negli 11 mesi considerati, la Lombardia nel 2020 passa a 123.819 decessi (+36.4%) dai 90.752,2 della media 2015-19, ma altrove, al nord, l'incremento è molto disomogeneo: dal minimo in Friuli Venezia Giulia, 5,2% (+704,4 decessi) al massimo in provincia di Trento, 23,4% (+1085,8); passando per Valle d'Aosta, 23,3% (+315,4); Piemonte, 20,3% (+9.934,6); Provincia di Bolzano, 20% (+805,2); Emilia Romagna, 15,4% (+7150,2); Liguria, 15% (+3021,8) e Veneto, 10,5% (+4.752). Nell'insieme, pare quasi che i numeri assoluti condizionino la percezione della realtà.

Nel resto d'Italia le variazioni sono meno significative – tra il 2% della Calabria (+368,6) e il 4,5% della Campania (+2267) – con le eccezioni di Marche, 10,4% (+1700,8); Puglia, 9,1% (+3295,6); Toscana, 7,2% (+2915,6) e Sardegna, 7,9% (+1208,4).

C3. Grafico 2 • Variazione dei decessi nel periodo 1 marzo - 31 ottobre 2020 rispetto alla media registrata negli anni dal 2015 al 2019. Dati ripartiti per fascia d'età e regione

■ media 1 marzo - 31 ottobre dal 2015 al 2019 ■ 1 marzo -31 ottobre 2020



Fonte: Elaborazione da dati Istat, Grafico: www.rapportodiritti.it

Come si distribuisce l'incremento tra le diverse fasce d'età? In questo caso i dati disponibili al momento in cui sono svolte queste elaborazioni si riferiscono al periodo 1° marzo – 31 ottobre, un arco temporale che include solo parte della seconda ondata del Covid-19, rapportati alle medie registrate nei medesimi mesi degli anni 2015-2019.

In questo periodo sono morte 471.078 persone, 60.794,2 in più rispetto alla media degli anni precedenti. In media, negli anni 2015-2019, la popolazione dai 65 anni in su era il 22,31% della popolazione totale e contava il 47,7% dei morti totali (minimo: Sardegna, 44,43%; massimo: Liguria, 50,09%). Il dato è in linea con un contesto a economia avanzata, con buone garanzie per la salute nelle fasi critiche della vita – infanzia, maternità – per le quali, anzi, l'Italia svetta nelle graduatorie internazionali in senso positivo.

Nel 2020 tra marzo e ottobre, in Italia si registra un incremento dei decessi per gli over-65 del 14,88% (+29.154 morti). La Lombardia segna il maggiore incremento anche in questo caso: + 44,65% (+13.665,4). L'aumento è molto disomogeneo al Nord: Provincia di Trento, 25,64% (+409); Valle d'Aosta, 24,78%



(+113); Provincia di Bolzano, 23,97% (+313,6); Piemonte, 20,46% (+3393,2); Emilia Romagna, 18,75% (+2997,2); Liguria, 18,68% (+1322,4); Veneto, 10,71% (+1651,4); Friuli Venezia Giulia, 1,91% (+88,8).

Anche nel resto d'Italia la disomogeneità si ripresenta: l'incremento dei decessi tra gli anziani passa dallo 0,3% in Campania (+48) al 12,06% delle Marche (+679,6).

I dati però riservano ancora qualche elemento su cui soffermarsi. Nel periodo considerato, che include tutta la fase di lockdown, l'incremento dei decessi coinvolge anche la popolazione nella fascia 0-64 anni: muoiono 31.640 persone in più (+14,76%). Il grafico riassume gli andamenti in tutte le Regioni e, a eccezione della Basilicata, tutte registrano un aumento.

Poiché i decessi per Covid-19 si [concentrano](#), in effetti, tra la popolazione anziana è altamente probabile che una quota significativa di queste persone rientri nella casistica della [mortalità indiretta](#), causata sia dalla crisi del sistema sanitario, sia, in qualche misura, dalla paura di contrarre il virus nelle strutture ospedaliere. È il caso, ad esempio, di quanti sono stati colpiti da infarto cardiaco, da trattare con [tempestività](#) per ridurre la mortalità. Nonostante i dati contenuti nello [studio](#) pubblicato a maggio sull'incremento della mortalità per problemi cardiaci, con l'invito a non concentrare l'attenzione solo sull'andamento del Covid e ad adottare contromisure, a novembre la FOCE (conFederazione Oncologi Cardiologi Ematologi) [denuncia](#) la chiusura di unità di terapia intensiva cardiologica, convertite in terapie intensive Covid e la presenza – ancora – di rischi di contagio nei pronto soccorso, con percorsi promiscui Covid/non Covid.

C3. Grafico 3 • 1 gennaio 2020: la distribuzione dei 59.641.488 residenti in Italia

Fascia di età **0-64** e **65 e oltre**

■ 0-64 ■ 65 e oltre





E le morti sul lavoro? Nonostante il calo delle morti *in itinere* (da 306 a 214) per il ricorso al lavoro *agile* e il blocco di diversi settori, il totale rilevato dall'[Inail](#) per tutto il 2020 è di 1.270 (+181) morti. Incidono soprattutto le [423 morti](#) per Covid (fascia d'età più colpita: da 50 a 64 anni, 297 casi), in particolare nella prima ondata (marzo-maggio: 79%). Tra queste, un terzo è nel settore sanitario e sociosanitario: non solo infermieri e medici, ma anche operatori socio-sanitari, portantini, tecnici, operatori socio-assistenziali. Prevalgono gli italiani (89,4%), uomini (oltre 8 su 10). Anche tra gli stranieri, soprattutto peruviani, rumeni e albanesi (10,6% delle morti) 7 su 10 sono uomini.

Il settore della sanità e assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili) è quello in cui si concentrano (68,8%) anche le [denunce di infortuni](#) per Covid (131.090, il 23,7% del totale degli infortuni riportati all'Inail). Se suddivisi per occupazione, questi infortuni vedono al primo posto i tecnici della salute (38,7% delle denunce, delle quali 82,2% riguarda gli infermieri), seguiti dagli operatori socio-sanitari (19,2%); medici (9,2%), operatori socio-assistenziali (7,4%); personale non qualificato nei servizi sanitari (ausiliario, portantino, barelliere, 4,7%).

Nell'insieme, stando ai dati Inail, sono le donne a essere impegnate nei lavori più a rischio Covid: ben il 69,9% delle denunce di infortunio le riguarda. Sono donne nell'85,1% dei casi tra gli operatori socio-assistenziali; l'80,9% tra gli operatori socio-sanitari; 3 casi su 4 tra i tecnici della salute e gli addetti non qualificati; il 48% tra i medici. Sono, anche, settori con una forte presenza di donne straniere e, quindi, sono donne in 8 casi su 10 tra tutti quelli riportati all'Inail che riguardano stranieri (14,3% del totale), tra i quali spicca la nazionalità rumena (20,9%), seguita da peruviana (14%), albanese (7,9%), ecuadoregna (4,7%), moldava (4,2%). E, nonostante l'esperienza accumulata e, in teoria, una maggiore dotazione di DPI, l'incidenza delle denunce di infortuni in questo settore è elevata anche con le ondate successive.

Dai dati Inail riassuntivi non è possibile desumere quanti infortuni siano avvenuti in strutture – ospedali, RSA – ma le cronache restituiscono tanti esempi, primo fra tutti quello riportato [ad aprile](#) dal Comitato Giustizia per le Vittime del Trivulzio che riferisce di 200 morti su 1000 ospiti e di 300 operatori su 1.100 in malattia, mentre un'operatrice socio-sanitaria lì impiegata racconta di aver visto comparire le mascherine solo il 22 marzo.

Tornando ai dati Inail, di nuovo è la Lombardia ad essere in testa, con il 37,6% dei decessi e il 28,4% degli infortuni. Il servizio sanitario lombardo, al quale giungono quasi 19 miliardi del FSN, cui si aggiungono quasi [700 milioni](#) per la mobilità sanitaria (di [pazienti oncologici](#), ad esempio), descritto [pochi mesi prima](#) come il migliore in Italia, è travolto dalla pandemia.

Perno del sistema lombardo è la libertà di scelta dei cittadini ([LR 30/12/2009, art. 2](#)) tra pubblico e privato, che negli anni porta a un progressivo sbilanciamento verso il settore privato in termini di risorse, posti letto, prestazioni⁶. Quando scatta l'emergenza, però, [solo la parte pubblica è immediatamente disponibile](#), con gli effetti descritti dagli operatori del S. Giovanni XXIII, ospedale pubblico, riportati a inizio paragrafo. *Potrebbe accadere ovunque*, scrivono. Verrebbe da aggiungere: ovunque una parte consistente della sanità è gestita dal privato che orienta l'azione secondo logiche proprie. La razionalità d'impresa applicata alla sanità si rivela così, con il trascorrere dei mesi e l'aggravarsi della situazione nella regione, irrazionale non solo per la tutela della salute, ma, per paradosso, anche per il [sistema stesso delle imprese](#), bloccate per mesi.

Veloce, velocissima, anzi... assente

È il *leit motiv* del 2020 sulla bocca degli italiani alle prese con internet. Guardando ai dati contenuti nella relazione [AGCOM](#), anche di fronte al digitale gli italiani sono diversi. C'è chi ha *solo* il problema del rallentamento della rete (durante il lockdown la velocità media di download è scesa dell'8,5% su rete fissa e

.....

⁶ Lo sbilanciamento a favore del settore privato in Lombardia è doviziosamente documentato da Maria Luisa Sartor in una serie di articoli comparsi su [SaluteInternazionale](#). info nel 2019: [La nebbia sulla sanità privata in Lombardia: Lombardia. Pubblico e Privato a confronto: I gruppi della sanità privata in Lombardia; Sanità lombarda: domande in cerca di risposta](#)



dell'11,5% su rete mobile) e chi, invece, alla rete proprio non accede (chi abita nelle c.d. aree grigie, montane o rurali); chi non ha *abbastanza* apparecchi (solo il 7,7% delle famiglie con almeno un laureato non ha un pc o un tablet) e chi non ne ha nemmeno uno (in media, il 33,8% delle famiglie italiane; il 70,6% di famiglie con anziani soli; il 14,3% delle famiglie con almeno un minorenne).

Si ripresenta, dunque, la divisione per reddito, scolarità ed età. Non bastano le infrastrutture: su base nazionale, la copertura territoriale a 30Mbps o più arriva all'88,9% delle famiglie, ma la diffusione, legata alla domanda concreta, si arresta al 37,2%, una forbice che si dilata al sud, come in Calabria (copertura: 95,4%; diffusione: 31,4%), Sicilia (94% - 35,4%), Puglia (93,7% - 38,1%).

Da elemento di conferma delle disparità, il divario digitale rischia però di trasformarsi in strumento per acuire le differenze, nel momento in cui l'accesso a internet diventa cruciale per ottenere servizi e prestazioni, anche in campo sanitario.

È il caso del [Fascicolo Sanitario Elettronico](#), che dovrebbe consentire al cittadino di accedere da casa alle informazioni sulla sua storia clinica e di ricevere prestazioni mediche migliori, soprattutto in situazioni di emergenza e che può essere arricchito anche di altre funzionalità quali prenotazioni, ricette mediche, esenzioni. Il caricamento dei referti (alimentazione) avviene in automatico dal maggio 2020 ([DL 34/2020, art. 11](#)). Il Garante della Privacy è intervenuto in merito, per precisare che i dati rimangono protetti e non accessibili al personale sanitario senza l'esplicito consenso del cittadino. Per quanto riguarda l'alimentazione dei dati precedenti il maggio 2020, il [Garante](#) ha chiarito che eventuali limiti di tempo alla possibilità dei cittadini di opporsi scatteranno solo dopo adeguate campagne di informazione in merito, a livello nazionale e regionale.

Per il FSE i divari sono molteplici, a partire dal diverso livello di [attuazione](#) a livello regionale. Sebbene le linee guida del Garante della Privacy risalgano al 2009, al momento la Calabria – che pure ha un [sito apposito](#) – nemmeno compare nel monitoraggio nazionale. Per le altre, invece, varia sensibilmente la quota di aziende sanitarie e medici che lo alimentano e lo utilizzano.

Arrivano poi gli ostacoli soggettivi: per accedere al proprio FSE il cittadino deve essere in possesso non solo di strumenti informatici, ma anche di competenze adeguate per orientarsi nelle procedure per inserire le proprie credenziali (SPID, carta d'identità elettronica, Carta Nazionale Servizi). È altamente probabile che una quota del 23,24% degli italiani (quelli oltre i 65 anni di età), molti dei quali privi di pc o tablet, non sia in grado di procedere in autonomia, ma debba ricorrere a un delegato (che deve, a sua volta, avere le competenze necessarie). Al cittadino, inoltre, è richiesta flessibilità: se per caso si trasferisce, deve imparare nuovamente come orientarsi sui siti di Regione e FSE, poiché da un luogo all'altro cambiano impostazioni, stili grafici, di linguaggio, a confermare l'autonomia delle Regioni e, forse, una scarsa attenzione per chi ha poca dimestichezza con gli strumenti informatici.

Un'altra forma di divario digitale rischia di ripresentarsi per le prestazioni in telemedicina, previste dall'[accordo](#) Stato Regioni del 17/12/20. L'accesso dipenderà dall'effettiva capacità della singola regione di attivarsi per rendere fruibili i servizi, non ultimi quelli per consentire ai cittadini che non abbiano la necessaria dotazione a casa propria di accedere in spazi appositamente predisposti altrove (farmacia, studio medico).

Mentre si inizia a sperimentare la tele-chirurgia anche con il supporto del 5G e si [immaginano](#) le applicazioni dell'Intelligenza Artificiale e della *blockchain* in sanità, emerge il problema della sicurezza. Alle altre forme di divario digitale, si aggiunge quella relativa alla capacità di tutelarsi. Non tutti quelli che approdano su internet hanno infatti gli strumenti evitare svariate insidie per la salute veicolate dalla rete, dalla vendita di prodotti farmaceutici contraffatti, alle suggestioni che trovano terreno fertile in chi è affetto da disturbi alimentari. Sono poi soprattutto i più fragili ad incappare nelle reti del *phishing* e di altri crimini informatici, convinti di dialogare con soggetti istituzionali.

Non va, inoltre, dimenticata la [diffidenza](#) che rallenta la diffusione della app Immuni, pensata come strumento per favorire il tracciamento dei contagi Covid e sviluppata secondo [le indicazioni](#) del Garante della Privacy. Tralasciando la questione dei [ritardi delle Regioni](#) per l'uso di Immuni per tracciare i contagi della [seconda ondata](#), è significativo che il numero di quanti hanno scaricato e tenuta attiva l'app, a metà ottobre, fosse ancora basso, intorno ai [5 milioni](#). È una diffidenza che segnala quanto poco sia conosciuto il funzionamento delle piattaforme e della quantità di dati che si forniscono utilizzando qualsiasi servizio, senza menzionare quelli volontariamente condivisi sui *social*.



Il problema sicurezza, però, non riguarda solo il singolo cittadino, ma anche i siti che a vario titolo si occupano della salute – ospedali, centri di ricerca – depositari di dati sensibili e di informazioni cruciali per la salute pubblica, possibili obiettivi di attacchi informatici. La relazione Agcom rivela che se ne sono verificati durante la pandemia, senza però specificare se e quali danni abbiano provocato. Sulla effettiva capacità dei siti di resistere ad attacchi informatici non è particolarmente rassicurante l'esito del [monitoraggio](#) dei portali istituzionali della pubblica amministrazione condotto da Cert-Agid: solo il 9% è sufficientemente sicuro.

Casa dolce casa?

Con la pandemia, lo spazio domestico cambia ruolo e significato: rassicurante guscio per proteggersi dal virus, ma anche luogo dove sperimentare nuovi ritmi di vita e, spesso, di lavoro. Alcuni, probabilmente, colgono di questo nuovo modo di vivere solo aspetti positivi – nessuno spreco di tempo per gli spostamenti, più spazio per le relazioni familiari – ma non per tutti è così.

La convivenza mette a dura prova i legami, come testimonia [l'incremento del 60%](#) di richieste di separazione e, sul totale delle richieste di separazione, il 30% è dovuto a violenza domestica. Questo spesso porta a gesti estremi, soprattutto se la coppia non può contare su reti esterne di supporto: nel 2020 il numero di femminicidi si mantiene pressoché invariato, ma [aumenta](#) in modo significativo (dal 10,8% al 20,3%) il numero di donne uccise da un congiunto, solitamente il marito, in difficoltà davanti alla malattia della vittima. La casa è nemica anche per gli anziani soli, privati degli stimoli e del supporto quotidiano offerto dalle reti di socialità, con danni alla salute immediati e futuri: in assenza di stimoli, il decadimento cognitivo accelera e la sedentarietà forzata incide sulla salute fisica.

Apparentemente fortunati, perché non privati della fonte di reddito, sono quanti hanno la possibilità di lavorare da casa, anche se non in condizioni ideali. È possibile che l'ufficio domestico improvvisato non rispetti le prescrizioni per la sicurezza sul lavoro (D.lgs 81/2008) e, se la soluzione può apparire un compromesso accettabile in una situazione di emergenza, pone invece dei problemi se si stabilizza, come pare stia avvenendo. La legge [81/2017](#) che disciplina il *lavoro agile*, è piuttosto stringata in materia di sicurezza (art. 22): il datore di lavoro deve consegnare un'informativa scritta sui rischi e il lavoratore deve *cooperare* per attuare le misure di prevenzione. Lavorare al computer certo non è usurante come altri impieghi, ma se esistono specifiche indicazioni per tutelare la salute negli uffici, evidentemente un motivo c'è.

A [margini](#) ci sono quanti abitano uno spazio che casa, nel senso materiale del termine, non è: il giaciglio ai limiti delle campagne, il carcere, il campo rom.

Oggetto di sfruttamento intensivo, anche nelle campagne *chic* – il caso delle [Straberry](#) milanesi è il più eclatante – i braccianti agricoli stranieri nel 2020 vedono, se possibile, peggiorare ulteriormente le condizioni di vita e di lavoro, come illustra il [Dossier statistico immigrazione](#). Sono centinaia di migliaia di lavoratori – buona parte dei 621.000 lavoratori irregolari stimati, dei quali sono *emersi* solo 207.000 con il Decreto Rilancio (DL 34/2020) – che in caso di infortunio o malattia non hanno tutele. La misura di quanto dure possano essere le loro condizioni di vita è dato dai 16 suicidi nell'Agro pontino avvenuti nel 2020. Ai turni massacranti (fino a 15 ore al giorno) per paghe infime (3€ l'ora), si aggiunge l'assenza di misure di protezione, anche contro il virus. In caso di infezione da Covid, gli immigrati si presentano ai servizi sanitari quando la situazione è seria, con un maggior rischio di ospedalizzazione.

Nonostante le condanne inflitte dalla [Corte di Strasburgo](#) per trattamenti inumani e degradanti, le carceri italiane continuano ad essere sovraffollate: a fine dicembre ospitavano oltre [53.000 detenuti, 3.000](#) in più della capienza regolamentare. Tra i detenuti la salute è [precaria](#): la percentuale di sieropositivi e malati di epatite B e C è superiore alla media della popolazione, senza contare il disagio psichico indotto dalla detenzione, di cui sono spia l'alto numero di suicidi e di atti di autolesionismo. In questo contesto, la pandemia accentua i rischi: non si può attuare il distanziamento e, pur con la sospensione dei colloqui, il carcere è permeabile: i nuovi arresti e il personale di servizio veicolano il virus. Nei mesi di [novembre e dicembre](#) il numero di positivi oscillava tra i 700 e i 1000, sia tra i detenuti, sia tra gli agenti di polizia penitenziaria.



Delle condizioni di vita e di salute dei Rom, vale a compendio la storia di [Anna](#), 32 anni, sei figli. Reduce da un parto cesareo travagliato, si sente male. Vorrebbe andare in ospedale, ma il campo di Scampia è zona rossa e le forze dell'ordine le impediscono di uscire. All'arrivo dell'ambulanza, Anna è già morta.

Questioni al confine tra salute, etica e risorse scarse

La pandemia mette a nudo gli equilibri del vivere quotidiano: cosa è più importante? Chi e cosa è giusto sacrificare? Quanta salute, quanto reddito, quanta libertà di movimento, quanta libertà di impresa? Uno spunto di riflessione arriva da chi si trova ad operare scelte definitive. È il caso dei medici rianimatori, la cui organizzazione di riferimento [SIAARTI](#) già il 6 marzo redige linee guida per affrontare l'emergenza. Emerge, tra le righe, la consapevolezza di essere – nella divisione sociale del lavoro – chi deve assumere su di sé il peso della responsabilità collettiva di scegliere a chi togliere la speranza, per quanto flebile, di sopravvivere in assenza di risorse sufficienti per tutti. Nell'individuare dei criteri per elaborare la scelta - *riservare risorse che potrebbero essere scarsissime a chi ha in primis **più probabilità di sopravvivenza** e secondariamente a chi **può avere più anni di vita salvata**, in un'ottica di **massimizzazione dei benefici per il maggior numero di persone***⁷ - si trova la necessità di condividere, almeno come categoria, quel peso, enorme per il singolo operatore cui si suggerisce di elaborare la scelta con quanti più colleghi possibile.

Che si tratti in ultima analisi di una responsabilità collettiva è confermato dal [parere](#) del Comitato Nazionale di Bioetica (CNB) a maggio: la pandemia esalta il valore della salute come bene primario e l'importanza della solidarietà sociale e insieme sottolinea le *diseguaglianze inique* che caratterizzano il nostro sistema socio-sanitario. La riflessione si estende agli effetti possibili delle misure restrittive sulle libertà individuali adottate per contenere la pandemia: chiarito che devono essere proporzionate e in ogni caso confinate nell'ambito dell'eccezionalità, si evidenzia il rischio dell'iniqua distribuzione delle ricadute negative, a danneggiare chi già è in condizione di fragilità socio-economica, a cominciare dalle donne, ampiamente penalizzate sul mercato del lavoro anche prima dell'emergenza sanitaria.

Il tema dell'equità – affrontato dal CNB a più riprese⁸- si ripresenta anche con i vaccini. Pochissimi, a fronte della potenziale domanda planetaria, i vaccini pongono diversi quesiti: chi privilegiare? Qual è il prezzo giusto per remunerare per la ricerca? Infine: delegare all'impresa privata buona parte di ricerca e sviluppo e la produzione di farmaci (e altri prodotti innovativi nel settore della cura) è la scelta migliore?

I quesiti non sono nuovi: l'accesso alle cure per Aids, epatite C, cancro è storia di iniquità, segnata dalla disponibilità finanziaria – del singolo o degli Stati – a pagare i detentori di brevetti. Con i vaccini anti-Covid il copione si ripete, esasperato: «*più di 39 milioni di dosi di vaccino sono state somministrate in almeno 49 stati ricchi. Solo 25 dosi sono state somministrate in un paese povero. Non 25 milioni, non 25 mila, solo 25*» [denuncia](#) Tedros, direttore dell'OMS, il 18 gennaio 2021 e in Italia, dove la distribuzione è regolata a livello centrale, emerge la tentazione di richiedere corsie privilegiate [in nome del PIL](#).

Rispetto alla negoziazione dei prezzi, i piccoli passi avanti della risoluzione [WHA 72/2019](#) (World Health Assembly) che raccomanda agli Stati di promuovere la trasparenza nel settore, sono lettera morta per i vaccini. Quale prezzo paghi l'Unione Europea per le dosi di vaccino emerge solo per [errore](#), visto che le trattative sono riservate.

Rimane però uno spiraglio: la risoluzione WHA ispira le [nuove linee guide dell'Aifa](#) che le case farmaceutiche dovranno seguire dal 1/3/2021 per ottenere la rimborsabilità dal SSN, in applicazione del [DM 2/8/2019](#). Nella migliore delle ipotesi, l'Italia sarà l'avanguardia sulla strada per ottenere prezzi equi e trasparenti.

Rimane aperta la domanda su quanto sia lungimirante – nell'ottica della tutela della salute come bene primario – affidare così larga parte di questo settore alla logica del profitto che regola le imprese private e

7 In grassetto nel testo originale, SIAARTI. [Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili](#), 6 marzo 2020

8 In particolare: [Orientamenti bioetici per l'equità nella salute](#), 25 maggio 2001; [Diseguaglianze nell'assistenza alla nascita: un'emergenza nazionale](#), 29 maggio 2015; [In difesa del SSN](#), 26 gennaio 2017



come affrontare il problema.

Con la pandemia emerge anche il tema delle DAT (Disposizioni Anticipate di Trattamento, l. 219/2017): tra le indicazioni della SIAARTI, infatti, compare anche quella di verificare se il paziente le abbia redatte. Sarà probabilmente impossibile avere l'esatta misura dei casi in cui l'indicazione è stata seguita, come capire quanto è stata applicata la medesima legge per le parti su consenso informato e cure palliative, come sapere quanti hanno affidato in questa emergenza la scelta di desistere a mezzi di fortuna, come i margini di un [cruciverba](#).

Le DAT possono contare sulla [Banca Dati](#), seppur concretizzata in ritardo e in sordina. Il sito della Banca Dati non offre informazioni su quante siano le DAT depositate: le [stime](#) parlano di circa 200.000, un numero veramente esiguo, esito anche della mancata informazione. Va rilevata anche l'inerzia dei Comuni: a Napoli un cittadino è dovuto ricorrere al [Tribunale](#) per vedere riconosciuto il suo diritto a depositare il documento.

Infine, il [report](#) per il 2020 del Centro Nazionale Trapianti riporta l'attenzione su un altro tema di rilevanza etica. Nonostante la pressione sulle terapie intensive, snodo fondamentale per il processo, la pandemia ha solo rallentato l'attività, con un calo di quasi il 10% (da 3519 a 3441), ma sono stati effettuati anche trapianti che hanno coinvolto pazienti positivi al Covid e il primo trapianto italiano di utero, realizzato a Catania. Nel quadro si inserisce la nota negativa dell'incremento della quota delle opposizioni alla donazione, arrivata al 33,6% sul totale delle volontà registrate dalle Anagrafi al rilascio della carta d'identità. Grava sul risultato l'ancora insufficiente sensibilizzazione e risulta peraltro facile immaginare quanto l'anagrafe non sia il contesto migliore per informarsi e operare una decisione tanto delicata.

Note di aggiornamento, positive

Va qui ricordata la decisione dell'Aifa di inserire i farmaci ormonali tra quelli erogabili totalmente a carico del Servizio sanitario nazionale, sia per la [virilizzazione](#), sia per la [femminilizzazione](#), anche per i minorenni, secondo i criteri formulati dalla legge sul consenso informato (l. 219/17, art.3).

Alcuni progressi sono da registrare anche per la cannabis: la CND (Commission on Narcotic Drugs) ha [rimosso](#) la cannabis, riconoscendone i potenziali terapeutici, dalla tabella IV della [Convenzione unica sugli stupefacenti](#) del 1961, nella quale compaiono sostanze particolarmente dannose e di valore medico o terapeutico estremamente ridotto. [Non è stata accolta](#) la raccomandazione dell'OMS di escludere dal controllo internazionale le preparazioni con cannabidiolo (CBD) con meno dello 0,2% di THC: tra le altre ragioni, molti Stati reputano che sia una misura non necessaria, visto che il CBD non rientra tra le sostanze sottoposte a quel tipo di controllo. In Italia, va rimarcata la decisione di incrementare i fondi (l. Bilancio 2021, c. 474) per lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze (€ 3,6 milioni), ancora l'unico autorizzato alla produzione, che dovrebbe così arrivare a 500 Kg., e per l'importazione (€ 700.000). Rimane aperta la questione dei prodotti a base di CBD di origine vegetale ([DM 28/10/2020](#)), in attesa di un nuovo pronunciamento dell'ISS e del CSS. Urge una legge chiara, anche a tutela di un settore che crea occupazione.



Capitolo

4. Ambiente

Scritto da: Francesco Paniè



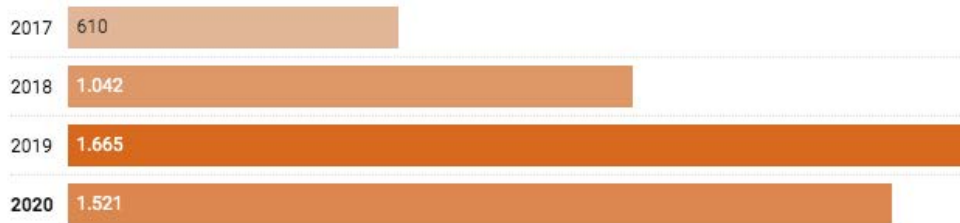


Introduzione

Non è semplice raccontare l'ecologia in Italia nell'anno della pandemia. Non lo è perché da un lato la crisi legata al Covid ha prodotto un enorme dibattito nei movimenti sociali e per la giustizia climatica, riportandoli a un fervore che mancava da anni. Dall'altro, però, è evidente che le loro istanze non hanno scalfito in profondità il *decision making*. Mentre la società civile ha descritto da subito la pandemia come spia di una crisi ecologica e sociale di scala planetaria, le istituzioni l'hanno relegata esclusivamente al campo sanitario. Di conseguenza, le politiche di contrasto e ricostruzione hanno privilegiato il ritorno al contesto pre-crisi invece di innescare un cambio di sistema. Il movimento ecologista ha perso un'occasione? Il governo non lo ha certo ascoltato, chiudendosi in sé stesso e provando a rilanciare l'economia insieme ai grandi gruppi industriali. Ci troviamo dunque nella situazione in cui le forze che guidano l'evoluzione restano ancorate a schemi e procedure obsoleti, mentre quelle del cambiamento faticano a guadagnare la ribalta.

C4. Grafico 1 • Eventi meteorologici estremi in Italia

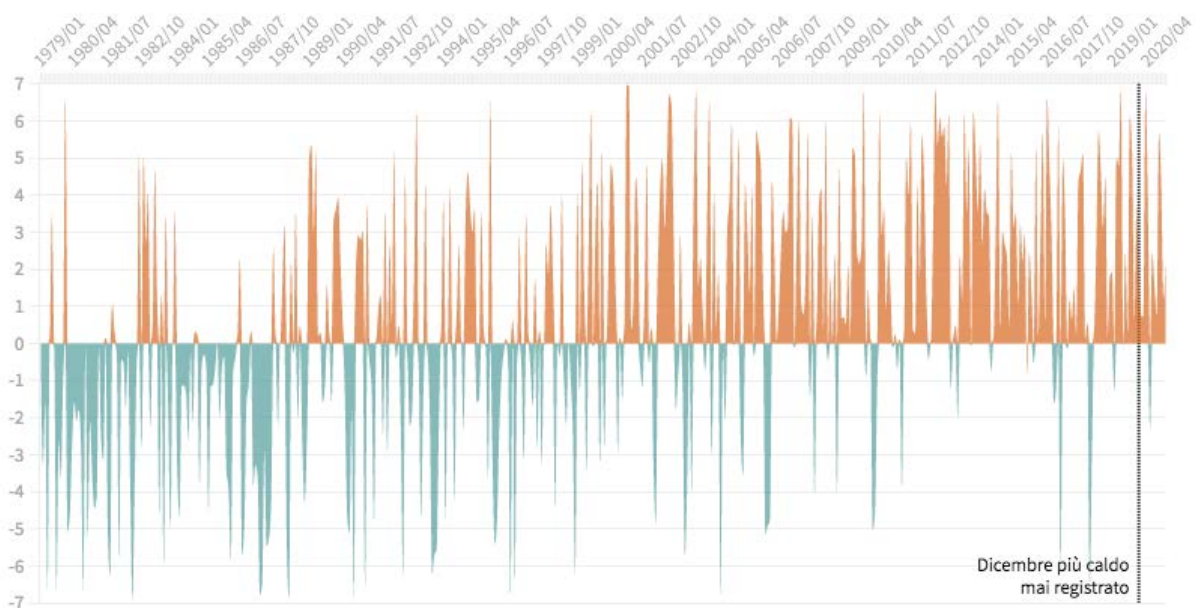
Nel 2020, gli eventi meteorologici estremi in Italia sono stati 1.521, di cui 269 su terraferma



Per uno storico più esteso degli eventi meteorologici italiani e una panoramica completa di quelli europei, consultare la fonte [vai su rapportodiritti.it](http://vai.su.rapportodiritti.it)

C4. Grafico 2 • Anomalie della temperatura superficiale in Europa dal 1980 al 2020

Dicembre 2020 è stato più caldo della media 1981-2010 dello stesso mese su gran parte dell'Europa. **Le anomalie della temperatura media europea sono generalmente più grandi e più variabili delle anomalie globali.** La temperatura media europea di dicembre 2020 è stata 2,3°C in più rispetto alla media 1981-2010, il quinto dicembre più caldo, quasi 1°C al di sotto di quello del 2019, il dicembre più caldo mai registrato.



Fonte: Copernicus, Grafico: www.rapportodiritti.it



Eppure una spallata è stata data: l'interconnessione fra crisi ecologica, diritti e pandemia ormai si fa spazio anche nei think tank delle principali istituzioni internazionali. Lo spiega chiaramente il rapporto "[Diritti umani, ambiente e Covid-19](#)", pubblicato da due agenzie dell'ONU, il Programma ambientale e l'Alto commissariato per i diritti umani: "I danni provocati dall'umanità alla natura stanno avendo un impatto importante sulla salute, sui mezzi di sussistenza e sui diritti. La pandemia è un potente esempio dell'interconnessione di ecosistemi sani e diritti umani alla vita, alla salute, al cibo, all'acqua, a uno standard di vita adeguato e a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile".

Ripensare i legami fra attività antropiche ed ecosistemi è urgente in un momento in cui nuovi patogeni emergono e circolano con rapidità crescente. Già oggi il 70% delle malattie infettive è rappresentato da zoonosi come il Covid-19, frutto del combinato disposto di deforestazione, conversione di terreni all'agricoltura, commercio di animali selvatici, espansione di insediamenti e infrastrutture, intensificazione dell'allevamento e cambiamento climatico. Queste attività aumentano il rischio che gli agenti patogeni compiano il salto di specie dagli animali all'uomo, mentre l'intensità degli spostamenti intercontinentali di merci e persone tipici dell'era della globalizzazione ne accelera la diffusione.

Questo circuito turbinoso ha registrato una brusca frenata - per quanto riguarda il nostro paese - durante il confinamento imposto a tutti i cittadini fra il 10 marzo e il 18 maggio 2020. Di quei 69 giorni di vita in *slow motion*, oltre alla sensazione di smarrimento e oppressione, alle notizie catastrofiche e martellanti, sono circolate [storie](#) di un mondo naturale che riprendeva possesso degli spazi lasciati liberi dall'uomo, mentre [i livelli di smog crollavano](#) anche nella tossica pianura padana e nei canali di Venezia [tornava a intravedersi il fondale](#).

C4. Grafico 3 • Riduzione temporanea delle emissioni globali giornaliere di CO₂ durante il confinamento forzato per COVID-19

Le emissioni globali giornaliere di CO₂ sono diminuite del -19% rispetto ai livelli medi del 2019¹, con il valore più significativo a inizio aprile 2020. Nei picchi di discesa, **le emissioni nei singoli paesi sono diminuite in media del -27%**. Sulla base dei dati più recenti, ICOS² stima che le emissioni annuali siano diminuite del -7% (da -3% a -11%) nel 2020, riflettendo la persistenza di un certo livello di restrizione in molti paesi durante tutto l'anno.



¹ Poco meno della metà di questa variazione totale è dovuta ai cambiamenti nel trasporto di superficie.

² ICOS: Integrated Carbon Observation System

[vai su rapportodiritti.it](http://vai.su.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ICOS • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper



I racconti e le immagini di un pianeta più salubre, unite all'impressionante ondata di solidarietà organizzata dalle reti della società civile, hanno prodotto in molti di noi la speranza che la crisi aprisse nuove possibilità di convivenza. Ecologia e solidarietà si parlavano, trovandosi concordi sul futuro in uno spazio da cui, improvvisamente, era sparita l'economia.

I dogmi dell'austerità, del debito, del bilancio in pareggio e dell'aumento costante della produttività avevano sbattuto il naso contro la sacralità della vita. Per evitare una strage, le istituzioni avevano deciso di metterli temporaneamente nel congelatore e promettere politiche espansive. Tuttavia, l'obiettivo non era tanto ripensare le relazioni socioeconomiche alla radice, quanto piuttosto prendere tempo per ripristinare lo status quo.

In questo capitolo racconteremo i passaggi chiave del tentativo affannoso, tuttora in corso, di riaccendere il motore dello sviluppo, cercando di sfruttare l'inerzia residua dopo l'urto della pandemia.

Emergenza

Il virus che destabilizza la società mondiale arriva in Europa e in Italia senza fare troppa eco in un momento di forte dibattito sulle politiche ambientali. Nel gennaio 2020, infatti, la Commissione Europea retta da Ursula Von der Leyen lancia il suo **Green deal**, un piano di investimenti da mille miliardi di euro in dieci anni per fronteggiare la crisi ecologica e traghettare l'UE verso la neutralità climatica entro la metà del secolo. Siamo nel quinquennale dell'accordo di Parigi - che ancora attende di entrare in vigore - e l'Europa vuole mostrare di essere alla guida della transizione globale.

Il trilione che la presidente dell'esecutivo UE promette nel patto verde per il Vecchio Continente, però, è accolto con tiepido entusiasmo dal mondo ecologista. Il programma infatti è finanziato in gran parte con risorse già esistenti e pochissimo denaro "fresco". I nuovi impegni di bilancio [si fermano ad appena 7,5 miliardi di euro](#) in sette anni per sostenere la "giusta transizione", ovvero il ricollocamento di lavoratori di industrie obsolete e inquinanti. Tutta l'enfasi è posta invece sulla scommessa che il piano mobilerà capitali del settore privato grazie alle garanzie pubbliche.

Sulla carta, il progetto di Green deal è straordinariamente olistico: da una strategia alimentare sostenibile (Farm to Fork) a una strategia per la biodiversità, fino a un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Tuttavia, la sua capacità di trasformare la vita degli europei deve fare i conti da un lato con l'impegno della Commissione a mantenere intatto il patto di stabilità e crescita, dall'altro con la pressione contraria dei gruppi di interesse. Come vedremo, ad esempio nel caso della definizione della nuova Politica agricola comune (PAC), alla fine i progressi in campo ambientale saranno molto limitati.

L'Italia accoglie la proposta europea con un **Piano nazionale energia e clima (PNIEC)** nato vecchio: il target di riduzione delle emissioni cui fa riferimento il documento (-40% entro il 2030 rispetto al 1990 a livello UE) è reso immediatamente inadeguato dal rilancio di Bruxelles, che entro pochi mesi avvia il percorso di una nuova legge sul clima volta ad aggiornare gli obiettivi del decennio. Presa in contropiede, l'Italia oggi si trova a dover riscrivere il PNIEC in modo che sia coerente con una riduzione dei gas serra superiore di quindici punti (-55%). Prendendo per definitivi i nuovi target 2030 proposti da Bruxelles, anche se la legge sul clima sarà definitiva solo nel 2021, essi sarebbero comunque lontani dalla sufficienza. Stando a [quel che propone](#) il Programma ambientale delle Nazioni Unite, occorre un taglio di almeno il 7,6% annuo su scala globale tra il 2020 e il 2030, per evitare di superare la soglia dell'aumento del riscaldamento globale di 1,5 °C. Per l'UE, porsi questo traguardo vorrebbe dire raggiungere la neutralità climatica entro il 2040 (al più tardi) e aumentare le riduzioni di gas serra per il 2030 ad almeno il 65% rispetto al 1990. Il fatto che l'Italia



sia indietro nella programmazione delle politiche climatiche è dimostrato anche dal fatto che, nel 2020, il nostro paese ha mancato la scadenza per la consegna della strategia di lungo termine (Long Term Strategy), un piano che dovrebbe guardare al 2050 e prevedere un obiettivo di emissioni nette zero¹.

Per dare un'idea della difficoltà di adeguare gli impegni nazionali ai target di Parigi, c'è un parallelo eloquente: In Italia, a causa della pandemia e del confinamento che ha fermato le attività economiche, le emissioni nel 2020 [si sono ridotte del 9% circa](#), a fronte di un calo del PIL praticamente speculare. Significa che occorrerebbe impostare politiche capaci di dare un risultato non molto diverso ogni anno, nei prossimi dieci, per non mancare gli impegni condivisi a livello internazionale. Ed è qualcosa di piuttosto difficile da immaginare, specialmente se si pensa di farlo senza allargare le disuguaglianze. Talmente difficile che l'approccio delle istituzioni è stato del tutto opposto. Clima e ambiente sono letteralmente usciti dalle cronache per tutti i mesi del lockdown, seppelliti dalla narrazione tutta sanitaria della pandemia e poi dal "pragmatismo" del **decreto Rilancio**: un intervento di oltre 150 miliardi [senza condizionalità](#) ambientali richieste alle imprese. Denaro a pioggia, che si somma ai tagli orizzontali di tasse importanti come l'IRAP, e niente ritocchi ai sussidi ambientalmente dannosi, che nonostante le promesse del 2019 restano intatti. Insomma, un'occasione persa per orientare la ripresa: si punta tutto sul "mattoncino", con il varo di un superbonus per le ristrutturazioni edilizie. Secondo [la valutazione del Consiglio nazionale degli ingegneri](#), tuttavia, la burocrazia connessa, i requisiti troppo stringenti per l'accesso e la durata troppo breve ne hanno pregiudicato il successo.

Il gemello del decreto Rilancio è il **decreto Semplificazioni**, varato a luglio e convertito in legge a settembre (mese in cui, fra l'altro, si aprono a Lecce [il processo ai manager della TAP per disastro ambientale](#) e quello a 92 cittadini che hanno resistito all'opera). Il testo è ispirato dal [rapporto del gruppo di esperti](#) convocati dall'allora presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, per suggerire le misure chiave per rilanciare il paese dopo la pandemia. Nell'immaginario comune è soprannominato "piano Colao", dal nome di Vittorio Colao, ex amministratore delegato di Vodafone chiamato dal premier a guidare la task force di tecnici incaricati di scrivere la proposta. Con il decreto Semplificazioni, il governo e il Parlamento completano dunque la risposta alla prima emergenza e gettano le basi per la ripresa economica sulle ali del piano Colao. Una ripresa all'insegna di grandi opere e procedure agevolate, riduzione dei controlli e della partecipazione pubblica alle decisioni. A farne le spese sono, giocoforza, la trasparenza e l'impatto ambientale.

Il dibattito pubblico sulle grandi opere viene infatti sospeso fino al 2023, mentre i tempi per la trattazione dei ricorsi al Tar vengono dimezzati quando si tratta di oleodotti e gasdotti. Addirittura, le aziende citate al Tar avranno la possibilità di chiedere un riesame della sentenza, obbligando i magistrati a fornire prove aggiuntive. Le imprese di estrazione petrolifera potranno inoltre godere di un trattamento di favore, con oneri concessori ridotti e la possibilità di trasformare i giacimenti in stoccaggi di CO₂, in alcuni casi anche senza valutazione di impatto ambientale. Il business della **cattura e stoccaggio del carbonio** (Carbon Capture and Storage - CCS) è un nuovo fronte di investimento per le major petrolifere e del gas, che lo ritengono un metodo per ridurre le emissioni senza cambiare la propria mission. Il progetto di stoccaggio del carbonio che l'Eni ha in cantiere al largo delle coste ravennate, ad esempio, è oggetto di forti resistenze da parte dei movimenti ecologisti, sia per la dubbia sostenibilità di questa tecnologia ancora sperimentale, sia per gli impatti locali che può provocare.

Sul sequestro del carbonio e la sua iniezione nel suolo si gioca una fetta di sussidi che le aziende fossili cercano di ottenere tramite i nuovi programmi di rilancio nazionali ed europei.

.....
¹ La [strategia di lungo termine](#) sarà trasmessa a Bruxelles soltanto il 10 febbraio 2021, con oltre un anno di ritardo. Il documento è l'ultimo atto di Sergio Costa come Ministro dell'Ambiente, a ridosso del cambio di governo. Si punta tutto su una crescita delle rinnovabili (che solo per il fotovoltaico implicherebbe un aumento di 15 volte della potenza installata oggi) sul potenziamento del trasporto pubblico, sulla riduzione della mobilità privata e dei consumi energetici, e su interventi di riforestazione.



Ripresa e resilienza

La seconda parte del 2020, dopo un'estate in cui le restrizioni alle libertà personali sono in parte venute meno, ha una connotazione più "propositiva" dal punto di vista della legislazione. Un dibattito acceso sull'allocazione dei fondi del programma **Next Generation EU** (il cosiddetto Recovery Fund) comincia a trovare spazio sui media e nell'arena politica, dipingendo il ritratto di un paese che tenta di abbandonare un discorso unicamente emergenziale per dar vita a un progetto di ricostruzione.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione, il 16 settembre, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen [annuncia](#) che il 37% dei fondi del Next Generation EU andrà investito negli obiettivi del Green deal.

Sull'onda delle [linee guida](#) tracciate da Bruxelles, gli stati membri cominciano a costruire le strutture dedicate alla stesura dei piani nazionali da trasmettere all'UE per intercettare - quando arriveranno - i fondi Recovery. L'Italia parte in ritardo, [annunciando](#) a ottobre l'avvio del dialogo con la Commissione Europea sul [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#) (PNRR), da consegnare entro l'aprile 2021. Lo scontro fra fazioni sul contenuto del documento - che vedrà diverse riscritture mai sufficientemente dettagliate² - sarà fra le cause della caduta del governo Conte e della chiamata di Mario Draghi da parte del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel febbraio 2021.

Ma la differenza fra le buone intenzioni e la realtà rispetto al tema della transizione ecologica si vede già a fine ottobre, quando Parlamento e Consiglio dell'UE approvano le rispettive posizioni sulla **riforma della Politica agricola comune** (PAC). Nello spazio di ventiquattr'ore [saltano tutti i paletti](#) che dovrebbero vincolare a pratiche agroecologiche una parte significativa dei 386 miliardi in 7 anni erogati a supporto del settore primario. Le pressioni dell'agroindustria sugli europarlamentari compromettono così, forse senza rimedio, le neonate strategie Biodiversità e Farm to Fork, punte di diamante di un Green deal comunque sottodimensionato in fatto di risorse. La politica agricola comune, intercettando un terzo del bilancio europeo, poteva orientare una delle linee di finanziamento più importanti per innescare una "torsione ecologica" del settore. Se, come sembra, la chiusura dell'accordo fra istituzioni nel secondo trimestre 2021 consoliderà l'attuale impostazione, questo denaro sarà indirizzato per un altro settennio a supporto dell'agricoltura industriale e dell'allevamento intensivo. La portata di questo fatto è grande per una ragione in particolare: si perderebbe l'ultima occasione per riformare il settore nei tempi necessari a dare un contributo agli obiettivi climatici dell'UE e dell'Accordo di Parigi, sancendo l'incapacità della politica di ripensare il modello di sviluppo. **L'Italia, con la Ministra dell'agricoltura Teresa Bellanova e gli eurodeputati dei gruppi S&D, PPE e Renew, ha supportato le posizioni più regressive e conservatrici** portate avanti dalle lobby agricole nazionali e internazionali, contribuendo a far naufragare ogni velleità riformista.

Dopo l'aspra battaglia europea sul fronte agricolo, il 10 novembre l'ambiente torna nell'agenda nazionale, sempre in rapporto a decisioni delle istituzioni comunitarie, ma questa volta per l'annoso problema di polveri sottili che il nostro paese non ha mai risolto strutturalmente. Arriva infatti l'attesa [sentenza della Corte di giustizia europea](#), che condanna il nostro paese per aver **violato "in maniera sistematica e continuativa", fra il 2008 e il 2017, la direttiva sulla qualità dell'aria**. In diverse zone della penisola si sfiorano regolarmente, infatti, i livelli di PM10 nell'aria. L'inquinamento atmosferico, [secondo l'ultimo rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente](#), è stato causa di 65.700 morti premature in Italia nel 2018.

.....

² Una [analisi dell'ultima bozza di PNRR](#), svolta da Stefano Lenzi (WWF) per la campagna Sbilanciamoci!, mostra che: le risorse allocate sulla transizione ecologica sono inferiori rispetto agli obiettivi fissati dalle linee guida europee (nell'ultima bozza votata dal Consiglio dei Ministri mancano oltre 13 miliardi all'appello, pari al 6% del totale); il piano non menziona i sussidi alle fonti fossili né investe nel contrasto al dissesto idrogeologico, che catalizza solo l'1,6% dei fondi; briciole vengono destinate alla riconversione del sistema produttivo (2% dei fondi); non ci sono riferimenti alla tutela della biodiversità, per quanto sia menzionata esplicitamente nelle linee guida europee; manca, in generale l'approfondimento necessario a capire concretamente quali progetti il Recovery Plan intende sostenere.



La fine del 2020 è caratterizzata da una forte azione dell'industria fossile per indirizzare la Legge di bilancio e i progetti del Recovery Plan. Sul primo fronte, il successo è netto: nella manovra 2021 non compare alcun taglio ai **sussidi ambientalmente dannosi** (SAD), nonostante fosse presente nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NaDEF). In Italia i SAD ammontano a 19,7 miliardi l'anno [secondo il Ministero dell'Ambiente](#), a 35,7 miliardi [secondo Legambiente](#). Secondo il Coordinamento Nazionale No Triv, viene così "archiviata dunque la proposta lanciata dal Ministro Costa di tagli per 2,8 miliardi per aiutare la riconversione 'green'. Il Ministro Gualtieri ha preferito posticipare il tutto al 2021 in fase di approvazione di una legge delega sulla riforma del fisco"³.

Sul fronte del Recovery Plan, le vicende sono più altalenanti. Un progetto dell'Eni molto discusso entra ed esce dalle bozze scritte a fine anno: prevede la costruzione di un impianto di **cattura e stoccaggio della CO2** a Ravenna e otterrebbe 1,35 miliardi di finanziamenti pubblici. Associazioni e movimenti, locali e nazionali, si oppongono con forza e ottengono [l'esclusione dell'impianto dalla bozza del PNRR](#). I sindacati - CGIL, CISL e UIL - invece, protestano, sostenendo che la transizione deve passare dal gas con recupero delle emissioni. La tecnologia di cattura e stoccaggio del carbonio presenta però [numerose controindicazioni](#), tra cui almeno tre piuttosto evidenti: è funzionale a prolungare le attività dell'industria fossile per altri decenni, costa troppo per essere scalabile nei tempi stretti previsti dall'Accordo di Parigi, presenta rischi ambientali e climatici che vanno dalla sismicità indotta alle fughe di emissioni. Tuttavia, non è detta l'ultima parola: il "cane a sei zampe" infatti non rinuncerà facilmente al supporto pubblico per i propri progetti. A questo proposito, le [linee guida](#) pubblicate dal Ministero dello Sviluppo economico sulla **Strategia nazionale dell'idrogeno**, sembrano profilare un altro punto di ingresso per i programmi dell'industria fossile: l'idrogeno "blu", derivato da gas metano e in contrapposizione all'idrogeno "verde" (ricavato da fonti rinnovabili), viene considerato qui una strada da percorrere, pur essendo responsabile di emissioni che potrebbero essere neutralizzate proprio sviluppando tecnologie CCS.

Conclusioni

Come traspare da questo resoconto, possiamo guardare al 2020 come all'anno di frantumazione delle certezze che puntellavano la narrativa dominante sullo sviluppo. Alla prova dei fatti, le promesse di un mondo sempre più globalizzato e contemporaneamente più equo e sostenibile, non hanno retto. E l'Italia, nel suo piccolo, è uno dei paesi che più rappresentano una spia di questo scollamento fra sogno e realtà. L'"anno zero" della pandemia ha aperto una finestra di opportunità per il ripensamento dei sistemi sociali e del tessuto ecologico in cui sono intrecciati. Lo spiraglio, però, si sta rapidamente chiudendo: la risposta istituzionale - lo stiamo vedendo con la scrittura del PNRR - non ha il coraggio per un'operazione tanto complessa anche solo da immaginare. Le politiche di recupero tendono a un ripristino della quotidianità perduta, che rappresenta un contesto familiare pur con tutti i suoi difetti. La ricomposizione della crisi ecologica, in questo quadro, viene demandata all'innovazione, con una fiducia quasi religiosa nel potere della tecnologia di curare una ferita che invece si allarga proprio quando la politica fa un passo indietro e rinuncia a costruire percorsi di cambiamento basati sui diritti. I governi hanno scelto di interpretare il Covid-19 come uno shock esogeno con effetti economici e sanitari da controbilanciare, senza porre attenzione alle cause profonde. Restano dunque intatte le premesse per nuove e più devastanti manifestazioni della crisi in cui siamo immersi e ogni giorno che passa diventa più impegnativo operare una ristrutturazione all'insegna della giustizia climatica e ambientale.

Per non perdere l'occasione che questo momento di frattura storica ci offre, occorrerebbe orientare il

.....

³ Intervista a Enrico Gagliano, fra i portavoce del Coordinamento Nazionale No Triv



sostegno non solo alle forze produttive, ma anche e prima di tutto a quelle che possiamo chiamare **forze di riproduzione**, che alimentano le attività di cura delle persone, dell'ambiente, dei beni comuni e delle altre forme viventi, lo scambio della conoscenza, la solidarietà, l'accoglienza e le relazioni.

Questo può sembrare un approccio *naive* in tempi in cui la vulgata propone di badare al sodo e rimettere in piedi la società che traballa sotto l'urto del Covid con una iniezione economica di portata mai vista nei suoi centri produttivi. Non è così. Oggi è il momento di contestare la validità di un discorso che rilancia il primato della crescita della produzione industriale rispetto a una ripresa centrata sulla cura e la riproduzione sociale. In queste attività di cura e relazione c'è una [massa di lavoro non pagato](#) che la riflessione femminista e dell'ecologia politica mette in evidenza da tempo e che nel 2020 [è tornata alla ribalta](#).

Riconoscere questa disparità secolare e finalmente affrontarla rappresenterebbe il primo atto di una transizione sociale ed ecologica che in questi termini non è mai cominciata. Sul piano istituzionale però queste rivendicazioni arrivano a malapena e i piani di ripresa non le contemplan. La disparità di forze in campo, nonostante la vasta mobilitazione sociale, rende difficile piegare i flussi economici al sostegno e al fiorire delle forze di riproduzione.

Non è facile immaginare una via d'uscita, ma è importante dare valore alla progressiva diffusione di nuovi concetti, idee e valori scaturiti da questo momento di capogiro mondiale. Se osserviamo l'orizzonte con occhi attenti vedremo sorgere - ancora lontana dallo zenit, ma in lenta e progressiva salita - una narrativa che propone di **fermare la "grande accelerazione" e impostare una decelerazione controllata**, che riporti i flussi di materia ed energia nell'alveo della biocapacità dei territori e del pianeta.

Perfino l'Agenzia europea dell'ambiente [ha unito la sua voce](#) a una conversazione che finora era rimasta patrimonio di movimenti sociali e ricercatori. In una recente pubblicazione, l'EEA ha chiaramente segnalato che "la crescita economica è strettamente collegata all'aumento della produzione, del consumo e dell'uso delle risorse e ha effetti negativi sull'ambiente naturale e sulla salute umana. È improbabile che si possa ottenere su scala globale un disaccoppiamento assoluto e duraturo della crescita economica dalle pressioni e dagli impatti ambientali; pertanto, le società devono ripensare a cosa si intende per crescita e progresso e al loro significato per la sostenibilità globale".

Forse non sarà questo - per quanto in molti vi abbiano riposto grandi speranze - il momento della grande trasformazione. Ma se la pandemia riuscirà ad aprire una crepa nel dogma monolitico della crescita, è in quella fessura che dovrà inserirsi il cuneo dei movimenti e delle organizzazioni che si battono per una società fondata sui pilastri dei diritti. Il loro sguardo sul mondo e la loro forza trasformatrice può alimentare una proposta per il cambiamento fondata sulle connessioni positive fra diverse componenti del sistema. Ambiente, salute, lavoro, abitazione, istruzione sono infatti - lo abbiamo dimostrato più volte in queste pagine - saldamente interlacciati: riportare giustizia in un ambito obbliga ad affrontare anche le ingiustizie che affliggono gli altri. Affrontare questa trasversalità e interconnessione è il preciso compito del pensiero ecologico. Un compito al quale non possiamo sottrarci.



Capitolo

5. Istruzione

Scritto da: Angelica Gatti





Il punto della situazione

A partire dai primi mesi del 2020 l'emergenza pandemica ha sconvolto il mondo intero e purtroppo non si è ancora conclusa. Inaspettata e drammatica, la pandemia si è abbattuta sul nostro paese come una tempesta su una nave in avaria, amplificando le carenze strutturali del nostro sistema e facendo precipitare processi di sgretolamento in atto già da diversi decenni. Il mondo della scuola e dell'università è stato colpito in modo profondo dai provvedimenti necessari per il contenimento del virus, scontando in una volta sola tutte le debolezze che da anni lo attanagliano: la carenza di investimenti, il dramma dell'edilizia scolastica, le classi pollaio, la mancanza di docenti e personale, l'obsolescenza e il divario digitale, il costo del diritto allo studio universitario.

Una nave in avaria che accelera la sua deriva sotto i colpi del fortunale: indicatore drammatico di questa accelerazione è l'aumento esponenziale delle disuguaglianze, che vedono le categorie da sempre più esposte a impoverimento, donne, giovani, cittadini del mezzogiorno e stranieri, subire per prime gli effetti del lockdown e delle misure di contenimento del virus. Il rapporto Censis rileva che nel 2020 la divaricazione della ricchezza ha portato un impoverimento diffuso legato principalmente alla perdita di reddito da lavoro (lavoro a tempo determinato, stagionale e lavoro nero), e a un aumento dei pochi super ricchi. Una condizione questa che coinvolge tutto il mondo e che lo interroga sulle soluzioni da mettere in campo per fermare gli effetti distruttivi che il virus sta producendo e sicuramente produrrà a lungo termine.

Dall'inizio della situazione pandemica le democrazie occidentali si sono trovate costrette a comporre una gerarchia di diritti, sopprimendone temporaneamente alcuni a favore di altri. Una situazione eccezionale e molto complessa. Riportiamo in questo senso la riflessione¹ del presidente della Corte Costituzionale, Giancarlo Coraggio, sulla possibile violazione del diritto allo studio, art 34 Cost. che inizia con: "La scuola è aperta a tutti. [...]"

"Il diritto allo studio presenta caratteristiche profondamente diverse rispetto al diritto alla circolazione. Quest'ultimo viene esercitato istantaneamente e istantaneamente può essere lesa mentre il diritto allo studio ha una proiezione ultradecennale. Non sempre la chiusura delle scuole per alcuni giorni o settimane di per sé comporta una lesione del diritto allo studio. Ben diverso sarebbe se questa chiusura dovesse prolungarsi fino al punto di causare la perdita di un intero anno scolastico o di un anno accademico. Allora sì, ci sarebbe la lesione grave di un diritto fondamentale. Bisogna fare di tutto per garantire l'apertura."

Come vedremo, purtroppo il prolungarsi della crisi sanitaria ha impedito la regolare frequenza delle aule scolastiche e delle sedi universitarie per un periodo a oggi superiore all'anno e destinato a dilatarsi.

Questa condizione eccezionale deve portarci a una nuova presa di coscienza su ciò che la scuola rappresenta in una società: il più potente mezzo di lotta alle disuguaglianze sociali messo in campo dallo Stato. La chiusura delle scuole rischia di far venir meno il principio di equità che dovrebbe guidare ogni azione educativa e di favorire il radicamento delle differenze fra gli studenti, legate al loro ambiente domestico, caratterizzato dal possesso o meno di adeguati spazi e strumenti tecnologici e dalle caratteristiche socio-economiche delle famiglie.

In questo lavoro ci occuperemo in modo esclusivo della scuola dalle classi per l'infanzia alle secondarie di secondo grado, lasciando per un futuro aggiornamento il mondo dell'università e della ricerca. La trattazione è divisa in due momenti temporali distinti: il periodo da Marzo a fine Giugno, che scandisce il tempo della comprensione della gravità delle situazione, i primi provvedimenti e la messa a regime di un "modo" di

.....

¹ Trasmissione televisiva "Di Martedì" Giovanni Floris intervista il neo presidente della Corte Costituzionale Giancarlo Coraggio 13/01/2021 (nostra trascrizione) <https://www.la7.it/dimartedi/video/giovanni-floris-intervista-il-neo-presidente-della-corte-costituzionale-giancarlo-coraggio-13-01-2021-359103>



affrontare il virus; una seconda parte da Settembre ai primi giorni del nuovo anno, con una recrudescenza del virus dopo un'estate di calma, nuovi provvedimenti, l'arrivo dei vaccini e il tentativo di immaginare una strategia di lungo termine (recovery plan).

PERIODO FEBBRAIO – GIUGNO 2020. BREVE CRONOLOGIA

La scuola è al centro delle attenzioni del legislatore fin dai primi e ancora incompresi sintomi di questa drammatica situazione: alla fine di Febbraio 2020 il primo provvedimento² recante misure per il contenimento del virus, prevede una formula che ha accompagnato tutti i mesi successivi e in parte continua a persistere: *“sospensione dei servizi educativi dell’infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; [...]”*³. La chiusura definitiva e su tutto il territorio nazionale avverrà il 5 Marzo⁴ facendo dell’Italia il primo tra gli stati occidentali ad adottare misure così restrittive. Inizia così la didattica a distanza e l’attesa per il ritorno in classe, un’attesa, in parte, non ancora conclusa. La situazione di incertezza si prolunga nei mesi successivi, con DPCM che si susseguono a distanza di pochi giorni, prolungando la situazione di sospensione. In Aprile arrivano le indicazioni sugli esami per la scuola secondaria di I grado e secondaria di II grado e sulla conclusione dell’anno scolastico: tutti gli studenti saranno ammessi a sostenere gli esami che consisteranno per entrambi i cicli in un colloquio orale di fronte a un collegio docenti interno. Ancora non è chiaro se si tornerà in classe ma la situazione porta il ministro a decretare che tutti gli alunni delle classi prime e intermedie siano promossi all’anno successivo⁵. Intanto tutte le scuole si trovano a fare i conti con le nuove forme di didattica a distanza: emerge il dramma del divario tecnologico (sia materiale che di conoscenze), le differenze economiche diventano macigni sulle spalle di bambini e ragazzi, costretti a dividere con fratelli e genitori l’unico pc, l’unica stanza della casa dove prende la connessione o l’unica stanza e basta. Gli insegnanti, i presidi e tutto il personale della scuola mette in campo creatività e grande impegno per cercare almeno di non perdere i contatti con gli alunni.

Tra il 4 e il 18 Maggio le attività produttive riaprono e il lockdown si allenta fino ad un ritorno alla quasi normalità (fase 3) con il DPCM dell’11 Giugno. La scuola e l’università rimangono chiuse, salvo lo svolgimento del colloquio d’esame per le terze medie e l’ultimo anno delle superiori.

Il divario digitale

A distanza di qualche mese dall’inizio dell’emergenza è possibile leggere i primi indicatori dell’impatto della pandemia su scuola e università. Per poter analizzare i limiti e gli sforzi fatti dall’intero sistema di istruzione è importante capire da dove sono partite e di quali e quanti strumenti disponevano le nostre scuole e i loro alunni prima dell’inizio della pandemia.

.....

² LEGGE 5 marzo 2020, n. 13 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/09/20G00028/sg>

³ Le scuole erano già state chiuse in alcuni comuni (zone rosse) della Lombardia e del Veneto dal 21 Febbraio e nei giorni successivi le chiusure si erano moltiplicate a macchia di leopardo in altri comuni e altre regioni. 22 febbraio Atenei lombardi decretano sospensione attività fino al 2 marzo, 23 febbraio stop alle università in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli V.G. e Genova.

⁴ DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 4 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. Art 1 lett. d) (sospensione fino al 15 Marzo). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/04/20A01475/sg>

⁵ DECRETO-LEGGE 8 aprile 2020, n. 22 Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-04-08&atto.codiceRedazionale=20G00042&elenco-30giorni=false

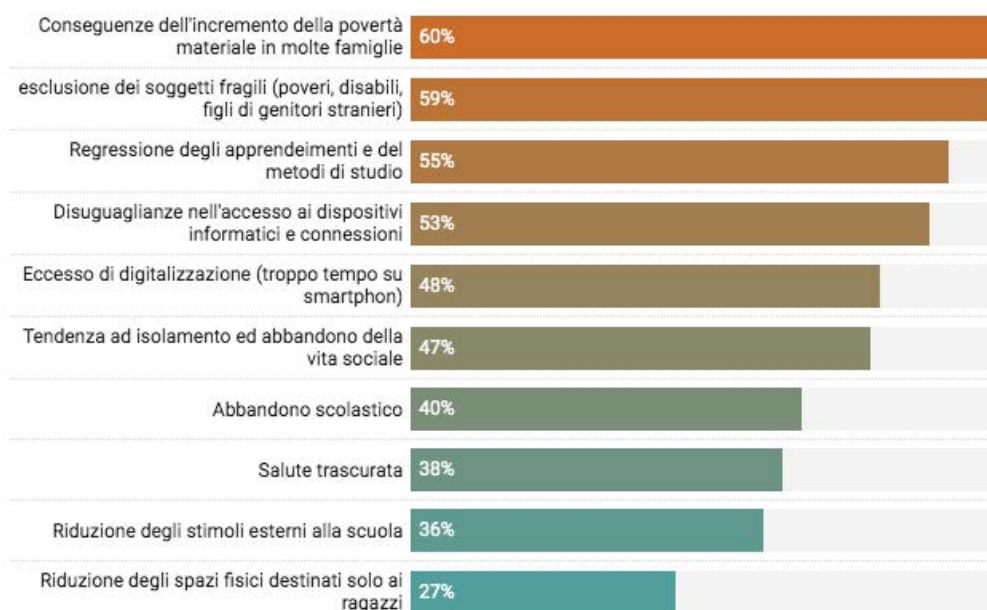


Il percorso di digitalizzazione della scuola ha origine con il Piano Nazionale Scuola Digitale del 2008, seguito dal Piano Nazionale Scuola Digitale⁶ e il Piano per la Formazione dei Docenti 2016-2019⁷ che tra le priorità per la formazione individua le “competenze digitali e nuovi ambienti per l’apprendimento”. A questi programmi non si è però accompagnato un piano di investimento adeguato per fornire in primo luogo gli strumenti e l’accesso alla connettività. Inoltre il corpo docenti non ha sviluppato negli anni le necessarie competenze, nonostante alcuni sforzi in questa direzione, come la formazione di 8.000 facilitatori digitali.

Non si può nascondere che la scuola sia giunta a questa crisi impreparata sul fronte del *digital divide* e che questo abbia enormemente penalizzato, come vedremo, proprio quella parte di popolazione scolastica socialmente ed economicamente più debole. Oggi la didattica a distanza è percepita come uno strumento che aumenta le disuguaglianze e inibisce l’azione di ascensore sociale propria del diritto all’istruzione: nell’indagine condotta dall’Istituto Demopolis⁸, che analizza le percezioni dell’opinione pubblica sul tema della povertà educativa minorile, il 72% del campione afferma che le disuguaglianze fra i minori siano cresciute nell’ultimo anno. Le disuguaglianze nell’accesso a dispositivi informatici e a connessioni adeguate sono al 4° posto tra le problematiche emerse o aggravate dall’emergenza Covid, preceduti dall’incremento della povertà materiale di molte famiglie, ma anche l’esclusione dei più fragili (poveri, persone con disabilità, figli di genitori stranieri) e una regressione degli apprendimenti e del metodo di studio.

C5. Grafico 1 • Indagine su povertà educativa minorile nell'era COVID: A suo avviso, quali sono i problemi di bambini e ragazzi, nati o aggravati a causa dell'emergenza COVID-19?

Come riportato nella nota metodologica dell’indagine dell’istituto Demopolis *Gli Italiani e la povertà educativa minorile nell’era covid* alla fonte, i rispondenti sono un campione nazionale stratificato di 3.360 intervistati, statisticamente rappresentativo dell’universo della popolazione italiana maggiorenne. Il campione ha potuto selezionare più risposte alla stessa domanda.



[vai su rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Istituto Demopolis / Con i bambini Impresa Sociale • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

6 MIUR (2015). Piano Nazionale Scuola Digitale http://www.istruzione.it/scuola_digitale/allegati/Materiali/pnsd-layout-30.10-WEB.pdf

7 MIUR (2016). Piano per la Formazione dei Docenti 2016-2019. https://www.istruzione.it/allegati/2016/Piano_Formazione_30tt.pdf

8 GLI ITALIANI E LA POVERTÀ EDUCATIVA MINORILE NELL'ERA COVID indagine DEMOPOLIS –CON I BAMBINI <https://www.conibambini.org/2020/11/18/gli-italiani-e-la-poverta-educativa-minorile-nellera-covid-lindagine-demopolis-per-con-i-bambini/>



Il divario digitale si compone di due elementi, complementari e inestricabili: l'infrastruttura e la competenza. Nel mondo scolastico i due aspetti sono ben evidenziati dalla relazione AGCOM del 2019⁹ Educare Digitale, che aiuta a tracciare una mappa della condizione delle scuole prima dello scoppio della pandemia.

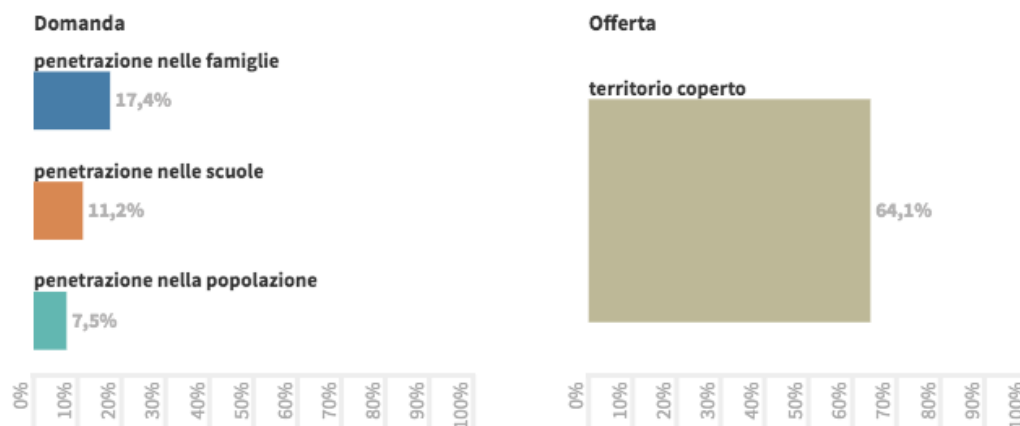
L'INFRASTRUTTURA SCOLASTICA

Nel 2019 circa il 97% degli edifici scolastici risulta disporre di una connessione¹⁰ ma questo non è sufficiente: una corretta valutazione del servizio di connessione non può prescindere dagli aspetti legati alla qualità della connessione stessa (copertura, velocità in download e upload, interruzioni del servizio, presenza di servizi aggiuntivi e/o di device abbinati al contratto principale, ecc.). Alla prova dei fatti (l'utilizzo della DAD) la sola presenza di connettività a internet ha dimostrato di non essere condizione sufficiente per un utilizzo efficace dei servizi digitali.

La penetrazione di servizi a banda ultra-larga nelle scuole italiane risulta in linea con quella più generale riguardante la popolazione e le famiglie, con un notevole gap rispetto alla potenziale disponibilità di servizi.

C5. Grafico 2 • Tasso di penetrazione dei servizi vs copertura UBB¹ del territorio (anno 2017, valori %)

Da **Educare digitale**, report AGCOM alla fonte: *"...Interessante osservare le differenze esistenti tra il tasso di penetrazione dei servizi di connettività a banda ultra-larga nelle scuole con quello, generalmente utilizzato come indicatore a livello europeo e mondiale, relativo alla penetrazione dei medesimi servizi tra le famiglie e la popolazione. Il confronto di queste informazioni (...) con i dati sulla disponibilità di simili servizi sul territorio (...), mostra il sostanziale disallineamento (mismatch) tra potenziale offerta e l'effettiva domanda per i servizi ultrabroadband"*



Fonte: AGCOM relazione annuale 2018 e elaborazione AGCOM su dati MIUR, Grafico: www.rapportodiritti.it •
1 Banda ultra larga (ultrabroadband, UBB)

Il carente e differente grado di digitalizzazione può essere imputato a tre macrofattori: dimensione delle scuole; posizione geografica; grado scolastico.

9 AGCOM Educare Digitale Lo stato di sviluppo della scuola digitale. Un sistema complesso ed integrato di risorse digitali abilitanti
https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_auth=flw7zRht&p_id=101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE&p_lifecycle=0&p_col_id=column-1&p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_assetEntryId=14109148&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_type=document

10 Il 3% degli edifici scolastici ancora privo di qualunque connessione riguarda scuole prevalentemente primarie e dislocate per la maggior parte nel sud Italia.

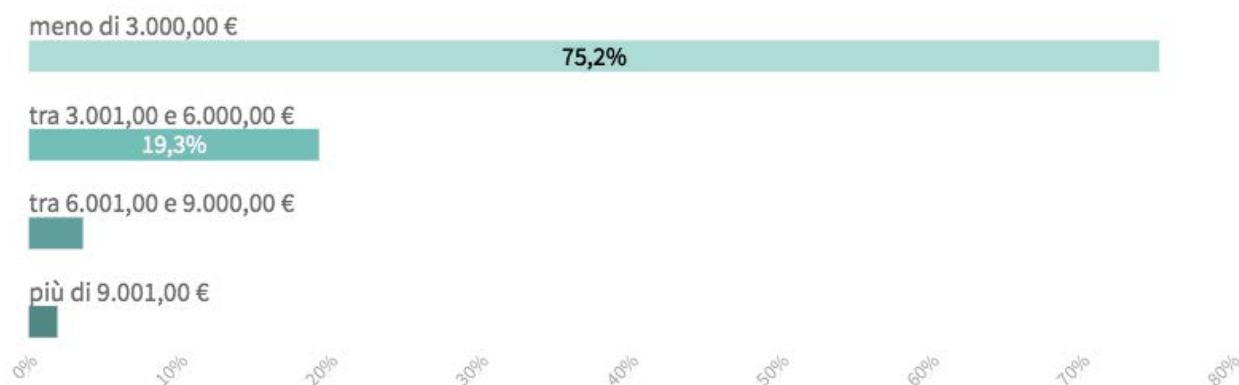


LE DIMENSIONI DELLA SCUOLA

La dimensione della scuola rappresenta il fattore maggiormente correlato con il livello di spesa, le scuole di dimensioni minori, infatti, presentano livelli di spesa mediamente più bassi rispetto alle scuole di grandezza media e a quelle di grandi dimensioni.

L'analisi sui costi conferma che i servizi offerti alle scuole risultano troppo onerosi¹¹ dal momento che per velocità di connessioni superiori ai 1.000 Mbps in download e 100 Mbps in upload – con una banda minima garantita di 10 Mbps – la spesa ammonta a circa 6.000 € all'anno. A fronte di tali importi, le scuole oggetto del monitoraggio suddetto hanno preferito attivare collegamenti con velocità fino a 30 Mbps (in tecnologia FTTC) il cui costo oscilla tra 480 e 1.620 € all'anno, nonostante le loro sedi fossero state cablate con connessioni a 100 Mbps (con tecnologia FTTH).

C5. Grafico 3 • Distribuzione delle scuole per spesa annua dedicata al canone di connettività ad internet



Fonte: [Elaborazione AGICOM su dati MIUR](#), [Grafico: www.rapportodiritti.it](#)

LA POSIZIONE GEOGRAFICA

Oltre alla dimensione della scuola, incide in modo significativo sulle fonti di finanziamento dell'attività scolastica la specificità territoriale: le amministrazioni locali e/o regionali che risultano quasi sempre proprietarie degli edifici scolastici, nonché principali finanziatori delle varie iniziative intraprese dagli istituti. L'efficienza delle amministrazioni locali, quindi, è in grado di condizionare in maniera considerevole la propensione delle scuole a dotarsi di connessioni a banda ultra larga. Se infatti per quanto riguarda la componente del corpo docente il finanziamento è centralizzato (in capo al MIUR), le spese per i “beni e servizi operativi” (cancelleria, libri, materiale didattico e spese per attrezzature sotto una certa soglia) e quelle per i “beni capitali” (edifici e locali, mobilia, computer, e più in generale beni di consumo durevoli), il finanziamento avviene anche ad altri livelli amministrativi (regionali e locali).

In media le scuola che dispongono di una velocità di connessione superiore a 30 Mbps sono 11,2%, (considerando una media di copertura del territorio italiano del 64 %). Esempio virtuoso è l'Emilia Romagna,

11 Relazione sull'attività di Monitoraggio avviata ai sensi della delibera n. 646/16/CONS, concernente lo sviluppo dei servizi di connettività a banda ultra larga, retail e wholesale, nelle aree oggetto di finanziamento con il modello ad incentivo (c.d. aree Eurosud e val Sabbia), gennaio 2018.



con il progetto School Net¹² finanzia la connessione scolastica senza costi per gli istituti e ha raggiunto nel 2019 oltre il 30% delle scuole connesse a più di 30 Mbps.

IL DIFFERENTE GRADO SCOLASTICO

Per quanto riguarda il grado, emerge con forza che le scuole di grado superiore dispongono, in media, di connessioni più veloci e anche qualitativamente migliori rispetto a quelle di grado inferiore. In effetti, risultano disporre di connessioni con velocità superiore ai 30 Mbps solo poco più del 9% delle scuole primarie, l'11,2% delle secondarie di primo grado e ben il 23% delle scuole secondarie di secondo grado. Tale scarto è ascrivibile principalmente al differente utilizzo delle tecnologie digitali per scopi didattici, che risulta essere più inteso e più articolato (anche per ampiezza di banda necessaria) a partire da una certa età e quindi per le scuole di grado superiore.

La disparità tra i gradi di istruzione è in linea con ciò che emerge dall'indagine della Commissione europea, 2019¹³, ma è evidente l'arretratezza italiana nelle percentuali di copertura: in media in Europa è connesso il 35% delle scuole nell'istruzione primaria (9% Italia), il 52% nell'istruzione secondaria inferiore (11,2% Italia) e il 72% nell'istruzione secondaria superiore (23% Italia).

COMPETENZE DEL CORPO DOCENTE

Accanto al tema delle infrastrutture carenti l'altro aspetto di cui è necessario tenere conto è il *digital divide* culturale. L'indagine AGCOM fornisce una parziale visione delle competenze dei docenti nel 2019.

In generale, il 47% dei docenti delle scuole italiane utilizza con frequenza quotidiana strumenti digitali¹⁴ nello svolgimento delle proprie attività didattiche a fronte di un 5% che invece non li utilizza mai. Nelle scuole dotate di una connessione a banda ultra-larga, la media dei docenti che utilizza tutti i giorni strumenti digitali nella didattica sale al 51%. I docenti italiani scontano una impreparazione nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Secondo l'indagine internazionale sull'insegnamento e l'apprendimento (TALIS) dell'OCSE¹⁵ nel 2018 solo il 53% degli insegnanti lascia che i propri studenti utilizzino frequentemente o sempre le TIC per progetti o lavori in classe. Emerge inoltre come gli insegnanti più giovani siano più propensi all'uso della tecnologia in classe e questo dipende in parte dall'inclusione della tecnologia nella loro formazione professionale. Un limite per la classe docente Italiana che ha in media un'età molto avanzata (solo l'1% degli insegnanti ha meno di 30 anni). Nei paesi OCSE, solo il 60% degli insegnanti ha ricevuto uno sviluppo professionale nel campo delle TIC nell'anno precedente l'indagine, mentre il 18% ha segnalato un elevato bisogno di sviluppo in questo settore.

È interessante notare come già in TALIS 2013¹⁶ la questione delle TIC rappresenti per gli insegnanti italiani una questione di assoluto rilievo, per quanto concerne le competenze per l'uso didattico di queste tecnologie; questo dato certamente risente delle difficoltà che possono emergere dalle accelerazioni negli sviluppi

.....

12 "Lepida S.p.A nell'ambito del progetto "SchoolNet - Connettività e Federazione per una scuola grande come la regione", del Piano Telematico Regionale fornisce alle scuole gratuitamente, ovvero senza canoni ricorrenti, il servizio di connettività Internet con banda a 1Gbps, le attività di assistenza e manutenzione della rete, nonché i servizi di porta autenticata per l'accesso di studenti e docenti e il filtraggio dei siti, per navigare in sicurezza. Queste attività sono finanziate da Regione Emilia-Romagna che sta lavorando su tutto il territorio per portare questa risorsa al mondo dell'istruzione..." <https://www.lepida.it/bologna-banda-ultralarga-tutte-le-scuole-della-citt%C3%A0>

13 Education and Training Monitor 2020 https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_en

14 È importante sottolineare che il concetto di strumenti digitali va inteso in senso ampio, per cui non si fa riferimento alla sola connessione a internet ma anche qualsiasi supporto off line, (lavagne luminose, utilizzo di software offline, ecc.), compreso il registro elettronico.

15 Education at a Glance 2020 OECD Indicators <https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance-2020.pdf>

16 TALIS 2013 Teaching and Learning International Survey (TALIS) GUIDA ALLA LETTURA del Rapporto Internazionale OCSE https://www.istruzione.it/allegati/2014/TALIS_Guida_lettura_con_Focus_ITALIA.pdf



tecnologici dei dispositivi e degli ambienti di lavoro e di scambio sociale che si sono prodotti in questi anni. Rilevante può anche essere l'influenza esercitata dal contatto con le caratteristiche dei processi di pensiero e di elaborazione dell'informazione impiegati dai loro studenti, nati e cresciuti in una, o più, epoche 'digitali'.

INFRASTRUTTURA A CASA

Nella condizione di isolamento domestico cui ci ha costretto la pandemia, prima di vedere l'accesso e la preparazione degli studenti, è necessario valutare la situazione generale dei cittadini italiani nelle loro abitazioni.

Nel 2019¹⁷, in Italia, il 76,1% delle famiglie disponeva di un accesso a Internet e il 74,7% di una connessione a banda larga. Si rilevano ampie differenze tra le regioni, con un vantaggio del Centro e del Nord Italia; divari si riscontrano anche tra comuni di diversa ampiezza demografica: nelle aree metropolitane i tassi di accesso alla banda larga raggiungono il 78,1% mentre nei comuni fino a 2mila abitanti tale quota scende al 68%. Nello stesso periodo però, secondo una indagine ISTAT¹⁸, il 33,8% delle famiglie non ha computer o tablet in casa e nel Mezzogiorno la quota sale al 41,6% delle famiglie.

Per quanto riguarda le competenze solo il 29,1% di utenti di Internet tra i 16 e i 74 anni ha competenze digitali elevate. Tra i giovani di 20-24 anni raggiunge il 45,1%. La maggioranza degli internauti ha invece competenze basse (41,6%) o di base (25,8%). Inoltre vi è una nicchia di internauti che non ha alcuna competenza digitale (3,4%, pari a 1 milione e 135 mila). Un fattore discriminante è ancora il grado di istruzione, anche se poco più della metà dei laureati che usano la Rete hanno competenze digitali elevate (52,3%).

Riguardo alla DAD, il focus si indirizza sulle due componenti strumento e competenze, tenendo però presente che la disponibilità effettiva di un dispositivo tecnologico presente in casa non è sufficiente quando questo deve essere condiviso con gli altri componenti della famiglia, pensiamo ai genitori in smart working, altri fratelli o sorelle anch'essi in DAD.

Il 12,3% dei ragazzi tra 6 e 17 anni non ha un computer o un tablet a casa, la quota raggiunge quasi un quinto nel Mezzogiorno (470 mila ragazzi). Solo il 6,1% vive in famiglie dove è disponibile almeno un computer per ogni componente.

Solo 3 ragazzi su 10 hanno competenze digitali elevate: sebbene nel 2019, il 92,2% dei ragazzi di 14-17 anni ha usato internet nei 3 mesi precedenti l'intervista, meno di uno su tre presenta alte competenze digitali. Le ragazze presentano complessivamente livelli leggermente più elevati di competenze digitali (il 32% dichiara alte competenze digitali contro il 28,7% dei coetanei). Dal punto di vista territoriale è abbastanza evidente il gradiente Nord - Mezzogiorno, con le regioni del Nord-est che presentano i livelli più elevati su quasi tutte

le competenze digitali.

Un altro aspetto fortemente impattante è il luogo della didattica: la casa.

In questi mesi l'abitazione ha racchiuso aspetti della vita quotidiana che prima si esprimevano altrove, sovrapponendo, alle volte in modo ingestibile, le esigenze di alunni e lavoratori in luoghi inadatti. Nel 2018¹⁹

.....

17 ISTAT CITTADINI E ICT | ANNO 2019 <https://www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf>

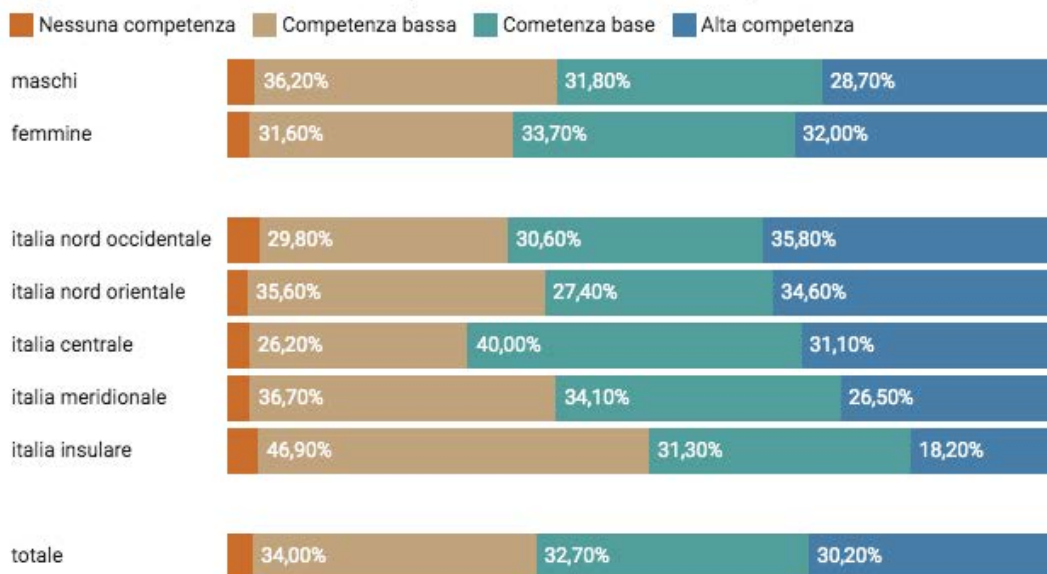
18 ISTAT Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi <https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>
<https://www.istat.it/it/archivio/240949>

19 ISTAT - SPAZI IN CASA E DISPONIBILITÀ DI COMPUTER PER BAMBINI E RAGAZZI <https://www.istat.it/it/archivio/240949>



il 27,8% delle persone viveva in condizioni di sovraffollamento abitativo. Tale condizione di disagio è più diffusa per i minori, il 41,9% dei quali vive in abitazioni sovraffollate. La condizione di grave deprivazione abitativa riguarda il 5% delle persone residenti e, ancora una volta, è più diffusa tra i giovani. Infatti, vive in condizioni di disagio abitativo il 7% dei minori e il 7,9% dei 18-24enni. La quota scende al crescere dell'età fino ad arrivare all'1,8% fra le persone di 75 anni e più.

C5. Grafico 4 • Ragazzi di 14-17 anni che hanno usato internet negli ultimi 3 mesi per livello di competenza, genere e ripartizione territoriale (Anno 2019, valori %)



[vai su rapportodiritti.it](http://vai.su.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT - Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi, pag.3 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

LE AZIONI MESSE IN CAMPO DAL GOVERNO

A fine Marzo la ministra dell'Istruzione Lucia Azzolina firma il primo provvedimento per il potenziamento della didattica a distanza²⁰, in attuazione del decreto legge del governo 'Cura Italia', distribuendo alle scuole 85 milioni di euro. Di questi, 10 milioni sono destinati alle istituzioni scolastiche per favorire l'utilizzo di piattaforme e-learning e per dotarsi immediatamente di strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza, o per potenziare quelli già in loro possesso (ponendo attenzione anche ai criteri di accessibilità per le ragazze e i ragazzi con disabilità). Altri 70 milioni saranno utilizzabili per mettere a disposizione degli studenti meno abbienti, in comodato d'uso gratuito, dispositivi digitali per la fruizione della didattica a distanza. I restanti 5 milioni serviranno a formare il personale scolastico.

Accanto a questo stanziamento, il governo prevede un Piano di Voucher per le famiglie: il "bonus PC e Internet²¹" di circa 200 milioni di euro per la connessione a Internet delle famiglie meno abbienti.

20 Decreto Ministeriale n. 187 del 26 marzo 2020. Decreto del Ministro dell'istruzione 26 marzo 2020, n. 187, che dispone il riparto delle risorse e degli assistenti tecnici in attuazione dell'articolo 120 del decreto-legge 18 del 2020 per la didattica a distanza. Registrato dalla Corte dei Conti il 27 marzo 2020, n. 484. <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/decreto-ministeriale-n-187-del-26-marzo-2020#:~:text=187%20del%2026%20marzo%202020,-Nota%20Prot.&text=Decreto%20del%20Ministro%20dell'istruzione,per%20la%20didattica%20a%20distanza>

21 <https://www.miuristruzione.it/17933-bonus-pc-e-internet-2020-fino-a-500-euro-cose-come-funziona-requisiti-domanda/>



La didattica a distanza

Dopo la panoramica sulla condizione digitale di scuola, docenti e alunni, proviamo a vedere da vicino come si è svolta la didattica a distanza nei primi mesi di pandemia e quali risultati ha avuto. L'indagine di INDIRE su un campione di 3.774 docenti²², aiuta a focalizzare come e cosa sia stata per insegnanti e alunni la scuola a distanza.

PRATICHE DIDATTICHE

Il grafico sottostante raccoglie la distribuzione percentuale dei docenti rispetto alle pratiche didattiche attuate con la propria classe durante il lockdown, suddivisa per i diversi ordini scolastici (Infanzia, Primaria, Secondaria di Primo grado, Secondaria di Secondo grado): le lezioni in videoconferenza sono state le attività maggiormente perseguite in ogni ordine di scuola; le attività di contatto e socializzazione hanno il loro picco alla scuola dell'Infanzia (60,5%), e decrescono con il crescere degli ordini di scuola e l'impegno disciplinare. L'assegnazione di risorse per lo studio ed esercizi è trasversale agli ordini di scuola.

C5. Grafico 5 • Distribuzione percentuale dei docenti per pratiche didattiche attuate con la propria classe durante il lockdown, per ordine di scuola

Il menu sottostante consente di visualizzare separatamente i valori per ogni ordine di scuola



Fonte: [Indire, REPORT INTEGRATIVO • Luglio 2020, pag. 14](#), Grafico: www.rapportodiritti.it

.....
²² INDAGINE TRA I DOCENTI ITALIANI PRATICHE DIDATTICHE DURANTE IL LOCKDOWN REPORT INTEGRATIVO • DICEMBRE 2020. L'indagine, questionario semi-strutturato, rivolta a tutti i docenti delle scuole di ogni ordine e grado e realizzata attraverso il software cawi LimeSurvey, si è aperta il 9 giugno e conclusa il 30 giugno 2020. Docenti: 3.195 donne e 579 uomini; 10% scuola dell'infanzia; 29,8% scuola primaria; 21,8% scuola secondaria di primo grado; 38,4% scuola secondaria di secondo grado. https://www.indire.it/wp-content/uploads/2020/12/Report-integrativo-Novembre-2020_con-grafici-1.pdf



MONTE ORARIO

Analizzando il dato relativo alle ore svolte in media settimanalmente dai docenti nelle classi per disciplina insegnata, emerge una generale decurtazione del monte orario dedicato alla DAD²³.

In generale le discipline umanistiche hanno occupato un tempo superiore, rispetto alle scienze matematiche e alle discipline scientifiche. Questo è stato sicuramente influenzato dalla modalità di svolgimento delle lezioni. Data la decurtazione del numero di ore di lezione nella DAD, è evidente che i docenti generalmente non siano riusciti a mantenere la continuità della progettazione delineata all'inizio dell'anno scolastico. Si registra una riduzione dei contenuti per il 5,7% nella scuola dell'infanzia, il 16,9% nella scuola primaria, il 10,3% nella scuola secondaria di primo grado e il 17,2% nella scuola secondaria di secondo grado.

Il dato comune a tutti gli ordini e gradi di scuola è stata dunque la necessità di ridurre e essenzializzare il curriculum, lavorando ai nuclei fondanti della disciplina o dell'area disciplinare.

GLI APPLICATIVI UTILIZZATI

In una didattica forzosamente e repentinamente traslata a distanza, gli aspetti organizzativi, comunicativi, didattici e gestionali sono stati trasposti nello spazio digitale, con impatti enormi sulle relazioni e sui processi dei soggetti coinvolti: l'ambiente tecnologico è diventato il mediatore di tutte queste istanze, il contenitore che le ha connesse e coese. Quali sono stati gli applicativi più utilizzati?

I tre strumenti più utilizzati ricalcano le principali funzioni di un ambiente di apprendimento online: comunicazione e consegna elaborati/compiti, interazione sincrona in videoconferenza, interazione asincrona individuale/gruppo classe: il Registro elettronico ha contenuto gli aspetti di comunicazione scuola - famiglia per il 77,6% dei rispondenti; Google Meet, con il 66,5% di utilizzo, è stato il principale sistema di videoconferenza; la posta elettronica è diventata la prassi comunicativa asincrona con gli studenti per il 65,6% dei rispondenti.

Al quarto posto WhatsApp totalizza il 61,7% di docenti che lo indicano come applicazione di apprendimento, o anche solo come spazio comunicativo scuola-famiglia. Ed è WhatsApp a completare il setting funzionale delle caratteristiche di un ambiente di apprendimento online con la funzione *chatting* e comunicazione sincrona del piccolo gruppo.

Le scuole sono avanzate in ordine sparso rispetto alla scelta degli strumenti e alle modalità di utilizzo, basandosi principalmente sul background o sulle competenze degli animatori digitali, là dove presenti. Merita sottolineare come le indicazioni arrivate dal ministero²⁴ sulle piattaforme per la didattica a distanza siano andate verso alcuni colossi della tecnologia Google Suite, Office 365, Wschool e Amazon, sia per le garanzie di affidabilità che offrono sia perché insegnanti e studenti sono già abituati ad usarli. È venuta meno una riflessione sulla possibilità di utilizzare software liberi che per la loro struttura offrirebbero maggiori garanzie a livello di sicurezza, gestione, manutenzione e miglioramento dei servizi, in spazi gestiti direttamente da scuole e università. Questo scivolamento di una funzione pubblica verso le aziende private è avvenuto senza scosse, nonostante alta rimanga l'attenzione sulle questioni relative alla privacy, alla raccolta e gestione dei dati, alla uniformità delle risorse²⁵.

.....
23 ibidem

24 MIUR Nuovo coronavirus – didattica a distanza <https://www.istruzione.it/coronavirus/didattica-a-distanza.html>

25 I rischi di affidarsi ai colossi della tecnologia per la didattica a distanza. Maurizio Mazzoneschi, formatore
24 aprile 2020- INTERNAZIONALE <https://www.internazionale.it/opinione/maurizio-mazzoneschi/2020/04/24/lezioni-a-distanza-google-microsoft>



Prime analisi sulle conseguenze della dad

La prima analisi delle conseguenze dell'uso della DAD in modo unico e per un periodo di tempo così prolungato, emerge da una ricerca INVALSI i cui dati sono riportati dal Sole 24 Ore²⁶: «per più di 6 bambini su 10 le lezioni da remoto sono state una prova proibitiva considerando che solo il 36% era in condizioni «accettabili» per affrontarle. Alle medie si sale leggermente al 48%, alle superiori al 66%. Tutti gli altri, dunque, potrebbero essere stati danneggiati dalla Dad.»

C5. Grafico 6 • Percentuale di allievi in condizioni di accettabilità alla didattica a distanza

Secondo uno studio dell'Invalsi allo scoppio della pandemia solo il 36% degli studenti della primaria era in condizioni "accettabili" per affrontare le lezioni online.

■ sotto al livello accettabile ■ sopra il livello accettabile



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Il sole 24 Ore](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Il *digital divide* materiale, insieme alla mancanza di competenze digitali adeguate da parte degli studenti, è complessivamente la ragione principale dell'esclusione dalla didattica a distanza, seguito dalla presenza di fratelli in età scolare: un fattore di esclusione è la condivisione di dispositivi, che penalizza in particolare i più piccoli (scuola dell'infanzia)²⁷. Questa condizione aumenta le disuguaglianze già presenti all'interno della scuola italiana. In primo luogo si rileva un divario socio culturale: gli studenti che provengono da famiglie meno istruite sono svantaggiati rispetto agli altri. Ad esempio, in seconda superiore, dal 66% di studenti con un livello «accettabile» di DAD si scende sotto il 50% in presenza di genitori che hanno solo la licenza elementare. Un fenomeno che si osserva anche nelle scuole medie e primarie.

Il secondo divario riguarda i diversi indirizzi di studio delle scuole superiori, con un netto svantaggio per gli allievi degli indirizzi tecnico-professionali²⁸. Un dato su tutti: tra un liceale e un coetaneo del professionale ci sono 15 punti di differenza nell'indicatore di «accettabilità» a svantaggio del secondo²⁹.

26 Il sole 24 Ore Didattica a distanza «proibitiva» per 6 bambini su 10. L'Invalsi conferma i dubbi di Draghi 19 Febbraio 2021 <https://www.ilssole24ore.com/art/didattica-distanza-proibitiva-6-bambini-10-l-invalsi-conferma-dubbi-draghi-ADB5gKJB>

27 INDAGINE TRA I DOCENTI ITALIANI PRATICHE DIDATTICHE DURANTE IL LOCKDOWN. <https://www.indire.it/wp-content/uploads/2020/07/Pratiche-didattiche-durante-il-lockdown-Report-2.pdf>

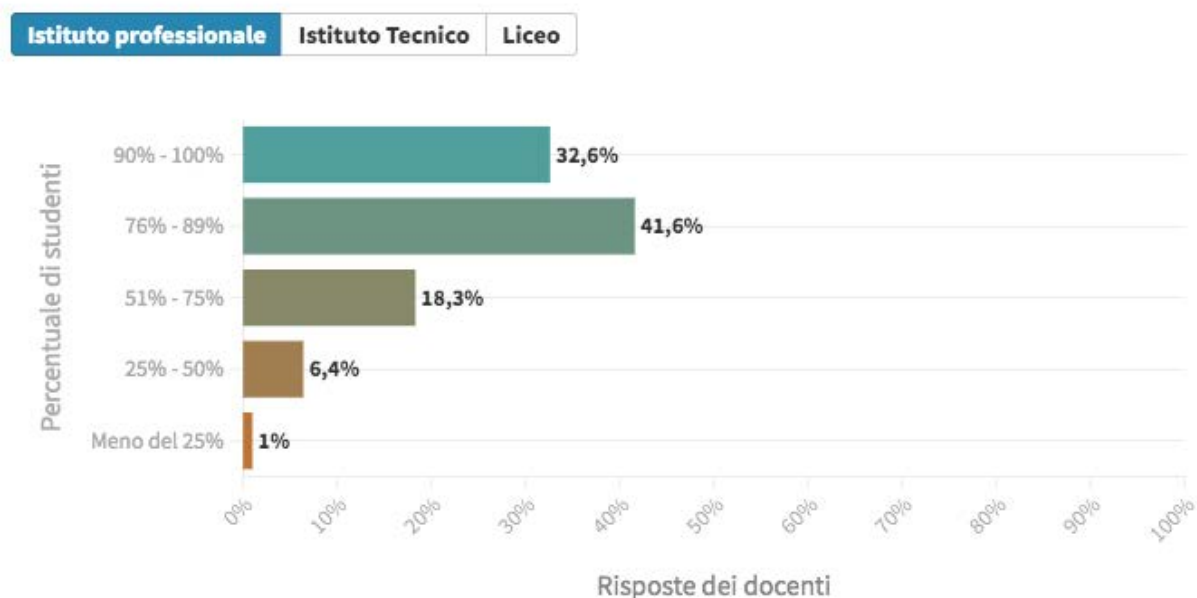
28 ibidem

29 Il sole 24 Ore Didattica a distanza «proibitiva» per 6 bambini su 10. L'Invalsi conferma i dubbi di Draghi 19 Febbraio 2021 <https://www.ilssole24ore.com/art/didattica-distanza-proibitiva-6-bambini-10-l-invalsi-conferma-dubbi-draghi-ADB5gKJB>



C5. Grafico 7 • Percentuale di docenti della scuola secondaria di secondo grado per partecipazione degli studenti alla didattica a distanza, per tipo di scuola secondaria

Il menu sottostante consente di visualizzare separatamente i valori per ogni tipo di scuola. La base dati è di 1.449 casi intervistati.



Fonte: Indire, REPORT INTEGRATIVO • Luglio 2020, pag. 32, Grafico: www.rapportodiritti.it

Gli studenti con BES e con condizione di svantaggio socio-economico e culturale sono quelli che hanno maggiormente risentito dell'introduzione forzata della DAD. Nella scuola primaria e nella secondaria di primo grado, gli studenti in condizione di svantaggio socio-economico sono stati nettamente i più esposti all'esclusione insieme agli studenti con BES e a rischio di abbandono scolastico. Nelle scuola secondaria di secondo grado sono rimasti esclusi dalla DAD gli studenti e le studentesse che la scuola aveva già riconosciuto come a rischio di abbandono insieme agli studenti in condizioni di svantaggio economico e sociale.³⁰

INFANZIA E PRIMARIA

Uno sguardo attento merita la condizione dei bambini delle scuole dell'infanzia e primarie, messo in luce dal rapporto di Save the Children³¹, che ricorda come un periodo decisivo per lo sviluppo educativo dei bambini sia quello della prima infanzia e che l'accesso a servizi educativi di qualità nei primi anni di vita ha un impatto rilevante anche sul rischio di dispersione scolastica quando si cresce. Il punto di partenza del sistema Italia era drammatico già prima dello scoppio della crisi³² a causa del mancato investimento nei servizi per l'infanzia, una situazione che potrebbe aggravarsi con la riduzione delle risorse finanziarie dei comuni cui compete la

30 INVALSI OPEN I docenti raccontano la DAD <https://www.invalsiopen.it/insegnanti-raccontano-dad/>

31 Save the Children L'impatto del coronavirus sulla povertà educativa <https://www.savethechildren.it/press/coronavirus-scuola-save-children-didattica-distanza-centrale-nel-nuovo-decreto-sulla#:~:text=Per%20sostenere%20studenti%20e%20scuole,di%20fuori%20dal%20contesto%20scuola>

32 Dal 2009, la percentuale di presa in carico oscilla costantemente tra il 13% ed il 14%, (obiettivo UE 33%) con cali al Sud fino al 5,1% e nelle Isole al 6,5%. Non si rileva un miglioramento nell'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia per i minori in condizioni di svantaggio socioeconomico.



gestione di tali servizi, renderà la ripresa delle attività produttive e commerciali, una volta conclusa la fase acuta della pandemia, ancor più faticosa, con il rischio di aggravare non soltanto il divario educativo a scapito dei minori meno abbienti, ma anche quello economico tra le famiglie.

Un altro aspetto fortemente sottovalutato ma pesante soprattutto tra i più piccoli, è l'accesso alla mensa scolastica quando una diminuzione delle risorse economiche di molte famiglie incide anche sulle capacità di spesa per garantire un'alimentazione equilibrata ai minori. Il servizio di refezione a scuola nasce proprio con l'intento di provvedere a un'alimentazione sana e adeguata per tutti i bambini. Ma già prima dell'emergenza, la metà di loro non accedeva a tale servizio. L'offerta delle mense ha visto infatti un calo drastico nelle scuole italiane a partire dal 2012, passando dal 62% a poco più del 50%, a causa soprattutto della riduzione delle risorse dei comuni. La crisi generata dalla pandemia COVID-19 oltre che porre problemi rilevanti in termini di organizzazione del servizio refezione, a partire dal problema del distanziamento fisico, potrebbe ridurre ancor più la disponibilità di tale servizio, penalizzando soprattutto i bambini che vivono in famiglie in svantaggio economico e che necessiterebbero invece oggi più che mai dell'accesso alla buona alimentazione a scuola.

Uno degli aspetti ancora difficili da indagare sono gli impatti psicologici del virus. A causa delle persistenti regolamentazioni di chiusura di asili e scuole e di altri tipi di servizi sociali, il benessere dei più piccoli appare assediato allo stesso modo degli adulti per ciò che concerne la qualità di vita e l'equilibrio emotivo. Per effetto diretto del confinamento stesso e per il riflesso delle condizioni familiari contingenti (assenza o perdita dei nonni, genitori disoccupati o senza lavoro, scarsa socializzazione, etc.), i bambini respirano come non mai l'aria di casa in questo periodo, con tutti i possibili aspetti positivi e negativi legati alla situazione familiare. L'Istituto Gaslini di Genova ha svolto una prima "indagine sull'impatto psicologico e comportamentale sui bambini delle famiglie in Italia"³³ con un questionario sottoposto a più di 6000 famiglie tra il 24 marzo e il 3 aprile 2020. Dall'analisi delle risposte nelle famiglie con figli minori di 18 anni (3251 questionari) è emerso che nel 65% e nel 71% dei bambini con età rispettivamente minore o maggiore di 6 anni sono insorte problematiche comportamentali e sintomi di regressione.

Per i bambini al di sotto dei sei anni i disturbi più frequenti sono stati l'aumento dell'irritabilità, disturbi del sonno e disturbi d'ansia (inquietudine, ansia da separazione). Nei bambini e adolescenti (età 6-18 anni) i disturbi più frequenti hanno interessato la "componente somatica" (disturbi d'ansia e somatoformi come la sensazione di mancanza d'aria) e i disturbi del sonno (difficoltà di addormentamento, difficoltà di risveglio per iniziare le lezioni per via telematica a casa). Il livello di gravità dei comportamenti disfunzionali dei bambini/ragazzi correlava in maniera statisticamente significativa con il grado di malessere circostanziale dei genitori.

STUDENTI DISABILI

Con la Didattica a distanza³⁴, i livelli di partecipazione degli studenti con disabilità sono diminuiti sensibilmente: tra aprile e giugno 2020, oltre il 23% degli alunni con disabilità (circa 70 mila) non ha preso parte alle lezioni, quota che cresce nelle regioni del Mezzogiorno dove si attesta al 29%. I motivi che hanno reso difficile la partecipazione degli alunni con disabilità sono diversi, tra i più frequenti sono da segnalare la gravità della patologia (27%), la difficoltà dei familiari a collaborare (20%) e il disagio socio-economico (17%)³⁵. Infatti oltre che sui docenti, la DAD pone molta pressione sulle famiglie e non tutte riescono a coadiuvare i figli con disabilità nelle attività da remoto: scarsità di dotazioni (device, connessioni) e competenze informatiche oltre in certi casi allo svantaggio socio-culturale di alcuni contesti familiari, al

.....
33 Istituto Gaslini di Genova IMPATTO PSICOLOGICO E COMPORTAMENTALE SUI BAMBINI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA <http://www.gaslini.org/wp-content/uploads/2020/06/Indagine-Irccs-Gaslini.pdf>

34 Nota prot.n. 388 del 17 marzo 2020 Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Nota+prot.+388+del+17+marzo+2020.pdf/d6acc6a2-1505-9439-a9b4-735942369994?version=1.0&t=1584474278499>

35 ISTAT L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI CON DISABILITÀ - A.S. 2019-2020 <https://www.istat.it/it/files/2020/12/Report-alunni-con-disabilit%C3%A0.pdf>



quale possono sommarsi le difficoltà linguistiche nel caso di nuclei familiari di origine straniera³⁶. Questo dato sconta probabilmente un ritardo della scuola nell'utilizzo di tecnologie educative specifiche per gli alunni con disabilità, strumenti che possono svolgere un'importante funzione di "facilitatore" nel processo d'inclusione scolastica, supportando l'alunno nella didattica e aumentando i livelli di comprensione. A questa carenza dell'istituzione scolastica si è aggiunta nel contesto della prima ondata pandemica la chiusura delle strutture diurne. Nell'analisi della fondazione Agnelli, gli insegnanti³⁷ intervistati rilevano una forte difficoltà di collaborazione con specialisti esterni e assistenti all'autonomia poiché questi dipendono da altri enti (amministrazioni locali e ASL) e durante l'emergenza il coordinamento degli interventi si è interrotto. Gli studenti con disabilità nelle condizioni più gravi o con situazioni di difficoltà socioeconomica si sono trovati di fatto abbandonati con le loro famiglie e non si è riusciti a prevedere un intervento domiciliare da parte dei docenti di sostegno nel rispetto dei PEI.

La seconda ondata pandemica ha visto un'attenzione diversa a questa problematica, permettendo agli alunni con disabilità delle superiori e degli ultimi due anni delle medie, di scegliere se recarsi a scuola³⁸. L'effetto prodotto è stato inizialmente paradossale³⁹ lasciando gli istituti frequentati dai soli studenti con disabilità insieme ai docenti di sostegno, senza compagni di classe, collegati a distanza. Con la circolare⁴⁰ del capo dipartimento del ministero Marco Bruschi si cerca di rimediare al fine di ricreare *"una relazione educativa che realizzi effettiva inclusione scolastica [...] i dirigenti scolastici, unitamente ai docenti delle classi interessate e ai docenti di sostegno, in raccordo con le famiglie, favoriranno la frequenza dell'alunno con disabilità nell'ambito del coinvolgimento anche, ove possibile, di un gruppo di allievi della classe di riferimento, che potrà variare nella composizione o rimanere immutato"*.

Periodo Settembre 2020 – Febbraio 2021

Le scuole italiane hanno regolarmente riaperto a metà settembre 2020. Questo è stato possibile in primo luogo per il drastico calo dei contagi registrato durante i mesi estivi; secondariamente per l'impegno profuso da presidi, professori e personale scolastico nell'allestimento delle scuole secondo le norme introdotte dal ministero. In sintesi con l'emanazione delle linee guida⁴¹ il ministero ha indicato in primo luogo le regole da seguire dentro le scuole, come la misurazione della temperatura, l'utilizzo dei dispositivi di protezione, il distanziamento (da operare nelle classi distanziando i banchi), il lavaggio frequente delle mani; la creazione di organismi di coordinamento con gli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali; la sanificazione degli ambienti. Altri rimedi per evitare assembramenti in uscita e entrata (ingressi scaglionati), o per problemi di spazio (lezioni pomeridiane) sono stati lasciati alle singole scuole. Così a partire dal 14 Settembre, 8 milioni di studenti di ogni ordine e grado sono tornati tra i banchi, muniti di mascherina e distanziati.

La condizione di semi normalità è purtroppo durata molto poco: il numero di positivi nel paese è gradualmente aumentato da fine Settembre, per crescere in modo vistoso nel mese di Ottobre. Immediatamente le scuole

.....
36 OLTRE LE DISTANZE l'indagine preliminare Fondazione Agnelli <https://www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2020/05/OLTRE-LE-DISTANZE-SINTESI-RISULTATI-QUESTIONARIO-1.pdf>

37 Gli insegnanti per il sostegno che nell'anno scolastico 2019/2020 operano nelle scuole italiane sono poco più di 176 mila. A livello nazionale il rapporto alunno-insegnante è buono, tuttavia, il numero di insegnanti specializzati risulta ancora insufficiente: nel 37% i docenti non hanno una formazione specifica per supportare al meglio l'alunno con disabilità. Oltre alla mancanza di specializzazione, si sconta una precarietà diffusa che non permette agli alunni la continuità didattica dic avrebbero bisogno (vedi rapporto 2019).

38 DPCM 3 novembre 2020 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/04/20A06109/sq>

39 Scuola, i disabili in classe ma non da soli: "Possono esserci piccoli gruppi di compagni" di Ilaria Venturi 06/11/2020 Repubblica https://www.repubblica.it/scuola/2020/11/06/news/scuola_il_ministero_chiarisce_i_docenti_potranno_fare_lezioni_online_anche_da_casa-273301517/

40 nota ministeriale del 5 novembre 2020 MINISTERO ISTRUZIONE https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.A00DPIT.REGISTRO+UFFICIALE%28U%29.0001990.05-11-2020.pdf/f37c907d-f834-d277-f439-ead40ae408093?t=1604594338648

41 MIUR Piano scuola 2020-2021. Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di istruzione. <https://www.miur.gov.it/documents/20182/2467413/Le+linee+guida.pdf/4e4bb411-1f90-9502-f01e-d8841a949429?version=1.0&t=1593201965918>



sono tornate al centro della discussione sull'opportunità di una nuova chiusura. La criticità in questo frangente è stata legata all'utilizzo dei mezzi pubblici⁴² da parte degli studenti e quindi al sovraffollamento degli autobus negli orari di ingresso e uscita da scuola. Non sono invece emerse evidenze sulla opportunità di chiudere le scuole perché luoghi di contagio o diffusione del virus. I tentativi di ovviare al problema dei trasporti sono stati diversi, come la previsione di ingressi e uscite scaglionati o modalità di didattica miste⁴³ ma non sono stati sufficienti a garantire la sicurezza sui mezzi pubblici. Il DPCM⁴⁴ del 3 Novembre riscrivere nuovamente le regole per la scuola: a partire dal 6 Novembre le scuole superiori svolgono le lezioni al 100% a distanza; nelle cosiddette "zone rosse", caratterizzate da uno scenario di massima gravità individuate tramite apposita ordinanza del ministero della Salute, la didattica digitale è estesa per il 100% anche alle seconde e terze classi delle scuole secondarie di I grado. Per il primo ciclo e infanzia continua la didattica in classe. Si è così risolto il problema del sovraffollamento dei mezzi pubblici.

Un nuovo provvedimento per la scuola arriva col rientro dalle festività natalizie: il DPCM del 15 Gennaio⁴⁵ prevede che a decorrere dal 18 gennaio 2021, almeno al 50% e fino ad un massimo del 75% della popolazione studentesca sia garantita l'attività didattica in presenza, fatte salve le diverse disposizioni individuate dalle singole Regioni. Le scuole riaprono così in modo diverso a seconda del colore e delle scelte delle Regioni, fino ad una riapertura completa (in didattica mista) a inizio Febbraio.

Giorni distanti da scuola⁴⁶

Nel periodo Marzo - Giugno l'Italia ha chiuso totalmente le scuole per il periodo più lungo a livello mondiale, seconda solo alla Cina. Nonostante tutti i Paesi monitorati dall'Ocse abbiano imposto la chiusura delle scuole nel periodo di lockdown, la durata di queste chiusure è stata diversificata: a fine Giugno si hanno almeno 7 settimane di chiusura totale in 2 paesi (4%), tra 8 e 12 settimane in 6 paesi (13%), tra 12 e 16 settimane in 24 paesi (52 %), 16 e 17 settimane in 13 paesi (28%) e 18 o più settimane in 2 paesi (Italia e Cina).

Nel secondo periodo di pandemia gli studenti delle scuole superiori hanno svolto tra le 8 e le 10 settimane di scuola in didattica a distanza che si aggiungono alle 18 settimane del periodo Marzo Giugno 2020. Dal 1 Febbraio in tutta Italia gli studenti delle superiori vanno a scuola un giorno sì e uno no.

A inizio Gennaio la ministra della Pubblica Istruzione Lucia Azzolina dichiara di essere *“molto preoccupata. A marzo scorso sono stata io a volere la didattica a distanza che però è uno strumento che va bene per qualche settimana o per qualche mese. È evidente che non può più funzionare. I ragazzi sono arrabbiati e disorientati e io sono preoccupata come ministro per il deflagrare della dispersione scolastica”*⁴⁷.

Colpisce la rilevazione di *Save the children*⁴⁸ che indica una forte discrepanza tra i giorni di scuola previsti

42 <https://www.fanpage.it/politica/scuola-e-trasporti-i-nodi-su-tavolo-dello-scontro-tra-governo-e-regioni/>

43 il DPCM del 25 ottobre 2020 dispone la DAD per una quota pari almeno al 75% dell'attività scolastica, anche se alcune ordinanze regionali avevano già stabilito la quota del 100%.

44 DPCM del 3 novembre <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/04/20A06109/sg>

45 DPCM del 15 Gennaio <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/15/21A00221/sg>

46 Per avere un quadro completo, ben fatto e continuamente aggiornato si rimanda al grafico interattivo proposto da UNESCO in cui si possono vedere le chiusure delle scuole a livello mondiale a partire dal febbraio 2020. <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>

47 11/01/2021 La ministra dell'Istruzione Lucia Azzolina in un intervento a «Tutti in classe» su Rai Radio 1 (da Orizzonte scuola <https://www.orizzontescuola.it/azzolina-le-scuole-sono-pronte-per-ripartire-adesso-decidono-le-regioni/>)

48 SAVE THE CHILDREN Coronavirus: in alcune città italiane studenti in aula meno della metà del tempo previsto dall'anno scolastico, nel mondo persi 112 miliardi di giorni di scuola <https://www.savethechildren.it/press/coronavirus-alcune-citt%C3%A0-italiane-studenti-aula-meno-della-met%C3%A0-del-tempo-previsto-dall%E2%80%99anno>



e quelli effettivamente svolti e soprattutto le fortissime disparità territoriali. Dall'analisi⁴⁹ condotta emerge come da Settembre 2020 a Febbraio 2021 gli studenti si siano trovati a frequentare i loro istituti scolastici anche per molto meno della metà dei giorni teoricamente previsti dai DPCM e regolamenti regionali e comunali: i bambini delle scuole dell'infanzia a Bari, per esempio, hanno potuto frequentare di persona 48 giorni sui 107 previsti, contro i loro coetanei di Milano che sono stati in aula tutti i 112 giorni in calendario; gli studenti delle scuole medie a Napoli sono andati a scuola 42 giorni su 97 mentre quelli di Roma sono stati in presenza per tutti i 108 giorni previsti. Per quanto riguarda le scuole superiori, i ragazzi e le ragazze di Reggio Calabria hanno potuto partecipare di persona alle lezioni in aula per 35,5 giorni contro i 97 del calendario, i loro coetanei di Firenze sono andati a scuola 75,1 giorni su 106.

A questo scenario vanno aggiunti i casi di classi messe in quarantena per periodi più o meno lunghi a causa della presenza di un positivo tra i compagni o tra gli insegnanti.

C5. Tabella 1 • Comparazione giorni in presenza teorici e giorni effettivi

ordine scolastico	numero di giorni di scuola in presenza							
	milano	roma	napoli	bari	reggio calabria	torino	palermo	firenze
numero di giorni di scuola previsti	107	108	97	107	97	104	107	106
scuola infanzia	112	108	70	48	86	104	103	106
scuola primaria	107	108	53.6	48	79	104	99	106
scuola secondaria di primo grado	100.7	108	42	48	60.8	79.5	95.5	95.5
scuola secondaria di secondo grado	61.9	80.6	27	30.5	35.5	54.1	61.5	75.1

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Al fine di rendere uniforme la lettura dei dati sono state attribuite le percentuali di calcolo univoche a seconda di quello che le direttive specificavano in termini di percentuali di didattica a distanza e in presenza, o inerenti la frequenza in presenza di singoli classi di uno specifico ordine scolastico (ad esempio quando le primarie hanno previsto la presenza del solo primo anno in classe, è stata attribuita una percentuale del 30% di presenza)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [SAVE THE CHILDREN](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

49 I dati prendono in esame i giorni tra il 16 Febbraio 2020 e il 2 Febbraio 2021 per i quali le scuole dei diversi ordini e gradi avevano la possibilità di effettuare o meno le lezioni in presenza sulla base dei calendari scolastici regionali, dei DPCM, delle ordinanze regionali e di quelle comunali di carattere generale. Non sono state prese in esame le chiusure "localizzate" di singoli plessi scolastici all'interno delle città (per focolai epidemiologici o altri motivi correlati). L'intento finale è quello di comprendere quanti giorni complessivi di frequenza in Didattica a Distanza o in "presenza" siano ricorsi in otto diversi capoluoghi italiani.



Impatto della seconda chiusura sulle scuole superiori

A partire dal fenomeno delle assenze prolungate che sono, di fatto, l'anticamera della dispersione, *Save the Children* stima che circa 34mila studenti delle scuole secondarie di secondo grado potrebbero aggiungersi a fine anno ai dispersi della scuola.

L'indagine⁵⁰ *"I giovani ai tempi del Coronavirus"*, condotta da *IPSOS* per *Save the Children*, su un campione di adolescenti tra i 14 e i 18 anni testa in primo luogo la frequenza della DAD in questo secondo periodo: più di un ragazzo su 4 (28%) afferma che dal lockdown di primavera c'è almeno un proprio compagno di classe che ha smesso completamente di frequentare le lezioni, in particolare 1 su 3 al Centro Italia. Il 7% afferma che i compagni di scuola "dispersi" a partire dal lockdown sono tre o più di tre. Più di 1 ragazzo su 3 (35%) ritiene che la propria preparazione scolastica sia peggiorata. Uno su 4 deve recuperare materie e, fra coloro che devono recuperare, il 23% ha 3 o più di tre materie insufficienti. Confrontando la propria performance di questo anno in termini di materie da recuperare, il 35% afferma di averne di più rispetto allo scorso anno, con ampie oscillazioni regionali: 44% al nord ovest e 26% al sud.

Quasi 4 ragazzi su 10 ritengono che il periodo a casa da scuola stia avendo ripercussioni negative sulla propria capacità di studiare (37%) e (più di uno su 4) sul proprio rendimento scolastico (27%). Esiste, in ogni caso, un 16% di adolescenti che valuta invece positivamente le ripercussioni di questo periodo sulla propria capacità di studio (il dato sale al 18% tra i ragazzi tra i 16 e i 18 anni) e un 47% che non rileva un particolare impatto.

*"In questa crisi troppo a lungo gli adolescenti sono rimasti invisibili. E, come dimostra anche il dibattito di queste ore sulla riapertura degli istituti, l'impatto prodotto su di loro dalla chiusura delle scuole è ancora gravemente sottovalutato. Corriamo il rischio che le lunghe assenze dalla scuola si trasformino in definitivo abbandono e che tante ragazze e ragazzi – in questa grave crisi economica – finiscano per ingrossare le fila del lavoro sfruttato"*⁵¹.

In generale i ragazzi si sentono esclusi dalle scelte per il contrasto alla diffusione del Covid, che li hanno visti penalizzati nell'interruzione delle attività scolastiche in presenza: il 65% è convinto di star pagando in prima persona per l'incapacità degli adulti di gestire la pandemia, il 43% si sente accusato dagli adulti di essere tra i principali diffusori del contagio, mentre il 42% ritiene ingiusto che agli adulti sia permesso di andare al lavoro, mentre ai giovani non è permesso di andare a scuola.

Un "anno sprecato" per quasi un adolescente su due (46%). In un'età di cambiamento come quella dell'adolescenza, il tema delle relazioni personali è fondamentale e tra le "privazioni" che i ragazzi hanno sofferto di più, anche quella di non aver potuto vivere esperienze sentimentali importanti per la loro età (63%). Stanchezza (31%), incertezza (17%) e preoccupazione (17%) sono i principali stati d'animo che hanno dichiarato di vivere gli adolescenti in questo periodo, ma anche disorientamento, apatia, tristezza e solitudine. E guardando al futuro, solo 1 su 4 pensa che "tornerà tutto come prima" (26%) e la stessa percentuale ritiene che "continueremo ad avere paura", mentre il 43% vede l'esperienza che sta vivendo come uno spartiacque che sdogana, anche dopo il vaccino, il fatto che "staremo comunque insieme in modo diverso, più on line" (43%).

.....

50 Indagine Ipsos realizzata con metodologia CAWI (Computer Assisted Web Interview) su un campione di 1000 casi di ragazzi di 14-18 anni frequentanti la scuola superiore secondaria, rappresentativo dell'universo di riferimento per genere, area geografica ed età degli intervistati. <https://www.savethechildren.it/press/scuola-e-covid-il-28-degli-adolescenti-un-compagno-di-classe-ha-smesso-di-frequentare-la>

51 Le parole della direttrice dei programmi Italia Europa per Save the Children Raffaella Milano



Scuole luogo di contagio?

Partiamo dai risultati dello studio “*COVID-19 in children and the role of school settings in transmission*”⁵² pubblicato a fine Dicembre che riporta i seguenti messaggi chiave:

Esiste un consenso generale sul fatto che la decisione di chiudere le scuole per controllare la pandemia COVID-19 debba essere utilizzata come ultima risorsa. L’impatto negativo sulla salute fisica, mentale e sull’istruzione della chiusura proattiva delle scuole sui bambini, nonché l’impatto economico sulla società in senso più ampio, probabilmente supera i benefici;

Tra i casi di COVID-19 infantile, i bambini di età compresa tra 1 e 18 anni hanno tassi di ospedalizzazione, ospedalizzazione grave e morte inferiori rispetto a tutti gli altri gruppi di età;

I bambini di tutte le età sono suscettibili e possono trasmettere SARS-CoV-2. I bambini più piccoli sembrano essere meno suscettibili alle infezioni e, se infettati, portano avanti la trasmissione meno spesso rispetto ai bambini più grandi e agli adulti;

La chiusura delle scuole può contribuire a una riduzione della trasmissione di SARS-CoV-2, ma di per sé non è sufficiente a prevenire la trasmissione comunitaria di COVID-19 in assenza di utilizzo di dispositivi di sicurezza e del distanziamento sociale (NPI);

Il ritorno a scuola dei bambini intorno a metà agosto 2020 ha coinciso con un generale allentamento di altre misure NPI in molti paesi e non sembra essere stato una forza trainante dell’aumento dei casi osservato in molti Stati membri dell’UE a partire dall’ottobre 2020;

La trasmissione di SARS-CoV-2 può avvenire all’interno delle strutture. L’incidenza di COVID-19 negli ambienti scolastici sembra essere influenzata dai livelli di trasmissione nella comunità: dove si è svolta un’indagine epidemiologica, la trasmissione nelle scuole ha rappresentato una minoranza di tutti i casi di COVID-19 in ciascun paese;

Il personale educativo e gli adulti all’interno dell’ambiente scolastico non sono generalmente considerati a più alto rischio di infezione rispetto ad altre occupazioni;

Gli interventi non farmaceutici negli ambienti scolastici sotto forma di allontanamento fisico che prevengono l’affollamento, nonché misure di igiene e sicurezza sono essenziali per prevenire la trasmissione. Le misure devono essere adattate al contesto e al gruppo di età e considerare la necessità di prevenire la trasmissione e di fornire ai bambini un ambiente sociale e di apprendimento ottimale.

Per l’Italia si prende in esame il report stilato dall’Istituto Superiore di Sanità “Apertura delle scuole e andamento dei casi confermati di SARS-CoV-2: la situazione in Italia”⁵³, nelle cui conclusioni si può leggere: *“Allo stato attuale delle conoscenze le scuole sembrano essere ambienti relativamente sicuri, purché si continui ad adottare una serie di precauzioni ormai consolidate quali indossare la mascherina, lavarsi le mani, ventilare le aule, e si ritiene che il loro ruolo nell’accelerare la trasmissione del coronavirus in Europa sia limitato.”*

In questo report sono finalmente disponibili i primi dati sui contagi nelle scuole. Prima di questo rapporto l’unica informazione reperibile sul numero di contagi nelle scuole proveniva dal sito Wired che aveva ottenuto

.....

52 COVID-19 in children and the role of school settings in transmission - first update 23 December 2020 European Centre for Disease Prevention and Control <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/children-and-school-settings-covid-19-transmission>

53 ISS https://www.iss.it/documents/20126/0/Rapporto+ISS+COVID-19+n.+63_2020.pdf/7b3d3626-3982-f7a1-86ef-1ede83e170a4?t=1609758939391



e reso pubblici i dati attraverso una interrogazione al sistema FOIA (istanza di accesso generalizzato).⁵⁴ Purtroppo risulta evidente⁵⁵ che i dati a disposizione dell'ISS sono scarsi e incompleti. Questo dimostra una mancanza di coordinamento tra le scuole e le Asl, scontato in primo luogo da studenti e personale scolastico.

I dati si riferiscono al periodo 24 Agosto-27 Dicembre 2020. Per quanto riguarda l'incidenza della malattia tra i ragazzi, solo l'11% dei casi totali di positività riguarda la popolazione in età scolare (3-18 anni). Il tasso di ospedalizzazione tra i 3 e i 18 anni è stato dello 0,7% a fronte dell'8,3% nel resto della popolazione. Questo dato aumenta sensibilmente nella popolazione 0-3 anni (6,2%). Dopo la riapertura delle scuole, nel mese di settembre 2020, l'andamento dei casi di COVID-19 nella popolazione in età scolastica ha seguito quello della popolazione adulta, rendendo difficile identificare l'effetto sull'epidemia del ritorno all'attività didattica in presenza. Quello che si può notare è che pur con le scuole del primo ciclo sempre in presenza, salvo che su alcuni territori regionali, la curva epidemica mostra a partire da metà novembre un decremento evidenziando un impatto sicuramente limitato dell'apertura delle scuole del primo ciclo sull'andamento dei contagi.

Nel periodo 31 agosto-27 dicembre 2020, il sistema di monitoraggio ha rilevato 3.173 focolai in ambito scolastico, che rappresentano il 2% del totale dei focolai segnalati a livello nazionale, una percentuale che si è mantenuta sempre bassa: le scuole non rappresentano i primi tre contesti di trasmissione in Italia, che sono nell'ordine il contesto familiare/domiciliare, sanitario assistenziale e lavorativo. Sul numero di focolai nelle scuole i dati sono parziali e in massima parte mancanti. I dati risultano quindi sottostimati e soprattutto è impossibile rilevare quante persone siano state coinvolte nei singoli focolai. Il coordinamento tra scuola e Asl è stato complesso e non sempre è stato possibile intervenire con tempestività nel fare i tamponi, cosa che ha imposto a molte classi la quarantena forzata senza conoscere lo stato reale del contagio. Non vi sono numeri sulla quantità di tamponi effettuati nelle scuole. Anche le informazioni presenti nel sistema di sorveglianza sulla possibile esposizione al virus del personale scolastico sono carenti e incomplete.

Dalla revisione della letteratura sembra emergere che i casi osservati in ambiente scolastico riflettano la trasmissione dell'infezione nella comunità e non viceversa. Tuttavia, dato che tutti i Paesi presi in esame nella revisione hanno messo in atto altre misure di distanziamento sociale in aggiunta alla chiusura delle scuole, è difficile valutare il vero impatto della sola chiusura/apertura della scuola sulla trasmissione di SARS-CoV-2 dall'ambiente scolastico alla comunità.

La perdita di futuro

L'ascensore sociale dell'istruzione è rotto nel nostro paese da diverse generazioni. Un'indagine dell'Inapp⁵⁶, istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, mostra come il livello di istruzione della famiglia di origine incida in modo sostanziale sul futuro scolastico dei figli: appena il 12% dei giovani ha probabilità di arrivare alla laurea se i genitori posseggono la licenza media e solo il 6% se in famiglia non vi è alcun titolo di studio. Se invece i genitori sono diplomati, il 48% dei figli può arrivare al titolo terziario. Se il ragazzo è più fortunato, e ha i genitori laureati, sale al 75% la probabilità di laurearsi. Le difficoltà economiche cui le famiglie sono e saranno sottoposte contribuirà in modo sostanziale ad allargare ulteriormente questa

54 Wired ha ottenuto i dati sui contagi nelle scuole. Sono stati segnalati 65mila positivi <https://www.wired.it/attualita/scuola/2020/11/30/scuola-coronavirus-contagi-italia/>

55 Dal report "Purtroppo, la forte pressione sui dipartimenti di prevenzione verificatasi nel mese di novembre, a causa dall'intensificarsi dell'epidemia e del conseguente forte aumento dei casi in tutta la popolazione, ha portato in alcune aree a un ritardo nella notifica e nell'aggiornamento delle informazioni".

56 "Istruzione e mobilità intergenerazionale: un'analisi dei dati italiani" <https://inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/01032021-istruzione-i-napp-%E2%80%9Csolo-il-12-dei-giovani-arriva-alla-laurea-se-i-genitori-hanno-la-licenza-media%E2%80%9D>



forbice, mettendo a repentaglio il futuro delle giovani generazioni e la tenuta economica e sociale del paese. A differenza dell'impatto economico diretto della pandemia, che sarà temporaneo, gli effetti della perdita degli apprendimenti rischiano di essere permanenti⁵⁷

In questo senso è importante una ricognizione sulle condizioni e le aspettative future delle “giovani generazioni”⁵⁸. L'Italia ha accumulato un “debito demografico” che in termini di impatto sul potenziale di crescita della nostra popolazione ha conseguenze non meno rilevanti di quelle del debito pubblico. Se confrontiamo demograficamente Francia e Italia⁵⁹ la differenza si concentra nella consistenza dei giovani: negli ultimi venticinque anni la fecondità francese si è mantenuta su valori poco inferiori ai due figli per donna, soglia che rappresenta il livello di equilibrio nel rapporto generazionale; nello stesso periodo l'Italia è diventata uno dei paesi con la più cronica denatalità al mondo. La conseguenza è che ora, rispetto alla Francia, contiamo oltre sei milioni di under 25 in meno. Siamo inoltre in Europa lo Stato con peso più basso di tale fascia d'età sul totale della popolazione, gli unici scesi sotto quota 23%.

L'impatto dell'epidemia Covid-19 su questo fronte rappresenta un'aggravante: il clima di incertezza e le crescenti difficoltà di natura materiale (legate a occupazione e reddito) generate dall'emergenza sanitaria orienteranno negativamente le scelte di fecondità delle donne e delle coppie italiane. I 420 mila nati registrati in Italia nel 2019, che già rappresentano un minimo mai raggiunto, potrebbero scendere, secondo uno scenario Istat aggiornato sulla base delle tendenze più recenti, a circa 408 mila nel bilancio finale del 2020, per poi ridursi ulteriormente a 393 mila nel 2021.

Il rischio è che al calo del numero di giovani corrisponda anche una perdita generalizzata di peso e di importanza delle nuove generazioni e, di conseguenza, del loro contributo all'innovazione e allo sviluppo. I segnali non sono incoraggianti; i giovani che vivono in Italia, rispetto ai coetanei europei, hanno un minor peso non solo dal punto di vista demografico, ma anche da quello sociale, economico e politico. Lo squilibrio nei rapporti quantitativi tra giovani e meno giovani corrisponde a un peso elettorale più contenuto delle nuove generazioni, oltre a presentare anche un deficit di presenza dei giovani nella classe dirigente. L'occupazione under 25 è tra le più basse d'Europa (la Spagna negli ultimi dieci anni ci ha superati) e la disoccupazione tra le più elevate. Per chi poi trova lavoro, come dimostrano i dati Istat e della Banca d'Italia, i salari risultano particolarmente bassi e il divario con quelli dei cinquantenni si è ampliato.

Sbilanciata a favore delle generazioni più anziane è anche la spesa sociale. In tutti gli altri paesi dell'area Euro, le pensioni incidono per meno della metà della spesa per protezione sociale, mentre noi superiamo il 60%. Allo stesso tempo gli investimenti per politiche attive del lavoro a favore dei giovani, per il sostegno alle famiglie con figli, per la parità di genere e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ci collocano al fanalino di coda. E, infine, la più ingombrante delle iniquità nei rapporti intergenerazionali: il debito pubblico. Le disuguaglianze di genere e generazionali, in assenza di politiche che si pongano espressamente l'obiettivo di ridurle, saranno inevitabilmente acuite dalla crisi innescata dall'emergenza sanitaria.

L'ondata pandemica non ha che peggiorato lo scenario. Oltre ai giovani sono le donne i primi espulsi dal mercato del lavoro: impiegati nelle attività cosiddette non essenziali (come ristorazione e turismo, commercio) in condizioni di precarietà e, troppo spesso, informalità e minor reddito. Il tasso di disoccupazione giovanile è tornato a sfiorare il 30%, che ci colloca agli ultimi posti nell'area Euro. In un anno, dicembre 2020 su dicembre 2019, l'occupazione è scesa di 444mila unità, di cui 312mila posti di lavoro in meno sono di

57 OCSE, “The Economic Impacts of Learning Losses”, settembre 2020 <http://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf>

58 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA DI COVID-19 SU NATALITÀ E CONDIZIONE DELLE NUOVE GENERAZIONI- Primo rapporto del Gruppo di esperti “Demografia e Covid-19” http://famiglia.governo.it/media/2192/rapporto-gruppo-demografia-e-covid19_1412020.pdf

59 La longevità nei due paesi è molto simile; del tutto comparabili sono i livelli dell'aspettativa media di vita e analogo è anche l'ammontare della popolazione.



donne⁶⁰. Questo nonostante le donne raggiungano livelli di istruzione più alti degli uomini⁶¹.

È ipotizzabile che la chiusura delle scuole abbia inciso profondamente sull'andamento del lavoro femminile: le differenze nei tassi di occupazione tra uomini e donne sono più ampie tra le persone che vivono in famiglia con figli (28,5 punti), seguite da quelle in coppia senza figli (23,1 punti) e dai residenti nel Mezzogiorno (23,5 punti). Il gap è particolarmente ampio – in aumento a seguito della pandemia – quando la donna ha un'età compresa tra i 15 e i 34 anni: 22,8 punti se in coppia senza figli, 45,8 punti se genitore. La presenza di figli ha dunque un effetto non trascurabile sulla partecipazione della donna al mercato del lavoro soprattutto quando i figli sono in età prescolare. Se ci si concentra sulle donne in età tra i 25 e i 49 anni, il tasso di occupazione passa dal 71,9% registrato per quelle senza figli al 53,4% per coloro che ne hanno almeno uno di età inferiore ai 6 anni; la situazione più grave, ancora una volta, si osserva nel Mezzogiorno, dove lavora solo il 34,1% delle donne 25-49enni con figli piccoli, contro il 60,8% del Centro e il 64,3% del Nord⁶².

Una condizione di difficoltà che emerge chiaramente dal questionario⁶³ della Fondazione Agnelli (Università Bicocca di Milano) che ha rilevato la percezione della DAD dal punto di vista dei genitori. Hanno risposto alle domande 6905 genitori di circa 10.000 bambini e ragazzi (7000 della scuola primaria) provenienti quasi tutti dalla scuola pubblica. Il 94% del totale dei rispondenti sono state mamme. Circa il 67% dichiara di aver continuato a lavorare durante il lockdown ma più della metà è dovuta passare alla modalità smartworking, rendendo l'esperienza con la DAD più complicata. Il 49% dei genitori intervistati sostiene infatti di aver fatto fatica a conciliare lavoro e aiuto ai figli nello studio e che le ore dedicate alle attività scolastiche hanno rappresentato un vero e proprio lavoro part-time (almeno 3/4 ore al giorno sono state assorbite dal supporto allo studio). Il 30 per cento delle madri intervistate prenderebbe in considerazione la possibilità di lasciare il lavoro per seguire i figli. L'impatto maggiore della cura, per la struttura lavorativa e culturale del nostro paese, ricade ancora sulle donne⁶⁴.

Conclusioni

Questa trattazione ha cercato di riassumere ciò che è accaduto alla scuola e soprattutto agli alunni in questo anno di pandemia, provando a individuare le possibili ricadute immediate e più a lungo termine. A ciò che abbiamo visto da vicino nelle scuole da quelle dell'infanzia alle superiori si aggiungono altri due macro argomenti: l'impatto sul mondo dell'università e della ricerca e quello sull'arte e la cultura.

Dall'analisi effettuata risulta chiaro che chiusure così prolungate hanno costituito un danno per gli alunni di ogni ordine e grado. La DAD non è una alternativa alla scuola in presenza, è necessario adottare tutte le misure utili per riportare gli studenti e i professori in aula, in sicurezza. Sarà fondamentale recuperare laddove possibile, in primo luogo mettendo in atto già da oggi una strategia contro il certo aumento della dispersione scolastica.

Nei prossimi mesi dovrà essere elaborato e messo in campo un pensiero di lungo periodo per recuperare

.....

60 ISTAT- IL MERCATO DEL LAVORO 2020 <https://www.istat.it/it/files/2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>

61 Nel 2019 hanno almeno il diploma il 64,5% delle donne; una quota di 5 punti percentuali superiore a quella degli uomini. (divario Ue28 solo di un punto). Il 22,4% delle donne ha conseguito una laurea, contro il 16,8% degli uomini. a Ue28. In generale la quota di donne italiane che ha conseguito una laurea è ancora di 13 punti percentuali inferiore alla media Ue28 (22,4% contro 35,5%) e supera i 18 punti nel confronto diretto con Francia (40,6%) e Spagna (41,3%).

62 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA DI COVID-19 SU NATALITÀ E CONDIZIONE DELLE NUOVE GENERAZIONI Primo rapporto del Gruppo di esperti "Demografia e Covid-19" http://famiglia.governo.it/media/2192/rapporto-gruppo-demografia-e-covid19_1412020.pdf

63 La dad: il punto di vista dei genitori –INVALSI <https://www.invalsiopen.it/dad-punto-di-vista-genitori/>

64 http://famiglia.governo.it/media/2192/rapporto-gruppo-demografia-e-covid19_1412020.pdf p. 20



l'arretratezza del nostro sistema e il colpo mortale inferto dal fortunale pandemico. Nella bozza del Recovery Plan è previsto uno stanziamento *ad hoc* per il capitolo Istruzione e ricerca: 28,49 miliardi di investimento, suddivisi in 16,72 miliardi per 'Potenziamento delle competenze e diritto allo studio' e 11,77 miliardi per il punto 'Dalla ricerca all'impresa'. Senza scendere nei dettagli delle scelte del governo, ancora peraltro in fase di elaborazione, è bene avere una idea chiara di quali sono le priorità che la scuola deve affrontare per arrivare a una condizione di normalità. Per avere un'idea di quali sono gli investimenti necessari riportiamo i dati di una stima analitica effettuata da FLC CGIL e riportata dal comitato Priorità alla scuola in una più ampia riflessione sul futuro dell'istruzione⁶⁵. Tra gli investimenti di base, solo per la messa in sicurezza degli edifici scolastici occorrono 19 miliardi; altri fondi (2,5 miliardi) sono necessari per la stabilizzazione del personale docente. L'investimento complessivo solo per una scuola sicura ammonta a 38 miliardi, escludendo il potenziamento dei nidi e tutto il comparto universitario e della ricerca.

Mettere in sicurezza la scuola oggi è la preconditione imprescindibile per poter progettare la scuola del domani; una scuola che deve confrontarsi con le quattro crisi epocali e sistemiche: la crisi climatica, la crisi migratoria globale, la crisi economica che si muove su un ciclo ormai ventennale, e la crisi pandemica, presumibilmente, la prima delle crisi pandemiche del nuovo secolo.

È chiaro che la scuola ha bisogno di più risorse e che queste vengano tutte indirizzate al sistema scolastico. Prevedere che quasi la metà dell'investimento del Recovery Plan sia indirizzato alla relazione scuola impresa non potrà produrre gli effetti espansivi che servono al nostro paese: aumentare il livello di istruzione, in qualità oltre che in quantità, è l'unica chiave per far ripartire il sistema paese. Il mondo dell'impresa seguirà.

.....

65 <http://www.euronomade.info/?p=14153>





Capitolo

6. Lavoro

Scritto da: **Lorenzo Fanoli**





Il punto della situazione

Anche se tra il 2018 e il 2019 si erano invertite le tendenze di medio periodo di riduzione dell'occupazione e di crescita dell'area del disagio economico, l'avvento della pandemia ha trovato il nostro Paese in una situazione di debolezza. Gli eventi che si sono susseguiti nei mesi hanno quindi contribuito ad acuire le principali difficoltà strutturali che caratterizzano la condizione dei lavoratori non patrimonializzati, dei giovani e delle fasce marginali della popolazione italiana. Nonostante le misure economiche di sostegno al reddito e il blocco dei licenziamenti, si sono verificati fenomeni significativi di riduzione dell'occupazione con la conseguente crescita dei tassi di disoccupazione generale e, soprattutto, giovanile che ha superato il 30%.

Le misure messe in atto dal Governo e dalle Amministrazioni locali hanno permesso di sostenere il reddito di oltre 14 milioni di persone ma, d'altro canto, non sono riuscite a raggiungere le fasce più marginali della popolazione e dei lavoratori intermittenti e irregolari che solo in misura parziale hanno potuto trovare un qualche sostegno da parte delle reti informali del volontariato e delle associazioni del terzo settore. Chi sperimentava nel pre-Covid una condizione di criticità, oggi inevitabilmente ha visto aggravarsi la propria condizione di "partenza". A loro si aggiungerà chi, per effetto della pandemia, ha dovuto sperimentare per la prima volta nella propria esistenza gravi deprivazioni: famiglie collocate appena al di sopra della soglia di povertà o nuclei privi degli adeguati strumenti per far fronte a questa situazione emergenziale.

Secondo le indagini condotte dalla Caritas sulla popolazione italiana tra maggio e settembre 2020, quasi il 30% dei nuclei familiari che hanno un mutuo per l'abitazione di residenza e oltre il 40% degli affittuari si trovava al momento dell'intervista in difficoltà con il pagamento delle rate del mutuo o dell'affitto. Il 30% delle famiglie ha dichiarato di non disporre di risorse finanziarie liquide sufficienti a far fronte alle spese essenziali nemmeno per un mese in assenza di altre entrate. Soltanto riferendosi al lavoro della Caritas, nei mesi primaverili si stima che siano stati quasi 500mila i nuclei familiari che si sono rivolti alle loro strutture per chiedere aiuto e sostegno economico.

Infine va sottolineata la forte incidenza e importanza di quei lavoratori "invisibili" che non solo non hanno potuto mettersi efficacemente al riparo dai pericoli di contagio, ma che si sono trovati a dover sostenere il peso della necessità di continuare a garantire attività e funzioni vitali per l'intera collettività. Infatti, se la grande maggioranza dei cittadini italiani è rimasta nelle proprie case in condizioni di riduzione delle attività lavorative o impegnate nel lavoro a distanza e, comunque, in situazione di relativa sicurezza dal punto di vista sanitario, molti altri hanno continuato a svolgere attività lavorative al di fuori della propria abitazione anche, in molti casi, in condizioni di scarsa sicurezza sanitaria. Si tratta di milioni di lavoratori che hanno sopportato il maggior peso e affrontato i rischi più intensi derivanti dalla diffusione del Covid-19. Sono anche coloro che hanno consentito all'intero sistema di reggere l'urto più pesante del blocco forzato delle attività.

Gli effetti di Pandemia sull'andamento economico

RECESSIONE, CRISI OCCUPAZIONALE, SQUILIBRI GENERAZIONALI, INCREMENTO DELLE DISUGUAGLIANZE E AUMENTO DELLA POVERTÀ

Nonostante i lievi miglioramenti che si sono registrati nel biennio 2018-19 sul fronte dell'occupazione e nel contenimento delle dinamiche della disuguaglianza e della diffusione della povertà in concomitanza con una leggera ripresa economica, e a seguito dell'adozione di misure di sostegno al reddito (in particolare con



l'istituzione del REI prima e del Reddito di Cittadinanza poi), il nostro Paese si è trovato ad affrontare la pandemia in una situazione di debolezza e precarietà che si è di nuovo acuita nel corso del 2020. La crisi sanitaria e le misure adottate per il contenimento della pandemia hanno determinato una crisi economica e sociale su scala globale. Si tratta di una recessione che si presenta ancora più grave rispetto allo shock economico finanziario del 2008 e che, da molti, è stata paragonata agli effetti devastanti della seconda guerra mondiale.

Nel secondo trimestre del 2020 il PIL di tutta l'Unione Europea si è ridotto dell'11,8% (in Italia del 12,5%): è l'arretramento più consistente che sia mai stato registrato dal 1995 (primo anno in cui si è rilevato questo indicatore su base continentale). Vi è stata poi una ripresa delle attività economiche nel terzo trimestre che, tuttavia, è stata insufficiente per recuperare il terreno perduto e che ha subito un'ulteriore battuta d'arresto negli ultimi mesi dell'anno a causa della ripresa dei contagi in tutta Europa.

Parallelamente al rallentamento generale dell'economia si sono verificati forti impatti negativi sul terreno dell'occupazione. Infatti, nonostante le misure messe in atto dalla maggior parte dei governi europei per salvaguardare i livelli occupazionali, il numero di occupati nell'area euro del secondo trimestre 2020 si è ridotto di oltre 6 milioni di posti di lavoro rispetto al 2019 (per un tasso del -2,9%).

In Italia nonostante il blocco dei licenziamenti e l'istituzione della Cassa Integrazione Covid-19¹, misure che sono state prorogate fino al 21 marzo 2021, le dinamiche registrate a fine dicembre 2020 hanno evidenziato una riduzione tendenziale di oltre 440.000 occupati rispetto all'anno precedente. La contrazione ha riguardato sia i lavoratori dipendenti (235 mila in meno, per un tasso di -1,9%) sia gli autonomi (109 mila in meno, per un tasso di -4%). Vi è poi da sottolineare l'impatto drammatico sui lavoratori impiegati con contratti occasionali. Nel mese di aprile il numero lavoratori occasionali si era ridotto del 78% rispetto all'anno precedente e, successivamente, nonostante la ripresa dei mesi estivi, in settembre il tasso tendenziale si è attestato al -14%. Contestualmente nell'area euro è cresciuto il tasso di disoccupazione che ha raggiunto nel luglio 2020 il 7,2%. Risulta poi particolarmente drammatico il dato sulla disoccupazione giovanile che in tutta Europa si è attestato al 17% con una crescita di 2 punti rispetto all'anno precedente.

Quanto all'Italia i dati sulla disoccupazione presentano un quadro ancora più critico. Nel terzo trimestre 2020 il tasso di disoccupazione totale ha raggiunto il 10% e il tasso di disoccupazione giovanile il 30%. Inoltre va anche segnalato che, secondo i risultati delle indagini Istat, tra i disoccupati diminuiscono le azioni di ricerca di lavoro: cala soprattutto la quota di quanti dichiarano di essersi rivolti a un centro pubblico per l'impiego e/o di aver sostenuto un colloquio di lavoro; rivolgersi a parenti, amici e conoscenti rimane la pratica più diffusa seppur in calo, mentre è in aumento soltanto chi dichiara di cercare lavoro tramite internet.

Desti poi forte preoccupazione la situazione su scala globale riguardante la condizione giovanile. In questo contesto è opportuno fare riferimento ai risultati di una specifica [ricerca dell'OCSE](#) pubblicati nel giugno del 2020.

La ricerca condotta attraverso una survey diretta a 90 organizzazioni giovanili, attive in 48 paesi, ha evidenziato come gli impatti più critici sul terreno socio-economico stanno riguardando e riguarderanno in maniera particolare le fasce giovanili della società europea. In particolare gli shock maggiori si verificheranno sul versante educativo a causa dell'interruzione e della riduzione delle attività didattiche e formative di questi mesi, e su quello dell'accesso al reddito e all'occupazione, anche a causa della frammentazione e compressione del mercato del lavoro. Su questo fronte bisogna sempre sottolineare che proprio tra i giovani si concentra la più alta incidenza di lavoratori precari e poco retribuiti, impiegati nei settori del turismo, della ristorazione e della Gig Economy che sono stati decimati dalla pandemia. La crisi pandemica di oggi, innestandosi in una

.....

¹ Nel primo semestre 2020 in Italia sono state erogate oltre 4 miliardi di ore di cassa integrazione a fronte dei 260 milioni del 2019.



situazione di già conclamati squilibri generazionali andrà quindi, inevitabilmente, ad acuirli.

Sul fronte della povertà, come abbiamo segnalato lo scorso anno, nel biennio 2018-19 si erano verificati lievi miglioramenti in gran parte connessi alla ripresa dell'occupazione e all'aumento del reddito disponibile che, tuttavia, con ogni probabilità subiranno una significativa inversione di tendenza nel 2020 a causa delle difficoltà economico-produttive e della crisi occupazionale che si prospetta.

La situazione in Italia

IL RISCHIO DI INTENSIFICAZIONE DEI FENOMENI DI DEBOLEZZA STRUTTURALE E DELLA DIVARICAZIONE TRA CHI HA E CHI NON HA.

Secondo il recente rapporto Istat sulla situazione del Paese pubblicato nel luglio di quest'anno, la complessa emergenza sanitaria, con i suoi effetti economici e sociali, ha interagito e sta ancora interagendo con un insieme di criticità e problemi preesistenti, di lungo periodo. Incremento delle disuguaglianze economiche e sociali, associate a una ridotta mobilità sociale che colpisce in maniera particolare i giovani, le donne e i cittadini residenti nel Mezzogiorno d'Italia caratterizzati da alta incidenza di lavoro di bassa qualità, forti rischi di disoccupazione di lungo periodo e sperequazioni nelle retribuzioni.

Per quanto riguarda la povertà, secondo i dati Istat, nel 2019 si registravano 4,6 milioni di persone in stato di povertà assoluta, pari al 7,7% della popolazione (nel 2018 l'incidenza si attestava all'8,4%). La riduzione del numero dei poveri è da collegarsi al miglioramento nel 2019 dei livelli di spesa delle famiglie meno abbienti (in una situazione di stasi dei consumi a livello nazionale), verificatosi in concomitanza dell'introduzione del reddito di cittadinanza, che nella seconda parte del 2019 ha interessato oltre un milione di famiglie in difficoltà.

La pandemia ha però determinato un blocco di tale tendenza al miglioramento delle condizioni di vita degli strati marginali della popolazione.

Chi sperimentava nel pre-Covid una condizione di criticità, oggi inevitabilmente ha visto aggravarsi la propria condizione di "partenza". A loro si aggiungerà chi, per effetto della pandemia, inizia a sperimentare gravi deprivazioni: famiglie collocate appena al di sopra della soglia di povertà o nuclei privi degli adeguati strumenti per far fronte a questa situazione emergenziale. Innanzitutto gli effetti della crisi determinatasi quest'anno hanno evidenziato già le prime implicazioni significative sul fronte delle disuguaglianze.

In Italia, secondo il rapporto del novembre 2020 della Banca d'Italia sulla situazione delle famiglie, l'indice di Gini, che misura la disuguaglianza nella distribuzione del reddito netto equivalente da lavoro (nuclei con capofamiglia di età inferiore ai 64 anni e senza redditi da pensione), nel primo trimestre del 2020 è aumentato di circa due punti percentuali rispetto all'anno precedente, arrivando al 37%; valore massimo dal 2009. Dall'inizio della crisi finanziaria al 2018, l'indice era già aumentato di 3,6 punti. Ai 37 punti dell'indice a livello nazionale corrisponde però un livello del 43% nel Mezzogiorno e del 29,8% del Centro Nord. Come a dire che in tutti questi anni, in un'Italia stagnante se non in recessione strisciante, la distanza fra "the haves and the have-nots" si è progressivamente ampliata, sia in termini materiali sia di opportunità.

Va anche ricordato che il fenomeno della disuguaglianza in Italia aveva raggiunto un livello mai così elevato negli ultimi 25 anni già nel 2018, e superiore a quanto si registrava in Germania o in Francia, o anche rispetto a ciò che accadeva in Gran Bretagna, o solo considerando l'Unione Europea nel suo complesso.



Nel secondo trimestre 2020 aumentano i divari territoriali nella partecipazione al mercato del lavoro: se infatti il tasso di occupazione diminuisce della stessa entità nel Nord e nel Mezzogiorno e poco meno nel Centro, il calo del tasso di disoccupazione è maggiore nel Mezzogiorno (-3,2 punti percentuali) e nel Centro (-3,0%), in confronto al Nord (-0,8%) e si associa all'aumento più intenso del tasso di inattività - calcolato sommando chi non lavora e chi non cerca lavoro - nelle regioni meridionali e centrali (rispettivamente +4,4% +4%).

Tornano ad aumentare le differenze di genere: tra le donne è maggiore il calo del tasso di occupazione (-2,2 % in confronto a -1,6% per gli uomini) e di quello di disoccupazione (-2,3 rispetto a -1,9 punti) in concomitanza al maggiore aumento del tasso di inattività (+3,9 % rispetto a +3,2%)

Sensibilmente diverso è poi il trend per cittadinanza: il tasso di occupazione diminuisce in modo molto più sostenuto per gli stranieri (-5,5% rispetto a -1,5% per gli italiani) mentre il tasso di inattività aumenta molto di più per gli stranieri (+9,5 punti rispetto a +2,9 punti tra gli italiani).

Le indagini straordinarie condotte da Banca d'Italia sulle famiglie italiane consentono, inoltre, di fornire ulteriori dettagli relativi alle dinamiche e alle criticità emergenti. Nella prima rilevazione, condotta immediatamente dopo i mesi del lockdown e presentata a luglio 2020, emergeva che nei due mesi corrispondenti alla fase più rigida delle misure di contenimento dell'epidemia, oltre la metà degli individui dichiarava di aver subito una riduzione del reddito familiare, anche tenendo conto degli eventuali strumenti di sostegno ricevuti; per il 15% il calo è stato di oltre la metà del reddito complessivo. L'impatto è stato maggiormente negativo tra i lavoratori indipendenti: quasi l'80% ha subito un calo nel reddito e per il 36% la caduta è stata di oltre la metà del reddito familiare.

Successivamente, nella rilevazione condotta a settembre, le famiglie hanno segnalato una lieve ripresa delle proprie condizioni reddituali, che però erano ancora ben al di sotto dei livelli precedenti l'emergenza sanitaria: poco meno del 30 % dei nuclei ha dichiarato che il proprio reddito era inferiore a quello pre-crisi, contro il 50% di aprile.

La contrazione è stata frequente soprattutto tra le famiglie il cui capofamiglia è un lavoratore autonomo o è disoccupato: per circa la metà di questi nuclei le entrate sono diminuite dall'inizio dell'epidemia. L'entità del calo è stata inferiore rispetto alla prima edizione dell'indagine: solo il 6% delle famiglie ha indicato che le proprie entrate si sono dimezzate, contro il 15 in aprile. Più di metà dei nuclei che hanno subito una riduzione del reddito ha riportato un calo inferiore al 25%. La gestione familiare durante l'emergenza è stata particolarmente complessa per le famiglie con figli minori di 14 anni, tra cui oltre un quinto ha dichiarato che durante la chiusura delle scuole almeno un componente ha dovuto lavorare di meno o smettere di lavorare per accudirli.

In ogni caso a settembre, nonostante i miglioramenti registrati nella propria condizione economica, le aspettative delle famiglie riguardo al futuro rimanevano prevalentemente pessimistiche. Il 48,5% delle famiglie si aspettava un peggioramento della situazione economica del Paese nei dodici mesi successivi all'intervista, a fronte di un 20,2% che esprimeva previsioni di miglioramento. Inoltre sul fronte occupazionale la quota delle previsioni di peggioramento era del 52% che cresceva al 59% tra i lavoratori autonomi.

Gli effetti dell'epidemia sulla situazione economica familiare sono stati attenuati dal ricorso alle misure di sostegno al reddito: circa un terzo delle famiglie ha percepito almeno una forma di supporto tra marzo e agosto; tale quota superava il 60% per i lavoratori autonomi e il 40% per i disoccupati.

Secondo i dati disponibili dalle banche dati INPS si possono stimare in 14 milioni i beneficiari delle misure messe in campo dal Governo per contrastare gli effetti del *lockdown* e dell'impatto economico e sociale dispiegato dall'emergenza sanitaria di quest'anno. La somma delle risorse finanziarie è valutata intorno ai



26 miliardi di euro (dati a inizio ottobre). L'Inps, nel suo monitoraggio periodico delle Misure Covid-19, ha quantificato in 4,1 milioni i beneficiari del bonus di 600 euro (il 29,4% sul totale dei beneficiari), in 319mila i richiedenti l'estensione del congedo parentale (2,3%) e in 830mila i richiedenti del bonus *baby sitting* (5,9%). L'estensione dei giorni di permesso previsti dalla legge 104 ha riguardato 223mila beneficiari, mentre il bonus per i lavoratori domestici è stato oggetto di richiesta da parte di 212mila individui.

In totale le diverse modalità di erogazione della Cassa integrazione guadagni sono state “prenotate” dalle imprese per un volume pari a circa 6,4 milioni di lavoratori: rispetto al totale, la cassa integrazione ha rappresentato un intervento di sostegno al reddito per circa la metà dei beneficiari (45,7%).

Reddito e pensione di cittadinanza hanno raggiunto 1,4 milioni di famiglie e a queste si possono aggiungere altre 600mila famiglie, escluse dal Reddito di Cittadinanza e dagli altri strumenti previsti dalle misure Covid-19 (indennità per particolari categorie di lavoratori particolarmente danneggiati dalle restrizioni delle attività economiche), ma raggiunte dal reddito di emergenza.

C6. Tabella 1 • Le misure Covid-19 per tipologia di indennità, ottobre 2020. Spesa stimata e beneficiari (v.a. e val.%)

Secondo i dati disponibili dalle banche dati INPS si possono stimare in 14 milioni i beneficiari delle misure messe in campo dal Governo. La somma delle risorse finanziarie è valutata intorno ai 26 miliardi di euro

Indennità	v.a in mgl.	%
Bonus 600 euro – beneficiari	4.140	29,0%
Estensione congedo parentale – richiedenti	319	2,2%
Bonus baby sitting – richiedenti	830	5,8%
Estensione della legge 104 – beneficiari	223	1,6%
Cassa Integrazione Guadagni - beneficiari a pagamento diretto	3.418	24,0%
Cassa Integrazione Guadagni - beneficiari a conguaglio (*)	3.097	21,7%
Reddito di Emergenza – nuclei familiari richiedenti	600	4,2%
Reddito di Cittadinanza/Pensione di Cittadinanza - nuclei familiari pagati	1.424	10,0%
Bonus lavoratori domestici – beneficiari	212	1,5%
Totale beneficiari Misure Covid 19 (mln)	14.263	100,0%
Spesa stimata per Misure Covid-19 (mld €)*	26,2	

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

*: al 10 ottobre 2020

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Rapporto Censis 2020](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)



Le indagini della Caritas

Per cercare di avere un quadro complessivo dell'attività svolta e tentare di descrivere le conseguenze economiche e sociali della pandemia, Caritas Italiana ha realizzato tre rilevazioni nazionali concomitanti alle diverse fasi dell'emergenza:

- la prima è stata realizzata ad aprile in pieno lockdown;
- la seconda a giugno;
- la terza a settembre.

Le tre indagini sono state realizzate attraverso un questionario rivolto ai responsabili delle Caritas diocesane d'Italia articolato sui seguenti temi:

- i mutamenti dei bisogni, delle fragilità delle richieste di aiuto;
- la rimodulazione degli interventi e delle prassi operative;
- l'impatto dell'emergenza sanitaria sulla creazione di nuove categorie di poveri, ma anche su volontari e operatori.

IL TEMPO DEL LOCKDOWN E DELLA PIENA EMERGENZA SOCIO-SANITARIA

In tre mesi (considerando l'intervallo temporale marzo-maggio) la rete Caritas ha registrato un forte incremento del numero di persone sostenute; complessivamente si parla di circa 450mila persone spesso in rappresentanza delle istanze e delle necessità dell'intero nucleo familiare.

Si può quindi ipotizzare che tale valore corrisponda ad altrettanti nuclei.

Peraltro il dato, anche se già di per sé molto significativo, è decisamente sottostimato in quanto riferito solo a una quota di Caritas diocesane - in totale 149 su 220 - che sono state in grado di fornire questa informazione.

Il 30% delle richieste (in valore assoluto 129.434 persone) è rappresentato dai cosiddetti "nuovi poveri", che per la prima volta hanno sperimentato condizioni di disagio e di deprivazione economica tali da dover chiedere aiuto.

In tal senso i dati del monitoraggio di aprile (quindi relativi al periodo più "duro" sia in termini sociali che economici) testimoniano un incremento del 105% del numero di nuove persone assistite.

Questo forte aumento, pur essendo trasversale da Nord a Sud del Paese, risulta più marcato nelle regioni del Mezzogiorno, dove le nuove prese in carico hanno registrato un +153%.

Sul fronte della cittadinanza i dati dei beneficiari capovolgono le consuete proporzioni di presenze: le persone di cittadinanza italiana, solitamente minoritarie, rappresentano infatti quasi i due terzi del totale (il 61,6%), a fronte di un'incidenza straniera più contenuta (38,4%).

Per quanto riguarda la condizione occupazionale, i dati evidenziano al contempo l'acuirsi di situazioni problematiche preesistenti e il nascere di nuove forme di vulnerabilità, associate in modo particolare al blocco delle attività economiche e produttive del periodo.



Tra gli assistiti nel periodo marzo-maggio prevalgono i disoccupati (il dato è segnalato dal 92,3% delle Caritas), le persone con impiego irregolare fermo a causa delle restrizioni imposte dal lockdown (indicato sempre dal 92,3% delle diocesi), i lavoratori dipendenti in

attesa della cassa integrazione ordinaria o in deroga (segnalati dall'87,6% dei territori) e i lavoratori precari o intermittenti che, al momento della presa in carico, non godevano di ammortizzatori sociali (81,7%).

Affiora in modo netto da Nord a Sud la presenza di un'Italia dall'economia nera e grigia, sfiorata solo tangenzialmente, in particolare nei primi mesi dell'emergenza, dalle misure di tutela messe in campo dall'amministrazione pubblica.

Esaminando più in dettaglio le problematiche riscontrate durante la fase più acuta dell'emergenza, le Caritas diocesane segnalano in primo luogo un forte incremento dei problemi di povertà economica (legati alla perdita del lavoro e alle fonti di reddito) e le difficoltà legate al pagamento di affitto o mutuo (segnalati come in aumento rispettivamente dal 95,9% e dall'88,8% delle Caritas diocesane)

Accanto a tali ambiti di bisogno compaiono poi fenomeni nuovi, come ad esempio le difficoltà di alcune famiglie rispetto alla didattica a distanza, manifestate nell'impossibilità di poter accedere alla strumentazione adeguata

E, in tal senso, i dati della statistica pubblica fotografano una situazione ben chiara: nelle famiglie mediamente più istruite (e quindi anche con un livello di reddito più alto) solo il 7% non possiede un pc o tablet, a fronte di una media nazionale del 33,8%; nette anche le differenze macro-regionali a riguardo: in Italia la percentuale di ragazzi tra i 6 e i 17 anni che non dispone di computer o tablet è pari al 12,3%; tra i ragazzi del Mezzogiorno l'incidenza sale al 20%

Preoccupa anche il fenomeno della "rinuncia o il rinvio di cure e assistenza sanitaria", determinato dal blocco dell'assistenza specialistica ordinaria e di prevenzione, segnalato in aumento dal 74,6% delle Caritas diocesane, e che potrebbe determinare in futuro un effetto di onda lunga sul piano del carico assistenziale e del profilo epidemiologico del nostro Paese.

Si può parlare quindi, in questo tempo, di una povertà dalle mille sfaccettature.

LA FASE DELLA LENTA E INCERTA "RIPRESA"

Il monitoraggio nazionale realizzato nel mese di settembre, cui hanno partecipato 153 Caritas diocesane (il 70% del totale), ha voluto fotografare la fase di "ripartenza", indagando il fenomeno della povertà e del disagio sociale in un tempo di maggiore ordinarietà, pur nell'eccezionalità del momento.

Rispetto al numero di persone accompagnate, il primo dato emerso è stato il calo degli assistiti (in confronto alla fase più emergenziale), che da giugno ad agosto risultano circa 176mila. Si tratta in media di circa 1.200 persone a diocesi; un numero decisamente più contenuto rispetto ai mesi primaverili, quando la media si attestava intorno alle 2.990 persone. In linea con il dato generale cala anche il numero medio dei nuovi ascolti, che scendono da 868 a 305 per diocesi.

Anche rispetto ai nuovi poveri si colgono delle differenze territoriali: il Mezzogiorno è la ripartizione che registra la media più alta di "nuovi poveri" (323 persone per diocesi); il Centro invece si posiziona ben al di sotto, con circa 270 nuovi ascolti, mentre il Nord è allineato al valore nazionale precedentemente citato.

Si sono visti dunque dei segnali di miglioramento, lo ha segnalato in particolare il 54% delle Caritas



diocesane. Tuttavia, dalle voci dei direttori, emergeva una certa cautela, alla luce del fatto che nel periodo estivo la diminuzione delle richieste di aiuto è un fenomeno abbastanza consueto, riconducibile in taluni casi alla chiusura di alcuni centri di ascolto per la pausa di agosto e all'avvio della stagione turistica che favorisce, in alcune aree del Paese, impieghi temporanei nel settore, in grado di risollevare in qualche modo la condizione economica di alcune famiglie (es. nell'ambito della ristorazione, presso gli stabilimenti balneari o nelle piccole attività commerciali).

Tra coloro che hanno riconosciuto dei segnali di miglioramento, il 43% delle Caritas attribuisce una risonanza anche al Reddito di Emergenza, la misura del Governo introdotta al fine di supportare le persone e le famiglie in condizione di necessità economica e prive di ulteriori ammortizzatori sociali.

Il peso della situazione di eccezionalità risulta tuttavia di fatto ancora alto: per il 54% delle diocesi le richieste di aiuto registrate in estate sono ancora riconducibili, direttamente o indirettamente, all'emergenza Covid-19.

Pesano ancora molto nelle storie di fragilità e vulnerabilità economica i ritardi delle misure stanziare dal Governo a supporto dell'occupazione: incidono in modo particolare le attese delle mensilità della cassa integrazione ordinaria o in deroga (lo attesta il 74,6% delle Caritas diocesane) e quelle dei bonus per autonomi/stagionali (lo rileva il 60,2%).

Infine l'indagine della Caritas chiude il suo excursus con alcune riflessioni relativamente alle possibili evoluzioni future

Sul fronte sociale i dati dei centri di ascolto Caritas iniziano a tratteggiare dei segnali di tendenza sul mutamento della povertà in questo tempo emergenziale. Se si confrontano le informazioni raccolte presso i Centri nel periodo 15 maggio - 15 settembre 2020 con quelle registrate dagli stessi centri nel medesimo intervallo temporale del 2019, si notano delle importanti differenze che, se confermate nel tempo, possono anticipare le traiettorie che si verificheranno nei prossimi mesi. In primo luogo si registra un incremento del 12,7% del numero di persone seguite nel 2020 rispetto allo scorso anno. Inoltre, dopo diversi anni nei quali veniva documentata una povertà sempre più cronica (il numero di assistiti da 5 anni e più è andato progressivamente crescendo nel tempo), multidimensionale (in aumento erano anche le aree di bisogno), legata a vissuti complessi che richiedevano percorsi di accompagnamento anche molto lunghi (il numero medio di incontri per ciascun assistito nel giro di pochi anni è salito da 3,2 a 7,7), i dati di attuali illustrano una situazione nella quale i "nuovi poveri" rappresentano quasi la metà degli assistiti (il 45% a fronte del 31% nell'Italia pre-Covid). In qualche modo emerge un fenomeno molto simile a quello successivo alla recessione del 2008, con una povertà raggiunta con una preoccupante repentinità rispetto ad allora (gli effetti più duri della crisi del 2008 sono stati registrati infatti dopo diversi anni, tra il 2012 e il 2013).

Rispetto ai profili socio-anagrafici, i dati testimoniano un incremento dell'incidenza delle donne, più fragili e svantaggiate sul piano occupazionale. Aumenta in modo molto evidente il peso degli italiani; cresce anche l'incidenza dei giovani tra i 18 e i 34 anni. Si registra poi un innalzamento della quota di coniugati, delle famiglie con figli e delle famiglie con minori.

Di contro, diminuisce il peso della grave marginalità, la percentuale di persone senza dimora, di stranieri (magari di passaggio) e delle persone sole.

Si intravede dunque l'ipotesi di una nuova fase di "normalizzazione" della povertà come accaduto dopo il 2008. A fare la differenza, tuttavia, rispetto a dodici anni fa è il punto di partenza: nell'Italia del pre-pandemia (2019) il numero di poveri assoluti è più che doppio rispetto al 2007, alla vigilia del crollo Lehman Brothers. L'orizzonte di povertà per il prossimo futuro appare quindi segnato da previsioni altamente pessimistiche se non si introdurranno importanti correttivi in grado di invertire tali tendenze.



I “POVERI INSOSPETTABILI” DELLA PANDEMIA

Una tematica molto approfondita nei report di ricerca è quella dedicata alle persone che si sono rivolte alle Caritas durante l'emergenza. In particolare vale la pena di focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche di coloro che per la prima volta, in maniera del tutto inaspettata, si sono rivolti ai centri d'ascolto o ai centri distribuzione viveri: si tratta di persone che nella loro vita non avrebbero mai pensato di rivolgersi ad un centro d'ascolto e che anzi, molto spesso, non sapevano dell'esistenza della rete di aiuti Caritas.

“Improvvisamente sono apparse fasce sociali di povertà mai conosciute che possiamo chiamare i “nuovissimi poveri”. Categorie lavorative salde fino a pochi mesi fa, oggi si ritrovano a far parte del grande numero dei disoccupati, di coloro ai quali non sono stati rinnovati i contratti di lavoro, di coloro che con l'avvio della stagione estiva attendevano un impiego temporaneo.” [Caritas Trieste]

“È emersa la situazione di povertà economica di molte persone che vivono con lavori precari, spesso in nero e anche in sfruttamento lavorativo. È emersa la situazione di solitudine di molti anziani e persone con disabilità o con familiari con disabilità: per loro sono stati attivati numerosi interventi di vicinanza e di aiuto concreto (consegna pacchi e medicinali, ascolto telefonico, servizi per il trasporto, aiuto per ritirare la pensione, etc.” [Caritas Fermo]

Alle persone che hanno visto ridursi lo stipendio o hanno usufruito della cassa integrazione - riscossa in forte ritardo - si sono aggiunti tutti coloro che facevano parte del mercato del lavoro irregolare, che da un giorno all'altro sono rimasti inchiodati nella zona d'ombra dell'economia dell'Italia; è una problematica rilevata da Nord a Sud del nostro Paese:

“La fragilità occupazionale rappresenta il comune denominatore di tutte le storie di povertà: significative le richieste di aiuto pervenute da coloro che risultano esclusi da un welfare pubblico, che hanno dichiarato un impiego lavorativo ‘in nero’ (ambulanti, badanti, colf), stagionali del comparto agricolo e turistico, giovani adulti impiegati sulla base di collaborazioni occasionali.” [Caritas di Cassano allo Jonio]

“In un quadro di generale di sofferenza per tutto il mondo del lavoro, va evidenziato come molte diocesi segnalino una crescita delle nuove povertà proprio in quelle aree del mercato del lavoro meno tutelate se non provviste del tutto di tutele.” [Caritas Delegazione Toscana]

“La platea delle persone che ha richiesto un sostegno materiale alla Caritas diocesana, è molto varia e diversificata: una parte cospicua, si è ritrovata per la prima volta in difficoltà economiche per via della situazione contingente; si tratta di cassaintegrati, piccoli imprenditori locali, commercianti.” [Caritas Benevento]

I lavoratori visibili e “invisibili” al tempo del lockdown

Se la grande maggioranza dei cittadini italiani è rimasta nelle proprie case in condizioni di riduzione delle attività lavorative o impegnate nel lavoro a distanza e, comunque, in situazione di relativa sicurezza dal punto di vista sanitario, molti altri hanno continuato a svolgere attività lavorative al di fuori della propria abitazione anche, in molti casi, in condizioni di scarsa sicurezza sanitaria.



Si tratta di milioni di lavoratori che hanno sopportato il maggior peso e affrontato i rischi più intensi derivanti dalla diffusione del Covid-19. Sono anche coloro che hanno consentito all'intero sistema di reggere l'urto più pesante del blocco forzato delle attività.

Il caso più emblematico ha riguardato gli operatori sanitari già duramente provati da anni di tagli alla sanità, di blocco del turn over, di diffusione delle forme di lavoro intermittente e precario che ha riguardato quasi indistintamente tutti i nuovi ingressi di figure professionali impiegate nella sanità nell'ultimo ventennio.

Si deve considerare poi che oltre alla carenza strutturale di personale e mezzi si è aggiunta una mancanza grave di pianificazione che permettesse di affrontare l'emergenza sanitaria determinata da una diffusione pandemica. Addirittura nei primi mesi della pandemia una buona parte del personale sanitario ha dovuto operare senza un adeguato sistema di dispositivi di protezione individuale.

Secondo quanto riportato dal Portale della Federazione degli Ordini dei medici e odontoiatri d'Italia sono oltre 300 i medici deceduti per aver contratto il virus nel corso del 2020.

Accanto ai lavoratori della sanità che hanno vissuto e sopportato le condizioni più drammatiche bisogna anche considerare tutti gli addetti alla vendita degli esercizi commerciali e dei supermercati, i lavoratori agricoli, gli addetti della logistica, dei trasporti, del lavoro di manutenzione stradale. Si tratta di attività economiche spesso caratterizzate da una diffusione estrema di forme contrattuali al limite tra legalità e illegalità, di tipo intermittenti, precarie e mal pagate.

Infine, sempre più in basso nella scala dei lavoratori non tutelati i cittadini stranieri impiegati nel lavoro di assistenza e cura e del lavoro domestico per le famiglie italiane.

Chiunque abbia fatto l'esperienza di uscire di casa durante il giorno nei mesi del lockdown nelle città italiane, si è potuto immediatamente rendere conto del fatto che, la gran parte delle persone che si muovevano o che stavano svolgendo all'esterno attività lavorative era costituita da cittadini residenti ma non nati in Italia.

Lavoro irregolare e lavoro nero al tempo del lockdown

Uno degli effetti più drammatici e meno facilmente quantificabili dell'emergenza sanitaria è la crescita della platea dei lavoratori poveri e irregolari che, pur costituendo un substrato fondamentale per la tenuta dell'intero sistema socio-economico, anche in queste condizioni di crisi estrema, sono quelli che più drammaticamente ne subiscono le conseguenze negative.

Si tratti di invisibili e abbandonati, oppure figli di mancate riforme, o di riforme manchevoli. Figure "sconosciute" alle categorie sociali consolidate e giuridiche, che costituiscono la faccia nascosta dell'occupazione all'italiana. Non pervenuti al fisco, non protetti dall'Inps, dalle normative sulla sicurezza del lavoro, dal sistema dei diritti sindacali. Sono i lavoratori in nero che secondo quanto stimato dall'Istat sono in fortissima crescita quest'anno.

Secondo le proiezioni della Cgia di Mestre sulla base dei dati Istat sul mercato del lavoro, entro la fine del 2020, circa 3,6 milioni di persone rischiano di perdere il posto tra recessione profonda, sblocco dei licenziamenti e stop alla cassa integrazione Covid. Gran parte di questi "esuberanti" è destinata a ingrossare le



fila del lavoro sommerso Ci si accontenterà di tutto. Retribuzioni nettamente inferiori ai limiti contrattuali, non regolari, intermittenti.

Secondo Istat attualmente in Italia gli irregolari sono già 3,3 milioni e generano qualcosa come 78,7 miliardi di euro di valore aggiunto sotterraneo. Il 13,1% del totale. Il 38% di loro vive al sud, in particolare in Calabria (21,6%), Campania (19,8%) e Sicilia (19,4%).

In alcune città del Sud secondo la CGIL il lavoro nero riguarda un lavoratore su tre.

Dal punto di vista sociodemografico si tratta soprattutto di giovani, donne, cittadini di altri paesi dell'Unione europea e di italiani con titolo di studio inferiore che lavorano soprattutto nel terziario, perché i diversi rami che lo compongono superano il 75% dell'intera occupazione irregolare, pari a 2 milioni e 500 mila persone.

Si stima che il lavoro domestico assorba un quarto di tutti i lavoratori in nero, poi si trovano gli addetti al commercio (oltre l'11%), all'alloggio e ristorazione (8,5%) alle attività professionali (8,5%). Agricoltura, industria manifatturiera e costruzioni oscillano tra 7% e 8% dell'occupazione irregolare. Nel segmento che più alimenta il lavoro nero, i servizi domestici alle famiglie, il tasso di irregolarità sfiora il 60%. L'incidenza è anche molto elevata nelle attività artistiche e di divertimento, mentre è relativamente modesta nei servizi finanziari e assicurativi. Figure professionali che lavorano senza nessuna registrazione. Si tratta quindi di un vero e proprio esercito di domestici e badanti, commercianti e artigiani, camerieri e baristi, muratori e braccianti; ma anche musicisti, infermieri, insegnanti a domicilio. Forniscono prestazioni sia alle famiglie che alle micro-imprese, molte delle quali nascono, muoiono e rinascono con gran frequenza per sfuggire a ogni controllo.

Durante il lockdown, la domanda per buona parte di queste attività è crollata: si pensi al turismo, alla ristorazione, all'intrattenimento. Ma per altri è cresciuta, come le consegne a domicilio.

Se allarghiamo invece lo sguardo al palcoscenico europeo, come ha fatto, nei suoi studi, l'austriaco Friedrich Schneider dell'università di Linz, il lavoro nero trova terreno fertile nei paesi più poveri e peggio governati. Senza correlazioni dirette con le tassazioni del lavoro regolare e con i flussi migratori. Anzi, lieviterebbe proprio nelle nazioni dove l'emigrazione prevale sull'immigrazione.

Qualcosa, certo, si muove. Si è da poco conclusa la cosiddetta "sanatoria colf, badanti e braccianti", procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolare intrapresa a inizio giugno ai sensi del decreto legge del 19 maggio. Sono arrivate oltre 200 mila domande di regolarizzazione. Mobilitati i comparti dell'agricoltura, del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona.

Sono tuttavia rimasti scoperti milioni di addetti e non basta un provvedimento straordinario, ancorché incompleto, per sanare questa situazione e sarebbe oltretutto estremamente parziale affermare che le problematiche connesse alla regolarizzazione dei lavoratori senza permesso di soggiorno che lavorano in Italia si siano rese evidenti solo con la pandemia.

Di fatto si tratta di temi sempre uguali almeno da quando, nel 2002, è stata promulgata la legge Bossi che disciplina la regolazione e la gestione degli afflussi per ragioni di lavoro, anche di carattere stagionale. Quella legge porta ancora con sé una serie di conseguenze: il perdurante utilizzo del contratto di soggiorno per lavoro, con le distorsioni che lo accompagnano; il rapporto tra regolarità di status e rilevanza penale dell'irregolarità stessa, con l'art. 10-bis del testo unico immigrazione ancora in vigore; l'approccio burocratico alla gestione delle procedure.



Conclusioni e considerazioni sulla misura parziale del reddito di emergenza

Il 30 marzo 2020 il Forum Disuguaglianze Diversità e Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), insieme a Cristiano Gori, avevano presentato la proposta di un Reddito di Emergenza (Rem) rivolto a chiunque si trovasse in grave difficoltà economica nei primi mesi dopo la diffusione del Covid-19 e non fosse tutelato da altre prestazioni di welfare.

La misura rientrava nell'ambito di una proposta complessiva di un piano per la protezione sociale universale contro la crisi, per fronteggiare la caduta di reddito delle famiglie nel periodo successivo alla comparsa della pandemia. Il progetto era rivolto all'intera società italiana e puntava a sostenere ognuno in base alle sue differenti esigenze, così da evitare il diffondersi dell'impoverimento e l'acuirsi delle disuguaglianze

Il disegno del Rem delineato inizialmente era basato sui seguenti pilastri:

- “Nessuno resti indietro”. In termini di copertura della misura, cioè dalla popolazione che ne ha diritto, il Rem è stato pensato per rivolgersi a chiunque si trovi in grave difficoltà economica a causa dell'insorgere del Covid-19 e non sia coperto da altre prestazioni di welfare, nel primo periodo successivo alla diffusione della pandemia.
- “Una prestazione facile da ricevere”. Un'ulteriore finalità concerne l'accessibilità della misura, determinata dall'insieme delle procedure che permettono a chi ne ha diritto di fruire effettivamente del Rem. Nel progetto, il Rem è stato disegnato come un intervento capace di raggiungere nel modo più semplice e rapido possibile tutta la popolazione interessata.
- “Risposte a misura delle persone”. L'ultimo obiettivo riguarda l'adeguatezza, intesa come la capacità della prestazione di rispondere alle reali necessità dei beneficiari. La proposta è stata congegnata per assicurare a tutte le persone coinvolte la possibilità di fronteggiare in modo consono il peggioramento delle proprie condizioni economiche nel periodo seguente all'insorgere del Covid-19.

Nelle settimane successive e per tutto il mese di aprile, i proponenti hanno promosso la misura nella società, nelle istituzioni e nel mondo politico. Il Decreto “Rilancio” - pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 maggio – accogliendo lo spirito di tale proposta ha effettivamente introdotto il Reddito di Emergenza, pur con significative differenze rispetto alla formulazione originale.

Secondo le stime governative, i beneficiari potenziali del REM sarebbero circa 2 milioni di individui appartenenti a oltre 860.000 nuclei familiari e la spesa complessiva sostenuta dallo Stato Italiano si aggirerebbe attorno ai 900 milioni di euro.

Rispetto alle altre misure di sostegno al reddito emanate per far fronte alle difficoltà determinate dalla crisi sanitaria e al Reddito di Cittadinanza la platea dei beneficiari del Rem include anche lavoratori stranieri residenti in Italia da meno di dieci anni. Tuttavia l'alleanza proponente auspicava un'azione più mirata sulle condizioni dei lavoratori del sommerso perché per molti di loro l'irrompere della pandemia ha significato scivolare in condizioni materiali estremamente critiche. Nondimeno, proprio questa fase drammatica offriva un'occasione particolarmente propizia per avvicinarli al sistema pubblico di welfare, nella prospettiva di un percorso di regolarizzazione. Il disegno del Rem, però, non prevede specifiche strategie destinate al sommerso. Inoltre, le complessità nella presentazione della domanda potrebbero scoraggiare molti potenziali utenti provenienti da tale settore dell'economia. Tale misura è stata quindi valutata dai proponenti appartenenti a questa alleanza di scopo raccogliendo un giudizio favorevole che ha tuttavia evidenziato alcune significative carenze.



La valutazione prevalente è di soddisfazione per l'introduzione del Rem, una proposta nata al di fuori del mondo politico e istituzionale e finalizzata al sostegno della parte di popolazione, i più deboli, che gode della minor forza politica. Grazie al Rem, tante persone e famiglie in condizioni di particolare difficoltà avranno un sostegno concreto in una fase così difficile come quella che stiamo vivendo.

Tuttavia, alla soddisfazione si accompagna un sentimento di preoccupazione per le significative differenze presenti tra la proposta originaria e la misura effettivamente introdotta che alimentano un timore di fondo: quello di non riuscire a sostenere una parte della popolazione economicamente più fragile in un passaggio storico così complicato.

Questa preoccupazione tocca tanto la sostanza quanto la forma dei diritti:

- sul piano dei diritti sostanziali (cioè l'effettiva possibilità di ricevere una prestazione della quale si è formalmente titolari) la questione riguarda chi, pur avendo diritto al Rem, potrebbe non fruirne poiché non è stato compiuto uno sforzo adeguato per rendere il nuovo intervento effettivamente accessibile;

- sul piano dei diritti formali (intesi come la titolarità a ricevere determinate prestazioni) si presenta un nodo evidente – quello sulla durata del Rem, per il momento previsto per sole due mensilità - e un altro da approfondire, concernente la possibilità di famiglie in grave difficoltà prive di sostegni.

In sintesi il giudizio espresso dai formulatori della proposta originaria è stato schematizzato nella tavola seguente.

C6. Tabella 2 • Punti chiave e criticità nel Rem del Decreto "Rilancio"

Punti chiave Obiettivo	Punti chiave e criticità riscontrate ("+" elemento positivo; "-" criticità e fattore di debolezza)
Copertura	(+) Un sostegno per chiunque sia in grave difficoltà (-) Rischio che alcuni siano rimasti scoperti (+) Protezione dei piccoli risparmi (-) Mancanza di una strategia rivolta al lavoro sommerso
Accessibilità	(-) Frammentazione delle prestazioni disponibili (-) Assenza di attività informative (+) Rapidità di erogazione (+) Presentazione della domanda semplice per chi è nella rete del welfare pubblico (-) Presentazione della domanda più complessa per chi ne è fuori
Adeguatezza	(+) Importi mensili adeguati (-) Durata limitata (-) Durata non uniformata ad altre prestazioni anti-crisi
Giudizio complessivo	Soddisfazione per l'introduzione del Rem, accompagnata dal timore che non riesca effettivamente a sostenere una parte della popolazione per cui è stato pensato

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Tavola di sintesi a cura di L. Fanoli • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)



Capitolo

7. Persona e disabilità

Scritto da: Angela Maria De Giorgio, Domenico Massano





Verso un mondo post Covid-19 inclusivo, accessibile e sostenibile?

“Ricostruire meglio: verso un mondo post Covid-19 inclusivo, accessibile e sostenibile”, questo il tema scelto dalle Nazioni Unite per il 3 dicembre 2020, Giornata Internazionale delle persone con disabilità. Tale scelta è accompagnata da [un messaggio](#) in cui all’affermazione che l’inclusione, oltre a essere una questione di giustizia e una condizione essenziale per sostenere i diritti umani, è un investimento per un futuro comune, si accompagna l’amara constatazione del fatto che: “Le persone con disabilità sono uno dei gruppi più esclusi nella nostra società e sono tra i più colpiti in questa crisi in termini di vittime”.

Con la pandemia, infatti, le criticità sociali e le disuguaglianze preesistenti non solo si sono palesate con maggiore evidenza, ma si sono accentuate con gravi conseguenze, come sottolineato nel recente rapporto [L’impatto del Covid-19 sulle persone con disabilità](#)¹, curato dal Forum Europeo sulla Disabilità che dichiara: “La pandemia ha messo in luce le disuguaglianze sottostanti e le pratiche discriminatorie affrontate dalle persone con disabilità in Europa e nel mondo. Inoltre, molti altri fattori sociali, tra cui l’istituzionalizzazione e la segregazione, la mancanza di accessibilità e l’esclusione delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni dai processi decisionali, hanno aumentato il rischio che le persone con disabilità siano contagiate, discriminate quando accedono alle cure e che muoiano a causa del Covid-19”.

Le preoccupazioni legate all’acuirsi delle discriminazioni e agli esiti drammatici e sproporzionati della pandemia per le persone con disabilità erano già ravvisabili nella dichiarazione congiunta [“Persone con disabilità e Covid-19”](#), in cui nel mese di aprile il Presidente del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e l’inviato speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la disabilità e l’accessibilità, invitavano tutte le autorità competenti ad “adottare misure per rispondere adeguatamente alla pandemia Covid-19, assicurando inclusione e partecipazione effettiva delle persone con disabilità”, richiamando al rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) che “è un trattato internazionale sui diritti umani, il cui quadro fornisce agli Stati una struttura legalmente vincolante”.

In particolare si evidenziava la necessità di “accelerare le misure di deistituzionalizzazione delle persone con disabilità da tutti i tipi di istituzioni”, l’importanza di “impedire la negazione discriminatoria di assistenza sanitaria o servizi essenziali”, e di garantire la fornitura di servizi di supporto nella comunità, “compresi l’assistenza domiciliare, l’assistenza personale e i servizi di riabilitazione”, in quanto fondamentali per l’esercizio dei diritti delle persone con disabilità.

Guardando al quadro della situazione preesistente alla pandemia era chiaro che, in assenza di provvedimenti adeguati, l’emergenza coronavirus avrebbe avuto un impatto sproporzionato sulle persone con disabilità e sui loro diritti che, spesso, non sono garantiti neppure in circostanze normali.

Dal rapporto ISTAT pubblicato nel 2019 [“Conoscere il mondo della disabilità”](#), emerge che in Italia le persone con disabilità sono circa 3 milioni e 100 mila (il 5,2% della popolazione), 1 milione e mezzo sono ultra settantacinquenni, oltre il 20% della popolazione in quella fascia di età, la più colpita dalla pandemia. Inoltre 200mila anziani non autosufficienti e 28.000 persone con disabilità con meno di 65 anni, risultavano essere inserite in presidi residenziali - Residenze Sanitarie Assistenziali per anziani (RSA) e Residenze Sanitarie per Disabili (RSD) - luoghi in cui nel 2020 si è consumata una vera e propria tragedia.

.....

¹ European Disability Forum, Impact of COVID-19 on persons with disabilities. Extract from the Human Rights Report 2020.



C7. Grafico 1 • Persone con limitazioni gravi in Italia, relazioni interpersonali e genere

Nel nostro Paese le persone che soffrono di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali sono circa 3 milioni e 100 mila (**il 5,2% della popolazione**). Nel grafico, il numero di persone che si trovano nella condizione corrispondente. Una persona può essere conteggiata in più di una condizione (es. *Donna / Oltre i 75 anni*).



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

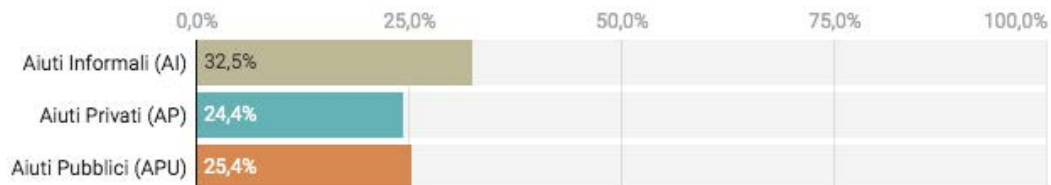
Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: **ISTAT** • [Scaricare i dati](#) • Creato con **Datawrapper**

Le famiglie in cui vive una persona con limitazioni gravi sono 2 milioni e 300 mila, il 32,4% di esse riceve sostegno da reti informali (il doppio rispetto al totale delle famiglie), e il 24,4% di esse deve fare ricorso a servizi a pagamento (contro il 10% del totale delle famiglie). È evidente come le misure di isolamento sociale, di blocco delle visite e degli spostamenti, abbiano inciso su queste forme di sostegno informale, spesso con un aggravamento della situazione dei caregiver familiari, sempre più soli (continuano, inoltre, a essere soprattutto le donne a farsi carico delle necessità di cura e assistenza, con tutte le conseguenze che ne derivano, in particolare rispetto alle possibilità di partecipazione al mercato del lavoro).

La grave crisi sociale e dell'economia ha colpito un contesto in cui la percentuale di occupazione delle persone con gravi limitazioni era solo del 31,3%, contro il 57,8% delle persone senza limitazioni (da segnalare, inoltre, l'ulteriore presumibile impatto legato alla sospensione che c'è stata degli obblighi di assunzione di cui alla legge 68 del 1999) e in cui, in base ai dati [EUROSTAT](#)², circa il 30% dei cittadini con limitazioni funzionali era a rischio povertà ed esclusione sociale.

C7. Grafico 2 • Famiglie con almeno un individuo con gravi limitazioni che ricevono forme di aiuto, per provenienza dell'aiuto ricevuto e combinazioni (*Grafico 1/2*)

In Italia sono circa **2 milioni e 300mila** le famiglie nelle quali vive almeno una persona con limitazioni gravi. Quelle **raggiunte da una qualche forma di aiuto sono solo il 54,2%**. Le percentuali nel grafico rappresentano le famiglie raggiunte da ciascun aiuto, ogni famiglia può accedere a più forme di aiuto contemporaneamente.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

NB: Le percentuali rappresentate nel grafico fanno riferimento al totale delle famiglie che ricevono una forma di aiuto, non al totale delle famiglie con all'interno almeno un individuo con gravi limitazioni.

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: **Conoscere il mondo della disabilità, ISTAT 2019, p. 175** • [Scaricare i dati](#) • Creato con **Datawrapper**

.....

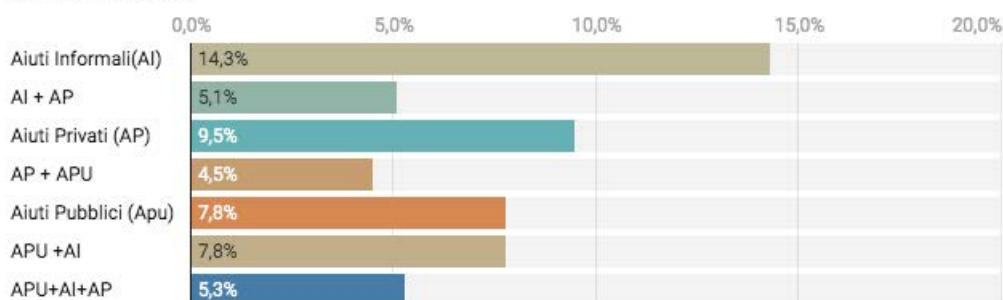
² EUROSTAT, L'indicatore Europa 2020 del rischio di povertà o esclusione sociale AROPE per livello di limitazione delle attività, 2018



C7. Grafico 2 • Famiglie con almeno un individuo con gravi limitazioni che ricevono forme di aiuto, per provenienza dell'aiuto ricevuto e combinazioni (Grafico 2/2)

Di quel 54,3% di famiglie con almeno un componente con gravi limitazioni che ricevono aiuti, il 31,6% si avvale di una sola tipologia di aiuto mentre il 22,7% ricorre a due o più fonti nel corso dell'anno. Le percentuali nel grafico rappresentano le famiglie raggiunte da ciascun aiuto o combinazione di aiuti, ogni famiglia può usufruire di diversi aiuti contemporaneamente.

AI=Aiuti informali
AP=Aiuti privati
APU=Aiuti pubblici



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Conoscere il mondo della disabilità, ISTAT 2019, p. 175](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Un drammatico bilancio di quanto è accaduto nel corso dell'anno emerge dal rapporto “[Disability rights during the pandemic](#)”³, pubblicato nel mese di settembre e realizzato da 7 organizzazioni internazionali impegnate per i diritti delle persone con disabilità ([Covid-19 Disability Rights Monitor](#)) in cui, basandosi su migliaia di testimonianze raccolte in diversi paesi del mondo, si evidenzia come il Covid-19 “stia colpendo duramente la nostra comunità, alimentando e approfondendo le storiche e strutturali discriminazioni contro le persone con disabilità [...]. Istituzioni di assistenza sociale, case di cura e strutture psichiatriche, dove le persone con le disabilità sono spesso istituzionalizzate o detenute contro la loro volontà, sono diventati punti caldi della pandemia, in cui si contano circa la metà delle vittime in alcuni paesi”. Il documento è stato realizzato al fine di dare l'allarme a livello globale relativamente all'impatto catastrofico della pandemia Covid-19 sulle persone con disabilità e nelle preoccupanti conclusioni si denunciava come la generalità degli stati “non abbiano preso misure sufficienti per proteggere i diritti delle persone con disabilità nelle loro risposte alla pandemia”, precisando poi che “la pandemia ha avuto un impatto devastante sui diritti delle persone con disabilità”, e che sforzi di recupero saranno efficaci solo se realmente inclusivi e fondati sui diritti umani.

L'IDA (International Disability Alliance), una delle organizzazioni del Covid-19 Disability Rights Monitor, ha sintetizzato [in una nota](#) i temi principali del rapporto:

1. L'incapacità di difendere la vita delle persone con disabilità nelle strutture residenziali;
2. L'interruzione di gran parte dei servizi essenziali e di assistenza personale nella comunità per le persone con disabilità;
3. Gravi conseguenze per i gruppi di persone con disabilità sottorappresentati (minori con disabilità, donne e ragazze che hanno subito un forte aumento delle violenze);

.....
3 COVID-19 Disability Rights Monitor 2020, Disability rights during the pandemic, 2020.



4. L'accesso all'assistenza sanitaria di base e di emergenza spesso non era possibile e talvolta addirittura negato (includere segnalazioni di procedure di triage discriminatorie).

Un quadro della situazione globale che pare rispecchiare bene quanto accaduto anche in Italia, dove la pandemia ha, purtroppo, evidenziato una frattura, una discrepanza, tra il quadro normativo generale⁴, tra leggi e programmi che spesso rischiano di restare solo sulla carta (vedi il [Secondo Programma di azione per la disabilità](#)), e la situazione reale che le persone con disabilità e le loro famiglie si trovano a vivere, con gravi ricadute sulla garanzia dei diritti, in particolare del diritto alla salute, del diritto al lavoro, del diritto alla protezione contro ogni forma di violenza e del diritto all'educazione.

Una pregressa situazione di discriminazione strutturale, l'assenza di una visione inclusiva della società e il non aver garantito "il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone", paiono essere stati i presupposti di una maggiore esposizione delle persone con disabilità e delle loro famiglie alla pandemia e alle sue conseguenze sul piano sanitario, sociale ed economico.

Per "ricostruire meglio", sembra importante affiancare alle necessarie misure urgenti l'avvio di "una battaglia culturale, una pratica educativa, una tensione morale"⁵, in una prospettiva trasversale e intersezionale, per la realizzazione di una società realmente "inclusiva, accessibile e sostenibile", in cui sia riconosciuto il valore del contributo di ogni persona e in cui siano garantiti sempre il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte e tutti.

In tal senso ha sollevato diverse perplessità la recente istituzione di un Ministero "speciale" per la disabilità considerato che, come affermato da Iacopo Melio, fondatore della Onlus #VorreiPrendereilTreno, "basterebbe che tutti i ministri tenessero conto della disabilità quando, nel proprio settore, vengono realizzate nuove manovre, rendendole inclusive per tutti".

L'impatto sproporzionato del Covid-19 sulle persone con disabilità

"Mentre la pandemia minaccia tutti i membri della società, le persone con disabilità subiscono un impatto sproporzionato a causa delle barriere comportamentali (stigma, pregiudizi), ambientali e istituzionali che si riproducono nella risposta al Covid-19". Con queste parole l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani introduce la pubblicazione "[Covid-19 e i diritti delle persone con disabilità](#)"⁶, in cui si evidenziano le conseguenze sproporzionate e discriminatorie che nei primi mesi della pandemia hanno subito la vita e i diritti delle persone con disabilità:

Diritto alla salute: "[...] le persone con disabilità affrontano disuguaglianze ancora maggiori nell'accesso all'assistenza sanitaria durante la pandemia a causa di informazioni e ambienti sanitari inaccessibili, nonché di linee guida e protocolli medici selettivi che possono amplificare le discriminazioni per la fornitura di assistenza sanitaria";

Persone con disabilità che vivono negli istituti: "Il Covid-19 sta avendo un impatto sproporzionato nei

.....

4 Dall'art. 3 della Costituzione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con la legge 18/09

5 Rodotà Stefano, Il diritto di avere diritti, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 228-229.

6 Office of the High Commissioner for Human Rights, COVID-19 AND THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, 29 April 2020.



diversi istituti residenziali. In alcuni studi preliminari, il numero di decessi in tali strutture rappresentava dal 42% al 57% di tutti i decessi per Covid-19. Le persone con disabilità istituzionalizzate corrono un rischio maggiore di contrarre Covid-19 e devono inoltre affrontare maggiori rischi di violazioni dei diritti umani, come abbandono, isolamento e violenza”;

Diritto di vivere nella comunità: “Le restrizioni per la permanenza a casa che non tengono conto dei bisogni delle persone con disabilità creano disagi e nuovi rischi per la loro autonomia, salute e vita. Molte persone con disabilità che si affidano ad altri per la vita quotidiana, si trovano senza supporto a causa delle limitazioni degli spostamenti e delle misure di allontanamento fisico [...] Inoltre, alcune persone con disabilità, come le persone con disabilità psicosociali e le persone autistiche, potrebbero non essere in grado di far fronte a una stretta reclusione a casa. Le uscite brevi e attente durante la giornata sono fondamentali per far fronte alla situazione”;

Lavoro, reddito e mezzi di sussistenza: “Le persone con disabilità hanno meno probabilità di altre di essere impiegate [...] Ai lavoratori dipendenti o autonomi può essere impedito di lavorare da casa e possono correre maggiori rischi di perdere reddito e lavoro. Inoltre, le misure Covid-19 possono colpire indirettamente le persone con disabilità impedendo anche ai familiari di lavorare, con un impatto negativo sul reddito complessivo della famiglia. La mancanza di reddito rappresenta un onere sproporzionato per le persone con disabilità e le loro famiglie, che normalmente devono affrontare costi e spese extra legate alla disabilità, portandoli più rapidamente nella povertà”;

Diritto all'istruzione: “Per ridurre l'impatto delle interruzioni nell'istruzione, alcuni Stati stanno adottando pratiche di apprendimento a distanza. In questi casi, tuttavia, gli studenti con disabilità incontrano barriere dovute all'assenza di attrezzature richieste, accesso a Internet, materiali accessibili e del supporto necessario [...] Di conseguenza, molti studenti con disabilità sono lasciati indietro, in particolare studenti con disabilità intellettiva”;

Diritto alla protezione dalla violenza: “Le persone con disabilità corrono un rischio maggiore di violenza, soprattutto se isolate. Le donne e le ragazze con disabilità affrontano tassi più elevati di violenza domestica e da parte del partner [...] l'esperienza mostra che in circostanze simili, le persone con disabilità sono particolarmente a rischio”. La pubblicazione che aveva come finalità sia informare e sensibilizzare relativamente all'impatto della pandemia sulle persone con disabilità, sia suggerire possibili misure da attuare, associava a ogni punto raccomandazioni, riferimenti ed indicazioni operative per contenere i rischi e prevenire ulteriori discriminazioni e violazioni di diritti.

Parallelamente al documento delle Nazioni Unite, la FISH (Federazione che raggruppa alcune delle principali associazioni di persone con disabilità e dei loro familiari) diffondeva le linee guida “[Emergenza Covid-19. Fase 2. Misure e proposte per le persone con disabilità e le loro famiglie](#)”.

Anche questo documento accompagnava a un'analisi del contesto diverse proposte operative, che rispondevano alla richiesta di “cittadinanza piena e integrale” delle persone con disabilità e delle loro famiglie, offrendo “suggerimenti e indicazioni per ripensare, in questa delicatissima fase del nostro paese, complessivamente una società più giusta, coesa e rispettosa delle tante diversità”.

Nel testo si evidenziava come le preoccupazioni e le criticità legate alla difficile situazione in cui era precipitato l'intero paese, risultavano amplificate per le persone con disabilità “le cui condizioni di vita sono già ampiamente determinate da livelli di protezione e inclusione sociale che sappiamo essere non propriamente e adeguatamente compiuti. [...] Mai come adesso è richiesta la massima attenzione e il massimo impegno per fare in modo che continuino a essere assicurati tutti i servizi essenziali e tutelati gli spazi vitali e le libertà fondamentali delle persone con disabilità e delle loro famiglie”.



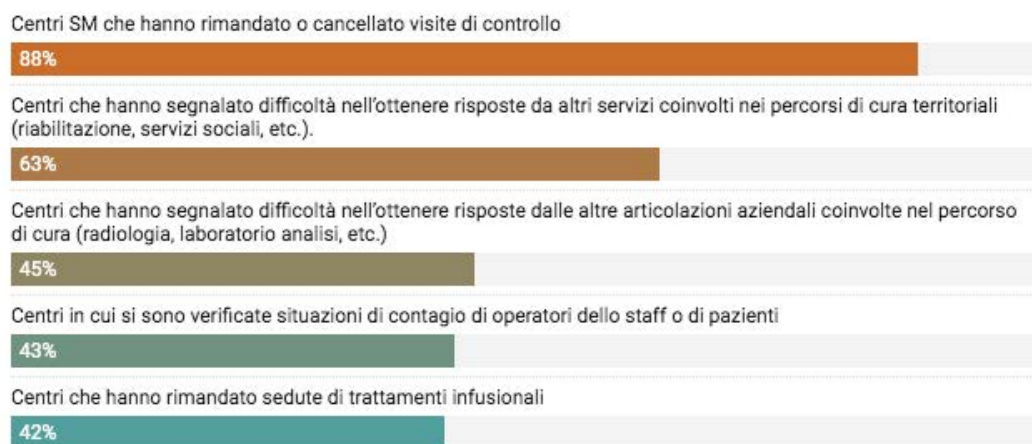
Particolare attenzione era posta sulle ripercussioni dell'emergenza sanitaria “nei percorsi di emancipazione e pari opportunità di genere”, sottolineando come “la politica di isolamento e di confinamento ha portato a un aumento dei livelli di violenza domestica, sessuale e di genere, ma dall’inizio della pandemia non è stato adottato nessun provvedimento o misura a protezione delle donne, tanto meno quelle con disabilità”.

Tale quadro drammatico viene confermato nei mesi successivi, oltre che da numerose testimonianze individuali, dai documenti prodotti da diverse realtà e associazioni.

L'AIMS (Associazione Italiana Sclerosi Multipla) con la pubblicazione nel mese di settembre del “[Barometro della Sclerosi Multipla 2020. Dossier Covid-19 e SM](#)”, ribadiva come “Il Covid-19 ha colpito il nostro Paese e il mondo intero cambiando in tre mesi la realtà delle cose e amplificando l'emergenza quotidiana della malattia, già emergenza sanitaria e sociale, facendone un'emergenza nell'emergenza. [...] Se per tutti questo periodo di stop imposto dall'emergenza Covid-19 ha significato una sospensione della normalità, per le persone con Sclerosi Multipla (che in Italia sono circa 126mila) ha significato isolamento, sospensione o rinvio delle prestazioni sanitarie, rinuncia alle cure, congelamento della riabilitazione, assenza di assistenza domiciliare, maggiori spese e maggiore stress dei caregiver”.

C7. Grafico 3 • I centri per la sclerosi multipla: cure e assistenza durante la pandemia da COVID-19

Per informazioni sul campione utilizzato per la raccolta delle risposte, consultare il report [Barometro della sclerosi multipla 2020](#) alla fonte



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Barometro della sclerosi multipla - 2020. Dossier Covid 19 e SM](#) • Scaricare i dati
• Creato con [Datawrapper](#)

Alcuni dati raccolti da oltre 5mila persone con SM, dalle richieste di informazione e consulenza ricevute e dai Centri clinici per la cura della SM, sono preoccupantemente significativi:

- Il 60% delle persone con SM ha segnalato difficoltà nelle cure e assistenza;
- Il 40% ha avuto difficoltà nell'accesso alle terapie farmacologiche specifiche;
- Il 75% ha dovuto interrompere la riabilitazione;
- Il 46% delle persone con SM ha subito impatti sul lavoro;
- Il 14% delle persone con SM ha perso il lavoro durante la Pandemia.



C7. Grafico 4 • I malati di sclerosi multipla: salute e accesso alle cure e all'assistenza durante la pandemia da COVID-19

Per informazioni sul campione utilizzato per la raccolta delle risposte, consultare il report **Barometro della sclerosi multipla 2020** alla fonte

Sostiene che i servizi di riabilitazione non siano tornati alla normalità durante la fase 2

85%

Ha indicato di aver avuto bisogno di cure e servizi ambulatoriali non li ha potuti ricevere a causa della pandemia

45%

Ha segnalato problemi nell'accesso alle terapie farmacologiche specifiche durante la Fase 1

40%

Evidenzia che il sovraccarico di cura generatosi durante la Fase 1 della pandemia ha causato uno stress eccessivo sul proprio caregiver

39%

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: **Barometro della sclerosi multipla - 2020. Dossier Covid 19 e SM** • Scaricare i dati • Creato con **Datawrapper**

In particolare circa il 60% delle persone con SM partecipante all'indagine ha evidenziato un impatto negativo non solo sulla possibilità di fruire dei servizi ambulatoriali, ma anche sull'assistenza domiciliare e sulla riabilitazione: “la prevista riconversione dei servizi semiresidenziali per persone con disabilità disposta dal Decreto Cura Italia per assicurare servizi e attività domiciliari e ambulatoriali individuali per le persone con disabilità ha visto una ridotta applicazione, di fatto portando a un blocco della riabilitazione nella maggioranza dei casi”. Spesso tale carenza di cure e servizi è stata compensata sostenendo privatamente i costi necessari e/o con un aumento del carico di lavoro sui caregiver familiari con conseguenti “difficoltà di conciliare gli impegni lavorativi con le accresciute esigenze di cura e assistenza dei familiari”. Forti criticità sono state, inoltre, registrate rispetto alle persone con SM ospitate in strutture residenziali.

Nel mese di novembre il presidente della Consulta Provinciale delle persone con disabilità di Massa-Carrara, ha inviato [un documento](#) al presidente della Regione Toscana sulla difficile situazione delle persone con disabilità e dalle loro famiglie: “Dalle testimonianze raccolte e dai fatti osservati nel vissuto quotidiano è veritiero affermare che si stanno ripresentando situazioni che non avremmo più voluto vedere. L'isolamento sociale delle persone con disabilità si sta drammaticamente riproponendo ma non è più accettabile che sia il contesto familiare a doversi sostituire a responsabilità che sono delle Istituzioni”.

Il CONFAD (Coordinamento Nazionale Famiglie con Disabilità), ha denunciato in diverse occasioni nel corso dell'anno la situazione di abbandono dei caregiver familiari. Dai dati raccolti su centinaia di caregiver partecipanti a un [questionario](#) sulla “Fase 1” della pandemia, è emerso che “In seguito alle misure restrittive emanate durante l'emergenza, il 50% degli intervistati ha dichiarato di non essere stato contattato né da assistenti sociali, né dai centri diurni, né dalla scuola. E ancora, nel caso di persone con disabilità frequentanti la scuola, il 45% degli interpellati ha affermato di non avere ricevuto nessuna assistenza scolastica in remoto e il 35% solo da una a tre volte la settimana [...] il 65% degli intervistati ha dichiarato di non avere avuto alcun contatto con i centri di riferimento della persona [...] nessun servizio è stato attivato, né fisioterapia, né logopedia, né infermieri, né operatori sociosanitari, né educatori. Anche i servizi sul territorio hanno evidenziato uno stato di estrema carenza, dal momento che nell'80% dei casi essi non erano previsti o comunque sono stati bruscamente interrotti”.

In una successiva indagine, proposta alcuni mesi dopo, tale situazione era sostanzialmente confermata e accompagnata dall'emersione di altre problematiche quali, in molti casi, la sola parziale riapertura dei



centri diurni e l'isolamento delle strutture residenziali, sottolineando nuovamente sia l'aumento del carico assistenziale per i caregiver familiari, spesso senza la possibilità di poter contare su una qualche forma di aiuto, sia le difficoltà per la partecipazione scolastica. Difficoltà confermate dal [report Istat](#) sull'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, pubblicato nel mese di dicembre 2020, in cui si segnala che il 23% degli alunni con disabilità (circa 70 mila) non ha partecipato alla didattica a distanza tra aprile e giugno (a fronte dell'8% del totale degli studenti iscritti).

Le misure legislative adottate nel corso dell'anno non paiono aver inciso su questa situazione generale particolarmente difficile per le persone con disabilità, nonostante l'attivazione di un Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (con una sezione del sito istituzionale dedicata). Purtroppo bisogna rilevare che le raccomandazioni e le proposte operative di diverse realtà e associazioni, nazionali e internazionali, sembrano non esser state sufficientemente recepite e, in molti casi, nei provvedimenti adottati si sono riprodotte "barriere comportamentali (stigma, pregiudizi), ambientali e istituzionali" che hanno determinato un impatto sproporzionato del Covid-19 per le persone con disabilità.

Molto chiaramente l'AIMS nel suo rapporto ricordava le molteplici criticità e problematiche applicative dei diversi interventi legislativi "che hanno comportato incertezze, differenze di trattamento, livelli diversificati di effettivo riconoscimento delle tutele e di accesso a benefici e misure. Tra le situazioni più eclatanti quelle attinenti la disciplina delle assenze dal lavoro per persone con gravi patologie o immunodepressione; l'accesso al lavoro agile; i controlli sanitari per pazienti cronici e fragili nei casi di sospetto Covid-19; la compensazione dei servizi semiresidenziali con prestazioni domiciliari e il mantenimento delle prestazioni sanitarie indifferibili; l'utilizzo del fondo di solidarietà degli enti locali per buoni spesa e aiuti per generi alimentari alle famiglie in difficoltà; l'accesso alla didattica a distanza e alla didattica domiciliare da parte di studenti con disabilità".

Un quadro della situazione ben rappresentato [in una lettera](#) che a ottobre la Ledha (un coordinamento lombardo di associazioni di persone con disabilità e loro familiari), ha indirizzato al Sindaco e ai componenti della Giunta e del Consiglio Comunale di Milano, in cui si denunciava come, a sette mesi dallo scoppio dell'emergenza, le persone con disabilità e le loro famiglie debbano ancora "sottostare a un sistema fatto di regole confuse e senza un disegno progettuale di medio-lungo periodo basato sul concetto "prendere o lasciare" [...] Ci aspettiamo che Milano, di cui siamo parte integrante, ci ascolti e collabori con noi per progettare e costruire un approccio differente alla disabilità, che sia capace di prendere il progetto sulla persona (art. 14 della legge 328/00) come punto di riferimento, ragionando per budget individuale, perché la persona con disabilità non è la somma di rette, titoli sociali e supporti. Per farlo, però, occorre il coraggio di ammettere che non si può pensare di ripristinare lo "status quo ante bellum", perché il Covid non ha creato una nuova emergenza: ha fatto emergere con cruda evidenza le criticità e le debolezze di un sistema che già indicavamo come inadeguato".

Questa pregressa "inadeguatezza" (anche e forse soprattutto culturale) ha, inoltre, contribuito a creare situazioni di discriminazione e sofferenza (oltre che di grande incertezza come nella definizione del Piano vaccinazioni anti Covid-19), a partire dall'iniziale obbligo (poi rivisto) delle mascherine nelle uscite anche per le persone la cui disabilità era incompatibile con il loro utilizzo, sino ad arrivare alle conseguenze, in alcuni casi drammatiche, delle normative e dei regolamenti per chi era inserito in strutture residenziali e/o ricoverato per Covid-19, come denunciato più volte da associazioni di familiari e caregiver che hanno continuato a chiedere, anche con [una lettera](#) indirizzata al Ministro della salute, che "il protocollo sia cambiato e preveda che, in caso di ricovero di persona con disabilità, sia sempre garantita la presenza e l'assistenza del caregiver familiare".

Tristemente paradigmatica del contesto che si era creato, la morte a novembre per Covid-19 di [Franco](#), persona di 55 anni con una disabilità intellettiva, nel reparto di Terapia intensiva dell'ospedale San Francesco



di Nuoro. Le sue sorelle per potergli stare vicino, come lui continuava a chiedere, hanno lottato per diverso tempo: “Aiutateci a combattere la battaglia di umanizzazione negli ospedali. I disabili nei reparti Covid stanno morendo di disperazione, si tratta di persone fragili, incapaci di capire il perché di uno strappo così profondo dai loro affetti più cari”. Per sbloccare la situazione, il giudice tutelare ha dovuto imporre all’ospedale di far entrare una familiare ma il provvedimento, purtroppo, è arrivato solo dopo la morte in solitudine di Franco.

Covid-19 e residenze ristrette

“Sono nato nel 1945 e mi accorgo di essere vissuto fino ad un certo punto senza avere coscienza di me. ... Nessuno mi ha riconosciuto come suo figlio, come nipote, come fratello; nessuna casa è stata la mia casa; nessuno degli oggetti che ho toccato, usato, è stato veramente mio. ... Ora ho riconquistato la mia dignità di uomo. Lotterò per sempre perché questo diventi un diritto acquisito di tutti ... Io oggi sono un uomo perché ho affrontato questo mondo, perché questo mondo deve affrontare me e le mie difficoltà ... Ed è contro certe mentalità, contro le barriere della nostra mente che bisogna fare i conti”.

Dopo gli “anni senza vita” passati all’interno di un grande istituto per persone con disabilità a Torino, Roberto Tarditi era riuscito, con coraggio e dignità, a liberarsi e ricominciare a vivere autonomamente in un appartamento insieme all’amico Piero (dando vita a inizio anni ‘80 a una delle prime esperienze di vita indipendente di persone con gravi disabilità). Da quel momento ha dedicato le sue energie alla lotta per una vita libera per tutti e tutte: “Proprio per la lunga esperienza vissuta all’interno di un istituto, dopo anni di svariate lotte, abbiamo deciso di costituire l’Associazione ‘Mai più istituti d’assistenza’ ... [che] si batte contro ogni forma di emarginazione e contro i ricoveri che nascono dalla diversità o dalla debolezza”. Roberto è recentemente mancato ma la sua lotta, e quella delle molte persone e realtà da anni impegnate in tal senso, oggi assume ancor più un valore paradigmatico e sollecita un’adesione e un impegno collettivo perché sia posta fine alle logiche segreganti alla base dell’inserimento in grandi strutture residenziali, che nell’ultimo anno non sono state solo luoghi di discriminazione e negazione di diritti, ma si sono rivelate essere anche uno dei principali centri di propagazione del contagio, di isolamento e di morte.

Ad aprile con [un comunicato](#) la FISH denunciava quanto stava accadendo: “Lo dirà la Magistratura, lo dirà magari una commissione di indagine parlamentare che come FISH invochiamo, lo diranno opportune indagini quali siano le responsabilità individuali nella tragedia che si è consumata nelle RSA e nelle strutture italiane che accolgono disabili e non autosufficienti. Di certo è ora di mettere in discussione un intero sistema di strutture segreganti, di ‘luoghi speciali’ o spacciati per tali in funzione di pseudo-specialità riabilitative perché indirizzati a questa o a quella condizione patologica [...] non sono solo le lacune o gli errori di proflessi ad avere causato il disastro, ma la stessa logica di coabitazione, di aggregazione forzata, che troppo spesso contraddistinguono queste strutture e questi modelli”.

Nel rapporto [Iniziative per il rilancio. Italia 2020-2022](#), predisposto a giugno per il Presidente del Consiglio dei Ministri da un comitato di esperti in materia economica e sociale, si legge: “La pandemia ha mostrato che occorre adottare un approccio basato sulla domiciliarità dell’assistenza, per mantenere i legami territoriali e proteggere maggiormente le persone e le comunità [...] il rafforzamento dei servizi territoriali, la costruzione di un’alternativa al ricovero in RSA e RSD tramite progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati e di vita indipendente”.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Mauro Palma, nella sua [Relazione](#)



[al Parlamento 2020](#)⁷ si soffermava con particolare attenzione sulla situazione delle RSA e delle RSD: “Luoghi dove la permanenza si trasforma spesso, anche per le contingenze delle vite familiari, in una crescente istituzionalizzazione in cui è difficile rintracciare quel principio di potenziamento dell’autodeterminazione, pur limitata o residua, che deve essere conservata come patrimonio di ogni persona”. Già [in precedenza](#)⁸ il Garante aveva evidenziato come in Italia risultassero attivi 13.203 presidi residenziali socio-assistenziali con 386.072 persone inserite di cui 273.316 (pari al 70,8% del numero complessivo), erano “persone con disabilità e non autosufficienza: 3.147 sono riportati come minori con disabilità e disturbi mentali dell’età evolutiva; 51.593 come adulti con disabilità e patologia psichiatrica; 218.576 come anziani non autosufficienti”.

Nella Relazione 2020 si evidenzia, inoltre, come nella maggior parte dei casi in cui è presente una disabilità, l’inserimento in struttura sia da collegare a un’inadeguata presenza di servizi territoriali, derivante da un’organizzazione del “Sistema sanitario nazionale che, nella sua articolazione regionale, ha finito con strutturarsi in alcune parti del Paese secondo una logica che ha prediletto la modalità di ricovero e residenzialità ospedaliera rispetto a quella della domiciliarità dei servizi specialistici, territorialmente diffusa”

Sono evidenti le gravi ricadute che tali logiche e prassi organizzative hanno avuto: “In alcuni casi, le informazioni raccolte e la raccapricciante cronaca di questi ultimi mesi raccontano del rischio che, proprio a causa delle insufficienti risposte territoriali, queste persone anziane possano essere state abbandonate in modo discriminatorio alla ‘non cura’ del Covid-19. Da qui, in conseguenza anche della necessaria chiusura alle visite delle figure di supporto non sanitario, l’ulteriore rischio di una privazione di fatto della libertà personale [...] Nulla ancora sappiamo di quanto possa essere accaduto all’interno di altre strutture simili alle RSA [...] basti pensare alle residenze sanitarie per giovani o adulti con disabilità, come le Residenze sanitarie per disabili o alle Comunità socio-sanitarie (CSS). [...] Le informazioni a disposizione su queste strutture per persone con disabilità durante l’emergenza Covid-19 sono frammentarie e discordanti. [...] Un fatto certo è che il Garante nazionale ha ricevuto segnalazioni da parte di alcune Associazioni che riferivano di persone con disabilità contagiate, ammalate e purtroppo anche decedute”.

Oltre all’elevato numero di decessi e contagi, in diversi casi è stato rilevato [un abuso di mezzi di contenzione](#) fisica e/o chimico-farmacologica. Inoltre i diversi controlli effettuati nel corso dell’anno (in RSA, RSD, case di riposo, comunità alloggio), evidenziano un elevato numero di situazioni critiche, di abbandono, di violenza e di illegalità:

ad aprile, [su 918 strutture controllate](#), sono state evidenziate irregolarità in 183 strutture (il 20% del totale). Sono state inoltre appurate situazioni penalmente rilevanti che hanno determinato la denuncia all’Autorità giudiziaria di 172 persone;

ad agosto, [su 265 strutture controllate](#), sono state individuate 51 strutture con irregolarità (pari al 19% del totale dei controlli), e sono state rilevate situazioni penalmente rilevanti che hanno determinato il deferimento all’Autorità giudiziaria di 14 persone;

a novembre [su 232 strutture controllate](#), sono state rilevate irregolarità in 37 strutture (pari al 16% del totale), deferendo all’autorità giudiziaria 11 persone e segnalandone ulteriori 42.

Con la fine del lockdown legato alla “fase 1” della pandemia, la situazione all’interno di quelle che nel rapporto del Garante sono definite “residenze ristrette”, non sembra esser sostanzialmente migliorata come si può evincere da un comunicato della [LEDHA](#) che, nel mese di luglio, dopo aver ricevuto diverse denunce su

.....

⁷ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2020*

⁸ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2018*. Cfr. anche AA.VV., *La segregazione delle persone con disabilità*, Maggioli Editore, RN, 2018, pp. 13-16.



quanto si stava verificando, sottolineava che “Ogni restrizione imposta alle persone che vivono nelle strutture residenziali, qualora non sia ragionevolmente motivata, può costituire una discriminazione sanzionabile ai sensi della legge 67/2006”.

Raccogliendo nuovamente questa e molte altre segnalazioni dello stesso tenore, il Garante nazionale scriveva ad agosto ai Presidenti delle regioni evidenziando che nella maggior parte delle strutture non c’era ancora la possibilità di incontrare le persone care o di riferimento, sollecitando “un controllo, o laddove necessario una revisione, sulla corretta applicazione delle nuove regole che definiscono le modalità di contatto tra gli ospiti delle strutture delle Residenze per persone anziane o con disabilità e i loro cari”. Nella lettera si specificava come “La totale chiusura delle strutture a seguito delle norme emanate al primo manifestarsi della pandemia, le aveva trasformate in luoghi rientranti nell’ambito del mandato di vigilanza del Garante nazionale, in quanto di fatto privativi della libertà”, e che “in molti casi, soprattutto per persone con disabilità, l’assenza di relazioni anche gestuali dirette determina una regressione cognitiva con forte rischio di istituzionalizzazione. [...] Ciò può così configurarsi, inoltre, come forma di discriminazione in ordine all’età della persona o al grado di disabilità”.

Nel corso della pandemia la situazione drammatica in quelle che il Garante ha definito “residenze ristrette”, in particolare nelle RSA e nelle RSD, ha assunto una rilevanza centrale e sicuramente impone alcune riflessioni e un generale ripensamento delle logiche segreganti spesso sottese a tale tipo di intervento.

Secondo una definizione ripresa dal sito istituzionale della Lombardia (regione particolarmente colpita dalla pandemia):

Le [RSA](#) sono strutture residenziali destinate ad accogliere persone anziane non autosufficienti, alle quali si garantiscono interventi destinati a migliorarne i livelli di autonomia, a promuoverne il benessere, a prevenire e curare le malattie croniche.

Le [RSD](#) accolgono persone dai 18 ai 65 anni (in alcuni casi anche adolescenti) con disabilità grave e necessità di supporti ad alta intensità di prestazioni assistenziali, riabilitative e sanitarie, impossibilitate, in via temporanea o permanente, a restare nel proprio nucleo familiare.

La capacità di accoglienza (posti accreditati) di ogni singola struttura, sempre nella regione lombarda, per le RSA supera spesso le 100 unità sino ad arrivare alle 599, mentre per le RSD supera spesso le 40 unità sino ad arrivare alle 298 (senza indicazioni di eventuali suddivisioni in nuclei). Non è difficile immaginare come sia complesso, se non impossibile, ricreare contesti di tipo familiare e percorsi di vita individualizzati con questi numeri che, piuttosto, rendono arduo non identificare tali strutture con delle vere e proprie istituzioni totali.

In un articolo inchiesta pubblicato nel gennaio 2020 su [Lombardiasociale.it](#) (progetto editoriale realizzato presso l’Istituto per la Ricerca Sociale), si provava a rispondere alla domanda “[Ma dove vanno le persone con disabilità?](#)”. Il fatto che tale analisi sia stata pubblicata in concomitanza con il diffondersi della pandemia nel nostro paese e che sia relativa a una delle regioni maggiormente colpite la rende particolarmente significativa. L’articolo evidenzia come la scarsità di risorse e interventi rivolti alla vita indipendente e al mantenimento delle persone con disabilità al domicilio, faccia sì che nel momento in cui le famiglie non sono più in grado di farsi carico delle cure e dell’assistenza, l’inserimento in struttura sia la principale risposta istituzionale, avendo gli interventi per il diritto alla vita indipendente e quelli finanziati con la legge 112/2016 (legge per il Dopo di noi), per lo più ancora carattere sperimentale. Nell’inchiesta si fa inoltre riferimento all’insufficienza del numero di “posti” garantiti per le persone con disabilità in Lombardia. A questa insufficienza si sopperisce in minima parte con l’inserimento in strutture private in altre regioni (con conseguente sradicamento delle persone dai propri contesti di vita) ma, dato ancor più allarmante, la principale modalità di compensazione è l’inserimento in RSA - che dovrebbero essere dedicate ad anziani non autosufficienti - di molte persone con disabilità di età compresa tra i 18 e i 64 anni (1563 in totale, il 27,5% degli inserimenti).



A tali inserimenti “promiscui” di giovani e/o adulti con disabilità in RSA, fa riscontro una speculare e paradossale situazione al compimento del 65esimo anno. Infatti i regolamenti relativi alle RSD (o ad altri tipi di intervento residenziale per persone con disabilità), prevedono che possano essere accolte persone nella fascia dai 18 (in alcuni casi anche adolescenti!) ai 64 anni. Pare, infatti, che il compimento del 65esimo anno rappresenti uno spartiacque tra gli interventi e i servizi rivolti alle persone con disabilità e quelli rivolti alle persone anziane, come rilevabile anche nelle [Linee di indirizzo](#) per il riparto dei finanziamenti ai progetti per la vita indipendente, cui fa riferimento il [DPCM 21/12/2020](#) “Riparto del Fondo per le non autosufficienze per l’anno 2020”, in cui si cita il numero di persone con disabilità nella fascia 18-64 anni come criterio per l’assegnazione delle risorse finanziarie.

Ma cosa succede con il compimento del 65esimo anno per le persone con disabilità già inserite in una struttura residenziale (magari da anni e in contesti di tipo familiare)? Per lo più avviene un trasferimento in RSA, dando luogo a situazioni in cui le persone sembrano essere ridotte a retta da passare da un servizio ad un altro. “Non più persone disabili ma semplicemente anziane”, con questo titolo pochi anni fa il periodico online Redattore Sociale approfondiva la questione rifacendosi alla storia del signor G., trasferito contro la sua volontà dalla piccola comunità nel cuneese in cui viveva da una decina di anni dopo la morte della madre, in una RSA, senza alcun rispetto per i legami affettivi e le abitudini di vita costruite in quegli anni: “Di signor G., in Italia, ce ne sono tanti: tutte le persone con disabilità che, al compimento dei 65 anni, si trovano a cambiare riferimenti nei servizi di assistenza e di accoglienza a cui fino a quel momento si sono rivolti. Una situazione che produce spesso gravi disagi o veri e propri drammi, specie quando è lo stesso contesto di vita che deve essere cambiato: la RSA ha numeri, modalità e caratteristiche molto differenti da una RSD, oltre al fatto che gli ‘anziani’ che le abitano hanno quasi sempre ben più di 65 anni. E senza contare che le esigenze di una persona disabile fin dalla nascita sono molto diverse da quelle di chi ha una disabilità legata all’età”. La rigidità di questo sistema, proseguiva l’analisi, potrebbe essere spezzata dalla legge sul Dopo di noi (L. 112/2016) che, però, è ancora lontana da una piena attuazione.

La logica istituzionale sottesa a tale tipo di interventi prevede un sistema di scatole comunicanti in cui la priorità non pare essere rispondere ai bisogni delle persone bensì organizzarle, rendendo tali strutture contenitori di vite e non (o solo raramente) contesti di vita.

Quanto successo nel corso della pandemia nelle “residenze ristrette” si è sviluppato a partire da una situazione critica (e in molti casi di violazione dei diritti) preesistente e denunciata da più parti nel corso degli anni, come dal Comitato ONU nel 2016 il quale, nelle sue [Osservazioni conclusive](#)⁹ al primo Rapporto sull’implementazione della Convenzione ONU in Italia, esprimeva preoccupazione per la “tendenza a re-istituzionalizzare le persone con disabilità e per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente per tutte le persone con disabilità nelle loro comunità di appartenenza”.

Nel [Memorandum di legislatura 2018](#)¹⁰ del Rapporto sui Diritti, si evidenziava come “rispetto sia alla promozione e applicazione dell’articolo 19 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità (Vita indipendente e inclusione nella società), sia alla garanzia della libertà di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza, poco o nulla è stato fatto. Le risorse per la vita indipendente e per l’assistenza domiciliare continuano a essere connotate da precarietà e residualità rispetto ad altri tipi d’intervento, e i criteri di accesso ai contributi presentano grandi disomogeneità sul territorio nazionale”. Le cose non paiono essere cambiate di molto se, nonostante l’art. 19 della Convenzione ONU¹¹, per la garanzia di tale diritto sono ancora necessarie lotte particolarmente dure, come conferma il

.....

9 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Italy*, 6 October 2016

10 A Buon Diritto Onlus, *RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA. Memorandum di Legislatura*, marzo 2018

11 Nel quale si afferma: “il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone” richiedendo l’adozione di “misure efficaci e adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società”.



fatto che ad agosto, per ottenere da parte della regione Toscana un aumento dei fondi relativi ai progetti di vita indipendente (con quasi 300 richieste in lista di attesa), diverse persone con disabilità e loro associazioni hanno dovuto protrarre per quasi due settimane un [presidio continuativo di protesta a Firenze](#), con occupazione della sede della presidenza della Regione.

Purtroppo il sostegno ai percorsi di vita indipendente, alle misure di assistenza indiretta, alla domiciliarità e all'abitare sociale, e la garanzia di soluzioni abitative dignitose, di tipo familiare, quando non sia proprio più possibile restare a casa propria, sembrano continuare ad avere un carattere esclusivamente residuale rispetto a interventi predefiniti e gestiti direttamente dagli enti pubblici come, in particolare, l'inserimento in grandi e impersonali strutture residenziali. È necessario un repentino cambio di paradigma per porre fine a logiche e luoghi segreganti e per garantire a tutte le persone il diritto alla vita indipendente, all'autodeterminazione, alla partecipazione e a un abitare dignitoso, cogliendone anche la stretta correlazione con il diritto alla salute, come la pandemia Covid-19 ha mostrato.

I Piani di Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA)

Nel mese di febbraio la III sezione civile della Corte di Cassazione, con sentenza n. 3691/2020, condannava il comune di San Paolo di Jesi al risarcimento dei danni per condotta discriminatoria nei confronti della ricorrente, una consigliera comunale con disabilità, che aveva denunciato la sua impossibilità di “accedere, autonomamente, agli uffici amministrativi e alla sala consiliare del predetto ente municipale. In particolare, l'allora attrice lamentava che, in assenza di un ascensore per disabili e/o di un servoscala, ella doveva farsi ‘guidare’ e ‘trasportare’ dal personale comunale lungo due rampe di scale, per essere messa su una specie di ‘trattorino’ o ‘montascale’”. La Corte ha evidenziato come l'esistenza di “ampia definizione legislativa e regolamentare di barriere architettoniche e di accessibilità rende la normativa sull'obbligo dell'eliminazione delle prime, e sul diritto alla seconda per le persone con disabilità, immediatamente precettiva e idonea a far ritenere prive di qualsivoglia legittima giustificazione la discriminazione o la situazione di svantaggio in cui si vengano a trovare queste ultime”, specificando, poi, come l'accessibilità sia da ritenersi una “qualitas” essenziale “quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali [delle persone con disabilità] evidenziandosi che tali principi rispondono all'esigenza di una generale salvaguardia della personalità e dei diritti dei disabili e trovano base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati, intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica”.

Pochi mesi dopo questa pronuncia della Corte di Cassazione, il Garante nazionale, nella sua Relazione annuale, è intervenuto sul tema dell'accessibilità stigmatizzando “il peso ancora esercitato dal pregiudizio negativo nei diversi ambiti di vita quotidiana che può riflettersi come uno specchio deformante sulla propria costruzione personale. Non aiutano certo il disegno urbano degli spazi e la tradizionale architettura che fino ad anni recenti hanno regolato l'organizzazione degli interni: anche degli uffici pubblici. Né le auto parcheggiate a chiudere i rari scivoli che permettono a una carrozzina di superare l'ostacolo del marciapiede. Barriere nella mobilità, usabilità, comunicazione, informazione, comprensibilità e carenze nell'orientamento, costituiscono di fatto impedimenti all'accesso a risorse e a servizi, ostacolandone, pertanto, la fruibilità in condizione di concreta uguaglianza”.

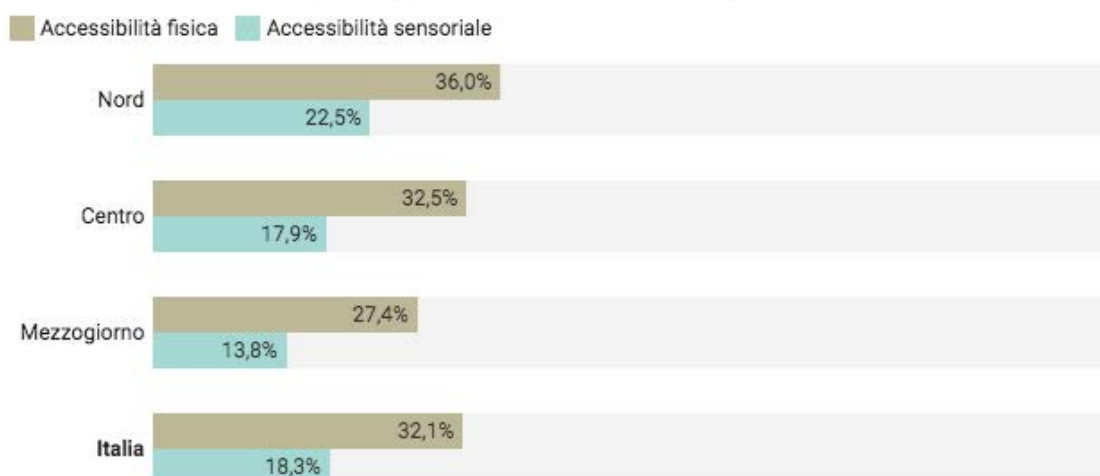
Ostacoli e impedimenti presenti anche in quegli ambiti in cui maggiormente si dovrebbe promuovere una



cultura inclusiva e affermare il diritto alla piena partecipazione, come risulta chiaro dal [report ISTAT 2019-2020](#) sull'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, in cui si evidenzia che sul fronte delle barriere fisiche solamente una scuola su tre risulta accessibile per gli alunni con disabilità motoria, mentre per quanto riguarda le barriere sensoriali, la situazione è disastrosa con solo il 2% delle scuole che dispone di tutti gli ausili senso-percettivi destinati a favorire l'orientamento all'interno del plesso da parte degli alunni con disabilità sensoriali.

C7. Grafico 5 • Scuole accessibili per ripartizione e tipo di accessibilità

Anno scolastico 2019-2020. Valori per 100 scuole della stessa ripartizione



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: [https://www.rapportodiritti.it/](https://www.rapportodiritti.it) • Fonte: ISTAT - L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità - a.s. 2019-2020, p. 5 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità richiama la centralità dell'accessibilità tra i principi fondamentali e dedica a questo tema l'articolo 9: "Al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita, gli Stati adottano misure adeguate a garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali. Queste misure, che includono l'identificazione e l'eliminazione di ostacoli e barriere all'accessibilità, si applicano, tra l'altro, a: (a) edifici, viabilità, trasporti e altre strutture interne ed esterne, comprese scuole, alloggi, strutture sanitarie e luoghi di lavoro; (b) ai servizi di informazione, comunicazione e altri, compresi i servizi informatici e quelli di emergenza".

Purtroppo, però, l'accessibilità come tema ubiquitario e trasversale "per consentire alle persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali", pare essere ancora lontana dal diventare "principio chiave per sostenere processi inclusivi e la piena partecipazione". Infatti, soffermandosi anche solo sull'accessibilità dell'ambiente fisico, sono evidenti gravi ritardi e lacune, prova ne sia il fatto che la normativa sui Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA), è disattesa da oltre 30 anni su quasi tutto il territorio nazionale. I PEBA sono lo strumento previsto dalla legge n. 41/86 per monitorare



e superare le barriere architettoniche presenti in un determinato comune, amministrazione e/o territorio¹², integrati e ampliati dalla legge 104/92¹³.

Ulteriori prescrizioni per gli edifici e gli spazi pubblici¹⁴ sono arrivate con il DPR 503/96 che oltre ad ampliare la definizione di barriere architettoniche¹⁵, all'art. 4 specifica che "I progetti relativi agli spazi pubblici e alle opere di urbanizzazione a prevalente fruizione pedonale devono prevedere almeno un percorso accessibile in grado di consentire con l'utilizzo di impianti di sollevamento ove necessario, l'uso dei servizi, le relazioni sociali e la fruizione ambientale anche alle persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale...". In ultimo con il DPR 380/2001 sull' "Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico" si richiamano direttamente i PEBA¹⁶.

La definizione dei PEBA sarebbe dovuta avvenire, quindi, entro il 1987, diversamente le Regioni avrebbero dovuto commissariare i comuni e le amministrazioni inadempienti. Tali piani avrebbero dovuto poi essere modificati e integrati secondo le indicazioni e prescrizioni contenute nei successivi atti legislativi.

Purtroppo solo un'esigua minoranza di comuni su tutto il territorio nazionale ha adottato il PEBA come testimoniato da un'indagine dell'ANCI Lombardia del 2018¹⁷, da cui risultava che il 94,2% dei comuni della Regione ne era sprovvisto (e sul resto del territorio nazionale le cose non sembrano andare meglio).

Tale situazione è un preoccupante indice dello stato di attuazione dei diritti costituzionalmente previsti per tutte le persone costrette a una mobilità ridotta a causa di una disabilità (ma non solo). Il fatto che la normativa sui PEBA, dopo oltre trent'anni, continui a essere disattesa su quasi tutto il territorio nazionale dimostra, oltre a una diffusa situazione d'illegalità, la permanenza di barriere politico/culturali, oltre che architettoniche, profondamente radicate nel nostro paese, in cui, relativamente ad alcuni diritti e ai conseguenti doveri istituzionali, fanno riscontro, troppo spesso, colpevoli inadempienze che si traducono in vere e proprie discriminazioni con gravi e a volte tragiche conseguenze sulla vita delle persone. Lo ha drammaticamente testimoniato la morte del giovane studente Niccolò Bizzarri avvenuta a Firenze nel mese di gennaio, a seguito della caduta dalla sua carrozzina, ribaltatasi a causa delle pessime condizioni del manto stradale.

L'Associazione Luca Coscioni ha sottolineato come non si possa parlare di un "incidente": "Sembra che in quel punto i marciapiedi fossero inaccessibili, per cui Niccolò è stato costretto a spostarsi con la carrozzina in mezzo alla strada, la cui pavimentazione era però sconnessa e piena di buche. ... Le nostre città – da nord a sud – sono piene di ostacoli, barriere, buche, scale e scalini che rendono i luoghi, gli edifici e gli spazi pubblici inaccessibili e pericolosi per chi si muove sulla sedia a ruote. Per questo è urgente predisporre e attuare i Piani di Eliminazione delle Barriere Architettoniche in ogni comune, come prevede la legge sin dal 1986".

.....
12 Legge 41/86, art 32, commi 21-22: "21. Per gli edifici pubblici già esistenti non ancora adeguati [...] dovranno essere adottati da parte delle Amministrazioni competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA), entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge; 22. Per gli interventi di competenza dei comuni e delle province, trascorso il termine previsto dal precedente comma 21, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nominano un commissario per l'adozione dei piani di eliminazione delle barriere architettoniche presso ciascuna amministrazione".

13 Legge 104/92, art. 24, comma 9: "I piani di cui all'articolo 32, comma 21, della citata legge n. 41/1986 sono modificati con integrazioni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate".

14 Per quanto riguarda gli edifici e gli spazi privati il riferimento è, in particolare, alla legge n. 13/1989 e al D.M. n. 236/1989

15 "Per barriere architettoniche si intendono: a) gli ostacoli fisici che sono fonte di disagio per la mobilità di chiunque [...] b) gli ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di spazi, attrezzature o componenti; [...] c) la mancanza di accorgimenti e segnalazioni che permettono l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo per chiunque"

16 DPR 380/2001, articolo 82, comma 8: "I piani di cui all'articolo 32, comma 21, della legge n. 41 del 1986, sono modificati con integrazioni relative all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate"

17 ANCI, Stato di attuazione dei Piani di Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA), Indagine sui comuni lombardi, aprile 2018



L'approvazione nel mese di maggio da parte della Regione Lombardia (su [iniziativa](#) dell'Associazione Luca Coscioni), di un progetto di legge per l'istituzione di un registro dei PEBA per monitorare e sollecitare l'adozione e l'applicazione dei Piani e il rispetto della normativa, potrebbe essere un primo passo, da compiere in ogni regione, per il ripristino di una situazione di legalità.

Il Progetto Individuale

Riprendendo il tema scelto dalle Nazioni Unite per la Giornata internazionale delle persone con disabilità "Ricostruire meglio: verso un mondo post Covid-19 inclusivo, accessibile e sostenibile", i presidenti dell'Anffas e della UILDM, in un'intervista realizzata dal periodico Vita.it, hanno indicato nella progettazione personalizzata/individualizzata un primo passo essenziale. Roberto Speciale, presidente di Anffas che da anni si batte per il rispetto e l'applicazione dell'art. 14 della legge 328/00¹⁸ - ad esempio con la campagna "[Buon compleanno 328](#)" - lo afferma molto chiaramente: "Anffas torna ancora una volta a indicare la progettazione individualizzata dei sostegni e il progetto personalizzato di vita il livello essenziale base su cui costruire un nuovo modello di welfare". Parimenti anche Marco Rasconi (UILDM), nel ribadire la centralità della persona con disabilità, richiama "l'applicazione dell'art 14 della 328: avere dei progetti di vita ci porta a mettere la persona al centro, definendo i suoi bisogni e desideri, smettendo di parcellizzare sia la raccolta del bisogno sia la risposta: scuola, educazione, trasporti, risorse economiche... deve essere tutto insieme. Questo ci porta alla vita indipendente ... Come si fa? Andando a scardinare tanti paletti culturali, smettendo di dare risposte 'a gettone' con risorse dedicate a singoli pezzi di vita, immaginando un progetto di vita, con risposte trasversali, multiple e composite".

Il progetto individuale non si riduce, quindi, al Piano Educativo Individualizzato (PEI) scolastico e/o ai vari progetti dei diversi servizi/interventi relativi alla persona con disabilità, ma è un progetto di carattere generale, più ampio e trasversale, richiesto dalla persona con disabilità e/o dai suoi familiari (ove ve ne sia la necessità come nel caso di minori), con cui deve essere condiviso. Tale aspetto assume una certa rilevanza e potrebbe rivelarsi uno strumento utile anche in relazione al recente dibattito che si è acceso attorno al Decreto interministeriale 182/2020, sul nuovo modello di PEI scolastico - in cui sembrano esserci diversi elementi tali da inficiare la piena inclusione degli studenti con disabilità, come evidenziato nella campagna #NoEsonero, promossa dal CoordDown e diverse altre associazioni -, dove si fa esplicito riferimento (come nel precedente D.lgs. 66/2017) al necessario "raccordo del PEI con il progetto individuale" (Art. 6).

Come confermato in più sentenze, inoltre, il progetto individuale una volta definito assume valenza di diritto soggettivo incompressibile, non modificabile unilateralmente da ente locale e/o azienda sanitaria, sottratto da vincoli di bilancio¹⁹, e la cui non attuazione da parte degli enti preposti costituisce un illecito amministrativo²⁰. In primo luogo, ai sensi del secondo comma della disposizione indicata, il progetto individuale deve comprendere "oltre alla valutazione diagnostico-funzionale o al profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio Sanitario Nazionale, il Piano Educativo

.....

¹⁸ L'articolo 14 della legge 328/00 recita:

"Per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale, ... il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale o al Profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, il Piano educativo individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, i servizi alla persona cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare".

¹⁹ Tar Catania, n. 243 del 02/02/2011, Tar Lazio n. 4075 del 27/3/2015, Trib. Civile Ancona, sent. n. 893 del 30/5/2016

²⁰ Tribunale Marsala sent. 366/2019. Gli stessi orientamenti sono confermati anche da due sentenze del TAR Sicilia, sezione di Catania, la n° 2782 e n° 2783 del 20/11/2019: "Il progetto di cui all'art. 14 della legge n. 328/2000 deve soddisfare in modo puntuale alcune specifiche previsioni.



Individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, i servizi alla persona a cui provvede il Comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale” e deve altresì definire “le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare”.

Inoltre, il progetto deve anche contemplare un budget di progetto, da intendersi quale “insieme di tutte le risorse umane, economiche e strumentali da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata”, nonché individuare una figura di riferimento (il cosiddetto “case manager”) e “metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze della persona disabile”.

Come disposto dall'art. 1, secondo comma, della legge n. 112/2016, il progetto deve, infine, contemplare “misure di assistenza, cura e protezione nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, non determinate dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori”, con il necessario ‘coinvolgimento dei soggetti interessati’ e ‘nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi”.

Tuttavia, nonostante la sua importanza, l'articolo 14 della legge 328/00 continua a rimanere poco conosciuto e perlopiù disapplicato, sia per la mancanza di un'informazione diffusa relativa a tale diritto, sia, spesso, per le difficoltà e/o le resistenze da parte dei soggetti deputati (i comuni, d'intesa con le aziende sanitarie) nel coordinarsi e condividere insieme ai diretti interessati il progetto stesso che, in diversi casi, è stato realizzato solo a seguito di ricorsi al TAR²¹. Talora all'inadempienza è stata imputata anche una discriminazione indiretta ai sensi del comma 3 dell'articolo 2, legge n. 67/2006 nei confronti della persona con disabilità richiedente.

Se, quindi, la progettazione individualizzata e personalizzata rappresenta un diritto ed un'opportunità per costruire un'alternativa all'istituzionalizzazione e un progetto di vita partecipato ed esigibile, la promozione dell'informazione su questo diritto e la garanzia del rispetto della relativa normativa potrebbero essere realmente un primo passo importante.

Abilismo, discriminazioni e violenze

“L'attuale crisi pandemica ha fatto emergere che le bambine, ragazze e donne con disabilità sono maggiormente esposte al rischio di subire violenza, abusi e maltrattamenti e nell'attuale stato di isolamento forzato impossibilitate a richiedere aiuto nei casi di violenza domestica, episodi che sono in preoccupante aumento” (FISH, “Emergenza Covid-19). Anche per le persone inserite/segregate all'interno delle strutture residenziali l'isolamento imposto per contenere la diffusione del virus ha amplificato tali rischi, come testimoniato, oltre che dall'elevato numero di denunce e infrazioni rilevate nel corso dei controlli ispettivi, dal gravissimo caso verificatosi a Troina, in provincia di Enna, nell'Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico per il ritardo mentale e l'involutione cerebrale senile Oasi Maria SS. ONLUS, in cui una ragazza di 26 anni è stata stuprata e messa incinta da un operatore socio sanitario in servizio presso il reparto in cui era inserita (riservato alle persone risultate positive al Covid-19). Lo stupro è avvenuto nei primi giorni di aprile, quando la struttura era stata dichiarata “zona rossa” dopo il contagio di 162 tra operatori e

.....

21 Come ad esempio Tar Catania, n. 194/2010; Tar Catania n. 243/11; Tar Brescia, n. 291/2013; Tar Catanzaro n. 1861/2015, Tar Catania n. 559/2019



ricoverati. La scoperta della gravidanza (e il conseguente arresto dello stupratore) è avvenuta solo a settembre quando i parenti hanno potuto rivedere la congiunta. Agghiaccianti oltre che la giustificazione addotta dallo stupratore - “la ragazza mi ha provocato” - le dichiarazioni pubbliche della sua avvocatessa che nel corso di un’intervista a Mattino Cinque ha affermato: “Non parlerei di stupro. Si tratta di una ragazza disabile che, come tutti i disabili, cercano continuo affetto. Il mio assistito non ha usato violenza fisica nei confronti di questa disabile”. Purtroppo, come in questo caso, spesso a violenze e discriminazioni si accompagna la manifestazione di pregiudizi e considerazioni fortemente stigmatizzanti che rappresentano un surplus, un’eccedenza gratuita di violenza che si riversa sulle vittime. Inoltre un’attenzione e una consapevolezza generale ancora scarse su questi temi (così come sulle questioni legate alle dimensioni intersezionali in cui i diversi motivi di discriminazione s’influenzano reciprocamente), fanno sì che continuino a esserci minori tutele e molteplici barriere nella fase di richiesta d’aiuto e di denuncia.

La situazione è, inoltre, aggravata dal permanere di una diffusa, anche se spesso latente, “cultura” abilista, che traspare in diverse dichiarazioni, come nel mese di settembre, quando Franca Maiorano, una donna con disabilità da anni impegnata sul fronte dei diritti, per la sua candidatura alle elezioni amministrative di Segrate (nell’hinterland milanese), è stata vilmente attaccata dal presidente della Confcommercio locale con diversi commenti infimi [su facebook](#): “Vorrei sapere che contributo può dare la ragazza disabile ... i disabili, consenzienti o meno, vanno protetti ... per le persone disabili è preferibile mantenere un profilo basso”.

In alcuni casi anche trasmissioni televisive particolarmente seguite sono state contenitore di linguaggio discriminatorio, come nel corso delle trasmissioni [Grande Fratello Vip](#) e [L’Assedio](#), in cui in alcune occasioni sono stati usati i termini “Down” e “Mongoloide” in tono offensivo o discriminatorio (“Non farmi passare come mongoloide”, “Ma sei un down!”, “Sono una mongoloide”). Nel denunciare tali episodi il Coordown ricordava come per contribuire alla realizzazione di una società realmente inclusiva e per contrastare derive abiliste, sia prioritario sviluppare un percorso culturale, che nel linguaggio ha un imprescindibile punto di partenza: “Offendere usando i termini della disabilità è purtroppo all’ordine del giorno. [...] chiediamo di smetterla [...] Non è questione di politically correct o di forma, è una questione di sostanza. Le parole, infatti, sono importanti e il linguaggio è la base della nostra cultura. Proprio da qui, dunque, bisogna partire, coltivando un linguaggio corretto e rispettoso soprattutto tra i giovani, nelle scuole, in famiglia, nei contesti lavorativi, come è pure urgente innescare un circolo virtuoso che getti le basi di una cultura di accoglienza e di rispetto che parta dal linguaggio e ponga le fondamenta per una società più civile e inclusiva”.

Da alcune recenti dichiarazioni, amplificate sui social, emerge, inoltre, un elemento di rischio e di discriminazione nella tendenza a considerare prioritariamente in termini di “produttività” e “utilità” la vita delle persone. A novembre il presidente della regione Liguria pubblicava [un tweet](#) in cui parlando dei decessi della giornata precedente per Covid-19 specificava che la maggior parte erano stati di pazienti anziani, persone “non indispensabili allo sforzo produttivo del paese”, seppur da tutelare. Qualche settimana dopo un consigliere e presidente della Commissione bilancio del comune di Pavia, [su facebook](#) affermava che “Ormai questo piagnisteo sulle vittime penso che abbia stufato tanti italiani, per salvare poche migliaia di vecchietti stiamo rovinando la vita a un sacco di giovani”, concludendo il suo post con un “W Darwin”, un beccero richiamo alle teorie della “selezione naturale”.

Continuano, in ultimo, a essere numerosi, e di particolare gravità, gli episodi di discriminazioni e violenze subiti dalle persone con disabilità, sempre più spesso diffusi anche sui social. Di seguito un parziale, ma preoccupantemente significativo, elenco.

Febbraio, Marzo, Novembre. Ripetuto utilizzo delle parole “Down” e “Mongoloide” come insulto o battuta offensiva nel corso delle trasmissioni [“Grande Fratello Vip”](#) e [“L’Assedio”](#).

Aprile, Latina (LT). Arrestato 43enne per violenze contro la sorella con disabilità con cui conviveva e contro la madre intervenuta per difenderla ([link alla notizia](#)).



Aprile, Settimo Milanese (MI). Arrestati due operatori sanitari responsabili di ripetuti maltrattamenti nei confronti delle persone con autismo inserite nella Comunità socio sanitaria presso cui prestavano servizio ([link alla notizia](#)).

Aprile, Italia. Controlli dei NAS presso 918 strutture, (RSA, RSD, centri ad orientamento sanitario-riabilitativo e di lungodegenza, nonché varie tipologie di attività assistenziali come case di riposo, comunità alloggio e case famiglia). Evidenziate irregolarità in 183 strutture (il 20% del totale). Sono state inoltre appurate situazioni penalmente rilevanti che hanno determinato la denuncia all'Autorità giudiziaria di 172 persone ([link alla notizia](#)).

Maggio, Monopoli (BA). Arrestato badante resosi responsabile di ripetute violenze e maltrattamenti nei confronti della persona non autosufficiente che avrebbe dovuto assistere ([link alla notizia](#)).

Maggio, Carpi (MO). Padre uccide il figlio 37enne con disabilità e poi si toglie la vita ([link alla notizia](#)).

Maggio, Cecina (LI). Arrestata badante 65 enne per violenze e maltrattamenti nei confronti della persona con disabilità che avrebbe dovuto assistere ([link alla notizia](#)).

Giugno, Offida (AP). Arrestato operatore in servizio presso una RSA per 8 omicidi volontari premeditati e 4 tentati omicidi di anziani ospitati dalla struttura, tra il 2017 e il 2019 ([link alla notizia](#)).

Giugno, l'Aquila (AQ). Atti vandalici ai danni del parco giochi accessibile ([link alla notizia](#)).

Luglio, Avellino (AV). Arrestato un uomo 77enne per ripetute violenze sessuali contro una minorenni (minore di 14 anni) con disabilità ([link alla notizia](#)).

Luglio, Valmontone (RM). Montagne russe vietate al Parco divertimenti a ragazza con sindrome di down ([link alla notizia](#)).

Luglio, Saltrio (VA). Padre uccide la figlia con disabilità di 31 anni e si toglie la vita ([link alla notizia](#)).

Luglio, Ardea (RM). Aggressione razzista e abilista nei confronti di Beatrice Ion, atleta paralimpica della nazionale di basket in carrozzina, con insulti quali: "Stranieri di m., tornate al vostro Paese ... Handicappata di m ... a tua figlia handicappata la becco per strada e mi faccio fare un lavoretto...". ([link alla notizia](#)).

Agosto, Napoli (NA). Padre 88enne spara ai due figli con disabilità, ferendone uno e uccidendo l'altro ([link alla notizia](#)).

Agosto, Savignano sul Rubicone (FC). Ragazzi con autismo cacciati dal titolare di un autogrill: "Via dai tavolini, non vogliamo disabili qui" ([link alla notizia](#)).

Agosto, Valsugana (TN). Arrestati tre uomini (di 82, 64 e 59 anni) per stupro e violenze ripetute nei confronti di una ragazza ventenne con disabilità ([link alla notizia](#)).

Agosto, Italia. Controlli sul territorio nazionale per 265 strutture. L'azione dei NAS è stata rivolta a tutte le tipologie di strutture dedicate all'assistenza ed ospitalità di persone anziane e con disabilità (RSA, RSD, strutture ad orientamento sanitario-riabilitativo, case di riposo, comunità alloggio, ...). Sono state individuate 51 strutture con irregolarità (pari al 19% del totale dei controlli), e sono state rilevate situazioni penalmente rilevanti che hanno determinato il deferimento all'Autorità giudiziaria di 14 persone ([link alla notizia](#)).

Ottobre, Bolzano (BZ). Un uomo 82enne uccide la moglie 80enne con disabilità e poi tenta suicidio ([link](#)



[alla notizia](#)).

Ottobre, Troina (EN). Arrestato un operatore socio sanitario per aver violentato e messo incinta una donna con disabilità all'interno della struttura Oasi Maria Santissima di Troina. L'accusa è quella di violenza sessuale aggravata "dall'aver commesso il fatto ai danni di una donna disabile e nel momento in cui la stessa era a lui affidata". La violenza era avvenuta nei giorni del lockdown, quando l'Oasi era in zona rossa con la presenza di 162 positivi fra pazienti e infermieri ([link alla notizia](#)).

Ottobre, Asola (MN). Arrestata una donna di 45 anni autrice di perduranti maltrattamenti e vessazioni posti in essere dal 2016 a carico della sorella disabile convivente, per indurla a farsi inserire in una struttura e andare via di casa ([link alla notizia](#)).

Novembre, Italia. Controlli da parte dei NAS su 232 strutture sanitarie e socio-assistenziali, (RSA, RSD, case di riposo, comunità alloggio, ...). In 37 strutture sono state riscontrate irregolarità, contestando, complessivamente, 59 violazioni, di cui 9 penali e 43 amministrative, deferendo all'autorità giudiziaria 11 persone e segnalandone ulteriori 42. ([link alla notizia](#)).

Novembre, Vittoria (RG). Sono denunciate alcune persone per aver ripreso e poi postato sui social il filmato della morte e caduta dalla carrozzina di una persona con disabilità nel centro di Vittoria ([link alla notizia](#)).

Novembre, Valsamoggia (BO). Arrestate la titolare e 3 collaboratrici di una struttura per anziani non autosufficienti con le accuse di maltrattamenti, omissione di soccorso ed esercizio abusivo della professione sanitaria ([link alla notizia](#)).

Dicembre, Cagliari (CA). Esposto alla Procura della Repubblica da parte dell'UNASAM, per la situazione in cui viene costretto da anni una persona con disabilità inserita in una struttura dell'AIAS, che da anni deve indossare quotidianamente un casco da arti marziali e tenere le mani legate da calzini da tennis, "ausili sanitari" necessari secondo la direzione della struttura ([link alla notizia 1](#), [link alla notizia 2](#)).





Capitolo

8. Profughi e richiedenti asilo

Scritto da: Francesco Damiano Portoghese





Il punto della situazione

Il 2020 è stato un anno difficile e complesso anche per il rispetto e la tutela dei diritti dei cittadini stranieri. In questo capitolo, ci si soffermerà sulle conseguenze determinate dalla pandemia e su quelle prodotte dal modello italiano per la disciplina del diritto dell'immigrazione. Tuttavia, non si possono ignorare alcuni segnali di cambiamento, seppur timidi. L'Unione Europea continua a rimanere la grande assente per quanto riguarda le questioni migratorie e il diritto di asilo. Infatti, le nuove proposte di Bruxelles illustrate nel Patto europeo su immigrazione e asilo sono un compendio di tutte le scelte fallimentari degli ultimi vent'anni, concause di una progressiva frammentazione della fragile Unione e scintille per la miccia dei rigurgiti nazionalisti. Al contrario, il Parlamento italiano ha approvato una serie di modifiche interessanti al quadro normativo su immigrazione e asilo che meritano attenzione. Sono state gettate le basi per una serie di riforme strutturali, complesse e importanti. Tutte le proposte, tanto quelle europee quanto quelle italiane, hanno delle evidenti lacune. Sono, e saranno, anni decisivi per comprendere se i principi di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità rappresenteranno il traino per un' Europa più forte e coesa. Oppure, se dovremo considerarli lettera morta e osservare il progressivo sfaldamento di un' Unione affetta dalla sindrome NIMBY (*Not in my backyard*) su temi divisivi e particolarmente indolente quando si parla di diritti umani. Tutto ciò avrà ripercussioni sulle nostre politiche, così come queste contribuiranno a indicare la strada europea da intraprendere.

Il “nuovo” Patto europeo su immigrazione e asilo

Sin dalla presidenza Juncker, le istituzioni europee hanno iniziato a lavorare a un pacchetto di riforme del *Common european asylum system* (CEAS, il Sistema comune di asilo europeo)¹ per correggere le evidenti mancanze di un sistema molto poco comune e inefficiente sia per un'equa e comune gestione delle domande di protezione, sia per il rispetto dei diritti dei richiedenti asilo. Le proposte presentate² puntavano - neanche troppo velatamente - a ostacolare un esame adeguato e completo della domanda di protezione, a limitare l'accesso alle misure di accoglienza e ad attribuire la responsabilità di ricevere e esaminare le domande di asilo agli Stati frontalieri dell'Unione³. Il piano di riforma si è arenato per l'assenza di un accordo tra Paesi ma la nuova Commissione, presieduta da Ursula Von Der Leyen, insediatasi nel 2020, ha immediatamente ripreso il progetto di riforma.

Il 23 settembre 2020 è stato presentato il Patto europeo su immigrazione e asilo, indicato come un nuovo e innovativo punto di partenza per le politiche europee⁴. In realtà, salvo qualche eccezione, l'impianto di fondo rimane lo stesso della precedente proposta e in linea con le politiche fallimentari degli ultimi vent'anni. L'*Asylum and migration management regulation* (AMR) è il nuovo strumento per la gestione delle domande di asilo che sostituirà il regolamento 604/2013 (il cd. regolamento Dublino III), che rappresenta una delle principali criticità del CEAS in quanto non consente un'equa ed efficace distribuzione delle competenze sull'esame delle domande di protezione tra Stati membri, come evidenziato anche nelle precedenti edizioni di questo Rapporto⁵. Nel nuovo regolamento, infatti, il criterio della competenza del Paese di primo ingresso

1 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en

2 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_1246

3 Per un esame complessivo delle proposte della Commissione Juncker, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione Europea. Le prospettive di nuovi e radicali chiusure al diritto d'asilo*, ASGI, 9/2017, disponibile su: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-UE_ok.pdf

4 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706

5 Cfr. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, 2019 e 2020.



che negli ultimi anni ha penalizzato enormemente i paesi costieri non è stato modificato. Così come non è previsto un meccanismo di ricollocazione automatico dei richiedenti protezione internazionale, che ancora una volta sono trattati alla stregua di un fardello da rimpallare tra paesi. In caso di rilevante pressione migratoria su uno Stato, gli altri hanno la possibilità di scegliere se prendere in carico le domande di asilo o “sponsorizzare” i rimpatri di stranieri irregolari, a parità di contributi economici erogati dall’Unione. Dunque, l’AMR offre ai Paesi che da sempre si oppongono a una gestione condivisa delle domande di asilo la possibilità di trovare una scappatoia legale a sostegno delle proprie politiche. La proposta di un nuovo regolamento sulle procedure di esame delle domande di fatto armonizza la normativa dei singoli Stati, spesso troppo eterogenee tra loro, ma si basa su un massiccio ricorso alle cd. procedure accelerate e di frontiera⁶. Queste prevedono molte meno garanzie per i richiedenti e spesso si risolvono in una valutazione della domanda troppo frettolosa e, gioco forza, non esaustiva. Nel caso della procedura di frontiera, il richiedente rischia di essere trattenuto in apposite strutture, subendo quindi limitazione se non addirittura privazione della libertà personale che appare immotivatamente affittiva⁷.

Per la prima volta si prevede una specie di esame preliminare della condizione personale degli stranieri soccorsi in operazioni di *Search&Rescue* o che attraversano irregolarmente una frontiera esterna o interna dell’UE. In base all’esito della valutazione, lo straniero sarà automaticamente indirizzato verso una delle procedure di esame della richiesta di protezione oppure si attiveranno quelle per l’espulsione. Pur essendo previsto un monitoraggio indipendente sul rispetto dei diritti fondamentali, questo è rimesso alla volontà dei singoli Stati e non è ben chiaro quali saranno i poteri di controllo e sanzione dell’autorità designata. La crisi del modello europeo di gestione dei movimenti migratori è ulteriormente confermata dal probabile coinvolgimento di Frontex, l’agenzia europea di guardia costiera e delle frontiere che negli ultimi anni ha visto crescere il proprio ruolo alle frontiere UE⁸, nei respingimenti illegittimi nel mar Egeo⁹.

In conclusione, non possiamo fare a meno di notare una continuità che lega il pacchetto di riforma della Commissione alle politiche degli anni precedenti, recependo quasi *in toto* i principali punti critici del sistema: aumento delle ipotesi di trattenimento dei richiedenti, ulteriore compressione del diritto a un esame personale e completo delle domande di asilo, aumento dei respingimenti, pochi incentivi alla solidarietà e all’equa ripartizione tra Stati membri. Questa è una scelta che continuerà a penalizzare i paesi costieri come Grecia, Italia e Spagna, a causa della generale opposizione degli altri Stati membri a una politica efficace di distribuzione delle responsabilità. Ciò ha ovviamente gravi ripercussioni anche e soprattutto sui diritti dei richiedenti asilo e dei migranti che attraversano le frontiere dell’Unione¹⁰.

Cosa succede in Italia

Se in Europa gli ultimi mesi del 2020 hanno portato in dote un preoccupante progetto di riforma, in Italia invece le cose sono andate leggermente meglio. Oltre alla procedura di regolarizzazione, che ha coinvolto

.....

6 Le procedure accelerate prevedono un esame rapido delle domande di asilo e la riduzione dei termini per impugnare le decisioni negative. Le procedure di frontiera si applicano direttamente alle zone di frontiera e spesso prevedono il trattenimento del richiedente asilo. Sia le procedure accelerate che quelle di frontiera dovrebbero attivarsi in casi particolari e mai per le domande presentate da soggetti portatori di esigenze specifiche (ad es. sopravvissuti a tortura, persone affette da gravi patologie, donne in gravidanza, minori non accompagnati)

7 Per un’analisi più dettagliata sulle nuove e vecchie procedure di frontiera, *ECRE comments on the amended proposal for an asylum procedure regulation COM(2020) 611 – Border asylum procedures and border return procedures*, ECRE, Dicembre 2020. Consultabile su <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM-2020-611-2-December-2020.pdf>

8 <https://frontex.europa.eu/it/riquadro-a-noi/cos-e-frontex/>

9 <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/>
<https://openmigration.org/analisi/frontex-e-respingimenti-cosa-succede-nellegeo/>

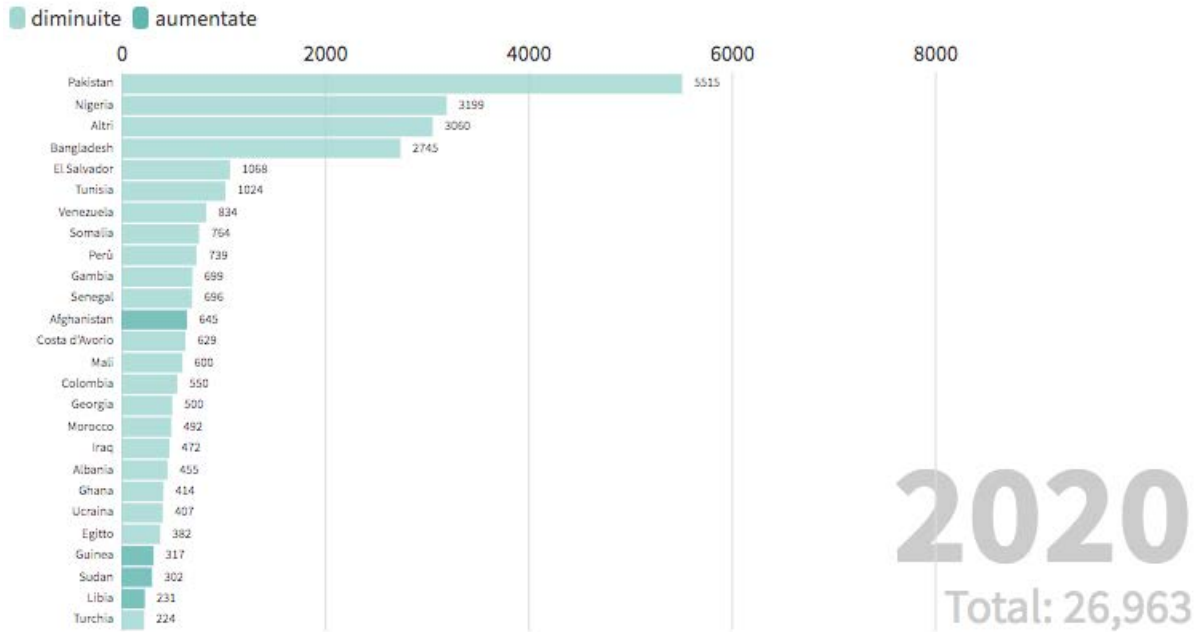
10 EuroMed Rights ha effettuato una simulazione delle modifiche contenute nel Patto applicate in Italia, esprimendo fortissime preoccupazioni sulla limitazione dei diritti dei richiedenti asilo: <https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/11/LAYOUT-MIGRATION-IT-1.pdf>



anche i richiedenti asilo, come si dirà nel paragrafo dedicato, il 21 ottobre il Consiglio dei Ministri ha licenziato il Decreto Legge 130/2020 che ha modificato alcune disposizioni dei due Decreti Sicurezza. Nei paragrafi successivi si esamineranno i punti principali di questa riforma che ha, indubbiamente, degli aspetti positivi ma è ancora visibilmente condizionata da una retorica populista e da un approccio eccessivamente prudente a una materia che invece avrebbe bisogno di un incisivo cambio di rotta.

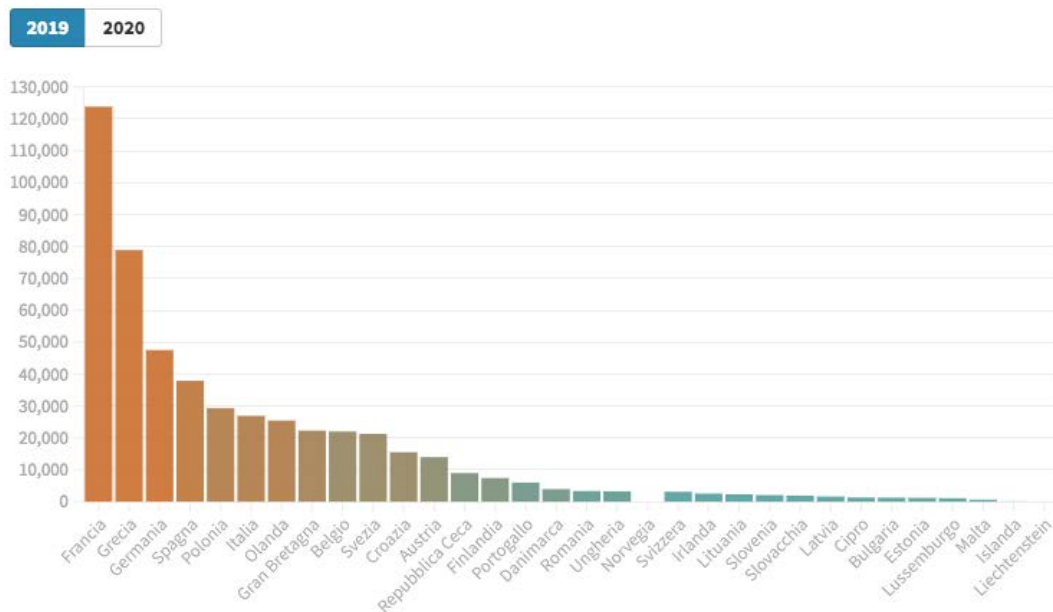
C8. Grafico 1 • Domande di protezione presentate in Italia, confronto tra gli anni 2019 e 2020

A fronte delle 43.783 domande presentate nel 2019, il 2020 ha visto una diminuzione del 38% con 26.963 domande totali



C8. Grafico 2 • Espulsioni di cittadini di paesi terzi in Europa negli anni 2019 e 2020

Per l'anno 2019 non sono disponibili i dati della Norvegia. Per l'anno 2020 quelli di Gran Bretagna, Malta e Liechtenstein



Fonte: Eurostat, Grafico: rapportodiritti.it



La modifica della protezione speciale

Uno dei punti maggiormente criticati del Decreto Sicurezza I è stata l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Tale dicitura si riferiva a una serie di permessi che venivano rilasciati ai cittadini stranieri che non erano in possesso dei requisiti per ottenere il documento ad altro titolo né per il riconoscimento della protezione internazionale ma versavano in una condizione meritevole di tutela da parte dello Stato. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, quindi, serviva a integrare e completare la nozione di diritto di asilo prevista dall'art. 10, c. 3 della Costituzione¹¹, non pienamente soddisfatta solo dallo status di rifugiato e della protezione sussidiaria. E così i motivi umanitari sono stati uno strumento flessibile per adeguare la nostra normativa alle nuove esigenze di protezione emerse negli anni. Per esempio, si possono citare i movimenti migratori determinati da disastri naturali, i sopravvissuti a torture subite nei Paesi di transito verso l'Europa, le gravi patologie difficilmente curabili nei paesi di origine e la tutela di nuclei con minori.

In seguito all'abrogazione di questo istituto, sono stati creati nuovi permessi di soggiorno tipizzati da richiedere direttamente alla Questura e non più collegati alle domande di protezione internazionale¹². L'unica eccezione era rappresentata dalla protezione speciale che le Commissioni Territoriali per l'esame delle domande di asilo potevano ancora riconoscere ma che si fondava su presupposti pressoché identici allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria. Infatti nel corso del 2019 ne hanno beneficiato solo 616 persone¹³ mentre nel 2020 780¹⁴. Si tratta soprattutto di persone che avrebbero avuto diritto a una forma di protezione superiore ma che a causa di motivi ostativi, come condanne per reati gravi, non vi potevano accedere. L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e il repentino passaggio nel regime normativo della protezione speciale hanno influito sull'aumento del numero delle persone subentrate in una condizione di irregolarità¹⁵.

Il Decreto Legge 130/2020 ha esteso le ipotesi di riconoscimento della protezione speciale alla tutela della vita privata e familiare. Non si tratta, quindi, di una tutela perfettamente sovrapponibile al permesso di soggiorno per motivi umanitari, ma rappresenta comunque un piccolo passo in avanti rispetto al Decreto Sicurezza I. Nella relazione introduttiva all'articolo, la tutela della vita privata e familiare si collega all'art. 8 della Convenzione europea per i diritti umani (CEDU) e alla giurisprudenza della Corte EDU sul tema¹⁶. Un richiamo forse troppo fumoso ma che consente di introdurre un certo margine di flessibilità nella valutazione delle situazioni personali e che vagamente ricorda "*i seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali*". A un primo esame della nuova disciplina, sembra che la protezione speciale diventerà un canale utile per la regolarizzazione dello *status* di cittadini stranieri che risiedono ormai da tempo in Italia e che non hanno mai avuto o non hanno più un permesso di soggiorno, come per esempio le persone di origine rom e sinta che dimorano negli insediamenti informali o nei campi istituzionali. Invece è difficile ipotizzare una sua vasta applicazione alle domande di protezione presentate dai migranti appena giunti sul territorio nazionale. Il Legislatore ha quindi creato una cornice che le Commissioni Territoriali, le Questure e i Tribunali riempiranno di contenuti. Intanto è opportuno rilevare che a partire dal mese di ottobre 2020, in cui è entrato in vigore il Decreto 130, il tasso di riconoscimento della protezione speciale è aumentato di più del 100% rispetto ai mesi gennaio – settembre¹⁷.

.....

11 "Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge."

12 Cfr. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, 2020.

13 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/confronto_dati_2018_-_2019_0.pdf

14 Elaborazione dati Commissione Nazionale per il diritto di asilo relativi all'anno 2020, consultabili su <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-neri-dell'asilo>

15 Si rimanda a uno studio dell'ISPI del 2018, disponibile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>

16 <https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2727.18PDL0118490.pdf>

17 Vedi nota 14.



Due sono le considerazioni finali. La prima, che è più un interrogativo, riguarda cosa resta dell'art. 10, c. 3 già citato in precedenza. La Corte di Cassazione in più pronunce ha affermato che la norma costituzionale era soddisfatta dai tre istituti di protezione (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria e permesso per motivi umanitari)¹⁸. Non si può quindi affermare che la tutela della vita privata e familiare, da sola, colmi quella voragine che si è aperta dopo l'abrogazione dei motivi umanitari e pertanto ci impone ancora, a distanza di molti anni, una nuova riflessione sull'attuazione dell'art. 10, c. 3. In questo senso, l'applicazione della protezione speciale e l'interpretazione delle nozioni di vita privata e familiare da parte delle Amministrazioni citate ci daranno una prima risposta.

La seconda, di carattere più generale, è relativa alla strumentalizzazione politica che ben prima del Decreto Sicurezza I si è abbattuta sul permesso per motivi umanitari. I requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato sono così stringenti – quasi anacronistici nonostante le evoluzioni della loro interpretazione – e in alcuni casi lacunosi, tanto che è stato necessario affiancargli una seconda protezione, quella sussidiaria. Ciò nonostante, sono numerose le ipotesi non tutelate, tanto che in venti Stati UE si stima la presenza di quasi sessanta forme complementari di protezione, generalmente dette di carattere umanitario¹⁹. I presupposti sono i più vari. Possiamo citare ad esempio: asilo costituzionale, gravi patologie, disastri ambientali, cambiamenti climatici o circostanze eccezionali.

La protezione che l'Italia dovrebbe garantire non si può ridurre esclusivamente alla tutela di “*chi scappa dalla guerra*”, come la retorica politica degli ultimi anni vuole far credere. O che grazie a queste forme complementari di protezione si “regalino permessi di soggiorno” a chi non ha diritto. In gran parte dell'UE anche altri Stati hanno preso atto che c'è bisogno di qualcosa in più rispetto alla Convenzione di Ginevra e alla Direttiva qualifiche. Questa valutazione, però, è rimandata alla volontà dei singoli Paesi.

Nel disciplinare queste ipotesi, quindi, il Legislatore italiano dovrebbe avere un occhio particolarmente attento ed evitare di introdurre modifiche al sistema per pura propaganda politica. Come ci dimostra l'avvicinarsi delle norme tra Decreto Sicurezza I e il Decreto Legge 130, l'unico effetto è quello di rendere ancora più incerto e precario il quadro normativo, a danno soprattutto della regolarità del soggiorno di decine di migliaia di persone.

Gli altri permessi di soggiorno per protezione speciale: cosa cambia

Il Decreto Sicurezza I ha abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari “spacchettando” il suo contenuto, creando nuovi permessi o modificando i requisiti per il rilascio di alcuni titoli già esistenti. Oltre la protezione speciale, si ricordano i permessi per calamità naturale, per cure mediche e per atti di particolare valore civile. Le caratteristiche principali dei nuovi titoli erano: la competenza esclusiva della Questura per la valutazione della domanda; la breve durata, da 6 mesi a 1 anno; e la non convertibilità in permessi di lavoro. Si trattava, quindi, di documenti rilasciati in seguito a una valutazione discrezionale dell'Autorità di pubblica sicurezza, non adeguati a offrire una progettualità di vita al titolare vista l'incertezza sul rinnovo e l'impossibilità di convertirlo in altro titolo più stabile.

18 “Il diritto di asilo è oggi [...] interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e dell'art. 5 c. 6 del T.U. approvato con d.lgs. 286 del 1998, si ché non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale.” (Cassazione, ordinanza n. 10686/2012)

19 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/emn_inform_nat_prot_statuses_final.pdf



Il Decreto Legge 130 è intervenuto anche su queste disposizioni con due importanti modifiche. La prima consente di convertire in permesso di soggiorno per lavoro un ampio catalogo di titoli²⁰, superando quindi uno dei limiti del nostro sistema secondo cui la conversione riguardava solo un numero ristretto di permessi e solo se espressamente previsto dalla Legge. Il principio della tassatività della conversione non viene quindi modificato ma a oggi quasi tutti i titoli di soggiorno risultano convertibili in permessi più stabili.

La seconda riguarda la possibilità per le Commissioni Territoriali, quando la domanda di protezione non è accolta, di inviare gli atti alla Questura per il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche o di informare la Procura presso il Tribunale per i minorenni per valutare la possibilità di concedere al genitore straniero il permesso per assistenza minore. Inoltre, quando il permesso per protezione speciale è chiesto direttamente alla Questura, la Commissione è incaricata di formulare un parere a riguardo. Non è ancora chiaro se i pareri e le richieste delle Commissioni siano vincolanti oppure se alla Questura rimanga comunque un margine di discrezionalità.

Ciò che bisogna sottolineare è l'aumento delle competenze delle Commissioni Territoriali che da soggetti deputati esclusivamente alla valutazione delle domande di protezione internazionale – con la sola aggiunta del permesso per motivi umanitari prima e della protezione speciale adesso – si stanno gradualmente trasformando in organi della P.A. esperti in diritti umani, con nuove competenze. Sull'autonomia della Commissioni Territoriali, tuttavia, rimangono ancora delle perplessità, essendo un'articolazione delle Prefetture e quindi esposte anche a influenze di tipo politico. Si ricordi, per esempio, la circolare del Ministero dell'Interno, 4/7/2018, in cui si invitavano le Commissioni Territoriali ad accelerare i tempi per l'esame delle domande e a utilizzare maggiore rigore nel riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Un atto dal valore puramente politico – e dal contenuto quantomeno opinabile – che ha inciso sull'attività della PA destando numerose perplessità: qualche giorno dopo, il 13/7/2018, la Presidente della Commissione Nazionale ha diramato una nota che chiedeva alle Commissioni di conformarsi all'indirizzo dettato dal Viminale. Senza una riforma sull'indipendenza e l'autonomia della Commissioni, anche queste nuove competenze rischiano di essere limitate della propaganda politica e dai variabili indirizzi politici dei Governi.

Dal SIPROIMI al SAI: le novità sull'accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale

Il Decreto 130 è intervenuto anche sul sistema di accoglienza. Il Decreto Sicurezza I aveva sostituito lo SPRAR (Servizio di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) con il SIPROIMI (Servizio di protezione per titolari di protezione internazionale e minori). Quindi, i richiedenti asilo e i titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria avevano diritto ai CAS (Centri di accoglienza straordinaria), mentre i beneficiari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, assieme anche ai titolari di altri permessi (vittime di tratta, vittime di sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, minori stranieri non accompagnati) potevano accedere a quella che ormai si definisce “seconda accoglienza”. La crisi del modello SPRAR era però evidente da tempo: la partecipazione degli enti locali alla rete su base volontaria non è mai decollata

.....

20 Per quanto riguarda i permessi di cui si tratta in questo capitolo, sono adesso convertibili: A) il permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato in seguito al parere della Commissione Territoriale per il diritto di asilo, salvo quando rilasciato in presenza di una causa di esclusione dalla protezione internazionale; B) il permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato in seguito all'istanza presentata in Questura; C) il permesso per calamità; D) il permesso per cure mediche; E) il permesso per assistenza minore.



al contrario dei posti disponibili nei CAS - che possono essere aperti per volontà delle Prefetture²¹. Inoltre, storicamente sono stati privilegiati i centri a grossa capienza - economicamente più convenienti - rispetto ai progetti di accoglienza diffusa sul territorio, con evidente riduzione della qualità dei servizi offerti e della loro efficacia nei percorsi di inclusione²².

La nuova normativa ripristina la possibilità per i richiedenti asilo di ricevere accoglienza nel SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) ma “*nei limiti dei posti disponibili*”. Qui hanno diritto ai “*servizi di primo livello*”, che comprendono l’assistenza sociale, psicologica e legale, i corsi di lingua italiana e l’orientamento ai servizi del territorio. I titolari di protezione invece beneficiano anche dell’orientamento al lavoro e della formazione personale, definiti “*servizi di secondo livello*”.

Il Decreto 130 ha sicuramente avuto il merito di provare a razionalizzare un sistema eccessivamente frammentato tra molteplici norme e poco chiaro sui servizi da erogare. Basti pensare che fino a ottobre 2020 l’elenco delle attività da assicurare all’interno delle strutture era demandato ai capitolati del Viminale. Non una norma primaria, quindi, ma un atto amministrativo suscettibile di ingerenze anche di tipo politico²³. Il nuovo quadro normativo individua chiaramente i beneficiari dei vari livelli dell’accoglienza e i servizi a cui devono accedere. Non si possono però non mettere in luce alcuni aspetti problematici che rischiano di avere un impatto fortemente negativo sull’efficacia dei percorsi dell’accoglienza. La distinzione tra servizi di primo e secondo livello si basa sullo *status* della persona (richiedenti asilo o titolari di una forma di protezione). Questa scelta non tiene adeguatamente conto delle tempistiche necessarie per giungere a una decisione definitiva sulle richieste di protezione. In media, solo nella fase amministrativa le Commissioni Territoriali possono impiegare fino a un anno e anche nella fase giudiziale si può arrivare ai dodici mesi per la decisione.

In tutto questo tempo il richiedente asilo, nonostante possa svolgere attività lavorativa dopo sessanta giorni dalla registrazione della domanda, di fatto non accede ad alcun tipo di servizio che gli permetta di orientarsi nel mondo del lavoro e trovare un’occupazione. Si tratta di un evidente controsenso che rischia di causare anche tensioni all’interno delle strutture in cui sono accolte persone con titoli eterogenei e quindi beneficiari di servizi differenti. I capitolati ministeriali per i nuovi bandi saranno fondamentali per capire se si possa, finalmente, parlare di discontinuità con la gestione passata dell’accoglienza, ma a fine 2020 non sono ancora stati pubblicati.

Le operazioni di *Search&Rescue* (SAR) nel Mediterraneo centrale: le modifiche al Decreto Sicurezza bis²⁴

Nel corso del 2020, si è registrato un aumento delle partenze dalle coste nordafricane attraverso la rotta del Mediterraneo centrale che porta all’Italia.

21 Nel 2016 coprivano più del 77% dei posti totali in accoglienza, nel 2017 e nel 2018 circa l’80% (http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodi/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/DEF_2018_-_Sez.1_-_Programma_di_Stabilitx.pdf). Nel 2019, 24.388 persone accolte in SIPROIMI e 66.958 in altre strutture (http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2019.pdf)

22 https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/11/centri_ditalia_sistema_a_un_bivio.pdf

23 Per un’analisi completa sulla gestione dei CAS, dei bandi di gara e dei capitolati d’appalto sull’accoglienza, si rimanda al rapporto *Accoglienza straordinaria*, In Migrazione, 2019, disponibile su <https://www.inmigrazione.it/it/dossier/straordinaria-accoglienza> e al rapporto *La sicurezza dell’esclusione* – Centri d’Italia 2019, ActionAid e Openpolis, 2019, disponibile su <https://www.actionaid.it/informati/pubblicazioni/la-sicurezza-dellesclusione>

24 Si ringrazia la dott.ssa Ludovica Monteleone per il prezioso lavoro di ricerca e scrittura del presente paragrafo.



C8. Grafico 3 • Arrivi di cittadini extracomunitari in Italia



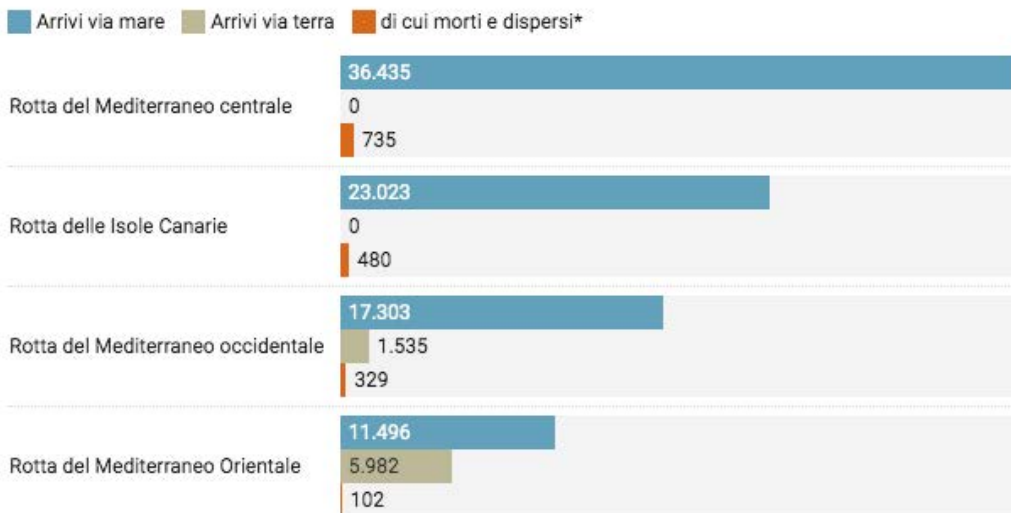
[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero dell'Interno, cruscotto statistico giornaliero sugli arrivi • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Il numero dei morti e dei dispersi registrati durante i tentativi di attraversamento è aumentato rispetto all'anno precedente. Il tasso di mortalità della rotta si conferma ancora una volta elevato e i rischi che i migranti corrono sono in aumento²⁵.

C8. Grafico 4 • Arrivi / morti e dispersi per l'anno 2020 in Europa

Il numero dei **morti e dei dispersi** registrati durante i tentativi di attraversamento è **aumentato rispetto all'anno precedente**. Il tasso di mortalità della rotta del Mediterraneo centrale si conferma ancora una volta elevato e i rischi che i migranti corrono sono in aumento.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

* Il numero di morti e dispersi è da sovrapporre al totale degli arrivi (mare e terra).

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: UNHCR • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

.....
25 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mortality-rates.pdf>



I movimenti migratori, quindi, possono essere condizionati dalle scelte dei Governi ma mai bloccati del tutto come ci dimostra l'esperienza italiana degli ultimi anni. Il Decreto Sicurezza-*bis* nell'estate 2019 è intervenuto direttamente in ambito di soccorso in mare attribuendo al Ministro dell'Interno la possibilità di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi non militari o non governative nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica e nei casi in cui fossero violate le leggi in materia di immigrazione e le norme stabilite dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare²⁶. In corrispondenza di queste violazioni, il Decreto prevedeva una multa da 150.000 a 1.000.000 di euro per il comandante della nave e il sequestro dell'imbarcazione, che poteva essere distrutta entro due anni dalla confisca. Tale misura avrebbe dovuto rappresentare un argine agli arrivi attraverso il Mediterraneo centrale e un'azione di contrasto alle ONG impegnati in operazioni SAR, costantemente accusate di collaborazione con i trafficanti pur senza prove né, soprattutto, pronunce della magistratura. In pratica, è servita solamente a ridurre i soccorsi in mare e, assieme al rinnovo degli accordi con la Libia, a ridurre le partenze a scapito dell'incolumità dei migranti costretti a rimanere in un territorio di guerra dove i diritti umani, tra cui quello di chiedere asilo, non vengono garantiti.

Il Decreto Legge 130/2020 ha introdotto un'esenzione per lo specifico caso delle operazioni di ricerca e soccorso per cui il divieto di transito e sosta nelle acque territoriali non si applica nelle ipotesi di operazioni SAR comunicate allo Stato di bandiera e al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo, ed effettuate secondo le indicazioni di quest'ultimo. Nel caso in cui il comandante della nave non rispettasse questi obblighi è prevista la reclusione fino a due anni e una multa da 10.000 a 50.000 euro, ma non è più previsto il sequestro della nave.

Sebbene sia apprezzabile qualche passo in avanti, anche nella direzione auspicata dal Presidente della Repubblica al momento della firma al Decreto Sicurezza-*bis*, il Decreto 130 si pone in sostanziale continuità con la politica del sospetto verso le organizzazioni che compiono salvataggi in mare e della criminalizzazione della solidarietà.

La procedura di regolarizzazione degli stranieri irregolarmente soggiornanti e dei richiedenti asilo

Per fronteggiare l'ulteriore emergenza economica di alcuni settori lavorativi e produttivi (*agricoltura, allevamento, zootecnia, pesca e acquacoltura, e attività connesse; assistenza alla persona per se stessi o per i componenti della propria famiglia; lavoro domestico*), con il Decreto Legge 34/2020 il Governo ha previsto una procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari di cittadini stranieri comunitari o extracomunitari e italiani e il rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro o per ricerca lavoro. In sostanza, si tratta dell'ottava sanatoria negli ultimi trent'anni²⁷.

La sanatoria è uno meccanismo eccezionale di regolarizzazione della posizione sul territorio nazionale degli stranieri privi di permesso di soggiorno. In alcuni casi, come si vedrà per quella del 2020, la regolarizzazione è riservata al possesso di alcuni requisiti individuali oppure limitata a determinati settori produttivi. È, quindi, uno strumento emergenziale che serve a tamponare alcune falle del nostro sistema. L'assenza di una riforma del meccanismo delle quote di ingresso e l'impossibilità di richiedere un permesso di soggiorno in

.....

²⁶ La Convenzione definisce "offensivo" il passaggio di una nave straniera nelle acque territoriali di uno Stato qualora questo determini una minaccia alla sicurezza pubblica o sia correlato all'esecuzione di attività vietate dalla legge interna.

²⁷ Le altre sanatorie sono state varate nel 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2009, 2012. <https://www.internazionale.it/opinione/michele-colucci/2020/04/20/sanatorie-stranieri-coronavirus>



condizione di irregolarità pur in presenza di un'offerta di lavoro sono tra le cause che portano ciclicamente ad adottare misure come questa.

Si poteva accedere alla regolarizzazione in tre ipotesi: I) Stipulazione di un contratto di lavoro; II) Emersione di un rapporto di lavoro irregolare; III) Richiesta del permesso temporaneo. Le domande potevano essere presentate dai datori di lavoro dal 1 giugno al 15 agosto²⁸ per rapporti relativi ai settori indicati e da cittadini stranieri presenti in Italia alla data dell'8/3/2020. Nel caso della richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo, il cittadino straniero con un titolo scaduto e non rinnovato entro il 31/10/2019, con precedente esperienza nei settori lavorativi elencati, poteva presentare autonomamente la domanda di un permesso semestrale convertibile in permesso per lavoro alla scadenza.

Il datore di lavoro aveva la responsabilità di presentare la domanda, pagando un contributo forfettario di 500 euro in aggiunta a un ulteriore contributo nel caso di emersione di un rapporto irregolare. Tuttavia, come spesso accade per le sanatorie, in alcuni casi l'onere economico è stato scaricato dal datore di lavoro al lavoratore, maggiormente interessato ad accedere al permesso.

Molti aspetti di ordine tecnico e pratico sono stati chiariti solo successivamente all'inizio della finestra temporale utile, generando confusione e alimentando cattive prassi. Per quanto riguarda i richiedenti asilo, ad esempio, inizialmente alcune Questure hanno chiesto la rinuncia alla domanda di protezione per accedere alla regolarizzazione²⁹, salvo poi dover seguire le indicazioni ministeriali di senso contrario ma giunte con ritardo³⁰. Anche altre situazioni particolari non hanno ricevuto una risposta chiara per alcuni mesi dall'avvio della procedura, come nel caso dell'impossibilità sopravvenuta per la stipulazione del contratto di lavoro a causa di forza maggiore.

In totale sono state presentate 207.542 domande di emersione dei rapporti di lavoro³¹ e 12.986 richieste di permesso temporaneo³². L'esame delle richieste però procede molto a rilento e non tutti gli uffici preposti sono in grado di processare le pratiche in tempi adeguati³³. Questo ritardo accumulato nei sei mesi successivi alla scadenza dei termini continua a generare incertezza e preoccupazione in capo ai lavoratori stranieri che attendono il rilascio del documento per poter esercitare tutti i diritti connessi alla regolarità del soggiorno.

La sanatoria era partita soprattutto come uno strumento rivolto al settore agricolo ma ha finito per essere in gran parte un sostegno ai lavoratori impegnati nell'assistenza domestica e alla persona: l'85% delle domande ha riguardato il lavoro domestico e il restante 15% relativo al settore agricolo può essere motivato da diversi fattori. In primo luogo, la presenza di un capillare sistema di sfruttamento che colpisce migliaia di lavoratori stranieri, in cui il datore di lavoro o non si conosce poiché è celato dietro la figura di intermediari (i cd. caporali) oppure semplicemente non ha interesse e convenienza nel rispettare la legge. Probabilmente, l'assenza della limitazione a determinati ambiti lavorativi avrebbe permesso a più lavoratori stranieri di fuoriuscire da una condizione di irregolarità.

A prescindere dal numero di permessi che verranno effettivamente rilasciati, come al termine di ogni sanatoria non si può non ribadire che queste misure occasionali sono destinate a essere adottate ciclicamente senza una riforma strutturale della normativa sull'ingresso e sul soggiorno del cittadino straniero.

.....

28 In data successiva e fino al 8/1/2021 potevano essere presentate solo le domande il cui contributo a carico del datore fosse stato pagato entro il 15/8/2020.

29 <https://cild.eu/blog/2020/06/05/regolarizzazione-la-richiesta-illegittima-dellufficio-immigrazione-di-roma/> e <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/procedura-emersione-protezione-internazionale.htm>

30 <https://www.interno.gov.it/it/circolari-e-documentazione-sulle-emersione-dei-rapporti-lavoro>

31 https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf

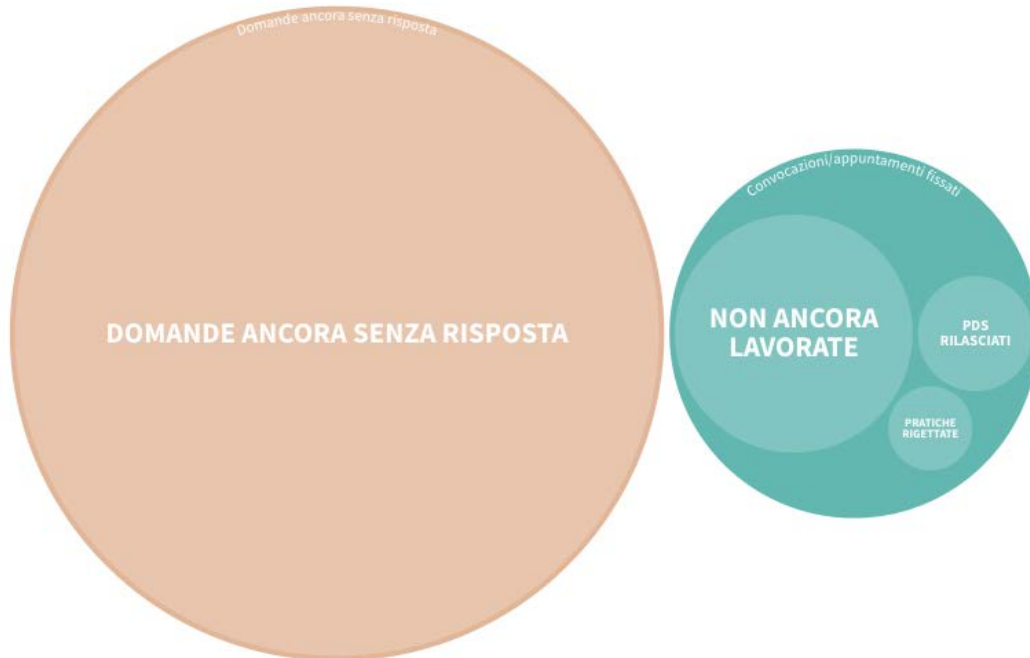
32 https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/scheda_informativa.pdf

33 <https://erostraniero.radicali.it/la-sanatoria-fantasma/>



C8. Grafico 5 • Stato di avanzamento delle istanze per la procedura di emersione dal lavoro irregolare (procedura ex co.1)

Il totale delle domande pervenute per questa procedura è **207.870**¹. Alla data del 20 maggio 2021, hanno ricevuto un esito il 4% delle domande (pds rilasciati e pratiche rigettate).

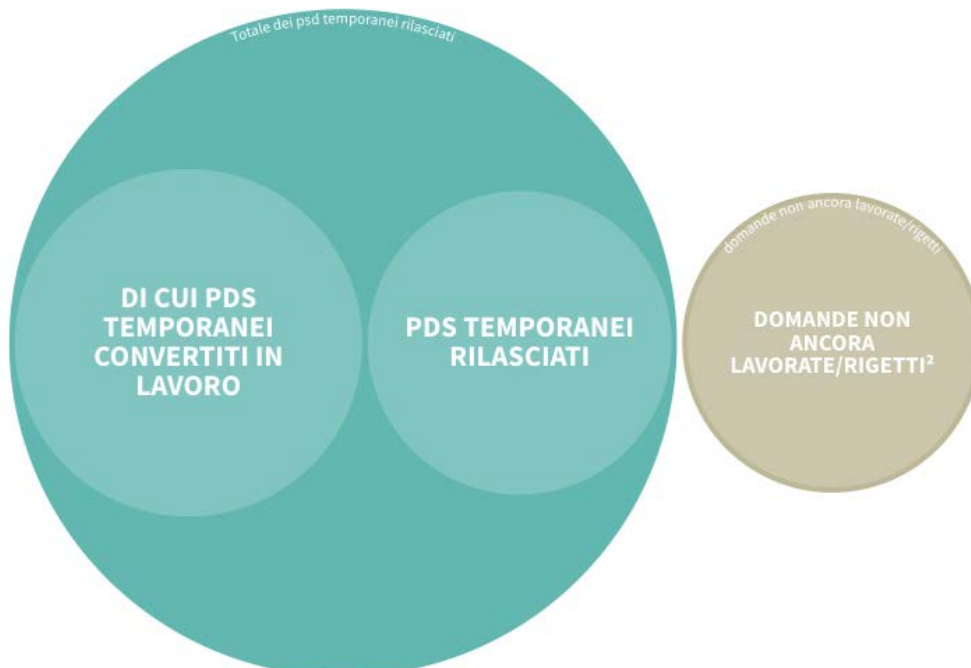


Fonte: [Ero Straniero](#)¹, Grafico: [www.rapportodiritti.it](#) •

¹ I dati rappresentati nel grafico sono stati trasmessi dal Ministero dell'Interno su richiesta della campagna Ero Straniero. I dati sono aggiornati al 20 maggio 2021, a eccezione di quelli relativi ai permessi rilasciati, aggiornati al 15 aprile 2021.

C8. Grafico 6 • Stato di avanzamento delle istanze (procedura ex co.2)

Il totale delle domande pervenute per questa procedura è **12.986**¹. Un quarto di queste è rappresentato da domande non ancora lavorate e rigetti²



Fonte: [Ero Straniero](#)¹, Grafico: [www.rapportodiritti.it](#) •

¹ Dati trasmessi dal Ministero dell'Interno su richiesta della campagna Ero Straniero. I dati sono aggiornati al 15 aprile 2021

² I singoli dati sul numero di rigetti e delle domande non ancora lavorate non è disponibile.



La protezione internazionale ai tempi del Covid-19³⁴

Con il progressivo intensificarsi dei contagi, la Pubblica Amministrazione ha gradualmente ridotto le attività e i servizi erogati, in particolar modo quelli che prevedono l'apertura al pubblico. In materia di immigrazione e asilo, la circolare del 9/3/2020 ha però confermato la necessità di proseguire “*le attività relative all'espulsione degli stranieri irregolari e quelle connesse alla ricezione della manifestazione di volontà di richiedere protezione internazionale*”³⁵.

Se da un lato, quindi, il Viminale ha ritenuto opportuno continuare l'*iter* di allontanamento dei cittadini stranieri da rimpatriare – che, con la progressiva chiusura delle frontiere in entrata e uscita, ha comportato “semplicemente” il prosieguo del trattenimento all'interno dei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) – dall'altro ha dato una precisa indicazione alle Questure di ricevere le domande di protezione internazionale. Pur sospendendo l'esame delle domande, l'accesso alla richiesta di protezione non poteva né doveva essere in alcun modo limitato. La possibilità di chiedere asilo è infatti un diritto fondamentale di cui nessun cittadino straniero può essere privato. A maggior ragione poiché consente di ottenere un permesso di soggiorno e di beneficiare di una serie di diritti e prestazioni – per esempio l'accoglienza o l'assistenza sanitaria – di fondamentale importanza per garantire dignità e sicurezza durante una pandemia. Tuttavia, numerose Questure sul territorio nazionale hanno comunque chiuso i propri sportelli di ricevimento al pubblico senza prevedere delle modalità speciali per ricevere le domande di asilo e dare seguito a quanto prescrive la Legge. Questo ha generato profonda incertezza e preoccupazione tra i cittadini stranieri che avevano necessità di presentare la domanda, oltre a causare evitabili affollamenti al momento della riapertura degli Uffici³⁶.

Per quanto riguarda i centri di accoglienza CAS e SIPROIMI, una serie di provvedimenti ha prorogato la possibilità di rimanere nelle strutture durante lo stato d'emergenza³⁷. Il vero problema, tuttavia, era quello di accedere ai vari sistemi di accoglienza, considerando sia la difficoltà a presentare la domanda di asilo sia la chiusura di alcuni uffici comunali o municipali dedicati.

Allo stesso tempo, almeno nei primi mesi del *lockdown*, al personale impegnato nell'accoglienza non sono arrivate informazioni chiare e univoche sulle procedure da adottare per la prevenzione e il contenimento del contagio da Covid-19³⁸. Al netto delle criticità che come sempre non sono mancate, tutto sommato buona parte del sistema ha fronteggiato positivamente l'emergenza e la sua gestione con un numero di contagi in linea con la media nazionale, come ha confermato uno studio pubblicato ad agosto 2020³⁹. Questa è una precisazione doverosa, poiché non sono mancate campagne di odio e di incitamento alla violenza nei confronti dei migranti ospitati nelle strutture di accoglienza ritenuti, a torto, degli untori⁴⁰.

Per quanto riguarda la gestione degli arrivi dei migranti via mare, con il decreto interministeriale 150 del 7 aprile 2020 è stato disposto che fino alla fine dell'emergenza sanitaria i porti italiani non possano essere considerati porti sicuri per i casi di soccorso effettuati da navi battenti bandiera straniera al di fuori della zona SAR italiana. Le navi private Adriatico, Allegra, Aurelia, Azzurra, Moby Zazà, Rhapsody, Rubattino e

34 Si ringrazia la dott.ssa Ludovica Monteleone per il prezioso lavoro di ricerca e scrittura del presente paragrafo.

35 http://www.immigrazione.biz/upload/Circolare_n_20359_del_9_marzo_2020_min_interno.pdf

36 https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/roma_dopo_tre_mesi_riapre_l_ufficio_immigrazione_centinaia_di_persone_in_fila

37 https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215466.pdf?_158882553154#:~:text=Il%20decreto%2Dlegge%2025%20marzo%202020%2C%20n.&text=In%20primo%20luogo%2C%20proroga%20al.in%20scadenza%20al%2030%20giugno

38 https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/covid19_prassi_fai_da_te_improvvisate_e_difforni_ecco_cosa_e_successo_nei_centri_d_accoglienza?UA=11580724-2

39 *Indagine nazionale Covid19 nelle strutture del Sistema di accoglienza per migranti*, Il, INMP, 2020, disponibile su https://www.inmp.it/pubblicazioni/Indagine_COVID-19_strutture_accoglienza.pdf

40 *L'accoglienza ai tempi del Coronavirus*, Rozzi E., in *Il diritto d'asilo*. Report 2020, Fondazione Migrantes, 2020, disponibile su <https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2020/11/DirittodAsilo2020-23-11.pdf>



Suprema sono state impiegate per la sorveglianza sanitaria delle persone soccorse in mare e di coloro che sono giunte in Italia in modo autonomo ma per le quali non è stato possibile individuare altre strutture da adibire ad alloggi per il periodo di quarantena.

L'idea di utilizzare delle imbarcazioni per l'accoglienza dei migranti al largo delle coste italiane si era già insinuata in passato nell'arena politica e il ricorso all'impiego di "non luoghi" lontani dalla popolazione autoctona, riservati agli indesiderabili e indesiderati, sembra essere un *leitmotiv* che ricorre ancora oggi. La Ministra Luciana Lamorgese ha proprio specificato che la scelta delle navi quarantena per ospitare i migranti è nata dall'esigenza di fornire garanzie alle comunità locali preoccupate per la pandemia⁴¹.

Al netto dei problemi legati alla privazione della libertà personale, la violazione dei diritti dei migranti si determina se a bordo delle navi quarantena, o prima di salirci, i cittadini stranieri non riescono a ricevere l'informativa legale sui loro diritti. A questi elementi di criticità si aggiungono le lacune nel processo di identificazione e accertamento dell'età dei minori e nell'assegnazione di un tutore. Il trattenimento a bordo delle navi quarantena dei minori stranieri non accompagnati rappresenta una violazione ancora più grave dei diritti di questi ultimi dal momento in cui i MSNA dovrebbero entrare in un circuito di accoglienza diverso rispetto a quello degli adulti, accompagnati dal proprio tutore legale⁴². Tra settembre e ottobre 2020, sono stati eseguiti trasferimenti improvvisi e coercitivi di immigrati ospiti dei centri di accoglienza regolarmente soggiornanti in Italia perché positivi o entrati in contatto con persone positive al Covid-19. I trasferimenti sono avvenuti di notte, senza preavviso e senza considerare le eventuali particolari condizioni di vulnerabilità delle persone coinvolte.

Oltre al danno dovuto allo sradicamento improvviso dal contesto in cui questi individui erano abituati a vivere e all'allontanamento dalle figure familiari e professionali di riferimento, questa prassi si è rivelata illegale per il fatto che le navi quarantena erano state pensate esclusivamente per i migranti soccorsi o arrivati in modo autonomo in Italia e non per coloro già regolarmente inseriti nel sistema di accoglienza. Finalmente, da metà ottobre, i trasferimenti coercitivi e l'imbarco dei minori stranieri non accompagnati sulle navi quarantena sono stati interrotti dal Ministero dell'Interno grazie alle svariate segnalazioni da parte delle realtà associative.

.....

41 https://www.adnkronos.com/migranti-lamorgese-non-possiamo-bloccare-barchini-affondandoli_4UcJZLqy5up5BZQEvyvx1B

42 <https://inlimine.asgi.it/i-msna-sulle-navi-quarantena-i-dati-ottenuti-dalle-autorita-competenti/>



Capitolo

9. Migrazioni e integrazione

Scritto da: Tatiana Guarnier



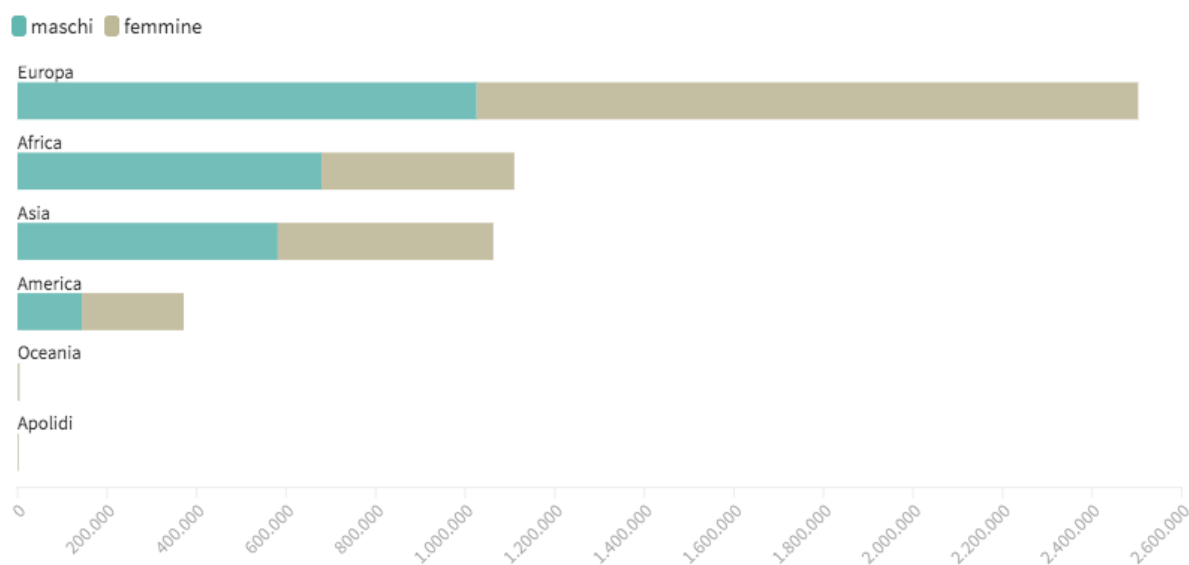
Il punto della situazione

Nel corso dell'anno 2020, secondo i dati forniti dall'Istat, **gli stranieri regolarmente presenti in Italia sono stati 5.039.637**.

Il dato segna per la prima volta l'inversione del trend di lieve e costante incremento della presenza regolare sul territorio italiano degli stranieri che si era registrato negli scorsi anni in Italia. Quest'anno vi è stata, infatti, una decrescita di circa 300.000 unità, con ogni probabilità determinata dai vari provvedimenti di limitazione agli spostamenti emanati per rispondere alla crisi pandemica globale.

Si mantiene invece in costante crescita la percentuale di stranieri aventi un legame stabile e duraturo con il tessuto sociale italiano: **la larga maggioranza degli stranieri regolarmente presenti** (il 75,1%, in aumento dello 0,89% rispetto al 2019) **sono cittadini europei o lungo soggiornanti**. Si tratta dunque di soggetti cui viene assicurata, sul piano normativo, una particolare tutela nella garanzia dei diritti: 1.423.811 provengono da Paesi dell'Unione europea e sono dunque cittadini la cui circolazione e presenza all'interno del territorio italiano sono soggette al particolare regime di favore verso la libertà di migrazione ed esercizio dei diritti europei all'interno degli Stati membri; 3.615.826 sono cittadini extraeuropei, di cui però 2.282.161 dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo, ossia di una tipologia di permesso che, oltre ad attestare un'avvenuta integrazione lavorativa e sociale, consente l'accesso a larga parte dei diritti e delle prestazioni.

C9. Grafico 1 • Stranieri residenti in Italia, per genere e cittadinanza, al 1° gennaio 2020



Fonte: ISTAT (2020), Grafico: www.rapportodiritti.it

Anche nell'anno 2020 si conferma, dunque, che alla regolare presenza degli stranieri corrisponde in larga misura, almeno astrattamente, una buona integrazione degli stessi sul piano giuridico.

Nel concreto, però, diversi sono i **fattori che minano l'effettività del percorso di integrazione giuridica e sociale sul suolo italiano**.

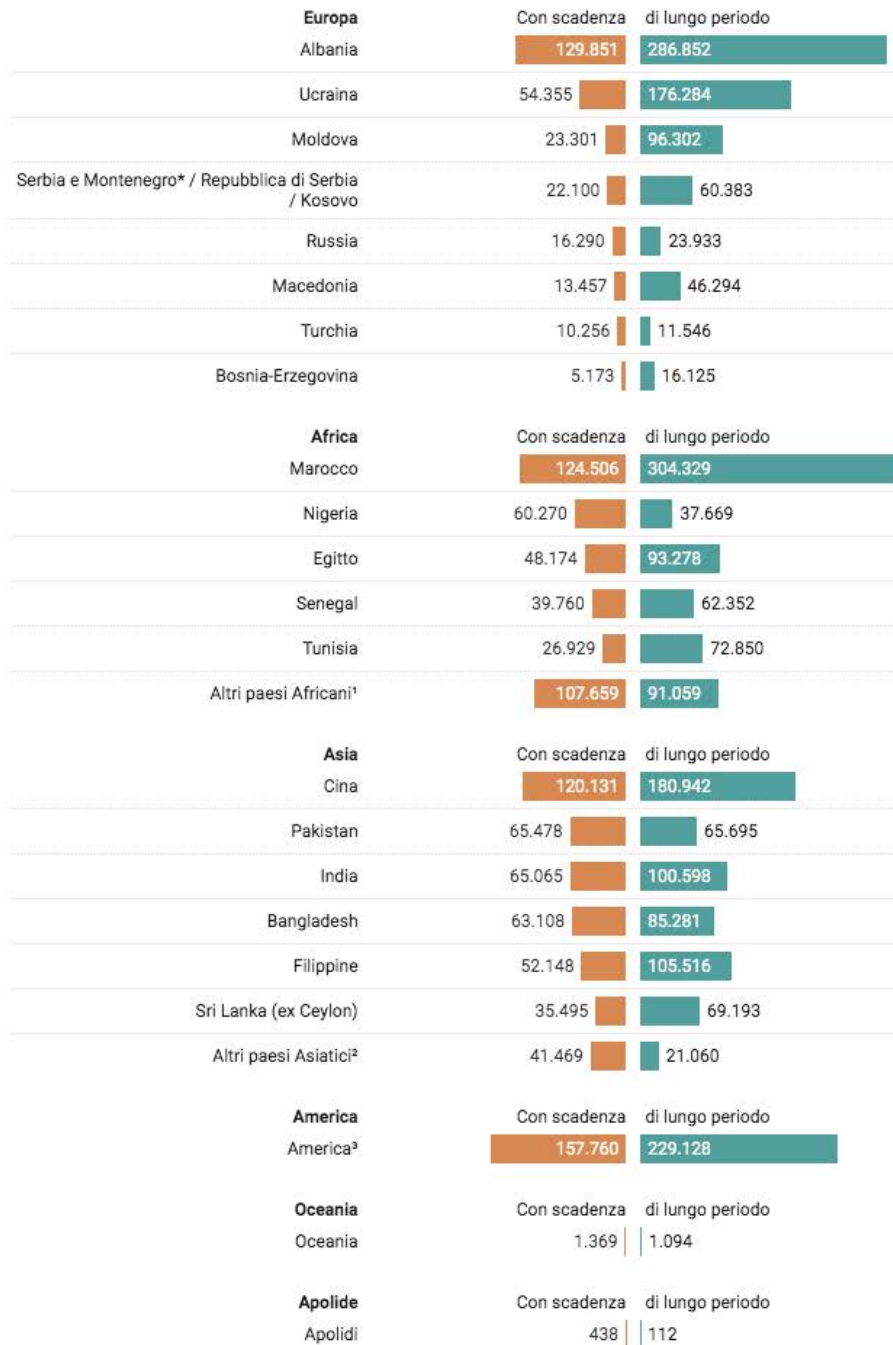
In primo luogo, le numerose cause di **discriminazione** nei confronti degli stranieri, come ad esempio la frequente subordinazione dell'accesso alle prestazioni, soprattutto in sede locale, a requisiti accessori rispetto a quelli domandati ai cittadini italiani.



C9. Grafico 2 • Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari (2020)

Per cittadinanza e tipo di permesso di soggiorno

Con scadenza di lungo periodo



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Dati estratti il 7 aprile 2021

*L'informazione sulla cittadinanza riportata sul documento di soggiorno al momento dell'elaborazione non consente un'esatta distinzione tra i cittadini dei tre Stati

¹ Algeria, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Eritrea, Etiopia, Mauritius, Somalia, Camerun, Congo

² Georgia, Iran, Iraq, Libano, Siria, Afghanistan

³ Stati Uniti, Argentina, Brasile, Colombia, Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, Perù

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT (2020) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper



A questi fattori, nel corso del 2020, si è aggiunto il **quadro di difficoltà introdotto dalla pandemia da Covid-19**, che si è innestata sulle consuete dinamiche relazionali tra cittadini e stranieri producendo effetti di segno opposto. Da un lato, infatti, ha reso lampante l'imprescindibilità dal contributo degli stranieri, soprattutto in alcuni settori del tessuto sociale e produttivo, portando alla luce l'irragionevolezza e l'incongruenza delle politiche di ingresso regolare (soprattutto di quelle per ragioni di lavoro, su cui da tempo la dottrina e gli operatori del settore sollecitano i decisori pubblici a un ripensamento). Da un altro punto di vista, invece, l'emergenza sanitaria ha costituito un **moltiplicatore del divario tra cittadini e stranieri**, nonché dei fattori di discriminazione già esistenti e operanti a danno dei migranti regolari, rendendo ancora più arduo l'accesso a servizi e diritti.

Infine, a ostacolare un pieno percorso integrativo, sono intervenute anche quest'anno le numerose **incertezze e insidie di cui è disseminato l'accesso alla cittadinanza italiana**. Anche in questo ambito, infatti, all'astrattezza della possibilità di accedere allo *status* di cittadino, non corrisponde in concreto alcuna certezza e gli interventi normativi che si sono registrati non hanno contribuito a risolvere una problematica oramai annosa.

A ciascuno di questi aspetti si dedicherà una specifica attenzione nei paragrafi che seguono.

L'accesso alla regolarità in tempo di pandemia

Il 2020 è stato evidentemente un **anno eccezionale per i movimenti migratori**. Quasi tutti i paesi hanno disposto misure, variamente modulate, di chiusura degli accessi al proprio territorio¹. Così, nel corso dei mesi, sono stati previsti talvolta la chiusura con i paesi limitrofi, talvolta il blocco dei voli internazionali, o ancora la quarantena per soggetti provenienti dall'estero o dai paesi di volta in volta maggiormente a rischio dal punto di vista sanitario, sino a giungere alla decisione (sinora senza precedenti) di sospendere il sistema Schengen di circolazione interna all'Unione europea.

Ciò ha comportato, da un lato, una **crescente difficoltà di accesso alla regolarità per gli stranieri in ingresso** e, dall'altro lato, problematiche inedite anche per gli stranieri già presenti sul territorio e improvvisamente impossibilitati a uscirne. Per questi ultimi, infatti, le conseguenze economiche della crisi, le difficoltà ad accedere ai servizi e la paura di non potersi ricongiungere con i familiari hanno sollecitato un **flusso di reingresso, non appena possibile, verso il paese di provenienza**, soprattutto all'interno dell'Unione europea e verso i Paesi dell'est².

In Italia, le difficoltà all'ingresso, unitamente al rientro di molti stranieri e alle preclusioni alla mobilità interna interregionale, hanno prodotto **effetti catastrofici in diversi settori produttivi**, che sono andati ad aggiungersi agli anni di silenzio normativo circa gli ingressi per lavoro, sostanziatosi nella mancata riforma del sistema del decreto-flussi (sistema i cui effetti produttivi di irregolarità sono da tempo noti e di fatto inattuato da anni, stante la ripetuta mancata emanazione dei decreti annuali per i flussi in ingresso regolari di lavoratori stranieri³).

1 Cfr. OIM, Global Mobility Restriction Overview, in <https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-%E2%80%94-26-october-2020?close=true&covid-page=1>, che conta più di 96.000 misure restrittive nel mondo.

2 Cfr. Idos, Dossier Statistico Immigrazione 2020, 67 s.

3 Sono in costante crescita le irregolarità secondo i dati stimati dall'Isipi, avendo raggiunto oramai le circa 649mila presenze: v. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>. Per un'analisi più approfondita, v. il capitolo "Profughi e richiedenti asilo".



La combinazione di queste politiche miopi con le conseguenze della pandemia, ha prodotto una situazione drammatica – fra gli altri – nel **settore agroalimentare**, dove il mancato ingresso e l'impossibilità di spostamenti interregionali della manodopera straniera hanno minacciato di bloccare la raccolta di diversi prodotti stagionali (e, quindi, tutta la filiera produttiva) in uno dei settori cruciali del sistema economico italiano.

La risposta del governo a questa “emergenza nell'emergenza” è consistita nell'inserimento, all'interno del d.l. n. 34 del 2000, di un **provvedimento di emersione dall'irregolarità** di quanti – già presenti – potessero essere impiegati nei settori agricolo e affini, oltre che in quelli dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico. Si è trattato insomma di una risposta già nota che, oltre ad essere assolutamente inadeguata anche solo a lambire il problema sistemico affiorato nel 2020 in tutta la sua evidenza, ha costituito all'opposto un'ulteriore **dimostrazione dell'approccio utilitaristico ed emergenziale delle politiche di ingresso per lavoro** degli stranieri, volte anche in questa circostanza alla sola garanzia della soddisfazione della domanda di lavoro interna e non all'effettiva emersione delle irregolarità (di soggiorno e di lavoro). Anche in questa occasione, come nelle precedenti in cui si è fatto ricorso allo strumento della sanatoria, la regolarizzazione è stata infatti accessibile prevalentemente sulla base di un rapporto di lavoro e su richiesta del relativo datore. I migranti non hanno potuto esercitare una parte attiva, rimanendo dipendenti dalla volontà e possibilità del datore di lavoro di contrattualizzare situazioni di lavoro irregolare pregresse o di assumere *ex novo* uno straniero.

Il provvedimento ha dato la stura alla presentazione di **207.542 domande di regolarizzazione**, di cui l'85% – in una ben prevedibile eterogeneità dei fini – rivolte al settore domestico.

Accanto a questo strumento, il decreto ha previsto anche un permesso temporaneo straordinario di sei mesi per ricerca di lavoro da parte dei cittadini extraeuropei già presenti in Italia l'8 marzo 2020 - il cui permesso di soggiorno fosse scaduto entro il 31 ottobre 2019 - che avessero già lavorato nei settori interessati prima di quella data. Questo provvedimento ha portato alla presentazione di **oltre 12.986 domande**.

Un altro settore che ha sofferto particolarmente le conseguenze della crisi epidemica è stato, ovviamente, quello **sanitario**. Anche qui, infatti, l'emergenza è andata a sommarsi alle scelte strutturali e alle politiche degli ultimi anni che avevano già dato corpo a una situazione potenzialmente esplosiva.

La mancanza di un sistema sanitario diffuso è stata in quest'anno largamente colmata da figure in cui è elevatissimo l'impiego di stranieri, come quelle degli operatori sanitari e dei badanti. Il lavoro dei migranti è stato quindi determinante per coprire le esigenze di cure mediche differenti dalla risposta alla pandemia, per le quali la saturazione delle corsie e l'impiego massiccio del personale medico nella cura dei malati Covid hanno precluso la possibilità di adeguata assistenza ospedaliera.

In questo difficile anno è quindi emerso, in maniera particolarmente evidente, **il contributo che da lungo tempo i migranti offrono nel settore dell'assistenza sanitaria diffusa**, specialmente a fronte dell'invecchiamento della popolazione italiana, sopperendo all'assenza di un sistema di *welfare* capillare sul territorio.

Ma, forse in maniera ancor più evidente, anche altre infelici scelte di organizzazione del sistema sanitario sono state affrontate facendo ricorso a personale straniero. Si fa riferimento, in particolare, alla gestione dell'assistenza medica secondo parametri di efficienza economica, che determina l'opzione per soluzioni organizzative (in termini di strutture e di personale) che adeguano la risposta ospedaliera agli standard *medi* di richiesta di assistenza medica. Un sistema sanitario così strutturato risulta, certo, economicamente razionale – nella misura in cui implica una spesa medica commisurata a una domanda mediamente corrispondente – ma rende *strutturalmente impossibile* rispondere a picchi di domanda (come quello registratosi lo scorso anno) e lo pone nell'incapacità perpetua di affrontare qualsiasi emergenza, anche di entità inferiore a quella occorsa



nel 2020⁴. Questo dato, già di per sé preoccupante, è stato aggravato dalle continue riduzioni della spesa pubblica degli ultimi anni, oltre che dall'ingente ricorso al pensionamento mediante il meccanismo "quota 100", sul quale la Corte dei Conti aveva avvisato già in tempi non sospetti circa gli effetti preoccupanti in termini di riduzione improvvisa e consistente di personale sanitario⁵.

Ebbene, a più riprese il governo ha risposto a queste carenze sistemiche facendo ricorso a personale medico straniero, utilizzando **procedure accelerate di concessione di permessi per lavoro qualificato**⁶, attestando così, ancora una volta, quanto prezioso sia il ricorso al lavoro degli stranieri per il nostro ordinamento⁷.

Il Covid-19 ha prodotto, insomma, conseguenze ambivalenti nell'ambito della possibilità di accedere a un permesso di soggiorno regolare. Mentre alcune categorie di lavoratori sono state gravemente compromesse dalla chiusura delle frontiere (sia nei movimenti in ingresso, sia nei movimenti in uscita), altre invece sono state avvantaggiate dai provvedimenti *ad hoc* che si sono resi necessari.

Inoltre, mentre i permessi in scadenza e scaduti hanno potuto giovare delle ripetute proroghe di validità (si v., da ultimo, l'art. 5 del d.l. n. 23/2021, che proroga i permessi fino al 30 aprile 2021), la possibilità di ottenere nuovi permessi è risultata gravemente intaccata: l'Ocse ha calcolato, solo nella prima metà del 2020, un **calo del 46% nel numero dei permessi di soggiorno** rilasciati rispetto allo stesso periodo del 2019, calo che ha raggiunto il **72% tra i mesi di aprile e giugno**: un record assoluto in una storia di migrazioni regolari che aveva sinora conosciuto solo numeri in crescita⁸. Si pensi, ad esempio, ai ricongiungimenti familiari che hanno dovuto attendere e a quanti rimarranno inesorabilmente compromessi dalla perdita di reddito del familiare richiedente sul nostro territorio. Oppure si pensi all'improvvisa interruzione di uno dei flussi di movimento regolare più ingenti degli ultimi anni, legato alle migrazioni per ragioni di studio⁹, che in molti casi è stato neutralizzato dall'opzione per la didattica a distanza da parte dei poli di istruzione superiore.

Il contributo degli stranieri e la condizione occupazionale

I numerosi ostacoli sopra enunciati non fanno giustizia del contributo che gli stranieri offrono al nostro tessuto economico. Dal Rapporto annuale 2020 "**Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia**" – a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione¹⁰ – emerge che i cittadini stranieri costituiscono una componente strutturale stabile del nostro mercato del lavoro, potendosi registrare un'incidenza percentuale dei lavoratori comunitari ed extracomunitari sul totale degli occupati del 10,7%, con picchi in alcuni settori (quest'anno prevalenti il **settore agricolo**, in cui la presenza straniera si è attestata al 18,3%, **alberghi e ristoranti**, al 17,7%, e **costruzioni**, al 17,6%)¹¹.

.....

4 Cfr. A. Pioggia, Coronavirus e sistema sanitario nazionale, 16 marzo 2020, in <http://www.asimmetrie.org/opinions/coronavirus-e-sistema-sanitario-nazionale/>

5 Cfr. Corte dei Conti, Rapporto di coordinamento di finanza pubblica 2019, in <https://www.corteconti.it/Download?id=8953477e-83b4-46f1-af74-49a18387441f>, 197.

6 Cfr. art. 13, comma 1 bis, d.l. 18/2020, convertito da L. 27/2020.

7 Da questo punto di vista, l'Italia non fa eccezione nel panorama dei paesi OCSE: cfr. Oecd, Contribution of migrant doctors and nurses to tackling Covid-19 crisis in Oecd Countries, 13.5.2020, in <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/contribution-of-migrant-doctors-and-nurses-to-tackling-covid-19-crisis-in-oecd-countries-2f7ba-ce2/>.

8 Oecd, Covid-19 crisis puts migration and progress on integration at risk, in <https://www.oecd.org/migration/covid-19-crisis-puts-migration-and-progress-on-integration-at-risk.htm>.

9 V. i dati UNESCO reperibili in <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>.

10 Il rapporto è reperibile al link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Decimo%20Rapporto%20Annuale%20-%20>.

11 Cfr. X Rapporto annuale, cit., 36 ss.



Il numero, peraltro, è la risultante di una lieve erosione che è iniziata a partire dal 2019, quando si è registrata una tendenza all'incremento dell'occupazione dei cittadini italiani (di 0,6 punti) a discapito dell'occupazione dei cittadini comunitari (in calo di 0,7 punti, di cui a fare le spese è stata per la gran parte la componente femminile), mentre il tasso di occupazione dei cittadini extraeuropei rimaneva stabile¹².

L'occupazione straniera ha continuato a interessare prevalentemente **profili di manodopera a basso costo salariale, anche in presenza di titoli di studio spesso superiori** a quello necessario per la prestazione del lavoro svolto, così che **elevatissima è stata l'incidenza della condizione di povertà assoluta fra gli stranieri**, anche lavoratori (pari al 26,9%, contro il 5,9% dei cittadini italiani)¹³.

Sulla condizione occupazionale femminile ha inciso inoltre, significativamente, il **peso della cura familiare**: mentre la percentuale di cittadine italiane impegnata nella cura di familiari, malati, disabili e anziani è stata del 35,9%, quella delle cittadine comunitarie è stata del 39,1% e quella delle extracomunitarie del 44,9%. Ma se il dato assoluto sembra segnare una distanza tutto sommato non troppo consistente, è nelle pieghe di ulteriori dati che si misura l'effettiva distanza delle conseguenze di tale impegno sulla condizione occupazionale: solo il 35,5% delle donne extracomunitarie e il 48,1% delle donne comunitarie che hanno oneri di cura hanno svolto anche un'attività lavorativa, a fronte del 57,2% delle cittadine italiane. Su questo dato molto probabilmente ha inciso un **ridotto ricorso ai servizi di assistenza all'infanzia**, specialmente nella fascia d'età prescolare: mentre il 56% delle cittadine italiane ha usufruito di servizi per la gestione dei figli, potendosi avvalere al fine di conciliare le esigenze di cura con quelle lavorative, la medesima percentuale delle straniere *non* ha acceduto ad alcun servizio, molto frequentemente per ragioni economiche (il costo elevato è il problema denunciato dal 31,2% delle cittadine comunitarie e dal 37,2% delle cittadine extracomunitarie che non vi hanno fatto ricorso)¹⁴. In questo quadro, risulta facilmente immaginabile quanto dirimente possa essere stato **l'impatto della chiusura delle scuole sulle possibilità di lavoro per le donne straniere**¹⁵, anche se non è al momento possibile attingere a dati sicuri.

Ancora una volta, dunque, l'integrazione economica offre un quadro non rispondente a un'adeguata valorizzazione del ruolo effettivo svolto dai cittadini stranieri nel tessuto sociale italiano, se solo si considera che **l'apporto in termini di prestazioni contributive e fiscali diviene sempre più imprescindibile** in un contesto di progressivo invecchiamento e diminuzione della popolazione attiva italiana.

Su questi dati, la cui fotografia in parte risale alle rilevazioni relative all'anno 2019, si è innestata nel 2020 la **pandemia da Covid-19**, facendo esplodere le contraddizioni della condizione dei lavoratori stranieri in Italia. Da un primo versante infatti, come si è visto anche sopra, la pandemia ha fatto emergere l'imprescindibilità in alcuni settori produttivi dal lavoro degli stranieri. Sul piano pratico, però, ha **aggravato la condizione dei lavoratori migranti**, essendo essi spesso impiegati in lavori precari e dunque **esposti maggiormente alla crisi economica di quest'anno**. È stato da più parti segnalato, infatti, che i principali settori di impiego dei migranti sono anche quelli che maggiormente soffrono delle conseguenze economiche della crisi sanitaria in atto¹⁶. Si tratta di settori, come quello dell'agricoltura e del turismo, in cui frequente è il ricorso al lavoro stagionale e a contratti a tempo determinato e in cui, quindi, la misura del divieto di licenziamento non ha sortito alcun effetto: secondo i dati Istat, rielaborati dalla Fondazione Leone Moressa, **gli stranieri hanno perso 5.5 punti di tasso occupazionale** nel secondo trimestre 2020 e **4.3 punti** nel terzo trimestre rispetto agli stessi periodi del 2019, **a fronte di una perdita di posti di lavoro molto più bassa fra gli italiani** (rispettivamente di **punti 1,5 e 1**).

12 Cfr. X Rapporto annuale, cit., 31 ss.

13 Cfr. il Report Istat "Le statistiche dell'Istat sulla povertà, anno 2019, pubblicato il 16 giugno 2020 e reperibile al link https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf.

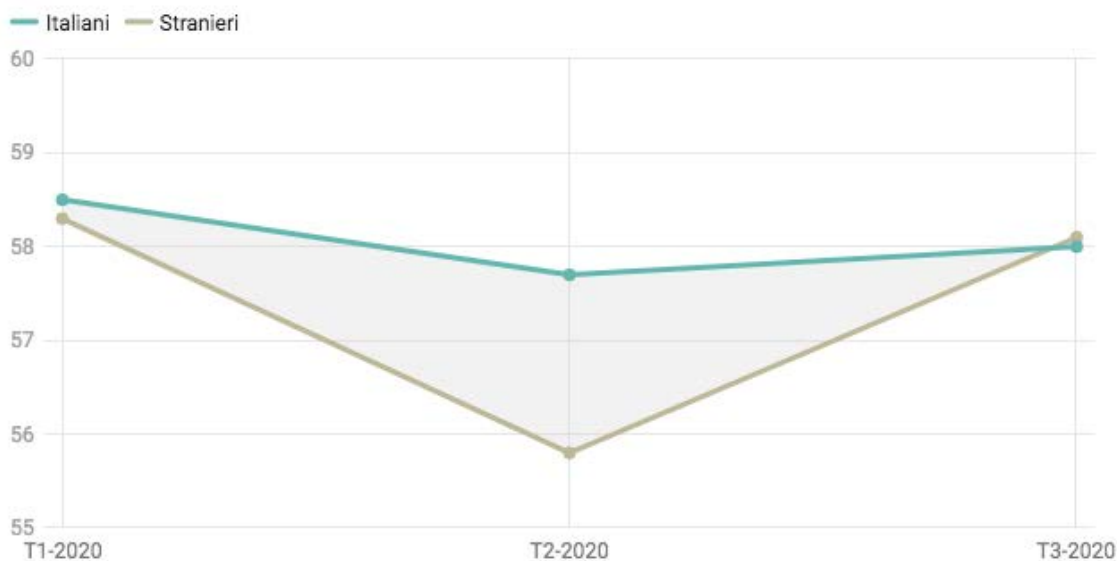
14 Cfr. X Rapporto annuale, cit., 39 ss.

15 Cfr. Global Rapid Gender Analysis for Covid-19 in https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE-IRC_Global-RGA-COVID-19_April-2020.pdf.

16 Cfr. E. Di Pasquale, C. Tronchin, La crisi si abbatte sugli immigrati, in <https://www.lavoce.info/archives/71718/la-crisi-si-abbatte-sugli-immigrati/>



C9. Grafico 3 • Tasso di occupazione trimestrale



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Dati provvisori non destagionalizzati

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Elaborazione Fondazione Leone Moressa su dati Istat](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Anche altri settori, in cui il divieto di licenziamento ha sortito gli effetti sperati, hanno però conosciuto una particolare sofferenza da parte dei migranti. Si pensi solo al **sistema dei ristori** previsto per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia (come ad es. le indennità per lavoratori stagionali del turismo, di stabilimenti termali e del settore agricolo o il “bonus colf-babysitter”) che, essendo accessibile solo in relazione alle posizioni lavorative regolarmente contrattualizzate, è stato **largamente insufficiente a colmare il reale disagio patito dalla popolazione**.

In aggiunta, l'**impossibilità, per molti stranieri, di accedere al reddito di cittadinanza** (in ragione dei requisiti discriminatori di accesso, che lo riservano ai residenti da oltre 10 anni sul territorio italiano) ha inasprito ulteriormente quell'incidenza sproporzionata della condizione di povertà che colpiva gli stranieri già prima della pandemia. La chiusura delle frontiere ha aggravato questo quadro, rendendo anche il ritorno nel paese di origine un'opzione non facilmente praticabile e producendo così il rischio per i migranti colpiti dalle conseguenze economiche della pandemia di rimanere intrappolati nei paesi di destinazione senza alloggio né reddito.

Allargando lo sguardo alle conseguenze economiche globali della fragile condizione dei migranti in questo difficile anno, tutto ciò ha prodotto anche un **drastico calo delle rimesse verso l'estero**¹⁷, impedendo così il sostegno delle famiglie che, nel paese di origine, contano sul flusso monetario estero per l'accesso a cibo di qualità, all'istruzione e a servizi essenziali, fra cui quelli sanitari. Gli effetti sono dunque esponenziali e toccano, secondo le stime della Banca Mondiale¹⁸, circa un miliardo di persone, la cui esposizione a ulteriori condizioni di povertà e vulnerabilità produrrà con ogni probabilità un mutamento delle esigenze migratorie nel prossimo futuro.

La catena delle reazioni è dunque, al momento, appena avviata.

.....

17 Cfr. <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/rimesse-immigrati/>

18 World Bank Group/Knomad, Covid 19-Crisis: Through a Migration Lens, Migration and development brief, no. 32, April 2020.



La pandemia da Covid-19 come moltiplicatore del divario tra cittadini e stranieri

Si è fin qui potuto verificare come la pandemia abbia severamente inasprito le condizioni di vita degli stranieri regolari sul nostro territorio, minando alle radici la possibilità di una loro compiuta integrazione nel tessuto sociale e lavorativo italiano. Il problema è stato denunciato a livello mondiale dall'OIM, con particolare preoccupazione nei riguardi dei tanti migranti che vivono in abitazioni affollate o in condizioni non ottimali, che subiscono una limitazione nell'ideoneità o nell'accesso ai servizi (incluse le cure mediche) e che hanno un minore accesso alle informazioni a causa di barriere linguistico-culturali¹⁹.

Quanto all'Italia, si pensi solo che, nel corso della prima ondata epidemica, **fra i migranti colpiti dal Covid-19 si è registrato un rischio di ospedalizzazione più elevato rispetto ai cittadini italiani di 1,4 volte**, oltre a una **più giovane età media dei deceduti**, verosimilmente a causa di ritardi nella diagnosi, per via del ricorso posticipato ai servizi sanitari e di una scarsa informazione²⁰. Nel corso dell'anno, poi, queste divergenze sono andate appianandosi²¹, complice probabilmente una maggiore conoscenza del virus e un più diffuso accesso alle informazioni essenziali anche da parte degli stranieri. Ma anche coloro che hanno potuto affrontare il decorso della malattia nelle proprie abitazioni hanno sofferto mediamente maggiori disagi rispetto alla popolazione italiana, vista la **più diffusa precarietà alloggiativa** fra gli stranieri e i minori spazi a disposizione, che hanno spesso impedito lo svolgimento di una quarantena adeguata a proteggere dal contagio familiari e conviventi. Secondo le proiezioni di "Scenari Immobiliari", i già preoccupanti dati relativi alle condizioni alloggiative dei migranti regolari sono andati drasticamente peggiorando nel corso del 2020, a causa della crisi economica connessa a quella sanitaria e delle crescenti difficoltà nell'accesso al credito, facendo **crollare del 52,7% rispetto all'anno precedente le compravendite da parte degli stranieri** insieme alla **spesa media per l'abitazione**²².

Si sono così bruscamente interrotti anche i percorsi di progressiva stabilizzazione nella comunità (soprattutto dei nuclei familiari di migranti), che vedono nel radicamento alloggiativo un momento propulsivo fondamentale per una serena integrazione sociale.

Nel 2020, poi, il divario alloggiativo ha prodotto conseguenze ulteriori e per certi versi inedite rispetto agli anni precedenti: insieme al *digital divide*, si è ripercosso sulla **(im)possibilità di lavorare in smart working e di proseguire efficacemente gli studi**. Se già molti studenti stranieri sperimentavano maggiori difficoltà rispetto a quelli italiani per problemi linguistici e, talvolta, per lacune nella formazione pregressa, durante quest'anno la didattica a distanza ha reso ancora più difficile colmare il divario per tutti coloro che non avessero a disposizione un computer, una connessione internet adeguata, uno spazio proprio dove seguire le lezioni e studiare.

A queste difficoltà potenziate, moltiplicate, dalla crisi sanitaria, si sono andati poi ad aggiungere **episodi di gestione dell'emergenza discriminatori**. Il riferimento è, in particolare, ai numerosi casi in cui l'assegnazione del **bonus spesa** (previsto dall'ordinanza della Protezione Civile n. 658/2020 per dare un sostegno alimentare a soggetti in condizione di bisogno durante la pandemia) è stato subordinato a requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per i cittadini italiani. Fra i Comuni dove si sono registrate discriminazioni, ad esempio, ci

19 Cfr. https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/MPIR/migration_factsheet_6_covid-19_and_migrants.pdf.

20 Cfr. Istituto Superiore di Sanità, L'epidemia di COVID-19 tra la popolazione di nazionalità straniera in Italia. Sorveglianza integrata nazionale. Dati dal 20 Febbraio al 22 Aprile 2020, in: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_4647_0_file.pdf.

21 Cfr. Istituto Superiore di Sanità, Epidemia COVID-19. Aggiornamento nazionale 22 dicembre 2020, in https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_22-dicembre-2020.pdf.

22 Cfr. Idos, Dossier statistico immigrazione, cit., 193 ss.



sono quello Ferrara e quello di Brescia, che ne hanno limitato l'erogazione ai cittadini extraeuropei dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo, andando così incontro a provvedimenti giudiziari di annullamento²³. Anche il bando del Comune di Roma è stato dichiarato discriminatorio dal Tribunale di Roma²⁴, perché limitava l'erogazione ai soggetti titolari di iscrizione anagrafica; così pure la delibera di Giunta del Comune di Matera, che la limitava ai nuclei familiari titolari del permesso di soggiorno e residenti nel territorio comunale²⁵; e quella del Comune di Napoli, che la riservava ai residenti nel territorio comunale²⁶. Infine, il Tar Abruzzo²⁷ ha dichiarato il diritto a percepire i buoni spesa distribuiti dal Comune dell'Aquila anche da parte di chi si trovasse nel territorio comunale pur risiedendo altrove, vista l'impossibilità di raggiungere il luogo di residenza causata dalle misure emergenziali.

Gravissimo, poi, il caso ancora al vaglio della magistratura, del diniego di pacchi spesa agli stranieri e della differenziazione del loro contenuto sulla base di rapporti di amicizia, che ha portato all'arresto e alla sospensione, sino alle dimissioni, della sindaca leghista di San Germano Vercellese, insieme ad altri consiglieri comunali. Tra le altre vicende ricostruite dalla procura, l'indagine ha preso le mosse dalla denuncia di una **cittadina extracomunitaria cui sono stati negati gli aiuti alimentari** dopo la richiesta di un **pacco contenente cibi compatibili con i propri precetti religiosi**. Dalle intercettazioni ambientali effettuate all'interno del Comune risultano discorsi tali da aver portato la procura a contestare alla sindaca l'**aggravante di discriminazione e odio razziale**. L'episodio conferma, allora, la mancanza di soluzione di continuità tra il discorso discriminatorio (di cui la stessa sindaca si è già resa in passato più volte protagonista) e l'agire discriminatorio, avallato – e frequentemente anche istigato – proprio dalle parole che troppo spesso lo giustificano.

Siamo di fronte a casi particolarmente gravi, che testimoniano l'ancora troppo diffusa incapacità istituzionale di ragionare in maniera non discriminatoria pure di fronte a emergenze dalla portata così dirompente, e pure di fronte a misure a tutela di un diritto fondamentale (all'alimentazione e, in ultima istanza, alla vita) che, in quanto tali, dovrebbero essere riconosciute a tutti, a prescindere dalla situazione soggettiva e dalla sussistenza di specifici requisiti.

Il contrasto alle discriminazioni

L'emergenza Covid, dunque, non solo ha agito da moltiplicatore del divario fra garantiti e non garantiti, con conseguenze esponenziali che si riverberano nei più vari aspetti della vita familiare, lavorativa e sociale, ma anche da moltiplicatore delle consuete dinamiche di discriminazione istituzionale già esistenti e che hanno continuato a perpetuarsi anche nell'anno 2020. Il riferimento è, in particolare, a tutti quei casi in cui l'**accesso ai servizi pubblici viene precluso agli stranieri o subordinato per loro a condizioni ulteriori** rispetto a quelle previste per i cittadini italiani.

.....

23 Cfr., rispettivamente, Trib. Ferrara, ord. 30 aprile 2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Tribunale-di-Ferrara-ordinanza-del-30-aprile-2020-est.-Martinelli-ASGI-e-altri-avv.ti-Guariso-e-Cipolla-c.-Comune-di-Ferrara.pdf>; Trib. Brescia, decr. 28.4.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Tribunale-di-Brescia-decreto-del-28-aprile-2020-est.-Pipponzi-ASGI-e-Fondazione-Guido-Piccinni-avv.-Guariso-e-Neri-c.-Comune-di-Bonate-Sopra.pdf>

24 Cfr. Trib. Roma, decr. 22.4.2020, in https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tribunale_di_roma_decreto_22042020.pdf; Id., ord. 1.6.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/Tribunale-di-Roma-ordinanza-del-est.-Albano-xxx-avv.-Fachile-c.-Comune-di-Roma-avv.-Patriarca.pdf>

25 Cfr. Tar Basilicata, decr. 30.4.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/05/Tar-Basilicata-decreto-cautelare-ante-causam-del-30-aprile-2020-pres.-Donadono-xxx-avv.-Bitonti-c.-Comune-di-Matera.pdf>

26 Cfr. Trib. Napoli, 25.5.2020, in <https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-di-napoli-ordinanza-25-maggio-2020/>

27 Cfr. Tar Abruzzo, sent. 11.5.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/05/Tar-Abruzzo-sentenza-del-11-maggio-2020-pres.-Realfonzo-xxx-avv.-Corti-c.-Comune-dell'Aquila-avv.ti-De-Nardis-Orsini.pdf>



Su questo versante, l'anno in esame si è aperto e chiuso con due importanti pronunce costituzionali: con la sentenza n. 44 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del requisito della residenza o della prestazione di lavoro ultra-quinquennale nel territorio, previsto da una legge della Regione Lombardia per accedere all'**edilizia residenziale pubblica**; con la sentenza n. 281 del 2020, il Supremo Giudice ha poi dichiarato l'illegittimità della limitazione degli **incentivi occupazionali alle imprese** per assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni di lavoratori solo ai casi in cui i lavoratori assunti fossero residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni (prevista da una legge della Regione Friuli Venezia Giulia).

Nella prima di queste pronunce, in particolare, la Corte ha affermato un principio importante, poi ripreso dalla giurisprudenza successiva, ossia che la funzione sociale del servizio pubblico (di soddisfare l'esigenza abitativa di chi versi in condizione di bisogno) rende irrilevante il grado di radicamento del soggetto o la sua prospettiva di stabilizzazione. L'assicurazione dell'alloggio, infatti, si fa veicolo anche della garanzia di ulteriori diritti funzionali all'esistenza dignitosa di ciascuno, investendo beni essenziali cui chiunque, a prescindere dal radicamento territoriale, deve poter avere accesso.

Sulla scia di questa pronuncia si collocano le decisioni con cui alcuni Tribunali hanno, nel corso di quest'anno, dichiarato discriminatoria la richiesta di lungo soggiorno sul territorio regionale per l'accesso ai pubblici alloggi²⁸. Rimane, però, ancora aperta la questione dell'adeguamento dei regolamenti attuativi, in cui sono previsti ulteriori requisiti dagli effetti discriminatori. Su tutti, la richiesta, rivolta ai soli cittadini stranieri, di produrre **documenti del paese di origine** che diano **prova dell'assenza di proprietà immobiliari** al di fuori del territorio italiano. Una documentazione di questo tipo, oltre ad apparire chiaramente discriminatoria, nella misura in cui non viene richiesta ai cittadini italiani, è irrilevante al fine della ponderazione della necessità di un alloggio, dal momento che lo straniero che ha in Italia il proprio centro di interessi non potrebbe usufruire dell'immobile eventualmente posseduto all'estero (senza considerare che i titolari di una protezione internazionale, anche ove possedessero un immobile nel paese di provenienza non potrebbero di certo alloggiarvi: sulle discriminazioni perpetrate a danno di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, vedi il capitolo "Profughi e richiedenti asilo"). L'irragionevolezza della previsione è poi dimostrata anche dalla circostanza che la prova richiesta dipende dalla sussistenza di un sistema catastale adeguato nel paese destinatario della richiesta; caratteristica non assicurata (in assoluto o in alcuni particolari momenti storici) da numerosi paesi del mondo da cui provengono stranieri in condizione di bisogno.

Il problema è stato portato all'attenzione del Tribunale di Milano che, in due occasioni²⁹, ha dichiarato il carattere discriminatorio del regolamento regionale lombardo che imponeva tale dimostrazione. La pronuncia, da salutare certamente con favore, rimane però un rimedio circoscritto, non in grado di incidere sulle altre regioni che prevedono requisiti analoghi. Si auspica dunque un diffuso adeguamento normativo (prima ancora che giurisprudenziale) a queste importanti decisioni.

Analoga pronuncia, concernente discriminazioni dal carattere ancora più esteso, è quella che ha interessato le prescrizioni del "Regolamento per l'**accesso alle prestazioni sociali agevolate**" del Comune di Lodi, che imponevano ai soli cittadini extraeuropei la produzione di certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero per la verifica di redditi, beni immobili e mobili registrati eventualmente posseduti all'estero (in luogo dell'autocertificazione prevista per gli italiani e per i cittadini europei). Tali previsioni sono state dichiarate discriminatorie dalla Corte d'Appello di Milano, con sent. 29.12.2020³⁰, che ha rilevato come i gravosi oneri documentali aggiuntivi rendessero molto più difficoltoso per i cittadini extracomunitari

28 Cfr., ad es., Trib. Trento, ord. 29.9.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/09/Tribunale-di-Trento-ordinanza-del-29-settembre-2020-est.-Faim-ASGI-avv.-ti-Guarini-e-Guariso-c.-Comune-di-Trento-e-Provincia-Autonoma-di-Trento.pdf>.

29 Cfr. Trib. Milano, I sez. civ., 20.03.2020; Id., ord. 27.07.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Tribunale-di-Milano-ordinanza-27-luglio-2020-est.-Flamini-xxx-ASGI-NAGA-e-CGIL-Lombardia-avv.ti-Guariso-e-Neri-c.-Regione-Lombardia-avv.-Tamborino.pdf>.

30 Reperibile in <https://www.asgi.it/banca-dati/corte-dappello-di-milano-sentenza-29-dicembre-2020/>



l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, «così precludendo ai predetti il pieno sviluppo della loro persona e l'integrazione nella comunità di accoglienza».

Sempre su questa scia si colloca anche l'ordinanza del 24 novembre 2020 del Tribunale di Milano, con la quale il Giudice ha affermato il carattere discriminatorio del requisito di residenza biennale previsto da una delibera della Giunta regionale lombarda per l'accesso a **misure in favore di persone con gravissima disabilità e in condizione di non autosufficienza**: anche in questa occasione il Tribunale afferma, infatti, che la discriminazione può ricavarsi dall'assenza di correlazione fra il soddisfacimento del bisogno alla vita indipendente del disabile e la protrazione della residenza di oltre due anni nel territorio della Regione Lombardia.

Anche altre preclusioni – oggetto di battaglie giudiziali oramai di lunghissimo corso – sono state quest'anno dichiarate discriminatorie: quella all'**assegno di maternità** per una cittadina extraeuropea titolare di permesso unico lavoro³¹; quella all'**assegno di natalità** per una cittadina extraeuropea in possesso di permesso di soggiorno per motivi familiari³²; quella all'**assegno di invalidità** per un cittadino extraeuropeo in possesso di permesso di soggiorno per cure mediche³³; quella al **bonus asilo nido** per i cittadini extraeuropei non lungo soggiornanti³⁴; quella all'**indennità di disoccupazione** per lo straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi di studio³⁵.

Che la lotta rimanga aperta è, però, dimostrato dagli ancora numerosi servizi per i quali la normativa statale o locale prevede requisiti analoghi a quelli sanzionati dalle pronunce qui sinteticamente riportate.

Pendono ancora, ad esempio, i ricorsi riferiti all'esclusione degli stranieri dalla **Carta Famiglia**, destinata a famiglie bisognose per acquisti di prima necessità, in relazione alla quale è stato sollevato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia³⁶; all'esclusione dei titolari di permesso per lavoro dall'**assegno di natalità**, sulla quale la Corte di Giustizia è stata interrogata dalla Corte costituzionale per verificarne la compatibilità con l'obbligo di parità di trattamento previsto dalla direttiva europea 2011/98³⁷; all'estensione del **reddito di cittadinanza** ai soli cittadini stranieri dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo e residenti in Italia da almeno 10 anni, sulla quale pende il controllo di legittimità costituzionale.

Il dubbio accesso alla cittadinanza italiana

Giungendo, infine, all'ultimo degli ostacoli che – anche nel 2020 – si sono frapposti alla piena integrazione degli stranieri, occorre purtroppo confermare anche quest'anno che il procedimento di **accesso alla cittadinanza italiana** per gli aventi diritto **si caratterizza per una particolare discrezionalità**. Incerte

.....

31 Cfr. Corte App. Milano, sent. 20.3.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Corte-dAppello-di-Milano-sentenza-20-marzo-2020-rel.-Casella-xxx-avv.-ti-Guariso-e-Neri-c.-INPS-avv.-Maio.pdf>

32 Cfr. Corte d'Appello di Firenze, sent. 12.5.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/05/Corte-dAppello-di-Firenze-sentenza-del-12-maggio-2020-pres.-DAmico-INPS-avv.-ti-Gorgoni-Fallaci-e-altri-c.-XXX-avv.Brotini.pdf>

33 Trib. Arezzo, sent. n. 122 del 23.6.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Tribunale-di-Arezzo-sentenza-del-23-giugno-2020-est.-Rispoli-xxx-avv.-v.-Randellini-c.-INPS-avv.-Fallaci.pdf>

34 Cfr. Trib. Milano, ord. 10.11.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/Tribunale-di-Milano-ordinanza-del-10-novembre-2020-ASGI-APN-e-LEHDA-avv.-ti-Guariso-e-Neri-c.-Presidenza-del-Consiglio-e-INPS.pdf>

35 Trib. Padova, ord. 23.12.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Tribunale-di-Padova-ordinanza-23-dicembre-2020-est.-Pascali-xx-avv.-Paggi-c.-INPS-avv.-Sciandrello.pdf>

36 Cfr. Trib. Milano, ord. 14.9.2020, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/10/Tribunale-di-Milano-ordinanza-del-14-settembre-2020-est.-Mariani-A-SGI-APN-e-NAGA-avv.-ti-Guariso-Neri-e-Traina-c.-Presidenza-CDM-e-Ministero-Economia-avv-Olmi.pdf>

37 Cfr. Corte cost., ord. n. 182 del 2020.

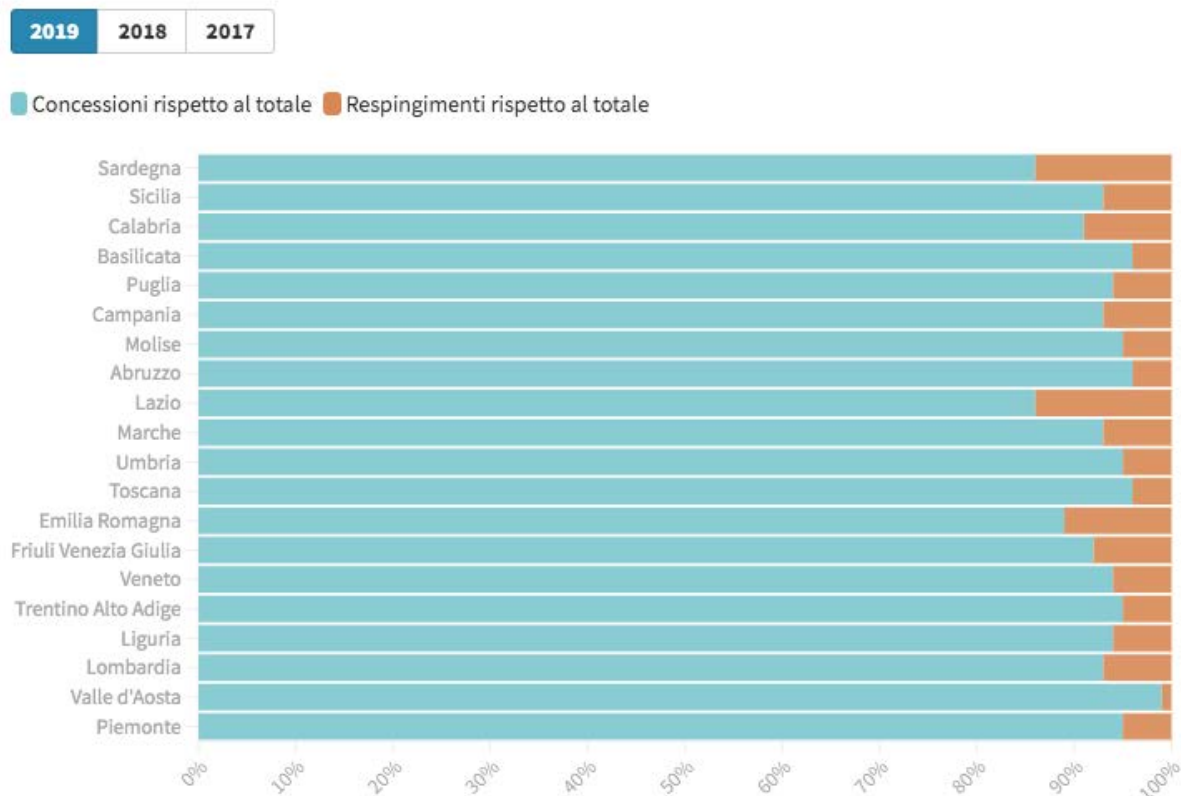


rimangono le possibilità che all'istanza venga dato effettivamente seguito e le tempistiche della risposta, nonostante i ripetuti interventi normativi che hanno previsto il termine del procedimento dapprima entro 2 anni, poi entro 4 anni (così, il d.l. 113/2018, art. 14, c. 1, lett c)) e infine entro 3 anni (cfr. d.l. 130/2020, art. 4, c. 5) e che non hanno mai, però, previsto conseguenze per il decorso infruttuoso del termine.

La subordinazione della concessione della cittadinanza a fattori e requisiti non sempre precisamente delineati a priori, ma basati su ponderazioni discrezionali afferenti alla “**meritevolezza**” del richiedente, sul piano della sua condotta, delle sue frequentazioni e su quello economico, nonché a non chiaramente circoscritte ragioni di sicurezza nazionale, rendono poi l'esito del procedimento del tutto imprevedibile. Bene lo dimostra la recentissima sentenza n. 8133 del 17 dicembre 2020 della sez. III del Consiglio di Stato³⁸, in cui il Supremo Giudice amministrativo ha affermato la legittimità del diniego della cittadinanza italiana determinato dalla contiguità del richiedente a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica e da un atteggiamento di forte critica verso la cultura occidentale. In questa decisione si ribadisce infatti il principio – sinora incontestato nella giurisprudenza amministrativa – secondo cui **la sicurezza della Repubblica è interesse di rango superiore rispetto all'interesse di uno straniero a ottenere la cittadinanza.**

C9. Grafico 4 • Concessione e reiezione della cittadinanza Italiana per regione (storico 2017-19).

Il grafico rappresenta la proporzione percentuale tra concessioni e reiezioni per ogni singola regione. Passando sulle barre di ogni regione sono visibili i valori assoluti di concessioni e reiezioni e il totale dei due valori



Fonte: Ministero dell'Interno, Grafico: rapportodiritti.it

38 Reperibile in <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/12/CdS-n.-8133-2020.pdf>



Non sono tuttavia mancati casi, anche nel corso del 2020, di condanna o contenimento di **episodi di abuso della discrezionalità amministrativa** nella concessione della cittadinanza. Il Tribunale di Torino, ad esempio, ha riconosciuto il diritto ad ottenere la cittadinanza italiana *iure matrimonii* a una cittadina ucraina cui era stata rigettata informalmente la domanda per asserita mancanza del documento di attestazione della conoscenza della lingua italiana, pur presentato all'amministrazione a integrazione dell'istanza³⁹. Il Tribunale di Ancona ha accolto il ricorso di un cittadino pakistano affetto da morbo di Parkinson e regolarmente soggiornante in Italia da quasi vent'anni, cui era stato negato il riconoscimento della cittadinanza italiana per mancanza di adeguati mezzi economici, senza considerare contestualmente lo stato di grave malattia del richiedente, che lo rendeva inabile al lavoro e gli consentiva d'altro canto, di percepire un sussidio ritenuto comunque congruo dallo Stato italiano ai fini del suo sostentamento⁴⁰.

In chiusura di questa rapida carrellata, non si può non segnalare con grande preoccupazione, infine, la mancata abrogazione da parte del “decreto Lamorgese” del 2020 dell'istituto della **revoca della cittadinanza italiana**. Il d.l. n. 113/2018 ha, infatti, introdotto l'art. 10-*bis* nella legge sulla cittadinanza, prevedendo la revocabilità della cittadinanza acquisita in un momento successivo alla nascita, in presenza di condanna definitiva per reati di particolare gravità, collegati a finalità di terrorismo. Si è persa, in questa occasione, una preziosa possibilità per eliminare dall'ordinamento una **disposizione dai molteplici profili di dubbia costituzionalità**: per il rischio di collisione con l'art. 22 Cost., che vieta la perdita della cittadinanza per ragioni politiche; per i profili discriminatori, relativi alla circostanza che tali gravi ipotesi di reato non incidono sulla persistenza della cittadinanza italiana acquisita sin dalla nascita; per la mancata prevenzione della condizione di apolidia, in cui il soggetto potrebbe incorrere in caso di perdita non accompagnata dall'esistenza di ulteriori cittadinanze.

.....
39 Cfr. Trib. Torino, ord. 19.10.2020, in https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/trib_torino_19102020.pdf

40 Cfr. Trib. Ancona, ord. 29.9.2020, in https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/trib_ancona_29092020.pdf



Capitolo

10. Rom e Sinti

Scritto da: Antonio Ardolino, Sara Miscioscia





Il punto della situazione

Il 2020 è stato l'anno caratterizzato dalla situazione emergenziale di gestione della pandemia da Covid 19, ogni cittadino è stato coinvolto da questa condizione contingente e ha dovuto affrontare momenti di difficoltà. Tuttavia è innegabile che alcune persone sono state coinvolte in maniera particolarmente dura dalla pandemia, tra queste ci sono i cittadini di origine rom e sinta che già vivevano in situazioni alloggiative, lavorative e sanitarie svantaggiate¹.

Fin dalla prima fase di gestione dell'epidemia molte organizzazioni del Terzo Settore hanno espresso forti preoccupazioni per la situazione dei campi autorizzati sparsi per il Paese, caratterizzati da condizioni igieniche precarie e dal forte sovraffollamento degli alloggi. Il lockdown e le misure di contenimento adottate sia a livello nazionale che locale hanno pesato particolarmente nei campi, dislocati spesso in zone periferiche fuori dalla rete dei servizi cittadini.

Molte persone che non sono in possesso di mezzi di trasporto hanno avuto difficoltà anche solo a effettuare il minimo approvvigionamento di beni di prima necessità. In condizioni ancor peggiori si sono trovati coloro che vivono negli insediamenti irregolari: in questi luoghi già mancano le condizioni minime di igiene e non c'è accesso all'acqua potabile, quindi non è possibile nemmeno lavare regolarmente le mani così come ripetutamente raccomandato dalle diverse organizzazioni sanitarie italiane ed estere. Si tratta di contesti in cui il diritto alla salute era già precluso prima della pandemia.

Ai problemi sanitari si sono sommate le difficoltà scolastiche, visto che molti bambini e ragazzi che vivono nei campi hanno scarso accesso a supporti tecnologici e a connessioni internet stabili per seguire la didattica a distanza, inoltre la sospensione delle attività scolastiche ha aggravato la loro condizione di isolamento e marginalizzazione².

Anche dal punto di vista economico ci sono state importanti ripercussioni con il progredire dell'epidemia. In molti hanno perso la loro unica fonte di sostentamento, come chi lavorava in nero o si occupava di piccole attività informali. Un esempio significativo riguarda alcune famiglie di giostrai che hanno subito lunghi periodi di interruzione lavorativa, prima in conseguenza del lockdown e successivamente a causa della sospensione di fiere e feste. In alcuni casi la vita itinerante ha bloccato queste persone in comuni che spesso non conoscono, tagliandole fuori da qualsiasi servizio o relazione con il contesto. Spesso questi lavoratori non fanno parte di reti sociali stabili e, anche nei casi in cui hanno potuto avere accesso agli ammortizzatori previsti, hanno avuto difficoltà a provvedere al sostentamento di famiglie molto numerose.

Tornando al quadro generale, è lampante che sono proprio coloro che si trovano in situazioni di maggiore difficoltà a essere stati esclusi dalle misure del governo, spesso vincolate al possesso della residenza e quindi precluse a coloro che vivono in strada, in campi irregolari e in occupazioni abitative. Partendo da queste considerazioni l'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) ha inviato un [appello](#) pubblico ai Comuni italiani chiedendo di eliminare ogni criterio discriminatorio che impedisca l'accesso urgente alle misure di solidarietà alimentare per i gruppi sociali più vulnerabili. In merito a questo argomento il 6 aprile, Triantafillos Loukarelis, direttore dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ha indirizzato una [lettera](#) al Presidente dell'ANCI, Antonio Decaro, per ribadire l'auspicio che, nel dare attuazione all'ordinanza della Protezione civile N. 658/2020 mediante

.....

¹ La relazione della FRA European Union Agency for Fundamental Rights disponibile al link [it_report - covid-19_impact_on_roma_en.pdf](#) dedica ampio spazio al tema.

² Per migliorare l'inclusione scolastica e socio-sanitaria delle popolazioni RSC nel 2020 con il [Decreto Direttoriale n. 284 del 6 agosto 2020](#) (modificato dal [DD n. 307 del 17/09/2020](#)) è stato autorizzato il finanziamento di 1.800.000 euro a favore delle città metropolitane di Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia per l'attuazione del Progetto sperimentale per il contrasto alla povertà educativa per gli anni 2021-2023. L'incarico è stato affidato all'Istituto degli Innocenti nel quadro del [Progetto nazionale per l'integrazione e l'inclusione dei bambini rom, sinti e caminanti](#) promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e del Ministero della Salute, il progetto è la prosecuzione delle attività già avviate nell'ultimo triennio ed è visualizzabile al link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DD-307-del-17092020-modifica-al-DD-284-2020.pdf>



misure urgenti di solidarietà alimentare, esse siano dedicate soprattutto alla platea dei potenziali beneficiari più a rischio e in particolar modo ai soggetti senza fissa dimora, alle comunità rom, sinte e caminanti e a tutti coloro che, pur vivendo in situazioni di estremo disagio economico e abitativo, non siano in possesso di residenza anagrafica o di cittadinanza italiana. Nella lettera il presidente dell'UNAR dichiarava: “in questa fase di emergenza Covid-19 i rom rappresentano un gruppo particolarmente fragile che, in alcuni contesti sovraffollati con condizioni igieniche e sanitarie inadeguate, è di fronte a difficoltà specifiche per avere accesso alla distribuzione dell'essenziale, organizzato da volontari e autorità locali.

Vale la pena ricordare la situazione di estremo disagio delle famiglie e dei bambini apolidi³. La lettera dell'UNAR non ha portato a una riforma della normativa che disciplina tale disposizione, ma è stata citata da due sentenze giudiziarie che hanno ritenuto il regolamento del Comune di Roma e L'Aquila discriminatori, in quanto i criteri per avere accesso ai buoni pasto hanno escluso potenziali beneficiari che non hanno potuto dimostrare una regolare residenza sul territorio comunale. Il 22 aprile il Tribunale Ordinario di Roma ha adottato la [decisione 202013](#) stabilendo che deve essere assicurata l'erogazione di aiuti alimentari anche ai cittadini irregolari di paesi terzi poiché il diritto al cibo è fondamentale per qualsiasi soggetto, indipendentemente dal suo status amministrativo.

Un punto centrale è che i Comuni hanno attuato strategie disomogenee e inadeguate per affrontare la situazione contingente e spesso l'unica fonte di aiuto per chi vive nei cosiddetti “campi rom” sono stati i pacchi alimentari delle organizzazioni di volontariato e la solidarietà di singoli cittadini che hanno aiutato a stampare e compilare le domande di sostegno al reddito. Nei campi anche le informazioni sulle misure di contenimento del virus sono state scarse e tardive, quando non totalmente assenti, alimentando paura e disinformazione fra gli abitanti e provocando il diffondersi di comportamenti scorretti.

Come hanno sottolineato anche le maggiori ONG che si occupano di rom e sinti a livello europeo⁴, i governi e le autorità locali avrebbero dovuto assicurare a chi vive nei campi e a tutte le altre persone che si trovano in condizioni di marginalità, di ricevere informazioni affidabili sull'epidemia in corso, così come le cure necessarie, il materiale educativo e scolastico per i bambini, oltre che il supporto necessario per superare questa emergenza. Per fronteggiare in parte questa situazione è stato erogato un finanziamento ampliando le azioni previste nell'ambito del progetto “Interventi pilota per la creazione di tavoli e network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, al fine di favorire la partecipazione dei rom alla vita sociale, politica, economica e civica”⁵ affidata nel 2019 dall'UNAR a un'associazione temporanea d'impresa (ATI) composta da partner che coprono vari territori e livelli d'intervento.

Le azioni aggiuntive hanno previsto la distribuzione di beni di prima necessità, principalmente nell'ambito dell'assistenza socio-sanitaria, all'interno dei campi presenti sul territorio delle città di Napoli, Roma e Milano, in connessione all'obiettivo specifico 9.5 del PON Inclusion “Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti”⁶. Come descritto nei prossimi paragrafi gli interventi previsti non hanno coperto l'intero territorio nazionale e le criticità sono tuttora presenti, mostrando un quadro generale preoccupante.

.....

3 Queste informazioni sono disponibili in un comunicato dell'UNAR del 23 aprile 2020: <http://www.unar.it/nel-provvedimento-citato-il-parere-dellunar-buoni-spesa-esclude-re-gli-immigrati-e-discriminatorio-due-sentenze/> e <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/linee-guida-UNAR.pdf>

4 Si veda, ad esempio, il comunicato del 27 Marzo al seguente link http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5221_file1_letter-to-commissioner-dalli-about-roma-inclusion-in-eu-funds-to-fight-covid-19.pdf

5 Il progetto è descritto al link <https://pianiazionelocale-rsc.com/>

6 Gli interventi sono descritti nella variante di Gara del 4 Maggio 2020 disponibile al link <http://www.unar.it/wp-content/uploads/2020/05/Atto-di-sottomissione-PAL-Rep.-n.-49-2020-C-del-4-maggio-2020.pdf>



La pandemia e l'antiziganismo

Dopo la morte per Covid 19 di un giovane rom all'ospedale Spallanzani di Roma, avvenuta a marzo, sono iniziati a circolare, anche tra i mass media nazionali, comunicati e articoli che mettevano in evidenza le condizioni di vita nei campi e i pericoli sociali e culturali, oltre che sanitari, che queste situazioni comportano. In seguito, a fine aprile, Il focolaio che si è generato fra le comunità rom di Campobasso ha accentuato pregiudizi e stereotipi confermando le preoccupazioni di molte associazioni. Numerosi organi di stampa e trasmissioni televisive si sono occupate dell'accaduto dando rilievo a dichiarazioni allarmistiche e alimentando le preoccupazioni della cittadinanza.

Le opposizioni hanno attaccato il sindaco di Campobasso per la "superficialità" con cui avrebbe affrontato la situazione e per la "tendenza a minimizzare" l'accaduto, come affermato in una nota trasmessa dal Gruppo locale della Lega: "Ansia, paura, rabbia sono i sentimenti che attraversano i nostri concittadini provati da mesi di clausura forzata e dall'impossibilità di lavorare o di incontrare i propri parenti: mentre alcuni, in virtù di chissà quale "libertà", hanno potuto tranquillamente infischiarne delle regole generali e della salute di tutti gli altri cittadini. In Italia, negli ultimi mesi, migliaia di persone sono purtroppo decedute, senza l'ultimo conforto dei familiari [...] Invece da noi, nonostante le restrizioni previste, vi sono stati comportamenti colpevolmente irresponsabili e forse sottovalutati dall'Amministrazione comunale che aveva il dovere di vigilare anche sulla comunità Rom di Campobasso, la quale ha uno stile di vita proprio e regole proprie che spesso non coincidono con quelle degli altri cittadini campobassani!"⁷ I contagi dei rom in Molise sono stati strumentalizzati e raccontati in modo molto stereotipato. Sulla questione è intervenuto anche Silvio Berlusconi in una trasmissione televisiva sui canali Mediaset facendo riferimento "alla negligenza di un sindaco che ha trascurato di applicare la legge"⁸.

Approfitando dell'accaduto sono state fatte anche ipotesi di trasferimento dei rom e alcuni quotidiani nazionali hanno pubblicato articoli con titoli ingannevoli, come "nomadi rom organizzano un funerale"⁹ quando invece le comunità rom vivono in quel territorio da 600 anni e sono integrate nel tessuto urbano¹⁰. Sull'argomento si sono espressi alcuni attivisti rom, chiedendo di non connotare etnicamente la pandemia: "come tutti i cittadini, anche i rom, cittadini italiani, hanno rigidamente rispettato le regole.

Coloro che non hanno rispettato le decisioni del governo per il bene di tutti si distinguono non in base all'origine culturale, ma solo e soltanto sulla base della mancanza di senso civico"¹¹. Tutto questo conferma la tendenza, più volte analizzata anche in questo report, di quello che ormai viene specificamente definito "antiziganismo". Da dati pubblicati a Febbraio 2020 nel Rapporto di monitoraggio della società civile sull'implementazione della Strategia Nazionale di inclusione Rom, Sinti e Caminanti in Italia, emerge che rom e sinti sono le popolazioni maggiormente colpite dai discorsi di incitamento all'odio in Europa e l'Italia ha la percentuale più alta (86%)¹². Fra le segnalazioni sulle discriminazioni lavorate dall'UNAR nel 2019 la maggioranza afferisce a motivazioni "Etnico razziali" che comprendono anche le discriminazioni nei confronti di RSC.

7 Per approfondimenti si veda, ad esempio, il link <https://quotidianomolise.com/cio-che-e-accaduto-nella-citta-di-campobasso-e-gravissimo/>

8 Per approfondimenti si veda, ad esempio, il link <https://quotidianomolise.com/berlusconi-attacca-il-sindaco-gravina-privato-di-competenza-il-video/>

9 Per approfondimenti si veda, ad esempio, il link https://www.ilmessaggero.it/italia/nomadi_rom_focolaio_molise_coronavirus_oggi-5223348.html

10 https://www.ansa.it/molise/notizie/2020/05/11/opera-nomadi-non-alimentare-campagna-odio-verso-rom_018f859b-f3f7-420b-b9f2-55c339ca0033.html

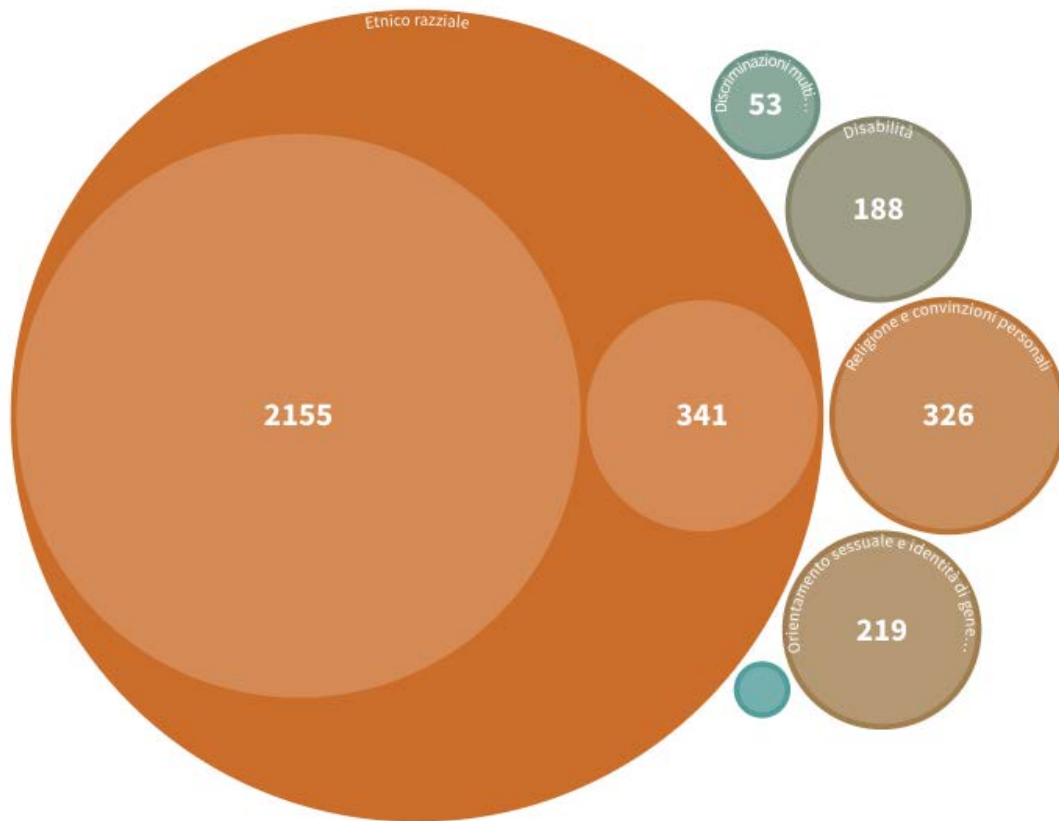
11 <https://www.isnews.it/politica/69008-coronavirus-a-campobasso-la-difesa-colpa-dei-rom-ma-noi-non-siamo-untori.html>

12 Roma Civil Monitor, Rapporto di monitoraggio della società civile sull'implementazione della strategia nazionale di inclusione Rom, Sinti e Caminanti in Italia, 2020 <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-italy-2019-eprint-it.pdf>



C10. Grafico 1 • Segnalazioni di discriminazione lavorate dall'UNAR¹

Segnalazioni di discriminazione lavorate dall'UNAR¹ e motivo della discriminazione, anno 2019



Fonte: UNAR, Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, 2019, Grafico: rapportodiritti.it •

¹ RSC: Rom, Sinti, Caminanti

A conferma di ciò, con il proseguire della situazione emergenziale e la diffusione del virus in varie parti d'Europa si sono verificati numerosi episodi di intolleranza e razzismo, come denunciato da molte organizzazioni non governative che in un appello hanno dichiarato: “stiamo anche ricevendo notizie inquietanti di estremo disagio e misure discriminatorie adottate contro le comunità rom emarginate. Noi facciamo eco all'appello del Consiglio d'Europa affinché i governi restino vigili contro atti razzisti, xenofobi o stigmatizzanti”¹³. Helena Dalli, Commissaria europea per l'Uguaglianza, su questo argomento ha affermato: “Sono nuovamente in aumento l'incitamento all'odio online e le storie false contro i rom. Numerosi rom in Europa continuano a essere vittime dell'antiziganismo, della discriminazione e dell'esclusione sociale nella loro vita quotidiana, nonostante le norme dell'Unione europea e le disposizioni nazionali contro la discriminazione. Gli stereotipi negativi e i pregiudizi sono tuttora molto presenti nelle nostre società. Per questo, la Commissione intende presentare una strategia rafforzata per l'uguaglianza e l'inclusione dei Rom nella società europea. Occorrono maggiori sforzi per garantire che i rom siano inclusi nella società e abbiano pari accesso ai servizi essenziali per soddisfare le loro esigenze basilari, assicurando in tal modo la loro protezione contro il contagio. Dobbiamo restare uniti. L'unico modo per superare la crisi è lavorare insieme. La nostra solidarietà deve dimostrarsi più contagiosa del virus. Gli europei devono ora sostenersi a vicenda. In questi momenti difficili, invitiamo gli Stati membri a compiere sforzi particolari per garantire che

.....

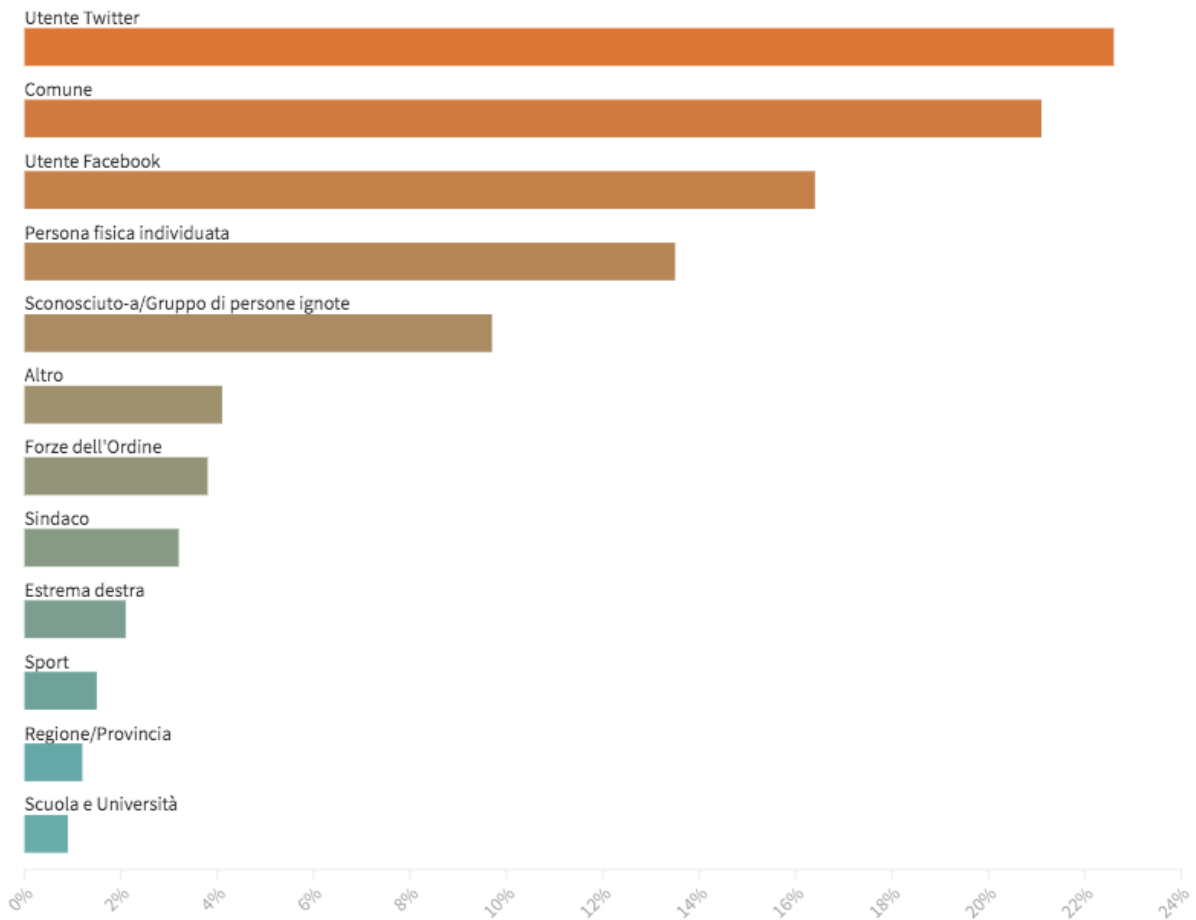
¹³ http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5221_file1_letter-to-commissioner-dalli-about-roma-inclusion-in-eu-funds-to-fight-covid-19.pdf



i gruppi emarginati e le minoranze etniche, in particolare i rom, non si trovino a dovere affrontare ulteriori svantaggi, discriminazioni, discorsi di incitamento all'odio o reati motivati dall'odio. Esortiamo tutti i paesi europei a rispettare le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta sociale europea, intensificando il loro sostegno ai gruppi emarginati, e ad adoperarsi al massimo per evitare che le minoranze nazionali o etniche, e in particolare i Rom, diventino capri espiatori nel contesto della crisi attuale.”¹⁴

Un'ulteriore informazione di rilievo che emerge dall'analisi dei dati prodotti dall'UNAR riguarda i responsabili delle discriminazioni. Per quanto riguarda Rom, Sinti e Caminanti si evince che Twitter e Facebook sono i contesti nei quali si verifica il maggior numero di atti di discriminazione, e che un numero non indifferente di questi siano compiuti da “Comuni”, “Sindaci” e “Forze dell'Ordine”.

C10. Grafico 2 • Responsabili delle discriminazioni nei confronti di RSC¹



Fonte: UNAR, Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, 2019, Grafico: rapportodiritti.it •

1 RSC: Rom, Sinti, Caminanti

Per arginare queste forme di razzismo l'8 Ottobre 2020 l'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) ha annunciato l'adozione di una definizione sull'antiziganismo operativa - ma non legalmente vincolante - sottoscritta dai 34 paesi aderenti all'organismo internazionale. L'UNAR, evidenziando l'importanza del lavoro svolto dall'IHRA, ha tradotto e pubblicato la definizione adottata dove si evince

.....

¹⁴ <https://www.coe.int/it/web/portal/-/8-april-international-roma-day-step-up-human-rights-protection-for-roma-and-guarantee-their-access-to-vital-services-during-co-vid-19-pandemic->



che: “L’antiziganismo/discriminazione anti-rom/sinti è una manifestazione di espressioni e atti individuali, nonché di politiche e pratiche istituzionali di emarginazione, esclusione, violenza fisica, svalutazione della cultura e degli stili di vita di Rom e Sinti e discorsi di odio diretti ai Sinti e ai Rom e ad altri individui e gruppi, stigmatizzati o perseguitati durante l’era nazista, e ancora oggi, stigmatizzati come “zingari”. Ciò porta al trattamento di Rom e Sinti come un presunto gruppo estraneo e li associa a una serie di stereotipi peggiorativi e immagini distorte che vanno a rappresentare una forma specifica di razzismo.”¹⁵ Le manifestazioni di discriminazione anti-rom e sinti/antiziganismo portano, fra l’altro, ad “addebitare a rom e sinti, utilizzando l’incitamento all’odio, problemi sociali, politici, culturali, economici e di salute pubblica, reali o percepiti.”¹⁶

La seconda ondata e l’aumento delle criticità

Il proseguire della pandemia ha continuato ad accentuare le criticità emerse già nei primi mesi del 2020. Le peggiori paure riguardanti le condizioni di sovraffollamento dei campi in Italia sono esplose nuovamente con la seconda ondata epidemica. A novembre il campo di Scordovillo a Lamezia Terme, tra i più grandi del Sud Italia, è stato al centro dell’attenzione mediatica e politica per il diffondersi dei contagi tra i residenti. Negli stessi giorni è sorto un focolaio nel campo Panaceo di Lecce dove il Sindaco ha disposto l’obbligo di quarantena per i contagiati e l’isolamento fiduciario dell’intero insediamento. I provvedimenti hanno provocato disagi ai residenti e sono state messe in atto proteste in strada da parte di alcuni abitanti.

Con l’aumentare dei contagi la situazione peggiore è stata vissuta nel campo di Scampia a Napoli dove la Regione Campania ha istituito una zona rossa nel campo dopo lo screening di tutta la popolazione dell’insediamento. Su 370 tamponi sono state trovate 95 persone positive al virus, per un valore in termini percentuale del 25,68% della popolazione del campo. Attraverso l’[ordinanza](#) del 3 Dicembre 2020 sono state quindi adottate misure straordinarie che hanno comportato l’isolamento diurno e notturno delle persone presenti al campo e presidi continuativi delle Forze dell’Ordine, dell’Esercito e della Polizia Municipale per garantire il controllo dei varchi d’ingresso e il rispetto delle misure straordinarie. Le disposizioni hanno previsto l’obbligo da parte dei residenti di sottoporsi a tutti i controlli sanitari disposti dalla ASL competente e consentivano l’accesso al campo esclusivamente al personale delle Forze dell’Ordine, agli operatori sanitari e socio-sanitari e al personale impegnato nei controlli e nell’attività di assistenza limitatamente alle presenze necessarie allo svolgimento di dette attività e a quelle di pulizia e sanificazione. Al di fuori delle ipotesi menzionate non è stata consentita l’uscita dall’area indicata per lo svolgimento di attività lavorativa e sono state previste distribuzioni di derrate alimentari e generi di prima necessità per la durata del provvedimento. La ASL competente ha avuto il compito di allestire all’interno del campo una postazione fissa per attività ambulatoriali di assistenza medica di base. Il 13 Dicembre 2020, pur considerata la consistente riduzione dei casi positivi (41 su 370 tamponi effettuati), l’[ordinanza](#) è stata prorogata per altri sei giorni.

La seconda ordinanza ha generato alcune proteste da parte degli abitanti, soprattutto da coloro che sono risultati negativi al test e che ritenevano di poter uscire. Ma la situazione è degenerata in seguito alla morte di una giovane di 32 anni, madre di 6 figli, che pochi giorni prima aveva avuto un parto cesareo. I suoi familiari hanno dichiarato di aver provato a trasportarla in auto verso l’ospedale in seguito ai primi malori, ma sono stati fermati all’ingresso del campo. Nel campo è intervenuto il personale medico del 118 che, come emerge

.....

15 Per approfondire e leggere l’intero documento è possibile consultare le pagine dell’UNAR e dell’IHRA
<http://www.unar.it/international-holocaust-remembrance-alliance-ihra-adotta-una-definizione-internazionale-di-antiziganismo/>
<https://www.holocaustremembrance.com/press-releases/ihra-adopts-working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>
<https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>

16 *Ibid*



dalle prime dichiarazioni, inizialmente ha tentato di salvarla con la rianimazione sul posto e successivamente ha disposto il trasferimento all'ospedale Antonio Cardarelli di Napoli. Ma è stato tutto inutile: la donna è deceduta. I familiari hanno chiesto di far luce sull'accaduto e accertare le reali cause e responsabilità del decesso.¹⁷

I rom popolo svantaggiato in Europa. Strategia RSC prima e dopo il 2020

Il 2020 è stato anche l'anno conclusivo della prima Strategia Nazionale di Inclusione RSC, redatta per attuazione della Comunicazione della Commissione dell'Unione Europea n. 173 del 4 aprile 2011. L'anno appena concluso sarebbe dovuto essere caratterizzato dalla conclusione della maggioranza delle attività proposte e portate avanti negli ultimi anni, dalla valutazione degli obiettivi raggiunti e dall'eventuale rilancio delle buone pratiche realizzate. La pandemia da Covid 19 ha comportato invece, fra le altre cose, proroghe e rimodulazioni di molte delle attività progettuali previste. Risulta quindi difficile fare una completa ricognizione degli interventi eseguiti.

Obiettivo della [Strategia Nazionale RSC 2012-2020](#), in accordo con le indicazioni europee, è stato quello di guidare le attività di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, superando la fase emergenziale che, negli anni precedenti, aveva caratterizzato gli interventi per queste popolazioni, soprattutto nelle grandi aree urbane. Il ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione era stato quindi investito della responsabilità di costruire, di concerto con i ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Giustizia, una Cabina di regia, coinvolgendo le rappresentanze degli Enti regionali e locali, compresi i Sindaci di grandi aree urbane e le stesse rappresentanze delle comunità Rom, Sinti e Caminanti presenti in Italia. L'azione della cabina di regia si è avvalsa come Focal Point nazionale dell'UNAR, punto di riferimento e raccordo tra soggetti molto diversi tra loro per ruolo, funzioni e competenze. Dal punto di vista metodologico, la Strategia ha individuato quattro assi di intervento che hanno dato vita ad altrettanti tavoli e gruppi di lavoro e rispettivi ambiti di progettazione: casa-abitazione, salute, istruzione, lavoro.

Come emerge dalla [Relazione del Parlamento Europeo](#) sull'attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei rom presentata il 4 Novembre 2020 una parte significativa delle persone rom e sinte presenti in Europa vive ancora in situazioni di emarginazione e in pessime condizioni socio-economiche. La discriminazione, l'esclusione sociale e la segregazione subite dai rom si rafforzano reciprocamente e sono state accentuate dalle condizioni generate dal Covid 19. Confrontandosi con un accesso limitato a un'istruzione di qualità e con difficoltà di integrazione nel mercato del lavoro, i rom sono maggiormente esposti alla disoccupazione e alla precarietà del lavoro, il che limita le opportunità di riduzione della povertà e di inclusione sociale e corrisponde a bassi livelli di reddito, a un limitato accesso a un'assistenza sanitaria di qualità e a condizioni di vita e di salute precarie. Queste circostanze si traducono a loro volta in tassi di mortalità più elevati e in una minore aspettativa di vita rispetto al resto della popolazione, oltre che in maggiori rischi di decessi prematuri. Alla luce di ciò la [Relazione](#) del Parlamento Europeo conclude che i rom sono vittime di discriminazione e di una disparità di accesso ai servizi pubblici.

In quanto strumento politico non vincolante, la Strategia europea per i rom ha incoraggiato il coordinamento politico, la consultazione e il monitoraggio di politiche mirate per le strategie nazionali di integrazione dei

.....
¹⁷ Sull'accaduto si legga, fra gli altri, <https://www.fanpage.it/napoli/mamma-32enne-morta-dopo-il-parto-al-campo-rom-chiedeva-aiuto-per-uscire-dalla-zona-rossa/>



rom. Sono state lasciate tuttavia a discrezione dei governi nazionali, regionali e locali, le decisioni in merito alle modalità attuative per tradurre le raccomandazioni in capacità amministrative e azioni politiche concrete. Ne consegue che, come evidenziato anche dalla [Relazione della Commissione](#) sulla valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, "l'efficacia dei progressi in funzione degli obiettivi di integrazione dei Rom è ritenuta complessivamente limitata, con differenze significative tra settori e paesi. Secondo l'analisi, l'istruzione è il settore in cui si è registrata la maggior parte dei progressi (miglioramenti nel contrasto dell'abbandono scolastico, istruzione della prima infanzia e obbligo scolastico, ma peggioramento della segregazione). La percezione del proprio stato di salute da parte dei rom è migliorata, ma la copertura sanitaria continua a essere limitata. Non è stato osservato alcun miglioramento nell'accesso all'occupazione e la percentuale di giovani rom che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è addirittura aumentata. La situazione abitativa continua a essere difficile. Sono stati osservati alcuni progressi per quanto riguarda l'obiettivo generale della lotta alla povertà. L'antiziganismo e i reati generati dall'odio sono ancora motivo di grande preoccupazione, nonostante alcuni segnali di riduzione delle esperienze di discriminazione vissute dai rom nell'accedere ai servizi in determinati settori".

A livello europeo negli ultimi anni sono stati rilevati alcuni miglioramenti in termini percentuali, tuttavia persistono gravi problematiche diffuse in tutti gli Stati membri. Dalla [Relazione](#) sull'attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei rom emerge infatti che "il principale punto debole dell'attuale quadro risiede nella sua natura non vincolante. Si tratta di una strategia discrezionale, che per l'attuazione delle strategie nazionali fa essenzialmente affidamento sulla volontà politica di tutti i livelli di governo degli Stati membri, ivi comprese la capacità amministrativa e le risorse di bilancio. Purtroppo, la maggior parte degli Stati membri ha messo a punto le strategie nazionali senza destinare alla loro attuazione una dotazione finanziaria adeguata". La [Relazione](#) esorta pertanto a elaborare una proposta di direttiva per il periodo successivo al 2020 sull'uguaglianza e l'inclusione delle persone di origine rom in Europa, che ponga in primo piano la lotta alla povertà e l'antiziganismo sottolineando che la nuova proposta deve contemplare obiettivi, misure e traguardi chiari e vincolanti per gli Stati membri, un calendario preciso e requisiti specifici in materia di avanzamento, nonché indicatori di risultato e finanziamenti adeguati per la sua attuazione. Si pone inoltre l'accento sulla necessità di un solido meccanismo di monitoraggio e vigilanza per garantire un'efficace attuazione e un utilizzo corretto dei fondi facendo presente che nella proposta di politica pubblica dell'UE per il periodo successivo al 2020 per le persone di origine rom, sarebbe opportuno menzionare esplicitamente l'equa partecipazione in tutti i campi della vita pubblica, la partecipazione politica, nonché la lingua, le arti, la cultura, la storia e l'ambiente delle persone di origine rom, in aggiunta ai quattro principali settori individuati: istruzione, occupazione, alloggi e assistenza sanitaria.

La Vicepresidente per i Valori e la Trasparenza della Commissione Europea Věra Jourová, ha illustrato gli obiettivi minimi per il prossimo decennio: "negli ultimi dieci anni non abbiamo fatto abbastanza per sostenere la popolazione rom nell'Unione Europea, questo è imperdonabile. Non possiamo accettare che molti continuino a subire discriminazioni e razzismo". Con queste parole Věra Jourová, il 7 ottobre 2020, ha presentato il nuovo Piano decennale per sostenere le comunità rom adottato dalla Commissione Europea. Nel Piano è inclusa anche la proposta di raccomandazione del Consiglio, le aree-chiave individuate per i futuri interventi sono sette: uguaglianza, inclusione, partecipazione, istruzione, occupazione, salute e alloggio. La Commissione ha presentato nuovi obiettivi e raccomandazioni per gli Stati membri, specificando che per raggiungerli serviranno strumenti per monitorare i progressi nei prossimi dieci anni sul territorio comunitario. Se la finalità è arrivare alla piena uguaglianza, la [Commissione](#) ha proposto degli obiettivi minimi da raggiungere entro il 2030. Tra questi bisogna ricordare lo sforzo di ridurre di almeno la metà i membri delle comunità rom che abbiano sperimentato episodi di discriminazione, ridurre della metà il divario di povertà e di partecipazione all'educazione rispetto alla popolazione generale. Bisognerà inoltre garantire che almeno il 95% di loro abbia accesso all'acqua corrente e ridurre della metà il divario occupazionale e di genere. Per raggiungere questi obiettivi minimi la Commissione ha invitato gli Stati membri a presentare strategie nazionali entro il mese di settembre 2021 e a riferire sulla loro attuazione ogni due anni, fino al 2030.



Conclusioni

In conclusione, il 2020 ci restituisce da una parte la drammatica situazione di gestione emergenziale causata dal COVID-19, che ha evidenziato, ancora una volta, la condizione di estrema esclusione sociale di migliaia di cittadini di origine rom, con conseguenze negative sul piano socio-economico e sanitario. Dall'altra, però, le direttive dell'Unione Europea per le strategie nazionali di integrazione di rom sinti e caminanti offrono l'opportunità di intensificare le azioni per affrontare sia l'emergenza sia le persistenti e ben note condizioni di esclusione permanente su tutto il territorio nazionale. La nuova Strategia europea fornisce ulteriori orientamenti per la pianificazione e l'attuazione delle politiche nel contesto della lotta contro l'antiziganismo e la povertà multigenerazionale, per promuovere la partecipazione e il potenziamento dell'autonomia combinando approcci mirati e generali. Vengono inoltre forniti orientamenti per affrontare meglio le sfide emergenti, come ad esempio l'inclusione digitale e la giustizia ambientale. Gli obiettivi per il prossimo decennio appaiono ben delineati, ma starà ovviamente ai singoli Paesi, e quindi anche all'Italia, recepire le indicazioni e pianificare gli interventi concreti da mettere in atto a livello nazionale e locale.



Capitolo

11. LGBTQI+

Scritto da: Antonia Caruso



Il punto della situazione

La pandemia ha rivelato molte contraddizioni e ha messo in luce le enormi debolezze del sistema sanitario, più di tutto causate dalla progressiva privatizzazione della sanità pubblica degli ultimi trent'anni. L'impostazione aziendale, il sistema di accreditamento e dei ticket, la possibilità di fare le visite *intramoenia* da parte dei medici che lavorano all'interno delle strutture ospedaliere, hanno portato la sanità privata a porsi in competizione, e in molti casi a vincere, con quella pubblica, senza dimenticare degli importanti tagli che ci sono stati e dell'autonomia regionale in fatto di gestione della sanità. L'indebolimento della sanità pubblica ha portato a peggiorare una situazione già critica, l'emersione di un virus sconosciuto, unita a quella che sembrava solo una iniziale impreparazione nel gestire i focolai negli ospedali e nelle case di cura e riposo, tracciamenti e restrizioni, ma che poi si è rivelata cronica e dopo un anno non sembra molto migliorata. Questo ha portato a colpire sia le fasce più anziane della popolazione, considerando anche quanti focolai ci sono stati nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA) per anziani, sia quelle con meno tutele in ambito lavorativo, e in generale, le fasce più deboli ed emarginate.

Per quanto riguarda l'ambito di questo rapporto, le conseguenze della pandemia hanno colpito principalmente le persone cosiddette Senior, dai 55/60 anni in su, molto spesso dimenticate da ogni discorso, le persone che fanno sex work, le persone sieropositive e le giovani persone LGBT+ chiuse in casa con famiglie non infrequentemente intolleranti (e questa costrizione è problematica anche per donne eterocis in relazioni violente o abusanti). Su tutto una mancata considerazione degli effetti nel lungo periodo sulla salute mentale sia di tutta la popolazione sia di quella LGBT+, provata già da stress psicoemotivi dovuti a violenza omosessobitranfobica, minore accesso al lavoro, discriminazioni, minority stress, mancato riconoscimento di diritti, minori tutele di famiglie omogenitoriali, soprattutto con figli, microaggressioni e così via.

Contemporaneamente sul piano strettamente istituzionale molte dell'attenzione è stata data alla gestione degli effetti economici della pandemia. La Legge Zan sull'omosessobitranfobia è ferma al Senato e la determina dell'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) sulla gratuità degli ormoni nelle Terapie Ormonali Sostitutive (TOS) per persone trans ha non pochi punti problematici.

Mancanza di dati

Continuano a non essere disponibili dati aggregati di ampio respiro sull'intera popolazione LGBT+. L'ultima indagine demografica fatta da un istituto di ricerca nazionale è del [2011](#) ed è a cura dell'ISTAT. In questa indagine incentrata sull'omofobia vengono accorpate persone omosessuali e persone bisessuali senza operare nessuna distinzione di genere. Il dato emergente è che il campione medio "si è dichiarato omosessuale o bisessuale, più tra gli uomini, i giovani e nell'Italia Centrale. Altri due milioni circa hanno dichiarato di aver sperimentato nella propria vita l'innamoramento o i rapporti sessuali o l'attrazione sessuale per persone dello stesso sesso." Questo su una popolazione totale di 59.433.744, quindi una percentuale del 2,4%. Fonti non ufficiali dicono che l'ISTAT abbia mandato alle coppie unite civilmente un questionario per una rilevazione i cui risultati usciranno nel 2022.

Ci sono vari motivi per comprendere la mancanza di dati su larga scala, dove per larga scala si intende una ricerca che tenga conto dei numeri complessivi, o almeno di una stima, dell'intera popolazione LGBT+ principalmente sul piano demografico, con ricerche e prospettive intersezionali che tengano conto di vari fattori. Non solo l'orientamento ma anche le identità di genere, della classe sociale, del livello di istruzione,



dell'etnia, ecc.

Particolarmente significative sarebbero ricerche sull'accesso al lavoro, sulle discriminazioni percepite e sui suoi effetti (più che sulle rilevazioni quantitative e qualitative sui social dell'hate speech, che rimangono comunque un buon indicatore dello stato dell'effettivo odio presente nel paese) e soprattutto sulla salute. Salute per quanto riguarda soprattutto l'HIV e AIDS, che ormai da molti anni non è più considerata una malattia per omosessuali, e la salute mentale, con focus specifici sul minority stress dovuti a omolesbobitransfobia interiorizzata, ambiente ostile, svalutazione, infantilizzazione, gatekeeping, ecc.. In particolare le soggettività trans subiscono stress elevati in quanto la transidentità è continuamente sottoposta a valutazione e validazione da parte di professionisti e professioniste di vari ambiti. Endocrinologi ed endocrinologhe, avvocati e avvocate, psichiatri e psichiatre, giudici.

Uno dei problemi della ricerca sono le categorie metodologiche. I confini tra autodeterminazione, identità e pratiche sono molto sfumate per cui non sempre le categorie di analisi sono soddisfacenti. La soggettività non binaria e quella bi+ non sono inquadrabili in maniera univoca e con categorie dicotomiche, in quanto sotto questi termini ombrello convivono tante e diverse esperienze e pratiche identitarie. Il risultato è che nelle ricerche e nelle analisi i dati vengono forzatamente accorpati tra gruppi identitari (come ad esempio mettere i dati di uomini bisex insieme a quelli di uomini gay come abbiamo visto è stato fatto nel 2011) o cancellati se raccolti (eliminare le risposte di persone non-binarie perché "troppo poche") o nemmeno considerati come alternative demografiche.

La condizione di migrante viene letta e inserita nelle categoria identitarie occidentali che riguardano orientamento e identità di genere, per questo nell'ambito dell'accoglienza viene usata la sigla SOGI (Sexual Orientation and Gender Identity) che a differenza della sigla LGBT+ ha un'accezione meno storicamente connotata. Nonostante ciò, le narrazioni richieste per ottenere lo status di rifugiato/a, che riguardano il coming out, le pratiche relazionali, l'omofobia interiorizzata, ricalcano quelle occidentali.

Un punto importante è la mancanza di fondi da investire nelle ricerche, che può essere letto come un riflesso significativo della diffusa omolesbobitransfobia in ambienti istituzionali, oltre al fatto che non esistono i gruppi di influenza, cioè chi fa attività di lobby, economicamente rilevanti da riuscire a finanziare ricerche sulla popolazione LGBT+. Ciò a dispetto di chi sostiene l'esistenza di una fantomatica lobby gay che controlla i media e che mira a distruggere la famiglia tradizionale. Le lobby esistono, ma al contrario sono quelle cattoliche e legate alla destra che hanno le disponibilità finanziarie necessarie a fare sia attività di ricerca sia di propaganda.

Non si deve pensare però che non esista del tutto la ricerca. A parte rari casi (come l'indagine condotta sulla terza e quarta età di persone LGBT+ di cui si dirà nei paragrafi successivi), la ricerca in ambito accademico è molto parcellizzata su indagini specifiche nell'ambito di quel preciso dipartimento. La competizione che spesso c'è tra i vari dipartimenti porta quindi più a una protezione dei propri dati che a una loro condivisione. Un punto ulteriore è il fatto che i dati che il pubblico può avere non sono aperti e a disposizione di chi vorrebbe e potrebbe elaborarli (così come è successo ad alcuni dati relativi alla gestione della pandemia). La situazione della sanità pubblica sta particolarmente gravando sulle persone sieropositive. Sulla correlazione tra HIV e COVID-19 ci sono dati contrastanti: quelli raccolti da [varie ricerche](#) a livello mondiale indicano che il problema è nella comorbilità, cioè nella coesistenza di più patologie e alcune di queste evidenziano una maggiore mortalità in soggetti sieropositivi. Le ricerche condotte su eventuali problematiche legate alla [somministrazione dei vari vaccini anti COVID in persone sieropositive](#) hanno evidenziato una totale compatibilità con i vaccini Moderna e Pfizer, mentre i dati relativi ad AstraZeneca non sono stati ancora pubblicati.

Secondo l'OMS la situazione mondiale ha compromesso l'85% dei programmi di accesso alle cure così come i servizi di prevenzione. Unico dato positivo è che si è sviluppata molto, con un incremento quasi del 50% [la telemedicina](#) e le consultazioni online.



Senior

Le soggettività Senior, cioè quelle dai 55 anni in su, non vengono mai o quantomeno raramente menzionate nelle ricerche. Anche a livello di immaginario collettivo le persone LGBT+ sono sempre giovani o adulte.

Lo studio [Gli anni che passano](#) del 2017, a opera del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Arcigay e Arci Pesca, è stato condotto su un campione di poco più di 3000 persone (2975 questionari validati) composto da 663 persone eterosessuali e 2312 persone LGBT+, prevalentemente “uomini omo-bisessuali, che abitano nei centri abitati maggiori delle regioni del Centro e soprattutto del Nord d’Italia, adulti e grandi-adulti, con un titolo di studio medio-elevato, piuttosto visibili come persone LGBT+”. Quello che emerge è una identificazione maggiore con la categoria identitaria gay e con quella lesbica rispetto a quella di bisessuale e infine di trans. È un dato significativo ma facilmente interpretabile poiché storicamente le identità gay e lesbiche si sono consolidate e hanno avuto un riconoscimento sociale e culturale precedente agli altri gruppi identitari. Un altro dato che emerge è che le persone LGBT+ tendono di più a vivere da sole anche se in coppia, e in relazioni non formalizzate tramite unione civile.

Essere out, cioè visibili, nella società ha varie implicazioni. Nel contesto familiare a essere meno out sono le persone della fascia d’età fino ai 29 anni. Come evidenziato più avanti, non sempre le famiglie sono un luogo tollerante e protettivo, così come gli ambienti di lavoro e scolastici sono quelli dove ci si sente meno al sicuro. Non a caso questa ricerca mette in evidenza che è con amici e amiche e conoscenti, cioè con una cerchia ristretta di persone scelte, che si preferisce esporsi, fare coming out e vivere la propria identità LGBT+.

Quasi 6 persone over 50 su 10 vivono da sole, ma intrattengono rapporti stretti soprattutto col vicinato. Le persone LGBT+ anziane sono mediamente più preoccupate di invecchiare rispetto ai coetanei e coetanee eterosessuali. C’è una partecipazione attiva a forme aggregative come il Pride ma meno alla vita associativa e politica. Il report evidenzia inoltre che le discriminazioni subite, più che in base all’orientamento, riguardano l’età. In alcuni circoli Arcigay sono stati organizzati dei gruppi di socializzazione per persone Senior. Sono gruppi molto ristretti, composti prevalentemente da maschi gay che portano un vissuto di solitudine molto forte, ma non a tutti piace questa narrazione della solitudine. Molte donne lesbiche over 50 hanno un percorso femminista alle spalle, con esperienze con i cambiamenti del corpo decisamente diverse rispetto ai coetanei di genere maschile. È frequente che a causa di condizionamenti sociali e familiari abbiano fatto un coming out in età adulta, magari passando per un matrimonio eterosessuale prima. La performatività del corpo maschile sessualizzato è molto sentita, per cui alcuni uomini gay non accettano il cambiamento del proprio corpo e di non essere più sessualmente appetibili.

Sex Work

Molte persone delle categorie marginalizzate (migranti, trans o appartenenti alla comunità LGBT+) non vengono considerate inseribili nel mondo del lavoro e quindi, spesso, si trovano a sperimentare o a fare dentro e fuori (a seconda della necessità economica) dall’industria del sesso. Essi sono anche i gruppi più fortemente controllati, schedati e puniti con le leggi proibizioniste che hanno forte appoggio politico, perché prendono di mira quelle persone socialmente e culturalmente poste ai margini.

Il sex work, non essendo legalmente riconosciuto come tale, non ha nessun tipo di tutela, garanzia o welfare, e le lavoratrici e i lavoratori sono soggetti a continue violenze, abusi e stigma. In periodo pandemico tutto ciò si è acuito in maniera molto violenta.



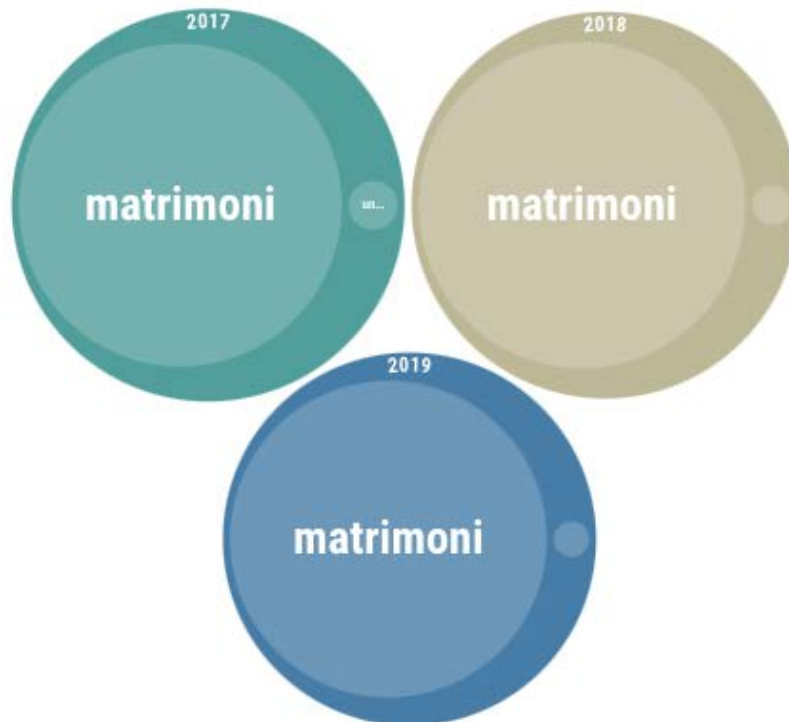
Non sono stati pensati né elargiti aiuti a chi fa sex work, tenendo presente anche che la maggior parte delle lavoratrici che avrebbero necessitato d'aiuto sono prive di documenti e di fatto invisibili. La scelta obbligata è stata tra il rischio di ammalarsi o la certezza di povertà, dunque molte di loro hanno deciso di continuare a scendere in strada a lavorare. Così, alla “normale” stigmatizzazione si sono aggiunte anche lo stigma dell'untrice, le multe, gli abusi da parte delle forze dell'ordine. Vari collettivi di sex worker come Ombre Rosse, il Comitato per i diritti civili delle prostitute e della Rete nazionale delle unità di contatto, hanno denunciato la situazione ma non è cambiato molto. In questo contesto infatti, è nato il crowdfunding [Nessuna da sola](#), il cui ricavato è stato destinato a pagare affitti, bollette e spese alimentari per le lavoratrici con maggiori difficoltà. Il sex work è quindi ancora una volta marginalizzato, svilito e privato di qualsiasi tipo di tutela nonostante migliaia e migliaia di persone si rivolgano a chi fa sex work per usufruire dei servizi sessuali a pagamento.

Unioni Civili

Le unioni civili così come i matrimoni hanno registrato un netto calo nel 2020. Nel 2019 i matrimoni sono stati 184.088 mentre le unioni civili sono state 2297.

C11. Grafico 1 • Unioni civili e matrimoni in Italia, anni 2017-2019

Il grafico rappresenta la progressione delle unioni civili in confronto a quella dei matrimoni negli anni 2017, 2018 e 2019.



Fonte: ISTAT, Grafico: www.rapportodiritti.it

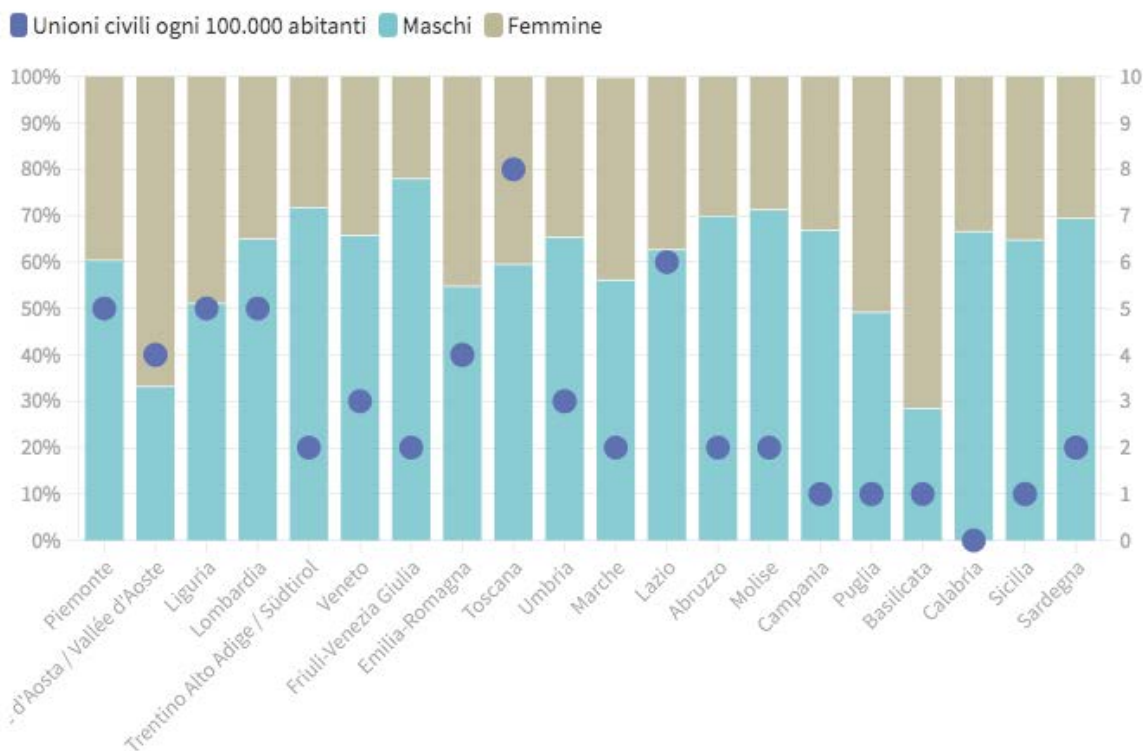


La fascia di età media in cui le persone si uniscono civilmente è quella tra i 30 e i 34 anni, con il 27% del totale. La fascia d'età più giovane, quella tra i 25 e i 29 anni è quella in cui si sposano di più le donne, il 25,5% contro il 16,4% degli uomini.

Non si ha ancora un dato completo delle unioni civili dell'intero 2020, ma in un'analisi ancora parziale l'ISTAT rileva che la differenza tra il primo trimestre (gennaio - marzo) del 2019 e quello del 2020, cioè proprio all'inizio del primo lockdown, è di un 20% in meno. La differenza tra il secondo trimestre (aprile - giugno) del 2019 e quello del 2020 invece è molto più drastica, con il 60% di unioni civili in meno.

C11. Grafico 2 • Unioni civili per sesso e regione, 2019

Sull'asse di sinistra troviamo la composizione percentuale di unioni M ed F per regione. Sulla destra il numero di unioni civili per 100.000 abitanti



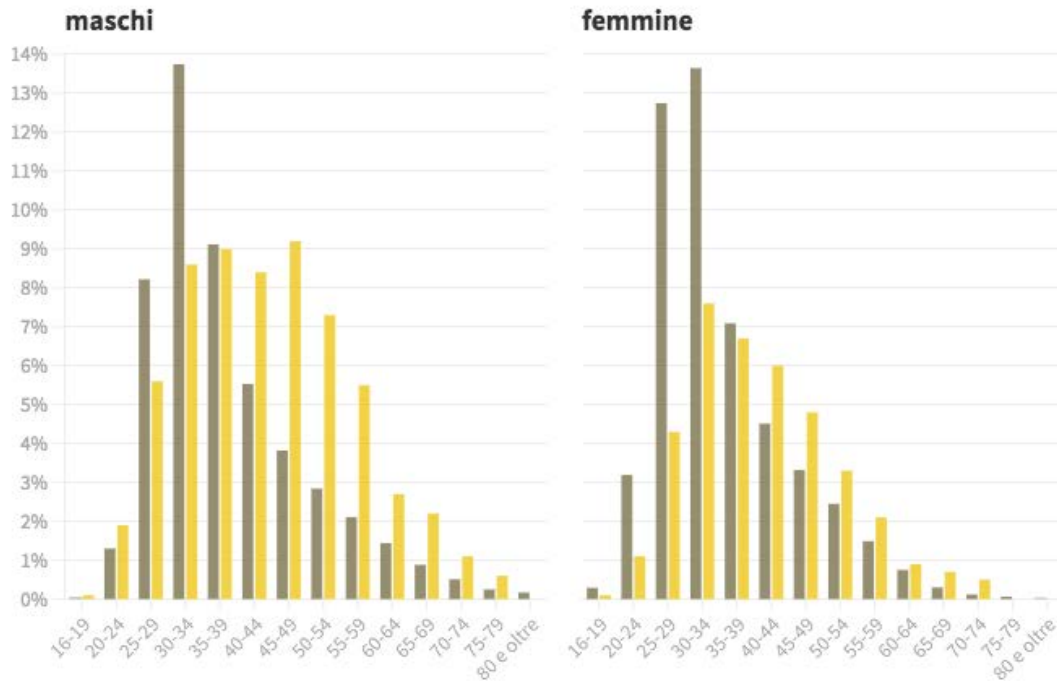
Le cause non sono difficili da ipotizzare: perdita del lavoro o cassa integrazione, nessuna prospettiva per il futuro, difficoltà di progetti genitoriali (gestazione, riconoscimenti di pari diritti genitoriali, adozione)

Si conferma il fatto che le unioni civili siano scelte in prevalenza da coppie di genere maschile - 1.428 unioni rappresentanti il 62,2% del totale - e che l'unione civile continua a essere una forma di formalizzazione per persone in coppia da molti anni.



C11. Grafico 3 • Matrimoni e unioni civili per sesso ed età, valori percentuali

■ Sposi/e ■ Uniti/e



Fonte: Istat, Sposi - Caratteristiche demografiche, Grafico: www.rapportodiritti.it

La Legge Zan

La legge Zan è una proposta di legge contro l'omolesbobitansfobia che riunisce vari disegni di legge (Boldrini, Zan, Scalfarotto, Perantoni e Bartolozzi) ed è al momento ferma alla commissione Giustizia del Senato.

Si tratta di un aggiornamento dell'articolo 604 bis del codice penale, che si occupa di punire la "propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa". L'aggiornamento, su più articoli, riguarda le discriminazioni fondate sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e, aggiunto in un secondo momento, sulla disabilità.

Il testo, parlando di discriminazione per "sesso, genere, orientamento sessuale o identità di genere" piuttosto che di omosessualità maschile e femminile, bisessualità, transidentità ha il merito di porre come oggetto dei concetti abbastanza ampi da poter essere interpretati senza ulteriori discriminazioni. Se non fosse che alcuni orientamenti, come ad esempio l'asessualità, non vengono ancora riconosciuti come tali.

La dicitura "genere" non è solo riferibile alla popolazione LGBT+, ma comprende ovviamente il genere femminile di persone eterosessuali e cisgenere per cui, e questo è un punto altrettanto importante, si include anche la misoginia nei reati punibili.



È punito con “la reclusione fino a un anno e 6 mesi o multa fino a 6.000 euro, chiunque istiga a commettere o commette atti di discriminazione fondati su tali motivi con la reclusione da 6 mesi a 4 anni, chiunque istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per tali motivi (primo comma, lett. b); con la reclusione da 6 mesi a 4 anni, chiunque partecipa o presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione o alla violenza per tali motivi (secondo comma).”

Sanzioni accessorie poi saranno l’obbligo di “prestare un’attività non retribuita a favore della collettività; l’obbligo di permanenza in casa entro orari determinati; la sospensione della patente di guida o del passaporto; il divieto di detenzione di armi; il divieto di partecipare in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale.”

Prima dell’effettiva approvazione alla Camera il testo ha dovuto subire [una consistente serie di emendamenti](#) provenienti dalla destra e della destra cattolica, in un’azione combinata evidentemente solo di disturbo e di ostruzionismo alla legge. Di 1017 emendamenti proposti 975 erano del gruppo parlamentare di Lega e Fratelli d’Italia. Uno di questi emendamenti in particolare evidenzia come lo scopo fosse solo quello di far perdere tempo, in quanto proponeva di aggiungere discriminazioni basate “sulla stazza, il peso, il modo di parlare o di comportarsi, le abitudini alimentari, la provenienza geografica, la carenza di cultura e educazione, la carenza di igiene personale, la presenza di handicap evidenti, di menomazioni e di protesi” oppure, ancora, di considerare pedofilia e pederastia come orientamenti. Altri emendamenti invece avevano il chiaro obiettivo di salvaguardare le componenti cattoliche dell’area No Gender in quanto avrebbero voluto preservare “le associazioni, il movimento o il gruppo operano con finalità di promozione della famiglia” da eventuali sanzioni nel caso di opinioni omolesbobittransfobiche.

Questa dinamica parlamentare ha portato anche all’introduzione di una cosiddetta [clausola di salvaguardia](#) dell’articolo 21 della Costituzione: “Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure,” per cui una qualsiasi opinione può essere interpretabile sia punibile come reato sia potenzialmente valutabile come libertà di opinione.

Risulta abbastanza chiaro quanto la tutela della popolazione LGBT+ non sia una priorità di nessun governo. La prima proposta di legge a contrasto dell’omofobia risale addirittura al [1996](#), ed era stata presentata da Nichi Vendola.

Nel parlare di questa legge la stampa, e non solo, ha spesso accorciato la dicitura **omolesbobittransfobia** in omofobia o omotransfobia. Se da una parte è sicuramente più titolabile e agile usare omotransfobia, di fatto non menzionare la lesbofobia e la bifobia è qualcosa di sottilmente lesbofobico e bifobico.

Insieme alla stampa, anche molti commenti social, oltre alla continua bicancellazione (vedi paragrafo seguente), hanno dato per scontato che il termine omofobia comprendesse anche le discriminazioni verso le donne lesbiche, non tenendo in considerazione che il termine lesbofobia ha una componente di misoginia che l’omofobia, cioè la discriminazione verso un uomo gay non ha.

Così come componente misogina può essere compresa sia nella bifobia (se parliamo di una donna bisessuale), che nella transfobia (se parliamo di una donna trans).

In particolare la transfobia è una forma di discriminazione che tiene conto solo della transidentità di una persona, ma non menziona né il genere, che può essere maschile, femminile o non binario, né l’orientamento, che può essere eterosessuale come altro.

È importante e necessario, anche se sicuramente poco pratico, usare **omolesbobittransfobia** invece di altre varianti più corte ma più immediate.



Bifobia

In modo diverso, le soggettività Bi+ sono rese invisibili o cancellate nei media, nelle ricerche e negli spazi di attivismo. Quando una persona dice di provare attrazione verso più di un genere, le parole bisessuale o pansessuale raramente vengono pronunciate nella stampa giornalistica o in una serie TV, alimentando l'idea binaria che si possa essere solo omosessuali o eterosessuali. Ci sono pochissime pubblicazioni che parlano delle bisessualità rispetto alle soggettività LGT.

Negli ultimi anni viene utilizzato il termine ombrello Bi+, per includere sia i molti orientamenti sessuali non esclusivi sia la capacità di provare attrazione romantica e/o sessuale verso persone di più di un genere o sesso, non necessariamente nello stesso momento, nello stesso modo o con la stessa intensità.

Le persone Bi+, con i loro orientamenti, non rientrano nel modello cosiddetto monosessuale dell'attrazione verso un solo genere, non stanno "nel mezzo" del continuum, ma sono un'identità a sé. Senza alcun requisito nel dover provare attrazioni equivalenti verso due generi, anche perché i generi non sono solo due. Dal monosessismo e dalle persone monosessuali (etero, gay e lesbiche) le persone Bi+ subiscono invece lo stigma sociale e la bifobia: l'insieme di stereotipi, cancellazione, invisibilità, marginalizzazione e discriminazione verso chi prova attrazione verso più di un genere. Può essere interiorizzata e, spesso, ciò accade anche negli spazi che dovrebbero essere LGBTQ+, dove però la B non viene mai supportata o riconosciuta.

La bifobia è anche il mettere in discussione o considerare una "fase" o "sbandata" l'orientamento Bi+, o fare uso di stereotipi descrivendo le persone Bi+ come: avidi, binarie, opportuniste, perverse, una fantasia erotica, indecise, incomplete, traditrici della causa, infedeli o promiscue ecc.

La cancellazione è negare l'esistenza delle bisessualità o fare campagne sociali rivolte solo a "gay e lesbiche" o forzare un* partner pansessuale a dirsi etero, gay o lesbica nel momento in cui si trova in una relazione. Ma anche rendere invisibili le bisessualità evitando di parlarne o di decostruire la bifobia negli spazi associativi. Tutte queste dinamiche hanno una matrice storica e strutturale che non può essere facilmente decostruita se prima non viene riconosciuta.

Le conseguenze della bifobia porta le persone Bi+, rispetto a uomini gay e donne lesbiche, ad avere: maggiori rischi di salute fisica e mentale, più situazioni di abuso, violenza e uso di sostanze, minor sostegno sociale e accettazione nel coming out. Problematiche che si intrecciano con altre forme di discriminazioni come il razzismo verso persone italiane non bianche e/o migranti o la mancanza di riconoscimento di protezione internazionale e asilo per le persone Bi+.

La determina dell'AIFA

L'altra novità sul piano istituzionale è la determina dell'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) del settembre 2020 sulla gratuità degli ormoni per le persone trans. È una delibera che predispone la somministrazione gratuita di una serie di farmaci come estradiolo, estradiolo emiidrato, estradiolo valerato, ciproterone acetato, spironolattone, leuprolide acetato e triptorelina per le terapie femminilizzanti, e testosterone, testosterone undecanoato, testosterone entantato, esteri del testosterone, per le terapie maschilizzanti.

Le Terapie Ormonali Sostitutive (TOS) sono terapie che introducono nel corpo degli ormoni con la funzione di modificare i caratteri sessuali secondari. Le modifiche al corpo sono relative a variazioni nella disposizione



del grasso corporeo e all'aumento o diminuzione della massa muscolare, all'aumento o la diminuzione della crescita dei peli, al cambiamento dei lineamenti, della consistenza della pelle oltre a provocare effetti sull'umore e sull'equilibrio psicofisico, come ogni tipo di variazione ormonale.

Quella dell'AIFA è una determina che se da un lato predispone la gratuità degli ormoni per la TOS distribuibili nelle farmacie ospedaliere, dall'altra mantiene dei limiti ben precisi. Per accedere agli ormoni serve comunque una “diagnosi di disforia di genere/incongruenza di genere secondo i criteri DSM 5 o ICD-11 confermata da una equipe multidisciplinare e specialistica”. Se era impensabile che l'agenzia del farmaco si discostasse dal frame patologizzante nel quale la transidentità è inserita e gestita a livello istituzionale - cioè con l'obbligatorietà di una diagnosi psichiatrica - la menzione di una equipe multidisciplinare e specialistica è comunque molto vaga perché non viene specificata la definizione né i criteri di formazione dell'equipe.

Da che sono stati istituiti i consultori per persone trans la gestione è sempre stata di competenza regionale, così come la gestione della gratuità degli ormoni. Questa determina invece estende la gratuità degli ormoni a tutto il territorio nazionale.

La capillarità dei servizi offerti dai consultori rimane comunque un grande problema perché, come molti altri servizi, sono concentrati al Nord, nelle regioni centrali tirreniche e nelle grandi città, lasciando il Sud e le province molto sguarnite.

Minori

La situazione dei e delle minori con **varianza di genere** è piuttosto problematica, in quanto viene continuamente negata loro la possibilità di esprimersi fuori dal binarismo di genere.

Per minori si intende una fascia d'età molto ampia che va dagli 0 ai 18 anni, per cui le esperienze sono estremamente diverse a seconda dell'età.

Dal momento che l'identità trans può derivare da una **patologizzazione psichiatrica** (che comunque non scompare da nessun ambito istituzionale, giuridico e medico) e che si tratta di una diagnosi che presuppone una permanenza e non una fluidità dell'espressione e del sentire del genere non conforme, o dall'autodeterminazione, è difficile che una persona molto piccola abbia gli strumenti concettuali per autodeterminarsi come persona trans. In più è possibile che possa essere un momento di esplorazione, la cosiddetta fase di passaggio, per cui qualsiasi tipo di diagnosi permanente non avrebbe senso.

Inoltre una diagnosi dovrebbe essere richiesta solo in caso di effettivo malessere o disagio e non solo in caso di comportamenti fuori norma ma del tutto innocui. Anzi, spesso il malessere e il disagio derivano proprio dal non potersi esprimere in maniera diversa rispetto ai canoni di genere convenzionali.

Intorno ai e alle minori c'è una specie di vuoto pneumatico informativo enorme che riguarda prima di tutto le professioni a supporto dei minori: pediatri e pediatre, insegnanti, dirigenti scolastici, servizi sociali, che spesso non sanno come trattare casi di varianza di genere. Le famiglie sono lasciate sole e nelle scuole i regolamenti che potrebbero aiutare i e le minori con varianza di genere sono molto rigidi. In pochissimi istituti è possibile richiedere la carriera alias, cioè la possibilità di usare sui documenti interni all'istituto un nome diverso rispetto a quello anagrafico e aderente al genere al quale si sente di appartenere. Inoltre non c'è alcuna gestione relativa agli spazi divisi per genere, come i bagni e gli spogliatoi.



Nemmeno con la DAD è possibile modificare il proprio nome visualizzato sullo schermo.

Una mancata presa in carico, sia sul piano amministrativo che educativo, non aiuta in nessun modo a far diminuire gli atti di bullismo e le aggressioni ai danni di minori con varianza di genere.

Le conseguenze di questa situazione sono molto pesanti sul piano psicoemotivo, causando autolesionismo, problemi alimentari, depressione.

Solo da pochissimi anni si è iniziato a parlare di minori con varianza di genere e comunque manca una consapevolezza condivisa, un discorso collettivo che vada oltre alla questione dei farmaci bloccanti della pubertà, manca del tutto un immaginario collettivo, soprattutto nei media nel quale queste persone possono trovare un appiglio per sopravvivere e crescere in maniera sana.

L'ottica con la quale le persone con varianza di genere che siano o meno trans vengono inquadrata è sempre quella patologizzante, medica e psichiatrica. Di conseguenza l'unico dibattito possibile è sulla legittimità o meno dell'uso dei bloccanti, farmaci che usati in età puberale e adolescenziale bloccano la produzione degli ormoni responsabili dello sviluppo dei caratteri sessuali secondari, in attesa di iniziare una TOS.

Il sistema legislativo italiano, non più adeguato nonostante la legge 164 del 1982 fosse all'epoca all'avanguardia, non contempla in alcun modo le persone minorenni, che non hanno praticamente nessuna voce in merito.

Nel maggio 2020, quindi a pochi mesi dall'inizio della pandemia, un [report della Gay Help Line](#) gestita da Gay Center ha riportato che il 25% delle chiamate riguardavano violenze e abusi, con un incremento del 9% rispetto all'anno precedente.

«Il dato durante l'emergenza Covid-19 è cresciuto sino al 40% per gli adolescenti. Di questi casi meno di 1 adolescente su 60 pensa di denunciare [...] Nella Ue [le persone LGBT+] che non rivelano mai la loro natura sono il 30%, in Italia il 36%. Michael O'Flaherty, direttore dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha affermato che troppe persone LGBTI continuano a vivere nell'ombra, temendo di essere ridicolizzate, discriminate o addirittura attaccate, il 60% delle coppie LGBT non si tiene in mano pubblicamente, e il 43% ha subito discriminazione, nel 2012 era il 37% altri dati da tenere a mente il campione è di 140 mila [persone] LGBT+ [...] Sono preoccupanti anche i dati della ricerca nelle scuole dove emerge che su un campione rappresentativo di oltre 1.500 studenti, oltre il 34% degli studenti pensa che l'omosessualità sia sbagliata ed il 10% pensa sia una malattia mentre il 27% degli studenti non vuole un compagno di banco gay. Analizzando, invece, gli altri dati di Gay Help Line dell'ultimo anno, su un campione di oltre 20 mila contatti rileviamo: Incremento del 17% dei ricatti e minacce che raggiunge il 28%.»

L'associazione benefica inglese Just Like Us ha condotto una [ricerca](#) su un campione di 2.934 alunni e alunne delle scuole medie, di cui 1.140 sono persone LGBT, sul territorio inglese. Sette persone LGBT+ su dieci hanno registrato un peggioramento della loro salute mentale. Non è azzardato pensare che le problematiche vissute in un altro paese europeo (che vogliano o meno considerarsi parte dell'Unione Europea) siano simili a quelle di chi abita in Italia: isolamento, genitori e famiglie intolleranti, cyberbullismo.

Un ringraziamento speciale per la disponibilità e le informazioni a Lorenzo Bernini, Isabella Borrelli, Aurelio Castro, Corrado Curato, Elisabetta Ferrari, Melissa Ianniello, Johannes Kurzeder, Luca Modesti, Ninì del collettivo Ombre Rosse.

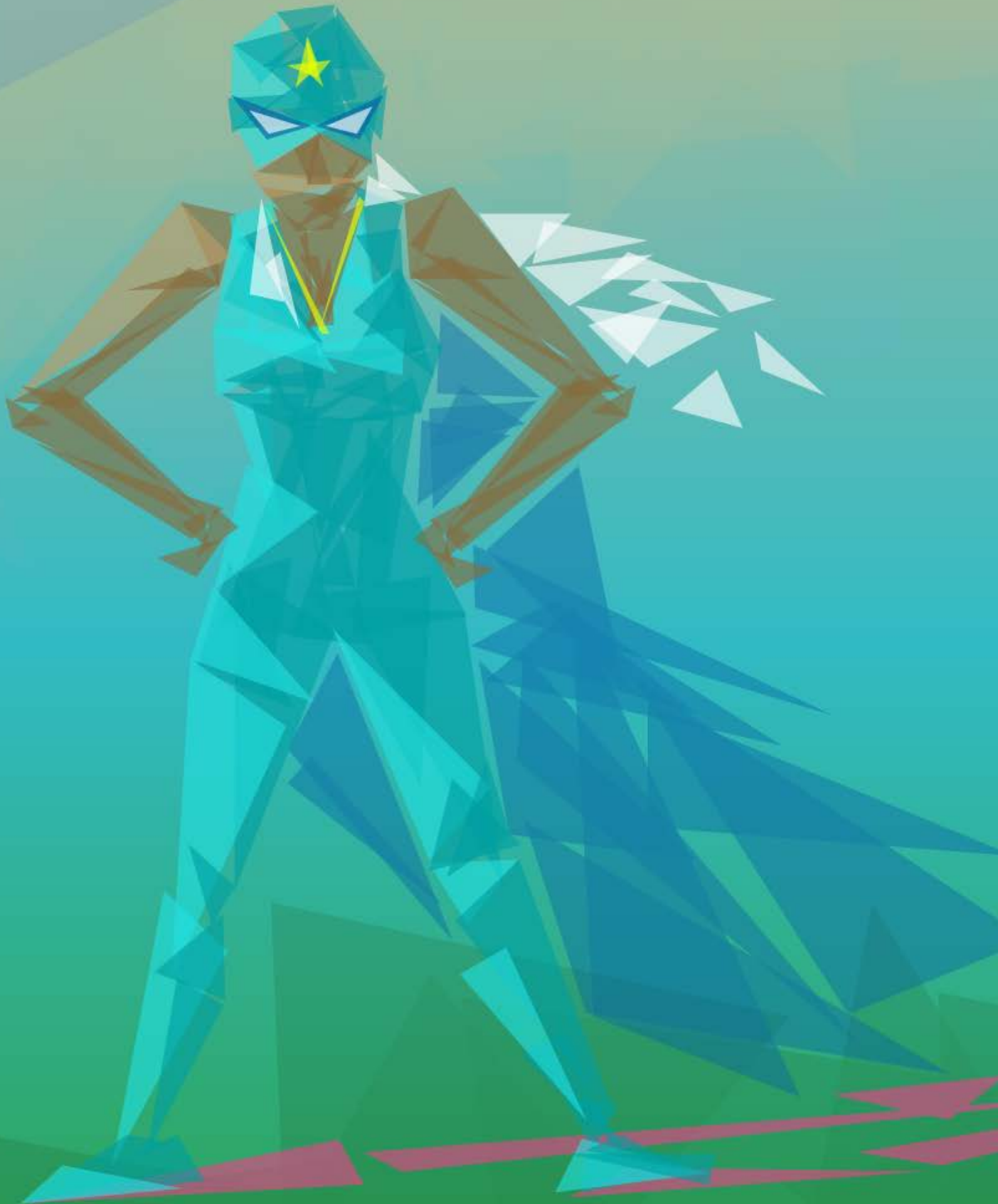




Capitolo

12. Autodeterminazione femminile

Scritto da: Maria Teresa Defraia





Il punto della situazione tra passi avanti e ritorno al passato

A circa un anno dall'approvazione della L. 69/2019, che ha istituito il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate (art. 612-ter c.p.), i fatti di cronaca che si riferiscono a tale condotta si moltiplicano: dal caso della maestra licenziata dalla direttrice della scuola a causa della diffusione di un video intimo privato divulgato dall'ex fidanzato all'interno della chat della squadra di calcetto, alle numerose segnalazioni riguardanti canali presenti nell'app di messaggistica istantanea Telegram attraverso i quali è possibile condividere foto intime di ignare ragazze, soprattutto minorenni, ricchi di commenti inneggianti allo stupro e al femminicidio.

Ciò che è emerso a una più attenta analisi del fenomeno, è che la vendetta per una relazione finita male non rappresenta l'unico scopo di tale condotta criminale – per questo motivo sarebbe riduttivo utilizzare l'espressione *revenge porn* – ma è molto più evidente la volontà di umiliare pubblicamente la vittima (resa riconoscibile attraverso il volto, il nome e cognome e talvolta anche il luogo di lavoro). Il numero di persone potenzialmente responsabili di questa forma di violenza appare elevatissimo: solo su Telegram sono stati censiti 89 gruppi/canali attivi, con una platea di circa 6 milioni di utenti unici.

Una prima forma di tutela nei confronti della persona offesa dovrebbe provenire innanzitutto dalle piattaforme che ospitano tali contenuti, alcune delle quali (soprattutto Telegram) tuttora si mostrano restie a intervenire, eliminando i gruppi/canali, nonostante le segnalazioni ricevute da parte di cittadini e associazioni.

Un altro episodio di cronaca che nel 2020 ha suscitato sdegno è relativo alla scoperta, da parte di una donna precedentemente sottoposta ad interruzione di gravidanza terapeutica, che il proprio feto fosse stato sepolto in un cimitero pubblico e reso identificabile attraverso una croce recante nome e cognome della donna stessa, sebbene questa non avesse prestato alcun consenso alla sepoltura, tanto meno in quella modalità.

Dal dibattito pubblico che è seguito alla denuncia della diretta interessata, è emerso come non si tratti di un caso isolato. La consuetudine di celebrare esequie e seppellire all'interno dei "cimiteri dei feti", all'insaputa o contro il volere delle donne che hanno praticato l'interruzione di gravidanza, è resa possibile dall'intervento di associazioni che si connotano ideologicamente e politicamente come "pro vita" e dalla presenza di una variegata normativa regionale e comunale in materia che va a colmare le lacune di quella nazionale.

L'art. 7 del D.P.R. 285/1990 (Regolamento di polizia mortuaria) dispone, infatti, che la sepoltura dei prodotti abortivi e dei feti avvenga dietro rilascio dei permessi di trasporto e di seppellimento da parte dell'unità sanitaria locale, lasciando intendere che sia obbligatoria. Al contrario, la sepoltura dei prodotti del concepimento («di presunta età inferiore alle 20 settimane») è permessa ma facoltativa: questi *possono* essere raccolti nel cimitero solo qualora i genitori ne facciano richiesta. In entrambi i casi, i parenti o *chi per essi* – proprio a quest'ultima espressione potenzialmente onnicomprensiva si appigliano le associazioni "pro vita" – che vogliono farsi carico direttamente della sepoltura sono tenuti a presentare apposita domanda all'unità sanitaria locale.

In tutti i casi di sepoltura mediante inumazione, l'art. 70 del D.P.R. 285 prevede che ogni fossa debba essere contraddistinta, a cura del Comune, da un cippo recante un numero progressivo e una targhetta con l'indicazione del nome e del cognome e della data di nascita e di morte del defunto (nulla è stabilito a proposito del feto o del prodotto del concepimento).

Il decreto non entra nel merito relativamente alla forma del cippo, affinché sia garantita la libertà di scelta sia a chi professa un qualunque credo religioso sia ai non credenti.



L'episodio avvenuto, quindi, fa sorgere forti dubbi sul rispetto di tali diritti e libertà, in quanto la donna non era stata adeguatamente informata né sulla destinazione del proprio feto né sulla tipologia della sepoltura che poi è stata effettuata (con apposizione di una croce, simbolo religioso nel quale lei ha dichiarato di non riconoscersi).

Inoltre, è ravvisabile anche una violazione del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (UE) 2016/679, il quale, all'art. 9, dispone che il trattamento di categorie particolari di dati personali – quali sono quelli relativi alla salute – sia di norma vietato, salvo nel caso in cui l'interessato abbia prestato il proprio consenso esplicito per una o più finalità specifiche. Non vale neanche l'eccezione prevista quando il trattamento è effettuato da un'associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegue finalità politiche, filosofiche o religiose (quali possono essere le associazioni "pro vita"), dal momento che il trattamento deve riguardare unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con l'ente a motivo delle sue finalità e che i dati personali non devono essere comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato. Per questa ragione il Garante per la protezione dei dati personali ha avviato un'istruttoria per presunta violazione delle disposizioni vigenti.

Non meno importante della privacy è la questione della tutela della libertà e della dignità della donna, assicurata dall'art. 11 della L. 194/1978, quando prevede che, in caso di interruzione di gravidanza, debba essere rispettato l'anonimato («il medico che lo ha eseguito dà notizia dell'intervento stesso e della documentazione sulla base della quale è avvenuto, senza fare menzione dell'identità della donna»).

Altro evento di rilievo è rappresentato sicuramente dall'aggiornamento delle "Linee di indirizzo sulla interruzione volontaria di gravidanza con mifepristone e prostaglandine" (cosiddetta pillola abortiva RU486), col quale il ministero della Salute ha modificato le modalità di esecuzione dell'aborto farmacologico: questo può essere ora effettuato fino alla 9ª settimana di età gestazionale anche presso strutture ambulatoriali pubbliche adeguatamente attrezzate, funzionalmente collegate all'ospedale e autorizzate dalle Regioni, nei consultori oppure in regime di *day hospital*. In precedenza, l'assunzione del farmaco poteva avvenire solo entro la 7ª settimana e a seguito di ricovero ospedaliero. I dati relativi al 2018 riportano che sul totale di IVG effettuate, il 20,8% è avvenuto tramite RU486. Tale metodica è ormai applicata in tutte le regioni.

Tuttavia il SSN non appare ancora in grado di garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il diritto all'autodeterminazione e alla salute della donna riconosciuto dalla L. 194: la quota di medici e personale sanitario che si avvalgono dell'obiezione di coscienza, infatti, è molto elevata (69% dei ginecologi, con picchi di oltre l'80% in Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Provincia di Bolzano).

Violenza sulle donne: effetti della pandemia

In questo anno caratterizzato da misure restrittive sugli spostamenti e convivenza forzata – e, di conseguenza, riduzione dei contatti sociali al di fuori della cerchia familiare – cui si deve aggiungere l'insicurezza economica legata alle minori opportunità occupazionali, alla perdita del lavoro o alla riduzione della retribuzione, le donne vittime di abusi si sono trovate letteralmente "imprigionate" nella propria casa per mancanza di alternative o per non essere in grado di mantenersi autonomamente.

In questo senso, una via di fuga virtuale, è potuta arrivare dagli strumenti tecnologici (come le app tramite le quali si può denunciare la violenza). Tuttavia, proprio a causa del confinamento domestico, la donna è costantemente sottoposta al controllo del maltrattante che può facilmente privarla del suo telefono e, in



generale, della possibilità di comunicare con l'esterno.

Secondo il Rapporto Istat 2020, dal 22 marzo fino alla fine del *lockdown*, si è verificata un'impennata delle chiamate valide (il doppio rispetto al trimestre marzo-maggio 2019) al numero antiviolenza e antistalking 1522: per la metà di esse si è trattato di richieste di aiuto o di segnalazioni, nel 20% dei casi le donne avevano necessità di supporto sociale o psicologico.

È ipotizzabile che l'aumento delle chiamate sia ascrivibile soprattutto all'ampia pubblicizzazione del numero 1522 realizzata dal Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso la campagna sui *social* "Libera puoi" e l'esposizione di manifesti nelle farmacie: circa un contatto su tre, infatti, aveva come scopo quello di ricevere informazioni sui servizi offerti o di tipo legale.

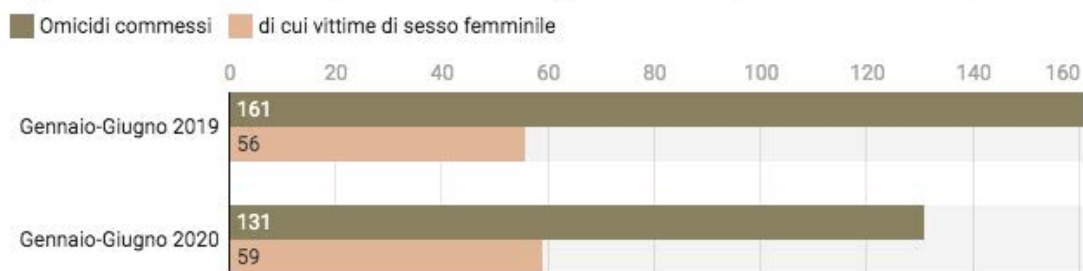
Questo dato si raccorda con l'aumento del numero delle chiamate verso le sale operative delle Questure (+8,3% nel primo quadrimestre 2020). Tuttavia, alle numerose richieste di intervento non sempre sono seguite le denunce (anzi, queste hanno registrato un calo dal 16,6% al 12,9%): comportamento motivato soprattutto da pressioni derivanti dal contesto familiare, dal controllo esercitato dal maltrattante e dal timore di una reazione ancor più aggressiva da parte dello stesso.

Ponendo a confronto i dati forniti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale, relativamente al I semestre 2020 rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente, gli omicidi volontari sono diminuiti complessivamente del 19%. Ma, analizzando più a fondo il genere della vittima, si evince che, a fronte di una diminuzione per gli uomini (dal 65% al 55%), vi è stato un aumento speculare relativamente alle donne (dal 35% al 45%). Il massimo effetto negativo si è avuto nel mese di marzo 2020, in pieno *lockdown*, quando il 57,1% delle vittime era costituito da donne.

La stessa tendenza influenzata dal genere si rileva anche negli omicidi consumati in ambito familiare (nell'insieme, aumentati dal 2019 al 2020): il 23% con vittima uomo (nel 2019 erano il 38%), il 77% con vittima donna (nel 2019 erano il 62%).

C12. Grafico 1 • Vittime donne sul totale degli omicidi commessi (Grafico 1/2)

Il grafico confronta i valori del periodo **Gennaio-Giugno 2019** con il periodo **Gennaio-Giugno 2020**



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale, *Violenza di genere e omicidi volontari con vittime donne (Gennaio - Giugno 2020)* • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

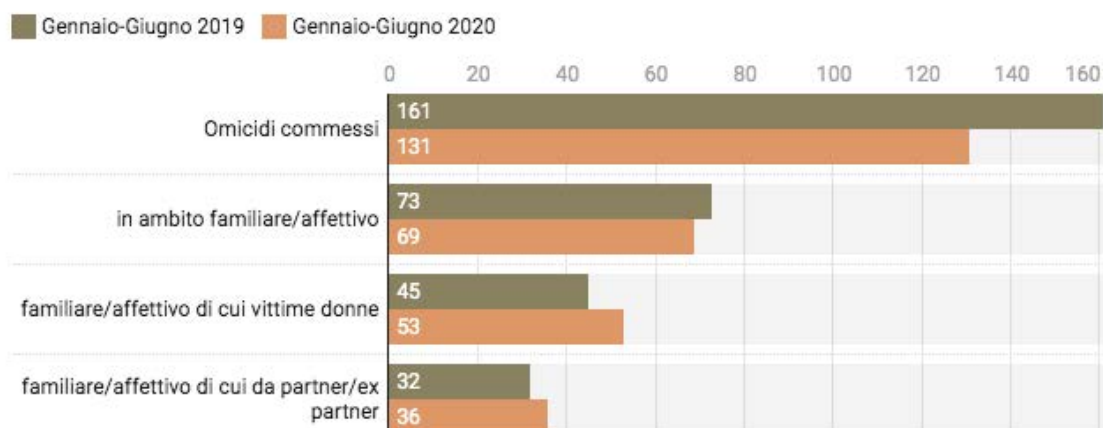
Nello stesso periodo considerato (gennaio-giugno 2020), sono stati esaminati anche i cosiddetti reati spia afferenti alla violenza di genere: i maltrattamenti contro familiari e conviventi e gli atti persecutori hanno registrato una flessione tra marzo e aprile, per poi aumentare nel mese di maggio. Hanno seguito lo stesso trend i reati di minaccia, lesione personale e percosse consumati in ambito familiare. Anche i casi di violenza



sessuale sembrano essere cresciuti di numero con la fine del *lockdown* (soprattutto a giugno), fenomeno spiegabile anche con la ripresa della libera circolazione e della vita sociale. In generale, i valori si mostrano inferiori rispetto al 2019: come detto precedentemente, nonostante le richieste di aiuto in seguito a episodi di violenza non siano diminuite, le vittime sono state meno inclini a denunciare e ciò ha fatto sì che una parte dei reati sia rimasta sommersa.

C12. Grafico 1 • Vittime donne e relazione con il colpevole sul totale degli omicidi commessi (Grafico 2/2)

Il grafico confronta i valori del periodo **Gennaio-Giugno 2019** con il periodo **Gennaio-Giugno 2020**



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale, Violenza di genere e omicidi volontari con vittime donne (Gennaio - Giugno 2020) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Nel corso del 2020 sono proseguiti i lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e sulla violenza di genere, la quale ha approvato un documento denominato “[Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza, dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratata nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19](#)”. La commissione ha segnalato l’opportunità di apportare modifiche in sede di conversione al D.L. 18/2020 (che prevedeva la sospensione dei procedimenti pendenti fino a data successiva al 15 aprile), chiedendo l’introduzione di una deroga per quelli di convalida dell’arresto o del fermo o dell’ordine di allontanamento immediato dalla casa familiare.

Per quanto riguarda gli effetti sulle attività dei centri antiviolenza prodotti dalle misure volte a limitare la diffusione del Covid-19, è stata realizzata un’[indagine](#), a cura del Cnr-Irpps, relativa al periodo 8 aprile - 4 maggio 2020. Su 335 centri rilevati dall’Istat, hanno risposto 253 strutture.

Dalle risposte al questionario si evince che un terzo dei centri ha operato esclusivamente da remoto, a causa della presenza di locali non idonei ad accogliere fisicamente le donne nel rispetto del distanziamento sociale. Circa la metà ha utilizzato come mezzo di comunicazione un numero telefonico attivo h24, la messaggistica istantanea o la segreteria telefonica.

Una parte dei centri si è adattata alle prescrizioni anti contagio, fornendo ospitalità nelle case rifugio dopo un periodo di quarantena presso alberghi, b&b e appartamenti appositamente adibiti. Significativa in questo senso è stata la collaborazione con le Prefetture, destinatarie della Circolare 21 marzo 2020 del Ministero dell’Interno e realizzata in sinergia con la ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, per l’individuazione di sistemazioni alloggiative, anche temporanee.



Per quanto concerne i servizi richiesti, il 90% dei centri intervistati ha ravvisato una domanda più ridotta da parte delle donne migranti, a testimonianza del fatto che la pandemia ha accentuato le forme di emarginazione delle categorie più vulnerabili.

Un'analoga diminuzione delle richieste ha riguardato l'accompagnamento verso l'autonomia lavorativa e abitativa; di contro, è aumentato il numero delle donne che hanno manifestato l'urgente necessità di un sostegno economico.

Lavoratrici ai tempi del Covid-19

Negli ultimi decenni la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è cresciuta in maniera costante e considerevole. Tuttavia, il tasso di occupazione femminile in Italia rimane ancora al di sotto della media europea, poiché il nostro Paese subisce le conseguenze di un livello di partenza molto basso. Attualmente, secondo Eurostat, il *gap* di genere si attesta intorno ai 18 punti percentuali, con poco più della metà di occupate sul totale della popolazione femminile: le donne lavorano meno ore rispetto agli uomini, hanno carriere più brevi e discontinue e ottengono con più difficoltà le promozioni. Di conseguenza guadagnano meno e hanno diritti pensionistici inferiori: il *gap* retributivo di genere in Italia comporta che la retribuzione oraria mediana di una lavoratrice sia il 7,4% più bassa di quella relativa a un lavoratore (Rapporto Istat 2020).

Gli effetti sull'economia della pandemia di Covid-19 hanno prodotto gravi ripercussioni sull'occupazione femminile, vanificando alcuni risultati faticosamente conquistati.

Innanzitutto, nonostante il rischio di disoccupazione fino a poco tempo fa fosse divenuto pressoché identico nei due generi, nell'era della pandemia le donne occupate risultano essere [più penalizzate](#) rispetto ai colleghi uomini: tra il secondo trimestre 2019 e il secondo trimestre 2020, infatti, su 100 posti persi, 56 hanno riguardato lavoratrici. I settori economici più colpiti dall'emergenza sanitaria sono proprio quelli ad alto tasso di femminilizzazione: ospitalità e ristorazione (in particolare il *catering*), servizi commerciali, istruzione e formazione privata, servizi di assistenza alla persona e alle famiglie (soprattutto baby sitter, collaboratrici domestiche e badanti), industria tessile ecc. Questo si è tradotto in una probabilità più alta di perdere il posto di lavoro o di avere una riduzione della retribuzione.

Le impiegate nei servizi pubblici, in particolare quelli sanitari, invece, hanno mantenuto all'incirca gli stessi livelli di occupazione e tutele.

Anche per quanto concerne il lavoro part time – fino all'anno scorso la modalità di impiego utilizzata dal 33% delle lavoratrici e solo dall'8% dei lavoratori –, dopo la crisi dovuta alla pandemia, si è riscontrata una contrazione del 7,4%.

Per una quota rilevante di donne, tuttavia, l'orario ridotto non è frutto di una preferenza ma di una condizione di marginalità occupazionale: secondo l'Istat, la probabilità di lavorare part time non per scelta ma per mancanza di alternative è, a parità di altre condizioni, tre volte maggiore se si è donna. Lo svantaggio di genere è spesso sommato ad altre condizioni che comunque interessano particolarmente la quota femminile degli occupati: avere un contratto a termine (probabilità doppia), svolgere una professione non qualificata (probabilità quadrupla), avere un impiego nei servizi alla famiglia rispetto all'industria (probabilità sei volte superiore).



A che punto è, invece, lo stato dell'imprenditoria femminile e quale impatto ha avuto l'epidemia su di essa? Ce lo racconta il [IV Rapporto di Unioncamere](#) dedicato a questo tema: nell'ultimo quinquennio il numero di imprese avviate da donne è stato il triplo di quelle avviate da uomini. Ciò dimostra una forte vocazione delle donne verso l'autoimpiego, soprattutto nelle regioni del Meridione, nella fascia di età più giovane (fino a 35 anni) e nel settore dei Servizi. Tuttavia, tra aprile e giugno 2020, le iscrizioni al Registro delle Imprese di nuove aziende a conduzione femminile sono diminuite del 42,3%, mentre quelle guidate da uomini solo del 35,2%.

Altro aspetto che suscita interesse è la rischiosità delle professioni: le donne risultano più esposte al rischio di contagio da Covid-19 rispetto agli uomini per via della preponderante presenza tra le professioni considerate più "pericolose" (socio-sanitarie, cura della persona, insegnamento nella scuola primaria ecc.). È stato stimato che il 22,4% delle lavoratrici sia a rischio elevato e il 21,6% a rischio molto elevato (rispetto all'11,3% e al 5,1% dei lavoratori).

Parola d'ordine: conciliazione

Gran parte del part time involontario si spiega col fatto di doversi occupare del cosiddetto doppio carico (adempire ai compiti di cura familiari e domestici che la società attribuisce tradizionalmente alla donna e allo stesso tempo ricoprire anche il ruolo di lavoratrice). Le ripercussioni negative sulla carriera in seguito alla nascita dei figli possono portare, ad esempio, a dover ridurre l'orario di lavoro, a cercare un impiego meno impegnativo e/o di livello inferiore o addirittura a scegliere di non lavorare.

A tal proposito, l'Italia detiene un record tutt'altro che invidiabile: il più alto tasso di donne inattive tra i Paesi europei (intorno al 45%, oltre 10 punti al di sopra della media europea). Il tasso di inattività, secondo la Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, è ulteriormente aumentato (+8,5%) tra il II trimestre 2019 e il II trimestre 2020, vanificando i progressi raggiunti nel decennio precedente in termini di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Questo dato è probabilmente segno del forte stress causato dal sovraccarico di impegni e responsabilità al quale sono state sottoposte le donne lavoratrici dall'avvio del *lockdown* fino alla conclusione dell'anno scolastico. Per una quota di loro, infatti, è stato impossibile mantenere l'impiego.

Secondo le statistiche, il 30% delle occupate italiane ha un figlio sotto i 15 anni, il 46,9% ha due figli e l'8,8% ne ha tre. Nel 10,5% dei casi la madre è l'unico genitore del nucleo. Non è irrilevante, perciò, che i casi di abbandono del lavoro siano più frequenti nella classe di età 30-34 anni, quella maggiormente interessata dalla fase riproduttiva (l'età media al parto nell'ultima rilevazione ISTAT è pari a 32,5 anni). L'organizzazione [Save the Children](#) definisce le mamme lavoratrici italiane delle vere e proprie "equilibriste", in continuo affanno per conciliare vita privata e familiare con la carriera. Una buona parte di loro è costretta ad arrendersi: tra i 25 e i 54 anni, solo il 57% delle madri risulta occupata rispetto all'89,3% dei padri. Il tasso di occupazione è minimo in corrispondenza di figli di età da 0 a 2 anni (53%).

Il fattore di svantaggio più decisivo è, quindi, rappresentato dalla maternità: questo evento, di per sé fonte di gioia, può costituire, tuttavia, una cesura netta nella vita professionale di molte donne, arrivando a produrre una sorta di "penalità" destinata a ripercuotersi non solo nel breve termine ma – secondo una stima dell'INPS – anche fino ai 15 anni successivi al parto. L'unico elemento che sembrerebbe mettere le madri al riparo da questo effetto è l'aver raggiunto un alto livello di istruzione: le laureate hanno, infatti, una probabilità maggiore di tornare alle condizioni di lavoro preesistenti in tempi brevi rispetto alle diplomate, mentre le neo mamme con la sola licenza media sono più portate a subire una drastica e prolungata espulsione dal mercato del lavoro.

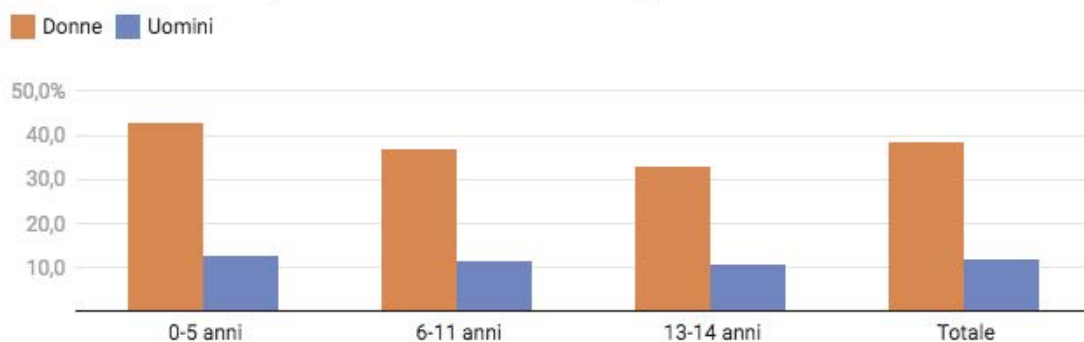


Ciò è confermato dai dati presenti nella Relazione del 2019 sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali, elaborata dall'[Ispettorato Nazionale del Lavoro](#): il 53% dei padri e delle madri indica come causa delle proprie dimissioni la difficoltà di conciliare l'occupazione lavorativa con le esigenze di cura della prole. Nella maggior parte dei casi, il problema più serio è rappresentato dalla carenza di servizi di assistenza all'infanzia (soprattutto in quelle famiglie in cui non vi sono altri parenti che possano offrire un supporto). In particolare, i genitori lamentano l'insostenibilità dei costi per l'asilo nido e per il servizio di baby sitting e il mancato accoglimento al nido del neonato. In un terzo dei casi, invece, l'impossibilità di conciliare lavoro e cura dei figli viene imputata all'organizzazione aziendale (per esempio, il non aver ottenuto dal proprio datore di lavoro la modifica degli orari lavorativi o la concessione del part time).

Anche i dati raccolti dall'Istat tramite il Modulo ad hoc 2018 "[Conciliazione tra lavoro e famiglia](#)" conducono a risultati analoghi: il 38,3% delle madri occupate (42,6% con figli da 0 a 5 anni) sono state costrette a modificare almeno un aspetto del loro lavoro per esigenze di conciliazione, mentre i padri lo hanno fatto in misura molto minore (rispettivamente 11,9% e 12,6%).

C12. Grafico 2 • Occupati di 18-64 anni con figli minori di 15 anni che hanno cambiato almeno un aspetto del lavoro attuale per età del figlio più piccolo e per genere, valori percentuali (2018)

Il grafico rappresenta la percentuale di uomini e donne che hanno modificato almeno un aspetto della loro vita lavorativa per facilitare la conciliazione famiglia-lavoro



[vai su rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze lavoro. Modulo ad hoc 2018 "Conciliazione tra lavoro e famiglia" • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Anche in questo caso, è stata rilevata come causa principale la scarsa disponibilità di servizi per la prima infanzia. Esiste, infatti, una forte disomogeneità nella distribuzione territoriale degli asili: solo cinque regioni offrono un numero di posti pubblici e privati ritenuto adeguato (Valle d'Aosta, Umbria, Emilia Romagna, Provincia Autonoma di Trento e Toscana). Rispetto ai parametri stabiliti a livello europeo (almeno 33 posti ogni 100 bambini da 0 a 3 anni), tutto il Meridione si situa nettamente al di sotto, con l'unica eccezione della Sardegna. E questo indubbiamente concorre a determinare un tasso di occupazione delle donne con almeno un figlio che è quasi la metà di quello registrato nel Nord Italia. In secondo luogo, secondo l'Istat, per l'86% delle famiglie con reddito più basso – proprio quelle i cui membri minori sono maggiormente a rischio di subire gli effetti della povertà e dell'emarginazione sociale – l'asilo nido è un lusso che non ci si può permettere.

Per quanto riguarda le scuole primarie, [il tempo pieno e il servizio mensa](#) sono assenti in quasi tutte le aree del Mezzogiorno.



Un'altra causa della mancata conciliazione è stata individuata nell'inadeguatezza delle politiche in materia. I recenti [interventi governativi](#) (Decreto "Cura Italia", "Decreto Rilancio" e Decreto "Agosto"), attuati per sostenere i genitori lavoratori del settore privato durante il periodo di chiusura delle scuole e delle attività, hanno riguardato congedi parentali straordinari o, in alternativa, bonus spendibili per l'acquisto di servizi di baby sitting. Bisogna sottolineare l'assenza di un meccanismo di incentivo alla fruizione equa di tali benefici. Questi, infatti, erano riconosciuta alternativamente alle madri o ai padri. Come risultato, il 76% dei [congedi Covid](#) previsti dal decreto "Cura Italia" sono stati goduti da donne: la metà "sacrificabile" della coppia. A tal proposito, diversi studi, tra cui uno effettuato dall'[INPS](#), riportano una correlazione positiva tra godimento di congedi parentali da parte dei padri e offerta di lavoro femminile.

Senza dubbio anche i modelli di organizzazione scelti dalle imprese influiscono sulla partecipazione delle donne al lavoro: il tempo parziale non sempre riesce a soddisfare il bisogno di conciliazione, dal momento che l'individuazione dei giorni e delle fasce orarie è quasi sempre in capo all'azienda sulla base delle necessità di quest'ultima.

L'impatto sulle donne lavoratrici della didattica a distanza

Durante l'emergenza sanitaria, il 74% delle madri occupate (con almeno un figlio di età inferiore ai 15 anni) ha continuato a lavorare, rispetto al 66% degli uomini, perché impiegate nei servizi pubblici essenziali (come istruzione, sanità e assistenza sociale), nel commercio, nelle libere professioni, nella Pubblica Amministrazione ecc.

Da questo punto di vista, la concomitante chiusura delle scuole (praticamente fino al termine dell'anno scolastico) e l'introduzione della didattica a distanza (DAD) hanno creato un vero e proprio sconvolgimento. Secondo uno studio effettuato dall'[Università di Milano-Bicocca](#), il 65,5% delle madri occupate che ha partecipato all'indagine (quasi tutte con figli frequentanti la scuola primaria), è convinta che la DAD sia incompatibile col lavoro. Le difficoltà nel supportare i figli nello studio permarrebbero anche in caso di modalità mista: se la didattica a distanza proseguisse in futuro, quasi una mamma lavoratrice su tre, addirittura, prenderebbe in considerazione di lasciare il proprio impiego. A fronte di un impegno giornaliero medio dichiarato per seguire i propri figli oscillante da 1 a 4 ore (a seconda del numero di figli e dell'ordine scolastico), si rilevano punte di 5 o più ore (dettaglio non trascurabile, considerato che il 5% dei figli delle intervistate presenta una disabilità e il 14% Disturbi Specifici dell'Apprendimento): praticamente, l'equivalente di un secondo lavoro part time non retribuito oltre a quello svolto fuori casa.

Il vero problema è, dunque, la ripartizione dei compiti di cura all'interno della famiglia, che appare ancora squilibrata tra uomini e donne, a parità di condizione occupazionale (ovvero quando entrambi i partner/genitori lavorano). Soprattutto queste ultime, come abbiamo visto, rivestono il ruolo di *caregiver* non solo a livello professionale ma anche in ambito domestico, accudendo bambini, anziani e familiari non autosufficienti e occupandosi della preparazione dei pasti, delle pulizie ecc.

Il numero di ore giornaliere che i padri dedicano ai figli appare più adeguata rispetto al passato: tuttavia, questi impiegano la gran parte del tempo giocando, parlando o leggendo coi propri figli; mentre le madri, oltre a queste attività, sono più presenti quando si tratta di aiutarli con i compiti e nell'accudimento in senso stretto.



Oltre che causare un rilevante impatto sul lavoro, la DAD è stata, pertanto, portatrice di un carico emotivo sfiancante in grado di deteriorare il benessere psicofisico delle donne coinvolte.

In tutti i casi in cui, per motivi economici o altri fattori, non sia stato possibile usufruire degli strumenti “formali”, le famiglie hanno fatto ricorso alle soluzioni più tradizionali e informali, ovvero l’aiuto di nonni, altri parenti o amici. Questo, tuttavia, non significa che tutte abbiano avuto la possibilità di sfruttare tali alternative, soprattutto durante il *lockdown*.

Donne e carriera tra successi e stereotipi duri a morire

Ha suscitato scalpore l’ordinanza n. 663 del 18 aprile 2020 – con la quale il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha nominato i componenti del Comitato Tecnico Scientifico che fornisce supporto nelle attività finalizzate al superamento dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 – per il fatto di non avere incluso, tra gli esperti del suddetto Comitato, neanche una donna. A ciò si è aggiunto l’esiguo numero di componenti di sesso femminile all’interno della *task force* a servizio del Governo (solo 4 su un totale di 17).

In conseguenza della reazione da parte di esponenti politici, movimenti e società civile, successivi provvedimenti sono giunti a porre rimedio, incrementando la quota femminile del CTS e della *task force* rispettivamente di 6 e 5 nuovi membri selezionati tra scienziate, docenti universitarie e donne che si sono distinte a vario titolo per le loro competenze.

Questo fatto dimostra quanto nel nostro Paese in molti casi l’assegnazione dei ruoli di primo piano sia ancora un’opzione impostata “di default” a favore della componente maschile della popolazione. Le donne vengono considerate indispensabili nel momento in cui si fanno carico di oneri assai gravosi in ambito familiare, sanitario, scolastico ecc. (soprattutto in un frangente estremamente complesso come quello attuale) ma non sono ritenute abbastanza competenti né meritevoli di prendere parte ai processi decisionali. Eppure, in spregio ad uno degli anacronismi più diffusi, le donne hanno smesso già da tempo di stare sempre un passo indietro.

I dati Eurostat relativi al 2019 mostrano, per esempio, che la componente femminile ha una migliore performance per quanto riguarda l’istruzione. In particolare, le ragazze italiane sono meno colpite dalla dispersione scolastica rispetto ai ragazzi (11,5% contro 15,4%). Anche per quanto riguarda l’istruzione terziaria, nella classe d’età 30-34 anni il 33,8% delle donne ha la laurea (contro il 21,6% degli uomini), sebbene il dato non ci renda particolarmente onore, dal momento che l’Italia si trova al penultimo posto in Europa per numero di laureati, seguita solo dalla Romania. In ogni caso, ciò che qui rileva è il fatto che le donne, pur essendo più brave e più costanti nello studio, non riescano a raggiungere risultati corrispondenti al loro impegno in termini di opportunità occupazionali e progressioni di carriera.

Sulla base dei dati pubblicati l’anno scorso dal MIUR all’interno del Focus “Le carriere femminili in ambito accademico”, emergono aspetti interessanti che confermano il *gap* di genere che caratterizza il nostro Paese.

Innanzitutto, nel mondo universitario italiano la partecipazione femminile può definirsi, in alcuni casi, addirittura maggioritaria: sono donne il 55,5% degli iscritti ai corsi di laurea, il 57,6% degli studenti che conseguono la laurea, il 50% degli iscritti ai corsi di dottorato ed il 51,8% dei dottori di ricerca (dati riferiti agli anni accademici 2016-2017 e 2017/2018).



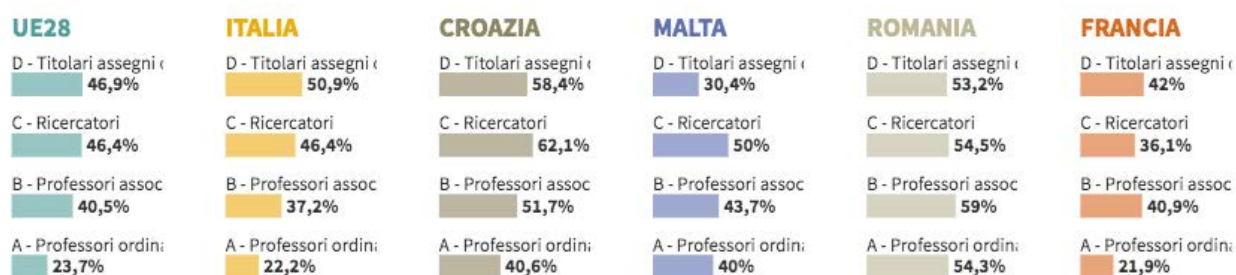
Tuttavia, questa supposta “superiorità” svanisce quando si raffronta la presenza femminile con quella maschile nei diversi settori scientifici e professionali. Ad esempio, il numero di studentesse nelle cosiddette aree STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) è ancora troppo limitato e questa differenziazione nella scelta dei percorsi di studio si riflette anche sulle prospettive occupazionali.

In letteratura il fenomeno è conosciuto come segregazione orizzontale, ovvero l’esistenza di una ripartizione diseguale tra settori professionali e di studio sulla base di un modello culturale che vede la donna più “capace” e “idonea” a ricoprire ruoli di cura, educazione e assistenza, riconducibili, evidentemente, alla sua funzione biologica di madre. Una distribuzione non casuale di lavoratrici (ancor prima di studentesse) in settori compatibili con questo modello è indice di uno squilibrio di genere. In particolare, secondo l’ISTAT, le professioni tradizionalmente “femminilizzate” sono quelle che concernono la formazione (79% di presenza femminile), le attività ricreative e culturali (88,8%), il lavoro d’ufficio o di assistenza clienti (70,3%), i servizi socio-sanitari e di assistenza alle famiglie (65,2%). Al contrario, sono professioni a prevalenza maschile (e riconosciute tali anche culturalmente) quelle dell’industria, della manifattura, della conduzione di veicoli e macchinari, dell’agricoltura, allevamento, silvicoltura e pesca.

Se osserviamo l’effetto di questa disomogenea distribuzione per genere e area di studio, notiamo ad esempio che le laureate nell’area *Humanities* sono circa l’80%, seguite da quasi il 70% nelle *Medical Sciences*. L’area nettamente meno rappresentata è *Engineering and technology*, prescelta da circa il 30% delle laureate/ dottoresse di ricerca. Andando a scorporare ulteriormente il settore minoritario, valori ancora più bassi si registrano nel campo delle ICT (solo il 25% del totale delle dottoresse di ricerca, comunque al di sopra della media UE, che è pari al 21%).

Un approfondimento molto dettagliato su questo tema si ritrova nel rapporto triennale “*She Figures*” pubblicato dalla Commissione Europea (l’ultima edizione risale al 2018). In particolare, lo studio si sofferma non solo sulla segregazione orizzontale, ma anche su quella verticale che investe la carriera delle donne in ambito universitario. La segregazione verticale si manifesta, per usare un’altra metafora, come un “soffitto di cristallo” (*glass ceiling*) che limita le progressioni verso l’alto a causa di ostacoli difficili da identificare.

C12. Grafico 3 • Percentuale di donne negli staff accademici per posizione raggiunta (2016)



Fonte: Women in Science database, DG Research and Innovation / Commissione Europea, “She Figures” 2018, table 6.1, Grafico: www.rapportodiritti.it

Analizzando, infatti, la distribuzione delle accademiche italiane nelle diverse posizioni, nel 2017 la percentuale di assegniste di ricerca (D) era pari al 50,9%, le ricercatrici erano il 46,4% (C), le professoressesse associate (B) il 37,2% e quelle ordinarie (A) solo il 22,2%.

Entrambi i fenomeni sono particolarmente evidenti se si osserva la componente femminile nelle aree STEM (36% in totale) e soprattutto nella sua ripartizione tra i vari livelli (oltre il 40% tra le assegniste e le ricercatrici, 34% tra le docenti associate e uno scarso 19% tra quelle ordinarie). In riferimento alla posizione apicale A, solo in cinque Paesi si raggiunge la soglia di parità fissata dalla Commissione Europea corrispondente ad almeno il 40% (Bosnia Erzegovina, Croazia, Lettonia, Malta e Romaniaa). Nel grafico



sopra riportato sono messi a confronto i valori di sei Stati europei (tra cui l'Italia) relativi alle percentuali di donne negli staff accademici per posizione raggiunta. Si può notare che le donne italiane si posizionano sopra la media europea solo all'inizio della carriera, ma già dal secondo "scalino" inizia una discesa che le porterà a conseguire più o meno lo stesso risultato delle colleghe francesi, che partivano da una posizione ben più bassa. Hanno prospettive di carriera nettamente migliori le accademiche romene e croate (non a caso questi due Paesi rientrano nella "top five"). In particolare le prime possono vantare un percorso molto più lineare, segno che, una volta intrapresa la carriera, difficilmente la abbandonano.

Conclusioni

A fine anno sono stati avviati i lavori per la predisposizione del nuovo Piano Strategico Nazionale per il contrasto alla violenza maschile contro le donne 2021-2023, all'interno del quale – ha assicurato la ministra Bonetti – sarà centrale il tema del lavoro per l'indipendenza economica. Il Dipartimento per le Pari Opportunità ha, inoltre, stanziato 28 milioni di euro che verranno ripartiti tra le regioni per sostenere i centri antiviolenza, le case rifugio e i vari progetti in materia. A questo si aggiungono l'ulteriore finanziamento (5,5 milioni) di interventi urgenti per fronteggiare la pandemia da Covid-19 e l'istituzione di un ["microcredito di libertà"](#) che supporti le donne vittime di violenza verso l'indipendenza economica (in collaborazione con Abi, Federcasse, Ente Nazionale per il Microcredito e Caritas Italiana).

Anche sul fronte del potenziamento delle competenze nel settore scientifico, è stato incrementato, fino a un totale di 4 milioni di euro, il fondo dedicato all'Avviso "STEM2020". Purtroppo, il divario di genere a sfavore delle studentesse rimane tuttora elevato per quanto riguarda le [abilità matematiche](#) (16 punti di differenza, contro 5 della media europea).

Come ha ricordato la [Commissione europea](#), il nostro Paese è ancora privo di un progetto unitario che integri, da un lato, misure che favoriscano la crescita dell'occupazione femminile, dall'altro, politiche e servizi che garantiscano il giusto equilibrio tra lavoro e vita privata. Da questo punto di vista, lo *smart working* può essere considerato una soluzione o, piuttosto, potrebbe rappresentare l'emergere di nuovi ostacoli all'emancipazione e all'autodeterminazione femminile?

Sicuramente ne deriverebbero dei vantaggi, se il lavoro fosse riorganizzato veramente in chiave "smart" – come prescrive la L. 81/2017 – misurando la prestazione sulla base del raggiungimento di obiettivi, senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, lasciando la lavoratrice libera di alternare attività in presenza e da remoto e di programmare il proprio tempo da dedicare ai figli o ad altre esigenze personali/familiari.

È stato riscontrato, per esempio, che il 25,8% delle [dipendenti](#) possano essere destinate al lavoro agile. Le professioni maggiormente compatibili sono quelle più qualificate o di natura intellettuale, richiedenti titoli di studio medio-alti (le donne, abbiamo visto, sono in vantaggio rispetto agli uomini per livello di istruzione raggiunto). Addirittura il 51,1% delle [mamme lavoratrici](#) potrebbe svolgere il proprio lavoro in *smart working*.

Se, da un lato, questo è un dato estremamente positivo – anche in vista di un impiego sempre più diffuso di questa modalità nel prossimo futuro –, dall'altro, bisogna registrare la carenza di soluzioni alternative per il restante 48,9% che dovrà continuare a lavorare in presenza, sopportando i maggiori costi in termini di tempo libero e denaro per la cura della casa e dei figli.

La rivoluzione "smart" potrà funzionare, inoltre, se sarà supportata da un'equa ripartizione dei carichi



domestici e di cura, migliori servizi per l'infanzia e più efficaci politiche assistenziali a favore di anziani e persone non autosufficienti (contrariamente al massiccio utilizzo del *welfare* familiare cui abbiamo assistito finora). Rappresenta un segnale positivo, perciò, lo stanziamento con la legge di bilancio 2021 di 100 milioni di euro per l'anno 2022 (che diventeranno 300 milioni annui a decorrere dal 2026) per il potenziamento degli asili nido.

Solo una minoranza delle mamme lavoratrici ha potuto “approfittare” del cambiamento nelle abitudini dovuto all'emergenza sanitaria, trasformandolo in un'opportunità a favore di un riequilibrio tra i ruoli nella famiglia. Al contrario, la pandemia ha riportato in auge lo stereotipo della donna “angelo del focolare” che sembrava ormai in via di superamento: ancora oggi, d'altronde, è [opinione diffusa](#) che per l'uomo, più che per la donna, sia molto importante avere successo nel lavoro.

Questione non di poco conto, infine, è quella legata alla bassa natalità che affligge l'Italia. Secondo il Rapporto Istat 2019, vi è una sconcertante discrepanza tra il numero dei figli desiderati e quelli effettivamente avuti (cosiddetto *fertility gap*). L'indagine mette in evidenza che, tra le donne senza figli in età fertile, sono meno del 5% quelle che non desiderano diventare madri. Il diritto alla maternità, in molti casi, viene progressivamente annichilito a causa di fattori socio-economici quali reddito insufficiente, mancanza o precarietà del lavoro, carenze nel sostegno alla genitorialità da parte delle istituzioni e scarsa sensibilità da parte delle imprese.

Tuttavia, segnali incoraggianti arrivano dal [Censimento permanente delle imprese](#) a cura dell'Istat, dal quale emerge che nel triennio 2016-2018 oltre la metà delle aziende con più di tre dipendenti abbia adottato misure per il sostegno della genitorialità e della conciliazione lavoro-famiglia (flessibilità dell'orario, estensione dei congedi ecc.).





Capitolo

13. Minori

Scritto da: **Benedetta Rinaldi Ferri**





Il punto della situazione

Scrivere e ragionare di minori in tempo di pandemia presenta delle difficoltà di metodo su cui conviene dare qualche avvertimento, pena una valutazione falsata dello stato dei diritti dell'infanzia nel nostro paese e nel mondo. Il primo consiste in ciò, che le misure di contenimento del contagio da Covid-19 adottate dalla maggior parte dei governi occidentali si basano sul distanziamento e, dunque, almeno nella prima fase, su un vissuto sociale estremamente frammentato, solitario e di difficile captazione. Il secondo attiene più specificamente al carattere evolutivo e provvisorio dell'esperienza infantile e adolescenziale.

Come ha osservato Matilde Bini dell'Università Europea di Roma in apertura di un recente seminario sul tema, [\(R\)ESISTENZE Infanzia e adolescenza durante e dopo la pandemia](#) del 14 dicembre 2020, le reazioni alla difficoltà non si manifestano immediatamente nei ragazzi. Al contrario, e a dispetto di chi vorrebbe rilevare una capacità di adattamento più accentuata rispetto agli adulti, “le reazioni avvengono in un tempo $t+1$ ”, in un *post* che non si può ancora definire.

Queste circostanze si ripercuotono sulla lettura della condizione minorile in Italia e, per l'effetto, sull'apprezzamento che un rapporto come quello di A Buon Diritto è chiamato ogni anno a fare sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. A ciò si aggiunga che i dati sono pochi e volatili. Le indagini sui diretti interessati restituiscono risultati ambivalenti (sarebbe d'altra parte velleitario aspettarsi qualcosa di diverso). A titolo di esempio, se si guarda alla auto-percezione dei ragazzi – con particolare riguardo alla fascia degli adolescenti – i mesi della pandemia possono risultare oggetto di giudizi contrastanti.

Secondo l'indagine Ipsos-Save the Children, intitolata [I giovani ai tempi del Coronavirus](#) (dicembre 2020) e condotta su 1000 adolescenti tra i 14 e i 18 anni, circa il 46% degli intervistati considera l'anno di Covid un “anno sprecato”. Contemporaneamente il 38% sostiene di aver potuto “fare nuove esperienze”, il 32% di aver potuto scoprire nuove passioni, mentre domina l'idea di un anno stazionario: per il 72% il Covid non ha determinato un cambiamento nelle scelte circa il futuro di studio o il futuro professionale.

Previsioni e raccomandazioni per la fase post-pandemica soffrono della stessa incertezza.

Qui tuttavia è possibile avanzare un orientamento: investire quanto e più possibile sulle infrastrutture che generano relazioni vive, vale a dire sulle dimensioni di vita sacrificate dalle misure di contenimento del contagio (cultura, scuola, spazi per la socialità). Tornando al sondaggio Ipsos appena ricordato, non è un caso che tra tante risposte in chiaroscuro il giudizio dei ragazzi torni a farsi più netto (e affidabile) con riguardo al tema delle relazioni. Il 63% degli intervistati aderisce all'idea che l'anno di pandemia abbia “impedito di vivere esperienze sentimentali importanti”. Da ultimo, l'85% ritiene che il Coronavirus abbia fatto capire, più e meglio di prima, “quanto è importante stare insieme fisicamente con gli amici”.

Indicazione chiara questa, nel senso di un impegno inedito per i ‘diritti di relazione’ extra-familiare dei più giovani e forse anche di uno sforzo teorico per un loro ampliamento a partire dall'art. 31 della Convenzione di New York:

“Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica” ovvero “Gli Stati parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali”.



I minori nella famiglia

Il primo profilo che ci sembra utile analizzare è quello delle relazioni nella famiglia, tanto dal punto di vista del diritto del bambino a vivere e a godere di relazioni funzionali alle sue esigenze di crescita, che con riguardo alla libertà dall'abuso e dalla violenza riconosciuta a ciascun individuo, ovvero al diritto a uno sviluppo psico-fisico sereno e completo.

In relazione al primo profilo, occorre osservare che le limitazioni alla libertà di circolazione del primo diritto emergenziale hanno determinato una forte compressione dei diritti di relazione dei minori *sub specie* del diritto alla bigenitorialità e del rapporto con i nonni (art. 317 bis cod. civ.). Si ricorderà in effetti come, nel far salve le “*comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute*”, il divieto di spostamento di cui all'[art. 1 dell'oramai celebre d.P.C.M. 8 marzo 2020](#) (esteso il [9 marzo 2020](#) all'intero territorio nazionale) non chiarisse la sorte dei diritti di visita di genitori separati, né tantomeno offrisse indicazioni su come regolare gli affidi condivisi in tempo di pandemia. I Tribunali italiani hanno dovuto così chiarire se, in assenza di indicazioni diverse dal noto principio di bilanciamento dei diritti fondamentali, l'esigenza di contenimento del contagio potesse giustificare la soppressione del diritto del genitore non collocatario a incontrare i propri figli (e viceversa impedire ai figli una relazione con il genitore, ovvero con la sua famiglia). Si ricorderà in effetti come già secondo la Corte Costituzionale “*belevato rango dell'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure [nel caso di specie materne ndr], tuttavia, non lo sottrae in assoluto a un possibile bilanciamento con interessi contrapposti, pure di rilievo costituzionale*” (Corte Cost. n. 76/2017, cit.).

Il silenzio della norma emergenziale - e naturalmente l'assoluta novità della questione - ha fatto sì che si sviluppasse nelle “Sezioni Famiglia” italiane due orientamenti. Secondo una prima ipotesi, avallata dai Tribunali di Milano, Bari e Roma, il diritto di visita del genitore non avrebbe potuto ritenersi sospeso, salvo rischi per salute specifici. Viceversa, secondo l'orientamento che poi è risultato lievemente prevalente, il diritto di visita avrebbe ben potuto essere sospeso, salvo garantire contatti telematici e periodi di ‘compensazione’ una volta terminata l'emergenza sanitaria (per approfondimenti si rinvia all'ottimo contributo di Grazia Ofelia Cesaro, [Covid-19 e diritti fondamentali nell'ambito della famiglia e dei minori: tra limitazioni ordinarie e straordinarie](#) del 12 Maggio 2020, comparso su Il Familiarista).

Veniamo ora alle relazioni negative. Già il 1 aprile 2020 la Rete Europea dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza avvertiva dei rischi di aumento della violenza domestica nei confronti dei minori così come della violenza assistita intrafamiliare, vale a dire la violenza di cui bambini e ragazzi sono spettatori. “Esiste”, si leggeva nella dichiarazione su [I diritti dei minorenni nel contesto dell'epidemia COVID-19](#), “il pericolo che l'autoisolamento, la quarantena e il lockdown possano aumentare il rischio di violenza domestica e familiare e colpire i bambini in modo significativo”. Nelle settimane successive [il Telefono Azzurro registrava un drastico aumento delle chiamate di aiuto](#), pari a circa il 30-40% in più rispetto alla media pre-Covid.

A quasi un anno di distanza è difficile valutare cosa ne sia stato di una così fosca previsione. Un dato che può fornire un'indicazione, sia pure incerta e sommaria, dell'andamento della violenza sui minori, è quello delle chiamate al numero 1522 per violenza domestica: fenomeno questo non del tutto sovrapponibile agli abusi sui minori ma dalle matrici culturali e sociali affini. Si consideri in effetti che, secondo il [monitoraggio ISTAT per il periodo marzo 2020 - ottobre 2020](#), le chiamate sono aumentate del 71,7% rispetto allo stesso periodo del 2019.

Certo è che il governo italiano - chiamato a intervenire ben più e ben prima di procure e tribunali - non ha adottato alcuna iniziativa degna di menzione né in termini di rilevazione del fenomeno né in termini di potenziamento della rete antiviolenza esistente.



I minori fuori famiglia

L'avvento della pandemia ha costretto il sistema di tutela minorile (servizi sociali, per come coordinati dalla giustizia minorile) ad adottare importanti innovazioni in termini di relazioni con le famiglie, indagini ispettive e monitoraggio dei minori.

Le strutture dei servizi sociali hanno fatto largo uso delle modalità di lavoro a distanza (*smart working*), riducendo così le possibilità di contatto diretto esterno. A ciò si aggiunga che la composizione a maggioranza femminile dell'amministrazione - gravata, molto spesso, da carichi di cura imprevisi - ha costretto molti uffici a frequenti riorganizzazioni di orario.

I rapporti con le famiglie sono stati affidati, fin dove possibile, a mezzi di comunicazione telematica. Tuttavia, [come osservato a suo tempo da Cecilia Guidetti](#), un ruolo di compensazione nelle carenze di collegamento con i nuclei più problematici è stato svolto dalle scuole: "perché in relazione alla gestione della continuità didattica, appaiono in generale molto presenti e consapevoli della situazione dei bambini". Le indagini sociali hanno subito un rallentamento, se non proprio un arresto con riguardo ai fascicoli in fase di apertura. Così anche le valutazioni psicologiche e gli incontri protetti.

L'avvento della pandemia ha bloccato inoltre il cantiere di costruzione del sistema di rilevamento dati dei minori fuori famiglia in Italia. Il quadro più aggiornato della situazione dei minori fuori famiglia continua a essere pertanto quello delineato da due indagini del 2017: in particolare la [Terza raccolta dati elaborata con le Procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni](#), condotta dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'Adolescenza (dati 2016-2017), e l'[indagine campionaria](#) condotta dall'Istituto degli Innocenti, su commissione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La prima ha per oggetto i minorenni ospiti delle comunità residenziali facenti capo agli enti locali, ed è relativa agli anni 2016 e 2017. La seconda offre un quadro di insieme di numeri e caratteristiche del collocamento fuori famiglia del minore, sia esso in affidamento familiare o in comunità residenziale.

Si apprende dalle Procure che tra il 2016 e il 2017 - dato più aggiornato - gli ospiti nelle strutture di accoglienza sono aumentati, passando da 22.975 nel 2015 a 32.185 nel 2017 tra bambini e ragazzi. La variazione deve essere attribuita soprattutto all'ingresso dei minori stranieri non accompagnati (da 7.170 nel 2015 a 13.358 nel 2017). Il 61% degli ospiti è di origine straniera (per metà si tratta di minori stranieri non accompagnati). Secondo l'Istituto degli Innocenti, i minori di età fuori famiglia in Italia sono 26.615, al netto dei minori stranieri non accompagnati. Di questi, 14.012 sono in affidamento familiare e 12.603 in "servizi residenziali per minorenni" (case famiglia, comunità educative, strutture di pronta accoglienza, strutture di accoglienza bambino-genitore). Il rapporto tra le due componenti - affidamento a famiglie o parenti e servizio residenziale - sfiora la parità e si assesta attorno a valori che, se raffrontati a precedenti rilevazioni (dal 2007 in poi), possono dirsi stabili. Questo vuol dire che ancora molto si deve fare per "superare la istituzionalizzazione", come auspicato dal Comitato ONU. Si deve osservare poi che la soluzione dell'affidamento risulta essere leggermente più diffusa al Nord Italia che al Sud, dove si riscontra la prevalenza di soluzioni di accoglienza in servizi residenziali.

È utile a questo punto evidenziare due dati che attendono una spiegazione, o che comunque suggeriscono di implementare interventi sociali mirati, tanto più se nell'orizzonte di una ricostruzione post-pandemica. Primo: tra i minori in affidamento familiare è di cittadinanza straniera poco meno di un quinto del totale (18%, di cui solo il 22% può essere riferito a minori stranieri non accompagnati): tuttavia il dato arriva al 40% quando si isola l'aggregato nei servizi residenziali. Secondo: se si guarda alle motivazioni del collocamento in comunità o in affidamento, si può rilevare che il 25% degli 'ingressi' sono determinati da incapacità educativa dei genitori originari (trascuratezza materiale e affettiva, tossicodipendenza di uno o



di entrambi i genitori, problemi sanitari, violenza domestica, abusi), tuttavia non possono essere trascurate le condizioni di carenza 'oggettiva', come povertà, disagio abitativo e annesse carenze. In altri termini, se le situazioni di carenza soggettiva dei nuclei familiari originari, o comunque di forte inadeguatezza psicologica e pedagogica, costituiscono il gruppo più consistente di casi che danno luogo all'allontanamento del minore dalla famiglia, "nonostante ciò - e sebbene la legge non lo permetta - esistono secondo gli operatori casi di allontanamento in cui si ravvisano o che risultano fortemente influenzati da condizioni di indigenza, povertà e deprivazione materiale". E difatti, in tutti i casi di accoglienza, si segnala nel 39% dei casi un problema di natura economica, lavorativa, abitativa. Se si incrocia questo dato con quello più certo della povertà minorile, non si può fare a meno di segnalare la necessità di una riflessione collettiva, se non proprio di un'indagine, che metta in relazione diretta non già e non tanto povertà e incapacità educativa dei nuclei familiari - ove servisse ricordarlo, i servizi non sottraggono i minori alle famiglie povere perché povere - ma povertà familiare e insufficienza 'ambientale' (un quartiere ghetto, una zona a bassa densità infrastrutturale etc.), al fine di rafforzare le azioni di assistenza ai nuclei che portano i segni della deprivazione materiale e ridurre al minimo l'impatto dell'indigenza sulla dimensione affettiva del minore. Casa, lavoro, un'alimentazione secondo la propria fame e una rete socio-assistenziale in grado di operare al meglio possono fare la differenza.

Le adozioni

Nel 2020 molti percorsi di adozione hanno dovuto subire rallentamenti se non proprio battute d'arresto. La pandemia è intervenuta su un sistema estremamente complesso, caratterizzato da importanti lentezze, sia da parte dei servizi sociali sia degli uffici giudiziari, oltre che da una tendenza alla diminuzione costante delle adozioni.

Gli [ultimi dati resi disponibili dal Ministero della Giustizia](#) e relativi al 2018, segnano in effetti una lieve calo rispetto agli anni precedenti. Se da una parte infatti le dichiarazioni di adottabilità del 2018 risultano pari a 1177 - a fronte di 1217 nel 2017 - e anzi, addirittura aumentano le domande di adozione per casi particolari (art. 44, l. 4 maggio 1984, n. 183), diminuiscono gli affidamenti preadottivi e le adozioni. I primi passano da 866 (2017) a 730 (2018), le seconde da 955 (2017) a 850. Come già sottolineato dal 10° e, da ultimo, [dall'11° Rapporto di aggiornamento della CRC](#) (il Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza), i dati del Ministero continuano a mancare di diverse informazioni: numero dei minori adottabili e non adottati, tempi dei procedimenti, relazione tra affidamenti pre-adottivi e adozioni, dati sull'età e sulle eventuali disabilità degli adottati, esiti post-adottivi.

La pandemia ha inoltre ostacolato gli uffici nella fase di rilevazione e individuazione delle situazioni di adottabilità. È di nuovo la CRC a segnalare che "si sono aggiunti, durante l'emergenza COVID-19, altri ritardi nelle segnalazioni alle autorità giudiziarie di possibili situazioni di adottabilità, oltre al forzato rallentamento dell'avvio delle necessarie verifiche e quindi dell'emissione dei provvedimenti a tutela e protezione dei minorenni".

Come quelle nazionali, anche le adozioni internazionali hanno subito un drastico arresto. I [rapporti semestrali della Commissione Adozioni Internazionali](#) (CAI) confermano in effetti 526 adozioni al 31 dicembre 2020, a fronte delle 969 dell'anno precedente. La ragione di un simile dimezzamento è da rinvenire anzitutto nelle limitazioni alla circolazione internazionale. È probabile quindi che, con il definitivo venir meno dei divieti, i percorsi adottivi possano ritrovare la normale vitalità.

Restano intatte le difficoltà del sistema adottivo italiano sottolineate nei rapporti precedenti, in particolare quelle procedurali: tempi lunghi e costi elevati. Si noti a margine che questo dato contribuisce a spiegare



perché l'adozione resti appannaggio di coppie dal livello culturale e socio-economico estremamente elevato: a titolo esemplificativo, quasi il 60%, tra donne e uomini, detiene un titolo di laurea, a fronte di una media del 20% nella popolazione italiana. È lecito ritenere quindi che, semplificando l'iter, rafforzando gli organici dei tribunali per i minorenni e riducendo con ciò tempi e costi delle procedure, si potrebbe contribuire a diffondere la prassi adottiva, così da invertire le tendenze appena esposte.

Da ultimo, e in considerazione del tempo perduto durante la pandemia, pare utile tornare a raccomandare una modifica della legge 183/84, volta a includere nella platea dei potenziali genitori adottivi conviventi di fatto e persone unite civilmente.

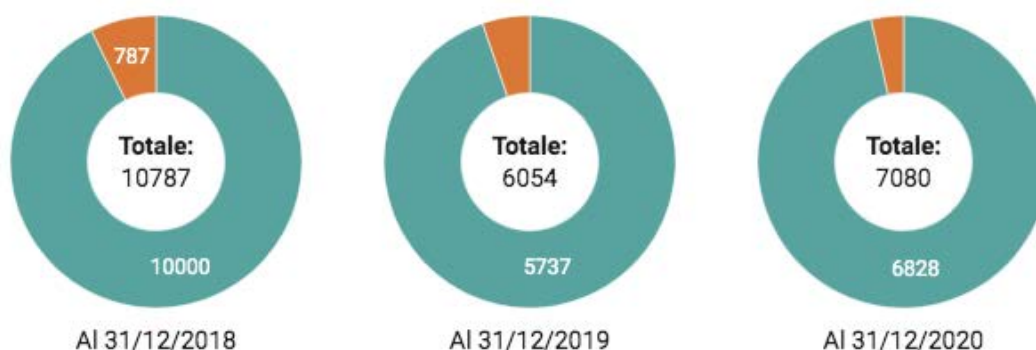
I minori stranieri non accompagnati

La realtà dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) ha subito diversi e importanti cambiamenti in ragione dell'epidemia di Covid-19. Se da una parte, infatti, arrivi e sbarchi non hanno subito particolari variazioni quantitative - al 31 dicembre 2020 sono stati registrati in Italia [7080 MSNA](#), in aumento sull'anno precedente - a terra invece la condizione dei ragazzi in comunità ha risentito delle misure di contenimento, e in particolare delle modalità di didattica a distanza a carico degli educatori - non sempre sufficienti e non sempre sufficientemente formati - oltre che delle strutture, non sempre attrezzate.

Come ha osservato [Lucia De Marchi](#), "Nelle comunità gli educatori hanno dovuto spiegare che cos'è il Covid e una pandemia, oltre a fornire le indicazioni igienico-sanitarie da rispettare. Inoltre, in questo periodo gli operatori hanno affiancato i minori nello svolgimento delle loro attività scolastiche a distanza, cercando di inventare a volte soluzioni ad hoc recuperando fortuitamente dei pc o ricevendoli in dotazione dalle scuole. Un appesantimento del carico di lavoro che ha inciso anche sullo stato psico-fisico degli operatori e non solo dei ragazzi che non potevano più uscire, neanche per le loro attività di tirocinio, aumentando in loro l'inquietudine per il futuro".

C13. Grafico 1 • I minori stranieri non accompagnati censiti in Italia per genere

Maschi Femmine



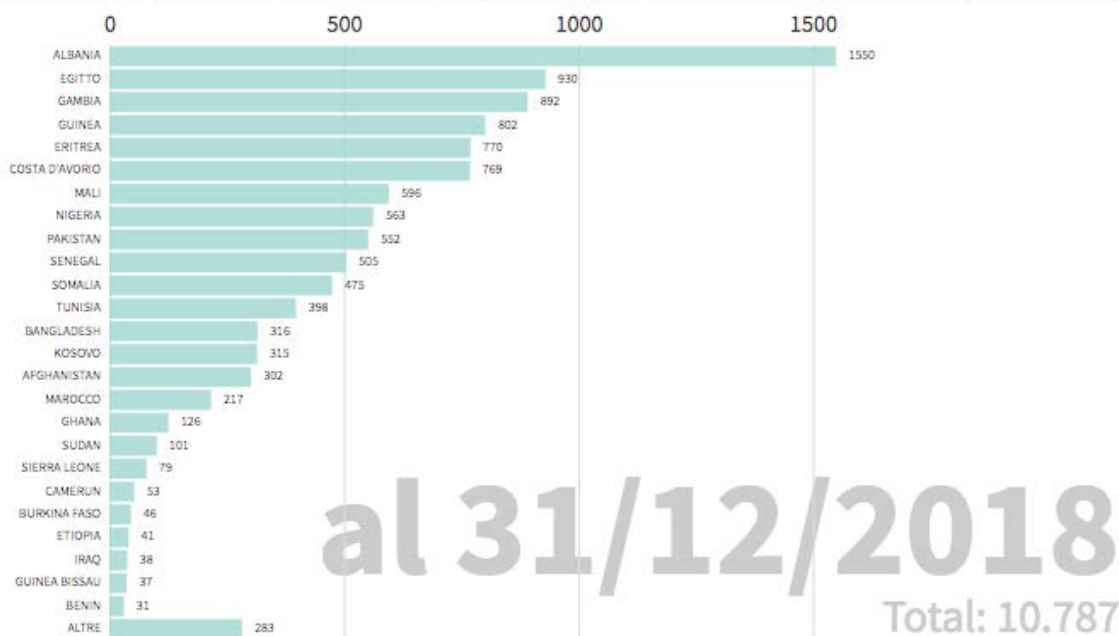
[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Ministero dell'Interno, Report minori stranieri](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)



C13. Grafico 2 • I paesi di provenienza dei minori stranieri non accompagnati negli ultimi tre anni

Spostando il puntatore sull'asse delle x è possibile passare da un anno all'altro. Le nazionalità con meno di 30 presenze vengono conteggiate all'interno della voce "Altre". Per maggiori informazioni consultare la fonte.



Sul piano della tutela giuridica, la normativa sui minori stranieri cosiddetti “non accompagnati”, vale a dire privi di un genitore o di un tutore, ha subito negli ultimi anni alcuni interventi. Con la legge 7 aprile 2017, n. 47, è stato introdotto nel nostro ordinamento il sistema di tutela volontaria degli MSNA, al fine di superare la precedente tutela impersonale degli enti locali, assieme a una serie di strumenti di garanzia, tra cui il divieto di respingimento alla frontiera, una procedura *ad hoc* innanzi al Tribunale per i minorenni in caso di espulsione, il rilascio di un permesso di soggiorno per minore età o per motivi familiari e il diritto all’assistenza legale (con accesso al gratuito patrocinio). Con riguardo al primo profilo, cioè il sistema di tutela volontaria, l’ultimo [monitoraggio](#) del Garante per l’Infanzia sul sistema della tutela volontaria - dati al 31 giugno 2019 - attesta l’iscrizione di 2965 tutori presso i tribunali per i minorenni – il dato è in linea con l’anno precedente - per 2139 abbinamenti con un minore straniero non accompagnato nel semestre. L’adesione ai corsi di formazione alla tutela si conferma in crescita e lascia ben sperare per i prossimi anni.

La povertà minorile e le misure per contrastarla

La crisi economica ingenerata dalla pandemia si è innestata su un contesto già profondamente segnato da più di dieci anni di stagnazione (2008-2018) e politiche di austerità. Secondo l’Istat, prima del Covid l’incidenza della povertà tra le famiglie italiane lambiva percentuali - a dire il vero in diminuzione rispetto al 2018 - pari al 6,4% per la povertà assoluta, e al 7,7% per la povertà relativa (dati 2019). A salari stazionari, [il tasso di disoccupazione si manteneva sulla soglia del 10%](#), senza accennare a diminuire. Infine, se si guarda alla distribuzione della ricchezza, l’Italia continuava a occupare i primi posti della [classifica europea della disuguaglianza](#). Come è evidente, la crisi pandemica non ha fatto che aggravare un panorama socio-economico già particolarmente precario e, sebbene non si disponga ancora, al momento in cui si scrive,



di rilevazioni esaustive sull'anno di pandemia, le prime stime indicano un aumento di quasi un milione di individui in povertà ([fonte Coldiretti al giugno 2020](#)) e di aumenti nelle richieste di aiuto di quasi il 50% ([fonte Caritas al giugno 2020](#)). Dal punto di vista dei minori, dati di questo tipo tradiscono un quadro a dir poco allarmante. Occorre considerare infatti che se per una persona “in divenire”, come il minore di età, la deprivazione si riflette in un tipo di indigenza estremamente complessa e insidiosa - indicata generalmente sotto il nome di “povertà minorile” - potendo pregiudicare un intero arco di vita e coinvolgere diverse dimensioni dell'esistenza, presenti e future: sviluppo psico-fisico, capacità relazionali, istruzione e capacità di comprensione del mondo - la cosiddetta “povertà educativa”, di cui si dirà a breve - capacità reddituali e occasioni lavorative. Tanto più in un contesto in cui il principale spazio di sviluppo personale - la scuola - si comprime e si allontana per contenere il contagio, e al contrario guadagna spazio il contesto domestico della deprivazione.

Nell'era pre-Covid [la povertà minorile colpiva in Italia più di un milione di giovani individui](#). Secondo l'Istat, infatti, negli ultimi dodici anni l'incidenza della povertà assoluta sui minori di 17 anni è quadruplicata: dal 3,7% nel 2008 al 12,6% nel 2018. La povertà relativa si è limitata a un raddoppio: dal 12,5% al 21,9% (circa 1.260.000 bambini). In termini di effetti sociali, il dato rivela una diffusa mancanza dei beni essenziali a una vita dignitosa e con questa, che già di per sé realizza una secca violazione del principio di uguaglianza contemplato dalla Costituzione, un rischio di esclusione sociale e di marginalità per un bambino su otto. L'impatto socio-economico della pandemia ha naturalmente aggravato il panorama. Secondo il rapporto [Proteggiamo i bambini. Whatever it takes](#) di Save the Children (ottobre 2020), l'emergenza sanitaria potrebbe far scivolare nella povertà altre centinaia di migliaia di bambini (approssimativamente un milione): “anche in Italia, dove già prima dell'emergenza legata al COVID-19 si registravano tassi di povertà materiale ed educativa dei minori tra i più alti d'Europa, gli effetti della crisi economica e della limitazione delle opportunità educative sui bambini destano preoccupazione. L'incidenza della pandemia sulla disponibilità economica delle famiglie, con il tasso di disoccupazione in crescita e le difficoltà nel sostenere i costi legati all'istruzione dei figli, va ad aggravare i già alti livelli di disuguaglianza educativa e di abbandono scolastico che affliggono il nostro Paese. I divari digitali e nell'accesso all'on-line, la riduzione delle opportunità di educazione informale, di quelle sportive e di socialità aumentano il rischio di marginalità e di isolamento specie per i bambini e gli adolescenti delle aree più disagiate delle nostre città”.

A fronte di un quadro così critico, pare decisivo a chi scrive prevedere in sede di politiche per la ripresa: (1) un rafforzamento, se non anche nuovi investimenti, in infrastrutture e servizi essenziali, soprattutto educativi e para-educativi, dai campi sportivi agli asili; (2) un investimento, come già preconizzato peraltro da Save the Children Italia, in programmi di protezione sociale, come un assegno familiare sul modello del *Universal Child Benefit* anglosassone oppure un rafforzamento del Reddito di Cittadinanza, ricalibrando i criteri di destinazione, ampliando le possibilità di accesso per i bambini stranieri e, naturalmente, rimodulando quantitativamente la prestazione.

La povertà educativa

Un riflesso peculiare della povertà minorile è quello della povertà educativa. Volendo usare una [definizione essenziale di Save the children](#), si intende con povertà educativa “*l'impossibilità per i minori di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni*”. Non si tratta solamente di diritto allo studio. La povertà educativa consiste nella mancanza di opportunità di crescita molto diverse, accomunate però dal fatto di incidere sulla crescita intellettuale della persona: si tratti di occasioni culturali, di gioco oppure di sport. Per valutare gli effetti della pandemia da Covid-19 sulle competenze e sulle prospettive educative dei minori, occorre tenere a mente che la povertà educativa è strettamente legata alla povertà materiale, sia essa familiare che ambientale. A titolo esemplificativo, è sempre Save the children ad aver evidenziato, nel suo



rapporto [Futuro in partenza? L'impatto delle povertà educative sull'infanzia in Italia](#) (2016), che a) gli studenti provenienti da contesti particolarmente svantaggiati hanno più probabilità - secondo un rapporto di quasi 3 a 1, rispetto ai coetanei benestanti (dati Ocse Pisa) - di non raggiungere competenze minime in lettura e in matematica; b) la povertà educativa tende a trasmettersi di generazione in generazione; c) lo svantaggio socio-economico ha un impatto evidente anche su pratica sportiva e attività culturali.

Diversi studi hanno già evidenziato, in relazione alle possibilità educative dei minori, l'effetto di amplificazione degli squilibri provocato dalle misure di contenimento del contagio. Alle difficoltà economiche delle famiglie si sono aggiunte quelle legate alla didattica a distanza, praticata dall'oggi al domani nelle scuole (per metodo e formazione dei docenti), la chiusura degli spazi educativi e, per l'effetto, le restrizioni di vita entro spazi domestici spesso troppo angusti, sia da un punto di vista sociale sia fisico. Da ultimo, la mancanza di dispositivi in grado di connettere i ragazzi alla socialità e alla didattica virtuale. Basti considerare infatti che, secondo il rapporto Istat [Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi \(2020\)](#), nel 2019 più di un terzo della famiglie italiane (33,8%) non disponeva di un computer o di un *tablet* in casa, perlopiù nel Mezzogiorno, e poco più della metà non possedeva più di un dispositivo (52,8%).

C13. Grafico 3 • La densità delle biblioteche in Italia

La mappa rappresenta il rapporto 1 a 1.000 delle biblioteche presenti sul territorio rispetto alla popolazione regionale. Un simbolo più grande indica una maggiore presenza di biblioteche in proporzione alla popolazione.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Anagrafe delle biblioteche](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)



V'è da considerare infine che la più generale misura del “confinamento” ha per effetto quello di aggravare le disparità educative già in essere. Come avvertito da Antonella Nuzzaci, Rita Minello, Nicoletta Di Genova e Sabrina Madia in uno studio del 2020¹, lo *shutdown* degli spazi dedicati ai minori ha finito per “privare i bambini e i ragazzi delle occasioni educative offerte al di fuori dell’esperienza familiare, accentuando le situazioni dei minori con un background familiare scarsamente stimolante, i quali saranno vittime di ulteriori disparità nei confronti dei coetanei che avranno possibilità di accedere a più ampi repertori culturali o familiari e a esperienze educative qualitativamente più elevate”. E ancora: “Per questi minori è facile vivere esperienze diseducative che bloccano o deviano dalla rotta educativa e che diminuiscono le capacità di reagire di chi le vive”.

Mai come quest’anno quindi sembra opportuno richiamare l’attenzione sulla necessità di un investimento infrastrutturale post-pandemico, che abbia per obiettivo quello di riequilibrare le perdite educative generate dall’emergenza. Diversamente, si rischierebbe di creare in Italia una voragine di disuguaglianza pressoché irreversibile. Alle soglie della pandemia l’Italia si collocava al di sotto della media europea in materia di copertura di servizi per l’infanzia, asili nido soprattutto, [con importanti dislivelli tra Nord-Italia e Mezzogiorno](#). Non meno basso era inoltre l’investimento pubblico in istruzione: nel 2017 e nel 2018 ([dati Eurostat](#)) l’Italia risultava ultima tra i paesi UE. Ribaltare il dato è oramai un imperativo.

.....
¹ Nuzzaci, A., Minello, R., Di Genova, N., & Madia, S., *Povert  educativa in contesto italiano tra istruzione e disuguaglianze. Quali gli effetti della pandemia?*, Lifelong Lifewide Learning, 16 (36), 76-92



Capitolo

14. Prigionieri

Scritto da: **Federica Resta**

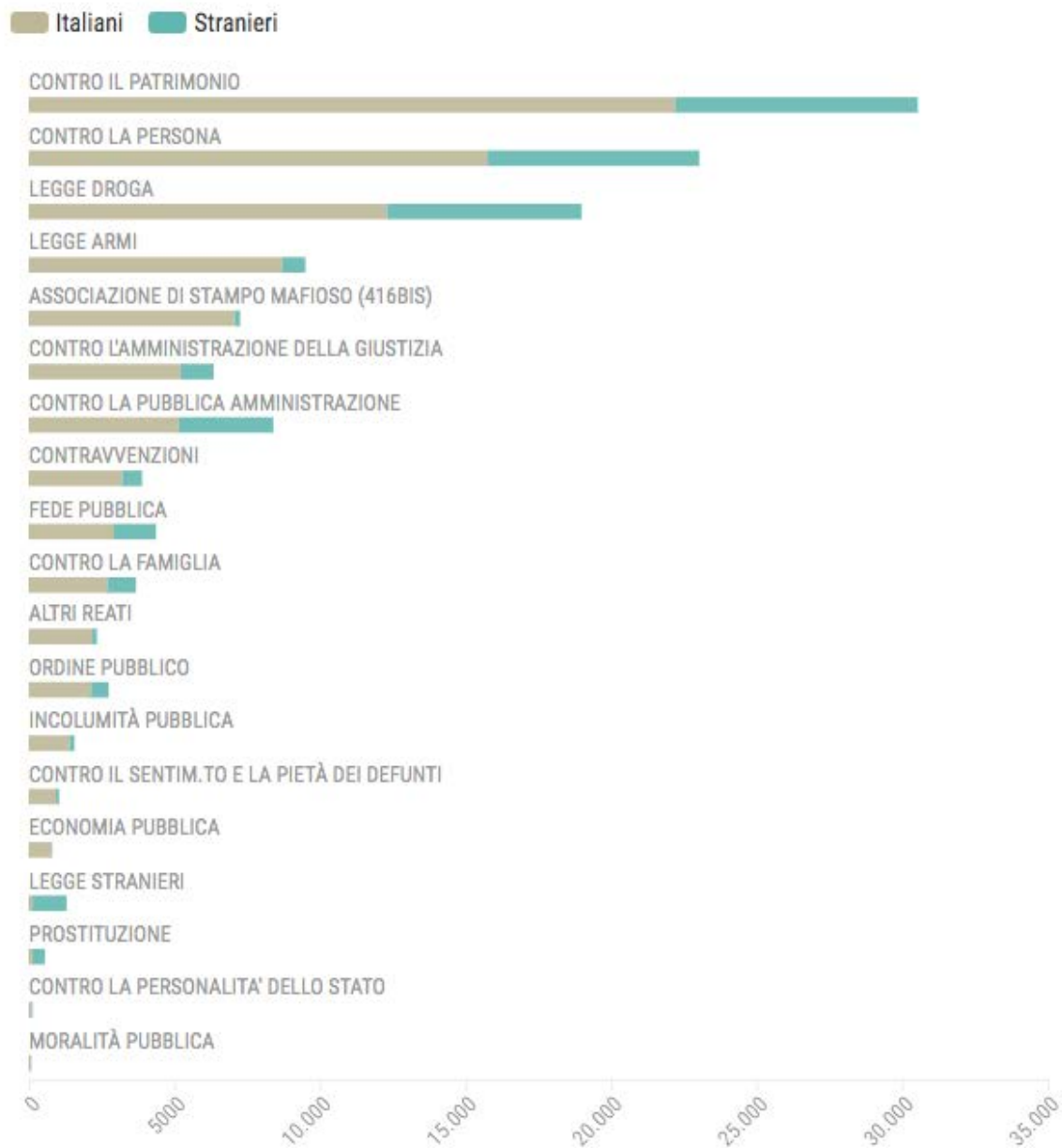




Il punto della situazione

C14. Grafico 1 • Detenuti italiani e stranieri per tipologia di reato - Situazione al 30 giugno 2020

La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a più categorie, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante, poiché conta il numero di reati ascritti. Non risulta corretto quindi sommare le categorie per ottenere il numero totale di detenuti/e. **il dato si riferisce quindi al totale dei reati, non al totale dei detenuti.**



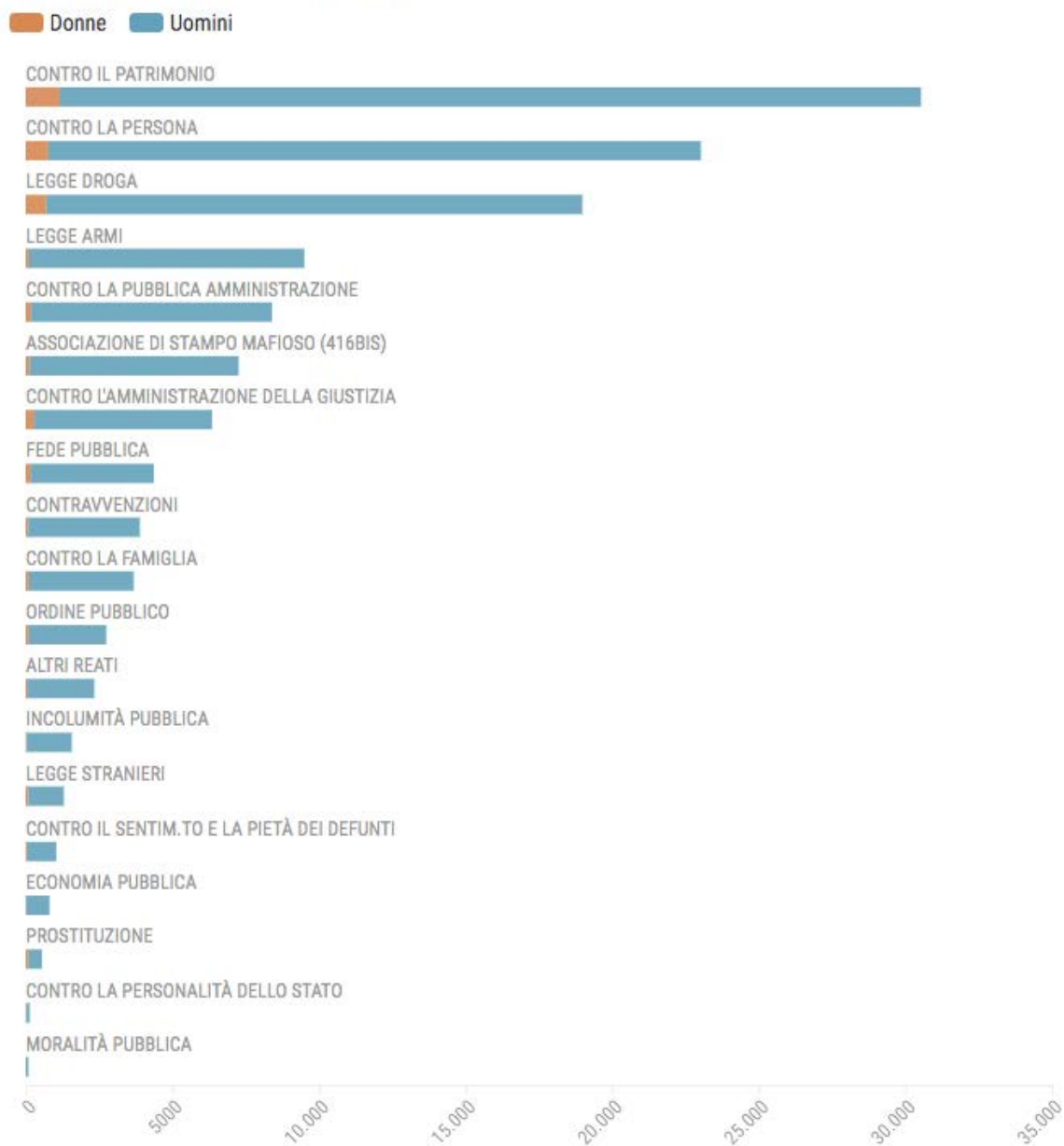
Fonte: [Ministero della Giustizia](#), Grafico: www.rapportodiritti.it



La pandemia ha avuto implicazioni importanti sulla garanzia e l'effettività del diritto alla libertà personale e alla corretta esecuzione delle misure restrittive, determinando una sorta di convergenza tra emergenza pandemica e la preesistente, cronica, emergenza che caratterizza da anni molti i luoghi di privazione o limitazione della libertà (carceri, centri di permanenza per i rimpatri, ecc.). L'incidenza del virus e delle correlate misure di contenimento è stata, infatti, notevolmente maggiore relativamente ai "prigionieri", ovvero ai soggetti, per varie ragioni e in vari contesti, sottoposti a misure limitative della libertà personale.

C14. Grafico 2 • Detenuti presenti per tipologia di reato e per genere* - Situazione al 30 giugno 2020

La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a più categorie, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante, poiché conta il numero di reati ascritti. Non risulta corretto quindi sommare le categorie per ottenere il numero totale di detenuti/e. **il dato si riferisce quindi al totale dei reati, non al totale dei detenuti.**



Fonte: Ministero della Giustizia, Grafico: www.rapportodiritti.it



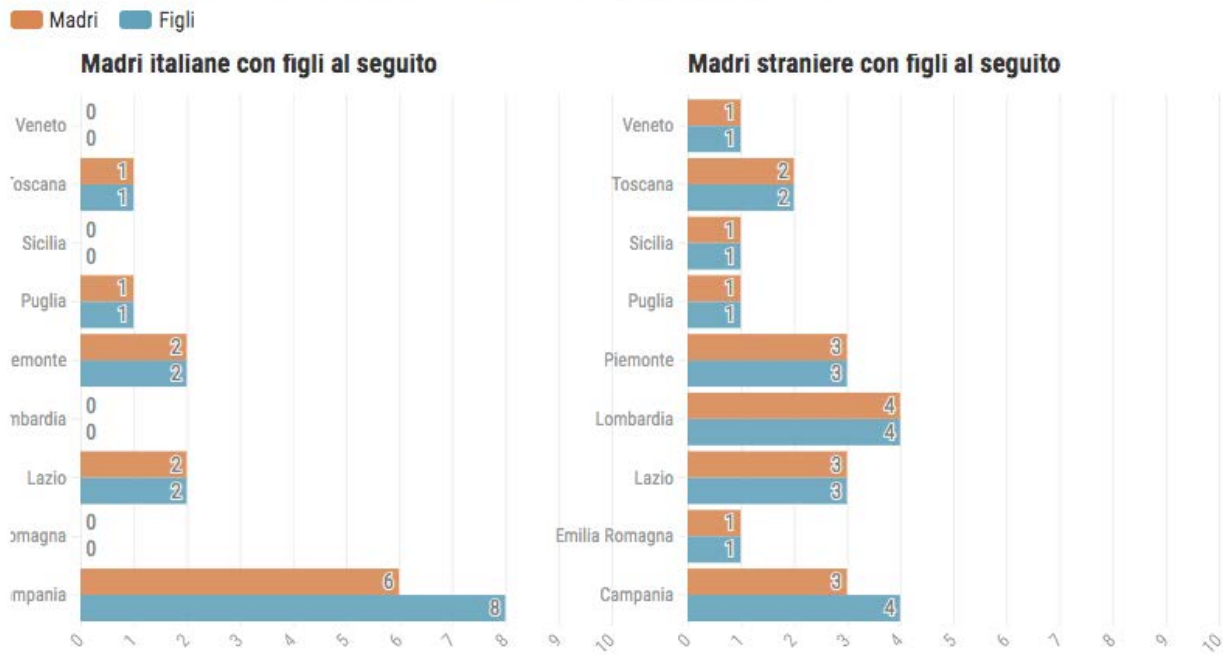
La condizione di promiscuità propria degli istituti penitenziari, ma anche dei centri di permanenza per i rimpatri rappresenta, infatti, una delle situazioni a maggiore rischio di trasmissione del virus laddove uno dei soggetti ristretti (o il personale di sorveglianza) lo abbia contratto.

Non si tratta, naturalmente, di un problema solo italiano: negli Usa si contano all'incirca 196.000 detenuti positivi, di cui 1321 morti per covid. La condizione italiana non raggiunge, neppure in proporzione, questi numeri ma presenta indubbe criticità che, affrontate nel complesso in buona misura nella prima fase dell'emergenza (pur dopo momenti di tensione gravissima), oggi rischiano tuttavia di ripresentarsi in forma più estesa e strutturale.

Una condizione di così grave e perdurante emergenza dovrebbe, in altri termini, rappresentare la migliore occasione per ripensare, nei suoi lineamenti essenziali, il sistema penitenziario secondo quelle direttive già indicate dalla Corte europea dei diritti umani in una giurisprudenza consolidata. Uno dei primi nodi da sciogliere dovrebbe essere, peraltro, quello delle detenute madri con figli al seguito, che anche per l'esiguità del numero, meriterebbe un ripensamento radicale e il superamento stesso dell'istituto.

C14. Grafico 3 • Detenute madri con figli al seguito presenti negli istituti penitenziari italiani distinte per nazionalità - Situazione al 30 novembre 2020

Il grafico fa riferimento alla situazione all'interno dei soli istituti penitenziari di ogni regione che ospitano madri con figli al seguito. Per la lista degli istituti penitenziari coinvolti nell'indagine consultare la fonte



Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica, Grafico: www.rapportodiritti.it

Ma l'emergenza ha determinato persino una nuova forma di limitazione della libertà per ragioni sanitarie, ma del tutto diversa per natura, incidenza, ambito soggettivo di applicazione, rispetto alle ordinanze di carattere sanitario con impatto esteso finanche alla libertà di movimento (e, per certi versi, alla libertà personale).

Il trattenimento dei migranti sulle navi quarantena costituisce, infatti, una misura indubbiamente limitativa della libertà non solo di movimento, disposta al di fuori dei casi e dei modi previsti dalla legge, con un



trattamento deteriore suscettibile di determinare una vera e propria discriminazione nei confronti di tali soggetti.

Qualche miglioramento rispetto alla disciplina complessiva dell'immigrazione e, in particolare, rispetto ai presupposti del trattenimento si coglie tuttavia con soddisfazione nel d.l. 130/2020, che si auspica possa rappresentare (pur in contrasto con una regolazione ancora regressiva dei soccorsi in mare) l'inizio di una revisione più ampia del settore.

Emergenza pandemica ed emergenza carceraria

L'emergenza pandemica è intervenuta in una situazione penitenziaria già "strutturalmente emergenziale", caratterizzata cioè da un grave sovraffollamento protrattosi ormai almeno dal 2015, con l'esaurirsi della spinta propulsiva di alcune misure adottate a seguito della sentenza-pilota Torreggiani, della Corte europea dei diritti umani, del 2013.

Un significativo effetto deflattivo della popolazione detenuta è stato realizzato, in particolare, dall'estensione della liberazione anticipata per buona condotta, cessata tuttavia dal 31 dicembre 2015, con la conseguente riespansione della curva di crescita del tasso di sovraffollamento.

Come ben ricostruito da Antigone, a fine febbraio 2020 le 190 strutture penitenziarie italiane contavano 61.230 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 posti, con un affollamento superiore al 119,4%, tenendo conto anche i molti posti inutilizzabili e delle ulteriori restrizioni degli spazi dovute all'esigenza di isolare soggetti risultati positivi¹.

Con il Decreto "Cura Italia" (d.l. 18/2020) dopo le rivolte e le tensioni diffuse per le restrizioni imposte alle visite, ma anche per il timore di contagio dovuto alla mancanza di distanziamento sociale e dello "spazio minimo vitale" richiesto dalla Cedu, si sono adottate alcune prime misure deflative.

Anzitutto, il decreto ha disposto sino al 30 giugno licenze straordinarie per i semiliberi. Inoltre, con efficacia sempre fino al 30 giugno, si è ammessa in virtù di una procedura semplificata, la concessione dei domiciliari per pene residue inferiori a 18 mesi, pur con l'esclusione dei detenuti per reati ostativi ex art. 4-bis o.p. e con applicazione del braccialetto elettronico per pene residue comprese tra 7 e 18 mesi. Proprio la mancata e pronta disponibilità di dispositivi di controllo (per la cui acquisizione l'ex Commissario Domenico Arcuri aveva disposto misure straordinarie, ma a efficacia naturalmente non immediata) ha depotenziato molto la misura.

Un'ulteriore riduzione dell'efficacia della misura è imputabile all'esclusione dei detenuti per delitti ex art. 4-bis, che conferma la rigidità assoluta (e per certi versi irragionevoli) del doppio binario penitenziario sotteso al nostro ordinamento. È evidente, infatti, che una misura quale quella in esame, dettata dalla straordinaria necessità ed urgenza di ridurre le presenze in carcere e ampliare gli spazi disponibili, ben avrebbe potuto prescindere dal titolo del reato.

Le esigenze di contenimento della pericolosità sociale avrebbero potuto, infatti, essere soddisfatte dal controllo realizzato mediante il braccialetto elettronico. Di fronte a una condizione sanitaria così grave e suscettibile di degenerare in una vera e propria emergenza irresolubile, la concessione della misura

.....

¹ <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PreRapporto2020.pdf>



domiciliare avrebbe dovuto avere un'applicazione trasversale e indifferente al tipo di reato, una volta definito proporzionalmente il residuo di pena massimo per accedervi. In questa logica si muoveva invece la circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del 21 marzo, emanata nella vigenza del decreto cura Italia – che, pur non con l'efficacia attesa, ha comunque avuto un impatto deflattivo sulle presenze negli istituti.

Con la circolare del 21 marzo, il DAP ha sollecitato alle strutture penitenziarie la segnalazione all'autorità giudiziaria di ultra 70enni o di portatori di gravi patologie per il differimento dell'esecuzione della pena, indipendentemente dal tipo di reato, dal regime penitenziario (se di alta sorveglianza o meno) e dal residuo di pena da scontare.

L'effetto combinato di queste misure ha determinato una riduzione non irrilevante della popolazione detenuta, che a fine aprile raggiungeva la quota di 53.904 (a fronte appunto dei 61.230 di due mesi prima), scesa poi a luglio – per effetto dell'applicazione a giugno delle misure provvisorie - a 53.619, con un tasso di affollamento del 106,1%. Alcune strutture, comunque, in ragione della composizione della popolazione detenuta (residuo di pena da scontare e titolo del reato) superavano a luglio la quota limite del 140% di sovraffollamento (Taranto, con il 177,8%, Larino con il 178,9% e Latina con il 197,4%).

IL DECRETO SCARCERAZIONI, I BOSS E L'UMANITÀ DELLA PENA

La circolare del Dap – che diversamente dal d.l. cura Italia prescindeva dal titolo del reato ai fini della concessione del beneficio, muovendosi dunque in una logica essenzialmente sanitaria – ha suscitato forti critiche, soprattutto a seguito della scarcerazione di Pasquale Zagaria, cui è stata concessa la detenzione domiciliare per gravi motivi di salute legati alle conseguenze di eventuali contagi su un fisico già indebolito da più comorbilità.

Le polemiche scaturite da questa decisione giudiziale – criticata anche dal presidente della Commissione antimafia – hanno indotto il DAP al ritiro della circolare, pur con la motivazione assorbente della riduzione del rischio di contagio (allora si contavano 66 positivi su una quota complessiva di 53 mila persone detenute).

In realtà, l'infondatezza delle critiche ben può apprezzarsi considerando che la circolare altro non disponeva se non l'applicazione di una disciplina di ordine generale, che a fronte di gravi condizioni di salute del detenuto, impone – qualunque sia il titolo del reato – il differimento dell'esecuzione della pena: obbligatorio o facoltativo secondo una scala di gravità della patologia da apprezzare in concreto.

Si tratta di una norma di civiltà, che coniuga il diritto fondamentale alla salute - che fa parte di quell'irrinunciabile "bagaglio di diritti" che, come ha precisato la Consulta, il detenuto non dismette, portandolo con sé lungo tutto l'arco dell'esecuzione della pena - e le esigenze di esecuzione di una pena che, tuttavia, ha come primo parametro costituzionale di riferimento quello dell'umanità.

Il parametro delle condizioni di salute è, del resto, stato correttamente interpretato anche alla luce delle implicazioni di un'eventuale infezione in soggetti resi più vulnerabili da una serie di comorbilità specificamente indicate dalla circolare, capaci di aggravare in misura anche potenzialmente letale le conseguenze di una malattia da coronavirus.

Inoltre, rispetto ai detenuti per reati ostativi - come nel caso di Zagaria – ciò che è stato differito è soltanto il regime intramurario di esecuzione della pena, essendosi comunque applicata la misura della detenzione domiciliare, con tutti i controlli che ne conseguono e che devono ritenersi sufficienti rispetto a un soggetto dal passato di indubbio spessore criminale, ma sicuramente reso più fragile dalle condizioni fisiche in cui versa.



In ogni caso, già prima del ritiro della circolare, il d.l. 29/2020, a seguito della scarcerazione di circa 19 detenuti per gravi reati, ha imposto al Magistrato di sorveglianza – una volta concessa provvisoriamente la detenzione domiciliare ai condannati per questi reati – di rivalutare periodicamente le condizioni che giustificano la misura, alla luce dei pareri delle Procure distrettuali e della Procura nazionale antimafia, nonché delle informazioni del Dipartimento degli affari penitenziari sull'eventuale sopravvenuta disponibilità di strutture sanitarie all'interno del carcere o di reparti di medicina protetti, idonei a ripristinare la detenzione del condannato.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 245 del 24 novembre 2020, ha rigettato la questione di legittimità proposta avverso queste norme sulle scarcerazioni del d.l. n. 29 del 2020 e della l. n. 70 del 2020 che non lederebbero né il diritto di difesa né il diritto alla salute del detenuto, in quanto, sotto il primo profilo, ai fini della eventuale revoca della misura extramuraria, da parte dello stesso magistrato di sorveglianza che l'aveva in precedenza concessa, il contraddittorio non è precluso ma soltanto differito alla fase del procedimento successiva a quella dell'adozione del provvedimento interinale perché urgente, con recupero della pienezza del contraddittorio. Sotto il secondo profilo, il diritto alla salute non è lesa nella misura in cui le norme mirano a sancire un obbligo di revisione periodica della decisione del giudice, così da consentirgli di valutare la possibilità di opzioni alternative intramurarie o presso i reparti di medicina protetti in grado di tutelare egualmente la salute del condannato, aggiornando il bilanciamento sotteso alla misura in essere, alla luce di una situazione epidemiologica in continua evoluzione. In realtà, però, la sentenza della Consulta lascia aperti alcuni interrogativi sollevati dall'ordinanza di rimessione, circa l'equità complessiva del bilanciamento realizzato.

Il differimento del contraddittorio imposto dal decreto scarcerazioni, infatti, ha delle peculiarità che lo distinguono in misura rilevante – per modalità, implicazioni ed effetti - rispetto agli altri procedimenti in materia penitenziaria, in cui il contraddittorio è dimidiato, differito o comunque contratto. Il minimo comune denominatore di queste ipotesi (che, invece, non ricorre nel caso del decreto 24) è l'implicazione di valutazioni con esiguo tasso di discrezionalità (differimento obbligatorio per madri detenute o sopravvenienza di nuovi titoli esecutivi) o con esito favorevole (declaratoria di estinzione pena, misure alternative per pene brevi per soggetti 'liberi sospesi'). In ogni caso, in tali ipotesi il diritto alla difesa è sempre garantito dalla sospensione, durante il termine per l'impugnazione, dell'efficacia del provvedimento interinale o dalla previsione della cessazione di tale efficacia in assenza di ratifica.

Resta, inoltre, il dubbio della compatibilità di tale misura con il principio di eguaglianza, in quanto la procedura meno garantita in esame si applica solo a determinati autori di reato, con una sorta di ingiustificata e irragionevole traslazione degli effetti della pericolosità (peraltro presunta) sul piano del diritto di difesa, che invece non dovrebbe subire menomazioni.

In tal senso depone anche – ricorda l'ordinanza di rimessione – uno dei criteri di delega della riforma Orlando (l. 23 giugno 17 n. 103), nella parte in cui escludeva dagli interventi 'semplificatori' i provvedimenti di revoca delle misure alternative alla detenzione, per i quali si prescriveva comunque collegialità della decisione, pienezza ed effettività del contraddittorio.

Tanto il ritiro della circolare 21 marzo del DAP quanto il decreto scarcerazioni sembrano, insomma, incapaci di affrontare dal punto di vista penitenziario l'emergenza pandemica prescindendo dalla ricerca più facile del consenso.

PERENNI EMERGENZE

Di fronte al perdurare dell'emergenza pandemica e della cessazione dell'efficacia delle norme deflattive adottate a marzo, il d.l. n. 137 del 28 ottobre 2020 ha reintrodotto - con vigenza sino al 31 dicembre - le due



principali misure del decreto cura Italia (detenzione domiciliare per pene detentive brevi e licenza speciale per semiliberi), aggiungendovi ulteriori ipotesi di concessione di permessi premio.

La logica, anche in questo caso, è quella della riduzione della pressione sul sistema penitenziario, attraverso la concessione di misure alternative o permessi premio escludendo comunque i detenuti per reati ostativi o per delitti commessi nel contesto familiare (essendo questo un indice di pericolosità specifica per l'esecuzione della pena in ambito domestico). Al fine di favorire l'accesso alle misure, si introducono inoltre alcune semplificazioni di ordine procedurale.

In particolare, la previsione della concedibilità delle licenze premio superiori al limite ordinario dei 45 giorni annui ai detenuti "semiliberi", mira a impedire che proprio costoro, con la frequente uscita e il reingresso in carcere, possano divenire vettori del virus in ambito intramurario.

La misura non suscita, però, grandi aspettative, essenzialmente in ragione del modesto numero di soggetti potenzialmente interessati. Il 15 ottobre 2020 – dunque nel periodo considerato dal Governo ai fini dell'adozione della misura – i detenuti che in Italia scontavano la pena in regime di semilibertà erano solo 760 su oltre 54.000, pari al solo 2,7% del numero complessivo dei soggetti ammessi a misure alternative alla detenzione.

Inoltre, innovando rispetto al decreto cura Italia, il d.l. 137 ha previsto la concedibilità di permessi premio per coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro, di durata anche superiore rispetto ai limiti previsti in via ordinaria dall'ordinamento penitenziario (15 giorni per gli adulti e 30 per i minori), a soggetti cui siano già stati concessi permessi e siano stati già assegnati al lavoro all'esterno.

Nella stessa logica della previsione delle licenze premio per semiliberi, anche questa norma ha finalità deflattiva dei reingressi in carcere, ma anche in questo caso l'ambito di applicazione della misura è limitato. Essa, infatti, non può riguardare i soggetti che non abbiano già usufruito dei permessi premio per insussistenza dei requisiti, essendo beneficiari della misura, dunque, solo coloro i quali meritino un particolare affidamento per aver dato prove di buona condotta in sede di esecuzione del beneficio. Si tratta, insomma, dell'applicazione del principio di progressività trattamentale, che tuttavia limita in misura considerevole l'ambito soggettivo di applicazione della norma.

Anche in questo caso, ulteriori preclusioni soggettive sono riferite ai condannati detenuti per delitti ostativi di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario nonché, appunto, per maltrattamenti in famiglia o stalking.

Ancora, replicando il modello del d.l. cura Italia, si ammettono alla detenzione domiciliare (sul paradigma dell'art. 1 d.l. 199/2010) i condannati con pene residue inferiori a 18 mesi, con le stesse preclusioni soggettive di cui sopra, per titolo di reato.

Pur con misure ulteriori rispetto a quelle previste dal d.l. cura Italia, tuttavia anche quelle in esame non sembrano davvero risolutive al fine di scongiurare il rischio di ulteriori cluster negli istituti penitenziari e, in linea generale, ad affrontare con un sufficiente grado di sicurezza la seconda (e magari anche la terza) ondata pandemica.

Secondo i dati del Garante delle persone private della libertà personale, al 13 novembre 2020 le persone registrate come detenute erano 54.767, a fronte di una presenza effettiva di 53.992 e di una capienza regolamentare di 50.570, da cui sottrarre 3-4mila posti inutilizzabili, di modo che l'eccedenza risulta di circa 7.000 persone².

.....

² https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG9750&modelId=10021



Sono risultati positivi circa 936 operatori penitenziari e 758 detenuti in 76 istituti penitenziari. In termini percentuali, dunque, circa l'1,4% dei detenuti risulta positivo e almeno il 40% degli istituti ha ospitato un positivo, con la verifica, in alcuni casi, anche di veri e propri cluster e, per converso, con la restrizione ulteriore degli spazi per gli altri, dovuta all'esigenza di isolamento dei soggetti che avessero contratto il virus.

Nessuna condizione più di questa emergenza pandemica, ormai destinata a durare lungo, potrebbe insomma motivare una revisione, tanto radicale quanto strutturale (e perciò da acquisire al sistema a regime e al di là della contingenza del momento) dell'ordinamento penitenziario (e dello stesso sistema penale), fondata su di una visione meno carcerocentrica e meno panpenalista, che sappia scommettere su misure extramurarie, capaci di determinare un graduale reinserimento sociale, pur in forme nuove, dell'autore di reato. Si potrebbe, in questo senso, estendere (ad esempio a 36 mesi, come propone Antigone) il residuo di pena massimo per beneficiare della detenzione domiciliare o ampliare i presupposti della liberazione anticipata per buona condotta, comunque in ogni caso superando le preclusioni meramente presuntive da titolo del reato³.

Ciò che di "buono" hanno lasciato le misure restrittive della pandemia (le videochiamate con i familiari, maggiori telefonate ecc.) dovrebbe, poi, essere acquisito come elemento integrativo (e non sostitutivo) delle visite e delle forme di relazione ammesse dal regime penitenziario ordinario.

Sarebbe, infine, essenziale rafforzare l'assistenza sanitaria per i detenuti, troppo spesso carente per lacune strutturali o finanche per il timore, di molti, di non vedere garantita la propria riservatezza, con una fuga dalla diagnosi (e, quindi, anche dalla terapia), gravissima non soltanto in contesto pandemico.

La libertà dei migranti, tra navi quarantena e incriminazione del soccorso

Le difficoltà di gestione della pandemia hanno aggravato – come nel caso del carcere – un altro settore, quale quello del governo del fenomeno migratorio, che già precedentemente soffriva di carenze ed emergenze ormai cronicizzate.

Una delle misure maggiormente critiche adottate nel contesto pandemico è quella del trasferimento coattivo su "navi quarantena" di migranti già titolari di protezione umanitaria, richiedenti asilo o comunque regolarmente soggiornanti da tempo sul territorio, per effetto del solo dato della positività al virus.

A quanto risulta, dall'inizio della pandemia sarebbero state utilizzate cinque navi quarantena (Azzurra, Allegra, Aurelia, Rapsody, Moby Zaza), sulle quali tuttavia i tempi dell'isolamento sono stati spesso ingiustificatamente protratti fino a un mese, e dalle quali sono stati realizzati tentativi di fuga costati la vita ad almeno tre migranti.

Il trasferimento – operato quasi sempre in orario notturno e motivato sulla base dell'assenza di spazi sufficienti a garantire l'isolamento all'interno dei centri di accoglienza – parrebbe effettuato prescindendo da considerazioni in ordine a **eventuali condizioni di vulnerabilità con conseguente esigenza di tempestiva assistenza sanitaria, integrazione sul territorio e presenza di legami familiari** utili a garantire una collocazione diversa.

.....

³ <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PreRapporto2020.pdf>



A fine ottobre, la ministra dell'Interno Luciana Lamorgese ha dichiarato di voler limitare il trattenimento alle sole ipotesi previste dal decreto del Capo della Protezione civile del 12 aprile 2020, in relazione a stranieri soccorsi o arrivati autonomamente via mare, non già regolarmente soggiornanti e ospitati in centri di accoglienza.

Tale riduzione dell'ambito di applicazione del trattenimento sulle navi quarantena (ancorché non del tutto risolutiva) è, comunque, quantomai opportuna, in ragione della dubbia legittimità costituzionale di questa prassi quasi invisibile. In primo luogo, infatti, anche qualora con una lettura estremamente riduttiva (che non si condivide) si qualificasse tale misura come meramente limitativa della sola libertà di movimento (e non anche della libertà personale) essa sarebbe priva della necessaria previsione legislativa e, per ciò solo, illegittima.

Qualora poi, più correttamente, si ritenga che questa inedita forma di trattenimento configuri una limitazione della libertà personale, alla carente previsione legislativa si aggiungerebbe la carenza di un provvedimento giurisdizionale e motivato che legittimi la misura restrittiva. Inoltre, la limitazione della misura ai soli migranti è idonea configurarla come incompatibile con il principio di eguaglianza, conferendole carattere discriminatorio. Non si vede perché, infatti, nei confronti dei soli migranti positivi non si possa procedere – come per i cittadini pur privi di domicilio idoneo – con isolamento in strutture sanitarie adeguate.

Queste misure discriminatorie anche sul fronte sanitario si combinano, del resto, al persistente impianto sanzionatorio ereditato (e solo in parte corretto dal d.l. 130/2020) al pacchetto sicurezza del precedente Governo giallo-verde, circa i soccorsi in mare, che ha aumentato 15 volte nel minimo e 20 nel massimo la sanzione (solo formalmente) amministrativa per la violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali, raggiungendo il milione di euro di multa e prevedendo la confisca della nave senza neppure più la necessità dell'iterazione della condotta.

Il decreto 130, sotto questo profilo, ha attenuato il rigore sanzionatorio del precedente, prevedendo una comminatoria edittale che oscilla dai 10.000 ai 50.000 euro. Positiva è l'esimente prevista rispetto al divieto di soccorso, ma non ancora sufficiente a evitare l'indebita criminalizzazione di ciò che costituisce un vero e proprio obbligo (giuridico e morale) di soccorso di vite umane in pericolo. L'esimente è infatti subordinata all'immediata comunicazione dell'operazione di soccorso non solo al centro di coordinamento competente (il che avviene per prassi consolidata), ma anche allo Stato di bandiera, comunque nel rispetto delle prescrizioni fornite dall'autorità amministrativa.

Si tratta dell'evidente irrigidimento, fin alla burocratizzazione, di attività che si svolgono in condizioni di urgenza estrema, a fronte del rischio di soccombenza di centinaia di vite umane e che in tal modo (imponendo anche comunicazioni complesse quali quelle con lo Stato di bandiera) vengono di fatto ostacolate, se non addirittura rese spesso impossibili. La linea del Governo si conforma, del resto, a un approccio ancora miope delle stesse istituzioni europee, espresso in termini non molto diversi dallo spirito sotteso al d.l. 130 dalle Raccomandazioni sulla cooperazione tra Stati membri in materia di operazioni effettuate da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di ricerca e soccorso, allegato al Migration Pact. Esso, pur conformando l'impegno a evitare ogni forma di criminalizzazione delle attività di soccorso promosse dalle Ong, accentua la burocratizzazione fin quasi eccessiva dei presupposti per il soccorso legittimo, che finisce con il rappresentare una categoria giuridica paradossale. Se, infatti, il soccorso di necessità costituisce un istituto giuridico con valenza scriminante generale, in ottemperanza a doveri basici di solidarietà, la subordinazione della legittimità (e finanche della liceità) delle attività di soccorso in mare a complessi iter burocratici, incompatibili con l'urgenza del provvedere tipica del contesto in cui ci si muove, appare una contraddizione evidente fin dalla stessa semantica normativa.



Recenti innovazioni

Se sul fronte dei soccorsi il d.l. 130, non compie ancora quel mutamento decisivo che sarebbe stato lecito attendersi, sul fronte della disciplina più generale dell'immigrazione reca, tuttavia, alcune positive innovazioni. Da un lato, infatti, si apprezzano le norme volte ad estendere i presupposti per il divieto di respingimento, sulla base tanto dei rischi connessi al reingresso nello Stato di provenienza, quanto dei legami intessuti in Italia, che in tal modo si spezzerebbero, conformemente a una giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti umani. Conseguente e, per questo, condivisibile, l'introduzione del nuovo istituto della protezione speciale per tutela del rispetto della vita privata e familiare.

Condivisibile è la regolamentazione del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, con particolare riferimento alla disciplina dell'esame prioritario e della procedura accelerata, nonché dei poteri delle commissioni territoriali.

Apprezzabile è anche l'estensione dei presupposti per la concessione dei titoli di soggiorno legittimo sul territorio nazionale, che colma una lacuna fonte di indebita criminalizzazione di quanti, presenti in Italia, non rientrassero nelle strettissime maglie delineate dalla disciplina previgente.

Positiva è la diversa modulazione dei criteri di priorità ai fini del trattenimento nei centri, con priorità ai soggetti socialmente pericolosi o provenienti da Paesi con cui l'Italia abbia siglato accordi di riammissione.

Apprezzabile è la riduzione a 90 giorni (prorogabile di ulteriori 30 ove lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri;) del termine massimo di trattenimento nei centri, rispetto al termine previgente (180 giorni) davvero eccessivo rispetto a quelli che sono i tempi effettivi di identificazione dei migranti e tale, quindi, da protrarre ingiustificatamente quella che è una tra le più problematiche misure limitative della libertà personale, proprio in quanto assistita da un vaglio giurisdizionale non sufficientemente penetrante e non presupponente la commissione e l'accertamento di reati né requisiti di pericolosità sociale (che legittimano, comunque in presenza di reato, la custodia cautelare). Positiva è la riduzione a 90 giorni del termine massimo di restrizione in carcere, decorso il quale il trattenimento nei centri non può superare i 30 giorni. È poi equiparata al trattenimento nei centri di permanenza (ove esso non sia possibile per carenza di posti), quello eseguito in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza o nei locali idonei presso l'ufficio di frontiera (il riferimento parrebbe essere agli hotspot ma, forse, anche alle navi quarantena).

Si condivide l'introduzione del diritto dello straniero trattenuto di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale e ai garanti regionali dei detenuti, e di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata. Inoltre, si prevede l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza.

Si modifica la disciplina dell'iscrizione anagrafica, su cui del resto si era pronunciata la sentenza 186/2020 della Consulta, dichiarando costituzionalmente illegittima, per violazione della pari dignità sociale dello straniero e per irragionevolezza, la previsione del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, che oltretutto, in contrasto con le stesse finalità del decreto che lo introdusse, finisce con il pregiudicare l'attività di monitoraggio, da parte dell'autorità pubblica, della popolazione effettivamente residente (in particolare i richiedenti asilo regolarmente soggiornanti) necessaria anche in termini di sicurezza pubblica.

È auspicabile che da questi, pur timidi, segnali prenda le mosse una più ampia revisione dell'intera disciplina dell'immigrazione, nel segno di una visione né emergenziale né sanzionatoria di quello che è un fenomeno ormai strutturale, di cui promuovere le opportunità per la collettività tutta.



Il caso

Il 26 novembre 2020, il Tribunale di Siena ha disposto il rinvio a giudizio per 5 agenti penitenziari, con l'accusa di tortura nei confronti di un detenuto tunisino del carcere di San Gimignano e – caso senza precedenti nel settore penitenziario - per un medico, con l'accusa di rifiuto di atti d'ufficio, per non aver refertato le violenze subite dal detenuto stesso.

Non si tratta, peraltro, di un caso isolato. Al momento in cui si scrive (dicembre 2020), infatti, risultano pendenti, oltre a quello appena citato, altri sette procedimenti a carico del personale penitenziario per torture, abusi e violenze nei confronti dei detenuti⁴.

Come documenta Antigone, nel caso di San Gimignano, come in altri due a Monza e Palermo, il procedimento concerne violenze soggettivamente orientate nei confronti di un singolo detenuto, quale espressione, dunque, di ostilità individuale. In altri cinque casi, invece (Torino, Milano, Melfi, Santa Maria Capua Vetere e Pavia) si sarebbero verificate violenze con carattere più strutturale e organizzato, con pestaggi talora anche realizzati quali forme di ritorsione a fronte delle tensioni e delle rivolte di marzo⁵.

È significativa – e preoccupante – la condizione in cui versa il carcere di Torino dove, dal 2017, si sarebbero verificate violenze ad opera di circa 25 agenti del personale penitenziario, oltre che del comandante e del direttore (già rimossi).

Questi procedimenti, per un delitto di gravità assoluta quale quello di tortura, denotano la condizione drammatica in cui versano molti detenuti in alcune carceri italiane, esposti al rischio di abusi, violenze, umiliazioni e vessazioni di ogni tipo. Persino più preoccupanti appaiono alcuni episodi registratisi nella primavera del 2020, connessi appunto a violenze di carattere ritorsivo nei confronti dei detenuti aderenti alle proteste motivate dalla gestione inadeguata dell'emergenza pandemica.

Sono, dunque, ancora troppi e troppo gravi gli abusi praticati all'interno delle mura del carcere, in danno dei detenuti, in violazione di quel dovere di custodia che grava invece sugli organi dello Stato nel cui nome la pena è eseguita.

Non è un caso, infatti, che l'unico obbligo di tutela penale previsto dalla nostra Costituzione attenga proprio al divieto di tortura: perché viola quell'affidamento legittimamente risposto da chiunque soggiaccia a una misura limitativa delle libertà, in ordine alla correttezza, lealtà e trasparenza dell'esecuzione stessa della misura da parte dello Stato, minandone persino la credibilità e, quindi, la legittimazione.

.....
⁴ Il 17 febbraio 2021 è stata emessa sentenza di condanna di primo grado per tortura e lesioni aggravate nei confronti dei dieci agenti imputati <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/02/17/condannati-per-tortura-e-lesioni-aggravate-dieci-agenti-del-carcere-di-san-gimignano-nel-2018-pestarono-un-detenuto-tunisino/6104618/>

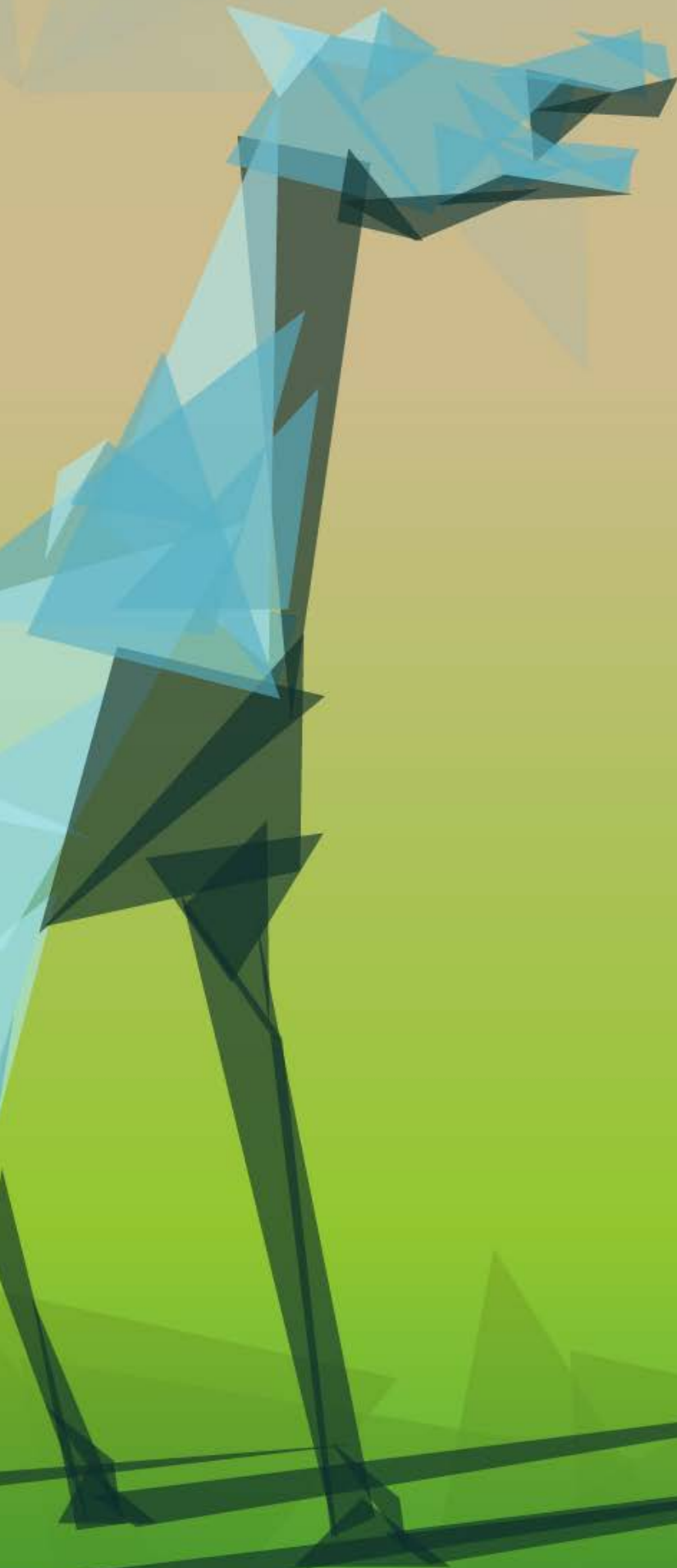
⁵ <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3327-carcere-san-gimignano-agenti-penitenziari-rinviati-a-giudizio-per-tortura-medico-condannato-per-rifiuto-di-atti-d-ufficio>



Capitolo

15. Salute mentale

Scritto da: Antonio Esposito





Manicovid

«Andrea ci ha chiamato perché diceva di essere stato morso dal cane e stava vivendo il panico di essere stato contagiato dal Coronavirus. Abbiamo passato qualche ora con lui, tranquillizzandolo, spiegandogli che il Covid non viene trasmesso dagli animali domestici. Quindi abbiamo appurato, insieme, che non era stato morso, anche perché, in realtà, il cane non c'era. Ma era una sua paura, generata anche dall'improvviso isolamento, e le paure sono sempre reali, vanno affrontate con rispetto e si può provare a venirne fuori insieme. È estremamente complesso, per le persone con fragilità, interrompere improvvisamente percorsi di risocializzazione e sviluppo dell'autonomia, soprattutto quando questo determina nuove solitudini. Per quanto possiamo, allora, ogni giorno, proviamo a esserci l'uno per l'altro»¹. Il racconto (dell'aprile 2020) di Simmaco Perillo, operatore sociale che, in Campania, lavora in salute mentale con il sistema dei budget di salute², restituisce la condizione in cui si sono trovate molte persone, medici, operatori, servizi e compagini sociali che vivono l'universo della sofferenza psichica, a fronte delle misure messe in campo per fronteggiare il primo periodo di diffusione del Covid-19 in Italia. Divieti, prescrizioni, indicazioni, attraverso il profluvio di Dpcm e ordinanze regionali (ma anche a fronte dei ritardi, delle incongruenze, della parzialità delle disposizioni di merito), inevitabilmente, hanno impattato sul microcosmo della salute mentale: chiusura dei centri diurni e semiresidenziali, sospensione delle attività di gruppo, contingentamento delle attività dei Csm e delle visite domiciliari, ricorso agli interventi a distanza, utilizzo dei dispositivi di sicurezza e dei tamponi (coi ritardi che pure si sono registrati), *lockdown*, isolamento, quarantene, tutte le restrizioni applicate alle strutture residenziali, queste e altre misure hanno profondamente inciso sia sul vissuto dei sofferenti psichici e delle loro famiglie, sia sulle modalità organizzative e di intervento degli operatori sanitari e sociali. Con macroscopiche differenze territoriali, che hanno ricalcato la disomogeneità dei servizi psichiatrici nei diversi territori regionali (già evidenziata nel precedente Rapporto sui diritti e ancora denunciata dalla Società italiana di epidemiologia psichiatrica³). Così, servizi territoriali che già operano su buoni standard, sono riusciti a fronteggiare meglio di altri la nuova situazione.

Come a Gorizia, dove tra i punti di forza si è evidenziata la stretta collaborazione tra pubblico e privato sociale: «Gli operatori del pubblico e del privato cooperano per garantire il contatto telefonico diretto e quotidiano con tutti gli utenti del Csm verificando i loro bisogni e necessità, dando qualche piccolo consiglio per l'organizzazione della giornata, o anche per affrontare la solitudine o aiutarli nella gestione dell'ansia» spiegava Marco Visintin, psicologo del Centro di salute mentale goriziano, nella rubrica «Cronache di resistenza»⁴. Anche lì non sono certamente mancate le difficoltà, a cui però si è reagito anche responsabilizzando le persone assistite: «In questo periodo» spiegava Donatella Lah, coordinatrice per un consorzio di cooperative di alcuni gruppi appartamento «stiamo lavorando molto sulla fiducia e sulla responsabilizzazione, e stiamo imparando tanto anche noi operatori [...] Quello che invece si soffre molto a causa delle precauzioni anti-contagio è l'assenza di contatto fisico [...] Ulteriori difficoltà vengono dall'interruzione delle borse lavoro, dei laboratori, delle attività esterne. Bisogna ridefinire le giornate»⁵.

In altre zone, dove invece i servizi già soffrono endemiche carenze di risorse (soprattutto al Sud), o che seguono modelli organizzativi e operativi più concentrati sulla residenzialità che sul territorio (ad esempio

.....

1 Cfr. A. Esposito, *Lavorare con le persone fragili. Storie dalla frontiera della salute mentale*, in "Napoli Monitor", consultato un'ultima volta il giorno 02/03/2021 all'indirizzo <https://napolimonitor.it/lavorare-con-le-persone-fragili-storie-dalla-frontiera-della-salute-mentale/>

2 I Budget di salute sono uno strumento socio-sanitario rivolto alle persone fragili (in modo particolare salute mentale, autismo, disabilità) che, definendo progetti terapeutici individualizzati, integrano l'intervento di cura a quello di reinserimento socio-lavorativo, attraverso la co-progettazione e la co-gestione dell'azienda sanitaria, degli ambiti sociali di zona e delle cooperative sociali. Cfr. A. Righetti, *I Budget di salute e il welfare di comunità. Metodi e pratiche*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

3 Cfr. F. Starace, F. Beccari (a cura di), *La Salute Mentale nelle Regioni. Disuguaglianze di sistema*, in "SIEP Quaderni di epidemiologia psichiatrica", n. 7/2020.

4 In A. Esposito, *Varcare i confini a Gorizia*, in "Cronache di resistenza", consultato un'ultima volta il giorno 02/03/2021 all'indirizzo <http://www.conferenzasalutementale.it/2020/02/06/varcare-i-confini-a-gorizia-covid-19-cronache-di-resistenza-2/>. La rubrica "Cronache di resistenza" che ha ospitato interventi e raccolto testimonianze tra i mesi di marzo e maggio 2020, è consultabile all'indirizzo <http://www.conferenzasalutementale.it/2020/04/20/cronache-di-resistenza-la-salute-mentale-ai-tempi-del-coronavirus/>

5 In A. Esposito, *Varcare i confini a Gorizia*, cit.



la Lombardia), si sono registrate maggiori criticità. Il 16 marzo 2020, Zico Perani, operatore di grande esperienza in una comunità di accoglienza del bergamasco, scriveva un post su Facebook significativamente intitolato “Figli di un virus minore”: «Qui si vede ancora il discrimine, quasi come fosse naturale, la persona con disturbo psichico al tempo di questo virus non conta»⁶. In alcune situazioni complesse di convivenza prolungata e forzata, in contesti familiari, sociali, abitativi che già soffrivano forme di deprivazione affettiva e/o materiale, o a cui i servizi non sono riusciti a garantire il necessario supporto, la condizione di sofferenza si è inevitabilmente acuita. Una madre, dalla Sardegna, così commentava, il 16 marzo, l'articolo *Il Coronavirus e l'abbandono dei sofferenti psichici*⁷: «Sto vivendo con mio figlio ed è devastante! Devastante per lui, per me. La casa non è neppure una prigione, ma un campo di battaglia e siamo allo stremo delle forze. Distrutta la quotidianità, ferma la riabilitazione, ferme le terapie, interrotta l'assistenza di base, l'assistenza alla persona e l'assistenza educativa. Abbandonati a noi stessi». Sicuramente, poi, hanno subito un forte stress tutti i disturbi legati a condizioni di depressione e ansia.

Tuttavia, nonostante l'inevitabile aggravio di difficoltà, un po' ovunque in Italia, fino ad oggi, si è pure registrata una buona risposta adattiva delle persone con sofferenza psichica, tanto alle restrizioni intervenute, quanto all'obbligo di utilizzo di dispositivi di sicurezza e comportamenti precauzionali, smentendo quanti temevano un aumento esponenziale dei casi di urgenza psichiatrica tra gli utenti dei servizi: «[...] va sottolineata soprattutto la capacità di tolleranza e resilienza che stanno dimostrando i nostri pazienti [...] l'importante risposta collaborativa delle persone ci sta insegnando qualcosa che sarà molto importante anche quando tutto questo sarà superato» affermava ad aprile, da Gorizia, lo psichiatra Stefano D'Offizi⁸, e, in molti altri territori, operatori e medici testimoniano una condizione simile. Certo, il prolungarsi delle politiche di contenimento del contagio comporta ulteriori complicazioni e questa stessa capacità adattiva potrebbe essere messa a dura prova. Inoltre, la condizione di isolamento, il distanziamento, le paure, la prossimità della morte e la perdita dei propri cari nell'impossibilità di fondamentali relazioni affettive e ritualità legate al lutto, così come le nuove condizioni di fragilità economica e sociale a cui migliaia di persone sono e saranno esposte, la chiusura di scuole e luoghi di socialità, tutti questi e altri fattori, pongono, anche i più giovani, in una potenziale condizione di sofferenza psichica, per la quale già molti esperti e organizzazioni nazionali ed internazionali hanno segnalato forti preoccupazioni. Sino a questo momento, comunque, il prezzo più alto lo hanno pagato quanti, persone con sofferenza e disabilità psichica, persone con disabilità fisica e soprattutto anziani, sono stati costretti a vivere questo periodo all'interno delle tante e varie strutture residenziali disseminate lungo il Paese.

Un posto letto è per sempre

Le Residenze socio assistenziali (Rsa), nelle loro diverse denominazioni e tipologie, sono state, soprattutto per la popolazione anziana e non solo in Italia, tra i luoghi di maggiore incidenza di morbilità e mortalità da Covid-19. Già a fine aprile il direttore regionale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per l'Europa, Hans Kluge, affermava: «Vorrei parlare del quadro profondamente preoccupante che sta emergendo nelle strutture di assistenza a lungo termine nella Regione europea e nel mondo nelle ultime settimane. Secondo le stime europee, fino alla metà dei decessi avvenuti per Covid-19 si è registrata in questi luoghi. Questa è una tragedia umana inimmaginabile»⁹.

.....

⁶ Il post, pubblicato sul profilo Facebook di Zico Perani, è stato consultato un'ultima volta il giorno 02/03/2021, all'indirizzo <https://www.facebook.com/zico.perani/posts/2797081527006217>

⁷ Cfr. A. Esposito, *Il Coronavirus e l'abbandono dei sofferenti psichici*, in “Napoli Monitor”, 16 marzo 2020, consultato un'ultima volta il giorno 02/03/2021 all'indirizzo <https://napolimonitor.it/il-coronavirus-e-labbandono-dei-sofferenti-psichici/>

⁸ In A. Esposito, *Varcare i confini a Gorizia*, cit.

⁹ Adnkronos, OMS: “In Europa metà dei morti in Rsa”, dispaccio di agenzia del 23 aprile 2020, ore 13,19, consultato un'ultima volta il giorno 02/03/2021 all'indirizzo https://www.adnkronos.com/oms-europa-in-rsa-la-meta-delle-morti-tragedia-inimmaginabile_7AyGvYGLuaKc21HBg9dLnE



C15. Tabella 1 • Strutture sanitarie residenziali¹ pubbliche e private accreditate per regione e tipo di paziente, anno 2018

Regione	Pazienti Psichiatrici	Disabili Fisici	Disabili Psicici	Anziani	Pazienti Terminali
PIEMONTE	310	157	265	623	16
VALLE D'AOSTA	7	1	2	-	1
LOMBARDIA	328	238	32	665	68
PROV. A. BOLZANO	9	1	4	75	2
PROV. A. TRENTO	16	-	15	59	3
VENETO	213	60	199	371	21
FRIULI V. GIULIA	61	29	1	87	7
LIGURIA	87	7	13	192	8
EMILIA ROMAGNA	195	248	34	354	22
TOSCANA	116	20	41	341	20
UMBRIA	69	11	11	59	3
MARCHE	55	14	8	172	7
LAZIO	132	19	19	105	26
ABRUZZO	37	6	4	37	6
MOLISE	14	-	-	2	1
CAMPANIA	51	19	27	47	13
PUGLIA	165	35	87	104	11
BASILICATA	30	2	5	8	4
CALABRIA	9	18	20	68	5
SICILIA	73	20	28	56	16
SARDEGNA	40	13	15	26	17
ITALIA	2.017	918	830	3.451	277

- Mostra meno elementi

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

¹: Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette, Hospice (anche quando situati in strutture ospedaliere oppure ne costituiscono articolazioni organizzative) e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica • Scaricare i dati • Creato con [Datwraper](#)



Ricerche e documenti dell'Istituto Superiore di Sanità confermano la «ampia circolazione del virus in queste strutture»¹⁰, con un'incidenza di morbilità e mortalità che, almeno fino a maggio, pur evitando semplicistiche equazioni, mostra come le prime quattro regioni allora più colpite dal virus (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto) fossero anche quelle con il maggior numero di strutture residenziali (ca. il 60% del totale censito) e di posti letto complessivi (ca. il 65% del totale, come mostra la tabella riportata di seguito, rielaborazione dei dati forniti dal Ministero della Salute nell'ultimo Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale pubblicato, relativo al 2018¹¹).

Se, in relazione al Covid, sulla morbilità (e di conseguenza sulla mortalità) hanno inciso carenza di controlli epidemiologici, ritardi nelle forniture di dispositivi di sicurezza, sciagurate scelte di politica sanitaria, e sulla mortalità, oltre alle pregresse condizioni di salute e all'età avanzata, ha pesato la drammatica scelta di privilegiare, in condizioni di saturazione dei posti letto ospedalieri, le persone con maggiori possibilità di sopravvivenza¹², tuttavia, è il più complessivo modello di assistenza residenziale, in tutte le sue variabili e differenze, ad aver mostrato, in questo periodo, le sue deficienze strutturali. D'altro canto, è stata proprio questa drammatica evidenza a determinare l'istituzione, da parte del Ministro della Salute, di una Commissione per la riforma dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria della popolazione anziana, presieduta da Monsignor Vincenzo Paglia, che ha licenziato un documento nel quale si rilevano «le sostanziali fragilità di sistema che sono alla base della strage di anziani e dei più deboli»¹³.

Se così pesanti sono state le conseguenze in termini di vite umane, un ulteriore aggravio di dolore e sofferenza si è determinato a seguito delle misure di isolamento adottate per contenere il contagio. Solo a dicembre, riconoscendo le criticità scaturite dalla riduzione dell'interazione interpersonale e dall'impovertimento delle relazioni socio-affettive, si è giunti ad una parziale revisione, con nuove linee guida per le visite in sicurezza sia nelle strutture residenziali per anziani che in quelle per persone con sofferenza mentale e con disabilità¹⁴.

Seppure le diverse casistiche e tipologie di assistenza residenziale non siano perfettamente sovrapponibili, sussistendo sostanziali differenze tra le strutture destinate a persone con sofferenza psichica, le residenze per la popolazione anziana e gli istituti per persone con disabilità, qui, tuttavia, ci interessa soprattutto mettere in rilievo una comune *weltanschauung* teorica e operativa tesa a privilegiare la logica del posto letto (che troppo spesso diventa “per sempre”), con il supporto di regolamentazioni (nazionali e locali) e parametri di accreditamento (regionali) tanto dettagliati nel disciplinare l'infrastrutturazione delle residenze, quanto superficiali nell'individuare e verificare efficaci livelli di qualità degli interventi assistenziali. Interventi che sono scarsamente o per nulla orientati alla tutela e alla promozione del diritto alla vita indipendente e dell'autonomia personale. Si è determinata, nel tempo, una sanitarizzazione dell'intervento sociale che ha sostanzialmente snaturato le stesse previsioni normative di riferimento, inseguendo una logica che trasforma l'intervento di cura nella costruzione di scatole. Come scritto con Dario Stefano Dell'Aquila: «In questi anni,

.....

10 Istituto Superiore di Sanità, *Indicazioni ad interim per la prevenzione e il controllo dell'infezione da SARS-CoV-2 in strutture residenziali sociosanitarie e socioassistenziali*, versione del 24 agosto 2020, Rapporto ISS COVID-19 n. 4/2020 Rev. 2. Il documento è pubblicato sul portale dell'ISS all'indirizzo https://www.iss.it/rapporti-covid-19/-/asset_publisher/btw1J82wtYzH/content/rapporto-iss-covid-19-n.-4-2020-indicazioni-ad-interim-per-la-prevenzione-e-il-controllo-dell-infezione-da-sars-cov-2-in-strutture-residenziali-sociosanitarie. Per i dati sul contagio da Covid-19 nelle Rsa cfr. Istituto Superiore di Sanità, *Survey nazionale sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*, Report finale, aggiornamento 05 maggio. Il documento è consultabile all'indirizzo <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/sars-cov-2-survey-rsa-rapporto-finale.pdf>

11 Cfr. Ministero della Salute, *Annuario statistico del Servizio Sanitario Nazionale. Assetto organizzativo, attività e fattori produttivi del SSN*. Anno 2018, pubblicato nel mese di giugno 2020, L'annuario è consultabile all'indirizzo: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2980_allegato.pdf

12 Su questo tema cfr. SIAARTI, SMILA, *Decisioni per le cure intensive in caso di sproporzione tra necessità assistenziali e risorse disponibili in corso di pandemia*, versione 01 pubblicata il 13/01/2021, consultabile all'indirizzo: https://snlg.iss.it/wp-content/uploads/2021/01/2021_01_13__LINEE-GUIDA_DECISIONI-CURE-INTENSIVE_Def.pdf. Si veda anche Comitato Nazionale per la Bioetica, *Covid-19: la decisione clinica in condizioni di carenza di risorse e il criterio del “triage in emergenza pandemica”*, 8 aprile 2020, pubblicato all'indirizzo: http://bioetica.governo.it/media/4052/p136_2020_covid-19-la-decisione-clinica-in-condizioni-di-carenza-di-risorse-e-il-criterio-del-triage-in-emergenza-pandemica.pdf

13 In Ministero della Salute, *Commissione per la riforma dell'assistenza agli anziani incontra associazioni: una nuova prossimità per aiutare i nostri anziani*, comunicato n. 24 del 3 febbraio 2021, consultato un'ultima volta il 23 febbraio all'indirizzo http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunisticatampa&id=5752

14 Cfr. Ministero della salute, *Disposizioni per l'accesso dei visitatori a strutture residenziali socioassistenziali, sociosanitarie e hospice e indicazioni per i nuovi ingressi nell'evenienza di assistiti positivi nella struttura*, circolare del 30/11/2020; Id, *Disposizioni per l'accesso dei visitatori a strutture residenziali per persone con disturbi mentali e per persone con disabilità fisiche, psichiche e sensoriali*, circolare del 4 dicembre 2020



l'equilibrio tra politiche sociali e politiche sanitarie è stato completamente assorbito da una logica sanitaria; una logica che non è però quella della cura, non passa dai servizi territoriali, ma si realizza attraverso la costruzione di contenitori a cui diamo nomi diversi [...] Negli ultimi quindici anni si è proceduto a realizzare scatole, perdendo quella dimensione dell'intervento sociale che agisce nella prospettiva del cambiamento e dell'autonomia delle persone. Standardizzare l'intervento ha portato a preferire modelli residenziali e semi-custodiali che cronicizzano gli utenti invece di potenziare servizi territoriali e rivolti alla inclusione delle persone. Il sociale si è smarrito nel linguaggio della sanità, senza acquisire la stessa autorevolezza e perdendo di vista il proprio principio guida, l'autonomia e l'indipendenza delle persone fragili»¹⁵.

Al di là dall'emergenza Covid, quindi, è il modello stesso delle Rsa che va messo in discussione. Lo sottolinea con chiarezza anche il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute nella presentazione della sua relazione annuale al Parlamento: «Gli eventi recenti nelle Residenze sanitarie assistenziali proprio nel periodo della chiusura per il contagio le hanno configurate solo come potenziali cluster, quasi a dimenticare che erano luoghi dove si realizzava la forzata interruzione dei legami e ci si avviava a esiti nefasti in un contesto, spesso, di vuoto e di percezione di solitudine assoluta»¹⁶. È proprio su questa forzata interruzione di legami, sul vuoto e la solitudine che spesso connotano questi contesti, sui dispositivi che ad essi sono sottesi, che si prova, di seguito, uno specifico approfondimento.

Tra cura e custodia

Le mani legate da calzini di spugna, una volta bianchi, ora lerci, fissati alla cintura dei pantaloni, la testa chiusa in un casco stile *fighter*, di quelli usati per le arti marziali, che copre completamente il volto, lasciando lo sguardo e il respiro dietro una grata di ferro. Per tutto il giorno. Di notte, invece, la “maschera facciale protettiva” (così la definisce la direzione sanitaria) viene tolta, mentre le mani restano legate. Un uomo di circa 40 anni vive in queste condizioni da oltre 10 anni, all'interno di un istituto in Sardegna gestito dall'AIAS (Associazione Italiana Assistenza Spastici). Immagini e documenti sono stati pubblicati nel dicembre 2020 dal giornale *online* Cagliaripad¹⁷. Per il direttore sanitario: «[...] il ricorso a una così pesante misura di restrizione trova una giustificazione come scelta di tutela dell'incolumità per una persona che presenta un sintomo assai grave e costantemente pericoloso che ha determinato più volte conseguenze che hanno messo già a repentaglio la sua vita»¹⁸. Gisella Trincas, presidente dell'Unasam (Unione nazionale delle associazioni per la salute mentale) ha presentato un esposto alla Procura denunciando il trattamento inumano e degradante, in violazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. Al di là di eventuali risvolti giudiziari, azioni trattamentali e giustificazioni addotte richiamano l'universo operativo e morale del manicomio. Lo mette in luce Maria Grazia Giannichedda: «Naturalmente, la motivazione che dà la direzione di questa struttura è “Questa persona si potrebbe fare male”, esattamente la stessa motivazione che veniva data negli ospedali psichiatrici per i letti a rete e per tutte le pratiche più tremende [...] Si continua a dare questo tipo di motivazione [...] come se non fosse accaduto nulla, come se non si fossero attuate quelle pratiche che dimostrano che quella persona, trattata diversamente, può riavere una vita [...] Oggi, in Italia, non esistono più i manicomi che siamo riusciti a chiudere, ma esistono oltre 300 mila posti letto in istituzioni varie, che hanno i nomi più diversi [...] C'è stata una colossale re-istituzionalizzazione

15 D.S. Dell'Aquila, A. Esposito, *Per il tuo bene. Il ritorno strisciante delle pratiche manicomiali*, in “Napoli Monitor”, 15 dicembre 2020, consultato un'ultima volta il 26/02/2021 all'indirizzo <https://napolimonitor.it/per-il-tuo-bene-il-ritorno-strisciante-delle-pratiche-manicomiali/>

16 Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Il diritto al nome. Presentazione della quarta Relazione al Parlamento*, Roma, 26 giugno 2020, p. 23.

17 A. Ghiani, *Malasanità. L'orrore nel Sud Sardegna: paziente legato e contenuto con dei calzini da tennis*, in “CagliariPad”, 01/12/2020, consultato l'ultima volta il 15/02/2021 all'indirizzo <https://www.cagliaripad.it/507754/malasanita-lorrore-nel-sud-sardegna-paziente-legato-e-contenuto-con-dei-calzini-da-tennis/>

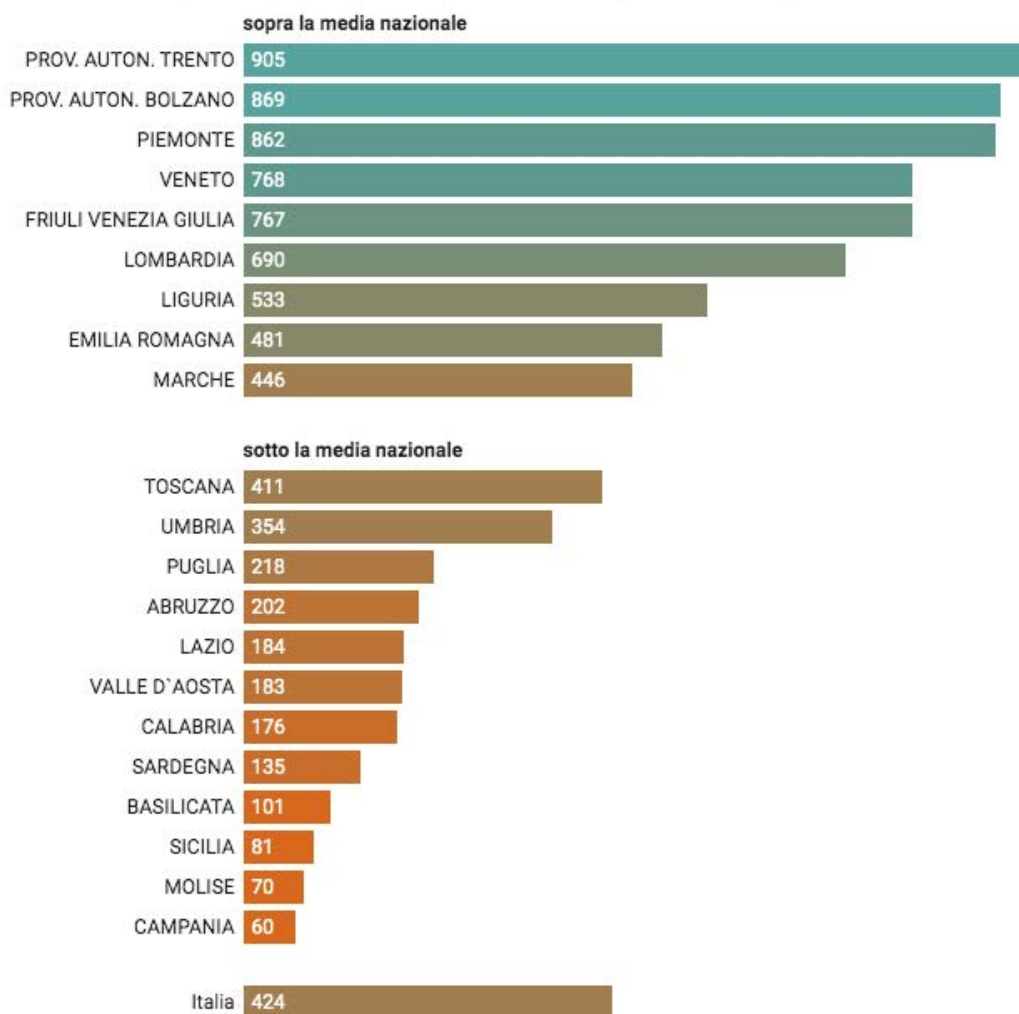
18 *Ibidem*.



delle persone anziane e delle persone considerate, a vario titolo, non capaci di occuparsi di sé stesse. [...] Pure senza i grandi contenitori manicomiali, si riproduce, anche in ambito psichiatrico, l'internamento come privazione della libertà in ragione "del tuo bene"¹⁹.

La tabella già riprodotta insieme ai grafici riportati di seguito restituiscono, almeno parzialmente, i numeri di questo fenomeno su scala regionale e per tipologia di assistenza residenziale²⁰.

C15. Grafico 1 • Strutture sanitarie residenziali¹ per regione. Numero di posti per 100.000 abitanti (dati 2018)



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

1 STRUTTURE RESIDENZIALI : Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette, Hospice (anche quando situati in strutture ospedaliere oppure ne costituiscono articolazioni organizzative) e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero della Salute, Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica - Ufficio di statistica • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

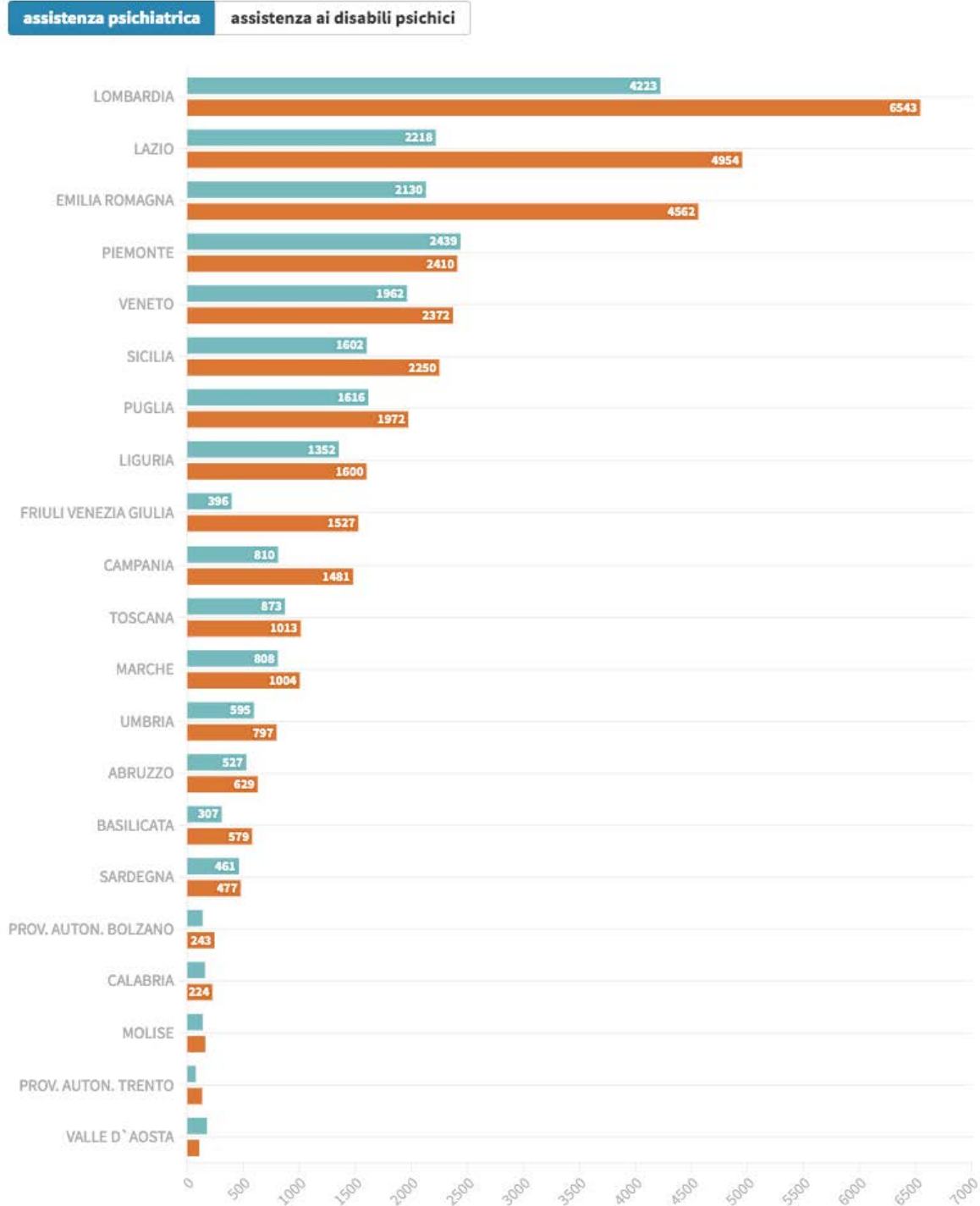
19 In D. S. Dell'Aquila, A. Esposito, *Per il tuo bene. Il ritorno strisciante delle pratiche manicomiali*, cit.

20 Dalle tabelle ministeriali risultano: 3.451 strutture residenziali per anziani (201.830 posti letto, 289.449 utenti), 2.017 per l'assistenza psichiatrica (23.004 posti letto, 35.038 utenti), 918 per i disabili fisici (15.077 posti letto, 14.408 utenti), 830 per disabili psichici (12.048 posti letto, 12.122 utenti), 277 per pazienti terminali (3.138 posti letto, 47.208 utenti). Sono 1314 le strutture residenziali censite nel comparto pubblico, 6.198 nel privato. In totale, nel 2018, sono state 410.718 (680,5/100mila abitanti) le persone ricoverate in strutture residenziali, con una media di oltre 200 giornate di ricovero per ciascun anziano, disabile psichico e persona in assistenza psichiatrica e 160 giornate per i disabili fisici.



C15. Grafico 2 • Dati di attività delle strutture sanitarie residenziali¹. Assistenza psichiatrica e ai disabili psichici: utenti e posti disponibili (dati 2018)

Il grafico mostra in valori assoluti il numero di posti e quello di utenti, per regione. Da tenere in considerazione la diversa popolosità di ogni regione.



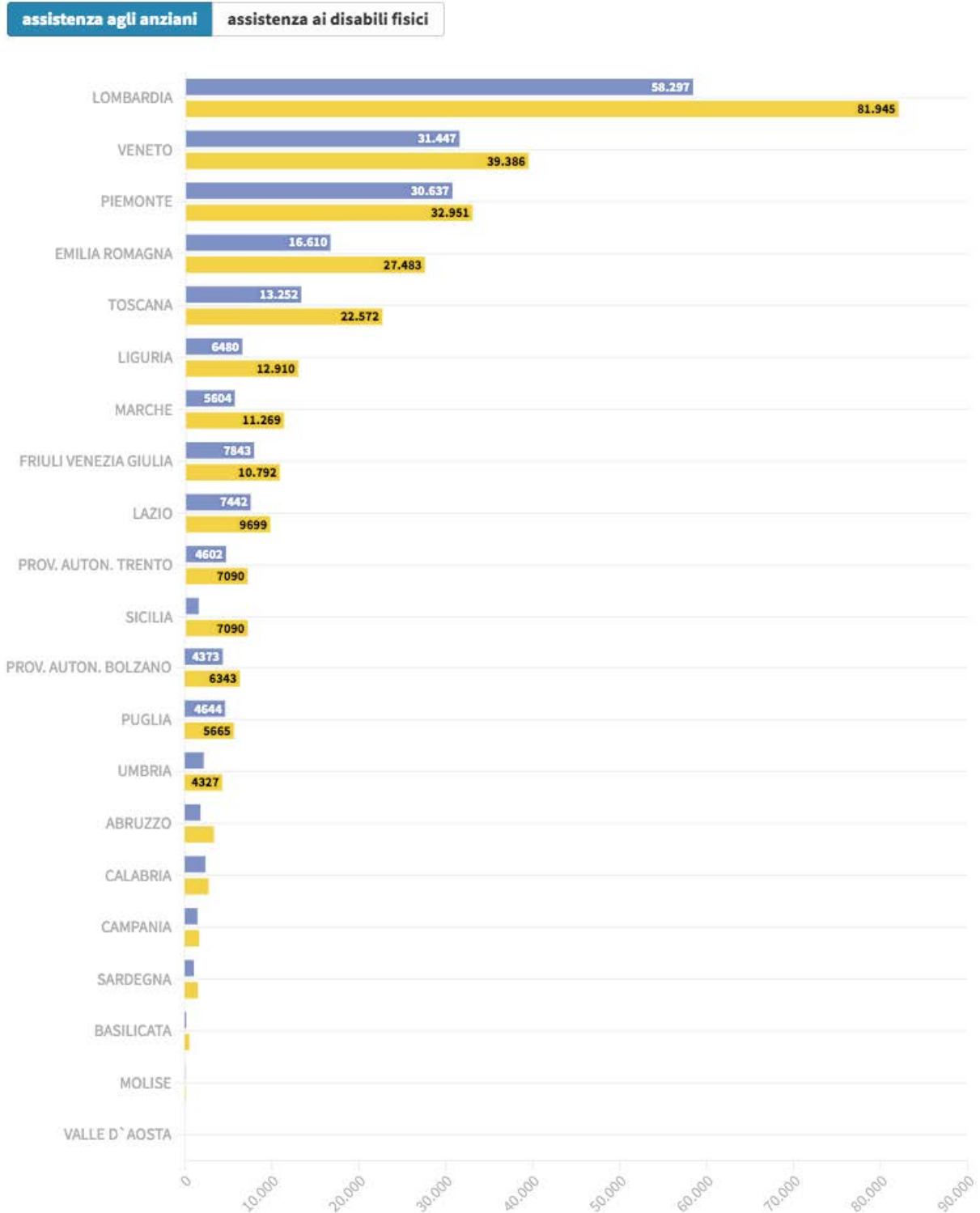
Fonte: Ministero della Salute, Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica - Ufficio di statistica, Grafico: www.rapportodiritti.it

¹ STRUTTURE RESIDENZIALI: Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette, Hospice (anche quando situati in strutture ospedaliere oppure ne costituiscono articolazioni organizzative) e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale



C15. Grafico 3 • Dati di attività delle strutture sanitarie residenziali. Assistenza agli anziani e ai disabili fisici: utenti e posti disponibili (dati 2018)

Il grafico mostra in valori assoluti il numero di posti e quello di utenti, per regione. Da tenere in considerazione la diversa popolazione di ogni regione.



Fonte: Ministero della Salute, Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica - Ufficio di statistica, Grafico: www.rapportodiritti.it

1 STRUTTURE RESIDENZIALI: Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette, Hospice (anche quando situati in strutture ospedaliere oppure ne costituiscono articolazioni organizzative) e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale



È un fenomeno che continua a crescere, anche nel settore pubblico. In Campania, ad esempio, a giugno 2020, in piena campagna elettorale per le regionali, la Asl Na2 nord ha inaugurato una Residenza di riabilitazione psichiatrica da 40 posti, lontana dal contesto urbano, con gli ennesimi laboratori di ceramica e pittura presentati come attività di risocializzazione e un laboratorio sartoriale senza chiare garanzie contrattuali e reddituali individuato come percorso di reinserimento lavorativo. Una residenza nata, si legge nella nota di presentazione dell'Asl, con l'obiettivo di «isolare il paziente dal contesto di vita abituale».

Ancora, in Veneto, attraverso specifiche previsioni normative regionali e la riconversione di diverse strutture, si assiste a un poderoso processo di re-istituzionalizzazione delle persone con sofferenza psichica, come ben racconta Alberto Gaino nel suo ultimo, prezioso lavoro dedicato proprio alla residenzialità, *Le bocche inutili*²¹, in cui, restituendo implicazioni e portata del fenomeno che pure qui stiamo trattando, dedica anche uno specifico focus al “modello Veneto”.

Al di là dei numeri, dunque, è la strutturazione stessa di questa modalità di assistenza a dare luogo a una profonda distorsione dell'orizzonte terapeutico, come pure evidenziato in questi anni da studi, interventi e documenti, anche di carattere istituzionale. Nel 2013, la Commissione parlamentare di inchiesta sul Servizio sanitario nazionale denuncia una situazione indegna per un Paese civile: «In conseguenza dell'espansione residenziale sanitaria e di scarse possibilità di dimissione dei pazienti accolti, le Asl e le regioni finiscono per attuare deroghe di fatto alle normative nazionali, nonché regionali, sui tempi di ricovero, sulle dotazioni strutturali e di personale specialistico [...] anche i controlli su questo ambito sono, in alcuni casi, divenuti superficiali, quando non inesistenti.

Ad oggi, molte diventano contenitori di emarginazione sociale della disabilità psichica, contrariamente alle finalità dichiarate, con conseguenti fenomeni di “wandering” istituzionale tra luoghi di ricovero; alcune diventano perfino strutture indecenti “per un Paese appena civile”²². Il Comitato nazionale per la bioetica, nel 2017, evidenzia come le strutture residenziali per persone con sofferenza psichica si trasformino in veri e propri cronichiari in cui si realizzano trattamenti inappropriati: «[...] le strutture residenziali spesso rappresentano “case per la vita”, piuttosto che tappe di un itinerario riabilitativo [...] Si registra scarsità di piani individualizzati di riabilitazione, basati su un'attenta valutazione delle disabilità, delle risorse, dei bisogni delle persone [...] I farmaci sono ampiamente somministrati (al 96% dei pazienti) e in media ogni paziente assume 2,7 psicofarmaci. [...] Emerge la necessità di verifica sull'appropriatezza dei trattamenti, poiché molte prescrizioni sono scarsamente legate a diagnosi specifiche»²³.

Si evidenzia una logica discorsiva (e quindi operativa) che ridefinisce alcune esistenze come soggettività patologiche, deprivandole della loro storicità e biografia, realizzando un processo di sostanziale incapacitazione. Come molte volte racconta la cronaca, poi, non sono rari episodi di aberrazione dell'umano, brutalizzazione, gratuita violenza, abbandono. Pur senza i grandi contenitori manicomiali, all'interno di strutture residenziali e istituti dalle nomenclature più disparate, ma anche in reparti psichiatrici ospedalieri, comunità terapeutiche, centri riabilitativi e rieducativi, centinaia di migliaia di persone, tra popolazione anziana, persone con sofferenza psichica, con disturbi definiti patologici, con disabilità psichica o fisica, con dipendenze, possono essere oggetto di uno specifico dispositivo di internamento.

.....
21 Il libro di Alberto Gaino sarà pubblicato successivamente alla chiusura di questo testo da Sensibili alle foglie. Chi scrive è particolarmente grato all'autore che gli ha consentito di leggerlo in bozze.

22 M. Saccomanno, D. Bosone (relatori), *Inchiesta su alcuni aspetti della medicina territoriale, con particolare riguardo al funzionamento dei Servizi pubblici per le tossicodipendenze e dei Dipartimenti di salute mentale*, in Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, *Relazione finale sull'attività della commissione*, approvata dalla Commissione nella Seduta del 30 gennaio 2013, Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Doc. XXII-bis, n. 10, p. 21.

23 Comitato nazionale per la bioetica, *La cura delle persone con malattie mentali: alcuni problemi bioetici*, 21 settembre 2017, p. 26.



L'internamento *prêt-à-porter*

L'internamento, almeno in Italia, non trova più una validazione normativa (che persiste solo nei dispositivi destinati ai migranti), eppure si reitera in tutti quei luoghi in cui si realizzano forme di riduzione della libertà in nome della cura o della sicurezza. Luoghi che riproducono elementi propri del mondo asilare (innanzitutto forme di istituzionalizzazione e infantilizzazione), riproponendo, metamorfizzato, quello che era il dispositivo fondamentale del manicomio. Come scrive Maria Grazia Giannichedda: «Oggi, l'internamento non avviene più in grandi luoghi che concentrano le diverse condizioni delle persone che vanno escluse. Oggi, l'internamento permane come dispositivo che riduce la libertà in nome della protezione, ma questa funzione è svolta in un modo che direi più “veloce”, che dura tempi relativamente brevi (se lo confrontiamo con gli internamenti pluriennali, decennali del passato). Oggi, l'internamento è diventato, per così dire, *prêt-à-porter*, un dispositivo che si impiega alla bisogna e che si può reiterare quasi all'infinito»²⁴. L'internamento, privo della visibilità degli edifici asilari, diventa più difficile da individuare e decodificare, replicandosi in diversi servizi e istituzioni: «[...] di fronte a una comunità terapeutica si deve prestare attenzione, perché lì si potrebbe determinare una forma di internamento. Così pure in un Spdc (Servizio psichiatrico di diagnosi e cura) è doveroso chiedersi se potrà verificarsi o meno una forma di internamento, per quanto di breve periodo. Credo, invece, che all'interno di un Centro di salute mentale non si possa parlare di internamento. Tuttavia, bisogna essere coscienti che il Centro di salute mentale fa parte di un circuito di istituzioni e dispositivi che includono l'internamento, dei quali, quindi, il Centro di salute mentale (e lo stesso vale per l'intero sistema assistenziale) può farsi complice [...] C'è tutta una gradazione di strutture, tra il protettivo e il sanzionatorio, in cui possiamo individuare degli indicatori per valutare la sussistenza o meno dell'internamento»²⁵. Se, come detto, non esiste più una sanzione normativa, si realizzano comunque “internamenti di fatto”: «[...] la legge psichiatrica italiana non consente alcuna forma di internamento, nella maniera più netta. Il Tso (Trattamento sanitario obbligatorio) non è una forma larvata di internamento, non rappresenta una modalità per dire, con altre parole, “ricovero coatto”».

Tuttavia, molto spesso, e ancora di più negli ultimi anni, viene interpretato e realizzato come modalità di internamento. Sono molti gli indicatori che lo testimoniano, innanzitutto le porte chiuse, impedire ogni forma di comunicazione autonoma alle persone ricoverate, il ricorso agli strumenti di contenzione fisica, chimica e ambientale. Tutti questi sono segni chiari di internamento, ma non hanno una base giuridica che li legittimi: sono forme di internamento di fatto. Così, per esempio, negli istituti per anziani, in cui si trovano cittadini che, come le persone con disturbo mentale, sono nel pieno possesso dei loro diritti, nessuno potrebbe impedire loro di uscire, eppure, di fatto, a queste persone è preclusa l'uscita, è impedita la comunicazione, viene loro organizzata la giornata senza tener conto dei loro reali bisogni e desideri»²⁶.

Sul tema della contenzione, la fotografia restituita dall'Istituto Superiore di Sanità sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie evidenzia, tra il 1° febbraio e il 5 maggio 2020, il dato di 16.802 contenzioni, segnalate dalle 1244 strutture che hanno risposto a una specifica domanda del questionario inviato dall'ISS²⁷. Un dato parziale, chiarisce lo stesso rapporto dell'Istituto superiore di sanità. Un dato sottostimato, aggiungiamo, che ci rimanda a un tema centrale nell'universo della salute mentale.

.....
24 M. G. Giannichedda, A. Esposito, *L'internamento prêt-à-porter e altri dispositivi del post-manicomio*, in E. Cennini, A. Esposito (a cura di), *Cosa resta del manicomio? Riflessioni sul fascino indiscreto dell'internamento*, in “Cartografie sociali”, n.9, maggio 2020, Milano-Udine, Mimesis, p. 27.

25 Ivi, pp. 29,30.

26 Ivi p. 30.

27 Istituto Superiore di Sanità, *Survey nazionale sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*, cit., p. 23.



...E ancora si continua a legare

Anche il Rapporto del 2020 aveva una sezione dedicata al tema della contenzione, aperta dalla tragica vicenda di Elena Casetto, la giovane donna di 19 anni morta il 13 agosto 2019 tra le fiamme divampate nel reparto di psichiatria dell'Ospedale "Papa Giovanni XXIII" di Bergamo, dove era ricoverata legata al letto. Il Pubblico Ministero incaricato ha concluso le indagini preliminari con la sola iscrizione nel registro degli indagati di due addetti della squadra antincendio. Nessun accenno alla contenzione e alla responsabilità dell'Ospedale. Come hanno scritto i responsabili della Campagna "E tu slegalo subito"²⁸: «Stupisce che non venga nominata la contenzione, a cui Elena era sottoposta essendo stata legata mani e piedi e fissata al letto con una fascia toracica. Il Pubblico Ministero non sembra nemmeno volgere lo sguardo su quanto accaduto ad Elena prima dell'incendio. Non pare interrogarsi sulle modalità con cui la contenzione è stata attuata, né sul fatto che la ragazza è stata legata e poi lasciata sola e la stanza chiusa a chiave in un momento in cui avrebbe invece avuto bisogno di cura e di ascolto»²⁹. Nel corso dell'incontro "Città libere da contenzione. Per non dimenticare", organizzato il 13 febbraio 2021 a un anno e mezzo dalla morte di Elena³⁰, è intervenuta Indya, la mamma di origini brasiliane: «Ho visto mia figlia vomitare, stare male su un letto, non camminava più, non mangiava più [...] mia figlia stava male per tutti i farmaci che le davano, trattavano male lei e anche i familiari [...] quando sono andata a trovarla non c'era dialogo con i medici, con gli infermieri [...] Volevo sapere come stava mia figlia, cosa aveva preso, quali medicinali, non mi dicevano nulla [...] Perché l'ospedale la passa liscia? [...] La colpa è esclusivamente dell'ospedale [...] delle persone che erano lì e che hanno chiuso una ragazzina in una camera e l'hanno legata. Non immaginavo che in Italia legavano ancora le persone in una stanza [...] Mia figlia non torna più, io non avrò più una figlia [...] Chiedo giustizia, non solo per mia figlia ma per tutte le altre persone che sono legate e sedate». Come denunciano le parole della mamma di Elena, alla violenza della contenzione fisica si aggiunge quella della contenzione chimica e ambientale.

Ha fatto scalpore, nel maggio 2020, la vicenda della persona sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio a Ravanusa, in Sicilia, per aver contestato pubblicamente l'esistenza della pandemia. Molto si è discusso sulle modalità con cui si è realizzato il Tso e se lo stesso non sia stato utilizzato come strumento di mero ordine pubblico. Tema già affrontato nel precedente rapporto, in cui si è sottolineato come lo scadimento burocratico delle garanzie (pure previste dalla normativa) determini il rischio di abusi e mancata tutela dei diritti. Qui evidenziamo quanto accaduto durante il ricovero in Spdc, con un intervento sostanziososi nella contenzione fisica e farmacologica, come racconta lo stesso primario del reparto, interpellato telefonicamente dal fratello della persona ricoverata: «Con suo fratello per ora non può parlarci perché dorme. Ci parlavo io una mezzoretta fa [...] siamo rimasti che se lui oggi è collaborante, tranquillo, da domani già rimuoviamo la contenzione»³¹. Il fratello chiede: «La contenzione vuol dire che è legato?». Lo psichiatra risponde: «Sì, perché si strappava il catetere, si strappava la flebo, praticamente si faceva male. Quindi lo stiamo tutelando da sé stesso [...] per ora non può parlare con lui perché tanto sta dormendo [...] Però domani già si potrà.... Per ora dorme». Allora il fratello insiste: «Ma dorme 24 ore su 24? Perché anche ieri ho chiamato...», il medico replica: «No assolutamente, anzi, magari [...] No, in realtà lui dorme poco, cioè, se io, se lei avessimo la terapia che ha lui dormiremmo 48 ore di seguito». Quando, dopo altri tentativi e dinieghi, riuscirà finalmente a parlare col fratello (5 giorni dopo il ricovero), questi, con la bocca impastata dai farmaci, riuscirà a dire: «Sono chiuso nelle mani e nelle braccia e non mi posso muovere... qui la situazione è incredibile».

28 "...e tu Slegalo subito" è una campagna nazionale per l'abolizione della contenzione meccanica in psichiatria. Cfr. <http://www.slegalosubito.com/>

29 Così nel post pubblicato l'8 gennaio 2021 sulla pagina Facebook della campana, consultato un'ultima volta il 02/03/2021 all'indirizzo <https://www.facebook.com/etuslegalosubito>

30 L'evento *on line* è stato organizzato dal Comitato Città libere da contenzione di Bergamo, dalla campagna E tu slegalo subito, dall'U.R.A.Sa.M. Lombardia, dal Forum delle Associazioni per la salute mentale di Bergamo, dal Club Spdc no restraint, con l'adesione di numerose associazioni che operano nell'area della salute mentale e dei diritti umani.

31 Questo e gli altri passaggi sono tratti dalle registrazioni delle telefonate tra responsabili del reparto e il fratello della persona ricoverata, che le ha poi diffuse sui social network. Consultate un'ultima volta il 02/03/2021 all'indirizzo <https://www.facebook.com/LMaxM/videos/2919953628052128/>



Lasciamo le conclusioni di questo paragrafo a un giovane uomo, Michele Baù, che il 17 ottobre 2020 pubblica un post sul suo profilo Facebook. Sono le sue ultime parole, scritte prima di suicidarsi: «Lo faccio perché ho il terrore di finire ancora legato ad un letto, lo faccio perché non mi va più di chiedere per qualunque cosa, lo faccio perché ho una dignità, lo faccio perché mi hanno detto che per la mia malattia, la schizofrenia, non c'è cura e non mi va di prendere psicofarmaci a vita perché hanno un sacco di effetti collaterali, lo faccio perché non mi danno un futuro se non trovarmi un lavoro che mi pagano massimo 1,50 l'ora, lo faccio perché gli italiani miei fratelli al posto di odiare le multinazionali che sfruttano l'Africa, odiano gli immigrati che sono costretti a scappare dal loro paese per colpa delle grandi ditte occidentali europee e americane, che tolgono tutte le terre agli africani, lo faccio perché la schiavitù non è mai stata abolita del tutto, mi dispiace dargliela vinta a tutti quei nazi fasci razzisti xenofobi che son rimasti, ma vorrei ricordargli che l'hanno persa la guerra, lo faccio perché mia madre odia gli immigrati, dice che portano malattie, che non scappano veramente da guerre e fame e che è un'invasione, per me è un gran disonore!»³².

Risalire sui tetti per pronunciare parole di vita

Esistono alternative possibili a tutto quanto abbiamo descritto.

A fronte di luoghi dove si continua a legare, di nuove linee guida regionali che ancora legittimano il ricorso alla contenzione³³ e di paternalistici libri di psichiatri che vorrebbero presentare questa pratica di sopraffazione addirittura come un'arte³⁴, esiste la rete degli *Spdc no restraint*, le campagne "E tu slegalo subito!" e "Città libere da contenzione", lavori importanti come quello di Giovanna Del Giudice³⁵. Si stanno sviluppando ragionate e controllate esperienze di de-prescrizione degli psicofarmaci per sciogliere i legacci della camisolle chimique e nuovi approcci come l'open dialogue si sono sviluppati anche in Italia. Sul più complessivo tema del diritto alla vita indipendente, il 6 marzo 2021 la Conferenza nazionale salute mentale ha promosso il seminario *Sostegno all'abitare: dalla struttura residenziale a casa propria. Esperienze, ostacoli, soluzioni per il diritto alla vita indipendente*. Da Gorizia a Lamezia Terme, dalla Lombardia alla Sicilia, passando per l'Umbria, il Lazio, la Sardegna, il Piemonte, e un po' ovunque disseminate in Italia, resistono - alle ideologie liberiste, ai tagli del welfare, alla sanitarizzazione dell'intervento sociale, alla burocrazia, all'affarismo, ai modelli operazionali istituzionalizzanti e di contenimento e a quelli teorici dell'organicismo psichiatrizante -, esperienze e progetti che provano a realizzare l'autonomia e il diritto alla vita indipendente, a mettere in campo occasioni di reinserimento sociale e, dove possibile, lavorativo, a restituire centralità alla persona, nella sua unicità biografica, con le sue relazioni.

Certo, continua a manifestarsi una realtà che si oppone brutalmente a questi scenari. In Campania, ad esempio, nella provincia di Caserta, dove pure i budget di salute rappresentano la linea rossa di alcune tra le migliori esperienze di riutilizzo dei patrimoni sottratti ai clan³⁶, mentre scriviamo, il Dipartimento di salute

.....
³² Il post, pubblicato il 17 ottobre 2020 sul profilo Facebook di Michele Baù è stato consultato un'ultima volta il 02/03/2021 all'indirizzo <https://www.facebook.com/Mike-Barow91>. Dopo la morte di Michele si è costituito un gruppo di lavoro finalizzato alla costituzione della "Associazione Michele Baù - Angeli con le ali". Questo gruppo ha una pagina Facebook all'indirizzo <https://www.facebook.com/groups/276365600454207>

³³ Si veda ad esempio Regione del Veneto, *Linee di indirizzo regionali per la contenzione fisica del paziente nel Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura: Prevenzione, monitoraggio e modello di procedura operativa*, Dgr n. 1106 del 06 agosto 2020.

³⁴ P. Milone, *L'arte di legare le persone*, Einaudi, Torino, 2021.

³⁵ Cfr. G. Del Giudice, *... e tu slegalo subito. Sulla contenzione in psichiatria*, Alpha Beta Verlag, Merano, 2015.

³⁶ La stessa legge regionale sui beni confiscati riconosce i Bds come *best practice di alcune tra le migliori esperienze di riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata*. Cfr. comma 7 Art. 2 della Lr n. 7/2012 "Nuovi interventi per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" e ss.ii...mm.



mentale è oggetto di un vero e proprio terremoto giudiziario³⁷. Non è questa la sede per realizzare specifici approfondimenti, né si possono trarre conclusioni da un'indagine in corso. Tuttavia, dalle oltre mille pagine degli atti dell'inchiesta, emerge un inquietante e torbido quadro affaristico, di tangenti, regalie, corrottele, violenze, in cui l'intervento psichiatrico pubblico diventa un "affare sporco" che coinvolge dirigenti, medici, personale amministrativo, imprenditori della residenzialità, politici. Un sistema nel quale i sofferenti psichici diventano pacchi da destinare alle strutture "amiche" mentre sono ancora ricoverati in Spdc, i progetti terapeutici restano solo sulla carta, i fondi vengono sottratti, devono essere occupati centinaia di posti letto concentrati in ristrette aree geografiche.

I grandi imprenditori della residenzialità privata, a causa di corrottele e assenza di controlli, sono riusciti a mettere le mani anche sui budget di salute, un rischio denunciato più volte negli anni da molte cooperative, associazioni, sindacati che, nel corso del 2020, hanno pure promosso una vertenza con la Regione per innovare la regolamentazione del settore, rendere più efficace la governance pubblica, rafforzare controlli e trasparenza, determinare parametri più stringenti per impedire approcci affaristici. Si sono però dovuti scontrare contro un muro di gomma: il confronto su questi temi, sia con la parte politica, sia, soprattutto, con quella amministrativa degli enti, resta uno dei maggiori ostacoli al cambiamento di paradigma socio-sanitario; da un lato persiste un blocco di interessi che diventa decisore politico occulto, dall'altro si sconta l'incapacità burocratico-amministrativa di definire parametri che vadano al di là delle cubature, del numero di posti letto, e delle definizioni patologiche.

Nonostante tutto, a rappresentare un argine alla deriva emersa dalla cronaca giudiziaria, in quello stesso territorio, restano proprio le esperienze di quelle compagini sociali che, gestendo terreni, case, ville sottratte ai clan, utilizzano il sistema dei Progetti terapeutici individualizzati sostenuti da Budget di salute (Ptri/Bds). Lì dove si determinavano traffici e azioni criminali, si sono organizzati gruppi di convivenza, sono cresciute nuove cooperative agricole, sono nati ristoranti sociali e impianti di trasformazione biologica e di produzione vinicola e tessile; in questi luoghi oggi sono restituiti i diritti di cittadinanza, all'abitare, al lavoro, a persone precedentemente destinate all'anonimia delle strutture residenziali neo-manicomiali e all'abbandono. Si sono costruite reti di economia sociale alternative all'economia criminale e all'affarismo più spietato, e lo si è fatto a partire da quanti, ancora troppo spesso, sono considerati "gli ultimi". Si è concretizzato l'insegnamento di Don Pepe Diana, risalendo sui tetti per pronunciare parole di vita³⁸.

Conclusioni: ri-portare il sociale nella medicina

A partire dallo studio dei ricercatori del King's College di Londra pubblicato a marzo 2020 su Lancet³⁹, si sono susseguiti documenti e interventi di istituzioni, organizzazioni ed esperti volti a segnalare l'impatto del virus e delle politiche di contenimento del contagio sulla salute mentale. Anche l'Onu ha evidenziato ripercussioni del Covid-19 sulla condizione psichica destinate ad aggravarsi nel tempo: «È probabile, nel lungo periodo, un'impennata, nel numero e nella gravità, dei problemi di salute mentale»⁴⁰.

37 Cfr. Ansa, *Un'intera Asl nella bufera per abusi, corruzione e assenteismo*, dispaccio di agenzia del 22 febbraio 2021, consultato un'ultima volta il 02/03/2021 all'indirizzo https://www.ansa.it/campania/notizie/2021/02/22/unintera-asl-nella-bufera-per-abusi-corruzione-e-assenteismo_199f179b-6199-4f66-95bc-fa3d52cda218.html

38 Cfr. G. Diana, *La forza della parola*, articolo del settembre 1991 scritto per il mensile "Lo spettro di Aversa", oggi in G. Fofi (a cura di), *Per amore del mio popolo. Don Peppino Diana, vittima della camorra*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2010, p. 13.

39 Cfr. Department of Psychological Medicine, King's College London, *The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence*, in "The Lancet" 2020, n. 395, pp. 912-920. I ricercatori, hanno realizzato una review della letteratura scientifica in materia di quarantena, analizzando gli studi, condotti in diversi Paesi, dedicati alle misure messe in campo per contrastare la diffusione di malattie come Sars, Ebola, l'influenza H1n1.

40 Cfr. Onu, *COVID-19 and the Need for Action on Mental Health*, United Nations Policy Brief, 13 maggio 2020, p. 2, traduzione dello scrivente.



Col passare dei mesi, alcuni interventi hanno assunto toni allarmistici, soprattutto per quanto concerne la condizione dei più giovani, restituendo una “statica” relazione causa-effetto tra Covid-19 e salute mentale.

Pur nella consapevolezza delle sofferenze che si sono e si stanno determinando, si segnala però il rischio di un'eccessiva psichiatrizzazione, tanto delle conseguenze quanto delle risposte da mettere in campo. La sofferenza psichica è sempre strettamente correlata alle condizioni di vita della persona, ancor di più in questo periodo, a fronte di deprivazioni, povertà, isolamento. Sarebbe grave delegare ai “saperi psi” l'individuazione e la denominazione di nuove (ma sempre identiche nella loro definizione organicistica) forme di sofferenza, rischiando ulteriori etichettamenti, da inserire tra i disturbi dei manuali diagnostici e dei prontuari psichiatrici da prescrizione.

Può essere utile, allora, ricorrere al concetto di sindemia, introdotto negli anni Novanta, dal medico e antropologo Merrill Singer. Una sindemia è caratterizzata dall'interazione tra due o più patologie o altre condizioni di salute della popolazione e le diverse condizioni socio-economiche e ambientali in cui le stesse si sviluppano. A settembre 2020, il direttore della rivista “The Lancet” ha ripreso questi concetti aggiornandoli: «Covid-19 non è una pandemia. È una sindemia [...] La conseguenza più importante del considerare COVID-19 come una sindemia è di sottolineare le sue origini sociali»⁴¹.

Assumere una prospettiva sindemica vuol dire, quindi, rapportare quanto sta accadendo e accadrà alle condizioni e alle relazioni personali, economiche, culturali, ambientali, delle diverse soggettività.

Si avverte la necessità, per dirla con Basaglia, di ri-portare il sociale nella medicina. «[...] se vogliamo cambiare veramente le cose dobbiamo incominciare a imparare all'università cosa vuol dire il sociale nella medicina» afferma Basaglia durante l'incontro del 21 novembre 1979 a Belo Horizonte, nel corso delle Conferenze brasiliane «[...] l'uomo non è fatto di corpo - è fatto anche di corpo - ma è fatto di sociale, e nel momento in cui il sociale entra nella medicina il medico non capisce più niente, perché è abituato a pensare che il suo malato sia un corpo malato, un tumore, un fegato malato, una testa malata. Non gli viene mai in mente che questa persona, che questa malattia, che questa situazione possano essere conseguenza della vita. Allora, evidentemente, prevenzione della malattia o mantenimento della salute non vuol dire fare diagnosi precoci ma vedere nei posti di lavoro, nei luoghi della vita, quali sono le situazioni che determinano la malattia»⁴².

A fronte degli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sarà importante scegliere quale strada percorrere. Nelle sue Comunicazioni programmatiche presentate il 17 febbraio 2021 al Senato, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha affermato: «Sulla base dell'esperienza dei mesi scorsi dobbiamo aprire un confronto a tutto campo sulla riforma della nostra sanità. Il punto centrale è rafforzare e ridisegnare la sanità territoriale, realizzando una forte rete di servizi di base (case della comunità, ospedali di comunità, consultori, centri di salute mentale, centri di prossimità contro la povertà sanitaria)»⁴³.

Dare seguito a questi intenti, nel campo della salute mentale, vorrà dire rafforzare e costruire servizi di comunità pubblici integrati in un sistema di rete territoriale, investire sulla deistituzionalizzazione, promuovere l'autonomia, i diritti all'abitare, al lavoro, alla socialità, contrastare le forme di nuova segregazione e violenza istituzionale, ripartire dalla valenza sociale che è già nei principi della Legge 180.

Non può esserci cura laddove si nega il vissuto biografico di una persona, si recidono legami, si costruiscono scatole di esclusione. Ce lo insegna Assunta Signorelli e lasciamo le sue parole a congedo di queste riflessioni:

.....

41 R. Horton, *COVID-19 is not a pandemic*, in “The Lancet”, vol. 296, 26 settembre 2020, p. 874, consultato un'ultima volta il 03/03/2021 all'indirizzo [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32000-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32000-6/fulltext). La traduzione è dello scrivente.

42 F. Basaglia, *Conferenze brasiliane*, nuova edizione, Cortina, Milano, 2018, p. 204.

43 Il testo integrale delle comunicazioni programmatiche del Presidente Draghi al Senato, è stato consultato un'ultima volta il giorno 02/03/2021 all'indirizzo <https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>



«Se, invece di progettare e costruireronicari sempre più grandi, eufemisticamente chiamati residenze con aggettivi i più diversi e fantasiosi, ci si soffermasse sulla necessità per la persona malata di mantenere un legame con il proprio passato, la propria esperienza sociale e relazionale, di vivere la malattia come un passaggio, certamente doloroso, della propria storia di vita, [...] non solo le forme e i luoghi del trattamento sarebbero a dimensione umana, ma la cronicità stessa scomparirebbe, trasformandosi l'esperienza di malattia e la sua evoluzione in una forma dell'esistere, visto che la normalità, intesa nel senso nobile del termine, altro non è se non un continuo oscillare fra salute e malattia, entrambe strettamente collegate all'ambiente socio culturale nel quale la persona vive»⁴⁴.

.....
44 A. Signorelli, Come una prefazione. *A margine di un saluto*, in A. Esposito, *Le scarpe dei matti. Pratiche discorsive, normative e dispositivi psichiatrici in Italia (1904-2019)*, a est dell'equatore, Napoli, 2019, pp. 22,23.



Capitolo

16. Dati sensibili

Scritto da: **Federica Resta**





Il punto della situazione

Come - ma forse addirittura più di - ogni altro diritto (soprattutto “di libertà”), la privacy è stata fortemente condizionata dalla pandemia e dalle misure emergenziali adottate per contrastarne la diffusione. La natura trasversale, a pressoché ogni ambito della vita, di questo diritto ne ha infatti determinato la limitazione o, comunque, il coinvolgimento da parte di quasi tutte le disposizioni volte a favorire lo svolgimento on line di ogni tipo di attività, per contenere i contagi: dallo smart working alla didattica a distanza, dalla dematerializzazione delle ricette mediche ai processi da remoto.

Nella misura in cui l’esistenza di ciascuno, nei suoi aspetti più privati (salute e cura, ad esempio) e in quelli lato sensu pubblici e relazionali (scuola, tutela giurisdizionale dei diritti, lavoro) ha subito una improvvisa traslazione nella dimensione virtuale, la privacy ha rappresentato il primo diritto a essere intaccato e condizionato in misura profonda da questa nuova modalità di gestione della vita.

Se dell’incidenza sulla privacy della virtualizzazione della vita non sembra vi sia stata una consapevolezza sufficiente, almeno a livello politico, diversi sono stati la riflessione e il dibattito pubblico sul contact tracing digitale e sulle sue implicazioni circa la libertà individuale.

Come si dirà meglio nel prosieguo rispetto a questa misura, il bilanciamento realizzato - già a livello normativo - tra privacy ed esigenze di sanità pubblica, risulta sicuramente soddisfacente e, anzi, semmai persino più incline verso la prima rispetto alle scelte compiute da altri Paesi.

Resta, invece, l’esigenza di una più compiuta riflessione sull’impatto che la virtualizzazione della vita, resasi necessaria in tempi così brevi appunto per esigenze di contenimento dei contagi, ha avuto ed ha sulla riservatezza e la privacy individuale. Si tratta non tanto e non solo dell’invasività che l’occhio elettronico della webcam ha nella nostra vita (e persino nella nostra casa), estendendosi a dismisura le occasioni di videoconnessioni per ragioni didattiche, lavorative e persino, appunto, processuali.

Ci riferiamo, invece, a più sottili e forse anche poco percepite limitazioni della nostra libertà dovute al diverso atteggiarsi delle relazioni virtuali rispetto a quelle reali, che rende insufficiente la mera estensione alle prime della regolazione propria delle seconde. Si pensi soltanto al diritto alla disconnessione, il cui riconoscimento - in una forma più puntuale di quanto già sancito nel nostro ordinamento - è necessario per impedire quella “time porosity”, quello sconfinamento, altrimenti continuo, tra tempo di lavoro e tempo di vita, che rischia di essere la regola dello smart working, annullando così alcune delle conquiste fondative del diritto del lavoro, ritenute ormai talmente consolidate e inviolabili da apparire quasi scontate.

E se quest’anno è stato talmente dominato dalla pandemia da rendere le misure emergenziali protagoniste assolute di ogni riflessione sui diritti (e, appunto, sulla privacy in particolare), non vanno però trascurate altre disposizioni che hanno, comunque e in varia misura inciso sul diritto alla privacy.

In questo contributo accenneremo, pur senza pretesa di esaustività, alla riforma Bonafede sulle intercettazioni e alla giurisprudenza della Corte di giustizia sui rapporti tra Europa e Stati Uniti nella tutela della privacy, nonché, infine, sul rapporto tra libertà e sicurezza.



Pandemia, biosorveglianza e libertà

SANITÀ PUBBLICA E RISERVATEZZA INDIVIDUALE

La pandemia ha rappresentato uno “stress test” importante per lo Stato di diritto, il momento elettivo per quelle tragic choices (tra diritti, tra principi, tra obiettivi) dalla cui definizione si riconosce la democrazia, che lotta sempre – scrisse Ahron Barak¹ – con una mano dietro la schiena. Per il nostro ordinamento – che rifiuta l’idea secondo cui *necessitas non habet, sed ipsa sibi facit legem* - la prova è stata difficile forse quanto quella dell’eversione interna. Nonostante il carattere sanitario dell’emergenza (a fronte di quello politico e di ordine pubblico degli anni di piombo, più strettamente connesso a profili ordinamentali) le sue implicazioni di ordine costituzionale e, in senso lato, giuridico e politico sono sin da subito apparse rilevantisime.

Sono riemerse, quasi carsicamente ma con accenti nuovi, le vecchie tensioni tra i vari livelli di governo (e, di riflesso, all’interno del sistema delle fonti), tra centro e territorio. Si è posto con urgenza il tema del contributo della scienza alla decisione pubblica e, quindi, dell’autonomia della politica, si è declinato in forme nuove il rapporto tra regola ed eccezione, tra libertà e limite, tra personalismo e istanze solidaristiche. La drammaticità del contesto ha imposto soluzioni a volte disorganiche, contingenti, avulse da una strategia unitaria, almeno in prima istanza. Avvertitasi l’esigenza di un maggiore coordinamento, il raccordo normativo tra le varie misure adottate è stato affidato alla sinergia tra decretazione d’urgenza e poteri di ordinanza (di protezione civile e non). In questo schema (già ricorrente negli ultimi anni, in contesti analoghi) il decreto-legge ha, generalmente, confermato (elevandone la fonte) le misure previste con ordinanza. Benché dotata di ampi poteri derogatori, infatti, anche l’ordinanza di protezione civile non può, come noto, normare materie coperte da riserva di legge assoluta e, per quelle a riserva relativa, non può contrastare con la disciplina di settore (oltre che con i principi generali dell’ordinamento interno e unionale).

L’imposizione di significative limitazioni ad alcuni diritti fondamentali (libertà di circolazione, religiosa, di iniziativa economica, diritto allo studio, al lavoro e per certi versi persino libertà personale) con mere ordinanze hanno così visto confermata la loro efficacia attraverso lo strumento elettivo assegnato in Costituzione all’esecutivo, per il governo dell’emergenza: il decreto-legge. Sarebbe stato certamente più opportuno ricorrere sin da subito, almeno, alla decretazione d’urgenza per l’introduzione di misure così fortemente limitative di diritti fondamentali (non solo di libertà), ma nel merito le misure adottate sono apparse per lo più coerenti con l’esigenza di contenimento del contagio.

L’intensità stessa delle limitazioni assunte sembra, nel complesso, aver ragionevolmente modulato la garanzia dei diritti individuali incisi e la componente solidaristica del diritto alla salute, quale interesse generale da tutelare in termini di sanità pubblica. Queste misure imposte a tutela soprattutto delle fasce più vulnerabili della popolazione - maggiormente esposte al rischio di una malattia dal decorso infausto - possono, insomma, ritenersi il prezzo da pagare per consentire ad Enea di portare sulle sue spalle Anchise, come ci ha ricordato Laura Marchetti sulle pagine del Manifesto². Le stesse norme speciali in materia di protezione dati³ si sono dapprima limitate all’ambito di comunicazione (certamente ampio) dei dati sanitari, per ovvie esigenze di contenimento epidemiologico, e all’informativa semplificata, senza tuttavia legittimare raccolte di dati particolarmente “innovative”. La legittimità di tali deroghe si è fondata essenzialmente - come si evince anche dal richiamo contenuto nelle stesse norme - sulle limitazioni dei diritti degli interessati rese

1 H.C. 5100/94, Pub. Comm. Against Torture in Isr.v. Gov’t of Israel, 53(4) P.D. 817, 845 (v. anche A. BARAK, Foreword: *A Judge on Judging - The Role of a Supreme Court in a Democracy*, in Harv. L. Rev., 116, 2002, p. 148).

2 <https://ilmanifesto.it/la-civiltà-e-enea-che-porta-anchise-sulle-spalle/>

3 Norme contenute nell’ordinanza di protezione civile del 3 febbraio e quindi nel d.l. 14/2020, rifluito poi nell’art. 17-bis d.l. 18/20, convertito con modificazioni dalla l. 27/2020.



possibili dall'art. 23 Gdpr, per esigenze, tra l'altro, di sanità pubblica. Esigenze che, (al pari del "soccorso di necessità") rappresentano peraltro autonomi presupposti di liceità del trattamento di dati, tanto comuni quanto particolari.

Ben diverso impatto ha avuto la previsione del contact tracing (art. 6 d.l. 28/20), preceduta e seguita da un dibattito – non solo politico – di ampiezza pari forse soltanto a quello che ha riguardato il processo (in particolare penale) da remoto. In un contesto di generale marginalizzazione delle Camere (coinvolte prevalentemente in sede di conversione o d'indirizzo e controllo) e della stessa normazione primaria in favore di fonti più duttili anche sotto il profilo procedimentale, sul terreno del contact tracing è stata pressoché unanime – come ha osservato il Garante per la protezione dei dati personali Antonello Soro - la rivendicazione del vaglio parlamentare (almeno, appunto, in sede di conversione) e della necessaria previsione legislativa. L'invocazione, da più parti e da forze politiche di orientamento diverso, di una definizione normativa che circoscriva le possibilità di limitazione della privacy individuale nella misura strettamente indispensabile al contenimento del contagio, selezionando le soluzioni tecnologiche meno invasive, rappresenta indubbiamente un dato importante. Esprime una presa di coscienza profonda delle implicazioni che, sulla tenuta della democrazia, hanno le misure incidenti sulla protezione dati, toccando un nervo scoperto del rapporto tra libertà e solidarietà, diritto e tecnica, garanzie e potere.

IL CONTACT TRACING DIGITALE

Il dibattito italiano sul contact tracing si è potuto avvalere di alcune indicazioni importanti rese sul punto sia in ambito interno che sovranazionale⁴. Sotto il primo profilo, infatti, il Presidente del Garante, sin dall'inizio del mese di marzo, ha chiarito come le limitazioni del diritto alla protezione dati, benché preordinate a esigenze di sanità pubblica, possano ammettersi solo in quanto conformi ai principi di necessità e proporzionalità, con carattere di temporaneità commisurata al protrarsi dell'emergenza, nel rispetto del contenuto essenziale del diritto che, secondo l'art. 52 della Carta di Nizza, deve restare intangibile. In ordine allo specifico profilo del contact tracing, poi, in sede di audizione dinanzi alla IX Commissione della Camera egli ha fornito alcune [indicazioni](#) essenziali che sono risultate poi determinanti per la relativa disciplina proposta dal Governo.

In audizione si è infatti sottolineato come il fine sotteso alle limitazioni della privacy incida in misura rilevante sul complessivo bilanciamento tra gli interessi in gioco, orientando diversamente il "pendolo" del giudizio di proporzionalità. Si è rilevato, in questo senso, come l'utilizzo dei dati dei soggetti contagiati per ricostruire la catena epidemiologica abbia una rilevanza assai diversa da quella propria dell'utilizzo degli stessi dati a scopi di controllo dell'osservanza degli obblighi di permanenza domiciliare. Il fine non già repressivo ma solidaristico, individuabile cioè nell'esigenza di sottoporre ad accertamenti quanti siano entrati potenzialmente in contatto con l'interessato o comunque di adottare le misure utili a prevenire il contagio, appare infatti non solo maggiormente apprezzabile in termini di utilità sociale ma, soprattutto, difficilmente perseguibile altrimenti. Analogo giudizio di indispensabilità e non sostituibilità non potrebbe, invece, estendersi all'utilizzo dei dati di (prossimità o) mobilità a fini repressivi, dovendo ritenersi a tal fine sufficiente la sanzione (nei casi più gravi anche penali) prevista in caso di violazione degli obblighi di distanziamento sociale. L'utilizzo del telefono come fosse una sorta di braccialetto elettronico atipico da cui trarre indici della condotta individuale presuppone infatti – ha sottolineato il Presidente - la sostituzione dei controlli "umani" con l'occhio elettronico, ritenendoli per ciò solo inefficaci e dando per acquisito che chi decida di violare gli obblighi di permanenza domiciliare porti con sé il telefono, il che è evidentemente contro-intuitivo.

Si è sottolineato poi l'esigenza, una volta delineato il fine, di selezionare tipologie di dati e modalità di

.....

⁴ Si pensi, in particolare, al "toolkit" del Consiglio d'Europa del 7 aprile "Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis", alla Raccomandazione della Commissione europea dell'8 aprile, alla Risoluzione del Parlamento europeo del 15 aprile, alle Linee guida del 21 aprile dell'EDPB.



Questo schema sarebbe, del resto, l'unico a poter tenere conto da un lato della valenza intrinsecamente pubblicitaria del trattamento⁶ e, dall'altro, della difficile coercibilità di un obbligo – ove tale venisse configurato – di tracciamento fondato necessariamente sulla cooperazione del soggetto, che dovrebbe appunto spostarsi, pena sanzione, sempre portando con sé un telefono di ultima generazione e sufficientemente carico.

C16. Tabella 1 • Applicazioni di contact tracing messe a disposizione degli utenti nei vari paesi europei

Paese	App	Download	Penetrazione	Data di Lancio	Nuovi casi Covid (5/10/2020)	Casi totali COVID/ 1 mln di persone
Irlanda	COVID Tracker	1,28 mln	26	7 luglio 2020	(+) 517	7.784
Germania	Corona-Warn App	18,4 mln	22	16 giugno 2020	(+) 1610	3.616
Regno Unito	NHS COVID-19	12,5 mln	19	24 settembre 2020	(+) 12594	7.584
Portogallo	StayAway Covid	1,26 mln	12	1 settembre 2020	(+) 904	7.768
Italia	Immuni	7 mln	12	15 giugno 2020	(+) 2257	5.420
Austria	Stopp Corona	1 mln	11	25 marzo 2020	(+) 750	5.421
Spagna	Radar COVID	4,6 mln	10	15 settembre 2020	(+) 2099	18.239
Belgio	Coronalert	0,65	6	30 settembre 2020	(+) 2612	11.224
Francia	StopCovid	2,5 mln	4	2 febbraio 2020	(+) 12565	9.481

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Startup magazine](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

E al di là di questo estremo, resta comunque significativo, se non altro sotto il profilo antropologico, che i contatti tra persone (e, quindi, i potenziali contagi) siano desunti dalla prossimità dei telefoni, quasi fossero una protesi del corpo. Sovviene, in proposito, un passaggio della Sentenza della Corte Suprema americana,

.....
⁶ Che rende se non altro inappropriato individuare il consenso quale presupposto di liceità, anche in ragione dei limiti che incontra in ambito pubblico sotto il profilo della libera autodeterminazione.



Riley vs California, del 2014: “I moderni cellulari sono oggi così presenti e pervasivi nella vita quotidiana che il proverbiale visitatore da Marte potrebbe ritenerli una fondamentale caratteristica dell’anatomia umana”.

Alle [indicazioni](#) fornite dal Garante sembra conformarsi la previsione dell’art. 6 d.l. 28/20, che nell’istituire una piattaforma unica nazionale presso il Ministero della salute per la gestione del sistema di allerta da potenziale contagio, delinea un trattamento segmentato per fasi e strutture, valorizzando: il carattere volontario dell’adesione al sistema di tracciamento (escludendo ogni tipo di pregiudizio in caso contrario); la minimizzazione dell’impatto del trattamento in ragione della tipologia di dati raccolti (dati di prossimità dei dispositivi e non di geolocalizzazione) e conservati per il tempo strettamente necessario, in forma pseudonima (con misure per evitare il rischio di reidentificazione) quando non addirittura anonima; l’esclusiva finalizzazione del sistema alla ricostruzione della catena epidemiologica (con possibilità di trattamento per fini diversi quali in particolare la ricerca scientifica, solo in forma aggregata o comunque anonima, nei termini previsti dal Regolamento); l’agevolazione dell’esercizio dei diritti degli interessati anche mediante modalità semplificate; la trasparenza del trattamento sia verso gli aderenti al sistema, sia verso la collettività tutta (prevedendo in particolare programma a titolarità pubblica e licenza aperta); la reciprocità di anonimato tra gli utenti; la temporaneità del sistema, attivo esclusivamente in costanza dell’emergenza, con cancellazione o anonimizzazione dei dati entro il 31 dicembre prossimo; l’interlocuzione con il Garante non solo in sede di consultazione preventiva ma anche di adozione di provvedimenti ex art. 2-quinquiesdecies d.lgs. 196/2003.

La valutazione d’impatto (che peraltro l’Edpb aveva suggerito di rendere pubblica e che dovrà essere costantemente aggiornata) rappresenterà, certamente, un importante momento di verifica della conformità del sistema nel suo concreto sviluppo ai criteri prima indicati.

Resta, però, la rilevanza di un percorso normativo che - all’esito di un proficuo dialogo tra Governo, Camere e Garante e tenendo conto delle indicazioni europee - ha contribuito almeno sin qui a definire⁷, al punto forse più alto, un equilibrio democraticamente sostenibile tra salute (nella sua duplice componente di diritto fondamentale e interesse collettivo), tecnica e protezione dati.

LA VITA ON LINE: DAD, SMART WORKING, PROCESSO DA REMOTO

Se il contact tracing digitale è stato oggetto come abbiamo visto di un dibattito politico e, più in generale, pubblico e istituzionale sufficientemente ampio, assai meno approfondite sono state le implicazioni sulla libertà individuale delle misure che, per comprensibili esigenze di contenimento dei contagi, hanno determinato la sostituzione di molte delle tradizionali attività “in presenza” con le corrispondenti telematiche. Questa virtualizzazione di relazioni, attività, procedimenti, ha tuttavia dimostrato di non essere neutra e, dunque, non integralmente affidabile alla mera estensione delle forme di regolazione proprie delle corrispondenti tradizionali.

Così, rispetto alla didattica a distanza⁸, non può non considerarsi l’impatto che la presenza nelle case e nella vita privata dei singoli e delle famiglie hanno avuto ore e ore di connessione video tra docenti e classi intere di studenti di tutte le età, coinvolgendo spesso, involontariamente o meno, i familiari che capitassero nel raggio dell’occhio elettronico. Quello che è sempre stato un rapporto esclusivo tra docenti e studenti, è divenuto immediatamente e improvvisamente trasparente e soggetto al sindacato dei genitori o dei terzi. Se questo non è di per sé necessariamente un male, tuttavia è innegabile come comporti un mutamento importante nel modo stesso di apprendere e di insegnare.

.....

⁷ Al momento in cui si scrive la prima lettura parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge è agli inizi: il termine per la presentazione degli emendamenti in Commissione è stato fissato, infatti, al prossimo 27 maggio.

⁸ <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9300784>



L'errore compiuto dallo studente o dallo stesso docente, persino le intemperanze più o meno fisiologiche in contesti scolastici, sono divenuti in tal modo oggetto della valutazione, della critica, del giudizio di chiunque capiti nel raggio della webcam.

Lo smart working⁹ ha messo in evidenza ulteriori criticità, delle quali analizziamo le due principali. In primo luogo, la telematizzazione delle attività e degli stessi rapporti lavorativi ha evidenziato il concreto rischio di un'indebita estensione delle forme di controllo sull'attività dei dipendenti, anche oltre quei limiti posti dallo Statuto dei lavoratori a tutela della riservatezza dei prestatori di lavoro.

Nella sua versione riformata dal Jobs Act, infatti, sono considerate forme di controllo ex se legittime (e, dunque, sottratte alla concertazione sindacale o all'autorizzazione amministrativa) le forme di controllo svolte su dispositivi utilizzati per lo svolgimento dell'attività lavorativa. In un contesto di virtualizzazione del lavoro, questa previsione rischia di legittimare forme di controllo invasive a meno di rendere della norma un'interpretazione rigorosa, tale da escludere l'ammissibilità di tali forme di controllo mediante strumenti o software aggiunti alle normali funzionalità dei dispositivi utilizzati nel contesto lavorativo.

In secondo luogo, la virtualizzazione di spazi, tempi, relazioni costitutivi del contesto lavorativo rischia di determinare la porosità del confine - in genere netto, per le attività svolte "in presenza" - tra tempo di lavoro e tempo di vita. Quel diritto al riposo - e, quindi, alla coltivazione di un proprio spazio esclusivo di vita privata - che ha sempre rappresentato il limite invalicabile delle pretese datoriali rischia, nel contesto del lavoro da remoto, di essere eroso dalle modalità (fin troppo) agili di prestazione del lavoro "smart". Ecco, quindi, che appare sempre più urgente l'introduzione, con una disciplina più puntuale di quella già vigente, del diritto alla disconnessione, a salvaguardia di un tempo di vita che rischia di scomparire sotto il peso di uno smisurato e tirannico tempo di lavoro.

La remotizzazione dei procedimenti giurisdizionali (in primo luogo, ma non solo) penali ha, per altro verso, suscitato nuovi interrogativi circa il rapporto tra diritto di difesa e presenza fisica.

In linea generale, va infatti chiarito che il processo virtuale ha consentito di superare - almeno nella fase più difficile della pandemia, quando si è imposta la sospensione di ogni attività - l'alternativa tra il mero rinvio delle udienze (con un' indefinita frustrazione delle aspettative di tutela) e un contraddittorio meramente cartolare (possibile nel penale a condizioni molto limitate, più nel civile e nell'amministrativo, ove pure il Consiglio di Stato ne ha escluso l'ammissibilità se di fatto imposto senza reali alternative).

Ma questa virtualizzazione della *juris dictio* ha comportato, anche, l'affidamento a piattaforme private (spesso soggette a ordinamenti, quale quello americano, che attribuiscono alle autorità di contrasto ampi poteri acquisitivi: si pensi al Cloud Act) di una quantità rilevantissima di dati personali tra i più "sensibili", come quelli desumibili da procedimenti in materia di famiglia, di status, inerenti i minori e, appunto, in materia penale. Alla ricorrente obiezione secondo cui la pubblicità del processo escluderebbe, di per sé, ogni possibile criticità del processo da remoto rispetto alla privacy individuale, va però opposto non soltanto che non tutte le attività remotizzate corrispondono a quelle pubbliche nella realtà (alcune fasi giurisdizionali delle indagini per il penale e, in generale, le camere di consiglio) ma che, soprattutto, qui in gioco non è tanto e non è solo la pubblicità come trasparenza, quanto piuttosto la "dispersione" dei dati personali con il loro affidamento a piattaforme private.

Tuttavia in un processo quale quello penale, ancorato ai principi della concentrazione e dell'oralità, la traslazione delle attività (peraltro non solo dibattimentali) in un'aula virtuale comporta criticità ulteriori, dovute alle specifiche caratteristiche della giustizia penale. Da un lato, come hanno chiarito la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale a proposito della disciplina del 1995, del dibattimento a distanza e della

.....

⁹ <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9341993>



partecipazione da remoto dell'imputato, presenza fisica e diritto di difesa non rappresentano un binomio inscindibile, purché il soggetto abbia la reale possibilità di far valere i propri diritti. Dall'altro lato, però, l'estensione davvero rilevante (soprattutto nella prima fase dell'emergenza) delle attività procedurali (non solo dibattimentali) soggette a remotizzazione ha rappresentato una, forse non troppo meditata, innovazione che avrebbe meritato una maggiore e più cauta riflessione, che infatti ha indotto il legislatore, con gli interventi successivi, a un ridimensionamento più ragionevole delle ipotesi di remotizzazione. Appariva, infatti, oggettivamente problematica la previsione della partecipazione da remoto (alla presenza della sola polizia giudiziaria) dell'arrestato o del fermato all'udienza per la convalida di queste misure precautelari, che impone invece la presenza del soggetto sottoposto alla misura "davanti al suo giudice", anche per garantirgli quelle condizioni di sicurezza e autodeterminazione necessarie alla piena esplicazione del diritto di difesa.

L'Europa, l'America e la sovranità digitale

Con un'altra sentenza storica sul caso Schrems, la Corte di giustizia dell'Unione europea, il 16 luglio 2020, ha tracciato una nuova direzione nei rapporti tra Europa e Stati Uniti, a partire dalle garanzie accordate oltreoceano ai dati personali trasferiti dall'Europa, nell'ambito di relazioni commerciali. Si tratta in un certo senso della seconda tappa del percorso iniziato nel 2015, con l'invalidazione da parte della Corte di giustizia della decisione della Commissione fondata sull'accordo "Safe Harbor", che sanciva le garanzie da accordare ai dati trasferiti negli Usa dall'Europa. Tale accordo era stato infatti ritenuto inadeguato ad assicurare una tutela sufficiente ai dati personali ricevuti dall'Europa. La ritenuta inadeguatezza si fondava essenzialmente sui pervasivi poteri di accesso ai dati attribuiti alle autorità statunitensi, soprattutto per fini di sicurezza.

La pronuncia di invalidità ha generato non poche tensioni nei rapporti tra Europa e Stati Uniti, che hanno indotto la Commissione europea a negoziare con gli Usa un nuovo accordo (Privacy Shield), che rafforza(va), sia pur in parte, le garanzie da accordare ai dati trasferiti anche attraverso ricorso paragiurisdizionali attivabili, dinanzi all'Ombudsperson, in caso di violazione.

Eppure, con la decisione Schrems II di luglio, anche questo nuovo accordo è stato ritenuto inadeguato a garantire la protezione, "sostanzialmente equivalente" a quella europea, da accordare in caso di trasferimento. La Corte ha infatti ritenuto che **le limitazioni della privacy, ammesse nell'ordinamento statunitense per consentire ampi e pervasivi controlli a fini di sicurezza nazionale, non possano ritenersi proporzionali e, dunque, accettabili.**

Né, del resto, l'ordinamento statunitense accorda una **tutela giurisdizionale effettiva** in caso di violazione della privacy, non potendo ritenersi a tal fine sufficiente il ricorso paragiurisdizionale all'Ombudsperson, carente di requisiti di indipendenza effettiva dall'esecutivo e di poteri decisori vincolanti nei confronti degli organi di intelligence statunitensi.

Ma oltre a questa rivendicazione, quasi identitaria, del dovere per chiunque e ovunque tratti i dati degli europei di accordare loro tutele equivalenti a quelle del Vecchio continente, la sentenza offre un altro spunto interessante.

Nel confermare la validità, almeno in astratto, dello strumento valido per il trasferimento dei dati all'estero delle clausole contrattuali standard modellate sul tipo redatto dalla Commissione europea, la Corte rimarca come persino questi dispositivi negoziali esigano un'integrazione con tutele pubblicistiche, garanzie effettive che non si risolvono nelle scelte convenzionali inter partes ma esigono un'investitura nell'ordinamento tutto.



La privacy, dunque – sembra suggerire la Corte - necessita di una tutela “oggettiva”, che non si esaurisce nella fase negoziale, ma necessita di tutele pubblicistiche effettive. Essa appare, insomma, una questione sempre meno “privata” e sempre più “politica”.

Privacy e sicurezza: le nuove prospettive della Corte di giustizia e le tendenze nazionali

Se la sentenza Schrems II ha riscritto i rapporti tra Europa e Usa, contribuendo a delineare con ulteriore nettezza il profilo identitario dell’Europa come “comunità di diritto”, tre mesi dopo una sentenza della stessa Corte, meno nota ma per certi versi persino più importante, ha introdotto un principio relevantissimo sul terreno del rapporto tra libertà e sicurezza.

Sviluppando un assunto già sotteso alla sentenza Schrems II, la Corte estende espressamente l’applicazione della disciplina privacy alla conservazione dei dati di traffico da parte dei gestori telefonici e di reti telematiche, ancorché essa sia finalizzata a esigenze di sicurezza nazionale, che come noto esulano dalla sfera delle attribuzioni dell’UE. Si tratta di un’affermazione importante: attrarre nell’alveo del diritto europeo e quindi della disciplina privacy una fattispecie – quale quella della conservazione dei dati per successivi utilizzi da parte dell’intelligence – che, almeno nella sua destinazione finalistica (sicurezza nazionale) le è sottratta, comporta una rilevante estensione dell’ambito di applicazione della regolazione europea, a fini evidentemente garantisti.

Le sentenze Schrems (I e II) e Privacy International (quella, appunto, in esame), determinano, con singolare convergenza, una parallela estensione (rispettivamente, sul piano spaziale e su quello oggettivo) dell’ambito di applicazione del diritto europeo della privacy. Le prime, infatti, estendono ai trattamenti di dati personali svolti al di fuori del territorio europeo criteri valutativi delle garanzie e, quindi, gli standard di tutela propri della legislazione unionale, così conferendole un’efficacia quasi extraterritoriale. La seconda, estende l’applicabilità del diritto europeo della privacy anche a fattispecie riconducibili agli ambiti ancora oggetto del monopolio legislativo statale.

Si delinea, dunque, una particolare accezione di sovranità digitale europea come affermazione, il più possibile estesa (sia sotto il profilo spaziale sia sotto quello materiale/oggettivo) della disciplina europea quale modello, a vocazione universalista, del rapporto tra libertà, tecnica, sicurezza.

Al di queste tre pronunce vi è sempre, infatti, un’esigenza di riequilibrio nel rapporto tra libertà e sicurezza, che tenga conto dell’incidenza della tecnica sugli equilibri complessivi e le dinamiche di potere. Su questo versante, meno consapevole sembra la prospettiva del legislatore italiano, che sul tema - non identico ma affine – del rapporto tra privacy, esigenze di giustizia e diritto di difesa, ha mostrato minore determinazione. Basti considerare la profonda riscrittura della riforma Orlando della disciplina delle intercettazioni, da parte del d.l. 161 del 2019, con cui le più importanti innovazioni della legge del 2017 sono state sensibilmente depotenziate.

I profili di maggiore rilievo¹⁰, a questi fini, sono i seguenti.

Anzitutto, la derubricazione del divieto di trascrizione dei dati irrilevanti a fini investigativi, contenuti

.....

¹⁰ <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9260158>



nelle conversazioni intercettate, a mero onere di “sobrietà” contenutistica che spetta al Pubblico ministero far rispettare, in sede di redazione dei brogliacci. Tale modifica rischia – se intesa come mera indicazione di cui il p.m. possa tenere conto con piena discrezionalità - di vanificare le importanti innovazioni rese dalla riforma Orlando. Le prmissime indicazioni che possono trarsi dalla fin troppo recente applicazione giudiziale di tali norme, depongono tuttavia in senso positivo. La direttiva emanata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Francesco Greco, pochissimo tempo dopo l’entrata in vigore, adotta infatti un’interpretazione rigorosa della novella, che non rischia di affievolirne le garanzie in misura così netta rispetto al recente passato. In secondo luogo, l’estensione delle possibilità di utilizzo dei trojan a fini intercettativi, unitamente alle ampie possibilità di circolazione obliqua (in procedimenti connessi) dei risultati delle intercettazioni, come previsti dalla legge Bonafede, rischiano di rendere quest’ultima una legge regressiva, sul piano delle garanzie della privacy in ambito processuale.

A fronte delle rilevanti aperture della Corte di giustizia sul terreno del rapporto tra privacy e sicurezza, il legislatore interno sembra, dunque, muoversi in controtendenza (come del resto dimostra la persistenza della norma sulla conservazione fino a sei anni, per esigenze di giustizia, dei dati di traffico telefonico e telematico), secondo un percorso che, come sottolineato più volte dal Garante per la privacy, meriterebbe di essere quantomeno ripensato.

Il caso

A settembre 2020 notizie di stampa hanno riferito della sepoltura, nel comune di Roma, di molti feti con l’indicazione, sull’epigrafe della tomba, del nome delle rispettive madri.

Il Garante ha aperto un’istruttoria per accertare se vi siano state violazioni della disciplina vigente, che non prevede l’automatica attribuzione al feto del nome della madre.

Laddove, infatti, questa procedura fosse automatica e prescindesse dunque dal consenso della donna, verrebbe indebitamente reso noto, a una molteplicità indistinta di persone, la scelta abortiva della donna, che è invece come noto soggetta a un comprensibile e doveroso regime di riservatezza, a tutela della libera e autonoma determinazione della donna in ordine alla prosecuzione o meno della gravidanza.

L’istruttoria del Garante è, al momento in cui si scrive, in corso.





Capitolo

17. Diritto all'abitare

Scritto da: Enrico Puccini





Il punto della situazione

IL DIRITTO ALL'ABITARE: UN ANNO SOSPESO.

L'anno appena trascorso ha visto la maggior parte degli sforzi governativi concentrarsi, giustamente, sul contrasto alla pandemia e ai suoi effetti socio-economici. Vi è stata una erogazione straordinaria di contributi all'affitto, 200 milioni di euro da parte del MIT, a cui si sono aggiunti i contributi straordinari regionali e comunali: un importante segnale in controtendenza rispetto agli ultimi anni, durante i quali i sussidi sono stati di fatto azzerati. Al tempo stesso il blocco degli sfratti, avviato a marzo 2020 e previsto fino a fine giugno 2021, ha di fatto congelato la situazione della pressione abitativa. Ma cosa accadrà dopo quella data non è dato sapere. La maggior parte delle analisi socio-economiche convergono nell'identificare la fascia di popolazione già colpita dalle due precedenti crisi, del 2008 e del 2011, come quella che avrà le ripercussioni maggiori dalla crisi pandemica. La Banca d'Italia stima che nel primo quintile reddituale della popolazione – fino a 15mila euro annui – la percentuale della popolazione in affitto sia il 45 per cento¹, per Istat sono addirittura il 47 per cento. Percentuali che decrescono con l'aumentare del reddito – fino ad arrivare al 7 per cento in affitto nella fascia di reddito più elevata – a testimoniare come il problema casa sia particolarmente sentito dai *working poor*, una fascia di disagio attualmente poco considerata. Le prime analisi sugli effetti della pandemia non sono certo confortanti: il [Censis](#) stima che 7 milioni e 600mila italiani hanno visto un peggioramento del proprio tenore di vita, mentre Caritas ha visto raddoppiare gli accessi alle proprie strutture assistenziali in questo periodo. L'incremento della povertà determinata dalla pandemia avrà di sicuro ripercussioni nel settore della casa, acuitizzando situazioni di disagio e cronicizzando quelle emergenziali. In questo quadro l'Italia rischia un forte aumento delle disuguaglianze, un fenomeno già in atto prima della pandemia. Secondo la [Banca d'Italia](#) negli ultimi anni è aumentata la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che, misurata dall'indice di Gini, è tornata in prossimità dei livelli prevalenti alla fine degli anni novanta del secolo scorso. In questo scenario si innesta la nuova crisi pandemica, dalla durata e dai tempi incerti. Fra i vari rapporti e documenti redatti quest'anno e citati più avanti nel testo – Agenzia Entrate, Istat, Ministero dell'Interno, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – ve n'è stato uno di particolare rilievo: la Delibera 9/2020 della Corte dei Conti.

Sebbene mirata ad analizzare l'erogazione dei contributi all'affitto, il documento traccia un quadro generale delle politiche abitative negli ultimi anni e fornisce, una volta per tutte, un chiaro inquadramento normativo del diritto alla casa: *“A livello nazionale i bisogni abitativi, oggetto delle politiche abitative, non risultano dotati di un'espresa tutela costituzionale al pari di altri diritti come quello alla salute (art. 32) o il diritto al lavoro (art. 35), sebbene la giurisprudenza costituzionale ne abbia riconosciuto la valenza di diritto sociale attinente alla dignità e alla vita di ogni persona (cfr. ex plurimis sentenze n. 106/2018, n. 28/2003 e n. 520/2000). Analogamente agli altri diritti sociali anche il diritto all'abitazione risulta, tuttavia, “condizionato” finanziariamente e non ha ottenuto, come accaduto invece per il diritto alla salute, una parametrizzazione in termini di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale”*.² In merito al godimento dei diritti la stessa delibera chiarisce un nodo che negli ultimi anni aveva generato contenziosi tra Regioni, Comuni e rappresentanza sindacale, quello dei requisiti di accesso degli stranieri all'alloggio pubblico: *“Con riferimento specifico ai requisiti che i cittadini debbono possedere, per poter accedere ai contributi statali, alcune Regioni hanno previsto che i richiedenti che non siano cittadini Ue debbano aver risieduto continuativamente in Italia da almeno 10 anni e da cinque nella stessa regione (Piemonte, Friuli V. Giulia, Basilicata) e in certi casi (Veneto, Liguria, Umbria, Marche e Sicilia) facendo esplicito riferimento all'art. 11, c. 13 d. l. 25 giugno 2008, n. 112, norma dichiarata incostituzionale dalla citata sentenza n. 166 del 2018. L'accesso dei beneficiari a provvidenze riguardanti diritti*

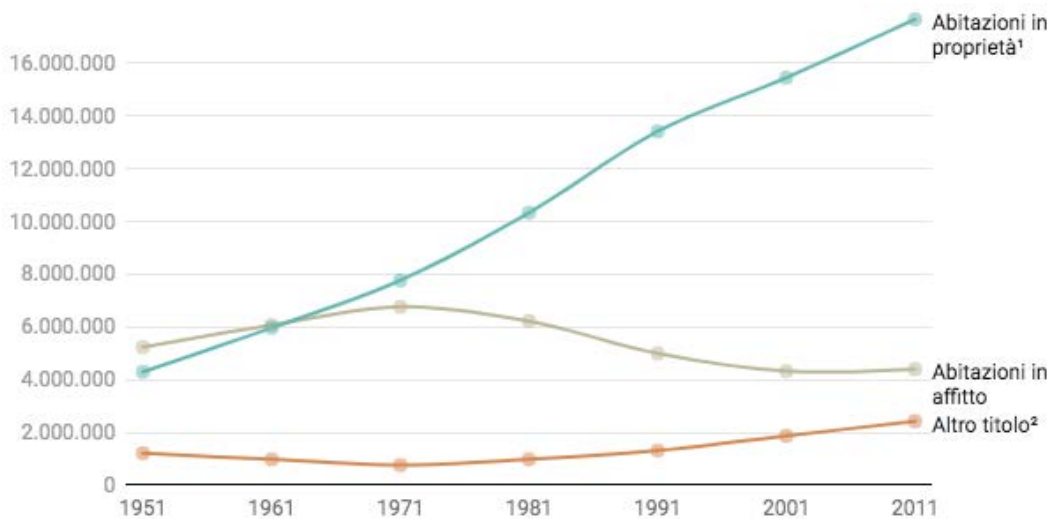
1 Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016 <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/index.html>

2 Corte dei Conti: i Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), p.24. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>



sociali, deve essere in linea con le norme comunitarie in materia (v. direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003) che escludono disparità di trattamento fra cittadini europei e i cd. “soggiornanti di lungo periodo” (ex art. 9, d.lgs. n. 286/1998), ovvero coloro i quali, pur essendo cittadini di Paesi terzi, dimostrino di aver soggiornato legalmente ed ininterrottamente nel territorio Ue da almeno 5 anni, in quanto titolari di Carta blu e pertanto di avere diritto alle medesime prestazioni sociali dei cittadini dell’Unione europea”. Il diritto alla casa è un diritto economicamente condizionato, pertanto la cittadinanza ne può usufruire soltanto in base alle disponibilità di risorse pubbliche. Pertanto, data una disponibilità di risorse economiche, si tratta di un diritto condizionato anche dalla capacità di spesa da parte della pubblica amministrazione e dall’efficienza degli strumenti messi in campo poiché a parità di spesa questi fattori possono fare grande differenza. Nei prossimi paragrafi prenderemo in analisi le principali novità dell’anno appena trascorso riguardo gli strumenti messi in campo e i principali fondi destinati all’abitare, evidenziando anche le criticità.

C17. Grafico 1 • Italia, abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento secondo i censimenti ISTAT 1951- 2011



¹ Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a riscatto.

² Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guardiani eccetera).

[vai su rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Il patrimonio residenziale pubblico: ancora in bilico fra pareggio di bilancio e funzione sociale

Nonostante dalla fine degli anni Novanta a oggi il governo abbia ritenuto altri strumenti più strategici per il contrasto del disagio abitativo³ – come i sussidi all’affitto e l’edilizia residenziale sociale – gli alloggi pubblici rimangono lo strumento principale per dare risposte alla cittadinanza in difficoltà. Gli interventi governativi

.....

³ Vedi rapporto diritti 2019: <https://www.rapportodiritti.it/diritto-allabitare#>



sul patrimonio residenziale pubblico nel 2020 hanno riguardato uno stanziamento di 219 milioni di euro per progetti per la [rigenerazione urbana](#). A questo bisogna aggiungere altri piani, avviati negli anni passati ma ancora in corso, certo non esclusivamente rivolti all'edilizia residenziale pubblica, come il Piano Rinascita, il Piano Periferie e i vecchi articoli 11. Il primo ha messo in campo uno stanziamento specifico per l'edilizia residenziale, mentre gli altri piani prevedono stanziamenti per ambiti, come la rigenerazione urbana, in cui l'edilizia pubblica ha un ruolo anche se non esclusivo. In merito al Programma Periferie, avviato dal governo Renzi a seguito dell'attentato al Bataclan nel 2015, quest'anno si è potuto tracciare un quadro sui 1700 interventi previsti – dal recupero di aree dismesse alla realizzazione di interventi per la mobilità sostenibile, dall'edilizia scolastica alla videosorveglianza, dalle misure di inclusione sociale e innovazione tecnologica a quelle per l'edilizia residenziale pubblica – da cui è emerso che a fronte dei due miliardi di finanziamento si sono spesi a livello nazionale solo 200 milioni di euro⁴.

Oltre a questi, risultano ancora non spesi presso le Regioni circa 850 milioni di euro di vecchi fondi Gescal destinati all'edilizia residenziale pubblica. Questi dati evidenziano come i problemi procedurali, di capacità di spesa e di realizzazione della pubblica amministrazione, siano a volte preminenti rispetto ai finanziamenti. Manca ancora un piano organico e strutturale atto a dare risposta alle oltre 600 mila famiglie in graduatoria per la casa popolare, così come ai problemi manutentivi degli 850 mila alloggi pubblici rimasti sul suolo italiano. Nell'attuale quadro legislativo le competenze sono di carattere regionale⁵ il che, come in altri settori, ha comportato un eccessivo frazionamento dei poteri e delle pratiche. Ad esempio gli enti che gestiscono il patrimonio pubblico hanno a seconda delle regioni diversi assetti istituzionali: alcuni sono enti pubblici economici, altri enti pubblici non economici, quindi a vocazione sociale, e altri ancora società di capitali e società per azioni, come nel caso di Trento. Il che comporta anche diverse filosofie di gestione di un bene pubblico: l'ente economico dovrà ottenere il pareggio di bilancio, cosa non indispensabile per l'ente sociale, mentre la società per azioni dovrà produrre dividendi.

Dunque la stessa natura dell'ente rischia di vincolare l'attuazione solo di alcune politiche, quelle in linea con la sua missione, andando a incidere sulla godibilità del diritto da parte della cittadinanza. La frammentazione delle competenze e le diverse dinamiche regionali hanno generato un quadro molto complesso ed eterogeneo. Servirebbe una norma quadro di carattere nazionale almeno per definire i principi cardine e le competenze nel settore.

I contributi all'affitto: aumentano i fondi ma rimangono i problemi di erogazione.

In una realtà nazionale in cui non si costruiscono più case popolari e si interviene nel mercato degli affitti con diversi benefit⁶, il sistema dei sussidi diviene centrale per le politiche abitative. Ad agosto 2020 la Corte dei Conti pubblicava il rapporto [i Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli \(2014-2020\)](#), un documento approfondito che ci consente di comprendere l'andamento in questi ultimi anni dei principali sussidi abitativi: il Fondo Morosità incolpevole⁷ e il Fondo per il Contributo all'Affitto. Una operazione che, con diversi mezzi e disponibilità di informazioni, avevamo già compiuto con il Rapporto Diritti dello scorso anno, giungendo ad analoghe considerazioni. Infatti, il documento

.....

4 <https://www.urbanit.it/il-sottosegretario-fraccaro-alla-presentazione-del-quinto-rapporto/>

5 Art. 93 del DPR 24 del 1977

6 Vedi rapporto dell'anno scorso: <https://www.rapportodiritti.it/diritto-allabitare#>

7 Art. 6, c. 5, D.L. 31 agosto 2013, n. 102



della Corte dei Conti si apre con la considerazione che quella attuale *rappresenta una fase caratterizzata dalla discontinuità del finanziamento statale che negli anni precedenti era stato costante e aveva raggiunto livelli decisamente più elevati*. Ricordiamo che per alcune annualità, dal 2011 al 2014, il contributo all'affitto non è stato finanziato né erogato.

La parametrizzazione a cui si riferisce la Corte dei Conti è null'altro che l'analisi dei bisogni e la definizione di uno standard minimo di prestazione, al di sotto del quale il diritto non è più garantito. Per poter consentire l'analisi dei bisogni, altrimenti detta la stima delle necessità abitative, l'attuale legislazione, anche e in virtù del vasto campo delle competenze – ministero, regioni, comuni – prevedeva l'istituzione di un Osservatorio: *“All'Osservatorio era stato riconosciuto un importante ruolo di cerniera fra le politiche abitative seguite a livello centrale e le competenze in materia affidate agli enti territoriali, oltre che di interlocutore autorevole ed aggiornato con i corrispondenti organi operanti negli altri Paesi europei. Per le finalità individuate l'organismo si sarebbe dovuto avvalere di un sistema informatico adeguato, accessibile anche da parte degli enti territoriali e finalizzato, fra l'altro, alla raccolta di informazioni utili ad assicurare al Governo la conoscenza dei fenomeni riguardanti la condizione abitativa, al fine di poter meglio orientare le politiche pubbliche di settore. Tuttavia, il suddetto Osservatorio è rientrato nell'ambito applicativo delle disposizioni recate dall'art. 29 del d. l. 04 luglio 2006, n. 223 che hanno previsto un taglio lineare del 30 per cento delle spese sostenute dalle amministrazioni centrali dello Stato nel 2005 per il funzionamento di commissioni e organismi collegiali comunque denominati. Pertanto, esso è stato soppresso (...)”*.

Senza un Osservatorio in grado di raccordare i vari livelli di governo e competenze, risulta complesso avere stime efficaci di settore: al Governo e al Ministero spetta la legislazione quadro e gli interventi di carattere nazionale, alle Regioni funzioni legislative e di programmazione e ai Comuni l'elaborazione dei bandi e l'erogazione dei contributi. In assenza poi di parametri oggettivi e uniformi sul territorio, che possono essere i più disparati – indice di sovraffollamento, famiglie presenti nella graduatoria per l'alloggio pubblico, nuclei in affanno con il pagamento di affitti e di mutui – avere la fotografia del quadro nazionale è impossibile. Le stime delle necessità sono state anche quest'anno oggetto del contendere fra Stato e Regioni. L'8 aprile la Conferenza delle Regioni chiede al Governo di destinare almeno 550 milioni di euro per i contributi affitti per l'emergenza Covid e di sostenere la realizzazione di più case popolari.

La stima è elaborata in base alle domande di contributo pregresse, per un totale di circa 300 milioni, più i contributi determinati dalla nuova crisi Covid. Tuttavia il 19 maggio il Governo stanziava per il sostegno alle locazioni 140 milioni e 20 milioni per affitti agli studenti⁸, che vanno a sommarsi ai 60 milioni già previsti. L'assenza di un Osservatorio pubblico in grado di diffondere stime e analisi lascia dunque la materia in balia del dibattito e dei giochi di forza politici. La maggior parte delle Regioni ha integrato con fondi propri i contributi all'affitto, come ad esempio il Lazio che ha destinato 27 milioni di euro a un contributo extra.

Ma riuscire ad avere un chiaro quadro nazionale è cosa complessa. Ricapitolando, il finanziamento complessivo dei sussidi per la locazione nel 2020 ammonta a 60 milioni di stanziamento pregresso, 140 milioni di stanziamento extra, a cui bisogna aggiungere i 9,5 milioni stanziati sulla morosità incolpevole.

Da sottolineare che questi fondi non sono ancora stati spesi. A questo proposito, alcuni nodi sulle modalità di erogazione dei due fondi rimangono insolte.

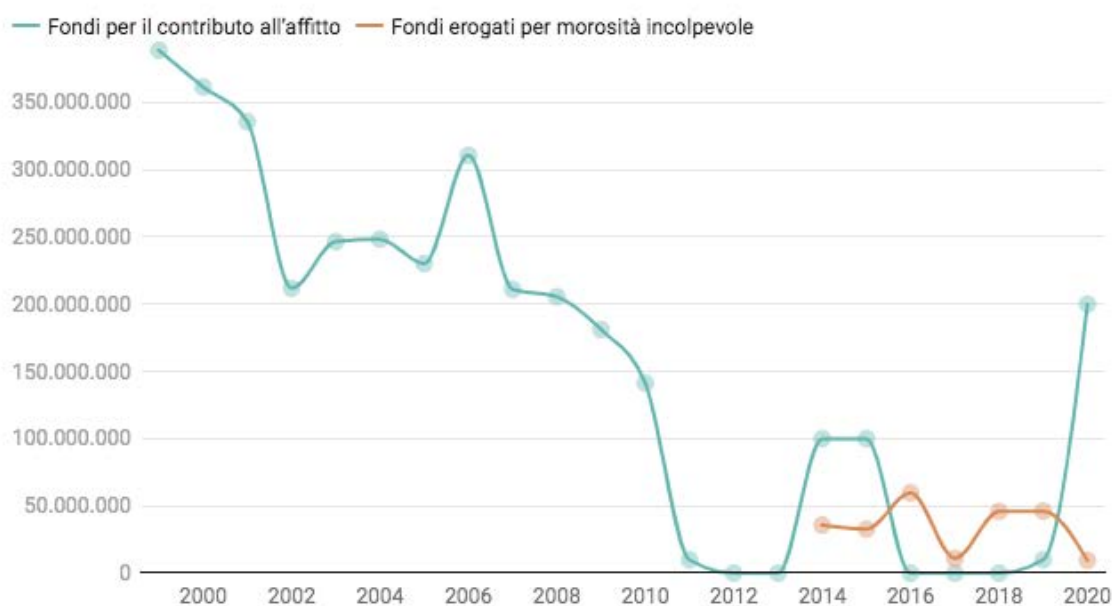
Colpisce il dato del 2018 della scarsa capacità di spesa degli enti locali: *“per entrambi i Fondi è necessaria l'adozione di misure tese a snellire, pur nel rispetto del principio di leale collaborazione fra i diversi livelli di governo, le procedure di quantificazione delle quote spettanti alle regioni, riducendo di conseguenza i tempi di adozione dei provvedimenti annuali di riparto ed è altrettanto importante l'individuazione di modalità procedurali atte a rendere più agevole l'utilizzazione delle risorse ricevute da parte degli enti locali, tenuti a distribuirle ai beneficiari non solo*

.....
8 Articolo 29 del Decreto “Rilancio”, D.L. 19 2020, n. 34



con tempistiche contenute ma anche con criteri omogenei, che assicurino, quanto più possibile, livelli uniformi di prestazioni⁹. Per il 2021 è previsto un incremento del fondo per l'affitto che raggiungerà la cifra di 260 milioni di euro: uno stanziamento importante e in controtendenza rispetto gli ultimi anni, ma ancora inferiore alle prime annualità di erogazione del contributo.

C17. Grafico 2 • Fondi erogati per il contributo all'affitto e fondo morosità incolpevole (mil. di €)



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Dati MIT](#), elaborazione dati E. Puccini • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Il social housing: uno strumento da ripensare

Il social housing o edilizia residenziale sociale è una nuova forma di intervento pubblico-privato mirato alla fascia intermedia di nuclei “disagiati in quanto impossibilitati a sostenere un affitto di mercato, ma che non lo sono al punto tale da potere accedere all’erp”¹⁰ (case popolari ndr). L’edilizia residenziale sociale si sviluppa in Italia a partire dal 2008 a seguito del [Piano Casa](#),¹¹ e prevede, rispetto al vecchio sistema dell’edilizia agevolata e convenzionata, nuove forme di finanziamento e di partnership pubblico-privato¹². A tal fine è stato creato anche un Fondo, il Fondo investimenti per l’abitare, gestito da Cassa Depositi e Prestiti.

Il social housing si sviluppa in un momento storico di forte espansione del mercato immobiliare. La crescita dei valori immobiliari aveva di fatto tagliato fuori dall’opportunità dell’acquisto o dell’affitto di un alloggio quota parte del ceto medio impoverito, la cosiddetta fascia grigia, quella cui si rivolge prevalentemente il

9 Corte dei Conti: i Fondi per il sostegno all’abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), p. 113. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Dettaglio-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

10 <https://www.cdp.it/resources/cms/documents/3524753ef427665f31b668b176f7c5bf.pdf>

11 art.11 del decreto legge 112

12 https://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=09324



Piano Casa. La novità introdotta dal Piano Casa consiste nel sostituire l'azione pubblica, che dalla fine della Gescal era rimasta senza finanziamento, con quella dei privati.

Il modello messo in campo dal Piano Casa è stato quindi contestato da associazioni e sindacati, ma anche dalla Corte dei Conti che, nella già citata Delibera del 3 agosto 2020, esprime un parere non proprio positivo: *“L'intervento del Piano Casa ha messo in campo misure urgenti per combattere l'emergenza abitativa, attraverso il coinvolgimento anche del partenariato pubblico-privato, in vista dell'ampliamento dell'offerta di abitazioni. Tutto ciò con l'intento di garantire, al contempo, un livello qualitativo adeguato sia per le abitazioni di nuova costruzione che per quelle ristrutturate e, in tal modo, di migliorare l'integrazione sociale e la convivenza umana. In questo senso, il Piano Casa non è stato caratterizzato, fino ad ora, dal voler dare concreta applicazione al modello di derivazione comunitaria del social housing, in nessuna delle sue due principali accezioni e cioè né in termini di finanziamento e di nuovo criterio di governance, esplicitatesi attraverso il partenariato pubblico-privato, né tantomeno in termini di promozione di misure di coesione sociale, che tanta parte hanno avuto per il suo sviluppo negli altri Paesi europei”*¹³.

I nodi critici che hanno portato al modello distorsivo del *social housing* italiano possono essere rintracciati solo se si considerano alcuni fattori. Il primo è determinato dai brevi tempi di alienazione del bene, l'alloggio sociale, stabiliti per legge in prima battuta in dieci anni e successivamente abbassati a sette¹⁴. Il secondo invece deriva dai vari regolamenti applicativi regionali e comunali che danno l'opzione agli operatori privati, tramite una evidenza pubblica, di poter scegliere l'assegnatario. La concatenazione di questi fattori ha portato nella pratica a una degenerazione del modello italiano, trasformandolo di fatto in una specie di nuova edilizia agevolata, quindi mirata alla vendita. Per come viene inteso in Europa, il *social housing* è invece mirato a implementare il mercato delle locazioni calmierate. In Europa, a fronte di un impegno di spesa importante, determinato dalla costruzione o riqualificazione di alloggi, la redditività determinata da locazioni calmierate per poter rientrare dell'investimento iniziale è fissata a un minimo trenta anni, più frequentemente cinquanta. Di contro, il limite italiano di sette anni proietta immediatamente questa operazione alla vendita di alloggi, in grado di poter consentire il rientro e le plusvalenze. È una dinamica che incide anche sulle fasce dei fruitori: infatti verranno privilegiati quegli inquilini che una volta finita la locazione saranno in grado di poter acquistare il bene, stravolgendo in parte la *mission* del *social housing* che, ricordiamo, è rivolto proprio a quella fascia intermedia di lavoratori non in grado di accedere al mercato privato delle locazioni, tanto meno all'acquisto. Il base ai dati Fia diffusi da Cassa Depositi e Prestiti il 75% degli alloggi realizzati sarebbero oggetto di vendita convenzionata, il 9% di locazione a riscatto e solo 16% a locazione calmierata¹⁵.

Osservatorio della condizione abitativa: un nuovo-vecchio strumento di contrasto al disagio abitativo

Fra tutti gli strumenti pubblici di contrasto al disagio abitativo l'Osservatorio è il più controverso. Definito strategico e obbligatorio dalla legge sugli affitti 431/98, in realtà non è mai stato istituito. Nel nostro assetto legislativo l'Osservatorio riveste invece un ruolo di primaria importanza per diversi motivi. Come già illustrato, le politiche abitative, come tutte le politiche di welfare, sono *economicamente condizionate*: la nostra legislazione, pur sancendo il diritto ad esempio ad avere una casa popolare o un sussidio all'affitto,

.....

13 Corte dei Conti: i Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), p.24. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Detail-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

14 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/27/14A04075/sq>

15 <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/06/24/edilizia-pubblica-cosa-fare/>



vincola questo diritto alla disponibilità economiche pubbliche. Tuttavia, la stessa legislazione stabilisce “*che la contrazione delle risorse economiche pubbliche non può intaccare almeno quelli che sono i livelli essenziali di prestazioni nei settori in cui tali livelli sono stati individuati*”¹⁶.

Uno dei nodi ancora da dirimere nel settore casa riguarda quali siano i livelli minimi, dato che nessuno lo ha mai stabilito, mentre in altri campi, come quello sanitario, i livelli di assistenza minima sono stati definiti. In questo quadro l’Osservatorio, un organo pubblico atto a elaborare le stime delle necessità, avrebbe potuto giocare un ruolo importante. Il secondo ordine di motivi riguarda il funzionamento delle politiche abitative in Italia che, tolta la tassa di scopo Gesacal, per finanziare l’edilizia pubblica attraverso la legge 431/98 si prefiggeva lo scopo di intervenire nel mercato privato delle locazioni con i sussidi per calmierare l’offerta. L’Osservatorio avrebbe dovuto di anno in anno stabilire, a secondo delle necessità, quanti contributi erogare. La sua mancata realizzazione ha di fatto svincolato l’azione pubblica dalle reali dinamiche di mercato.

Così è stato possibile che negli anni fra il 2013 e il 2015, in cui l’effetto della crisi economica si stava riversando nel settore abitativo, i sussidi siano stati di fatto annullati. Queste discrepanze vengono riprese ed evidenziate anche dalla Corte dei Conti che inoltre stabilisce: “*in ordine all’Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa, l’Amministrazione, nell’apprezzare l’approfondita disamina svolta dalla Corte sulle previsioni legislative e sulle sfortunate vicende organizzative del citato Organismo e nel condividere integralmente la rilevanza della questione così come sottolineata dalla Sezione, ha espresso, al proposito, l’auspicio che venga dedicata almeno un’intera divisione della Direzione generale per la condizione abitativa allo svolgimento di funzioni indispensabili al fine di poter fornire al decisore politico gli elementi necessari per la formulazione di adeguate politiche abitative e per la valutazione di opportune strategie di intervento operative in vista della riduzione del disagio abitativo*”.

Nelle controdeduzioni conclusive l’Amministrazione concorda, inoltre, su quanto sottolineato dalla Corte in ordine al fatto che l’Osservatorio debba svolgere il proprio ruolo come “*luogo privilegiato di raccolta e di studio delle esperienze maturate sul territorio, oltre che stanza di compensazione delle istanze emergenti a livello locale. Sul punto, conclusivamente, l’Amministrazione ha fatto presente che nel corso del 2020 sono stati avviati rapporti con le Regioni per sollecitare la cooperazione all’avvio dell’Osservatorio ed è stato costituito un Gruppo di lavoro ad hoc con alcune regioni rappresentative, dedicato allo scopo, alle quali sarà inoltrata la relazione conclusiva dell’indagine. Dopo aver richiesto la collaborazione della Direzione generale per i sistemi informativi e statistici (interessata alla costituzione dell’Osservatorio sull’abusivismo edilizio che può essere considerato parte del più generale Osservatorio sulla condizione abitativa), la Direzione generale sulla condizione abitativa ha richiesto, in sede di previsioni di bilancio per l’anno finanziario 2021, l’istituzione di un capitolo dedicato all’Osservatorio e la somma di 100 mila euro, in termini sia di cassa che di competenza, quali risorse iniziali per avviare, lo studio dei contenuti delle banche dati degli Osservatori anche regionali al fine di consentire, attraverso l’individuazione dei dati maggiormente significativi, la redazione di un piano dei fabbisogni indispensabile, secondo la prassi della DGsis, alla fornitura di servizi informatici dedicati. Successivamente si procederà all’inserimento dei dati rilevati all’interno di una piattaforma informatica ovvero allo sviluppo di condivisione di dati attraverso interoperabilità*”¹⁷.

Il che fa ben sperare circa la costituzione dell’Osservatorio nella speranza che nel prossimo futuro stime e analisi sul disagio abitativo siano collegate all’erogazione delle risorse pubbliche.

16 Corte dei Conti: *i Fondi per il sostegno all’abitazione in locazione per le categorie sociali deboli* (2014-2020), p. 37 <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Dettaglio-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

17 Corte dei Conti: *i Fondi per il sostegno all’abitazione in locazione per le categorie sociali deboli* (2014-2020), p.112. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Dettaglio-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>



Casa e Pandemia: verso una nuova crisi abitativa

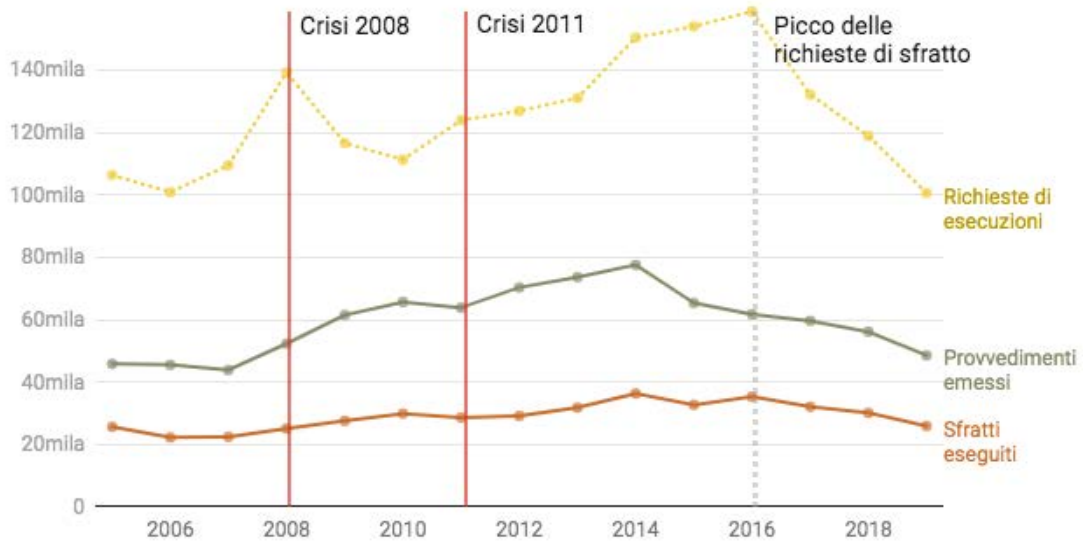
Tutte le analisi, le previsioni e le stime rivelano uno scenario futuro molto complesso. I tempi e i modi con cui la crisi economica collegata alla pandemia si riverserà sul settore casa e inciderà sull'emergenza abitativa sono ancora incerti e dipenderanno da molti fattori, fra cui la capacità governativa di contrastarne gli effetti.

La nuova crisi si inserisce, soprattutto in Italia, in un quadro abitativo già duramente provato dalle due precedenti crisi– quella del 2008 dei mutui *subprime* e quella del 2011 del debito sovrano – come testimoniato dalle 650mila domande di alloggio pubblico pregresse. Può essere utile analizzare l'impatto di queste crisi precedenti, per avere maggiore contezza della condizione di partenza su cui questa nuova crisi si è innestata, e per tentare qualche proiezione futura. Va subito detto che la crisi pandemica, che da subito ha inciso su gran parte della popolazione attraverso il blocco totale delle attività durante il *lockdown*, ha rivelato immediatamente gli effetti economici, a cui si sommeranno dinamiche di medio e lungo periodo dipendenti da molti fattori, fra cui la capacità di contrastare il diffondersi della pandemia. Purtroppo in mancanza di un Osservatorio gli indicatori a cui ci si può affidare sono scarsi.

Non si possono ad esempio analizzare le domande di case popolari per capire se vi sono stati picchi di richieste, dato che queste non vengono catalogate a livello nazionale, così come è complesso capire quante famiglie si siano rivolte ai comuni per l'emergenza abitativa in genere, l'ennesimo dato che non viene raccolto. Pertanto nel tracciare un quadro storico, almeno dal 2004, si sono utilizzati i soli dati pubblici disponibili: l'andamento del mercato immobiliare, censito dall'Omi, gli sfratti, forniti dal Ministero degli Interni e l'erogazione dei sussidi pubblici nel mercato privato delle locazioni, dato raccolto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. Attraverso l'analisi dell'andamento del mercato immobiliare e degli sfratti cercheremo le relazioni fra la rendita e i meccanismi espulsivi e, in ultimo, attraverso l'analisi dell'erogazione dei sussidi cercheremo di capire l'efficacia e la tempestività dell'intervento pubblico nel mercato privato delle locazioni.



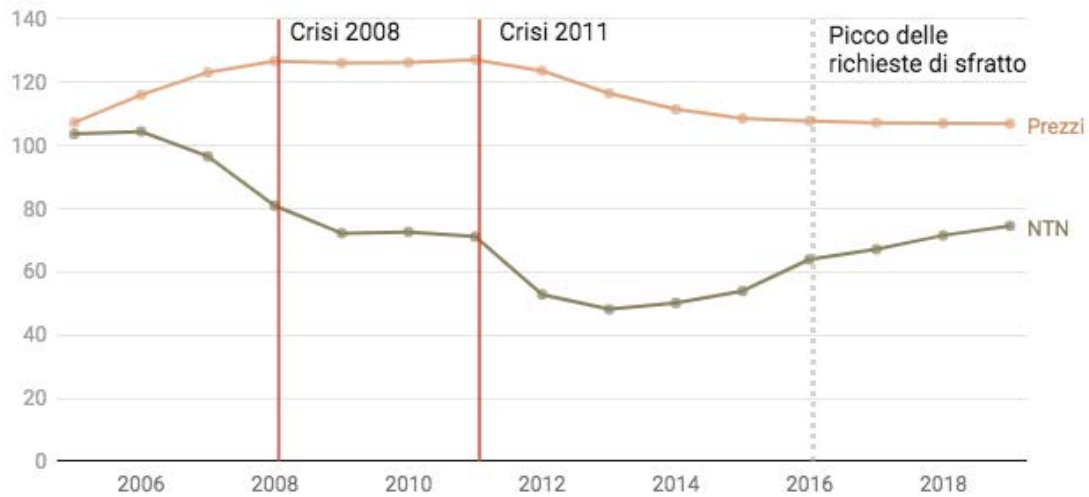
C17. Grafico 3 • Sfratti in Italia dal 2005 al 2019 (Grafico 1/2)



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero dell'Interno, Ufficio Centrale di Statistica • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

C17. Grafico 3 • Numero di transazioni e prezzi in Italia dal 2005 al 2019 (Grafico 2/2)



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: OMI (Osservatorio del mercato Immobiliare), Agenzia delle entrate • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

I grafici evidenziano da un lato le crisi economiche, del 2008 e del 2011, e dall'altro le crisi abitative, che coincidono con i picchi delle richieste di esecuzione sfratti nel 2008 e nel 2016. La prima evidenza riguarda proprio il rapporto tra crisi economiche e crisi abitative: se nel 2008 sono coincidenti, nella crisi successiva sembrano svincolate. La fase dal 2004 al 2008 è infatti caratterizzata da un incremento dei prezzi e un



pedissequo incremento degli sfratti che tocca il picco con il sopraggiungere della crisi del 2008: rendita e meccanismi espulsivi vanno di pari passo. Al tempo stesso le transazioni immobiliari toccano un minimo: si comprano poche case, il bene è diventato caro, anche a causa di quella che molti hanno definito la finanziarizzazione della casa. La crisi abitativa del 2008 è quindi determinata dall'incremento dei prezzi e dalla conseguenziale difficoltà di accesso al bene.

È pertanto strettamente collegata a tutto ciò che succede prima della crisi economica, tant'è vero che le richieste di sfratto diminuiscono dal momento che la crisi si manifesta. Nella fase fra le due crisi economiche, dal 2008 al 2011, diminuiscono le richieste di esecuzione degli sfratti ma aumentano le esecuzioni, i prezzi tendono a un piccolo aumento – l'onda lunga delle dinamiche pre-crisi – mentre crollano le transazioni, perché si comprano molte meno case. L'incremento graduale degli sfratti eseguiti in questa fase – si veda il rapporto tra richieste, procedimenti ed esecuzioni – è stato anche determinato dall'accumularsi delle richieste negli anni precedenti a cui si è dato esecuzione in seguito. In questo scenario interviene la crisi del debito sovrano nel 2011: diminuiscono i prezzi delle abitazioni, crollano le transazioni, tuttavia le richieste di sfratto subiscono solo un lieve incremento.

Dalla crisi del 2011 in poi le richieste di sfratto aumentano costantemente fino a toccare il picco nel 2016: è come se gli effetti delle due crisi si fossero sovrapposte e l'onda lunga si fosse riversata sulle dinamiche abitative cinque anni dopo. I due periodi, 2004-2008 e 2011-2016, sono entrambi caratterizzati dall'incremento, fino a un picco, delle richieste di esecuzione. Ma mentre nella prima fase l'incremento dei prezzi (rendita) e meccanismi espulsivi (sfratti) vanno di pari passo, nel secondo periodo alla diminuzione dei prezzi corrisponde l'aumentare degli sfratti. In questa fase non è più la rendita il motore che alimenta gli sfratti. La crisi economica incide come perdita generalizzata di redditività delle famiglie in cui si aggrava la condizione dei meno tutelati e più fragili.

L'aumento della povertà relativa e assoluta, la perdita di ore lavorate e altri indicatori, dimostrano come la crisi economica sia stata particolarmente incisiva nella fascia bassa e in quella che godeva di minori tutele lavorative. Mentre la prima crisi è collegata ai meccanismi della rendita, ossia alla disponibilità economica del bene – aumentano i prezzi, diminuiscono le transazioni, aumentano gli sfratti – la seconda è da mettere in relazione con la perdita di redditività delle famiglie e con la trasformazione del mercato del lavoro. Infatti i prezzi diminuiscono e le transazioni crescono, indice che solo una parte della popolazione non è in grado di accedere al bene.

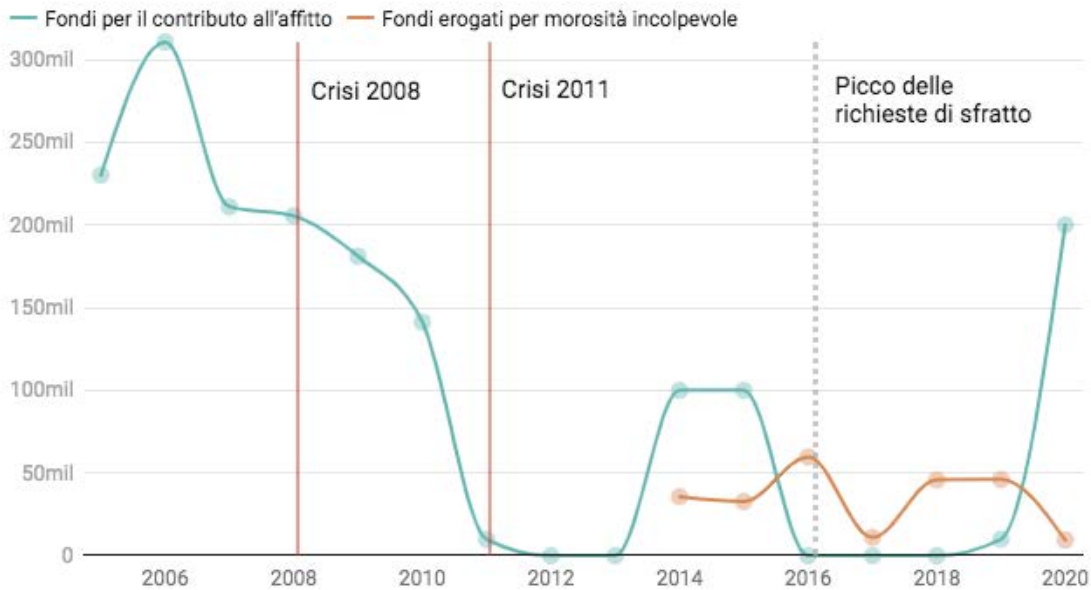
È interessante notare, per il raffronto di queste due fasi, la variazione delle transazioni: nel 2008 registrano un picco negativo mentre nel 2016 il picco è positivo. La situazione dopo il 2016 stava gradualmente migliorando, come testimoniato dalla diminuzioni delle richieste di sfratto, fino a quando non è sopraggiunta la crisi determinata dalla pandemia nel 2020. A questo quadro, che evidenzia il nesso tra sfratti e dinamiche del mercato immobiliare, bisogna aggiungere i dati sull'intervento pubblico, ossia i sussidi erogati nei vari periodi che, così come sancito dalla legge 431/98, hanno il ruolo di calmierare la pressione abitativa.

Mentre nella prima fase e fino al 2010 l'erogazione dei sussidi, seppur calando, rimane cospicua, dal 2011 al 2014 questa viene completamente azzerata per poi riprendere. Nonostante l'integrazione del nuovo fondo per la morosità incolpevole, l'erogazione in questa seconda fase è depotenziata e non raggiunge mai i livelli degli anni precedenti al 2008. Così, mentre la crisi economica si riversa sulle fasce più deboli della popolazione, i contributi che avrebbero potuto alleviare le difficoltà economiche sono stati di fatto azzerati. Una condizione determinata da scelte politiche che in presenza di un Osservatorio della Condizione Abitativa, così come sancito dalla stessa legge sugli affitti, sarebbe stata difficilmente giustificabile.

La sovrapposizione degli effetti economici e di un mancato intervento pubblico di calmierazione ha portato alla situazione di maggiore pressione abitativa che si è verificata tra il 2014 e 2016.



C17. Grafico 4 • Fondi erogati per il contributo all'affitto e fondo morosità incolpevole dal 2005 al 2020 (mil. di €)



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Dati MIT](#), elaborazione dati [E. Puccini](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Nel nuovo scenario determinato dal Covid l'erogazione dei sussidi è ripresa. Nel 2020 si è raggiunta la cifra di 200 milioni con due fondi: uno da 140 milioni e uno da 60 milioni, e per l'anno 2021 sono già stati previsti circa 260 milioni. Un segnale importante e in controtendenza rispetto al passato. Insieme a questo si sta lavorando alla costituzione presso il MIT, così come certificato dalla Delibera della Corte dei Conti n.9 del 2020, dell'Osservatorio, in modo da rendere l'erogazione dei sussidi più organica rispetto alle esigenze abitative.

L'attuale situazione di blocco degli sfratti di fatto ha congelato la situazione fino a giugno 2021, ma cosa accadrà dopo è molto complesso da stimare: *“Diversi istituti di ricerca stanno cercando di delineare scenari e prospettive, ma quando i fenomeni sono così terribilmente incerti e instabili, effettuare esercizi di previsione rischia di non essere di grande aiuto. Si deve dare per scontato che vi sarà una discesa nei livelli delle unità abitative scambiate, ma non si sa se poi il ripristino della condizione di normalità, potrà o meno produrre un recupero dei livelli ante - Covid 19 (e quindi di nuovo una crescita) e di quale entità. Più importante, forse, è comprendere quali sono le azioni positive e gli interventi che i diversi attori, pubblico e privato, devono intraprendere con una strategia non solo di breve periodo. L'azione di Governo, al riguardo, sta producendo interventi di vasta portata dal punto di vista finanziario. Ma oltre alla necessaria e doverosa azione di tenuta e rilancio del sistema economico e dei redditi delle famiglie, una riflessione e un'azione innovativa di medio-lungo periodo anche sull'abitare si ritiene altrettanto necessaria”*¹⁸. Ci sentiamo di condividere queste valutazioni dell'Agenzia delle Entrate, soprattutto sul bisogno di una azione innovativa nell'abitare. La maggior parte della legislazione che regola il settore è stata redatta negli anni Novanta, in un momento storico caratterizzato da dinamiche socio-economiche molto diverse e con altre previsioni di crescita. La fine del finanziamento dell'edilizia pubblica – abolizione della Gescal nel 1998 – la dismissione del patrimonio pubblico – attraverso la legge 560 del 1993 – e l'introduzione dei sussidi all'affitto – legge 431 del 1998 – individuano un chiaro atteggiamento

.....
¹⁸ Agenzia delle Entrate, Rapporto del mercato immobiliare 2020, p.6 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263076/RI2020_20200521_Residenziale.pdf/40fee96c-49ad-6eddb-e36b-1f54ff623b12



del pubblico nei confronti della crisi abitativa, che all'epoca si credeva superata, ma che se dagli anni 2013 ha ripreso in forma consistente, dopo la pandemia esploderà.

A questo quadro va aggiunta la successiva legislazione del 2008, il Piano Casa, volta a integrare i bisogni abitativi attraverso l'interazione di soggetti pubblici e soggetti privati i cui risultati ad anni di distanza però non sono stati significativi. L'insieme di questi strumenti non sembra più adeguato a soddisfare le attuali necessità della cittadinanza ed è indispensabile un ripensamento del ruolo del pubblico nel settore. Al tempo stesso la questione abitativa è notevolmente cambiata rispetto al passato, svolgendo sempre più un ruolo fondamentale per la riuscita delle politiche di welfare così come avviene nella maggior parte dei paesi europei. Da noi la questione viene invece spesso ridotta alla mera necessità di fabbisogno inteso come costruzione o acquisizione di alloggi pubblici, senza alcuna interazione con politiche sociali e politiche attive per il lavoro. Anche l'utenza dell'edilizia pubblica ha profondamente mutato carattere: quelli che una volta erano alloggi per i lavoratori – da qui il nome Gestione Case dei Lavoratori, abbreviato in Gescal – oggi spesso accolgono pensionati minimi e inoccupati. Se le due precedenti crisi avevano inciso maggiormente sulle fasce più deboli della popolazione, lo stesso schema rischia di riprodursi con la crisi economica determinata dalla pandemia, rendendo le speranze di emancipazione dei nuclei ancora più difficoltose. La grande concentrazione di alloggi pubblici – ancora oggi la via privilegiata per risolvere l'emergenza abitativa – in alcuni quartieri, ha negativamente risentito di queste dinamiche incrementando tutti gli indicatori statistici del disagio, dalla disoccupazione al disagio sociale¹⁹.

La questione delle grandi periferie urbane è strettamente connessa al tema dell'emergenza abitativa, e nel prossimo futuro dovrebbe implicare un diverso approccio al tema mirato all'uso di quegli alloggi che si rendono disponibili all'interno di questi complessi per sviluppare politiche mirate al mix sociale. Una ultima considerazione deve essere fatta circa gli strumenti di governo della città. Se nelle precedenti fasi l'Urbanistica è stato lo strumento privilegiato con cui il pubblico ha voluto governare la trasformazione fisica e lo sviluppo urbano, oggi, in una fase in cui le città non crescono ma sono al tempo stesso sottoposte a violente trasformazioni socio-economiche, sembra uno strumento inadeguato. L'asse dell'azione pubblica dovrebbe guardare oltre la necessità di alloggi, per considerare le necessità degli abitanti, perché le molteplici istanze in ballo non possono essere appagate solo con l'alloggio. Le politiche abitative, che finora di certo non hanno goduto di un ruolo di primo piano, sono lo strumento con cui il pubblico attua il diritto all'abitazione. Manca tuttavia un chiaro quadro di riferimento nazionale che a partire dalla definizione dei livelli essenziali e inderogabili di assistenza strutturi una serie di azioni consequenziali. Al tempo stesso le Politiche Abitative sono lo strumento per prevenire dinamiche distorsive nelle città. Se da un lato la pandemia ha evidenziato le difficili condizioni delle periferie, dall'altro ha rivelato la fragilità dei centri storici in cui la funzione turistica ha sostituito quella residenziale. Si tratta di due problemi complessi che necessitano di una visione pubblica d'insieme e di una consequenziale azione complessiva di intervento.

La futura riflessione da sviluppare sul diritto all'abitare, ampiamente riconosciuto da norme comunitarie e nazionali, in un sistema come il nostro che lo vincola alle disponibilità economiche, passa necessariamente anche per l'efficacia degli strumenti, che a parità di spesa possono intercettare maggiori bisogni, e per le finalità che si pongono. La stagione di riforme che necessariamente si aprirà con il Next Generation EU dovrebbe essere l'occasione per sciogliere vecchi nodi strutturali nel settore della casa e per impostare politiche innovative che tengano conto anche dei nuovi bisogni.

.....

19 <https://osservatoriocasasroma.com/2018/08/02/2-2-il-disagio-sociale-nei-quartieri-di-edilizia-residenziale-pubblica-a-roma/>



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

Un progetto di



**A BUON
DIRITTO**
ONLUS



2020

I DIRITTI AL TEMPO DELLA PANDEMIA

con il sostegno di



Partner

